Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

Bárbara Gomes Lamas

Em busca do Desenvolvimento: o papel dos ministérios de Relações Exteriores na Argentina e no Brasil na década de 1990

Rio de Janeiro
2014

Bárbara Gomes Lamas

Em busca do Desenvolvimento: o papel dos ministérios de Relações Exteriores na Argentina e no Brasil na década de 1990

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, como requisito parcial
para obtenção de título de Doutora.
Área de concentração: Política Externa.

Orientadora: Profa. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro
2014

Para Joaquim,
que nasceu praticamente junto com esta tese

Agradecimentos

A realização dessa tese não teria sido possível sem o apoio e o incentivo de muitas pessoas queridas, que estiveram a meu lado nessa minha trajetória.

Regina, obrigada pela orientação e pelas sugestões;

Aos professores Letícia Pinheiro, Miriam Saraiva, Rafael Villa e César Guimarães, agradeço por terem aceitado participar da banca e avaliar este trabalho;

Javi, obrigada pela força, pelas sugestões, pelo incentivo, por construir esse caminho junto comigo com tanto amor;

Aos meus pais e irmãos, obrigada pelo apoio diário e pelo cuidado;

Dani e Alex, obrigada pelo teto e carinho nas tantas vezes que tive que ir ao Rio;

Aos professores do IESP, especialmente ao Renato Boschi, agradeço pela formação e, aos funcionários do IESP, por propiciar a estrutura necessária para o desenvolvimento de meus estudos;

Ao professor Peter Evans, agradeço por ter-me aceitado na Universidade de Berkeley, e aos professores Ruth e David Collier por propiciarem discussões tão ricas sobre a América Latina;

À Jessica, obrigada por facilitar meus dias e pela amizade tão presente, mesmo que longe;

Ao Nicolás Cherny, que me permitiu o acesso a entrevistas tão valiosas no Archivo Oral;

À professora Gladys Lechini, obrigada pelos contatos que me passou;

Aos amigos e companheiros de caminhada, obrigada pela inspiração;

Este trabalho contou com o apoio financeiro da Capes. Agradeço à instituição pelos recursos. À Capes e à Fulbright, obrigada pela bolsa-sanduíche.

A todos, sou imensamente grata! É importante saber que não estou sozinha que posso contar com vocês.

Caminante no hay camino

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino
sino estelas en la mar.

Antonio Machado

Resumo

Os anos 1990 foram uma década de ruptura para Argentina e Brasil no que diz respeito às estratégias de desenvolvimento. Ambos os países abandonaram o padrão de ação centrado no Estado como principal indutor do desenvolvimento das décadas anteriores e buscaram uma reintegração internacional baseada na adoção de padrões políticos, econômicos e culturais defendidos pelos países industrializados e expressos no Consenso de Washington. No campo da política externa, a nova estratégia de inserção internacional significou a alteração de posições tradicionais. Em geral, essa mudança de orientação é atribuída a fatores sistêmicos. Não obstante, uma observação atenta mostrará divergências importantes no que diz respeito às estratégias adotadas, apesar da forte restrição sistêmica. Nesse sentido, esta tese busca entender quais fatores influenciaram as tomadas de decisão em política externa na Argentina e no Brasil, focando especificamente no papel do Ministério de Relações Exteriores e suas relações interburocráticas. A comparação dos dois países permitirá avaliar, a partir do *lócus* de produção da política externa, quem e quais instituições participaram em sua formulação e coordenação, e quais foram os impactos dessa configuração institucional sobre o comportamento dos atores.

Abstract

The 1990s were a decade of disruption to Argentina and Brazil in terms of their development strategies. Both countries left their former patterns of state-centered development and sought instead international reintegration based on adopting the political, economic and cultural standards advocated by industrialized countries and expressed in the Washington Consensus. In the field of foreign policy, this new strategy of development meant changes in their traditional positions. Most commonly, this change in orientation is attributed to systemic factors such as the end of the Cold War and the decay of industrialization via imports substitution as development strategy. However, close observation reveals important differences with respect to the strategies adopted by Brazil and Argentina, despite strong systemic constraints. This dissertation analyzes the factors that influenced decision-making in foreign policy in Argentina and Brazil, focusing specifically on the role of the Ministry of Foreign Affairs and its interbureaucratic relations. Through a comparison of foreign-policy production in both countries, I evaluate the institutions that participated in its design and coordination, as well as the impacts of the institutional setting on the behavior of key actors.

Sumário

Introdução **9**

CAP I - Política Externa e Desenvolvimento: aspectos teóricos e metodológicos **15**
1.1. Introdução 15
1.2. O sistema internacional e o Estado: a questão agente-estrutura 16
1.3. O sistema interestatal capitalista: o desenvolvimento como telos 20
1.4. Desenvolvimento e a divisão internacional do trabalho: as possibilidades de ação dos países periféricos 27
1.5. Os Estados como atores e estrutura e a formulação da política externa 34
1.6. Considerações finais: a formulação das políticas externas argentina e brasileira 52

CAP II - As transformações no capitalismo global e a mudança nas estratégias de desenvolvimento de Argentina e Brasil **57**
2.1. O neoliberalismo e sua difusão 57
2.2. Mudanças no sistema internacional e as reformas na América Latina 61
2.3. As Reformas neoliberais na Argentina da década de 1990 67
2.4. Reformas neoliberais no Brasil dos anos 1990 82
2.5. Os efeitos do neoliberalismo e considerações finais sobre os processos de reforma 99

CAP III - As transformações sistêmicas e as mudanças na política externa de Argentina e Brasil na década de 1990 ..... **108**
3.1. Autonomia e desenvolvimento: a adaptação dos eixos conceituais da política externa às transformações sistêmicas da década de 1990 108
3.2. A política externa argentina nos anos 1990 120
3.3. A Política externa Brasileira nos anos 1990 128
3.4. Considerações finais 136

CAP IV - A política da política externa: os ministérios de Relações Exteriores e as relações inter-burocráticas na Argentina e no Brasil da década de 1990 ..... **139**
4.1. Introdução: estratégias de desenvolvimento e mudanças na política externa 139
4.2. A tomada de decisão em política externa na Argentina dos anos 1990 142
4.3. A tomada de decisão em política externa no Brasil dos anos 1990 152
4.4. Instituições e trajetórias dos Ministérios de Relações Exteriores 164
4.5. Considerações finais: as diferenças institucionais e seus impactos sobre a capacidade negociadora 173

Conclusões **177**

Referências Bibliográficas **188**

Anexos **209**
Lista de Entrevistados (por ordem alfabética) 209

Introdução

Os anos 1990 foram uma década de ruptura para Argentina e Brasil no que diz respeito às estratégias de desenvolvimento. Ambos os países abandonaram o modelo nacional-desenvolvimentista e a estratégia globalista de inserção internacional, ancoradas nos conceitos de centro-periferia, deterioração dos termos de troca, industrialização, mercado interno e expansão do emprego e da renda, e buscaram uma nova estratégia de desenvolvimento. Essa estratégia se marcou, domesticamente, por uma ampla reforma do Estado e pela redefinição das relações entre Estado, sociedade e mercado, inspirada no Consenso de Washington, e, no campo externo, pela reconsideração de muitas das posições tradicionais do país, abraçando uma agenda que incluía temas prioritários dos países industrializados: meio ambiente, liberalização dos mercados, tráfico de drogas, direitos humanos, entre outros. A ruptura com as posições tradicionais de política externa e a adoção do neoliberalismo eram vistas como fundamentais para sua "modernização" e para o ingresso no rol de países do "primeiro mundo".

É certo que a mudança de estratégia foi provocada pelas transformações econômicas e políticas nas esferas domésticas e internacional. O fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética alteraram a balança de poder internacional, consolidando os EUA como única potência hegemônica e as ideias do bloco capitalista como vencedoras. Aderir ao projeto defendido pelos países centrais, que incluía uma série de reformas pró-mercado e a anuência a regimes internacionais a que antes Argentina e Brasil se opunham, era visto como o único caminho para se ter credibilidade internacional e, portanto, ter acesso a tecnologia e investimentos, em um contexto politicamente desfavorável para a América Latina, segundo a interpretação dos principais tomadores de decisão. Nesse sentido, Argentina e Brasil buscaram uma aproximação do espectro liderado pelos Estados Unidos, com a atualização da agenda segundo as novas temáticas e a desconstrução de seus perfis terceiro-mundistas.

Uma explicação óbvia para o fato de que ambos os países decidiram-se pelas mesmas políticas passa pelo sistema internacional. Argentina e Brasil ocupavam, no período, uma posição em certo grau similar na hierarquia internacional e enfrentavam mais ou menos os mesmos desafios domésticos – hiperinflação, alta do desemprego, baixo crescimento, dívida externa, etc. –, de forma que seria "natural" que eles identificassem os mesmos incentivos para as políticas neoliberais e obstáculos para políticas mais "autonômicas", digamos.

Não obstante, uma observação mais atenta das estratégias de desenvolvimento adotadas por Argentina e Brasil nos anos 1990 revela diferenças substantivas no que tange ao

timing e intensidade na implementação das políticas de inserção internacional. A Argentina adotou o Realismo Periférico, que, resumidamente, significou o estabelecimento de relações especiais com os Estados Unidos, reconhecendo a hegemonia deste país e esperando obter benefícios decorrentes do alinhamento automático. Isso implicou uma maior aproximação aos organismos financeiros internacionais e às fontes internacionais de investimento e a convergência com as posições estadunidenses nos foros multilaterais e nas iniciativas de alcance global. Tal posição derivava de uma interpretação de que a busca por autonomia empreendida por governos anteriores havia sido equivocada e resultado nas péssimas condições em que se encontrava a Argentina naquele momento.

O Brasil, por sua vez, a partir de uma interpretação da nova ordem internacional segundo a qual a política de blocos da ordem bipolar seria substituída por alinhamentos variáveis de acordo com as áreas temáticas, buscou restaurar a credibilidade externa no cenário internacional (especialmente com os países industrializados), bem como instrumentalizar, no âmbito externo, o processo de reforma e abertura econômica, construindo uma agenda positiva com os Estados Unidos, mas rejeitando o alinhamento exclusivo ou privilegiado com este país. Com isso, buscou participar ativamente dos regimes internacionais a que antes de opunha, na ideia de que isso garantiria que as normas decorrentes seriam menos desfavoráveis do que se não participasse, no que ficou conhecido como "autonomia pela participação".

Essa diferença de escolhas sugere uma relativa margem de manobra para ação internacional, independentemente dos imperativos que os novos tempos impunham aos países. Nesse sentido, as questões que motivam essa tese são: por que há variância nas estratégias de inserção internacional destes países? O que explicaria a diferença nas escolhas políticas feitas por Argentina e Brasil? Por que as mudanças na política externa da Argentina e do Brasil foram desta maneira, e não de outra? O que determinou as escolhas que foram feitas? Como se deram as dinâmicas políticas que levaram a essa política externa? Se o sistema internacional e os constrangimentos e incentivos que ele oferece são as variáveis explicativas, como sugerem as principais teorias de Relações Internacionais, então os caminhos deveriam ser os mesmos para países relativamente semelhantes. E não é isso que se observa.

Argumenta-se, na verdade, que os incentivos e constrangimentos do cenário internacional são mediados por processos políticos domésticos, que, por sua vez, são determinados pelas condições políticas, econômicas e institucionais domésticas. Ou seja, o sistema internacional provê um marco de possibilidades de ação, tendo em conta a conjuntura econômica e política e as relações de poder entre os Estados, mas a ação estatal só pode ser

apreendida se a atenção se volta para o processo decisório doméstico. Isto é, a política externa seria mais uma política pública, sujeita a negociações, barganhas, conflitos e consensos como qualquer outra.

Em termos metodológicos, assimilar a política externa enquanto política pública implica a combinação de análises baseadas na estrutura e no agente, a fim de compreender a ação social. A análise estrutural revelará as condições de existência ou "as regras do jogo", o espaço em que se travam as disputas políticas, respondendo à questão de como tais ações foram possíveis e que combinações ou transformações de elementos de uma estrutura são consistentes com seus princípios organizadores. A análise baseada no agente, ou histórica, será capaz de explicar os eventos particulares diretamente, ou por que aconteceu X e não Y. Em outras palavras, teremos em conta a inescapável imbricação entre os desenvolvimentos nacionais e os contextos históricos mundiais cambiantes e a historicidade inerente das estruturas sociopolíticas. Com isso, será possível reconstituir as disputas políticas (*politics*) em torno da política externa como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento.

Obviamente, existem uma infinidade de possibilidades de variáveis que podem influenciar a política externa. Neste trabalho, escolhemos analisar o papel desempenhado pelos ministérios de Relações Exteriores, responsáveis legais pela elaboração e implementação da política externa, e suas relações com outras agências governamentais no processo de tomada de decisão em política externa na Argentina e no Brasil. Como já explicado, não desconsideraremos o sistema internacional como uma variável importante na definição da política externa, uma vez que ele delimita o campo de atuação dos atores, mas nos concentraremos nas dinâmicas políticas domésticas como principais variáveis explicativas para a diferença de política externa entre Argentina e Brasil. O fato de ter um N pequeno permitirá o exame do período com mais detalhes, facilitando a exposição dos mecanismos que vinculam as variáveis escolhidas e permitindo-nos desenvolver explicações convincentes sobre os casos particulares de Argentina e Brasil da década de 1990.

Com isso, espera-se contribuir para a elucidação sobre o processo de formulação da política externa da Argentina e do Brasil, área sobre a qual existem poucos estudos. Tradicionalmente no Brasil, a política externa era tratada como se fosse isenta de politização, resultado de uma política de Estado que leva em consideração o "interesse nacional" e consegue interpretar e traduzir em políticas os anseios da sociedade, isto é, tratavam dos aspectos mais gerais da política externa, com pouca preocupação com os determinantes domésticos da política exterior e com seu processo decisório. Como sugeriu a professora Letícia Pinheiro em uma palestra no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) em

novembro de 2011, talvez isso se deva ao fato de que a produção de conhecimento nessa área tenha sido marcada pela atuação de diplomatas, mais preocupados em expor as grandes linhas de política externa do que necessariamente em analisar sua formulação e, com isso, as divergências e convergências entre os diversos atores envolvidos nesse processo.

Essa tendência tem se revertido nos últimos anos. Conforme Carlos Aurélio Faria (2011), há um interesse crescente na política externa nos últimos anos, fundamentalmente nos determinantes domésticos da política externa. Segundo o autor, dos 167 trabalhos sobre política externa disponibilizados no Banco de Teses e Dissertações da Capes por Programas de Pós Graduação em Relações Internacionais, de 1990 a 2010, 96 (57,48%) filiam-se à subárea de Análise de Política Externa. Isto é, estes trabalhos privilegiam os determinantes domésticos da política externa em sua explicação, em detrimento das abordagens mais "globalizantes". Não obstante, há um grande déficit no que diz respeito a trabalhos comparativos: de 588 trabalhos sobre política externa disponibilizados no mesmo banco de dados[1], somente 29 (4,93%) foram considerados estudos comparativos, sendo que somente 10 procuraram comparar dois ou mais países. Nesse sentido, esta tese vem suprir parte da lacuna no estudo da política externa do Brasil e da Argentina, a partir de uma abordagem comparada, focada nas dinâmicas decisórias domésticas e no componente institucional.

A comparação entre as políticas da década de 1990 de Argentina e Brasil se justifica, primeiro, pelo que já foi exposto: ambos os países se encontravam, em certo grau, na mesma situação doméstica, com os mesmos desafios na atualização de suas políticas externas, de forma que, seguindo o método da diferença, se poderá entender como operaram as variáveis domésticas e internacionais na definição da política externa. Abriremos a "caixa-preta" do Estado e poderemos entender a relação entre os vários atores e instituições no que diz respeito à estratégia de inserção internacional destes países.

Ademais, a comparação entre Argentina e Brasil é relevante porque ambos são, hoje, parceiros principais um do outro, bem como o centro do Mercosul, e o direcionamento das políticas de desenvolvimento de longo prazo, incluindo-se a política externa, pode acentuar ou minimizar as assimetrias de poder entre os países. A forma como um país se apresenta ao mundo e se relaciona com o resto do mundo, bem como a forma que é visto pelos seus pares, pode distorcer o próprio processo de integração regional em favor de um ou outro membro. Nesse sentido, entender suas políticas externas e seus efeitos proporcionaria a compreensão

[1] Carlos Aurélio Faria utilizou dois N distintos. O primeiro (N=167) diz respeito a teses e dissertações sobre política externa disponibilizados no Banco de Teses e Dissertações da Capes por Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. O segundo (N=588) se refere a trabalhos sobre política externa disponibilizados por programas de pós graduação de qualquer área.

também dos desafios a serem enfrentados no próprio Mercosul e em outras iniciativas sul-americanas, para além dos desafios individuais destes países em relação ao desenvolvimento.

Assim, pretende-se, nesta tese, examinar o processo de tomada de decisão da política externa argentina e da política externa brasileira dos anos 1990, à luz das estratégias de desenvolvimento adotadas. Interessa-nos entender por que a mudança na estratégia de inserção internacional se deu em tal sentido, neste exato momento, e não em outro qualquer, tendo em conta o processo de luta que conduziu àquela mudança.Para tanto, a tese se estruturará em quatro capítulos, além dessa introdução e da conclusão.

O primeiro capítulo será dedicado à discussão teórica e metodológica sobre política externa e desenvolvimento. Nele, discutiremos algumas teorias sobre o comportamento internacional do Estado, e tentaremos estabelecer um marco conceitual para dar conta do comportamento em política externa. Para tanto, analisaremos a questão agente-estrutura na determinação da ação do Estado. Em seguida, examinaremos a estrutura de poder e modo de produção em que se inserem os Estados, estabelecendo o nexo entre o sistema interestatal capitalista que se formou na era moderna e o desenvolvimento como objetivo geral dos Estados, para, então, estabelecer o vínculo entre o desenvolvimento, a divisão internacional do trabalho e a margem de ação dos Estados periféricos. Na quarta seção do capítulo, discutiremos o Estado não como ator, mas como estrutura que influencia a formulação da política externa. E finalmente, se apresentarão os casos de estudo e a metodologia usada.

No segundo capítulo, apresentaremos as condições sistêmicas e as mudanças nas estratégias de desenvolvimento de Argentina e Brasil na década de 1990. Destacaremos as transformações no capitalismo global para, em seguida, tratarmos das condições domésticas na Argentina e no Brasil que permitiram a guinada na estratégia de desenvolvimento desses países. Assim, analisaremos o neoliberalismo e sua difusão como ideologia dominante a partir da década de 1970. Em seguida, examinaremos as mudanças no sistema internacional e as reformas na América Latina, detendo-nos especificamente nos processos domésticos de reforma pró-mercado na Argentina e no Brasil. Ao final, avaliaremos os efeitos do neoliberalismo nestes países e faremos algumas considerações sobre o processo das reformas.

Como já mencionamos, argumentamos que as reformas devem ser entendidas como um fenômeno sistêmico. Os casos específicos, marcados por uma diversidade de conjunturas nacionais, não são independentes, as experiências nacionais de reforma são transmitidas e replicadas e, mais importante ainda, o processo de propagação de modelos de política econômica é impulsionado por ações emanadas de instituições vinculadas aos interesses predominantes em um sistema internacional fortemente hierarquizado. Não obstante, fatores

domésticos como ideologia de governo, tipo de regime, organização e mobilização de grupos de interesse e capacidade do Estado são fundamentais para se explicarem as diferenças nos processos de implementação das reformas por distintos países.

Nesse sentido, no terceiro capítulo, nos empenharemos em verificar como as transformações sistêmicas do final do século XX impactaram as políticas externas de Argentina e Brasil. Assim, analisaremos a adaptação dos eixos conceituais das políticas externas – autonomia e desenvolvimento – às mudanças no sistema internacional, e como ela se refletiu nas políticas adotadas nos dois países.

Finalmente, o quarto capítulo se voltará para a política da política externa, isto é, buscará recuperar a dinâmica doméstica que levou às escolhas que foram feitas pela Argentina e pelo Brasil, focando no papel desempenhado pelo Ministério de Relações Exteriores em seu processo de formulação e execução e as relações interministeriais no Executivo. Para tanto, analisaremos como se estabeleceram, dentro do governo argentino e brasileiro, as relações de poder entre os principais atores da política externa. Teremos em vista não só o papel da presidência da República e dos ministros de Relações Exteriores, mas também suas relações com os responsáveis pela condução da política econômica, na medida em que esta tese tenta iluminar as estratégias de desenvolvimento destes países. Em seguida, tentaremos reconstruir historicamente as trajetórias dos Ministérios de Relações Exteriores e como ela impactou na consolidação (ou não) de seu poder na administração pública de seu país e nas relações com os demais ministérios. Finalmente, a última seção do capítulo se dedicará a discutir como a configuração de poder dentro do Executivo e o papel desempenhado pelas Chancelarias têm influenciado na condução dos negócios internacionais da Argentina e do Brasil.

Capítulo I

Política Externa e Desenvolvimento: aspectos teóricos e metodológicos

1.1. Introdução

Todas as perspectivas que tratam das relações internacionais têm algo a dizer sobre a política externa. Historicamente, isso se deve ao fato de que praticamente todas elas tomam o Estado como ator central, de forma que abordagens tão diversas quanto aquelas focadas na economia política, na sociedade internacional e no marxismo incluem uma noção sobre o que é o Estado e como se chega à política externa, independentemente de como a política é definida. Não obstante, a área de análise de política externa tem enfrentado dificuldades peculiares em se afirmar como uma fonte óbvia de teorias sobre o comportamento internacional do Estado, uma vez que se tem mostrado incapaz de construir um corpo teórico generalizante que dê conta de todo o comportamento em política externa (Smith, 1986).

Segundo Smith (1986), estas dificuldades estão presentes também em outras áreas da disciplina de relações internacionais, mas são mais marcadas na área de política externa, justamente porque esta está na interseção de quatro dificuldades epistemológicas, metodológicas e ontológicas. A primeira dela diz respeito à construção de uma teoria de comportamento internacional. Exatamente porque a Análise de Política Externa tem que considerar as percepções dos tomadores de decisão e, simultaneamente, relacionar o comportamento do Estado ao processo ou aos fatores estruturais, ressalta-se o problema de qualquer teoria do comportamento humano. A segunda está vinculada ao impacto do sistema internacional no comportamento estatal: o que é o sistema internacional levanta um problema ontológico considerável, especialmente se está-se tentando explicar o comportamento da unidade deste sistema. Em terceiro lugar estão o papel dos indivíduos e a oposição entre livre arbítrio e determinismo. E, finalmente, a análise de política externa terá que lidar com uma cambiante e variável noção de Estado, mas também com relações entre política doméstica e externa que se transformam rapidamente e com as mudanças que isso implica para a configuração doméstica da política externa.

Smith escreveu há mais de vinte anos, e certamente houve avanços em muitos dos aspectos que ele considerou problemáticos na Análise de Política Externa. Isso não retira, no entanto, a pertinência dos questionamentos que fez e a necessidade de respondê-los ao se

tentar explicar – e não descrever – o comportamento internacional do Estado. Especificamente, esta tese tratará da política externa como parte de uma estratégia de inserção internacional em uma ordem capitalista de Estados, de forma que este capítulo buscará estabelecer o vínculo teórico e metodológico entre a busca por desenvolvimento e a política externa. Importa ressaltar, aqui, que a teoria operará como um instrumento de apoio, "meios de conhecimento", para sustentar uma análise cujo objetivo é tornar inteligíveis cadeias particulares de fatos.

O primeiro ponto a ser considerado no capítulo diz respeito à questão agente-estrutura nas relações internacionais. Na seqüência, exploraremos a estrutura de poder e modo de produção em que se inserem os Estados, estabelecendo o nexo entre o sistema interestatal capitalista que se formou na era moderna e o desenvolvimento como objetivo geral dos Estados, para, então, estabelecer o vínculo entre o desenvolvimento, a divisão internacional do trabalho e a margem de ação dos Estados periféricos. Na quarta seção do capítulo, discutiremos o Estado não como ator, mas como estrutura que influencia a formulação da política externa. E finalmente, se apresentarão os casos de estudo e a metodologia usada.

1.2. O sistema internacional e o Estado: a questão agente-estrutura

Uma referência importante para explicar a complexa relação entre agentes e estruturas nas relações internacionais é o texto *The agent-structure problem in international relations theory*, de Alexander Wendt (1987). Segundo o autor, o problema agente-estrutura são, na verdade, dois problemas interrelacionados, um ontológico e outro epistemológico, que decorrem de dois truísmos: 1) seres humanos e suas organizações são atores intencionais (*purposeful actors*), cujas ações ajudam a reproduzir ou transformar a sociedade em que vivem; 2) a sociedade é feita de relações sociais que estruturam as interações entre esses atores intencionais. Tomados juntos, esses truísmos sugerem que agentes humanos e estruturas sociais são, de uma forma ou de outra, interdependentes teoricamente ou entidades mutuamente implicadas (*implicating entities*). Portanto, a análise de uma ação invoca pelo menos um entendimento implícito de relações sociais particulares (ou "regras do jogo") em que a ação se dá, da mesma forma que a análise de estruturas sociais invoca algum entendimento dos atores cujas relações constituem o contexto estrutural.

A questão ontológica diz respeito à natureza tanto do agente quanto da estrutura e, porque são mutuamente implicadas, de sua relação. Wendt (1987) identifica duas formas de

abordar essa questão. A primeira é fazer uma unidade de análise ontologicamente primária; a segunda, dar a eles status ontológicos iguais e irredutíveis, o que requer uma conceitualização particular da relação agente-estrutura e, necessariamente, nos força a repensar as propriedades fundamentais dos agentes (Estados) e das estruturas do sistema. A forma pela qual a teoria social lida com as questões ontológicas condiciona a abordagem ao aspecto epistemológico do problema do agente-estrutura, a escolha e a integração de diferentes tipos de explicações nas teorias do comportamento social. Esse problema, na realidade, levantaria duas questões epistemológicas. A primeira é a escolha da forma de explicação correspondente respectivamente aos agentes e estruturas. Essas escolhas dependem em grande medida do tipo de propriedades dos agentes e estruturas que são consideradas causalmente significativas. A segunda é a importância relativa de explicações baseadas no agente (*agent-explanations*) e de explicações baseadas na estrutura (*structure-explanations*), de qualquer tipo, na teoria social (Wendt, 1987).

Para Wendt (1987), está claro que o entendimento do comportamento do Estado[2] na esfera internacional passa necessariamente pelo reconhecimento que agente e estrutura são mutuamente constituídos, ou entidades codeterminadas. Isto é, não se pode, e não se deve, afirmar a primazia ontológica de um sobre o outro – que é o que o neorrealismo e a teoria sistema-mundo acabam fazendo: o primeiro reduz a estrutura do sistema internacional às propriedades dos agentes (Estados), isto é, à distribuição das capacidades, em um conceito de estrutura centrado no agente ou estatocêntrico, ou, nos termos de Wendt, individualista[3]; a segunda, apesar de avançar no entendimento da estrutura, cometeria o mesmo tipo de erro dos neorrealistas, que é tomar uma unidade como entidade primária e reduzir as outras entidades a seus efeitos. Ao contrário dos neorrealistas, no entanto, teóricos do sistema-mundo tem uma definição estruturalista da estrutura, e a definem em termos de princípios organizadores subjacentes da economia mundial, e, em particular, da divisão internacional do trabalho, que constituem ou geram Estados e agentes de classe. O problema é que teóricos do sistema-

[2] Wendt escolhe considerar o Estado apenas como um ator. Neste trabalho, o Estado será considerado não só ator, mas também estrutura, como se verá mais adiante.

[3] Conforme Wendt, o limite explicativo não estaria tanto no reducionismo explicativo – que o neorrealismo não apresenta –, mas na própria definição da estrutura como um elemento que constrange a ação dos Estados preexistentes. Esse conceito individualista de estrutura seria muito fraco para apoiar uma teoria social do Estado: essas estruturas não poderiam gerar os agentes, já que elas são definidas exclusivamente em termos desses agentes. A conseqüência de fazer do indivíduo ontologicamente primário, em outras palavras, seria que as relações sociais em virtude da qual o indivíduo é um tipo particular de agente com propriedades causais particulares ficam opacas e sem ser teorizadas. Assim, na falta de uma fundação teórica com alguma correspondência à realidade, a tendência é argumentar que Estados agem *como se* maximizassem, por exemplo, riqueza e poder, e a inabilidade para construir teorias sistêmicas de RI sólidas. (Wendt, 1987)

mundo reificam a estrutura e, portanto, não conseguem explicar suas propriedades essenciais[4]: a estrutura, assim como no neorrealismo, aparece não como uma criação e recriação dos agentes estatais historicamente contingentes, e portanto continuamente problemática, mas como um *dado*.

Na abordagem estruturacionista (ou construtivista social) que propõe[5], as capacidades e existência dos agentes são, em alguma medida, *necessariamente* relacionados ao contexto social estrutural – eles são inseparáveis da sociabilidade. Contudo, ainda que se preservem os aspectos generativos e relacionais do estruturalismo, o estruturacionismo tenta adotar passos conceituais e metodológicos explícitos para evitar a separação analítica de estruturas generativas dos auto-entendimentos e práticas dos agentes, para evitar a reificação da estrutura. Para tanto, pressupõe que 1) somente as práticas dos agentes conferem instância (instanciam)[6] às estruturas sociais, ou seja, são ontologicamente dependentes dos (ainda que não reduzíveis aos) seus elementos de uma forma que estruturas naturais não são; e 2) que estruturas sociais não existem independentemente da concepção dos agentes sobre o que eles estão fazendo, isto é, elas têm uma dimensão discursiva inerente, no sentido de que são inseparáveis das razões e auto-entendimento humano que os agentes trazem para suas ações.

Nesse sentido, estruturas sociais constituem as condições de existência dos Estados e da ação estatal: os Estados não são concebíveis fora de sua posição na estrutura global de autoridades políticas individuadas (soberanas) e fora de suas relações de influência. Sem os princípios da estrutura social, não se poderia falar sobre os elementos constitutivos fundamentais das relações internacionais: Estados, poder/potência estatal, política externa, etc. Em outras palavras, pode-se dizer que a estrutura do sistema estatal só existe em virtude do reconhecimento de certas regras e performance de certas práticas pelos Estados; se eles cessassem esse reconhecimento de performances, o sistema estatal como atualmente constituído automaticamente desapareceria (Wendt, 1987; Ruggie, 1998).

Da mesma forma, Wendt argumenta que interesses e poder não existem fora dessa estrutura social e *constituem* as causas materiais (Wendt, 1999). Isso não significa que não

---

[4] Uma estrutura social é reificada quando é "tratada como um objeto analiticamente independente das ações pelas quais é produzida". Uma solução ao problema agente-estrutura reifica quando objetifica as estruturas sociais sem reconhecer que só a ação humana instancia, reproduz e transforma essas estruturas (Wendt, 1987, p.345).

[5] Wendt se inspira no realismo científico e nos trabalhos de autores estruturacionistas como Philip Abrams, Roy Bhaskar, Pierre Bourdieu, Anthony Giddens e Derek Layder, principalmente.

[6] Wendt utiliza o conceito da Filosofia "instantiate"/"be instantiated", que significa "representar/ser representado por um exemplo real". Do dicionário de Português, instanciar significa "Fornecer a instância (evidência) concreta de alguma coisa".

existam bases materiais para o poder e para o interesse. Pelo contrário, Wendt reconhece que forças brutas materiais podem afetar a vida internacional de pelo menos três formas: a distribuição de capacidades materiais entre os atores afeta a possibilidade e a probabilidade de determinados resultados (*outcomes*); a "composição" das capacidades materiais, e em particular a tecnologia que elas incorporam, têm efeitos constrangedores ou incentivadores similares; e a geografia e os recursos naturais também podem constranger ou incentivar determinado curso de ação (Wendt, 1999, p.110). Tais forças materiais brutas – a verdadeira "base material" – têm efeitos independentes, mesmo se desprovidos de seu conteúdo social, definindo aos atores os limites sobre o que pode ser feito e os custos de se optar por determinada ação. O argumento que ele defende é o de que esses efeitos interagem com interesse e cultura para dispor ação social e sistemas sociais em determinada direção e não outra – e aqui o termo "interação" é fundamental, uma vez que, ainda que ainda que independentes, em grande parte dos casos, as forças materiais só têm os efeitos que têm por causa das ideias, isto é, o significado de poder e o conteúdo dos interesses são em grande medida uma função das ideias. Como tal, só depois de expor as condições ideacionais de possibilidade para explicações de poder e interesses é que poderemos acessar os efeitos da materialidade como tal[7] (Wendt, 1999, p.96).

É nesse sentido que as estruturas externas (ou sociais) e internas (ou organizacionais) explicarão um conjunto distinto de poderes causais e interesses dos agentes. A estrutura interna confere aos atores poderes em virtude de sua estrutura organizacional intrínseca ou anatomia, na medida em que podem ter um entendimento teórico (ainda que inexato) de suas atividades e, portanto são importantes para explicar alguns interesses subjetivamente percebidos pelos atores. Os atores 1) podem fornecer razões para seu comportamento, 2) reflexivamente monitorar e potencialmente adaptar seu comportamento e 3) tomar decisões[8].

---

[7] Essa interpretação do materialismo conflita com seu uso convencional derivado do marxismo, que define a base material como um modo de produção e identifica ideologia, cultura e outros fatores ideacionais em uma superestrutura não material. Estendido à preocupação realista com os fatores militares, os meios de destruição seriam tão básicos quanto os meios de produção. De qualquer forma, fatores ideacionais são relevados *a priori* a considerações não econômicas e não militares. Conforme Wendt, o problema é que o marxismo define o modo de produção não só em termos de força (instrumentos), mas também em termos de *relações* de produção. E as relações de produção são fenômenos completamente ideacionais, notadamente instituições ou regras – que são, em última instância, ideias compartilhadas – o que constituem relações de troca e propriedade, quem trabalha para quem, poder de classe e interesse, etc. O fato que as relações de produção são ideacionais significam que capitalismo é em grande parte uma forma *cultural*, não material, e que a "base material" marxista é bombardeada com ideias. Inclusive, o que diferenciaria o capitalismo do socialismo seriam justamente as relações de produção, e não sua materialidade. (Wendt, 1999, p.94)

[8] Segundo Wendt (1987), esses poderes causais diferenciam agentes de outros elementos não-sapientes que constituem estruturas naturais, e, na medida em que Estados podem ser considerados unidades de ação direcionadas a um objetivo (*goal-directed*), também definem o Estado como atores.

Mas é a estrutura social em que se inserem os atores o principal elemento explicativo de outros poderes causais e dos interesses reais dos atores. Por exemplo, o poder causal de um capitalista (investir e desinvestir capital, extrair mais valia do trabalho) e seu interesse real (maximizar lucros, etc.) são funções dos princípios organizadores do modo capitalista de produção, que define sua posição e interesses como capitalista. Da mesma forma, o poder causal do Estado (manter controle sobre recursos e violência sobre determinado território, agir no sistema internacional sem restrições legais, etc.) é conferido pelas estruturas sociais domésticas e internacionais em virtude do que é um Estado. Essas relações estruturais podem ser tão gerais quanto os princípios organizadores do sistema interestatal (p.ex., soberania) que constituem o Estado como tal, ou podem consistir de princípios organizadores localizados do sistema internacional concreto, como a balança de poder, que define tipos particulares de Estado (Wendt, 1987, p.360).

Essa forma de pensar o sistema internacional e o Estado como partes integrantes e indissociáveis de uma estrutura social não prevê qualquer tipo de comportamento específico do agente. O que ela, sim, fornece é um marco conceitual ou uma meta-teoria para pensar sobre sistemas sociais mundiais reais e, a partir daí, desenvolver conceitos que ajudem a entender o comportamento do Estado tanto em função das condições que o tornaram possível, bem como das razões que o levaram a agir de determinada forma e não de outra. Neste marco conceitual, poder e interesse continuam tendo um papel fundamental para explicar o comportamento do Estado; a diferença é que estes elementos são construídos socialmente, e não dados.

1.3. O sistema interestatal capitalista: o desenvolvimento como telos

Para se entender o comportamento do Estado, neste sentido, é primordial termos em conta a estrutura social em que ele se insere. Para tanto, o ano de 1648 é considerado um marco para os estudiosos de relações internacionais. Foi com o fim das guerras religiosas e a celebração do Tratado de Westphalia que se estabeleceram os princípios organizadores do que hoje se conhece como sistema interestatal. A partir de então, os Estados passaram a ser reconhecidos como comunidades políticas independentes, cada qual com um governo particular, que reclamam soberania em relação a um território e populações determinados, e, ainda, como entidades equivalentes perante o direito internacional – todos os Estados reconhecem e devem respeitar a soberania (supremacia interna de suas autoridades e, ao

mesmo tempo, independência das autoridades externas) dos demais Estados. Os Estados são os únicos autorizados a utilizar a coerção física dentro de seu próprio território, e nenhum Estado tem o direito de usar a força, arbitrariamente, contra outro Estado.

O Tratado de Westphalia marca também o segundo ciclo sistêmico da história do capitalismo[9] e o início da hegemonia holandesa na construção do que hoje se entende como o sistema capitalista mundial, baseado no Estado territorial e na economia nacional (Arrighi, 1996, 2007). Arrighi apresenta como aspecto crucial dos desdobramentos do sistema interestatal capitalista a oposição constante entre as lógicas capitalistas e territorialistas do poder. Governantes territorialistas identificam o poder com a extensão e a densidade populacional de seus domínios, concebendo a riqueza/o capital como um meio ou subproduto da busca de expansão territorial. Governos capitalistas, ao contrário, identificam o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos escassos e consideram as aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital (Arrighi, 1996, p.33).

Para o autor, a estratégia de poder da república holandesa baseava-se primariamente não na expansão de seus domínios territoriais, mas sim na expansão do controle sobre o capital-dinheiro e o sistema de crédito internacional: escorava-se no dinheiro e no crédito como meios fundamentais para que as lutas entre Estados territoriais da Europa se transformassem no motor da auto-expansão do capital holandês (Arrighi, 2007). Com a assinatura do Tratado de Westphalia e acordos subseqüentes, à medida que os governantes legitimaram seus respectivos direitos absolutos de governo sobre territórios mutuamente excludentes, estabeleceu-se o princípio de que os civis não estavam comprometidos com as disputas entre os soberanos, princípio que se aplicou fundamentalmente no comércio. Com isso, assegurou-se à iniciativa privada a liberdade para organizar pacificamente o comércio através das jurisdições políticas, mesmo em tempo de guerra – o que refletia não apenas o interesse geral de governantes e súditos no abastecimento confiável de meios de guerra e de subsistência, mas também os interesses particulares da oligarquia capitalista holandesa numa acumulação irrestrita de capital. Assim, a reorganização do espaço político, pela Holanda, a

[9] Arrighi argumenta que a história do capitalismo mundial é marcada por quatro ciclos sistêmicos, em que se pode observar a hegemonia de quatro Estados capitalistas diferentes: as cidades-Estados italianas, a Holanda, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Cada hegemonia foi precedida por um caos sistêmico, que terminou justamente quando um Estado conseguiu atender à demanda sistêmica por ordem. Isto é, quando conseguiu liderar o sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral, em uma noção gramsciana de hegemonia. No esquema interpretativo que propõe, o caos sistêmico constitui uma situação recorrente do sistema interestatal moderno. Um estado de caos e/ou turbulência sistêmicos foi claramente visível quando da instauração do sistema interestatal e repetiu-se duas vezes, tanto enquanto sintoma da desarticulação do sistema tal como instituído sob uma hegemonia, quanto como ingrediente-chave em sua reconstituição sob uma nova hegemonia (Arrighi, 1996).

bem da acumulação de capital marcou o nascimento não só do sistema interestatal moderno, mas também do capitalismo como sistema mundial (Arrighi, 1996, p.43).

Segundo o autor, a expansão do poder capitalista sempre esteve associada não apenas à competição interestatal pelo capital circulante, mas também à formação de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas para controlar o meio social e político em que se realizava a acumulação de capital em escala mundial. Nos últimos 500 anos, essas duas condições fundamentais da expansão capitalista foram continuamente recriadas em paralelo. Todas as vezes que os processos de acumulação de capital em escala mundial, tal como instituídos numa dada época, atingiram seus limites, seguiram-se longos períodos de luta interestatal, durante os quais o Estado que controlava ou passou a controlar as fontes mais abundantes de excedentes de capital tendeu também a adquirir a capacidade organizacional necessária para promover, organizar e regular uma nova fase de expansão capitalista, de escala e alcance maiores do que a anterior (Arrighi, 1996).

O sistema instituído pelos holandeses logo começou a falhar, e do caos sistêmico que se instaurou surgiu a Grã-Bretanha como hegêmona, que empreendeu uma profunda reorganização do sistema westphaliano com vistas a acomodar as novas realidades de poder criadas pela contínua sublevação revolucionaria dos séculos XVIII e XIX, unindo, em uma síntese harmoniosa, as duas lógicas de poder até então divergentes – territorialista e capitalista – no "imperialismo de livre comércio". Esse novo sistema se faz notar em três níveis de análises diferentes, ainda que interrelacionados: (1) um novo grupo de nações emancipadas dos novos e velhos impérios uniu-se ao grupo de Estados dinásticos e oligárquicos que havia composto o núcleo original do Sistema de Westphalia, mas sobre novas bases: as relações interestatais começaram a ser geridas não pelos interesses, ambições e emoções pessoais dos monarcas, mas pelos interesses, ambições e emoções coletivos dessas comunidades nacionais; (2) a desintegração dos impérios coloniais no mundo ocidental foi acompanhada e sucedida pela expansão desses impérios no mundo não ocidental; e (3) ao contrário do Sistema de Westphalia, que se baseava no princípio de que nenhuma autoridade operaria acima do sistema interestatal, o imperialismo de livre comércio estabeleceu o princípio de que as leis que vigoravam dentro e entre as nações estavam sujeitas à autoridade superior de uma nova entidade metafísica, supostamente dotada de poderes sobrenaturais: um mercado mundial, regido por suas próprias leis (Arrighi, 1996).

> A capacidade de reestruturar o mundo – e não apenas o sistema interestatal europeu – conforme seus interesses nacionais foi uma manifestação e hegemonia – ou seja, da capacidade de alegar com credibilidade que a expansão do poder do Reino Unido servia não apenas a seu interesse

> nacional, mas também a um interesse "universal". Central nessa alegação hegemônica foi a distinção entre o poder dos governantes e a "riqueza da nações", sutilmente extraída da ideologia liberal propagada pela intelectualidade britânica. Nessa ideologia, a expansão do poder dos governantes britânicos em relação aos demais era apresentada como a força propulsora de uma expansão generalizada da riqueza das nações. O livre comércio podia minar a soberania dos governantes, mas ao mesmo tempo ampliaria a riqueza de seus súditos, ou, pelo menos, a de seus súditos proprietários (Arrighi, 1996, p.56)

Finalmente, o quarto ciclo sistêmico de expansão e reestruturação da economia capitalista mundial ocorreu sob a hegemonia dos Estados Unidos, que restaurou, reformulando, alguns princípios do Sistema de Westphalia. Arrighi menciona especificamente o direito à autodeterminação, ou seja, o direito de se constituírem em comunidades nacionais e, uma vez constituídos, a serem aceitos como membros plenos do sistema interestatal. Ao mesmo tempo, a provisão de subsistência a todos os cidadãos se tornou o objetivo fundamental a ser perseguido pelos membros do sistema interestatal, isto é, assim como a ideologia liberal da hegemonia britânica havia elevado a busca da riqueza pelos súditos proprietários acima dos direitos absolutos de governantes, a ideologia da hegemonia norte-americana elevou o bem-estar de todos os cidadãos acima dos direitos absolutos de propriedade e dos direitos absolutos de governo (Arrighi, 1996).

Esse princípio fica bem claro no discurso do então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em janeiro de 1949, que inaugurou o que Gilbert Rist (2008) chamou de "a era do desenvolvimento". No quarto ponto desse discurso, Truman afirmou que os EUA deveriam "embarcar em um audacioso programa para disponibilizar os benefícios dos avanços científicos e do progresso industrial para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas" (Truman apud Rist, 2008, p.71). Isso implicaria um engajamento em projetos de cooperação que envolveria não só os EUA, mas também a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências e quaisquer outros países que desejassem juntar-se a este esforço para garantir a democracia e aumentar a atividade industrial e os padrões de vida em regiões assoladas pela miséria. Desde então, o "desenvolvimento" tem sido um conceito amplamente mobilizado com vistas a conferir legitimidade a projetos e demandas políticos dos mais variados grupos sociais: em nome do desenvolvimento, instituições foram criadas, projetos elaborados, obras realizadas, políticas públicas implementadas, projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento começaram a ser desenhados, e intervenções internacionais levadas a cabo.

Isso não significa que o uso da palavra "desenvolvimento" em um contexto socioeconômico fosse algo novo. Pelo contrário, pelo menos desde o século XVIII, com *A riqueza das nações*, de Adam Smith, há uma preocupação com o "desenvolvimento", entendido então como uma variação quantitativa positiva do produto (crescimento econômico). A novidade introduzida por Truman diz respeito à transformação do significado do conceito: até então, "desenvolvimento" era um fenômeno intransitivo, que simplesmente "acontecia". O uso do termo "subdesenvolvimento" no discurso de 1949 evocou não só a ideia de mudança em direção a um "estado final", um *telos*, mas, sobretudo, a possibilidade de realizar essa mudança. Isto é, a possibilidade de "desenvolver" uma comunidade, cidade, região, país fez com que o verbo adquirisse transitividade, ação de um agente sobre outro, enquanto o "subdesenvolvimento" se tornou o estado "natural" das coisas, além de implicar uma alteração também na forma com que o mundo é interpretado (Rist, 2008). Assim, passou-se a acreditar que seria possível, por meio de amplos esforços econômicos, estimulado pelo capital estrangeiro e pela introdução de tecnologia moderna, transformar as economias no sentido de incluir mudanças qualitativas dos processos de produção que resultariam em maior eficiência econômica e no "progresso" idealizado pelos iluministas e incorporado por intelectuais do desenvolvimento como Raúl Prebisch: "além de um ideal de aperfeiçoamento moral, ela [a ideia de progresso] também afirma a possibilidade de melhorar as condições materiais de vida, derrotando os antigos flagelos da fome, da enfermidade e da morte prematura, com o uso apropriado e sistemático da razão" (Gurrieri, 2011, p.17).

Mais recentemente, a concepção de desenvolvimento incorporou mais um elemento complexificador, com a contribuição de Amartya Sen. Ao enfatizar a dimensão ética e política dos problemas econômicos, Sen rompeu com as visões mais estritas do desenvolvimento como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Para Sen (2000), essas questões econômicas podem ser importantes para o desenvolvimento, mas apenas na medida em que possibilitam a expansão da liberdade humana, isto é, aumentam a capacidade de buscar seu próprio bem-estar[10]. Para tanto, é necessário reduzir as situações que obstaculizam a liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos

[10] O bem-estar pode ser concebido em termos da qualidade do "estado" da pessoa, que pode incluir desde coisas elementares, como estar bem nutrido, até outras mais complexas, como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade. Isto é, para Sen, realizar funcionamentos (*to function*) – atividades (como ver, comer, etc.) ou estados de existência ou ser (como estar bem nutrido, estar livre da malária, não estar envergonhado pela pobreza da roupa vestida) – é o traço primário do aspecto do bem-estar. A liberdade para buscar o bem-estar reflete-se na capacidade de escolher dentre vidas possíveis (combinações de funcionamentos) à capacidade para realizar funcionamentos (conjunto capacitário) (Sen, 2001).

e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000, p.18). O crescimento econômico, nesse sentido, seria uma condição necessária para o desenvolvimento, na medida em que permite elevar a renda privada e o financiamento pelo Estado da seguridade social e a intervenção estatal ativa na economia, mas não suficiente. O desenvolvimento envolveria aspectos sociais, culturais e políticos que influenciam a qualidade de vida, tais como incremento da renda e redução da pobreza e da desigualdade social, acesso à saúde e à educação de qualidade, melhores condições de habitação, com acesso a transporte público de qualidade, segurança, e baixos níveis de poluição, melhores condições de trabalho e acesso ao lazer, acesso à tecnologia, etc., metas sintetizadas, por exemplo, nos Objetivos do Milênio da ONU, ou na missão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial.

Rist (2008) elenca uma série de críticas a esta concepção de desenvolvimento. Para começar, ele argumenta que uma definição baseada no acesso à tecnologia e a melhores condições de vida carece de critérios objetivos que permitam que o conceito seja operacional – isto é, que permita a identificação do objeto sem a possibilidade de erro, baseada em características externas comuns a todos os fenômenos. O principal problema das "pseudo-definições" de "desenvolvimento" seria o fato de que dependem da forma que uma pessoa (ou um grupo de pessoas) imagina as condições ideais da existência social, o que seria demasiadamente subjetivo[11].

Mas mais do que a falta de objetividade da definição difundida pelo senso comum, Rist chama a atenção para o fato de que o "desenvolvimento", apresentado como via única, apesar dos custos culturais e ambientais que ele traz consigo, é inerente também às relações de poder. Está claro que, em toda sociedade, as pessoas tentam melhorar as condições de sua

[11] Amartya Sen responderia que central para a avaliação do bem-estar e de como ele é percebido pelo indivíduo é a identificação dos objetos-valor e de quão valiosos eles são, especificando-se o espaço de avaliação e estabelecendo-se um *ranking* de dominância. Só a especificação do espaço de avaliação não responde à pergunta dos valores relativos dos objetos-valor, mas já pode apresentar boa dose de poder discriminatório, tanto pelo que ela inclui como potencialmente valioso como pelo que exclui da lista de objetos importantes. Dependendo do contexto/análise, pode-se conseguir avançar bastante com um número relativamente pequeno de funcionamentos centralmente importantes; noutros, a lista pode ser maior e mais diversificada. O mesmo vale para diferentes capacidades (por exemplo, locomover-se x jogar basquete): nem todas as capacidades têm valor para o bem-estar de uma pessoa, e as que têm não necessariamente têm o mesmo valor. Ainda assim, a dificuldade de selecionar e ponderar não pode ser tomada como uma dificuldade teórica: a valoração relativa de funcionamentos e capacidades diferentes tendem a ser parte integrante do exercício, ainda que seja impossível uma ordenação completa e absoluta. Sen propõe, então, a abordagem de intersecção, que articula somente os juízos que são implicações comuns a todos os pesos alternativos possíveis, a partir da análise gráfica das curvas de indiferença. De qualquer forma, ter mais de cada funcionamento ou capacidade relevante é uma clara melhora, e isto pode ser determinado sem que se chegue a um acordo sobre os pesos relativos a serem atribuídos a diferentes funcionamentos e capacidades (Sen, 2001).

existência, e não se pode questionar a legitimidade desse objetivo, mas isso nada teria a ver com o desenvolvimento pensado por Rist:

> Um conjunto de práticas (econômicas, sociais, políticas e culturais) que requerem, para a reprodução da sociedade, a transformação geral e destruição do ambiente natural e das relações sociais, com o objetivo de aumentar a produção de *commodities* (bens e serviços) ajustada, por meio da troca, à demanda efetiva[12] (Rist, 2008, p.12)

Estreitamente ligado à lógica de acumulação capitalista, e sem relação direta com o bem-estar da população, a defesa do acesso progressivo de todas as nações aos benefícios do "desenvolvimento" – que passa, hoje, como verdade da história da humanidade – se basearia, realmente, na forma com que o Ocidente, em detrimento de todas as outras sociedades, conceitualizaram sua relação com o passado e o futuro[13], no que Latour (apud Rist, 2008) chamou de "universalismo particular": uma sociedade estender a todas as outras valores historicamente construídos nos quais ela acredita.

De qualquer forma, em geral, quando se pensa e se argumenta em favor do "desenvolvimento" atualmente, pensa-se em uma viagem com um ponto de partida, uma forma de viagem e um destino final (Sutcliffe, 1999). Isto é, a ideia dominante de desenvolvimento é a de que este seja uma experiência de nações que iniciam essa jornada a partir de um mesmo lugar (um país subdesenvolvido hoje ou um europeu no século XIV). A forma da viagem é caracterizada pela transferência de mão-de-obra de uma agricultura pouco produtiva para uma indústria e serviços modernos com alta produtividade[14], e que terminam mais ou menos no mesmo destino, onde altos níveis de consumo se encontram com uma alta capacidade produtiva. Ou seja, conforme Celso Furtado (1964, p.29), "um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas", uma vez que estas, "pelo fato mesmo de que tendem a provocar um aumento do produto, criam um excedente que a coletividade pode utilizar, seja para aumentar a capacidade produtiva, seja para a melhoria imediata de seu bem-estar social" (Furtado, 1964, p.30). De qualquer forma, mesmo não restrito ao crescimento econômico, o desenvolvimento se vincularia a processos dinâmicos

---

[12] Todos os trechos de obras em língua estrangeira citados serão traduzidos livremente pela autora.

[13] Para mais detalhes sobre as influências filosóficas sobre a concepção de desenvolvimento, ver Rist (2008).

[14] A industrialização teria a capacidade de promover o desenvolvimento de novas tecnologias, novos produtos e mercadorias, ademais da perspectiva de elevação da renda daqueles que vivem do trabalho.

que representam a ruptura das condições socioeconômicas vigentes, que pressupõem, por sua vez, seu financiamento via acumulação de capital.

Segundo algumas perspectivas teóricas, a melhoria do bem-estar seguiria mais ou menos automaticamente ao progresso econômico, incluindo mais educação, urbanização, mais acesso a serviços médicos, maior longevidade, democracia e direitos humanos. Historicamente, no entanto, percebe-se uma complexidade muito maior não só no que se refere ao progresso técnico, mas também à incorporação de direitos civis, políticos e sociais que hoje são atrelados de alguma forma à modernidade e à condição de "desenvolvido". A expansão de direitos foi fundamental para reduzir os efeitos negativos da industrialização e, simultaneamente, legitimar o Estado: paralelamente à consolidação de seu poder material, o Estado também criou condições para o estabelecimento de identidades coletivas, uma forma de também manter a integração e a coesão sociais[15] (Colliot-Thélène, 1999). Esse processo, no entanto, foi recheado de muita tensão e conflitos sociais, em uma tentativa da sociedade se proteger contra as forças do mercado (movimento e contramovimento) (Polanyi, 2000), o que nem sempre é lembrado pelos analistas.

1.4. Desenvolvimento e a divisão internacional do trabalho: as possibilidades de ação dos países periféricos

Para além do aspecto de transformação das condições de vida da população e da questão da legitimação do Estado, deve-se chamar a atenção para outro elemento do desenvolvimento, mais ligado ao cenário internacional. Estando os países inseridos em uma lógica global do modo de produção, a preocupação com o desenvolvimento pressuporia também um vínculo entre a estrutura econômica doméstica e a divisão internacional do trabalho[16] (Evans, 1995; Prebisch, 2011), na medida em que a percepção de desenvolvimento

---

[15] Conforme Colliot-Théléne, essa função do Estado – a manutenção da integração e da coesão sociais – se dá também e principalmente a partir da dimensão simbólica do poder do Estado, indissociável do conjunto de seus serviços. É pouco provável que um Estado que se revelasse abertamente como simples correia de transmissão dos imperativos de um mercado internacional, alheio ao bem-estar de sua população, pudesse nutrir de forma duradoura o sentimento da identidade cidadã em seus integrantes. Pelo contrário, "a capacidade do Estado de estruturar uma identidade coletiva e subordinar, nessa propensão, todas as outras identidades coletivas, progrediu em compasso com a afirmação de seu poder. Um poder que o cidadão não comprovava apenas como poder coercitivo, mas também como um poder protetor, tanto mais na medida em que se ampliavam os direitos ligados à cidadania (além da justiça e da segurança, igualmente a educação, a saúde, eventualmente a renda mínima, a aposentadoria assegurada)" (Colliot-Thélène, 1999, p.11).

[16] Um sistema social é definido pela existência, dentro dele, de uma divisão do trabalho. Esta, por sua vez, se refere à menor divisão de produção que, a partir de trocas, satisfaz continuamente todas as necessidades – sustento, proteção e prazer – dos atores econômicos daquele sistema social (Wallerstein, 1974). Wallerstein

estaria também ligada ao posicionamento de uma determinada economia no sistema capitalista – centro, periferia, ou semiperiferia. Ou seja,

> o desenvolvimento não é só uma trajetória local de transformação. Ele também é definido pela relação entre a capacidade produtiva local e uma cambiante ordem global de setores. Os países que preenchem nichos setoriais mais recompensadores e dinâmicos são "desenvolvidos". Estar relegado a nichos que são menos recompensadores ou ocupar os elos menos desejáveis nas "cadeia de produção" reduz as chances de progresso. Como a divisão internacional do trabalho é uma hierarquia, preocupar-se com o desenvolvimento significa preocupar-se com seu lugar na hierarquia. (Evans, 1995, p.8)

A questão, para Evans (1995), é que, haja vista que o desenvolvimento nacional está inserido em uma economia global em que algumas posições são mais dinâmicas e lucrativas que outras, quão estruturalmente determinadas são as posições na divisão internacional do trabalho ou se há espaço para agência. Posto de outra forma, os países podem, deliberadamente, mudar a posição que ocupa na divisão internacional do trabalho?

Historicamente, pelo menos desde a Revolução Industrial na Inglaterra, percebe-se que a maior parte dos países sofreu um processo de periferização[17] na divisão internacional de trabalho, enquanto poucos conseguiram alcançar níveis de desenvolvimento autocêntrico (Senghaas, 1985). É certo que assimetrias de níveis de desenvolvimento entre sociedades, civilizações e continentes sempre existiram, mas foi ao longo dos séculos XIX e XX, com a consolidação do capitalismo, que essas diferenças se exacerbaram[18] e, até hoje, o hiato entre desenvolvidos e não-desenvolvidos tende a crescer[19].

Um dos fatores fundamentais para o desenvolvimento, pelo menos entre os casos europeus, parece ter sido um processo de redistribuição (reforma agrária), geralmente

---

(1974) identifica dois tipos de sistemas sociais: mini-sistemas (que já não existiriam mais) e sistemas-mundo. Os últimos, por sua vez, se dividiriam entre império-mundo, caracterizado pela existência de um sistema político comum, além da divisão do trabalho, e economia-mundo. Capitalismo e economia-mundo (única divisão do trabalho, mas múltiplas unidades políticas e culturais), segundo o autor, seriam lados opostos da mesma moeda.

[17] "A periferização frequentemente significa não só a redução dos níveis de desenvolvimento já alcançados, como também implica rebaixamento das sociedades menos desenvolvidas a um posto avançado (*outpost*) da mais desenvolvida; nos casos mais extremos, [tornam-se] enclaves de monocultura para produção de alimentos e extração de matéria-prima" (Senghaas, 1985, p.16)

[18] A proporção entre os mais desenvolvidos e menos desenvolvidos, em 1700, era de 2 para 1; no fim do século XIX, de cinco para um; quinze para um em 1960; e um para 45 em 1980. O hiato entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população mundial era 1 para 30 em 1960 e 1 para 74 em 1997. (Rist, 2008)

[19] Segundo o autor, a combinação de pelo menos dois fatores foi essencial para consolidar essa tendência à periferização da atual ordem econômica mundial: o primeiro diz respeito ao salto qualitativo dado pela da Inglaterra nos séculos XVIII e XIX, produto da revolução agrária, industrial e comercial, que acabou resultando em um notável aumento da eficiência da economia inglesa. O segundo elemento seria a facilitação da comunicação e do tráfego internacionais na segunda metade do século XIX, que permitiram a penetração dos produtos de massa ingleses nos mercados internacionais.

denominado de "desfeudalização" ou decomposição das relações feudais de produção, *antes* da industrialização[20] (Senghaas, 1985). Mas não só isso, diversos estudos mostram que o desenvolvimento autocêntrico foi uma decisão política, no qual o Estado teve um papel fundamental (1) ao garantir as instituições, permitindo que indivíduos e firmas se envolvessem em atividades econômicas; (2) ao quebrar a resistência ao mercado e, ao mesmo tempo, moderar os impactos do mercado por meio da regulação e de políticas sociais, tornando a economia de mercado sustentável; (3) ao assegurar as condições para a cooperação, equacionando os problemas de ação coletiva; e também (4) ao estimular ativamente o crescimento econômico por meio de políticas industrial, comercial e tecnológica, ao contrário do que pressupõe a ortodoxia da economia política (Gerschenkron, 1962; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Senghaas, 1985; Polanyi, 2000; Chang, 2004; Lange e Rueschemeyer, 2005; Reinert, 2007).

Mais especificamente, Senghaas observou, entre os casos europeus de desenvolvimento autocêntrico, duas estratégias para lidar com o "desafio inglês": associativa ou dissociativa. A primeira significa que os países aceitaram abertamente o desafio e adaptaram-se à economia superior por meio da divisão do trabalho (livre comércio). A segunda estratégia aceita o desafio buscando desenvolver o potencial econômico doméstico com medidas mais ou menos protecionistas, de forma que a competição internacional não fosse o critério que guiasse a promoção do desenvolvimento (Senghaas, 1985, p.27). A partir dessa classificação, observou cinco variações de respostas nacionais no século XIX e XX: 1) desenvolvimento dissociativo baseado no impulso dinâmico do mercado doméstico[21]; 2) desenvolvimento associativo orientado à exportação[22]; 3) desenvolvimento associativo-

---

[20] Segundo o autor, as sociedades que não passaram pelo processo de redistribuição antes do crescimento industrial terminaram como periferia; e podem-se observar casos particularmente graves de periferização onde as supostas reformas agrárias levaram a uma distribuição mais desigual de terra e poder do que as existentes antes das reformas: menciona Portugal, Espanha, sul da Itália, partes da Grécia e Romênia, por exemplo. Fatores como recursos naturais abundantes, população numerosa, consolidação territorial precoce do Estado-nação, investimento em infraestrutura, investimento estrangeiro e transferência de tecnologia, entre outros, promoveram o desenvolvimento em um contexto de processo de modernização da agricultura e industrialização e não tiveram o mesmo resultado em contextos desfavoráveis à modernização agrícola (Senghaas, 1985, p.58).

[21] Geralmente se refere a casos de sociedades numerosas com o desenvolvimento em certa medida avançado: França, Alemanha, Áustria-Hungria. A Bélgica é mencionada como único Estado pouco populoso que buscou essa estratégia (a partir de 1830). A ênfase era na atividade econômica privada, isto e, no investimento de empreendedores privados e no consumo de equipamento e bens de consumo de massa por domicílios privados. Apesar de haver investimento público e demanda pública, bem como promoção industrial e agrícola pelo Estado, eles não desempenhavam um papel central no processo de desenvolvimento. O comércio exterior existia, claro, mas não moldou o crescimento econômico como em outros casos.

[22] Tipo de desenvolvimento encontrado somente na Suíça (a partir do fim do século XVIII) e Holanda (desde a segunda metade do século XIX). Segundo este modelo, economias nacionais, totalmente expostas à competição do mercado global, supostamente se desenvolvem de acordo com o princípio das vantagens comparativas. Atividades exportadoras são promovidas, em geral sem que o mercado doméstico tenha-se desenvolvido. Como

dissociativo[23]; 4) desenvolvimento dissociativo Estado-capitalista[24]; 5) desenvolvimento dissociativo Estado-socialista[25]. A escolha por um ou outro caminho dependeu de inúmeros fatores, entre os quais se destacam: a) o nível de desenvolvimento alcançado pela sociedade desafiada no momento da "competição deslocadora" iminente, isto é, o grau em que as estruturas feudais tradicionais tinham-se desintegrado e os níveis de modernização da agricultura, de ampliação da industrialização e do comércio; b) o tamanho da sociedade desafiada[26]; e c) o ponto no tempo em que o desenvolvimento tardio foi impulsionado – quanto mais tarde, maior a brecha a ser superada, o que não significa que uma resposta rápida tenha garantido o sucesso de suas políticas.

Senghaas argumenta que a maioria dos países hoje considerados desenvolvidos passou por fases críticas em que aconteceram mudanças nas próprias trajetórias de desenvolvimento, para o bem ou para o mal, a partir de uma posição desvantajosa se comparados à Inglaterra do século XVIII e XIX. Em todos os casos de sucesso, em maior ou menor grau, houve uma forte atuação do Estado por meio de políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) para fomentar, e não só proteger, a indústria nascente durante seu período de desenvolvimento: Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Holanda, Suíça, Japão e os *New Industrialized Countries* (NICs). Nem mesmo a Grã-Bretanha, considerada o baluarte do *laissez-faire*,

---

no tipo anterior, o desenvolvimento econômico começou do s setor privado e ajustado à demanda privada. Para ser competitivo em certos nichos de mercado, a ind;ustria de engenharia, como as de bens de consumo, tiveram de se concentrar em um número limitado de produtos altamente especializados, o que requereu uma mão de obra altamente treinada e qualificada.

[23] Entre os países que adotaram, com sucesso, essa estratégia se encontram Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Tal estratégia consiste em uma primeira fase predominantemente associativa, em que há um incremento das exportações – setores de agricultura, silvicultura, e recursos minerais voltados principalmente para as exportações. Em seguida, políticas de desenvolvimento dissociativas foram implementadas, em um padrão de industrialização via substituição de importação. Como nos casos I e II, a atividade econômica privada tem precedência, mas a extensão da intervenção estatal em configurar as condições econômicas externas para o processo de industrialização foi considerável.

[24] Este tipo de resposta nacional é marcado pela primazia das dinâmicas da economia doméstica. Todavia, em contraste com o primeiro tipo, o impulso dinâmico não deriva de uma atividade econômica privada autônoma, mas sim de um grau considerável da promoção industrial pública, principalmente via investimentos na indústria pesada e engenharia, demanda estatal por armamentos e estabelecimento de infraestrutura. O Japão é considerado um caso de sucesso. A Rússia czarista também seguiu esse curso, ainda que tenha fracassado. Até um certo ponto, a Itália pós-1890 também se inclui nesse tipo.

[25] Nesse tipo-ideal, Senghaas inclui sociedades em desenvolvimento que, tendo sido originalmente relegadas à periferia no sistema econômico mundial tradicional ou tendo permanecido relativamente isolados e subdesenvolvidos, hajam-se descolado dos mecanismos de reprodução do sistema capitalista durante o século XX. União Soviética e Mongólia foram os casos mais antigos, seguidos, depois da II Guerra Mundial, pela China, Coréia do Norte, Albânia, Cuba, e Europa do Leste (como Polônia, Hungria, Bulgária, Romênia e Iugosávia).

[26] Estados populosos são protegidos pelo seu tamanho, dado que a participação relativa do comércio exterior no Produto Interno Bruto é menor – o que não significa que a probabilidade de sucesso do desenvolvimento seja necessariamente maior. Por outro lado, Estados menores estão mais expostos à concorrência diferencial entre sociedades mais e menos desenvolvidas.

prescindiu da ajuda estatal para destacar-se[27] (Chang, 2004). Em todos os casos, proteção tarifária foi um instrumento importante na estratégia de desenvolvimento desses países, mas de forma alguma o único. Estes países lançaram mão também de subsídios às exportações, dedução tarifária em insumos usados em exportações, concessão de direito de monopólio, formação de cartéis, créditos direcionados, planejamento de investimento, planejamento de mão-de-obra, apoio a projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), promoção de instituições de fomento à cooperação público-privada, espionagem industrial (Chang, 2004).

Mas mais do que isso, conforme Boschi e Gaitán (2013), quando se pensa o papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento, mais do que a análise dicotômica "ausência-presença", devemos ter em conta que mais Estado não significa, automaticamente, melhor. A discussão deveria focar-se na aquisição de capacidades estatais, definidas, resumidamente, como a habilidade de poder estabelecer objetivos e poder cumpri-los de modo eficiente, em uma série de arenas públicas. Isso demandaria, em primeiro lugar, o fortalecimento de capacidades burocráticas, o que guardaria relação com a eficiência das medidas implementadas, a necessidade de gerar memória institucional nas agências do Estado, a possibilidade de avaliar políticas de modo a estabelecer correções de rumo, etc. (Boschi e Gaitán, 2013, p.52)

Nesse sentido, pode-se dizer que a trajetória institucional/burocrática dos Estados desenvolvidos e as medidas implementadas deram a eles vantagem nas relações econômicas globais, resultado do processo de "concorrência deslocadora" (*displacement competition*) desatado pelo contato de sociedades com níveis de desenvolvimento assimétricos, dentro da sociedade menos desenvolvida e menos eficiente:

> Se a sociedade superior pode produzir mais bens, melhores e mais baratos, se ela inunda o mercado com novos produtos e novos processos de produção, se ela domina o progresso tecnológico e se diferencia pela especial competência organizacional (administração), então requerem-se esforços massivos por parte da sociedade menos desenvolvida para não ser empurrada para a periferia da economia global (Senghaas, 1985).

Tal situação é agravada pelo fato de que o ritmo continuamente crescente do desenvolvimento tecnológico impõe aos países que estão empreendendo a industrialização a criação de veículos institucionais cada vez mais eficazes para mobilizar o financiamento

[27] A dinastia Tudor implementou políticas de deliberado fomento à indústria nascente e, em um momento posterior, de proteção à indústria têxtil e naval. Importantes reformas da legislação mercantil, notadamente a de 1721, também foram essenciais para promover a indústria manufatureira. E mesmo depois da Revolução Industrial, quando sua superioridade tecnológica já era incontestável, a Grã-Bretanha não renunciou à política de fomento industrial, aplicando rígida proteção tarifária, exceto por um breve período em que de fato se praticou o livre comércio (aproximadamente, de 1860 a 1880) (Chang, 2004).

industrial (Gerschenkron, 1962). Isto é, se se considera a sucessão histórica das reações variadas ao crescente diferencial de concorrência internacional e crescente pressão em direção à periferização desde o começo do século XIX, chega-se à inevitável conclusão de que o desenvolvimento tardio tornou-se cada vez mais difícil e cada vez mais dependente da ação estatal à medida em que se afasta da revolução industrial inglesa.

Uma das explicações para essa dificuldade de desenvolver-se se relaciona com uma das preocupações manifestadas por Raúl Prebisch a respeito da distribuição internacional dos progressos técnicos e de seus frutos, na ordem capitalista mundial. Segundo este importante autor do estruturalismo cepalino, o vínculo funcional com o centro e as condições estruturais condicionariam em grande medida a inserção internacional dos países periféricos no sistema global. A partir dessa condição, iniciar-se-ia um processo de transformação cujas conseqüências – heterogeneidade dos níveis de produtividade e de renda causada pela penetração "irregular" do progresso técnico e pela especialização produtiva – deixariam uma profunda marca na estrutura econômica e social local pela incapacidade da periferia de reter totalmente as rendas geradas por seu próprio desenvolvimento, os frutos de seu progresso técnico (Prebisch, 2011).

Outro fator identificado – na realidade, intimamente ligado à incapacidade de retenção da riqueza na periferia – são as tentativas, por parte dos países centrais, de se "chutar a escada" [28] pela qual ascenderam às posições que ocupam (Chang, 2004). Foi isso que fez a Inglaterra quando se viu em condições de competição privilegiadas. Em relação a suas colônias, implementou políticas para incentivar a produção de produtos primários, instituiu a ilegalidade de algumas atividades manufatureiras, proibiu a exportação de produtos que concorriam com produtos ingleses e proibiu autoridades coloniais de usar tarifas como proteção à indústria nas colônias. Com países semi-independentes, assinou tratados desiguais, que envolviam a imposição de tetos tarifários, quase sempre em torno de 5%, e a privação de autonomia tarifária. E tentaram de tudo para impedir a difusão da tecnologia aos países concorrentes, como a proibição da emigração de trabalhadores especializados e da exportação de maquinários (Chang, 2004).

---

[28] Chang (2004) toma emprestado o termo do economista alemão do século XIX Friedrich List a respeito do livre-comércio: "É muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude *chutar a escada* pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. (...) Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que *chutar a escada* pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade" (List, 1885 apud Chang, 2004, p.17. Grifo na versão de Chang)

Atualmente, o "chutar a escada" se dá por meios ainda mais institucionalizados, como os regimes internacionais[29] de comércio e finanças materializados na Organização Mundial de Comércio (OMC) e em instituições multilaterais de crédito, como Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, dominados pelos países centrais. Tais instituições estabelecem e difundem normas e regras de "boas políticas" e "boas instituições" tendo como promessa o tão sonhado "desenvolvimento", como se fossem receitas de sucesso, ainda que os países hoje desenvolvidos não tenham contado com elas na época de seu próprio desenvolvimento (Chang, 2004). Livre comércio, política macroeconômica restritiva, forte defesa aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e governança empresarial transparente e orientada para o mercado, proteção do meio ambiente, Banco Central "politicamente independente", entre outros, são aspectos que hoje, travestidos de princípios neutros e isentos das organizações internacionais, conformam a ordem internacional. É com estes princípios que os países em desenvolvimento têm de lidar para tentar inserir-se na ordem internacional em uma posição mais vantajosa, e ao fazê-lo, transformar a própria estrutura internacional.

O questionamento do *status quo*, logicamente, parte daqueles que estão numa condição de subalternidade ou dependência. Os países centrais, claramente, não pensam na sua estratégia de inserção internacional/estratégia de desenvolvimento – afinal, eles já ocupam posição privilegiada na estrutura de poder e produção capitalista global. Mas o fato de que a predominância de temas como segurança, guerra e paz na política externa dos países centrais seja vista como uma conseqüência do fato de que a "questão do desenvolvimento" já esteja resolvida para estes países, ao contrário da periferia, como sugerido por Raúl Bernal-Meza (2005), é também uma expressão da força ideológica presente nesse ciclo sistêmico; como se o desenvolvimento e subdesenvolvimento não fossem partes constitutivas das relações capitalistas globais. Bernal-Meza, bem como outros autores, se esquece de que a atuação dos agentes é fundamental para a produção e reprodução de uma estrutura, de forma que negociações comerciais e a luta por acesso a matérias-primas e recursos estratégicos – que leva, inclusive, países a guerras –, bem como a questão da definição das normas, regras e práticas internacionais no que diz respeito aos padrões de comportamento econômico e político são fundamentais para a manutenção desses países no centro da economia global e,

[29] Regimes internacionais são entendidos como um "conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais" (Krasner, 1993, p.2)

principalmente, que estes países detêm maior poder de influência na condução da política e da economia internacionais.

Com isso, pode-se dizer que a política externa – entendida, por agora, como a orientação administrativa de um governo direcionada ao mundo exterior – é fundamental não só para os países periféricos, mas também para os países centrais, no que tange à inserção no sistema interestatal capitalista. É por meio dela que os países lidam com as relações geopolíticas de dominação e competição interestatal, com a comunicação internacional de ideias e modelos de políticas públicas, e com padrões econômicos mundiais de comércio, divisão da atividade produtiva, fluxos de investimentos e finanças internacionais. Talvez a necessidade e a importância que a política externa adquire nas trajetórias de desenvolvimento nacional sejam mais claras para os países periféricos, dado que suas possibilidades de ação são, certamente, mais reduzidas do que as de um país central, limitadas pela sensibilidade, a vulnerabilidade e a dependência de sua condição periférica. Um Estado não pode fugir à sua própria realidade no sistema internacional no que diz respeito às relações de poder político-militar e econômico. Um país central na economia capitalista mundial tem certos poderes, responsabilidades e interesses derivados de sua posição na estrutura social que um Estado periférico não tem e que, ademais, impõem limites à ação periférica.

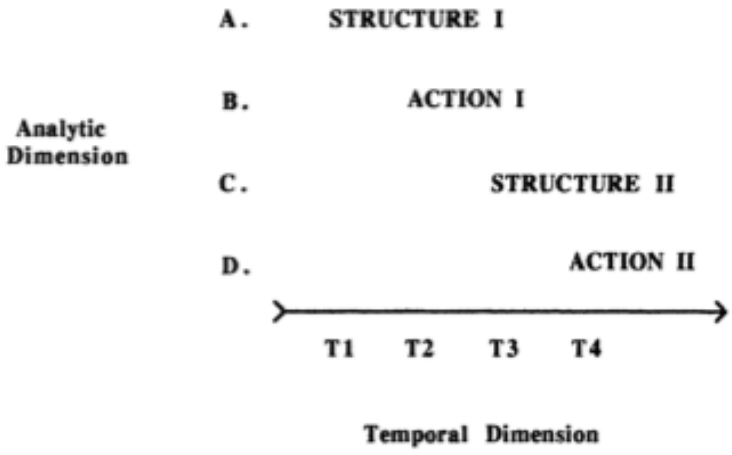
Isso não implica necessariamente que não haja margem de manobra para a ação internacional. Pelo contrário, diferenças significativas podem ser observadas na ação externa de países com capacidades similares, nos mesmos contextos. Foi assim com a Argentina e o Brasil na década de 1990, como se verá nos capítulos seguintes. E se há margem para variância na ação estatal, isso quer dizer que esta não é totalmente determinada pela estrutura internacional. A questão, então, é: como explicar o comportamento internacional do Estado?

1.5. Os Estados como atores e estrutura e a formulação da política externa

É importante ressaltar que não existe ação social no vácuo. Isso significa que um Estado não pode agir fora da estrutura e das relações de poder que ela estabelece, ou seja, um Estado age a partir dos princípios, normas, regras e instituições do sistema interestatal capitalista criado e recriado ao longo dos últimos séculos. As estruturas internacionais geram as “regras do jogo” dentro do qual os Estados interagem, e essa interação também é marcada pelos interesses e relações de poder que limitam suas possibilidades de ação. Da mesma forma, a ação, ao mesmo tempo em que reforça a estrutura, também a transforma.

Carlsnaes (1992) menciona o conceito de “morfogênese” desenvolvido por Margaret Archer para explicitar o caráter cíclico da relação entre agência e estrutura. “A perspectiva morfogenética não é só dualística, mas seqüencial, tratando de ciclos infinitos de condicionamento estrutural/interação social/elaboração estrutural – portanto desvendando uma relação mútua dialética entre estrutura e ação” (Archer 1985 apud Carlsnaes, 1992, p.259). Assim, a estratégia de descobrir (*uncover*) ciclos morfogenéticos que podem ser analiticamente quebrado em intervalos, a fim de penetrar as relações entre estrutura e ação, constitui o centro de sua solução epistemológica ao problema discutido na primeira seção deste capítulo, e se baseia em dois pressupostos ontológicos simples: a estrutura logicamente precede a ação que a transforma; e a elaboração estrutural logicamente sucede essas ações. Com isso se encapsula a noção ontológica de um ciclo contínuo de interações ação-estrutura, um processo dialético que não só serve para conferir tanto continuidade e mudança ao sistema social, mas também pode ser penetrado analiticamente como conseqüência de seus impulsos essencialmente seqüenciais na transformação social, como na figura abaixo (Carlsnaes, 1992).

Figura 1: Modelo de Ciclos Morfogenéticos



Fonte: Carlsnaes (1992)

Esse modelo, no entanto, ainda deixa em aberto os determinantes da ação estatal. Que a ação estatal esteja *limitada* pela estrutura internacional de poder não significa, de forma nenhuma, que ela seja totalmente *determinada* por ela. Ainda que fatores internacionais exerçam fortes pressões sobre o comportamento internacional do Estado, exceto por uma situação de ocupação real, a observação empírica indica que alguma margem de manobra na resposta ao ambiente permanece. Nesse sentido, devemos buscar recuperar a ontologia do próprio Estado e o que constitui os interesses nacionais para encontrar as variáveis explicativas da política externa.

Em termos gerais, uma abordagem realista trataria o Estado como um ente unitário, racional, coeso, com preferências estáveis e capacidades similares de extração de recursos da sociedade. Os Estados agiriam em termos de interesses, que se expressam pela busca de poder (militar e econômico). Não só se pressupõe um Estado sem conflitos ou divisões internas, mas também assume uma política externa coerente e congruente com o interesse nacional. Isto é, interesse nacional e interesse do Estado seriam sinônimos e o diplomata representa esse interesse no plano externo, buscando maximizá-lo vis-à-vis os interesses dos demais Estados (Lima, 2000).

Uma abordagem como esta, no entanto, simplifica demasiadamente um ator complexo e central para as relações internacionais. É certo que existe certa autonomia do Estado, isto é, ele pode formular e buscar atingir certos objetivos independentemente das demandas e interesses de grupos sociais, classes ou sociedade[30]. Estados podem ser vistos como organizações por meio das quais funcionários estatais podem buscar atingir diversos objetivos, de forma mais ou menos autônoma em relação à sociedade. Obviamente, a autonomia do Estado vai depender da presença de oficiais leais e qualificados e de recursos ou instrumentos que permitam que ele atinja seus objetivos[31]. Ademais, deve-se avaliar o Estado *em relação* aos contextos socieconômicos e políticos, que também são ocupados por atores dotados de interesses e recursos (Skocpol, 1985). Nesse sentido, os Estados, além de atores, são também estruturas, elas próprias produtos históricos de suas sociedades, dentro das quais agem outros atores individuais e coletivos (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), e que influenciam os significados e os métodos da ação política (*politics*) de todos os grupos e classes de uma sociedade (Skocpol, 1985). Isso significa que os Estados devem ser tomados

[30] Como afirmou Theda Skocpol, por exemplo, o vínculo de Estados com as estruturas transnacionais e com fluxos internacionais de comunicação podem encorajar os principais funcionários estatais a buscar estratégias transformativas mesmo diante da indiferença ou resistência de forças sociais politicamente de peso. Da mesma forma, a necessidade básica de Estados de manter o controle e a ordem [internamente] podem estimular reformas de iniciativa do Executivo, ou a simples repressão). Em particular, parece que é mais provável que coletividades organizacionalmente coerentes de funcionários estatais, especialmente coletividades de funcionários de carreira relativamente insulados dos laços com interesses socioeconômicos correntemente dominantes, lancem novas estratégias estatais em tempos de crise. Da mesma forma, coletividades de funcionários / burocratas podem elaborar políticas públicas já estabelecidas de formas distintas, agindo de forma relativamente contínua em um longo período de tempo. Ou seja, a orientação extranacional dos Estados, os desafios que possam enfrentar ao manter a ordem doméstica e os recursos organizacionais que coletividades de funcionários estatais sejam capazes de extrair e utilizar podem ajudar a explicar a ação autônoma do Estado (Skocpol, 1985).

[31] Skocpol afirma que esses recursos estão ancorados nas relações institucionais que são de lenta mudança e impermeáveis às manipulações de curto-prazo. A melhor situação para o Estado seria um fluxo regular de graduados universitários, incluindo muitos com treinamento técnico sofisticado, para as carreiras oficiais com alto *status*, de forma que se evite que aqueles mais ambiciosos e exitosos abandonem a carreira em favor de posições no mercado de trabalho fora do Estado. Contudo, se essa relação não se estabeleceu no começo da era industrial, é difícil desfazer os padrões alternativos menos favoráveis ao Estado .

como instituições e atores sociais por definição, influenciando os cursos das mudanças econômicas e sociais, mesmo quando são moldados por elas (Evans, 1995).

Esses dois aspectos se vinculam com a ontologia do Estado que Graham T. Allison desenvolve em seu livro "A Essência da Decisão" (1988). Na realidade, Allison apresenta três modelos teóricos – ou "lentes conceituais" – para analisar o processo decisório em política externa, mas o primeiro diz respeito ao modelo de Estado racional, unitário e maximizador de ganhos no plano internacional, considerado, neste trabalho, insuficiente para dar conta de explicar a tomada de decisão em política justamente porque desconsidera toda a especificidade do Estado como estrutura. Segundo o autor, a política externa pode ser também encarada como resultado de inumeráveis e, com freqüência, conflitivas ações menores, adotadas por indivíduos localizados em diversos níveis de organizações burocráticas que estão a serviço de uma variedade de fins nacionais, fins organizacionais e objetivos políticos que só são compatíveis de maneira parcial (Modelo II – Processo Organizacional). O Estado, nesse sentido, é visto não como uma unidade, mas como a aliança de algumas organizações semi-independentes, que se movimentam de acordo com procedimentos-padrão de operação, já cristalizados pela rotina.

Conforme o Modelo III, denominado Política Governamental ou Burocrática, a ação estatal seria o resultado (*outcome*) do jogo competitivo entre os grupos que compõem a cúpula da burocracia, aqueles jogadores posicionados hierarquicamente no interior da estrutura burocrática; isto é, são resultado de um processo político, marcado pela disputa entre indivíduos que compartem o poder dentro do Estado, e que não necessariamente tenham interesses homogêneos – as próprias prioridades e percepções estão conformadas pelas posições dos indivíduos na burocracia. Com isso, pode ser que a decisão adotada seja uma mescla das preferências conflitivas e do poder desigual de indivíduos, o que não reflete os propósitos de nenhuma pessoa ou grupo específico.

Em outras palavras, a tomada de decisão em política externa seria essencialmente um processo político e, como tal, envolve uma diversidade de fins e valores que devem reconciliar-se antes de tomar-se uma decisão, na presença de enclaves competitivos dentro do grupo principal, cada um dos quais se identifica com políticas e fins alternativos. A relevância que tenha o poder relativo de tais enclaves para a decisão final está diretamente relacionada com a influência de seus fins ou com a eficácia de seus argumentos, bem como da capacidade material do Ministério. Isto é, a tomada de decisão em política externa é um processo feito de "conflitos e consensos", em que, quando existem propostas políticas rivais, aparecem as

técnicas de alianças habituais (persuasão, acomodação e pacto), até que se criem consensos capazes de sustentar uma política (Hilsman apud Allison, 1988, p.230).

A título de ilustração, Allison (1988, p.27) recupera uma analogia comum para caracterizar as relações internacionais: o jogo de xadrez. Tendo a visão reduzida a uma tela sobre a qual se projetam apenas as jogadas, e não o modo pelos quais estas são levados a cabo, um observador poderia ser levado a imaginar que os movimentos provêm de um jogador individual de acordo a táticas e planos orientados a alcançar o triunfo como objetivo (modelo clássico). No modelo de Processo Organizacional, o observador, analisando várias jogadas, perceberia um padrão de movimentos e concluiria que o jogador de xadrez deixaria de ser um indivíduo para ser substituído por uma difusa aliança de organizações semi-independentes, cada uma movendo as peças de acordo a procedimentos padronizados e rotinizados. Finalmente, o mesmo padrão de jogo pode sugerir a um analista do modelo político-burocrático que os movimentos das peças seriam resultado de uma decisão colegiada, a partir da negociação de um número determinado de jogadores, com objetivos específicos e que compartilham poder sobre as peças. Nos dois primeiros casos, a política doméstica (*politics*) permanece obliterada, enquanto no último ela se destaca.

As proposições de Allison não são isentas de críticas. Krasner (1972), por exemplo, discorda do pressuposto do modelo III e ressalta a importância do presidente na definição da política externa – especialmente porque tem o poder de nomear os demais "jogadores" da política burocrática, o que faria com que seus valores e objetivos sejam compartilhados pela cúpula burocrática, e de moldar os "canais de ação" da burocracia. Com isso, segundo Krasner, os modelos II e III de Allison seriam mais convincentes para interpretar problemas de implementação do que a formulação da política externa.

Hollis e Smith (1986) argumentam que o modelo III converte o indivíduo em títere, cujo interesse político decorreria da posição que ele ocupa na estrutura burocrática, e se equivoca ao tratar a tomada de decisão como algo mecanicamente determinado. Para os autores, deve-se valorizar a personalidade dos tomadores de decisão na constituição da percepção e também das decisões, pois é ela que orienta não somente a definição do problema, mas também a decisão dos atores em contexto de informação incompleta. Nesses termos, a racionalidade aqui não é atributo universal (como pressupõe o modelo I), pois a personalidade influencia o tipo de julgamento que o ator realiza, mas pode-se demonstrar como os atores justificam racionalmente suas ações e seu papel. Essas "crenças racionalizadas" (*reasoned belief*) e os "julgamentos racionalizados" (*reasoned judgements*) são distintas da idéia de racionalidade como processamento de dados do Modelo do Ator

Racional e representam a fusão dos aspectos burocrático (estrutural) e calculista (racional) no desempenho de papel.

Diferentemente dos outros modelos, a proposta de Hollis e Smith preocupa-se mais em demonstrar como o poder opera do que em determiná-lo *a priori*[32]. No contexto de interação dos *role-players*, o poder é concebido como função tanto da posição ocupada pelo ator quanto da sua habilidade em utilizar os recursos de poder que essa posição lhe confere. Essa concepção reduz a determinação presente na proposta de Krasner, pois, mesmo no caso do cargo com maior grau de poder (a Presidência), sua efetivação dependerá da habilidade do ocupante em utilizá-la. Por outro lado, porém, os autores preocupam-se em ressaltar que toda política, a despeito da motivação do ator, deve ser apresentada como legítima e plausível no fórum de decisão onde ela deve ser aprovada. No caso da política externa, trata-se da linguagem do interesse nacional, que, por um lado, habilita o ator a formular suas preferências de forma convincente e, por outro, constrange sua ação, qualquer que seja sua motivação pessoal.

Nos termos de Robert Putnam (1988), os tomadores de decisão em política externa jogam um "jogo de dois níveis" em dois tabuleiros distintos, conciliando não só os constrangimentos e incentivos dados pela estrutura e conjuntura internacionais, mas também as disputas políticas que se travam em âmbito doméstico e seus efeitos sobre a política externa.

> No nível nacional, grupos domésticos buscam seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a eles, e os políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais buscam maximizar sua própria habilidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas do desenvolvimento externo. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais enquanto seus países continuarem interdependentes, ainda que soberanos (Putnam, 1988, p.433).

O espaço de ação do negociador internacional é dado pelo tamanho do *win-set*, ou conjunto de preferências aceitáveis domesticamente ou atraentes para a base de apoio político (*constituency*) doméstica. Tal conjunto de preferências depende, por sua vez, de inúmeros fatores domésticos, incluindo a distribuição de coalizões, a natureza da instituição representativa, e as estratégias domésticas usadas pelos negociador. E este ainda tem a

[32] Hollis e Smith (1986),consideram que o poder atua em três dimensões distintas: 1) a diz respeito à capacidade de fazer prevalecer sua preferência em conflito aberto; 2) refere-se à capacidade de manter visões opostas fora da agenda; 3) trata da capacidade do ator em influenciar ou mesmo moldar as preferências alheias.

possibilidade de manipular tanto o *win-set* quanto a própria *constituency* doméstica para favorecer determinado resultado na negociação[33].

O foco do modelo de jogos de dois níveis está no negociador e na possibilidade de se alcançar acordos. No livro organizado por Peter Evans, Harold Jacobson e Robert Putnam, "Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics" (1993), vários autores contribuem para tornar o modelo de Putnam uma teoria, tendo em conta (1) a relativa autonomia do tomador de decisão e (2) que alcançar acordos depende não só da estratégia do negociador, mas também das configurações domésticas e internacionais dos interesses (Evans, 1993). Este é um esforço importante na abordagem de um processo não contemplado por teorias clássicas das relações internacionais. Não obstante, o ponto que nos interessa aqui é o de que, ao considerar o tomador de decisão – o negociador, o chefe de governo, etc. – um ator forçado a equilibrar as preocupações domésticas e internacionais, essa abordagem é estatocêntrica não no sentido realista de enfatizar o Estado como unidade de análise, mas no sentido de ver o Chefe do Executivo, ou, em termos mais amplos, os agentes estatais, como atores que não podem ser reduzidos a reflexos da pressão das bases de apoio domésticas, ainda que constrangidos por elas.

Há outras abordagens que focam nos fatores cognitivos dos tomadores de decisão. Carlsnaes (1992), por exemplo, aplica o modelo morfogenético a sua teoria de política externa, desenvolvida em um livro anterior, corrigindo o que o próprio autor considerava uma falha, que era não prever como se dá essa dinâmica entre agente e estrutura. O argumento anterior era o de que uma política externa pode ser explicada a partir de uma abordagem *tripartite*, que consiste de dimensões *intencional*, *disposicional* e *estrutural*. Essas dimensões seriam analiticamente autônomas, mas intimamente vinculadas, no sentido de que podem ser agrupadas de forma lógica para dar mais consistência à explicação da política externa.

Uma explicação somente em termos da dimensão intencional é possível (e muito comum) e indica essencialmente os parâmetros explicativos para todos os tipos de análises "racionalistas" da ação, que se dá em termos de escolhas e preferências. Essa explicação pode ser aprofundada, introduzindo-se uma determinação causal sobre por que as escolhas e

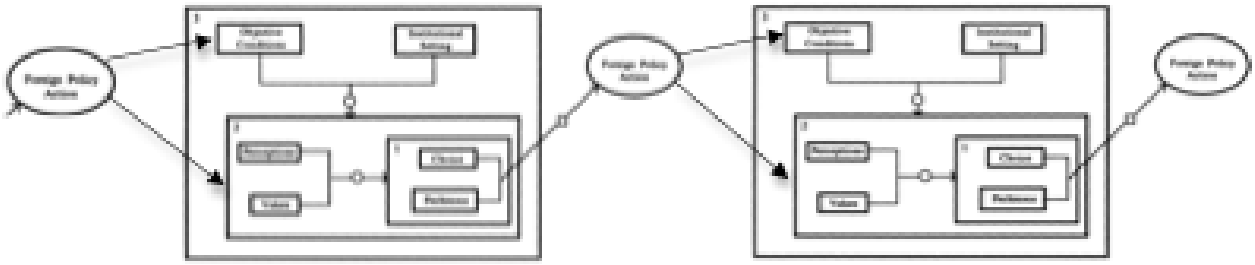
[33] A abordagem do Jogo de Dois Níveis sugere que o tomador de decisão pode ganhar influência de várias formas. A mais fundamental é explorar sua liberdade de agir autonomamente dentro do *win-set*. Desde que o tomador de decisão permaneça dentro do *win-set*, ele poderá manipular os termos de acordo segundo o resultado preferido pessoalmente. No sentido contrário, o poder exclusivo de negociar internacionalmente e submeter itens à ratificação doméstica dá ao tomador de decisão o poder de veto sobre qualquer acordo, a ser exercido simplesmente por se recusar a negociar a sério ou a submeter qualquer acordo à ratificação. O tomador de decisão pode adotar estratégias para alterar o *win-set* doméstico, como uma reforma social ou institucional. Em geral, quanto maior o controle do tomador de decisão sobre esses instrumentos, e menor o custo de exercer tal controle, maior será sua habilidade de moldar do acordo final (Putnam, 1988, p.25).

preferências dadas são quais são, e não outras, ou seja, por que uma intenção particular se tornou a intenção particular do ator[34]. Com isso, o marco bidimensional se torna compatível com uma definição individualista da ordem baseada numa concepção de agentes como atores "interpretativos"[35]. A dimensão estrutural, no modelo de Carlsnaes, é introduzida em termos da noção de constrangimento cognitivo. Isso implica que fatores estruturais – tais como instituições, mas também todos os outros fatores exógenos – são *mediados cognitivamente* pelos atores em questão, e portanto não são variáveis causais no sentido comumente entendido dentro da filosofia analítica da ação. Elas não "causam" determinados comportamentos, mas certamente fornecem *condições constrangedoras* sob as quais atores contingentes necessariamente têm que operar (Carlsnaes, 1992). Combinado com a abordagem morfogenética, o modelo poderia ser representado pela figura abaixo:

Figura 2: Modelo dinâmico de Análise da Política Externa

[34] Carlsnaes (1992) afirma que os dois níveis podem ser distinguidos em termos de uma dimensão teleológica (intencional) e outra causal (disposicional).

[35] Para Carlsnaes (1992), a questão ontológica da ordem deve ser claramente distinguida da questão epistemológica de como se deve encarar a agência. A questão ontológica se refere aos termos da concepção da ordem. Isto é, a ordem pode ser encarada em termos individualistas (resultado de decisões, sentimentos e desejos individuais) ou colectivistas (em uma noção Durkheimiana de ordem como uma realidade em si mesma, *sui generis*). A agência pode ser concebida "objetivamente" ou "subjetivamente", isto é, em termos de atores "racionais" ou "interpretativos", respectivamente. A resposta individualista à questão ontológica reduz a questão epistemológica a uma escolha entre tratar os atores integralmente como maximizadores objetivos da utilidade (Escolha Racional) ou vê-los como agentes subjetivos e interpretativos buscando objetivos individuais (abordagem fundada na fenomenologia, hermenêutica e filosofia de Wittgenstein). Em ambos os casos, o individuo é visto como fonte primária da ordem social, e portanto a relação entre agentes e estruturas sociais são em última instância reduzida a explicações em termos da ação individual (individualismo metodológico). As explicações derivadas de uma abordagem colectitivista à ordem social trata a ação ou em termos da busca objetiva de interesses (velho Marx) ou em referência ao processo de socialização (baseado em Durkheim). Em ambos os casos, a relação entre agência e estrutura é apresentada em termos de algum tipo de determinação em que a ação individual é concebida como uma função da ordem social (holismo metodológico). A questão crucial para a análise da política externa é como conceitualizar o comportamento interestatal em termos tanto da escolha humana e da determinação social sem cair nas garras do reducionismo.



Fonte: Carlsnaes (1992)
Legenda: Dimensão 1: Intencional
Dimensão 2: Disposicional
Dimensão 3: Estrutural
Relação causal
Relação teleológica

O modelo de Carlsnaes (1992) tem o mérito de discutir e incorporar a questão ontológica concernente à relação agente-estrutura, o que é geralmente negligenciado em grande parte das teorias de política externa. O autor também traz à tona a questão cognitiva dos tomadores de decisão. Ainda que entender como pessoas adquirem, processam e armazenam informação que tem importância direta para a tomada de decisão fuja completamente ao escopo deste trabalho, essa questão remete à discussão sobre o papel das interpretações, percepções e valores na tomada de decisão em política externa.

A este respeito, o livro de Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) é uma referência. O argumento destes atores é o de que as ideias – entendidas aqui como as crenças dos indivíduos – influenciam a política (*policy*) quando as crenças baseadas em princípios[36] e relações causais (*principled and causal beliefs*) oferecem mapas de rota (*road maps*) que aumentam a clareza do ator em relação aos objetivos ou relações de meio e fim, quando elas afetam os resultados de situações estratégicas em que não há um equilíbrio único, e quando elas se inserem em instituições políticas (Goldstein e Keohane, 1993, p.3). Assim, pressupõem que ideias *e* interesses têm peso causal nas explicações da ação humana e que "ideias importam mesmo quando seres humanos se comportam racionalmente para alcançar seus fins" (Goldstein e Keohane, 1993, p.5).

Como já se mencionou na primeira seção deste capítulo, poder e interesses têm também uma base ideacional (Wendt, 1999), e é justamente por considerar essas variáveis como sendo completamente separadas que Wendt critica a abordagem Goldstein e Keohane (1993). Para Wendt,

[36] Crenças baseadas em princípios (*principled beliefs*) consistem de ideias normativas que especificam critérios para distinguir o certo do errado e o justo do injusto (Goldstein e Keohane, 1993, p.9).

> Em certo sentido, identidade, ideologia e cultura *são* diferentes de poder e interesses, e sim têm um papel causal na vida social. Explicar a política mundial com referência à hegemonia da ideologia liberal *é* diferente do que fazê-lo com referência aos interesses estatais. A superestrutura *é* diferente da base. Dessa forma, uma abordagem causal não está "errada". O problema é que um marco causal do debate materialismo-idealismo arma uma jogada[37] contra os idealistas, concedendo aos materialistas, em grande medida, o estudo da guerra e do conflito, que parecem particularmente suscetível a explicações de poder e interesse. E teorias que tratam ideias como variáveis intervenientes ou superestruturais serão sempre vulneráveis à acusação de que são derivadas de teorias que enfatizam variáveis-base de poder e interesse, meramente absorvendo a variância sem explicação (Wendt, 1999, p.93. Grifos no original).

É nesse sentido que Wendt prefere uma abordagem construtivista, que questiona em que medida ideias *constituem* as próprias causas ostensivamente "materiais", mais do que uma abordagem neoliberal que pressupõe que ideias importam somente na medida em que têm efeitos sobre a política para além dos efeitos do poder, do interesse e das instituições.

Não obstante, ainda que Goldstein e Keohane não tenham uma postura crítica em relação a ideias, estrutura internacional, interesses e racionalidade, acredita-se que eles desenvolvam pontos interessantes para se pensar *como* ideias impactam a política externa, haja vista a pluralidade de ideias disponíveis, muitas vezes contraditórias entre si, que podem guiar as tomadas de decisão. E as ideias – expressas em visões de mundo, valores e princípios e relações causais entre meios e fins – estão sempre presentes nas discussões políticas, dado que são condição para um discurso racional. As idéias ajudam a ordenar o mundo e, ao fazê-lo, configuram a agenda, o que, por sua vez, pode influenciar profundamente os resultados políticos – o que não significa que o resultado das políticas prescindem dos interesses e das relações de poder. Ideias também podem restringir as alternativas percebidas como viáveis para qualquer problema político.

Os autores sugerem, a partir de uma síntese dos textos compilados no livro organizado por eles, que as ideias podem afetar as interações estratégicas de três formas (Goldstein e Keohane, 1993, p.11-24):

1) Servindo como *road maps*: Os atores políticos determinam suas preferências e estabelecem as melhores estratégias políticas para atingir seus objetivos a partir de relações causais que eles identificam e princípios normativos que eles refletem. Haja vista que os atores não têm certeza sobre as conseqüências de sua ação, são os efeitos *esperados* que a explicam. E sob condições de incerteza, as expectativas dependem das relações causais acreditadas (*causal beliefs*) tanto quanto de arranjos institucionais para uma tomada de decisão autorizada (*authoritative*). Ideias causais ajudam a determinar que meios e estratégias serão usados para alcançar os objetivos desejados. Incorporadas às instituições, moldam a solução aos

[37] O termo usado foi "stack the deck", que se refere, no jogo de cartas, a "fazer baralho", isto é, arranjar as cartas de forma que, quando distribuídas, elas confiram vantagem ao jogador que as embaralhou.

problemas. E uma vez escolhidas, as idéias limitam as opções políticas, uma vez que logicamente excluem outras interpretações da realidade ou, pelo menos, sugerem que não vale a pena explorar tais interpretações.

2) Afetando interações estratégicas: servem como pontos focais que definem soluções cooperativas ou elemento de aglutinação da coalizão, que facilita a coesão de determinados grupos no caso de ausência de soluções de equilíbrio. Ideias podem servir como soluções para problemas associados com contratos incompletos, ou meios para neutralizar problemas de ação coletiva. Isto é, quando atores políticos podem escolher entre conjuntos de resultados que representariam uma situação ótima, e quando não há critérios "objetivos" sobre os quais basear as escolhas, ideias focam expectativas e estratégias.
3) Por meio de sua institucionalização: independentemente de como um determinado conjunto de ideias venha a influenciar as políticas públicas, o uso dessas ideias implica, ao longo do tempo, mudanças nas regras e normas existentes. Uma vez que as ideias influenciaram o desenho organizacional, sua influência se refletirá nos incentivos daqueles que estiverem na organização e nos interesses dos que são servidos por ela, de forma que o impacto das ideias podem se prolongar ao longo do tempo, mesmo depois de os incentivos (poder ou interesse) dos proponentes iniciais terem mudado.

Em outras palavras, as ações dos indivíduos dependem da qualidade substantiva das idéias, uma vez que estas ajudam a esclarecer princípios e concepções de relações causais, e a coordenar o comportamento individual (Goldstein e Keohane, 1993). No mesmo sentido, a identificação dos interesses e o reconhecimento da margem de ação considerada apropriada em determinadas áreas temáticas dependem de como os problemas são entendidos pelos formuladores de política pública ou seus assessores (Haas, 1992), a partir, inclusive, de "conhecimentos consensuais"[38], isto é, "entendimentos amplamente aceitos sobre as relações de causa e efeito de um conjunto de fenômenos considerados importantes por uma sociedade" (Haas, 1997, p.21). Decisões podem variar significativamente conforme teorias, paradigmas e visões de mundo que as informam.

A constatação de que idéias influenciam o resultado das políticas, entretanto, não diz nada a respeito de como essas idéias foram traduzidas em políticas. Como afirmou Thomas Risse-Kappen (1994), as "idéias não flutuam livremente": há muitas idéias disponíveis, e os tomadores de decisão estão sempre expostos a vários, e muitas vezes contraditórios, conceitos políticos. De alguma maneira, essas idéias devem ganhar acesso às instâncias de tomada de decisão para que sejam incorporadas e decantem na forma de política pública – o que depende fundamentalmente das instituições como um mecanismo central para a incorporação dessas ideias nas políticas públicas. Isto é, as ideias só importam quando estão ancoradas em atores organizacionais ou políticos com inserção em pontos chaves do processo decisório, ou com força suficiente para constituir uma coalizão de apoio ou repúdio a estas ideias.

[38] Derivados de informações científicas e não-científicas sobre um determinado assunto, esse conhecimento consensual, apesar de não ser completo, perfeito ou dissociado da ideologia, é considerado autoritativo (*authoritative*) pelas partes interessadas.

As instituições, como já foi amplamente estudado, são mais do que mecanismos para solucionar dilemas de ação coletiva por facilitar a estabilização de rotinas e distribuição de poder. Entendidas aqui em seu sentido mais amplo – conjunto de regras que estipulam expectativa de comportamento e "excluem" condutas indesejáveis (Streeck e Thelen, 2005, p.13) –, as instituições são também expressão de compromissos políticos e refletem a hierarquia das estruturas de poder e os conflitos que deverão ser equacionados em determinada sociedade (Amable, 2003, p.10). São procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, que se referem a temas tão amplos quanto as regras de uma ordem constitucional ou os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que orientam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (Hall e Taylor, 1996, p.938). Ao mesmo tempo, devemos ter em conta que a criação de instituições pode resultar, ao longo do tempo, na acentuação das desigualdade de poder, que se enraízam nos arranjos institucionais e em formas dominantes de ação política (Pierson, 2003, 2004).

Diferentes configurações institucionais podem determinar o ritmo e a intensidade da incorporação de determinadas idéias nas políticas públicas. Kathryn Sikkink (2009), por exemplo, sustenta que a existência de uma burocracia insulada, meritocrática e com altos graus de continuidade de funcionários no Brasil criou condições institucionais mais favoráveis à adoção e disseminação das idéias desenvolvimentistas do que na Argentina. O Conselho de Desenvolvimento e o Banco de Desenvolvimento Econômico, bem como a ausência de um banco central muito poderoso, criaram o suporte institucional necessário para a difusão do desenvolvimentismo. Ademais, as regras de administração pública e a liderança e legitimidade do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) constituíram um campo fértil para a formulação e implementação de medidas desenvolvimentistas. Por outro lado, como a falta de uma reforma significativa da administração pública na Argentina resultou na descontinuidade de funcionários e na dificuldade de recrutar e manter pessoal qualificado. Ou seja, segundo Sikkink (2009, p.311), os argentinos não tinham instituições apropriadas para receber as idéias desenvolvimentistas, situação agravada por problemas de credibilidade do então presidente Arturo Frondizi (1958-1862) e sua falta de percepção de que muitas de suas ações haviam levado a um ganho de capital econômico, mas, simultaneamente, à perda de capital simbólico.

Especificamente em relação à política externa da Argentina e do Brasil na década de 1990, José María Arbilla (1997) demonstra como as ideias neoliberais, que foram o grande

balizador das estratégias de desenvolvimento adotadas por grande parte dos países, influenciaram a tomada de decisão, e qual foi o papel das instituições (notadamente dos ministérios de Relações Exteriores) sobre a penetração dessas ideias. Especificamente, Arbilla (1997) argumenta que a circulação de idéias e seu ingresso na agenda externa são considerados basicamente produto do trânsito de indivíduos ou grupos de indivíduos que, eventualmente, têm acesso ou adquirem influência sobre os órgãos e participantes do processo de formulação dos quadros conceituais da diplomacia. O autor levou em conta as condições de aceitabilidade das novas idéias em cada contexto político nacional, mas, analisando a incorporação dos "novos temas da agenda global" (meio-ambiente, terrorismo, direitos humanos, narcotráfico, reforma de mercado, etc.) na política externa, o autor conclui que os arranjos institucionais, na medida em que estimulam ou inibem o protagonismo de indivíduos particulares na formulação dos quadros conceituais, são a principal variável explicativa para o fenômeno estudado.

Um fator fundamental do processo de tomada de decisão em política externa, no entanto, é freqüentemente deixado de lado por grande parte desses modelos, negligenciando uma característica essencial do Estado a que nos referimos anteriormente, qual seja, a sua autonomia relativa, mas também as divisões internas de poder e interesses. É nesse sentido, então, que o modelo proposto por Jakob Gustavsson (1999) se aproxima mais ao que propomos, aqui, como mais apropriado para se entender a tomada de decisão em política externa.

Gustavsson, na realidade, está preocupado em entender as mudanças na política externa – especificamente, a mudança radical da Suécia em sua política relativa à Comunidade Européia, na década de 1990. Para tanto, constrói seu argumento a partir da tipologia de mudanças na política externa proposta por Hermann (1990, p.5): 1) ajuste se refere à mudança no grau de esforço e/ou escopo dos beneficiários/objeto da política. O que é feito, como é feito e o objetivo continuam inalterados. 2) Mudanças programáticas são feitas no métodos ou meios pelos quais um problema ou objetivos são abordados. Ao contrário de ajustes, mudanças programáticas são qualitativas e envolvem a utilização de novos instrumentos (diplomacia, em vez de guerra, por exemplo). Mudam "o que" e "como", mas a razão por que é feito permanece constante. 3) Mudanças no problema ou objetivo envolve uma mudança mais profunda, como o próprio nome indica, na finalidade da política externa. 4) Finalmente, "mudança na orientação internacional" diz respeito à forma mais extrema de mudança, com o redirecionamento de toda orientação de um Estado em relação à política internacional, incluindo o papel e as atividades desempenhadas. Em contraste com o "ajuste",

uma mudança na orientação internacional significa alterações significativas simultâneas em várias políticas.

Para Gustavsson, a mudança na política externa deve ser analisada a partir de três passos: ele identifica as (1) "fontes" que são mediadas pelos (2) "tomadores de decisões individuais" que atuam em um (3) "processo de tomada de decisão" para então produzir as mudanças na política. As fontes dizem respeito às condições estruturais e são divididas em duas grandes categorias, seguindo a distinção entre fatores domésticos e internacionais e também entre fatores políticos e econômicos[39]. E aqui, conjunturas críticas[40] têm um papel fundamental como um elemento desestabilizador, que provocariam reformas políticas e forçariam novas coalizões de apoio e oposição (Gourevitch, 1986; Haggard, 1990).

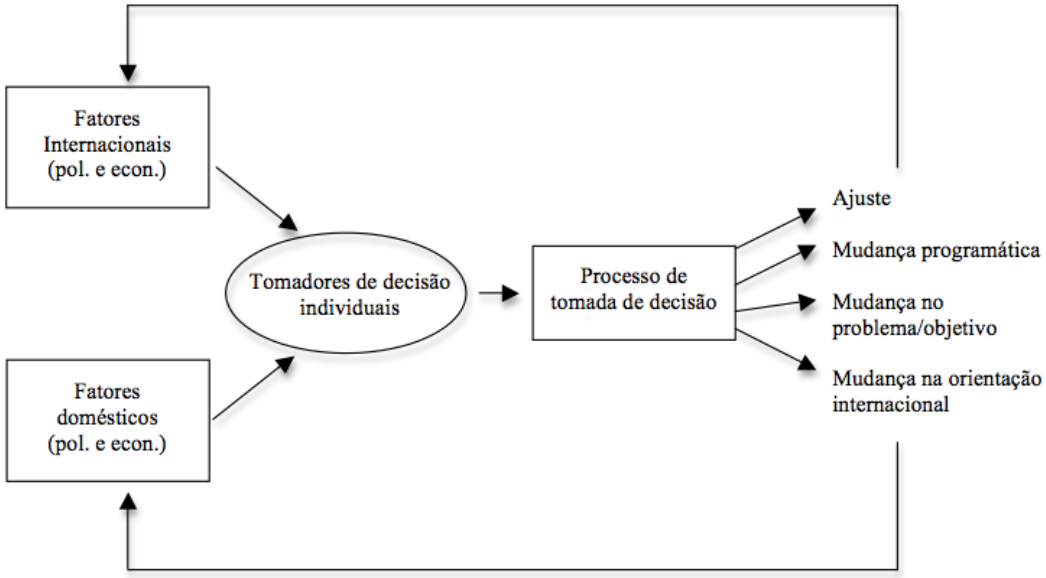
O passo seguinte é um fator cognitivo. Gustavsson adere a uma abordagem que acredita que as condições estruturais não têm impacto independente do processo de tomada de decisão da política externa: não seria a realidade objetiva que moldaria a política externa, mas como ela é percebida pelos tomadores de decisão. Mais do que isso, em vez de ver o fator cognitivo como coletivo, acredita que ele deve ser considerado no nível individual de análise, recusando qualquer tipo de antropomorfismo: "O governo de um Estado é uma organização, e, como tal, não é capaz de, por si só, ver, pensar, aprender ou preferir. Só seres humanos, que compõem uma organização, podem fazê-lo" (Gustavsson, 1999, p.84). Com isso, o autor atribui grande importância às lideranças políticas competentes pela formulação da política externa, e sua interpretação de como o país deve se comportar no cenário internacional. Finalmente, o fator cognitivo é seguido pelo processo de tomada de decisão – e aqui o analista deve se atentar não só aos procedimentos formais da formulação da política externa, mas também às estratégias que os atores usam a fim de persuadir e manipular outros em aceitar a nova orientação política.

---

[39] Entre os fatores políticos internacionais, o autor se refere às relações de poder e aspectos militares tradicionais da segurança nacional, inspirando-se no realismo. Fatores econômicos internacionais se referem às transações econômicas trasfronteiriças e às condições institucionais que regulam essas transações. No nível doméstico, os fatores políticos envolvem resultados eleitorais, pesquisas de opinião e coalizões formadas entre principais atores societais. Os fatores econômicos envolvem o desenvolvimento geral da economia (crescimento do PIB, taxas de inflação e nível de desemprego), bem como condições institucionais que influenciam a relação e os partidos do mercado de trabalho. (Gustavsson, 1999)

[40] Collier e Collier (1991) definem "conjuntura crítica" como um "período de mudanças significativas, que tipicamente ocorrem de diferentes formas em diferentes países (ou outras unidades de análises) e que teoricamente produz distintos legados". "São os anos de crise que põem sistemas sob tensão. Tempos difíceis expõem os pontos fortes e fracos ao escrutínio, permitindo aos observadores ver as relações que nem sempre estão claras em períodos prósperos, quando os bons momentos atenuam a propensão a contestar e desafiar. Os anos de vacas magras são tempos em que velhas relações caem e novas relações têm que ser construídas. É nesse momento que instituições e padrões são construídos, que persistem durante o próximo ciclo" (Gourevitch, 1986, p.09).

Figura 3: Dinâmica causal das mudanças na Política Externa



Fonte: Gustavsson (1999, p.85),

Assim, quando se usa, neste trabalho, termos como "o Estado quer" ou "o Estado pode" ou "o Estado fez", faz-se como um atalho metafórico. Na prática, "o Estado quer" porque algum grupo de indivíduos dentro do aparato de Estado tem um projeto, o que não significa que o projeto é meramente um reflexo de suas biografias pessoais ou da maximização de estratégias individuais, mas sim que tal projeto pode ter oposição por outros dentro do Estado, e que a definição do que o Estado "quer" ou "faz" é o resultado de conflitos e fluxos políticos internos, que dizem respeito não só aos grupos de interesse, partidos políticos e outros atores domésticos, mas também às diferentes instâncias que conformam o Estado, uma vez que não é unitário, um bloco monolítico. Pelo contrário, é composto de "um conjunto de organizações articuladas de maneira difusa, possuindo cada uma delas vida própria e substantiva" (Allison, 1988, p.115), em que estariam ocultas engrenagens que conformam uma complexa dinâmica de tomada de decisão. Uma pesquisa de políticas estatais envolve provar fontes e suportes, não atribuir resultados a algum tipo de volição unitária (Evans, 1995, p.19).

Em geral, as teorias de relações internacionais negligenciam essa característica da formulação da política externa e passam diretamente do momento 1 (condições políticas e econômicas, internacionais e domésticas) ao momento 4 (mudanças na política externa), ignorando o processo cognitivo dos tomadores de decisão e o processo político pelo qual a decisão necessariamente deve passar. É nesse sentido, então, que esta tese se afirma a partir

de uma perspectiva em que a política externa é explicada como resultado não somente dos condicionantes econômicos e político-militares das relações de poder internacionais, mas é também marcada fundamentalmente pelas disputas domésticas. Os processos e arranjos institucionais da política externa não podem ser analisados separadamente das disputas políticas de grupos e interesses; as propriedades formais das relações entre grupos não podem ser dissociadas do conteúdo das relações entre eles; e o caráter das decisões (consistência, coerência, etc.) está intimamente vinculado ao conteúdo das decisões. Argumenta-se que é justamente a diferença neste processo de decisão – o que inclui diferentes interpretações sobre as possibilidades de poder na nova conjuntura internacional, bem como as relações de poder dentro do Estado e entre Estado e sociedade, entre outros fatores – o que fez com que a Argentina e o Brasil adotassem estratégias diferentes na década de 1990.

A partir dessa perspectiva, faz sentido assumir uma definição de política externa que a considere "uma política pública[41] que abarca o conjunto de decisões e ações tomadas pelos governantes de um Estado-nação para operar no sistema internacional, em resposta a demandas e determinantes internos e externos" (CERIR, 1994, p.7). Com isso, ao mesmo tempo em que se retiram do Estado as características que lhe são atribuídas por abordagens sistêmicas das relações internacionais, como a racionalidade e a unidade na tomada de decisão, a habilidade fixa de mobilizar recursos domésticos, e preferências estáveis em regimes domésticos diferentes (Moravcsik, 1993), quebra-se a associação da política externa com versões mais cruas da escola teórica do realismo, isto é, com o pressuposto de que o comportamento do ator estatal só pode ser entendido ou orientado em referência ao interesse nacional. Mais especificamente, rompe-se com o suposto realista de que, independente da natureza do governo que esteja no poder, ele será o mais fiel intérprete dos interesses nacionais – donde Estado e governo são sinônimos – e o de que os decisores enfrentam apenas o dilema de segurança externa (Lima, 2000).

Na realidade, Lima (2000) identifica duas definições de interesse nacional. A primeira é estrutural/dedutiva: na anarquia, a segurança do Estado é garantida pela política de nunca

[41] Há um vasto campo de estudo de política pública, que pode ser aproveitado no estudo da política externa. Para começar, segundo Celina Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja "política pública". Neste trabalho, consideraremos uma definição ampla: política pública é um curso ou princípio de ação adotado ou proposto por um governo ou partido, geralmente explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (programas, leis, linhas de financiamento) que prevêem a aplicação de recursos públicos. Assim, "a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real" (Souza, 2006, p.26). Isto é, é por meio das políticas públicas que os governos tratarão de transformar a realidade econômica e social de uma determinada sociedade.

ficar à mercê de terceiros para nada, isto é, obedecer o princípio da auto-ajuda (*selfhelp*). Qualquer proposta com base na satisfação de interesses domésticos será subótima. Muito restrita, essa definição só se aplicaria a situações em que objetivos centrais do Estado estejam ameaçados, além de supor consenso interno acerca dos objetivos externos compartilhados e, portanto, a possibilidade de se prescindir dos mecanismos de ratificação doméstica de ações externas. A segunda definição de interesse nacional, desenvolvida por Krasner, seria empírica/indutiva, e deve ser aferida a partir das ações e discursos dos governantes, conforme duas características: tem que estar relacionadas a objetivos gerais, não às preferências e necessidades particulares de setores sociais ou classes, e deve obedecer ao princípio da transitividade e persistir ao longo do tempo.

Para Lima (2000), essa segunda definição de interesse é mais relevante, ainda que suponha um alto grau de autonomia do decisor/governante em relação às forças políticas e sociais, mantendo, em certo sentido, a distinção ontológica entre política externa e política doméstica. Conforme a autora, desta contribuição derivam duas implicações que nos ajudam a entender a política externa como uma política pública, e não como uma política (*policy)* livre da política (*politics*). A dimensão contingente do interesse nacional e a preocupação em conferir-lhe uma natureza substantiva apontam para a possibilidade da ocorrência de conflito doméstico sobre a própria definição desse interesse. E do ponto de vista concreto, apenas aquelas ações do Estado que não têm conseqüências distributivas domésticas se qualificariam como de interesse nacional, permitindo uma aproximação teórica entre interesse nacional e o conceito de bem coletivo: ainda que sejam conceitos de tradições teóricas distintas, ambos apontam para uma mesma implicação substantiva, trata-se de ações ou resultados políticos cujos benefícios ou custos não se concentram em nenhum segmento social particular, isto é, não têm implicações distributivas. O resto não seria interesse nacional, segundo a definição de Krasner (Lima, 2000). Nesse sentido, recusa-se também uma concepção única de "interesse nacional", sendo este objeto de conflito político, dependente das preferências e interesses de grupos sociais e coalizões políticas. Especialmente quando a política externa tem impactos distributivos na sociedade, a política doméstica tem influência em sua definição.

Em outras palavras, em termos teóricos, a abordagem adotada implica assumir o pressuposto de que o desenho, a estrutura decisória e a implementação de uma política externa sempre se dão dentro de uma totalidade maior, que inclui pautas de comportamento, objetivos, instituições, estilos, percepções e, inclusive, não-decisões. Em termos mais amplos, o Estado não é considerado uma instituição neutra, mas sim lugar de confrontos políticos que resultam em ganhos e perdas para distintos grupos sociais. Além disso, implica considerar que

o governo é uma instituição do Estado, e que são os governos os produtores de política pública (Souza, 2006) – o que não significa excluir outros atores (Congresso, confederações, empresas, organizações não governamentais, sindicatos, movimentos sociais, etc.) do processo de formulação da política externa.

Nesse sentido, conforme Pinheiro e Milani (2012), adotar tal perspectiva permite diferenciar a política externa da ação dos atores não-estatais, tendo-se em conta que, conceitualmente, é essencial que a política externa seja associada a alguma expressão de "autorização estatal" (*authoritativeness*). Isto é, "as agências federais ou entidades subnacionais (...) devem obter a chancela normativa de um ator primário que garanta o sentido de autoridade do Estado na condução dessa política externa" (Milani e Pinheiro, 2013, p.10). Mas, fundamentalmente, ao assumirmos a política externa como uma política pública, trazemo-na para o terreno da *politics*, isto é, reconhecemos que, assim como outras políticas públicas –, a formulação da política externa seria também

> o resultado de um processo, ainda que muitas vezes demorado e conflituoso, que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem ou procuram fazer parte. Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil (Ribeiro, 2006, p.73).

Ela encontrará, em seu processo de formulação, diferentes formas de apoio e rejeição, e as disputas em torno de sua decisão passarão por arenas diferenciadas. Em seu processo de elaboração e implementação, também refletirão os conflitos sociais e as relações de poder envolvendo a distribuição e redistribuição de custos e benefícios na sociedade (Souza, 2006), cuja mediação, inclusive, poderá dar-se em diferentes instituições do Estado. Isto é, a política externa se insere na "dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre porta-vozes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política" (Pinheiro e Milani, 2012, p.334). Seu traço distintivo em relação a outras políticas públicas seria, justamente, o maior contato com outros Estados e a maior influência política da estrutura e da conjuntura internacional no resultado de sua formulação[42].

[42] Pinheiro e Milani (2012) chamam a atenção para a crescente de internacionalização das mais diversas políticas públicas: educação, saúde, desenvolvimento agrícola, reforma agrária, políticas culturais. Essa tendência, de alguma forma, aproxima ainda mais a política externa das outras políticas públicas, deixando sua delimitação ainda mais difícil de ser definida.

Em suma, o estudo da política externa deve integrar os fatores domésticos e internacionais, preservando as características multidisciplinares e multifatoriais dos fenômenos sociais e incluindo a compreensão da relação entre agente e estrutura. O processo decisório de política externa é um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, tanto do sistema internacional quanto do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação (Hill, 2003) E é justamente essa dinâmica que buscaremos desvendar nos estudos de caso desta tese.

1.6. Considerações finais: a formulação das políticas externas argentina e brasileira

As políticas externas dos anos 1990 da Argentina e do Brasil, nesse sentido, se constituem como excelentes estudos de caso. Ambos os países romperam, nesta década, com posições tradicionais de suas políticas externas, como parte de uma tentativa mais ampla de "modernização"[43], vista como essencial para elevar a Argentina e o Brasil à condição de países "desenvolvidos" ou "do primeiro mundo". A severa crise econômica por que atravessaram nos anos 1980 indicava o ocaso do modelo nacional-desenvolvimentista levado a cabo nas décadas anteriores, ao mesmo tempo em que as transformações no cenário internacional anunciavam o fim da estratégia globalista de inserção internacional e a necessidade de se encontrar um novo paradigma de política externa que desse conta de conciliar as oportunidades sistêmicas e os projetos nacionais democraticamente definidos (Lima, 1994).

Diante das incertezas provocadas pelas transformações econômicas e políticas nas esferas domésticas e internacional, Argentina e Brasil se enveredaram pelo neoliberalismo, que, na política doméstica, resultou em uma ampla reforma do Estado e nas relações com a sociedade e o mercado, e, na política externa, se expressou em uma agenda que incluía temas prioritários dos países industrializados, como meio ambiente, liberalização dos mercados,

[43] Como aponta Eli Diniz (2008), o debate sobre atraso *x* modernização é fortemente influenciado pelas conjunturas internacionais. "Os sinais emitidos por esses movimentos cíclicos amplificam-se no espaço internacional, vindo a ter forte repercussão nos vários países e definindo novos parâmetros para as noções de modernidade e não modernidade. Assim, nos anos 30 do século passado, quando da transição da sociedade agro-exportadora para a ordem urbano-industrial, foi o Estado forte e altamente intervencionista que se impôs como expressão da modernidade. Nos anos 50 e 60, esse modelo ganhou fortes contornos nacionalistas, delineando-se a articulação de um consenso básico em tono do Estado nacional-desenvolvimentista. Em contraste, na década de 80, difundiu-se uma nova versão do binômio atraso-modernidade. Estatismo, nacionalismo e intervencionismo, agora percebidos como manifestações de uma fase ultrapassada, seriam estigmatizados, enquanto o pólo moderno viria a ser representado pela trilogia mercado, livre iniciativa e internacionalismo." (Diniz, 2008, p.9-10).

tráfico de drogas, direitos humanos, entre outros. Não obstante, ainda que ambos os países tenham adotado uma direção comum, uma observação mais acurada revela diferenças substantivas no que tange ao *timing* e intensidade na implementação das políticas de inserção internacional, o que sugere uma relativa margem de manobra para ação, independentemente dos imperativos que os novos tempos impunham aos países.

Tendo em vista que tanto Argentina quanto Brasil ocupavam, na década de 1990, uma posição mais ou menos similar na hierarquia internacional e enfrentavam mais ou menos os mesmos problemas domésticos, a comparação entre estes países permitirá entender como operaram as variáveis domésticas e internacionais na definição da política externa. O objetivo é abrir a "caixa-preta" do Estado e entender a relação entre os vários atores – Presidência, ministérios de Relações Exteriores e os ministérios responsáveis pela formulação de políticas de desenvolvimento econômico – e instituições no que diz respeito à estratégia de inserção internacional.

A questão que motiva este trabalho é, assim, entender o por quê da variância entre as estratégias de inserção internacional de Argentina e Brasil. O argumento é justamente que os incentivos e constrangimentos do cenário internacional são mediados por processos políticos domésticos, que fazem com que as políticas sejam diferentes. Isto é, está claro que o estudo da política externa não pode ignorar a estrutura do sistema internacional, uma vez que ela provê *insights* mais poderosos sobre por que Estados se comportam de determinada maneira em certas situações do que abordagens que focam no processo decisório do Estado (Smith, 1986). O problema, contudo, é que o nível de análise do sistema internacional só lida com algumas tendências gerais de longo prazo no comportamento da política externa, o que, sozinho, não é suficiente para constituir uma teoria de política externa.

A implicação metodológica da abordagem proposta neste capítulo é a constatação de que análises baseadas na estrutura e baseadas no agente têm funções distintas e irredutíveis, mas ambas são necessárias em uma explicação completa da ação social. Por um lado, análises estruturais revelam as condições de existência ou as "regras do jogo" da ação social; elas respondem à questão de como tais ações foram possíveis, que combinações ou transformações de elementos de uma estrutura são consistentes com seus princípios organizadores. As propriedades estruturais emergentes comparecem no processo político, estruturando os espaços onde se travam as lutas, condicionando os recursos mobilizáveis pelos contendores e delimitando, a cada momento, o âmbito de suas alternativas (Velasco e Cruz, 1997). Análises históricas, por outro lado, são capazes de explicar os eventos diretamente, ou por que aconteceu X e não Y, muitas vezes tomando os interesses e poderes causais como dados (ou

reconstruindo-os sem explicá-los) e então tentando explicar os eventos particulares focando em como esses poderes e interesses são afetados pelos atores que enfrentam os incentivos (Wendt, 1987, p.363). Nesse sentido, uma explicação completa da ação estatal deve combinar ambas as metodologias em uma análise dialética ou histórico-estrutural, considerando-se, também, que precisamos de um entendimento sólido e analiticamente afiado das regularidades causais que subjazem as histórias dos Estados, as estruturas sociais e as relações transnacionais no mundo moderno (Skocpol, 1985). Ou seja, deve-se ter em conta todas as particularidades deste tipo de política, notadamente a inescapável imbricação entre os desenvolvimentos nacionais e os contextos históricos mundiais cambiantes e a historicidade inerente das estruturas sociopolíticas. Com isso, será possível reconstituir as disputas políticas (*politics*) em torno da formulação e implementação da política externa como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento.

A comparação entre Argentina e Brasil, neste sentido, permitirá explicar, a partir do *lócus* de produção da política externa, quem e quais instituições participam em sua formulação e coordenação, e também quais são os conflitos e consensos a que se chegaram. O estudo focará nas relações interburocráticas do Executivo, uma vez que é neste poder onde se concentra a produção da política externa – talvez porque seja claramente uma política redistributiva, segundo a tipologia de Theodore Lowi (1964, p.688)[44]. Ou seja, a política externa, como parte de uma estratégia de desenvolvimento, tem a capacidade potencial de modificar a estrutura socioeconômica de um país, impactando sobre toda uma classe social (e não firmas ou setores específicos) e alterando as relações de poder entre as classes nesta sociedade. A natureza de uma questão redistributiva não é determinada pelo resultado da

[44] Em um estudo clássico, Lowi (1964) propõe um esquema para entender a tomada de decisão da política pública, baseado nos seguintes pressupostos: 1) os tipos de relação entre pessoas são determinados por suas expectativas – pelo que eles esperam alcançar ou obter ao relacionarem-se entre si; 2) no jogo político, as expectativas são determinadas pelos resultados (*outputs*) ou políticas públicas governamentais; 3) portanto, uma relação política é determinada pelo tipo de política em jogo, de forma que, para todo tipo de política (*policy*), é provável que exista um tipo de relação política específica. Nesse sentido, cada um dos três tipos de política pública – classificados em relação a seu impacto real ou potencial sobre a sociedade: distributiva, regulatória e redistributiva – constitui uma arena real de poder que tende a desenvolver seus próprios processos políticos, estrutura política, elites, relações entre grupos, de acordo com o impacto ou o impacto esperado sobre a sociedade. No primeiro caso, a política pode ser desagregada ao nível individual ou *single-firm*, de forma que não se pode identificar, em termos de setores ou classes, aqueles que se beneficiam ou são prejudicados pela política. Esse tipo de política tende a gerar coalizões baseadas em interesses particulares (*log-rolling*), de forma que a estrutura de poder é estável. As políticas regulatórias (por exemplo, políticas trabalhistas) podem ser desagregadas ao nível de um setor e podem-se identificar claramente os beneficiados e os preteridos. Ainda que a implementação seja feita caso a caso, não podem ser desagregadas ao nível individual, uma vez que decisões individuais devem ser tomadas aplicando uma lei geral e, portanto, tornam-se interrelacionada com um padrão mais amplo da lei. Neste caso, as coalizões que se formam são as previstas pelos pluralistas, em torno de interesses compartidos. Portanto, as coalizões irão mudar quando interesses mudarem ou conflitos de interesses emergirem, de forma que não dá pra formar uma elite estável.

batalha sobre *quão* redistributiva será a política; a expectativa sobre o que ela *pode* ser, sua potencialidade, é o que é determinante (Lowi, 1964). Nesse sentido, segundo o autor, questões que envolvem redistribuição, mais do que todas as outras, são as que mais se aproximam das clivagens e ativam interesses definidos em termos de classe, gerando coesão entre suas associações. Graças ao impasse (ou equilíbrio) entre as classes de toda a sociedade, a estrutura política da arena redistributiva parece ser altamente estabilizada, virtualmente institucionalizada[45], o que faz com que os conflitos saiam do Congresso e vão para o Executivo.

Lipjhart (1971) e outros autores levantam dificuldades metodológicas relacionadas ao fato de que são muitas as variáveis para um N pequeno: as teorias não podem ser testadas convincentemente, as generalizações são contingentes e há o risco de se destacar algumas explicações em detrimento de outras que talvez fossem mais persuasivas. De qualquer forma, este método mostra-se adequado para análises em que há relações causais complexas envolvendo múltiplas variáveis (Mahoney, 2007), uma vez que permite examinar os períodos de mudanças políticas mais detalhadamente e expor mais claramente os mecanismos que vinculam as variáveis (Haggard, 1990). Uma análise de poucos casos pode ser intensiva (abordar muitos aspectos do caso) e integrativa (examinar como os diferentes aspectos dos casos se encaixam, tanto contextual quanto historicamente) (Ragin, 1994). Segundo Charles Ragin, a esse tipo de pesquisa parte do entendimento que existem múltiplas causalidades para as questões propostas, de forma que nenhuma variável isolada dá conta de explicar o resultado (as *policies*). Nesse sentido, espera-se que a análise qualitativa comparativa permita: 1) pesar explicações concorrentes para a adoção de determinadas políticas na Argentina e no Brasil; 2) gerar algumas explicações contingentes; 3) e desenvolver explicações convincentes sobre os casos particulares.

Assim, os próximos capítulos se dedicarão a demonstrar por que Argentina e Brasil escolheram um determinado curso de ação e não outro. Para tanto, exploraremos as condições estruturais internacionais e domésticas que levaram ao questionamento do modelo de desenvolvimento anterior e à adoção do neoliberalismo. Em seguida, tentaremos reconstruir historicamente os conflitos dentro do próprio governo enfrentados pelos que estavam no "campo de batalha" das negociações internacionais, utilizando-nos fundamentalmente de entrevistas cruzadas com autoridades, funcionários públicos e negociadores envolvidos no

[45] Sua estabilidade, diferentemente daquela da arena distributiva, deriva de interesses compartilhados. Não obstante, em contraste, na arena regulatória, esses interesses compartilhados são suficientemente estáveis, claros e consistentes para prover a fundação para ideologias (Lowi, 1964, p.711).

processo tomadores de decisão. Como argumentou Velasco e Cruz (1997), as situações de conflito não são dadas, elas precisam ser metodicamente reconstituídas para que se possa submetê-las a objetivos de análises, de forma que 1) partimos de situações conjunturais dadas, evitando cuidadosamente dissolvê-las em grandes generalizações históricas e 2) tomamos como fio condutor da análise as questões em torno das quais se desenvolve o conflito. Assim, procuramos especificar o significado que elas assumem para os atores relevantes, os objetivos que estes se propõem e os meios de que lançam mão para materializá-los, como condição indispensável ao estabelecimento de conexões passíveis de tornar inteligíveis os resultados contingentes do entrechoque de suas vontades.

Com isso, espera-se contribuir especificamente para a construção do conhecimento sobre o desenvolvimento da Argentina e do Brasil, a partir de uma estratégia inserida nas dinâmicas do capitalismo global. Não se está tentando, aqui, estabelecer uma teoria geral do comportamento internacional dos países. Pelo contrário, o objeto de estudo são processos de mudanças precisamente localizados no tempo e no espaço. E o estudo é histórico, além do mais, por se referir a eventos que não se relacionam uns com os outros externamente, como se dá no campo da história natural ou da geologia, mas, em grande medida, internamente – pela mediação da atividade da atividade intencional de indivíduos ou grupos. Conseqüentemente, o objetivo que se coloca para a análise não é o de demonstrar que uma conexão dada de fatos pode ser deduzida de alguma lei, mas o de demonstrar que ela é inteligível, à luz do que sabemos sobre os grupos concernidos e o contexto em que atuam (Velasco e Cruz, 2007).

Capítulo II

As transformações no capitalismo global e a mudança nas estratégias de desenvolvimento de Argentina e Brasil

2.1. O neoliberalismo e sua difusão

A década de 1990 foi palco de grandes transformações nas estratégias de desenvolvimento de muitos países da periferia, inclusive Argentina e Brasil. Como grande parte do mundo, ambos os países adotaram políticas que privilegiavam o mercado como principal alocador de recursos, sob uma clara influência do pensamento neoliberal[46]. De acordo com esta doutrina, a primazia do mercado decorreria da própria noção hayekiana de ordem[47], encontrada sob dois tipos na sociedade. O primeiro refere-se à *Taxis*, uma ordem social construída (*made*), exógena, ou uma ordem dirigida ao estilo de uma organização, como o Estado[48] ou sindicatos. Sendo artificial, esta ordem sempre serviria a um propósito. O segundo tipo é denominado *kosmos*, e se caracteriza por ser resultante de uma evolução endógena e espontânea, e pressupõe um equilíbrio automático que parte de seu interior[49], como o mercado – ainda que deixe em segundo plano o papel dos Estados na formação dos mercados. Dada a complexidade das ordens "cósmicas" e a incapacidade humana de apreendê-las, não caberia intervenção sobre elas.

> O grau de complexidade e incerteza da ordem social impossibilitaria qualquer agente de pretender planejar, principalmente, no que se refere à (re)distribuição de recursos materiais, ou agir em função de qualquer alvo específico para políticas que impliquem, fundamentalmente, uma

---

[46] Tal doutrina tem como grande expoente o economista austríaco Friedrich August Hayek (1899-1992), autor de *O Caminho da Servidão* (*The road of serfdom*), de 1944, e de *Os Fudamentos da Liberdade* (*The Constitution of Liberty*), de 1960, entre outras obras. Este primeiro trabalho, inclusive, é considerado o marco fundador do pensamento neoliberal. Nele, Hayek tentou alertar a população inglesa sobre os perigos das políticas intervencionistas implementadas pelos principais Estados europeus: legislação trabalhista, regulações anti-monopólios ou anti-trustes, criação de empresas públicas ou organismos de controle, entre outras. Segundo o autor, "a conseqüência natural do coletivismo derivaria necessária e inelutavelmente na perda da liberdade individual, no totalitarismo e, portanto, na barbárie" (Vadell, 2003, p.383).

[47] "Por 'ordem', designaremos sempre uma condição em que múltiplos elementos de vários tipos se encontram de tal maneira relacionados entre si que, a partir de nosso contato com uma parte espacial ou temporal do todo, podemos aprender a formar expectativas corretas com relação ao restante ou, pelo menos, expectativas que tenham probabilidade de se revelar corretas. É claro que toda sociedade deve possuir uma ordem, nesse sentido, e que tal ordem freqüentemente existirá sem ter sido intencionalmente criada" (Hayek apud Vadell, 2002, p.83)

[48] O Estado, para Hayek, foi criado com o objetivo de salvaguardar a esfera inviolável das liberdades individuais, agindo segundo as normas de conduta justas.

[49] Para reforçar seu ponto de vista, Hayek utiliza metáforas e analogias com a biologia e a física, tentando ligar o conceito de "ordem espontânea" com outros como autopoiesis, cibernética, homeostase, auto-organização, etc. (Vadell, 2002)

> distribuição não-mercantil dos recursos da sociedade (igualdade social, justiça social, criação de qualquer política de desenvolvimento, etc.). Mais ainda, a ordem socioeconômica, em Hayek, tem um estatuto de existência *real*, independentemente da nossa capacidade – no caso, muito limitada –, de compreensão (Vadell, 2002, p.88).

Assim, o mercado se apresentaria como hierarquicamente superior, capaz de ajustar automaticamente os comportamentos dos agentes[50]. Ao mesmo tempo, o mercado é considerado como resultado das ações do homem, mas não como resultado do desígnio humano, de maneira que deve desenvolver-se e "auto-regular-se" espontaneamente, sem a interferência de ações humanas. Além disso, Hayek e os demais (neo)liberais exaltam a função pacificadora e civilizadora do comércio, ou seja, da livre troca de bens entre indivíduos e entre nações, que supostamente afasta preconceitos e unifica os povos – mais uma vez, relegando o papel do Estado no próprio desenvolvimento do comércio e do capitalismo. Ao Estado caberia estimular as "forças espontâneas do mercado", conferindo uma "estrutura legal permanente que permita ao indivíduo planejar com certo grau de confiança e que reduza, tanto quanto possível, a incerteza" (Hayek, 1983 [1960], p.270)[51]. A justiça, na concepção de Hayek, não estaria relacionada à distribuição dos bens da sociedade, mas, sim, ao fato de que as condições de vida dos indivíduos que são determinadas pelo governo[52] sejam eqüitativamente oferecidas a todos. Isto é, justiça se referiria à aplicação das normas de forma indiscriminada e sem privilégios – o contrário levaria, necessariamente, a uma sociedade controlada, não livre. A única igualdade defendida por Hayek é a igualdade

---

[50] No livro *Direito, Legislação e Liberdade* (*Law, Legislation and Liberty*), de 1982, Friedrich Von Hayek estabelece uma analogia com um jogo para caracterizar o mercado, cujo resultado é desconhecido, mas será determinado por uma combinação de habilidade e sorte, não cabendo julgamento moral. Alguns critérios básicos são explicitados pelo autor e reproduzidos por Vadell (2002, p.97-98): 1) Os retornos dos esforços de cada jogador atuam como sinais que lhe indicam como contribuir para a satisfação das necessidades de que não tem conhecimento; 2) No "jogo", o indivíduo se aproveita de condições que conhece indiretamente através do reflexo destas nos preços dos fatores de produção que utiliza – que transmitem uma informação limitada. (O "jogo" está estreitamente relacionado com a informação emanada dos preços); 3) O jogo frustra muitas expectativas, mas isso não significa que o sistema falhe, porque, segundo Hayek, uma das funções essenciais do mecanismo de mercado é a de mostrar quais planos (individuais ou grupais) estão errados; 4) O jogo se apresenta como tendo um caráter igualitário no tratamento das regras – as regras do mercado não "tratam as pessoas de maneira diferente".

[51] Tais atividades incluiriam: 1) estabelecimento de um sistema monetário confiável e eficiente; 2) estabelecimento de pesos e medidas; 3) liberação de informações provenientes de agrimensura, do registro de terras, de estatística, etc.; 4) custeio, se não de toda a estrutura educacional, pelo menos de alguma forma de educação (Hayek, 1983 [1960]). Serviços que empresas competitivas não ofereceriam, porque seria difícil ou impossível cobrá-los a seus beneficiários, como serviços sanitários e construção e manutenção de áreas verdes, também deveriam ser providos pelo Estado. Qualquer coerção que extrapole esta área de atuação, na concepção do "pai" do neoliberalismo, Friedrich von Hayek, seria injustificável (Hayek, 1983 [1960]).

[52] Exclui-se, aqui, a esfera privada.

perante a lei: esta seria a única forma de igualdade que conduziria à liberdade e a única que poderíamos obter sem destruir a liberdade (Hayek, 1983 [1960]).

Tais ideias nasceram ainda sob efeito da crise econômica da década de 1930 e se cristalizaram como ideário de luta político-ideológica contra as diferentes manifestações do Estado de Bem-Estar depois da II Guerra Mundial e do consenso produzido nos anos 1950 em torno da ideia de desenvolvimento como objetivo nacional prioritário, a ser alcançado via montagem de um sistema industrial integrado. Sua principal crítica se dirigia às excessivas atribuições do Estado-nação que, segundo os defensores dessa ideologia, exerciam arbitrariedades e violavam as liberdades individuais (Vadell, 2002; Henisz, Zelner e Guillén, 2005). Contudo, elas só se materializaram em forma de políticas públicas alguns anos depois, a partir da década de 1970, mas fundamentalmente nos anos 1980 e 1990. Para tanto, contou com a participação ativa de Hayek na formação de um movimento internacional que visava à restauração da ordem liberal-econômica, sendo também um dos ideólogos mais importantes da construção formação de centros de estudo e formulação de políticas públicas, os denominados *think tanks*[53], envolvendo intelectuais de segunda ordem[54] (*second-hand dealers in ideas*), cujas funções principais envolviam: 1) a análise intelectual de temas políticos; 2) a classificação da informação relevante para a política por meio de documentos e relatórios informativos; 3) a elaboração de uma perspectiva de longo prazo que pudesse ser apresentada aos formuladores de políticas, conferindo mais importância à tendência do que aos eventos imediatos; 4) o compromisso de informar a uma audiência ampla, por meio de publicações, reuniões e discussão que envolviam grupos que extrapolassem o âmbito acadêmico ou político[55].

---

[53] Uma das primeiras iniciativas de Hayek foi a concepção do que depois ficou conhecido como *Sociedade de Mont Pèlèrin*, um encontro que se deu pela primeira vez na Suíça, em 1947, em que intelectuais se organizaram para empreender uma tarefa de longo prazo, quer seria a conversão das "melhores mentes" ao credo neoliberal. A proposta era uma atuação suprapartidária, com o propósito de persuadir dirigentes políticos a retomar os princípios do liberalismo econômico. A Sociedade contribuiu de seis maneiras para a consolidação do neoliberalismo, segundo o historiador Max Hartwell (apud Vadell, 2003), quais sejam: 1) Acrescentando o *corpus* de conhecimento sobre o liberalismo; 2) Conferindo autoridade e legitimidade às idéias liberais, devido à distinção açadêmica de seus membros; 3) Dando calma e tranqüilidade aos liberais isolados em seus respectivos países; 4) Disseminando as idéias liberais a uma audiência internacional; 5) Gerando a aparição de instituições liberais por todo o mundo; e 6) Contribuindo indiretamente para mudar governos e políticas por meio de seus membros.

[54] Os intelectuais de primeira ordem da Sociedade de *Mont Pèlèrin* seriam os teóricos e articuladores que dão coerência e lógica ao discurso neoliberal, que se divulga por meio dos intelectuais de segunda ordem e dos "divulgadores" (mídia, principalmente), que o fazem utilizando um vocabulário simples e acessível (Vadell, 2003).

[55] Entre os principais *think tanks* se destacam o *Institute of Economic Affairs* (IEA), criado na Inglaterra, em 1955, e que se dedicou a atacar sistematicamente as instituições do Estado de Bem-Estar, relacionado a políticos, jornalistas e atores do mercado financeiro de Londres. O IEA conseguiu converter diversos intelectuais de esquerda ao neoliberalismo. O *Centre for Policy Studies* (CPS), criado em 1974 também na Inglaterra, é outro

Paralelamente à difusão dos princípios neoliberais por intelectuais, alguns outros fatores concorreram para que tais postulados se convertessem em hegemônicos e, ao final da década de 1990, fossem adotados por grande parte dos países do mundo a ponto de ter sido considerado "pensamento único", pois não admitia nenhum outro tipo de solução. Segundo Sebastião Velasco e Cruz (2007), em geral são utilizados três tipos de argumentos para explicar a conversão generalizada ao neoliberalismo. O primeiro enfatiza as mudanças em curso no âmbito da economia mundial, baseada na intensificação dos processos globalizantes da produção e dos fluxos financeiros, que aumentam a pressão competitiva e mergulham o Estado Nação em uma crise[56]. O segundo absorve o argumento da importância da globalização, mas ela não é pensada como emanações espontâneas do mercado, mas sim como resultado, desejado ou indesejado, de decisões políticas tomadas pelos protagonistas do sistema interestatal, especialmente pelos Estados Unidos e instituições financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial). Finalmente, o terceiro tipo reconhece o impacto das condições externas, mas foca a explicação em processos endógenos, isto é, na crise do modelo prévio de organização socioeconômica: no caso da América Latina, a falência do modelo desenvolvimentista.

Neste capítulo, trataremos de apresentar as condições levantadas pelas três vertentes. Na seção seguinte a essa introdução, destacaremos as mudanças estruturais internacionais para, em seguida, tratarmos das condições domésticas na Argentina e no Brasil que permitiram a guinada na estratégia de desenvolvimento desses países. Como Velasco e Cruz (2007), argumentamos que as reformas devem ser entendidas como um fenômeno sistêmico. Os casos específicos, marcados por uma diversidade de conjunturas nacionais, não são independentes, as experiências nacionais de reforma são transmitidas e replicadas e, mais importante ainda, o processo de propagação de modelos de política econômica é impulsionado por ações emanadas de instituições vinculadas aos interesses predominantes em um sistema internacional fortemente hierarquizado. Não obstante, fatores domésticos como ideologia de governo, tipo de regime, organização e mobilização de grupos de interesse e

---

exemplo de *think tank* que logrou influenciar políticos e formadores de opinião, juntamente com o *Institute of Directors* (IOD), o *Adam Smith Institute* (ASI), o *Seldom Group* e o *Monday Club* (Vadell, 2003).

[56] Velasco e Cruz (2007) identifica duas vertentes desse tipo de argumento. A primeira, a narrativa neoliberal, traduz a história edificante da liberação dos mercados e da gradual imposição de sua influência racionalizante em toda a extensão do planeta. A segunda, uma "interpretação crítica", também reconhece que vencem as forças do mercado, mas este não é pensado como o *locus* da razão de todas as coisas boas que supostamente a ela se associam, mas é mostrado em sua qualidade perversa, como origem de macroirracionalidades e como matriz de relações de dominação.

capacidade do Estado são fundamentais para se explicarem as diferenças nos processos de implementação das reformas por distintos países.

2.2. Mudanças no sistema internacional e as reformas na América Latina

As principais mudanças no contexto econômico internacional que levaram às reformas estruturais de diversos países ao longo das décadas de 1980 e 1990 tiveram início nos anos 1960 e 1970. Por um lado, novos paradigmas técnicos e produtivos imprimiram transformações às relações econômicas internacionais, que se expressaram na utilização de novos recursos provenientes dos avanços da microeletrônica, biotecnologia e telecomunicações. Este processo se manifestou também no estabelecimento de novas pautas de organização e funcionamento para as empresas, como conseqüência do emprego da robótica e da informática. Desta maneira, o comércio, a produção e as finanças sofreram uma série de mudanças que tenderam a acentuar a internacionalização do Estado e da produção[57], tal como havia ocorrido no fim do século XIX, ainda que com uma base tecnológica diferente, em um complexo processo econômico que ganhou singularidade e notoriedade sob o termo genérico de globalização[58].

---

[57] Robert Cox (2004) ilumina este processo salientando que, durante a *pax americana*, a hegemonia do pós-guerra foi muito mais institucionalizada do que durante a *pax britannica*, e a função das instituições foi reconciliar as pressões sociais domésticas com o requerimento de uma economia mundial: tanto o Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto o Banco Mundial, nesse sentido, incorporaram mecanismos para supervisionar a aplicação das normas do sistema e condicionar as assistências financeiras às tentativas efetivas de se adaptar a estas normas. Entre os países industrializados, o mecanismo de supervisão foi substituído por mecanismos de harmonização de políticas nacionais; os ajustes eram percebidos como respostas às necessidades do sistema como um todo, e não à vontade de países dominantes, de forma que pressões externas às políticas nacionais eram internacionalizadas. Nos países periféricos, por sua vez, as instituições da economia mundial ditaram políticas, em geral como uma condição para a renovação da dívida, que só poderiam ser apoiadas por coalizões conservadoras. Associada à internacionalização do Estado está a internacionalização da produção, que se expande via investimento direto. Por meio do IED, o controle se mantém com o investidor, uma vez que sua principal característica é a posse não do dinheiro, mas do conhecimento, na forma de tecnologia e, especialmente, na capacidade de continuar desenvolvimento nova tecnologia. Os arranjos financeiros para o investimento financeiro podem variar enormemente, sob a forma de subsidiárias, *joint ventures* com capital local, contratos com empresas estatais, entre outros, mas estão todos subordinados a este fator central de controle técnico. Em troca de tecnologia, essas empresas se tornam fornecedoras de elementos de um processo de produção globalmente organizado, planejado e controlado pela fonte da tecnologia.

[58] O fenômeno da globalização não representa nenhuma novidade como tendência que elimina as fronteiras nacionais e conecta o mundo a uma rede de comércio e investimentos. Tal processo se verifica, com avanços e retrocessos, pelo menos desde o começo do capitalismo, no século XV. Essa terminologia se difundiu a partir da década de 1970 pelas mudanças que se produziram no mercado financeiro internacional, como conseqüência da generalizada utilização da informática e do notável avanço das telecomunicações, que transformaram em *instantâneos* os fluxos financeiros, e do explosivo incremento no movimento de capitais (Rapoport, 2008).

Foi também na década de 1970 que começaram a aparecer os primeiros sinais de crise, depois da era de ouro do capitalismo[59]. O governo dos EUA, no final da década de 1960, decidiu-se por financiar seus esforços na Guerra do Vietnam com políticas macroeconômicas inflacionárias, e não por meio do incremento impositivo, o que acelerou o índice global de inflação, tendência agravada pelas políticas de incentivo à economia do *Federal Reserve*. Os subseqüentes ataques especulativos ao dólar sobrevalorizado e a escalada do déficit comercial estadunidense aumentaram as tensões no sistema monetário de Bretton Woods[60], o que culminou com a desvalorização da moeda e o fim do padrão-ouro em 1971. Dois anos mais tarde, aconteceu o primeiro choque do petróleo[61], acarretando simultaneamente a combinação de hiperinflação, baixo crescimento econômico e altos índices de desemprego nos EUA, na Europa Ocidental e em outros países (Gilpin, 2004)). Ademais, a desregulação dos sistemas financeiros domésticos, a retirada do controle de capital em diversos países, o grande aumento do tamanho e velocidade dos fluxos financeiros globais, possíveis graças à comunicação e tecnologia modernas e novos técnicas e instrumentos financeiros, como os derivativos, deram um grande impulso à expansão das finanças internacionais[62] e, ao mesmo tempo, aumentaram a interdependência monetária e financeira entre os países e mudaram as estruturas de oportunidade para os governos: no cenário pós-Bretton Woods, as finanças internacionais

---

[59] Depois de um período de reconstrução, depois do fim da II Guerra Mundial, o índice de crescimento das economias industrializadas alcançou um nível sem precedente na história. A Europa Ocidental cresceu cerca de 4,5% ao ano na década de 1950 e quase 5% ao ano nos anos 1960; o Japão cresceu a taxas de cerca de 10% ao ano; Os EUA, a aproximadamente 3% nos anos 1950 e 4% nos 1960 (Gilpin, 2004).

[60] O sistema monetário internacional do pós-II Guerra Mundial foi desenhado em 1944, e seus principio fundamental era que as taxas de câmbio deveriam ser fixadas para evitar políticas de "beggar-thy-neighbor" dos 1930s e a subseqüente anarquia econômica. O FMI, criado nessa época, tinha como objetivo prover reservas monetárias suficientes para permitir que governos-membros mantivessem taxas de câmbio a valores predeterminados; foi desenhado para usar contribuições de países-membros e oferecer créditos reserva para Estados com problemas de pagamento internacional. Ademais, o Sistema Monetário deveria ancorar as políticas monetárias de seus membros a algum padrão objetivo, para evitar a inflação global ou a desvalorização – o que, no caso, foi feito atando as moedas a um ativo não monetário (ouro), coordenando as políticas monetárias nacionais ou seguindo um líder cujas políticas passadas indiquem que ele vai fornecer o grau desejável de estabilidade econômica no futuro. As políticas monetárias foram ancoradas ao vincularem todas as moedas ao dólar, que, por sua vez, se vinculou ao ouro. As grandes potências também coordenaram informalmente suas políticas (Gilpin, 2001, p.236).

[61] Em resposta à guerra do Yom Kippur, os membros árabes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) iniciaram um boicote petrolífero, forçando um aumento de 300% no preço do petróleo.

[62] O volume do comércio de divisas estrangeiras no final da década de 1990 atingiu US$1,5 trilhão/dia, oito vezes mais do que em 1986, contrastando com o volume de US$6,6 trilhões no ano de 1997 (ou 25 bi/dia). Ademais, o montante de capital de investimento procurando retorno mais alto aumentou significativamente. Em meados de 1990, fundos de investimento, fundos de pensão, etc. totalizaram US$20 trilhões, dez vezes mais do que em 1980. Mais do que isso, o significado desses enormes investimentos é magnificada pelo fato de que grande parte dos investimentos estrangeiros é alavancada, isto é, são investimentos feitos com fundos emprestados. Finalmente, derivativos e títulos financeiros securitizados (*repacked securities*) e outros ativos financeiros têm papel fundamental nas finanças internacionais. Avaliados em US$360 trilhões (maior do que o valor de toda a economia global), eles contribuíram para a complexidade e a instabilidade do sistema financeiro internacional, com um óbvio impacto sobre a economia global. (Gilpin, 2001, p.6, 2004).

passaram a constituir uma base de apoio político (*constituency*) poderosa, determinando políticas nacionais – antes decididas fundamentalmente pela interação entre partidos domésticos, grupos de interesses locais e instituições nacionais – a partir de um conjunto próprio de preferências políticas, como baixa inflação, orçamentos equilibrados e política fiscal estrita gerenciada por bancos centrais independentes[63] (Fourcade-Gourinchas e Babb, 2002).

Por sua vez, o mercado financeiro internacional, cujo desenvolvimento havia dado um salto importante na década de 1960 com os Eurodólares[64], foi potencializado pelos recursos provenientes do aumento dos preços do petróleo – os petrodólares. Abundantes no mercado financeiro, os petrodólares foram a principal fonte de empréstimos para os países menos desenvolvidos na década de 1970, o que lhes conferiu grande margem de manobra para levar a cabo seus próprios projetos de desenvolvimento nacional, cuja premissa básica era o poderio estatal. Os bancos privados, neste momento, desembolsaram grandes montantes de empréstimos e não impuseram muitas condições: os desembolsos ao Terceiro Mundo foi em média de US$58 bilhões ao ano entre 1973 e 1982, dos quais 65% eram provenientes de bancos privados. Para países de renda média, a participação de bancos privados chegou a 80% (Stallings, 1992). Dada a liquidez dos mercados financeiros internacionais, combinada com políticas monetárias relaxadas nos países industrializados, as taxas de juros eram baixas, e as taxas reais eram com freqüência negativas. Assim, os tomadores de empréstimo seguiam agindo como se o crédito barato fosse estar disponível indefinidamente e, no lado do credor, os bancos estavam emprestando dinheiro além do nível prudente e com pouco controle sobre como os empréstimos estavam sendo usados. O objetivo era converter seus novos depósitos de petrodólares em lucro, e não reformar as economias do Terceiro Mundo, que se organizava em torno da ideia de Nova Divisão Internacional do Trabalho e da defesa de uma Nova Ordem Econômica Mundial (Stallings, 1992; Velasco e Cruz, 2007).

Neste contexto, as instituições financeiras internacionais, particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, tinham pouca participação nos empréstimos e pouco poder para influenciar a condução das políticas econômicas nacionais e

---

[63] Haja vista que grande parte desse capital é de curto-prazo, altamente volátil e especulativo, os países se tornaram mais vulneráveis e o sistema financeiro internacional, cada vez mais integrado ao sistema monetário internacional, se tornou o aspecto mais instável da economia global capitalista.

[64] O mercado de Eurodólares consistia de divisas estrangeiras, especialmente o dólar, depositados em bancos da Europa ocidental e de outras praças. A origem do mercado de Eurodólar recai principalmente no desejo de bancos americanos de fugirem da Regulação Q, que estabeleceu um teto para cobranças de juros. Um fator adicional na ascensão do mercado de Eurodólares foram os depósitos em moeda dura (*hard currency deposits*), com menos probabilidade de perda de valor, da URSS em bancos europeus. (Gilpin, 2001)

internacional, o que mudou depois do segundo choque do petróleo, em 1979[65], e da Crise da Dívida nos países menos desenvolvidos. Como reação à inflação e à recessão que resultaram do aumento dos preços do petróleo, e diante dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos de países desenvolvidos, especialmente dos EUA, o então recém-designado presidente do *Fed*, Paul Volcker, decidiu subir as taxas de juros de seu país de uma média anual de 7,5% em 1977 para 20,18% em 1980 (Safatle, 2012). Isso elevou drasticamente os custos da dívida de muitos países em desenvolvimento[66], contraída, em sua maioria, a taxas de juros flutuantes, e inverteu os fluxos de capitais que estavam direcionados para os países em desenvolvimento, inclusive à América Latina.

Tabela 1: Transferência líquida de recursos da América Latina, 1970-1984.

	Ingresso líquido de capital (US$ bilhões)	Pagamento líquido de lucros e juros (US$ bilhões)	Transferência líquida de recursos (US$ bilhões)	Proporção das exposições de bens e serviços
1970	4,2	3,0	1,2	6,7
1973	7,8	4,2	3,6	12,5
1976	18,2	6,8	11,4	24,1
1978	26,1	10,2	15,9	25,9
1979	28,6	13,6	15,0	18,3
1980	30,0	18,0	12,0	11,3
1981	37,7	27,7	10,0	8,8
1982	19,2	37,6	-18,4	-18,1
1983	4,4	34,5	-30,0	-30,0
1984	10,6	37,3	-26,7	-23,6

Fonte: Griffith-Jones e Sunkel (1990)

Contribuiu para a deterioração econômica da sub-região, ainda, a queda dos preços internacionais das *commodities*, acompanhada pela redução do volume exportado aos países industrializados, por causa de sua crise. Em 1982, os preços das *commodities* tinham caído a um terço com relação aos preços de 1980; em 1983, as relações de troca se encontravam em um patamar 26% inferior ao de 1978. E, finalmente, outro fator a complicar o cenário latino-americano foi a desvalorização cambial, aumentando ainda mais o custo dos pagamentos de juros e amortizações da dívida externa (Griffith-Jones e Sunkel, 1990).

[65] Esse choque aconteceu em função da Revolução Iraniana, que teve como conseqüência a deposição do Xá Reza Pahlevi e a desorganização da produção petroleira no Irã. Nessa ocasião, os preços do petróleo aumentaram em mais de 1000%. Em seguida, travou-se a Guerra Irã-Iraque, que também pressionou os preços do petróleo para cima, devido à redução da produção do setor em ambos os países. A cotação média do barril/FOB saiu de US$ 12,44 para US$ 34,43 entre 1978 e 1981 (Safatle, 2012).

[66] Na América Latina, de 1977 a 1982, as remessas brutas para pagamento de juros aumentaram de US$6,9 bilhões para US$ 39 bilhões (Griffith-Jones e Sunkel, 1990).

Os desdobramentos da crise da dívida foram fundamentais para o fortalecimento das instituições multilaterais de crédito na dinâmica econômica e política internacional (Stallings, 1992). O cesse "voluntário" de empréstimos aos países do Terceiro Mundo por parte dos bancos comerciais abriu espaço para o FMI e o Banco Mundial se consolidarem como emprestadores de última instância, trazendo consigo uma série de novas condicionalidades: até setembro de 1983, a primeira metade dos saques junto ao Serviço de Financiamento Compensatório (SFC) do FMI requeria somente a "disposição" do país em "cooperar com o Fundo na tentativa de encontrar, quando necessário, soluções adequadas para suas dificuldades no balanço de pagamento", ou seja, havia poucas exigências e o empréstimo poderia ser autorizado rapidamente. A partir de então, o *Executive Board* do FMI aprovou uma resolução alterando as condições de saques sob o SFC, que deixaram de referir-se exclusivamente às variáveis fiscais, monetárias e de tipo de câmbio e incorporaram critérios referidos à totalidade da estratégia econômica, incluindo a abertura dos mercados, a privatização de empresas públicas, a redução do Estado e a desregulação generalizada da atividade econômica (Griffith-Jones e Sunkel, 1990, p.129-130; Ferrer, 2002, p.22). Outras instituições, como o Banco Mundial e o Clube de Paris, e os planos Baker (1985) e Brady (1989)[67] de negociação das dívidas incluíam cláusulas em seus acordos que exigiam vínculos também com o FMI, o que potencializava seu papel na condução das renegociações da dívida.

A isso se somam transformações não econômicas, mas verificadas nos planos das instituições econômicas internacionais (regimes) e na pauta de conduta dos atores mais relevantes (empresas, Estados e organizações internacionais). Por exemplo, Sebastião Velasco e Cruz (2007, p.13) menciona a reorientação operada na política econômica internacional dos EUA, com apelo sistemático ao "unilateralismo agressivo" e a ênfase crescente nos acordos preferenciais de comércio (NAFTA, APEC e ALCA) em detrimento do multilateralismo.

[67] Em 1985, o secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, apresentou seu "Programa para o crescimento sustentável", em que promovia a recuperação das economias endividadas como condição para restabelecer a capacidade de pagamento. Segundo este plano, os países devedores deveriam conseguir taxas mais altas de poupança e investimento, no marco dos planos de ajuste indicados pelo FMI, junto com políticas de abertura e livre mercado. Os organismos financeiros internacionais e os bancos comerciais deveriam prover o apoio financeiro necessário, e o monitoramento do FMI garantiria o cumprimento dos compromissos assumidos pelos devedores. Os resultados do plano, no entanto, foram pouco satisfatórios. Nos dois anos seguintes, a situação de endividamento dos países latinoamericanos voltou a se tornar crítica, especialmente depois que o Brasil anunciou unilateralmente a moratória, em fevereiro de 1987, e recusou os condicionamentos do FMI. Diante do fracasso do plano e do recrudescimento dos problemas derivados do endividamento e da conjuntura internacional desfavorável, em fevereiro de 1989, o novo secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady, propôs que os países que tivessem promovido ajustes pró-mercado recebessem ajuda por parte dos credores oficiais e instituições financeiras internacionais para reduzir suas dívidas, apoiados por recursos financeiros facilitados pelos EUA e pelo Japão. Os bancos, então, começaram um processo de reprogramação das dívidas a taxas de juros mais baixas, enquanto os programas de privatização começaram a atrair capitais privados para as maiores economias da América Latina. Para mais detalhes, ver Mario Rapoport (2008).

Também cita a incorporação de "novos temas" (serviços, investimentos e propriedade intelectual) na Rodada do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT)[68], que, mais do que uma rodada de liberalização do comércio, significou também a alteração das "regras constitucionais" sob as quais as nações vinham comerciando e implementando suas políticas de longo prazo desde o fim da II Guerra Mundial (Velasco e Cruz, 2007, p.27). Com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), resultante da Rodada do Uruguai, cristaliza-se uma ordem em que, por meio da liberalização do comércio, das finanças e dos serviços, as grandes corporações puderam estender seu domínio sobre a vida pública (Crouch, 2012).

Nessa direção, pode-se dizer que os países latinoamericanos enfrentaram, ao longo dos anos 1980 e 1990, uma conjuntura severamente adversa do ponto de vista de sua autonomia nacional. Transformações no capitalismo na direção da liberalização comercial e financeira, principalmente, e uma conjuntura econômica desfavorável aumentaram a vulnerabilidade desses países em relação aos fluxos econômicos globais, ao mesmo tempo em que alteravam a estrutura cognitiva acerca da economia, que passou a ser percebida como algo exógeno e, portanto, relativamente incontrolável (Fourcade-Gourinchas e Babb, 2002). Com isso, confrontar as posições dos Estados capitalistas centrais a favor de um conjunto de regras baseadas no neoliberalismo tornou-se uma tarefa ainda mais complicada, de forma que as reformas pró-mercado nos anos 1980 e 1990 poderiam ser consideradas como resultado de um simples cálculo de custo e benefício, reforçado por três processos: coerção internacional, emulação normativa e mimetismo competitivo (Henisz, Zelner e Guillén, 2005). Isto é, os países latinoamericanos sofreriam uma pressão de atores internacionais para levar as reformas a cabo[69], ao mesmo tempo em que buscariam adotar comportamentos similares aos de seus pares, na medida em que eles procuram conformar-se com as normas compartilhadas para parecer legítimo[70], e tenderiam a copiar políticas e objetivos daqueles percebidos como

---

[68] Tal rodada teve início em 1986 e foi concluída em 1994. Ela foi a primeira a incorporar em sua agenda o tratamento de temas até então inéditos na agenda comercial, como a liberação do comércio de serviços, direitos de propriedade intelectual e investimentos, além de ter aprofundado o tratamento a questões no campo não-tarifário (Vaz, 2003).

[69] Este seria o caso, por exemplo, da intervenção do FMI aplicando condicionalidades para concessão de empréstimo, diante de alguma crise; ou, indiretamente, no caso de uma terceira parte externa favorecer um ou outro lado da disputa de poder provendo recursos, legitimidade ou argumentos retóricos, no caso, no sentido de aderir às reformas pró-mercado.

[70] Esse argumento se baseia no pressuposto de que atores fortemente conectados tenderiam a imitar os padrões de comportamento uns dos outros, tanto mais forem intensos os laços comerciais. Neste sentido, países que apresentam relações comerciais mais coesas tenderiam a adotar padrões similares de comportamento, incluindo privatização, separação regulatória, despolitização e liberalização da competição nas suas indústrias de infra-estrutura (Henisz, Zelner e Guillén, 2005).

concorrentes, pela necessidade de evitar a erosão da própria posição no mercado e do *status* político e social. "A imitação passa a ser uma estratégica eficaz sob condições de incerteza e racionalidade limitada, porque ajuda os tomadores de decisão a manter os custos dentro de limites razoáveis, a selecionar alternativas e a legitimar suas ações" (Henisz, Zelner e Guillén, 2005, p.877).

Todos esses fatores concorreram para que as reformas ocorressem de forma em maior ou menor grau generalizada. Não obstante, a apreciação histórica indica que outros fatores são igualmente importantes para explicar os diferentes processos empreendidos, tanto em termos de *timing*, quanto de escopo e profundidade das reformas. Nesse sentido, faz-se necessário analisar os casos particulares, as condições institucionais e as dinâmicas políticas, para se ter uma ideia mais completa do processo que levou às reformas nestes países.

2.3. As Reformas neoliberais na Argentina da década de 1990

A Argentina iniciou suas reformas na administração da *Junta Militar* e de Martínez de Hoz no Ministério de Economia, a partir do golpe de 1976 (Ferrer, 2002; Velasco e Cruz, 2007; Rapoport, 2008). Na época, apesar de sintonizadas com o "espírito do tempo", as reformas se deveram fundamentalmente a escolhas domésticas[71]: no curto prazo, tratava-se de debelar a inflação, que chegou à taxa anualizada de 17.000% em março de 1976; no longo prazo, o objetivo era extirpar o modelo estatista, identificada como raiz de todas as mazelas da economia argentina, e criar bases para retomada do crescimento com estabilidade mediante a liberação das forças da concorrência; e mais profundamente, a partir de um ponto de vista político, pretendia-se eliminar as alianças populistas e seus supostos perigos sobre a ordem social estabelecida. O banimento político, segundo os principais responsáveis pela ditadura militar e aqueles que a apoiavam, já não era suficiente; havia que ir mais fundo. Dado que essas alianças se assentavam sobre o aparato produtivo industrial[72], era imprescindível modificar radicalmente a estrutura econômica. Daí a reformulação do papel do Estado na economia e o terrorismo de Estado, que serviu sobretudo para anular ou impedir o

[71] Na década de 1970, a influência das ideias neoliberais era ascendente, mas não se traduzia em políticas nem na Inglaterra nem nos EUA, que mantinham os velhos instrumentos para lidar com os novos problemas; os organismos internacionais ligados a estes países (FMI e Banco Mundial) tampouco exerciam pressão no sentido das reformas; e a crise internacional, naquele momento, parecia aumentar liberdade de manobra dos países em desenvolvimento – países como Brasil, Coréia, México e Turquia escolheram aprofundar o modelo vigente.

[72] Em meados da década de 1970, a Argentina tinha um aparato industrial com deficiências e problemas, mas de dimensões respeitáveis

acionamento de instituições e organizações políticas, sociais e sindicais (Rapoport, 2008, p.645)

Uma vez superada a conflitividade social por meio da repressão, a implementação de um mercado livre que arbitrasse nas diferentes demandas sociais se convertia em um objetivo em si mesmo para acabar com a ordem vigente e passar a novas formas de regulação e de controle do conflito social. O mercado disciplinaria a força de trabalho ao mesmo tempo em que as lutas corporativas se transportariam também para esse mesmo âmbito (Rapoport, 2008, p.645). Nesse sentido, empreenderam-se medidas que reestruturaram o capitalismo argentino[73], até então baseado na crença de que a industrialização era vista como instrumento mais idôneo para alcançar o crescimento econômico, em favor de um novo esquema cujo objetivo era a eficiente alocação temporal dos recursos de acordo com as preferências do consumidor, o que entranhava a necessidade de uma liberalização absoluta para que tais preferências pudessem se revelar.

Ao final, as reformas do governo militar foram exitosas em modificar o peso e o equilíbrio de poder ente setores e interesses econômicos, locais e externos, dando peso a um tipo de economia que se diferenciaria claramente da prevalecente na etapa substitutiva de importações. Os militares conseguiram o efeito não só de desindutrialização da economia argentina, mas também de oligopolização do setor (Ayerbe, 1998; Ferrer, 2002). A participação da indústria no PIB caiu de 37,8% em 1974 para 24,2% em 1983, com forte

[73] Entre as medidas, mencionam-se: Fixação de novo nível de equilíbrio de salários reais inferior em 40% ao nível médio do lustro anterior; Eliminação de taxações à exportação de produtos agropecuários que o Estado reinvestia no setor secundário; Aplicação de um programa de redução progressiva das barreiras alfandegárias de importação; Eliminação de subsídios para as exportações não tradicionais, de crédito de fomento, de prestações sociais deficitárias (saúde, moradia) e incremento real das tarifas dos serviços públicos; Liberalização dos mercados cambiais e financeiros e financiamento do déficit público pela colocação de títulos no mercado de capitais; Redução do gasto público, por meio da redução do emprego e da reprivatização de algumas empresas estatizadas nos anos anteriores; Disciplinamento da força laboral com a dissolução da *Confederación General de los Trabajadores* (CGT), supressão das atividades sindicais, do direito a greves, reforma da Lei do Trabalho e convenções coletivas salariais (Ayerbe, 1998). Em favor do setor financeiro, os militares outorgaram igualdade de direitos ao capital transnacional em relação ao nacional, incluindo as matrizes das empresas instaladas na Argentina; criaram um sistema de reservas fracionárias que substituía o anterior, sistema centralizado de depósitos; liberalizaram as taxas de juros nominais ativas e passivas, que, de negativas, passaram a positivas; atribuíram maior responsabilidade aos bancos em suas relações com a clientela, estabelecendo, ademais, requisitos sobre a solvência e liquidez de tais entidades; estabeleceram um regime de garantia pela dos depósitos no marco de uma maior liberalidade dos requisitos para a expansão ou instalação de novas entidades e sucursais, sem importar a nacionalidade; recriaram a função do Banco Central como fornecedor de empréstimos em última instância. Com a reforma de 1977, o novo Regime de Entidades Financeiras passou a apontar em direção à liberação dos principais mercados internos e a uma maior vinculação com os mercados internacionais, em uma etapa em que o setor financeiro privado assumiu uma posição privilegiada em detrimento do Estado, sob o pressuposto de que aquele era, *per se*, um alocador mais eficiente de recursos (Rapoport, 2008).

concentração em empresas de grande porte, em detrimento das pequenas e médias empresas, e em setores determinados:

> perdem terreno os ramos metal e eletromecânicos e a fabricação de bens de capital – setores relativamente mais intensivos em valor agregado doméstico e em engenharia de desenho de produtos e de organização de métodos de produção – e ganham posições relativas os setores produtores de insumos intermediários de uso generalizado como siderurgia, petroquímica, alumínio... (Katz e Kosacoff 1989 apud Velasco e Cruz, 2007, p.329)

O emprego industrial também observou uma queda acentuada e persistente, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Emprego Industrial na Argentina (números-índices)

Ano	Trabalhadores ocupados
1974	100,0
1975	103,8
1976	100,4
1977	94,3
1978	85,1
1979	83,3
1980	76,8
1981	67,2
1982	63,6
1983	65,7

Fonte: Velasco e Cruz (2007)

O processo de redução quantitativa do operariado fabril é paralelo ao crescimento do setor informal da economia e ao aumento do número de pessoas que trabalham por conta própria. Os salários reais decaíram para 65,9% em 1982, tomando 1974 como ano-base 100 e o custo salarial decaiu 18,6% no mesmo período (Ayerbe, 1998). Além disso, a forte repressão violenta contra a militância, a intervenção nos sindicatos, a supressão do direito de greve e o medo do desemprego tiveram os efeitos esperados de desorganização sobre os setores populares (Ferrer, 2002).

Iniciava-se, assim, um novo modelo econômico baseado na acumulação rentista e financeira, na abertura irrestrita, no endividamento externo e no disciplinamento social, processo que transformou a estrutura social, econômica e produtiva da Argentina. Não obstante, apesar do fim do modelo de ISI, alguns setores continuaram avançando na produção local de bens que previamente se importavam, ainda que a direção do processo já não visasse a completar os espaços vazios da matriz insumo-produto, no caminho a uma economia mais integrada, nem estava orientada fundamentalmente ao mercado interno. O país parecia

encaminhar-se à especialização em um conjunto determinado de bens mais reduzido que no pós-II Guerra e em uma crescente saída exportadora dos setores correspondentes. Ao mesmo tempo, observou-se um processo de concentração econômica de um grupo de empresas que ganhou peso no mercado, desenvolveu em muitos casos uma estratégia de diversificação da produção e travou fortes vínculos com o Estado como provedor, como fonte de financiamento, como receptor de subsídios abertos ou encobertos e como fator de pressão política.

O governo de Raúl Alfonsín, do partido *Unión Cívica Radical* (UCR), não produziu modificações substantivas nem na nova balança de poder entre os diferentes setores econômicos, nem na orientação geral do processo econômico. Isso se deveu, em grande medida, ao fato de que tinha pouco poder para reverter um processo que já havia desequilibrado a relação de forças a favor de um "novo poder econômico", que havia aproveitado seus sólidos vínculos com o governo de fato para romper o equilíbrio social do pós-guerra e agora estava em condições de consolidar-se ainda em um contexto democrático (Rapoport, 2008, p.753). Foi essa configuração social, então, que deu suporte às reformas neoliberais na década de 1990, com Carlos Menem, fortalecida, ainda, pela degradada situação econômica.

Alfonsín já havia herdado dos militares um país em plena recessão, com desocupação crescente, inflação de mais de 400% anual, dívida externa de US$46,2 bilhões (quase 70% do PIB)[74], a juros altos, e sem reservas internacionais. Alguns problemas eram conhecidos, mas de outros não se tinha pleno conhecimento, pela falta de transparência da informação estatística e documental e, em outros casos, pelas cifras enganosas apresentadas oficialmente pelas autoridades que saíam. Também nas contas públicas se podiam encontrar várias

[74] A dívida externa passou de US$ 8 bilhões em 1975 a US$ 45 bilhões em 1983. Em 1975, a dívida externa excedia por pouco as exportações e os juros alcançavam 5% da dívida. Em 1983, ela era cinco vezes maior do que as exportações e os juros chegavam a quase 60% da dívida (Ferrer, 2002). Contudo, o forte endividamento do país esteve vinculado em grande medida a fenômenos de natureza financeira, mais do que à geração de níveis de absorção superiores à renda nacional (Damill e Fanelli, 1994). Com as reformas de Martínez de Hoz, criaram-se condições para que a Argentina se convertesse em um lugar privilegiado como receptor dos petrodólares, principalmente pelos juros mais altos do que os praticados internacionalmente. Inicialmente (entre 1976 e 1979), a dívida teve origem na busca de alternativa à falta de acesso a crédito interno e a conseqüente orientação à banca internacional pelo setor público. Parte dos empréstimos se destinou à formação de uma importante reserva de divisas, que tinha como fim fortalecer as condições para a posterior implementação de uma política de estabilização baseada na utilização de um tipo de câmbio como âncora de preços. A segunda etapa, entre 1980 e 1981, esteve mais relacionada com o novo enfoque do programa econômico e com os desequilíbrios que provocou em diversas contas do balanço de pagamentos. A abertura comercial e o atraso cambiário incrementaram a demanda de importações, as viagens turísticas ao exterior e a remissão de utilidades e regalias pelo capital e a tecnologia estrangeiros, provocando déficit comercial na conta corrente. Iniciou-se também o crescimento acelerado do endividamento do empresariado, que em alguns casos poderia responder às necessidades da atividade produtiva, mas que foi, em geral, contrapartida da especulação ou fuga de capitais (Rapoport, 2008).

irregularidades: partidas atendidas sem autorização orçamentária, compromissos de pagamento futuros e de prazos peremptórios, obrigações por avais e fianças concedidas pelo governo nacional a empresas públicas e privadas que depois não foram pagas pelos beneficiários, vencimentos da divida interna e externa e, finalmente, uma avalanche de nomeações de funcionários de toda ordem nos meses de novembro e dezembro (Rapoport, 2008). Diante de um governo totalmente desacreditado – pelo acirramento da inflação e das condições econômicas, pelo sistemático desrespeito aos direitos humanos e pelo fiasco da Guerra das Malvinas –, Alfonsín assumiu a presidência com a missão de restaurar a democracia (com mudanças institucionais e culturais necessária a esse fim) e uma mudança no rumo econômico (Velasco e Cruz, 2007).

Alfonsín implementou alguns planos econômicos de cunho heterodoxo visando à estabilização econômica, com os quais obteve sucesso temporário[75]. Ao contribuir para a contenção da inflação, ofereceria condições diferentes para fazer frente a um programa de mudanças econômicas e de negociação da dívida. Ocorre que, apesar do sucesso inicial, as medidas complementares para estabilizar a economia não foram tomadas, por falta de vontade e poder político, e resultaram na volta da hiperinflação, no esgotamento do apoio político à equipe econômica de Alfonsín e no reforço das oposições internas e externas (Schvarzer, 2004).

Especialmente, os meses que precederam a eleição e a posse de Carlos Menem (1989-1999) como presidente da Argentina foram de intensa crise econômica e política, com o agravamento da hiperinflação. Diante das evidências de fracasso do Plano Primavera (1988), os EUA retiraram seu apoio e o Banco Mundial, que no princípio havia apoiado o programa econômico de Alfonsín, em vista das dificuldades e ante os novos ares que sopravam na recentemente assumida administração de George Bush (pai), suspendeu os desembolsos prometidos. Domesticamente, previa-se a vitória do candidato do Partido Justicialista, Carlos Menem, nas eleições previstas para maio/89, e se esperava uma política marcada pelo populismo, sem modificar o modelo econômico em marcha[76], uma vez que o PJ se opunha às medidas liberalizantes propostas por Alfonsín, o que, para muitos, era uma perspectiva preocupante. As expectativas de mudanças na política econômica por parte do futuro governo e a impotência das autoridades econômicas diante da aproximação de sua partida aumentaram a incerteza, agravada por uma situação social cada vez mais explosiva, com saques a

[75] Plano Austral (1985) e Plano Primavera (1988)

[76] Menem prometia, em campanha, uma “revolução produtiva” e um “salariazo”.

supermercados e a declaração de Estado de sítio em 30 de maio, já com a vitória de Menem confirmada. Assim, detentores de depósitos em dólar foram aos bancos resgatar seus fundos, e a maciça fuga de capitais foi descrita como um dos mais importantes golpes econômicos desde a redemocratização[77]. Depois disso, não se conseguia parar a bolha especulativa: a cotização do dólar disparou, reforçando a corrida cambiária, e os preços, acompanhando a evolução do dólar, deram reinício ao processo hiperinflacionário (Rapoport, 2008, p.751).

Os preços subiram 197% e os salários, entre 110% e 160%; as tarifas de gás, eletricidade e telefone, que estavam defasadas se comparadas a outros preços, aumentaram 700%, e consumiam metade dos salários dos trabalhadores. Não se podia evitar a transferência de recursos: a participação dos trabalhadores na renda caiu de 43% em 1974, 27% em 1988, a 20% em 1989. As conseqüências da hiperinflação eram severas: a monetização da economia se reduziu a valores ínfimos – 3,7% do PIB no primeiro trimestre de 1989 e 1,7% no segundo trimestre; a dívida pública interna cresceu exponencialmente a uma taxa mensal média de 60%, entre fevereiro e junho de 1989; e a receita do Tesouro Geral da Nação se reduziu violentamente em termos reais (Rapoport, 2008, p.752). Com isso, a autoridade de Alfonsín se reduzia, e esperar os oito meses previstos para a posse do novo presidente parecia tempo longo demais, de forma que se acordou a posse antecipada do presidente eleito em julho de 1989, e não em dezembro, como rezava a Constituição.

Segundo Gambina[78], Menem só aceitou assumir a presidência antecipadamente depois de assinar com Alfonsín um "pacto de governabilidade", que se expressava no apoio da *Unión Cívica Radical* (UCR), partido do então presidente, para a aprovação das leis necessárias para o que se pensava ser a solução dos problemas econômicos. Assim, logo depois que tomou posse, Menem apresentou dois projetos de lei e o radicalismo outorgou quorum para votação, permitindo o tratamento das matérias na Câmara dos Deputados e no Senado – ainda que a UCR tenha votado contra, o Partido Justicialista contava com maioria suficiente para aprová-los. Assim, se aprovaram, em poucos meses, as leis que constituíram o marco institucional para as transformações estruturais da década, em consonância com o clima de época que determinava a ofensiva neoliberal: a Lei de Reforma do Estado (n. 23696, de 17 de agosto de 1989) e a Lei de Emergência Econômica (n.23697, de 1º de setembro de 1989).

---

[77] Durante os últimos dias de jan/89, produziu-se uma corrida especulativa contra o Austral e o BC vendeu US$900 milhões em 15 dias, em uma tentativa de defender o valor da moeda. Para se ter uma ideia, nos seis meses anteriores (entre ago/88 e jan/89), as vendas públicas de dólar somaram US$1,738 bilhão, pouco menos do que o dobro.

[78] Entrevista com Julio Gambina, Buenos Aires, 10 de abril de 2012

A Lei de Emergência Econômica, a fim de "superar a situação de perigo coletivo criada pelas graves circunstâncias econômicas e sociais" (Argentina, 1989a), teve como eixo central a suspensão por 180 dias (ainda que depois tenha sido renovada indefinidamente) de subsídios, dos regimes de promoção industrial, regional e de exportações, e da política que beneficiava produtos nacionais nas compras governamentais. Além disso, garantia aos investimentos estrangeiros o mesmo tratamento dispensado a investimento nacional, e autorizava a venda de propriedades estatais e a revisão da Carta Orgânica do Banco Central no sentido de conceder independência para cumprir a "missão primordial de preservar o valor da moeda" e proibir que o banco financiasse, direta ou indiretamente, o governo nacional e as províncias.

A Lei de Reforma do Estado, por sua vez, declarava em estado de emergência a prestação de serviços públicos, a execução de contratos a cargo do setor público e a situação econômica financeira da Administração Pública Nacional, entidades autárquicas, empresas do Estado ou empresas em que o Estado tivesse alguma participação, entidades financeiras estatais, etc. Nesse sentido, autorizava o Poder Executivo a intervir em todos esses entes, exceto universidades nacionais, o que incluía o poder de promover fusões, extinções ou transformações de empresas existentes, privatizá-las total ou parcialmente, outorgar concessões totais ou parciais de serviços, liquidar empresas, sociedades, estabelecimentos ou fazendas produtivas cuja propriedade seja total ou parcialmente do Estado nacional. Com isso, esperava-se diminuir o gasto público e melhorar a prestação do serviço e/ou aumentar sua eficiência (Argentina, 1989b).

Este marco legal permitiu o encaminhamento das reformas pró-mercado concentrado no Poder Executivo, que detinha o poder, delegado pelo Legislativo, para definir os detalhes das políticas de reformas. Ademais da extensa utilização dos *Decretos de Necesidad y Urgência* (DNU), instrumentos similares às Medidas Provisórias no Brasil[79], Menem contava com a força política e sindical do justicialismo e com o apoio dos principais grupos empresariais, do governo dos Estados Unidos e dos organismos financeiros internacionais, além da sustentação parlamentar para a aprovação das iniciativas (Ayerbe, 1998) e da aquiescência, ainda que velada, da *Unión Cívica Radical*. Para completar, aprovou-se a ampliação do número de membros da Corte Suprema de Justiça de cinco para nove[80],

[79] Menem adotou mais de 400 decretos de necessidade e urgência durante os 10 anos de governo, superando todas as marcas históricas – entre 1853 e 1989, apenas 25 haviam sido lançados. (Clarín, 24/02/1999. Disponível em http://www.clarin.com/diario/1999/02/24/t-00801d.htm).

[80] Em meados de 1989, só a *Corte Suprema de Justicia* estava fora do controle governamental. O governo pressionou para conseguir a renúncia de alguns membros para ampliar sua influencia, mas ante o fracasso,

assegurando, dessa forma, o respaldo judicial a sua política e evitando que esta instância se convertesse em um ator de veto.

Isso não significa que Menem não tenha tido problemas na implementação das políticas, pelo menos nos primeiros dois anos de governo. Nos primeiros meses, Menem conseguiu o apoio de quase todos os setores da sociedade, inclusive de setores tradicionalmente antiperonistas: a aproximação com importantes grupos econômicos e suas organizações representativas se deu pela indicação de Ernesto Rapanelli, ex-diretor de um dos grupos oligopólicos multinacionais de origem argentina mais poderosos (Bunge y Born), como titular do Ministério de Economia e pela nomeação de assessores provenientes de organizações como a *Unión Industrial Argentina* (UIA) e a *Sociedad Rural Argentina* (SRA). Também a *Unión del Centro Democrático* (Ucedé), principal partido da direita liberal, dava suporte ao governo menemista. Contudo, conforme Javier Corrales (1999), menos de cinco meses depois, ao final de 1989, as relações entre Estado e sociedade já se encontravam outra vez conturbadas, com praticamente todos os grupos de interesses engajados em algum tipo de comportamento não-cooperativo: partido governista, sindicatos, oposição, Congresso, Igreja, militares, todos desafiavam os programas econômicos do governo. Essa situação levou a uma crise de Gabinete e à segunda onda de hiperinflação, o que tampouco elevou o nível de cooperação societal em 1990: pelo contrário, houve uma grande deserção peronista, com o Grupo dos Oito (apesar de serem mais de oito); a oposição se recusou em cooperar com o governo; o conflito com sindicatos se acirrou; aumentaram a animosidade dos bancos e a desconfiança do setor empresarial; autoridades provinciais e de estatais estavam com os gastos descontrolados; o Congresso se encontrava em inércia; e tensão (e até insurgência) dos militares. O governo respondeu com sete pacotes de estabilização da moeda, suplantando instituições, utilizando-se amplamente dos DNUs, privatizando quase por imposição e aprofundando as políticas monetárias restritivas (Corrales, 1999).

O contexto político mudou em 1991, quando Menem alterou sua relação com o Partido Justicialista, atendendo a algumas de suas demandas (Corrales, 1999). Em primeiro lugar, destituiu do gabinete Álvaro Alsogaray[81] (da Ucedé), um dos membros mais controversos para o partido governista. Também lançou uma campanha de atualização do PJ e

---

enviou ao Senado um projeto de ampliação do número de membros, que foi aprovado, no Senado, em setembro de 1989, e na Câmara, em abril de 1990.

[81] Alsogaray foi um dos fundadores da Ucedé. Declaradamente antiperonista a ponto de compará-lo ao nacional-socialismo e a todas as formas de socialismo e populismo, se dizia partidário da economia de mercado. Em seus escritos, há uma primazia do econômico e uma clara adesão aos programas ortodoxos, em que cita, com freqüência, Ludwig Erhard, Luigi Einaudi, Jacques Rueff, Ludwig von Mises y Friedrich Hayek.

orquestrou congressos para convencer seus membros da "natureza peronista" de sua administração, uma das mais contestadas pelo partido. E mais importante, Menem negociou o apoio tácito do PJ no Parlamento aos pilares da reforma, em troca de maior participação na tomada de decisão (maior presença no Gabinete, consultas mais freqüentes) e salvaguardas eleitorais e organizacionais (não flexibilidade no mercado trabalhista, controle partidário sobre gasto social, etc)[82]. Com isso, conseguiu o apoio para aprovação do terceiro pilar do modelo econômico de Menem, o Plano de Convertibilidade (lei n. 23928, de 1º de abril de 1991), já sob a gestão de Domingo Cavallo no Ministério de Economia[83].

Com os movimentos sindicais, Menem adotou a estratégia de tentar dividi-los, punindo os que se opunham e recompensando os que o apoiavam por meio de "novos negócios econômicos" e cargos no governo, evitando-se, dessa forma, a oposição unificada às reformas pró-mercado (Bambaci, Saront e Tommasi, 2002). A neutralização de sindicatos mais combativos se dava via aplicação de punições exemplares para os setores sindicais que fizessem greve "política", ameaçando com a cassação da personalidade sindical, declarando a ilegalidade de algumas greves e mediante a repressão direta de luta em diversas partes do país. O tratamento dado ao sindicato dos ferroviários, nesse sentido, é emblemático: "estação que para é estação que se fecha" era o discurso do governo quando da privatização do setor, que ocasionou a criação de povoados-fantasmas, já que o fechamento de ramais ferroviários e

---

[82] O projeto neoliberal com Menem contrariava declarações feitas durante a campanha eleitoral. São trechos do livro *Argentina ahora o nunca: ideas para un proyecto nacional actualizado*, do próprio Menem, lançado em plena campanha eleitoral, em 1988 *(apud* Ayerbe, 1998): "O justicialismo não é liberal na economia, porque o liberalismo considera o homem como objeto e o considera como mais uma mercadoria. (...) Rejeitamo-lo [ao liberalismo] também porque esse mesmo liberalismo, que vive postulando os benefícios teóricos da liberdade, exibe-se internacionalmente com vocação imperial."; "O Estado (...) deve ser o responsável pela promoção do desenvolvimento, por orientar a atividade econômica, tendo em vista o interesse geral. Deve planejar sobre as molas centrais da economia que afetam o bem comum. (...) No que se refere às privatizações, não devemos ter medo. Aquelas empresas que não corresponda ao Estado administrar, por serem irrelevantes para sua política, devem ser privatizadas. Mas em de analisar caso por caso, e não estabelecer regras gerais e absolutas"; "Nossa iniciativa consiste em impulsionar um novo tratamento da dívida externa que inclua a adequação do pagamento de juros em função do crescimento e da quitação do capital, como instrumentos para garantir a capitalização nacional, investir e produzir"; "A Terceira Posição que proclamamos não é uma mera atitude de neutralidade, mas pretende ser a criação de um modelo próprio de política internacional. Os extremos sempre se tocam. Servir a um dos impérios seria servir ao neocolonialismo. Por isso dirigimos nosso olhar para o Terceiro Mundo, não com um sentido ideologizado, mas sim com um sentido de necessidades compartilhadas". Mais tarde, Menem afirmou que não poderia assumir as políticas que implantaria durante a campanha, pois ninguém votaria nele se soubesse (Entrevista com Julio Gambina, Buenos Aires, 10 de abril de 2012).

[83] O Plano de Convertibilidade estabeleceu uma taxa de câmbio fixa de 10 mil australes por dólar e a livre conversão da moeda em qualquer divisa, bem como determinou que os contratos poderiam ser realizados na moeda em que as partes concordassem. Ademais, proibiu-se a emissão de moeda sem lastro, anularam-se os índices de correção, a fim de evitar a transferência da memória inflacionária e o Banco Central foi autorizado a mudar o nome da moeda nacional de Austral para Peso. Dessa forma, a criação e absorção de moeda se limitavam à entrada ou saída de divisas, tornando a oferta de moeda uma variável exógena que não poderia ser controlada via política econômica. Assim, pretendia-se não só reduzir a inflação, mas também estabelecer um novo regime monetário e cambiário, de forma que deve ser visto também como parte da reforma estrutural, juntamente com as privatizações, a abertura comercial e a desregulamentação da economia.

a demissão de 80 mil trabalhadores significaram a extinção de sua principal fonte de trabalho e a emigração da população desses povoados para os grandes centros urbanos (Solanas, 2008).

Os setores sindicais que apoiassem o governo eram recompensados com a oportunidade de participar das privatizações, legal ou ilegalmente, o que também foi oferecido a setores empresariais, especialmente os já favorecidos pela ditadura militar[84].

> Os setores internos não se opõem a eles [aos especialistas externos que recomendaram as reformas]. E não se opõem porque cada um pensa que vai tirar algum proveito com as privatizações correspondentes. Porque inicialmente as privatizações não são feitas com empresas estrangeiras, se fazem em duas etapas. A primeira etapa é... os empresários locais, geralmente fornecedores das empresas [privatizadas], compram a preços totalmente desvalorizados a títulos da dívida pública, a 30% de seu valor oficial, e depois os colocam como aporte de capital para uma compra de una empresa pública com 100% do valor. E o fazem com empréstimos que bancos oficiais abrem a estes setores privados, dos quais muitos são os próprios funcionários que atuam, porque as empresas que se formam para comprar as empresas [privatizadas] são conglomerados de empresinhas, que, ademais, não têm o grande capital. O que passa é que depois, aos três ou seis meses de funcionamento da empresa, já estão pensando na venda a algumas multinacionais, porque não podem administrá-las e nem podem pagar as dívidas contraídas[85] (informação verbal)[86]

Gosende segue afirmando que

> Esse grande negócio de corrupção se arma parte do poder político, porque parte desse dinheiro vai para os caciques peronistas locais, para comprar sindicalistas, para comprar os meios de comunicação, etc. E te repito o caso da Argentina, mas no Brasil é exatamente igual e em toda América Latina funciona igual. (informação verbal)[87]

Ou seja, não havia na sociedade argentina grandes vozes dissonantes. Aqueles que de alguma forma poderiam se opor às políticas que se implementavam foram cooptados[88]. Com

---

[84] "A respeito dos grupos econômicos fortalecidos durante a ditadura e que manifestaram seu poder econômico e político durante o governo de Alfonsín, viram seus interesses afetados com o encolhimento do Estado. Estes grupos, que se diversificaram e ampliaram sua capacidade exportadora a partir de seu papel como grandes provedores do Estado, perderam essa condição de abastecedores de órgãos oficiais ao privatizarem-se as empresas públicas. Como compensação, puderam participar do processo privatizador, apropriando-se de tais empresas em condições monopólicas ou oligopólicas". (Rapoport, 2008, p.770)

[85] Gosende abre uma exceção para o caso, por exemplo, da privatização da YPF, já em uma segunda etapa. "Alguns empresários locais, sobretudo de empresas argentinas de hidrocarboneto, se opuseram à venda da YPF, (...) porque se deram conta de que, se a YPF deixasse de ser argentina, deixaria de protegê-los, porque eles tinham ações da YPF, ademais de negócios com a YPF e relações com a YPF, relações pessoais com os funcionários da YPF. (...) E o que perdiam com a privatização da YPF? Perdiam o subsidio que a YPE lhes dava, porque a YPF era uma empresa que tinha prejuízo". (informação verbal, Gosende)

[86] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosário, 17 de janeiro de 2012

[87] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosário, 17 de janeiro de 2012

[88] Isso não significa que não houvesse pessoas contra o modelo que se consolidava. Gambina menciona, por exemplo, a eleição de um deputado trotskista em 1989 que, obviamente, votou contra todas as políticas, quando

isso, puderam-se levar a cabo as políticas antipopulares que alteraram as relações Estado-sociedade-mercado na Argentina, em um processo relativamente rápido, mas que observou dinâmicas distintas ao longo dos mandatos de Menem: pré-1991 e pós-1991. Alguns autores afirmam que as reformas foram marcadas pela urgência da situação econômica, o que faria com que "as iniciativas de reforma tivessem um caráter mais reativo e terminassem indissoluvelmente ligadas aos esforços governamentais para recuperar o controle de uma situação econômica urgente" (Gerchunoff e Torre, 1996, p.749). Nesse sentido, controlados o déficit fiscal e a estabilidade dos preços, criar-se-iam condições para o governo aumentar sua capacidade para escolher políticas e de influir sobre seu conteúdo e oportunidade de implementação[89] (Gerchunoff e Torre, 1996). Javier Corrales (1999), por sua vez, acredita que esse marco se deve à nova relação do Executivo com o PJ.

De qualquer forma, percebe-se um ritmo distinto nas reformas a partir da gestão de Cavallo como ministro de Economia. As privatizações, por exemplo, tiveram um processo inicial rápido – em menos de um ano, todas as estatais listadas foram privatizadas, inclusive alguns símbolos nacionais, como a Aerolíneas Argentinas (empresa aérea) e Entel (telefonia) – e bastante criticado por não obedecer às recomendações presentes na literatura sobre privatização (Gerchunoff e Torre, 1996). A falta de gradualismo na privatização não permitiu o saneamento das empresas para que elas recuperassem valor, não houve a garantia de um mercado aberto e competitivo pós-privatização e o Estado não reservou para si ações que lhe conferissem controle sobre o mercado ou, ao menos, algum benefício para quando as empresas começassem a dar lucro. O fato é que vender as empresas rapidamente era uma forma de mandar sinais ao mercado de que o governo estava comprometido com a nova orientação política[90], mas teve efeitos negativos sobre a negociação da venda das estatais (Bambaci, Saront e Tommasi, 2002; Rapoport, 2008).

Bush visitou o parlamento, tratou de vaiá-lo, ou seja, gerou ações que deixaram visível que havia gente contra. Mas eram mais de 200 deputados, e uma voz isolada não fazia muita diferença.

[89] Gerchunoff e Torre (1996) tomam emprestada a distinção entre problemas escolhidos e problemas urgentes proposta por Albert Hirschman, e a partir daí identificam dois contextos opostos de políticas de reforma. "No primeiro, os lideres de governo se confrontam a um problema urgente que, com força desestabilizadora, irrompe em suas agendas. Um exemplo, entre outros, são as crises hiperinflacionárias que, sob a forma da dramática erosão da capacidade estatal de extrair recursos e de prover serviços, fazem surgir a perspectiva do caos social e da quebra institucional. (...) No segundo cenário, os líderes de governo têm diante de si uma situação econômica que apresenta sinais de desequilíbrio, mas que ainda se encontra na categoria das situações manejáveis. Nessa circunstância, decidem agir de maneira preventiva, pondo em marcha políticas de mudança com o objetivo de corrigir os desequilíbrios macroeconômicos". (Gerchunoff e Torre, 1996, p.749)

[90] Outra forma de se mandarem sinais de comprometimento com a nova orientação econômica foi o convite de Rapanelli, ex-diretor do grupo Bunge y Born, para ser ministro de Economia, bem como a reorientação da política externa.

> O processo de privatização teve lugar no marco de uma relação de forças desfavoráveis para o governo. Sua peremptória necessidade de arrecadar fundos e ganhar reputação levou a que os eventuais compradores pusessem um alto preço a sua participação nas licitações. Assim, a fim de alcançar suas prioridades em tais circunstâncias, o governo teve que criar um conjunto de regulações protetoras e garantistas que brindaram aos novos proprietários das empresas privatizadas reservas de mercado e o acesso a *cuasi-rentas.* A este desenlace se chegou vendendo as empresas estatais sob a garantia de manter os benefícios monopólicos. O procedimento inverso, a transferência das empresas operando em um âmbito competitivo, teria implicado forte redução do preço dos ativos a serem transferidos, e isso era contraditório com as urgências fiscais do governo. O resultado das políticas de privatização foi, assim, uma mudança nas relações de propriedade, mas não na relação das empresas e o mercado: as novas empresas privatizadas passaram a operar sob um marco que era tão alheio às regras da concorrência no mercado como era o da fase prévia da industrialização protegida (Gerchunoff e Torre, 1996, p.740).

Igualmente, a abertura comercial careceu de gradualismo, apesar de ter sido pensada inicialmente para ser levada a cabo em quatro anos. Ao fim de 1990, as restrições quantitativas às importações haviam sido praticamente eliminadas. Os prazos das tarifas de importação foram encurtados ainda mais: em outubro de 1989, a tarifa média nominal era de 26% e 17% ao final de 1990. Em março de 1991, foi introduzida uma estrutura tarifária escalonada, com tarifa de 0% para matérias-primas, 11% para insumos e 22% para bens manufaturados finais, de forma que a tarifa média caiu para 10% (Gerchunoff e Torre, 1996).

Em um segundo momento, o governo refinou os procedimentos das privatizações, com licitações mais competitivas e mais bem elaboradas (Gerchunoff e Torre, 1996; Rapoport, 2008). Seu trâmite foi também mais pacífico, o que está estritamente relacionado com a distribuição de ações das novas empresas entre trabalhadores e com as facilidades concedidas aos sindicatos para participar na compra dos ativos estatais[91] (Gerchunoff e Torre, 1996), e houve algumas revisões nas tarifas. Colocaram em marcha algumas políticas para reduzir o déficit comercial e satisfazer queixas dos industriais: se reverteram parcialmente decisões de abertura unilateral e apareceram algumas medidas moderadas de proteção comercial, procurando frear a avalanche importadora e as quebras maciças no setor industrial. Reapareceram alguns estímulos fiscais às exportações e reduziram-se impostos que afetavam

[91] "A Federação de Trabalhadores do Setor Elétrico comprou 40% das ações de nove geradoras de energia na região noroeste, 33% das ações de quatro geradoras de energia na região sul e 20% da geradora de energia Sorrento, da cidade de Rosário, ademais da produção de carvão e da participação em sociedade na compra de 90% das ações de três geradoras de energia nas cidades de Santa Fe e Paraná. O sindicato ferroviário assumiu a administração de várias cooperativas para a manutenção de trens em Santa Fe e participou na privatização de uma das linhas ferroviárias. Por sua vez, o sindicato de trabalhadores de petróleo, em 1993, havia formado 215 firmas dedicadas à manutenção que reuniam 7.194 trabalhadores despedidos e planejava organizar 39 outras firmas com trabalhadores a serem licenciados. Assim, comprou parte a frota da YPF e ações em empresas de equipamento de petróleo" (Gerchunoff e Torre, 1996, p.753)

a competitividade, de forma que se pode dizer que houve uma gradual introdução de mecanismos competitivos nas privatizações da primeira etapa e o ressurgimento de iniciativas de promoção industrial (setor automotivo).

Não obstante, o novo contexto socioeconômico e a nova configuração política, reforçados pela vitória nas eleições parlamentares de 1993[92] e pela aprovação da Reforma Constitucional em 1994[93], chancelou os rumos que a política de Menem havia tomado e permitiram o aprofundamento das reformas. Foi só a partir de 1996 que o desempenho econômico começou a se deteriorar, não só em função das políticas domésticas, mas também efeito da crise no México (1995), o que forçou a renúncia do ministro de Economia, Domingo Cavallo[94], no final de 1996: aumentavam a concentração de renda, os índices de pobreza, o desemprego e a informalidade[95]; o conflito com a CGT se intensificou[96]; as contas do governo se deterioraram, com déficits crescentes em conta corrente e aumento do

---

[92] Em princípios de outubro de 1993, ocorreram as eleições para renovar parcialmente a Câmara dos Deputados. O PJ obteve novo triunfo, reunindo 42% dos votos, contra 30,7% da UCR.

[93] As discussões sobre a Reforma Constitucional começaram em 1993. Com a reforma se pretendia encurtar o mandato dos senadores, eleição direta do prefeito da cidade de Buenos Aires por parte de seus habitantes e, principalmente, a possibilidade de reeleger o presidente, ainda que abreviando seu mandato a quatro anos. Com a vitória nas eleições de 1993, a liderança e o poder político de Menem pareceram consolidar-se, e, de imediato se lançou a ideia de um plebiscito para legitimar a reforma da Constituição, assegurando os propósitos reeleitorais de Menem. O Senado havia aprovado a reforma constitucional, mas o governo não contava com a maioria qualificada (dois terços) requerida pela Constituição para consagrar a reforma. Nesse sentido, a UCR, como primeira oposição, tinha o dilema de privilegiar a legalidade e não convalidar a reforma ou afrontar os possíveis resultados adversos do plebiscito proposto pelo governo. Depois de várias reuniões com o presidente, Raúl Alfonsín, com o aval de alguns governadores e dirigentes da UCR, acordou com Menem a aceitação da reforma constitucional, incorporando a reeleição presidencial. Por sua parte, o presidente aceitou a proposta radical de criar um Conselho de Magistratura para eleger os juízes, a autonomia da cidade de Buenos Aires, a figura de um Chefe de Gabinete, a eleição de três senadores por província, dos quais um devia pertencer à minoria, e a incorporação do segundo turno quando, nas eleições presidenciais, nenhum candidato alcançasse 45% dos votos com margem de 10pp de vantagem em relação ao segundo candidato, entre outras coisas. Desta maneira, em 13 de dezembro de 1993, ambos os líderes firmavam o Pacto de Olivos (Rapoport, 2008).

[94] Assumiu em seu lugar Roque Fernández.

[95] A taxa de informalidade laboral na Argentina passou de pouco mais de 25% em 1989 para mais de 40% em 2002, segundo dados do Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social da Argentina (Lamas, 2007). No fim da década de 1990, a taxa de desemprego era três vezes maiores do que a média da década de 1980, a "década perdida", e os salários reais haviam atingido os piores níveis dos últimos trinta anos; o grau de desigualdade na distribuição da renda também haviam sido ampliadas de forma inédita na história da Argentina, ficando atrás apenas do Brasil (Ferrari e Cunha, 2005). O salário médio de 2002 chegou a ser 40% do salário médio de 1970 (INDEC – dissertação). O desemprego passou de 9,3% em 1990 para 18,3% em outubro de 2001; no mesmo período, os índices de pobreza passaram de 42,6% a 38,3%, sendo que o mínimo foi de 20,1% em 1994, e a extrema pobreza, de 12,6% a 13,6%, chegando a 4,3% em 1994 (Grugel e Riggirozzi, 2007).

[96] A CGT organizou três greves nacionais entre agosto e dez/96. No ano seguinte, a partir dos episódios de protesto social em Cutral-Có e Plaza Huincul (Neuquén), as chamads *puebladas* e os cortes de estrada se generalizaram em todo o pais, protagonizados por desocupados. Em abril/97, os docentes da Confederação de Empregados e Trabalhadores da Educação da República Argentina (CTERA) se instalaram na Plaza Congreso, de frente ao edifício do Parlamento, onde grupos de professores de todo o pais desenvolveram jejuns rotativos em demanda por melhoras salariais e de uma nova lei de educação nacional. Finalmente, uma nova greve geral, às margens da condução menemista da CGT, teve lugar em 14 de agosto sob a consigna "contra o modelo e a flexibilização". (Rapoport, 2008)

endividamento, provocados pelo descontinuamento da entrada de recursos das privatizações[97], o que deixou o país ainda mais vulnerável aos choques externos. O contexto internacional tampouco era favorável, com as crises do México, na Ásia, na Rússia, e a desvalorização do Real no Brasil em 1999. Tudo isso agravado pelo fato de que, com as reformas, o Estado abriu mão dos instrumentos políticos para enfrentar as adversidades econômicas.

Politicamente, o Partido Justicialista foi perdendo poder ao longo da segunda metade da década de 1990. Nas eleições legislativas de 1997, o PJ sofreu a primeira derrota nas urnas desde que Menem assumiu, com a aliança entre a UCR e Frente País Solidário (Frepaso)[98] reunindo quase 46% dos votos, contra 36% das preferências justicialistas; em 1999, Fernando de la Rúa (Frepaso) ganhou as eleições presidenciais com 48% dos votos – o PJ, com Duhalde e Ortega, obteve 38%. De qualquer forma, não foi possível reverter o mau desempenho econômico. A economia, tecnicamente quebrada, foi o telão de fundo das manifestações sociais, saques e atos de vandalismo, que se multiplicavam dia a dia, culminando com a grave crise política no final de 2001[99].

Não obstante, as principais reformas já estavam feitas e as instituições desenvolvimentistas que haviam sobrevivido à ditadura foram desmanteladas. Além das

---

[97] No auge da fase "eufórica" do modelo, entre 1992 e 1998, a economia cresceu ao ritmo de 6% ao ano, acumulando um déficit em transações correntes de mais de US$ 60 bilhões, financiados por uma entrada líquida de capitais de cerca de US$ 100 bilhões. Somente em investimento direto externo (valores brutos) o país captou US$ 60 bilhões no mesmo período, quando da privatização de setores importantes como energia, petróleo e telecomunicações. A grave recessão entre 1999 e 2002 não só eliminou os ganhos derivados da euforia do início da conversibilidade, como, também, agravou a situação fiscal do setor público, que teve de ampliar o endividamento para fazer frente perda relativa de capacidade de arrecadação tributária. Entre 1993 e 2002, as rendas do setor público não financeiro cresceram 11%, e as despesas, 32% (Ferrari e Cunha, 2005, p.4).

[98] Frepaso foi uma confederação de partidos constituída em 1994 pela Frente Grande, pelo partido Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), pela Unidad Socialista, composta pelos partidos Socialista Popular e Socialista Democrático, e pelo Partido Democrata-Cristão. A Frepaso se dissolveu durante a crise de 2001.

[99] Diante da escalada da violência, o governo do presidente Fernando de la Rúa endureceu sua posição e decretou o estado de sítio por 30 dias, provocando uma reação espontânea de amplos setores da sociedade, inclusive das classes médias da cidade de Buenos Aires e de outras grandes cidades. O conflito escalou e tornou-se mais violento, com confrontos entre a polícia e manifestantes que deixaram vários mortos e feridos no entorno da sede do governo e em outros centros urbanos do país, até que De la Rúa renunciou, em 20 de dezembro de 2001, deixando a Casa Rosada em helicóptero. Assim, a crise da Argentina extrapolou o âmbito econômico e contaminou também o campo político-institucional. Depois da renúncia de De la Rúa, o presidente do Senado Ramón Puerta assumiu o poder e convocou a Assembléia Legislativa, que designou Adolfo Rodriguez Saá como novo presidente provisório. Saá assumiu no dia 23 e, no mesmo dia, declarou a moratória da dívida externa, mas não chegou nem perto de cumprir seus 60 dias de mandato. Com apenas uma semana de governo, Saá renunciou, depois de não obter consenso dos governadores peronistas para levar adiante um plano de governo que conseguisse acalmar as reclamações da população, que retomou os protestos na Praça de Maio e derrubou o gabinete um dia antes. Como o presidente do Senado também renunciou uma hora depois de Saá, o presidente da Câmara Eduardo Camaño foi o responsável por assumir a presidência até que a Assembléia Legislativa, convocada pela segunda vez em nove dias, designasse um novo presidente. Finalmente, em 1º de janeiro de 2002, o Congresso nomeou Eduardo Duhalde, que implementou medidas importantes para o restabelecimento da institucionalidade no país.

privatizações de empresas púbicas e da liberalização comercial e financeira, aprovou-se em 1994, depois de dois anos de discussões, a reforma da previdência, privilegiando o sistema de capitalização privada em detrimento do sistema de repartição pública[100]. O Programa de Reforma da Administração Pública, com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi empreendida em função de princípios como desestatização, desburocratização, descentralização, subsidiaridade, desregulação e refuncionalização, e teve seus objetivos amplamente cumpridos[101]. No campo da saúde, facilitou a capacitação pelas empresas de medicina pré-paga e outras modalidades comerciais. Transferiu a educação secundária e terciária não universitária às províncias, e concedeu autorizações de funcionamento a universidades privadas.

A Reforma Laboral, empreendida ao longo dos anos fundamentalmente por meio de DNU e "Lei ônibus", flexibilizou os direitos trabalhistas e debilitou o poder sindical[102], a ponto de reconfigurar a relação sindicato/trabalhador: na ânsia de garantir sua sobrevivência organizativa, os sindicatos se desvinculam da sua capacidade efetiva de levar adiante as reivindicações de seus afiliados, para transformar-se em um *holding* empresarial, que se aproxima, em suas formas de funcionamento, às formas clássicas de propriedade capitalista (Gambina e Campione, 2002).

> Em relação aos trabalhadores, estes podem se tornar acionistas das empresas do sindicato, aportantes à sua AFJP[103], usuários nem sempre exclusivos de seus serviços médicos, turísticos e sociais, etc. O sindicato se ocupa, por sua

---

[100] A Reforma da Previdência substituiu parcialmente o sistema público de repartição, em que os contribuintes ativos financiam os aposentados, por um sistema misto de dois pilares: o pilar básico de repartição, com benefícios definidos, administrado pelo setor público e financiado por contribuições sobre a folha de pagamentos e por impostos gerais; e o pilar complementar obrigatório, administrado em parte pelo setor privado e em parte pelo setor público, com contribuição definida, operando em regime de capitalização individual. No segundo pilar, cabia ao trabalhador optar por contribuir com o sistema público ou com o privado, e os "indecisos" eram incluídos automaticamente em uma Administradora de Fundos de Aposentadoria e Pensões (AFJP, na sigla em castelhano). Os contribuintes que tivessem optado pelo sistema privado não poderiam retornar ao regime estatal, isto é, a migração só poderia ser feita em um sentido, do regime estatal para o regime privado. A legislação foi revista em 2008. Para detalhes, ver o Banco de Eventos do Observatório Político Sulamericano (OPSA).

[101] O número de agentes do Sistema Nacional da Administração Pública (Sinapa) passou de um milhão em 1983 a 340 mil em 1995 e 291.287 em 2000; os empregados de empresas públicas e bancos oficiais caíram de 359 mil a 57 mil[101] (Rapoport, 2008)

[102] Por exemplo: o Decreto 2184/90 fixou procedimentos para evitar ou gerenciar conflitos de trabalho e eliminou o direito de greve nos serviços essenciais; o decreto 1334/91 vinculou o aumento de salários aos índices de produtividade – o que é bastante complicado em setores cuja produtividade é difícil de mensurar, como a educação; o decreto 2284/91 permitiu a fragmentação dos níveis de negociação coletiva; o decrto 576/92 permitiu que os trabalhadores contratassem livremente seu prestador de saúde (*obras sociales*, entidades de medicina pré-paga ou associações médicas), retirando dos sindicatos uma das principais fontes de financiamento, que eram os fundos dedicados às *obras sociales*; o decreto 333/92 definiu como não remuneratórios vários benefícios sociais, o que implicava o não recolhimento de contribuição à seguridade social; o decreto 470/93 facultou a uma das partes do convênio coletivo propor a mudança do nível de negociação, violando o princípio da livre-negociação e autonomia (Diniz, 2006).

[103] Administradora de Fundos de Aposentadoria e Pensão, na sigla em castelhano.

> vez, de ofertar capacitação, atividades culturais, empréstimos e outras prestações que lhe permitam renovar o "contrato" com seus associados independente da luta reivindicativa: aparece como uma entidade prestadora de serviços e o dirigente como um "gerente" eficaz dessa entidade. A figura clássica da representação sindical, centrada na defesa dos afiliados em sua relação com o patronal, fica difusa nesse conjunto de relações em que predomina a lógica de prestação de serviços ou lucros comerciais (Gambina e Campione, 2002, p.198).

Em outras palavras, durante o governo Menem se consolidou a transformação do capitalismo argentino, iniciada durante a ditadura militar, que transferiu ao mercado o provimento de grande parte dos serviços públicos, em consonância com os ditames neoliberais vindos dos Estados Unidos e das instituições multilaterais de crédito. Não à toa a Argentina era conhecida como o "aluno modelo" dessas instituições crédito, tanto que Menem, em plena crise econômica, foi convidado a discursar na reunião do FMI de 1998 – ano, inclusive, em que teve início o processo recessivo que levou à crise de 2001.

2.4. Reformas neoliberais no Brasil dos anos 1990

No Brasil, o consenso neoliberal só começou a ser construído em meados da década de 1980, com o fim do que Brasílio Sallum Jr. chamou de "Era Vargas", isto é, "[d]o sistema de dominação [em que] o Estado constituía-se em núcleo organizador da sociedade brasileira e alavanca de construção do capitalismo industrial do país. Um Estado de tipo desenvolvimentista" (Sallum Jr, 2000, p.25). Esta organização social começou a ser construída nos anos 30, atingiu o ápice na década de 1970 e desagregou-se nos anos 80, mas principalmente a partir de 1983, segundo o autor, em função de dois processos concomitantes. O primeiro diz respeito à transnacionalização do capitalismo global, mencionado anteriormente; o segundo, à democratização da sociedade a partir da crise fiscal do começo da década de 1980.

> Embora este Estado viesse se desgastando material e politicamente desde os anos 70, ele entra em desagregação apenas no início da década de 80, particularmente em 1983[104]. Ocorre aí uma crise essencialmente política, mesmo que ela tenha sido precipitada pela insolvência decorrente do crescimento desmesurado da dívida externa e tenha se materializado como "crise fiscal". Com efeito, foi uma crise de hegemonia, em que – como

[104] Para mais detalhes, ver "A mãe de todas as crises do Brasil", de Claudia Safatle (2012)

> ocorre em rupturas deste tipo – os representantes, os que seguravam o leme do Estado, dissociaram-se dos representados, que se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e idéias distintos. Fraturaram-se, por uma parte, as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Por outra parte, foi posta em xeque a estrutura existente de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em face do poder estatal. E os vários segmentos sociais que compunham a velha aliança desenvolvimentista magnetizaram-se por diferentes "fórmulas" de enfrentamento da crise econômica, fórmulas que oscilaram ideologicamente entre o nacionalismo desenvolvimentista e o neoliberalismo. (Sallum Jr, 2000, p.25)

Os últimos anos da ditadura haviam sido de total descontrole econômico, a ponto de o último presidente militar, João Baptista Figueiredo, pedir para ser esquecido quando deixou o governo. O aumento do preço do petróleo e das taxas de juros internacionais no fim da década de 1970 tiveram um impacto brutal sobre o balanço de pagamentos do país: os gastos com as importações de petróleo mais do que duplicaram, de US$ 4,1 bilhões em 1978 para US$ 10,6 bilhões em 1981. A conta de juros passou de US$ 3,3 bilhões em 1978 para US$ 10,3 bilhões em 1981. O déficit em transações correntes subiu de US$ 11,4 bilhões em 1981 para US$ 16,3 bilhões em 1982, equivalentes a 6% do PIB. E a dívida externa brasileira, quase toda contratada a taxas de juros flutuantes, passou de US$ 43,5 bilhões em 1978 para US$ 61,4 bilhões em 1981, US$ 70,2 bilhões em 1982 e US$ 81,3 bilhões em 1983, enquanto rareava o financiamento internacional. Ao mesmo tempo, a inflação anual subia incessantemente (Safatle, 2012).

Assim, depois de 21 anos de ditadura militar, José Sarney (1985-1989) assumiu a presidência em um quadro de extrema vulnerabilidade, com forte deterioração econômica e social, dívida externa, hiperinflação e desequilíbrios macroeconômico crescentes. Esse desarranjo se refletiu na indefinição, na sociedade e na coalizão governista, em relação ao modelo econômico a ser seguido (Sallum Jr, 2000; Filgueiras, 2002; Sallum Jr, 2011), muito em função da alta complexidade da agenda – questões relativas à inflação e dívida externa, bem como outras associadas à construção da democracia e da dívida social (Diniz, 1992, p.22).

Segundo Filgueiras (2002), pelo menos até a implementação e o fracasso do Plano Cruzado[105], em 1986/87, mesmo ano em que o Brasil decretou uma moratória unilateral da dívida, a postura dominante era a tentativa de redefinir, atualizar e reformar o modelo de

[105] Sarney implementou vários planos econômicos heterodoxos, além de várias medidas de curto prazo, visando à estabilidade dos preços:, e Planos Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989), no Brasil. Todos tiveram algum grau de sucesso temporário, mas foram seguidos pelo aprofundamento da deterioração socioeconômica.

industrialização via substituição de importações, ainda reservando ao Estado funções importantes na condução de investimentos estratégicos. Com o fracasso desse plano e dos que o seguiram, e ao longo dos embates travados na Assembléia Constituinte, de 1986 a 1988, o projeto neoliberal foi se fortalecendo,

> passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político, com a formação de uma percepção, entre as diversas frações do capital, de que a crise tinha um caráter estrutural e, portanto, que o MSI [modelo de substituição de importações] havia se esgotado e que o projeto neodesenvolvimentista era incapaz de responder aos problemas por ela colocados. (Filgueiras, 2002, p.182)

Com isso, houve uma reviravolta no discurso econômico. Até então, o diagnóstico oficial era de que o principal constrangimento ao crescimento tinha natureza externa e poderia ser resolvido com a retomada do investimento e com o aumento das exportações. A nova interpretação das causas do subdesenvolvimento, por sua vez, identificava no Estado não um instrumento gerador de mudanças, mas sim parte central do problema, uma vez que eram percebidos como "fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem" (Diniz, 2008, p.6), enquanto a relação entre Estado e empresariado seria necessariamente espúria e o burocrata, identificado como ator oportunista, movido pelo objetivo de utilizar os recursos estatais em benefício próprio (*rent seeker*)[106]. A saída, nesse sentido, seria deixar de usar o Estado para promover um projeto de desenvolvimento econômico, e encurtar o seu raio de ação para liberar no mercado o dinamismo nele contido (Velasco e Cruz, 2007, p.5). Assim, implementaram-se algumas medidas com claro viés liberalizante, como a revisão tarifária de 1988[107], apesar de focos de oposição importantes, como o Ministério das Relações Exteriores e câmaras setoriais de representação do empresariado (Castelan, 2009), e o Programa Federal de Desestatização, do mesmo ano[108].

---

[106] Até a década de 1980, o diagnóstico oficial era de que o principal constrangimento ao crescimento tinha natureza externa e poderia ser resolvido com a retomada do investimento e com o aumento das exportações. No final da década de 1980 e, principalmente, na década de 1990, a pressão inflacionária e os obstáculos ao crescimento passaram a ser atribuídos à crise do modelo nacional-desenvolvimentista, que era considerado fechado, centralizado e populista (Velasco e Cruz, 2007, p.336).

[107] Tal revisão levou à redução da tarifa média de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989 (Castelan, 2009)

[108] Paiva (????) aponta a Comissão Especial de Desestatização (1981) e o Programa Federal de Desestatização (1988) como raízes do processo de privatização da década de 1990. Não obstante, a autora argumenta qua a fase pré-Collor da privatização (1981-89) foi marcada fundamentalmente pela "reprivatização" de empresas estatizadas como forma de ressarcimento de parte dos recursos aplicados no setor privado, no contexto da política de fomento da década de 1970, diante da inadimplência do setor privado junto às instituições financeiras públicas. Assim, a privatização que se iniciou nos anos 1980 visava a retornar à iniciativa privada empresas que passaram para as "mãos" do Estado de forma quase que compulsória, em setores tão distintos como hotelaria, têxteis, papel e celulose, processamento de dados, etc.

A grave conjuntura econômica[109] foi agravada pelas incertezas provocadas pelas primeiras eleições diretas a presidente desde a redemocratização, e as expectativas a respeito do novo governante cresciam em um contexto de dificuldade aguda e incerteza no domínio econômico. Apesar da instabilidade econômica não ter forçado a antecipação da troca de presidentes, ao contrário do país vizinho, ela potencializou os efeitos da crise de governabilidade dos dois últimos anos do mandato de Sarney, criando um clima de descrença geral nas instituições e no governo e rejeição do *status quo*. Com ajuda da mídia nacional, isso favoreceu a emergência na cena nacional de Fernando Collor de Mello, um *outsider*[110] que, apesar do pouco tempo de governo, conseguiu não só encaminhar uma série de reformas liberalizantes, mas também deu contribuição relevante para uma solução à crise do Estado da qual surgiu[111] (Sallum Jr, 2011).

Foi sob a administração do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) que o processo de implantação do projeto neoliberal[112] ganhou impulso no Brasil, até se consolidar no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Com Collor, o novo modelo econômico começou a tomar forma, a partir do estreitamento e enrijecimento da agenda

---

[109] No Brasil, os planos falharam no que diz respeito ao gasto público, à crescente demanda e ao congelamento do comércio exterior, que levaram à volta da inflação ainda mais forte do que antes (Fausto e Devoto, 2004, p.472-473). Além da falta de financiamento, a dívida externa e as taxas de inflação aumentaram significativamente na segunda metade da década de 1980, levando à moratória em 1987. Com isso, aprofundou-se a crise do Estado com a queda nos níveis de poupança do setor público e com a dificuldade de recuperação dos investimentos. Apesar dos esforços, a inflação quadruplicou entre 1985 e 1988; o PIB real cresceu mísero 1,8% entre 1980 e 1988; as taxas de investimento em 1989 estavam no mesmo nível do começo dos anos 1980 e declinantes (15% a 16% do PIB); os investimentos externos praticamente desapareceram, depois de alcançarem 4% na década de 1970; e a incidência da taxa caiu de 15% para 10% do PIB a partir de 1985 (Modiano, 1990, p.382-383).

[110] Candidato pelo *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN) – um corpo *ad hoc* formado por um pequeno grupo de apoio (Fausto e Devoto, 2004, p.465) – Collor havia trilhado sua carreira política em Alagoas, onde serviu como governador do estado. Na campanha presidencial de 1989, ele apareceu como *caçador de marajás* (termo de marketing usado para definir o candidato como defensor moral contra a corrupção) e derrotou o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições presidenciais de 1989. Lula perdeu o segundo turno, depois que Collor recebeu forte apoio de um dos mais importantes grupos da mídia – TV Globo – e de grande parte da elite brasileira, que temiam as conseqüências da ascensão ao poder de um candidato identificado com "ideias revolucionárias".

[111] "Collor recebeu um poder alicerçado em um Estado extremamente fraco, seja em relação aos poderes baseados no mercado seja em relação aos centros de poder político mundial. Em sua face externa, o Estado brasileiro mantinha relações conflagradas com os principais centros de poder político do mundo capitalista, em função da moratória da divida externa brasileira, da política protecionista em relação ao mercado doméstico e do Brasil ter uma política externa refratária aos regimes internacionais caros ao "Ocidente". Estava o Brasil também à margem dos fluxos de capital externo, principalmente os financeiros. Em sua face interna, o Estado carregava uma dívida interna considerável, mostrava-se incapaz de assegurar o valor da moeda (o país estava no limite da hiperinflação, com os preços elevando-se cerca de 80% ao mês) e perdera também capacidade de impulsionar o desenvolvimento, por causa das dificuldades fiscais e porque o setor público empresarial se tornara pouco eficiente" (Sallum Jr, 2011, p.261).

[112] Filgueiras (2002) diferencia, conceitualmente, *neoliberalismo* e *projeto* neoliberal. O primeiro diz respeito à doutrina político-econômica mais geral. O segundo se refere à forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num progrma político-econômico específico no Brasil, como disputa entre as distintas frações de classe da burguesia e entre estas e as classes trabalhadoras.

pública, atribuindo centralidade aos programas de estabilização e ao chamado ajuste estrutural, em detrimento da agenda social, consonante com o Consenso de Washington[113] (Diniz, 1992, 2000). A ideia era instituir um projeto de "integração competitiva" do Brasil a partir de uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro em vista de tornar a indústria brasileira competitiva no plano internacional, transferindo para a iniciativa privada o centro motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e "abrindo" a economia brasileira para o exterior (Sallum Jr, 2011), a partir de uma "política industrial destituída tanto de ingenuidades quanto de xenofobismo em relação às empresas transnacionais" (Lafer, 1993, p.12).

Como parte da reforma, no primeiro dia após sua posse, o presidente anunciou, vinculada ao programa de estabilização Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor, a nova linha de política industrial. Nos novos objetivos estratégicos do governo, a necessidade de promover a industrialização via substituição de importações e a expansão da capacidade produtiva deram lugar à preocupação com a eficiência e com a competitividade, o que se daria, fundamentalmente, a partir da maior exposição da economia às "leis do mercado". Assim, a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) redefiniu o conjunto de instrumentos destinados a incentivar a competitividade das empresas nacionais, não só coibindo práticas monopolistas e intensificando o processo de competição no mercado doméstico, mas também expondo a indústria brasileira à concorrência externa via liberalização comercial e remoção da estrutura de proteção erigidas anteriormente.

> a) redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios, e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência; b) reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica; c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção; d) exposição planejada da indústria à competição internacional, possibilitando maior inserção no mercado externo, melhoria de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados; e e) capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores. (Guimarães, 1996, p.8)

[113] Na década de 1990, John Williamson apresentou em um seminário e depois publicou o que ficou conhecido como "Consenso de Washington", proposições que sintetizavam o conjunto de políticas que as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam apropriadas para a América Latina. As recomendações incluíam: i) disciplina fiscal; ii) reorientação dos gastos públicos; iii) reforma tributária; iv) liberalização da taxa de juros, que deve ser positiva; v) taxas de câmbio competitivas; vi) liberalização do comércio e fim da proteção da indústria nacional (exceto indústria nascente, por um período limitado); vii) liberalização financeira; viii) privatização; ix) desregulamentação; x) fortalecimento do direito de propriedade (Williamson, 1990).

Paralelamente, deu início ao processo de privatização com o Programa Nacional de Desestatização (PND)[114], com o claro objetivo de "reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público" (Brasil, 1990). Reformulava-se a participação do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades "indevidamente exploradas pelo setor público", para, supostamente, melhorar a eficiência alocativa da economia e aumentar a competitividade dos produtos nacionais. Com isso, esperava-se sanar as finanças do setor público e reduzir a dívida pública, criar um ambiente favorável à retomada dos investimentos e modernização do parque industrial do país, bem como fortalecer o mercado de capitais por meio do acréscimo da oferta de valores mobiliários e democratização da propriedade do capital das empresas privatizadas. Tudo isso permitiria à administração pública concentrar seus esforços nas atividades em que "a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais" (Brasil, 1990) – ainda que não se tenham estabelecido, na lei que criou o PND, quais eram as "prioridades nacionais", e muito menos as áreas em que a presença do Estado era fundamental. Foram privatizadas principalmente empresas nos setores de siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e energia elétrica, áreas altamente prioritárias para os governos desenvolvimentistas das décadas anteriores.

Collor não chegou a completar seu mandato: ao fim do segundo ano de governo, não resistiu a escândalos de corrupção e sofreu um processo de impedimento. Ainda assim, conseguiu ressignificar a participação do Estado na economia, rompendo com a política industrial vigente nas décadas exteriores e desmantelando o sistema de proteção e incentivos desenvolvimentistas. Isto é, a fim de maximizar a taxa de crescimento da produtividade, reformou radicalmente o escopo e instrumentos de política adotados até então.

Tal experiência é paradigmática de uma "reforma de cima para baixo", em que "o confinamento burocrático das decisões foi acentuado, prevalecendo o estilo tecnocrático de gestão da economia" (Diniz, 2000, p.18) e privilegiando-se a mudança induzida via administrativa (e não política). Na realidade, conforme Diniz (1996), o governo Collor exacerbou a tendência à hiperatividade decisória da cúpula governamental, via Decretos-Leis (antes da Constituição de 1988) e Medidas Provisórias (pós-Constituição), e falência executiva do Estado, que se caracteriza pela tática das ações fulminantes e imobilizando o Congresso pela política do fato consumado. Ao centralizar as decisões de política econômica

[114] O PND e o Fundo Nacional de Desestatização (FND) foram criados pela medida provisória n.155.

no recém-criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP)[115], e impor ao país, por meio de MPs, políticas econômicas que, inclusive, transgrediam preceitos constitucionais e violavam garantias e preceitos básicos da cidadania, transformou o Congresso num apêndice do Executivo, inviabilizando de fato qualquer reação do Legislativo, dado o alto custo político de uma ação de veto (Diniz, 1996, p.17).

Em alguma medida, a decisão por legislar por meio de decretos se deveu a não querer arriscar possíveis demoras no processo no Congresso, onde, por falta de apoio, encontrava dificuldades em formar uma maioria legislativa que proporcionasse uma sustentação estável a seu governo (Schneider, 1992). Collor não tentou negociar suas reformas internamente através de procedimentos políticos competitivos. Ele não levou em consideração o surgimento das novas condições institucionais correspondentes aos novos freios e contrapesos e nem desenvolveu mecanismos de formulação e implementação de políticas econômicas que substituíssem o populismo macroeconômico. Além disso, seu governo falhou no controle da inflação e na articulação de uma política externa abrangente, que conduzisse a uma inserção internacional afirmativa do Brasil e favorecesse o crescimento nacional sustentado, juntamente com um significativo apoio popular (Castro e Carvalho, 2002, p.121).

De qualquer forma, Collor conseguiu, em apenas dois anos e com fraca base de apoio parlamentar e partidária, por meio de medidas provisórias, implementar tanto medidas de estabilização econômica quanto medidas relativas à regulamentação da economia, privatização de empresas estatais, venda de imóveis da União, reforma administrativa, extinção de órgãos federais, entre outras, de forma a reduzir a capacidade de intervenção do Estado na economia[116]. A falta de apoio no Congresso não foi um empecilho para a ruptura com o desenvolvimentismo das décadas anteriores, inclusive ao eliminar canais de negociação entre empresariado e o Estado da estrutura do modelo coorporativo, o que chegou a ser classificado como “revolução capitalista-democrática”, “revolução social-democrata” e “revolução neoliberal” (Diniz, 1996; Castro e Carvalho, 2002).

---

[115] A reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista, em que se incluía a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio no MEFP, que acumulava as funções do Ministério da Indústria e do Comércio, do Ministério de Finanças e do Departamento de Planejamento da Presidência da República. Em segundo lugar, sob o MEFP, criou-se o Departamento de Comércio Exterior, sob a Secretaria Nacional de Economia, que centralizava as ações de política comercial. (Garcia, 2000).,

[116] Basicamente, os instrumentos utilizados nas reformas de primeira geração são: cortes orçamentários drásticos e reforma fiscal; liberalização de preços (incluindo o tipo de câmbio e a taxa de juros); liberalização do comércio internacional e do investimento estrangeiro; desregulamentação do setor privado; criação de “fundos sociais de emergência” à margem dos ministérios sociais; privatizações “fáceis” (companhias aéreas, hotéis e algumas empresas manufatureiras) (Gaetani, 1998)

Há pouca referência sobre o governo de Itamar Franco (1992-1995) no que diz respeito às transformações neoliberais. Não obstante, podemos remarcar dois aspectos fundamentais. O primeiro é que as reformas não se estancaram durante seu governo, a despeito da resistência do então presidente, o que sinalizaria o avanço do liberalismo entre as forças político-partidárias majoritárias que sustentavam o governo Itamar, inviabilizando qualquer volta ao nacionalismo desenvolvimentista (Sallum Jr, 2000). De fato, Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996) demonstra que o programa de privatizações não só teve continuidade, mas também foi aprofundado: Itamar Franco, em dois anos, superou o que havia sido feito por todos os seus antecessores no que diz respeito a um item central na agenda de reformas pró-mercado, privatizando empresas de maior valor e que congregavam um número maior de empregados.

Figura 4: Privatização por Mandato Presidencial (1981-1994)

Mandato	Número de Empresas	Total em US$ Milhões	Número de Empregados
João B. Figueiredo (1981-1985)	20	188,51	4.864
José Sarney (1985-1990)	18	548,30	22.707
Fernando Collor de Mello (1990-set. 1992)	18	5371,00	43.469
Itamar Franco (set. 1992-dez. 1994)	15	11.096,00	50.157
Fernando Henrique Cardoso (1995/1998)	30	16.938,00	
Teles (1998)		28.682,00	
Total 1981/1989	38	736,81	
Total 1990/1998	63	62.087,00	

Fonte: Almeida (1999)

O segundo elemento importante do governo Itamar Franco foi o lançamento do Plano Real. O programa de estabilização foi lançado oficialmente em fevereiro de 1994, com a publicação da Medida Provisória n.434 no Diário oficial, que estabelecia regras para a conversão e uso de valores monetários: em vez de lançar uma nova moeda diretamente, o governo lançou um novo indexador, um valor de referência (Unidade Real de Valor) que, depois, foi transformado em uma nova moeda por meio da Medida Provisória de junho de

1994, transformada em Lei n.9.069 em junho de 1995, que criou o Real[117]. Com isso, desindexava-se a economia. Ela também estabeleceu ajustes fiscais por meio do Fundo Social de Emergência, que incluía 15% de todos os impostos e contribuições federais. A fixação da taxa de câmbio e a política monetária austera também serviram como âncora nominal da nova moeda, mas, diferentemente da Argentina, as autoridades brasileiras mantiveram taxas de câmbio fixas por um curto período de tempo, optando por bandas cambiais até 1999, quando passaram a adotar um regime de taxas flexíveis.

O sucesso do Plano Real em eliminar a hiperinflação garantiu que, mesmo sem crescimento do país, a agenda neoliberal angariasse apoio de uma complexa e heterogênea coalizão governamental, unida em torno do consenso acerca das prioridades da agenda política de estabilização e ajuste fiscal. Aderir e apoiar a agenda do Plano Real eram vistos como um sinal de responsabilidade política, que envolvia apoiar as reformas estruturais vinculadas, supostamente, à estabilidade. É nesse sentido que Couto e Abrucio (2003) argumentam que o Plano teria provocado grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e preferências, o que, somada à capacidade do presidente de montar e manter uma coalizão, teria contribuído para realizar as alterações do antigo modelo. Tal base foi muito importante para o prosseguimento das reformas estruturais, uma vez que estas estariam supostamente ligadas à estabilidade a longo prazo deveriam ser prioridade, pavimentando o caminho do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, até a presidência da República.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) significou a vitória de uma coalizão política que representava finalmente a desagregação da coalizão desenvolvimentista fundada na Era Vargas, criando-se condições políticas para a implementação de um conjunto de reformas voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado (Diniz, 2002). Ademais das reformas econômicas, como privatização, liberalização comercial e abertura externa, enfatiza-se o processo de reformas constitucionais que permitiram a implementação das reformas estruturais de segunda geração, visando a "melhorar as condições sociais, melhorar a competitividade internacional e manter a estabilidade macroeconômica" (Gaetani, 1998), dando suporte Plano Real. Isto é, tem início uma fase de desconstrução legal e

[117] A partir de 28 de fevereiro de 1994, como um efeito da Medida Provisória n.434, valores para o índice oficial Unidade Real de Valor (URV) eram lançados diariamente pelo Banco Central. A URV serviria como uma moeda escritural para todas as transações econômicas, com valor obrigatório de conversão. Isso levaria a economia à desindexação. A partir de 1º de março de 1994, a Emenda Constitucional n.10, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), passou ter vigência, sendo considerada fundamental ara o sucesso do Plano Real. A Emenda unificou os fundos do orçamento federal, direcionando recursos para este fundo e dando ao governo espaço para remodelar e/ou cortar gastos supérfluos.

institucional que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente.

Durante a administração FHC, as reformas empreendidas tinham como meta o ajuste fiscal e a reforma administrativa para dar suporte ao Plano Real e assegurar a capacidade financeira e administrativa estatal, bem como toda a reformulação do papel do Estado na economia condizente com a ideologia do governo. Conforme Bresser Pereira (1997), então titular do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), as reformas se centravam em quatro questões que, embora interdependentes, podem ser distinguidas: (a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo seu tamanho através de programas de privatização, terceirização e "publicização"[118]; (b) a redefinição do papel regulador do Estado, aumentando o recurso aos mecanismos de controle via mercado e "transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país no nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional"; (c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, por meio do ajuste fiscal, que "devolve autonomia financeira ao Estado", da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (em vez de burocrática), e a separação, dentro do Estado, no nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e (d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (Bresser Pereira, 1997).

Essa segunda leva de reformas está de acordo com a ideia de "nova gestão pública" idealizada pelo FMI e pelo Banco Mundial, baseada no "gerencialismo", cujo pressuposto fundamental era o de que o setor público deveria pautar-se pelo mesmo tipo de visão administrativa que impera em setores privados bem sucedidos, concentrando-se nas atividades que desempenha e abandonando outras (Boschi, 2007). Nesse sentido, segundo o então ministro Bresser Pereira, seria importante que o Estado se restringisse às suas funções exclusivas, e estas estariam contidas na própria definição da instituição: o Estado é a associação política que detém o monopólio do uso legitimo da força física dentro de um determinado território. Portanto, tem a função e o poder de "definir as leis do país, impor a justiça, manter a ordem, defender o país, representá-lo no exterior, policiar, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis" (Bresser

[118] Por publicização entende-se o processo de "transferência para o setor público não-estatal [ou, em outros termos, o terceiro setor] das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta" (Bresser Pereira, 1997)

Pereira, 1997). Essas funções devem ser mantidas, por serem próprias do Estado e, mais do que isso, são monopólio do Estado.

Outras funções, como a produção de bens e serviços, incorporadas ao Estado durante a Era Vargas, deveriam ser destinadas ao setor privado. E, entre esses dois pólos, estão algumas atividades sociais e científicas cujo financiamento (em grandes proporções) cabe ao Estado, mas não sua execução. Entre essas atividades se incluem escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, oficinas de arte, emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. Dado que estas atividades são competitivas e poderiam ser controladas não só através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados, a reforma do Estado nesta área não implica privatização, mas "publicização", ou seja, transferência para o setor público não-estatal. Em outras palavras, essas atividades deveriam ser executadas por entidades públicas de direito privado que celebram um contrato de gestão com o Estado e, assim, são financiadas parcial ou totalmente pelo orçamento público – "organizações sociais" (OS). Finalmente, em cada uma dessas atividades, deve-se diferenciar o que é central e o que é auxiliar. O que for auxiliar deveria ser terceirizado[119]. Assim, as instituições teriam a seguinte divisão, depois das reformas:

Figura 5: Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não-Estatatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: Bresser Pereira (1997, p.30)

Outro ponto que fundamentou as reformas no governo FHC foi o papel da regulação dos mercados, vista como "um custo para a economia, um imposto que não é cobrado, mas

[119] De fato, a terceirização foi uma das formas de flexibilização das leis trabalhistas. Para mais detalhes, ver o documentário "A terceirização no setor bancário".
http://www.viomundo.com.br/denuncias/felipao-assista-isso-a-terceirizacao-no-setor-bancario.html

que o setor privado é obrigado a pagar" (Bresser Pereira, 1997, p.32), muitas vezes desnecessariamente, o que reduziria a competitividade internacional das empresas. Nesse sentido, a orientação seria reduzir ao máximo a regulação estatal, e deixar o controle ao mercado – instituição que teria o mecanismo de controle mais geral, mais difuso e mais automático e, portanto, "os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder" (Bresser Pereira, 1997). Para as questões que fogem ao alcance do mercado, outras formas de controle seriam mais adequadas: controle social (democracia direta); controle democrático representativo; controle hierárquico gerencial; controle hierárquico burocrático; e controle hierárquico tradicional.

Com as atividades do Estado restritas a suas funções essenciais e o mercado assumindo seu papel na produção de bens e serviços e na regulação, supostamente teriam sido dados os primeiros passos em direção a uma "administração pública gerencial" ou "nova administração pública". Isto é, uma burocracia estatal cuja ação esteja orientada para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente, com ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos). Neste novo modelo, há separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas, que, por sua vez, se dividem entre as agências executivas que realizam atividades exclusivas de Estado, as OS's, para os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, e as terceirizadas, para as atividades auxiliares. Em outras palavras,

> Em vez de atribuir a entidades de governo tarefas produtivas e de prestação de serviço, monta comitês e agências encarregados de controlar e contratar serviços prestados por empresas privadas, justamente aquelas que teriam adquirido as entidades anteriormente estatais. Notemos que as instituições do "Estado velho" eram, pelo menos em princípio, subordinadas ao controle de organismos políticos eleitos: Congresso, Assembléias estaduais, Câmaras municipais, etc. Eram também submetidas à fiscalização judicial dos atos e contas públicas. As novas agências controladoras são instituições ultrapoderosas, mas de fato e de direito imunes a qualquer forma de controle efetivo. São instituições que, cada vez mais, tendem a não responder diante de qualquer soberania política. Não podem ser controladas – mas também não podem (e não pretendem) ser legitimadas por instituições democráticas convencionais. (Moraes, 2001, p.136)

De qualquer forma, o argumento para as reformas baseava-se na ideia de que a governança só seria alcançada e a reforma do Estado, bem sucedida quando o Estado se tornasse mais forte, embora menor. Para isso, seria necessário que ele se fortalecesse financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico

onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; estrategicamente, dotando-se de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e, finalmente, administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada (Bresser Pereira, 1997, p.44).

Assim, durante a gestão de FHC lançou-se mão de instrumentos que reformavam profundamente a relação do Estado com a sociedade e a economia, modificando a legislação e práticas trabalhistas, a administração pública e a estrutura organizacional do governo central, alterando a administração da Justiça e a capacidade reguladora do Estado, promovendo conversões e reestruturações setoriais, levando a cabo privatizações mais complexas (nos setores de infra-estrutura, serviços, mineração, telecomunicações[120] e outros serviços públicos), investindo no fomento às exportações, e reestruturando as relações entre o governo central e as unidades federativas (Gaetani, 1998). O papel do Estado também foi reformulado na política industrial, a ponto de alguns críticos considerarem sua inexistência. Segundo Resende (2000), no entanto, uma política industrial implícita se expressava na política macroeconômica do governo FHC, conduzida essencialmente para sustentar o Plano Real[121].

Para muitas dessas reformas, foi necessário percorrer um longo e complexo processo de reformas e emendas constitucionais. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou um conjunto de ideias herdadas do desenvolvimentismo, preservando as velhas formas de articulação Estado, sociedade e mercado. Com isso, qualquer mudança nessa seara exigia emendas à Constituição. A exigência de quoruns qualificados para mudanças constitucionais fez com que o processo fosse difícil, principalmente se comparado com a Argentina (Couto, 1998), mas ainda assim, foi facilitado pelo alto grau de coesão em torno da estratégia de desenvolvimento[122], orquestrada, em grande medida, pela agenda de estabilização imposta

---

[120] A privatização do setor de telecomunicações teve início em 1997 e constituiu o mais significativo dos segmentos desse programa, respondendo por 44% da receita do governo federal proveniente das privatizações. Apenas os setores de mineração e siderurgia têm expressividade por si próprios no conjunto das receitas federais com privatização (Diniz e Boschi, 2003).

[121] Tal política tinha como instrumentos: a) a política monetária restritiva com forte impacto na taxa de juros e na taxa de câmbio; b) uma política fiscal que atua fundamentalmente na redução dos gastos governamentais; c) uma política cambial rígida, baseada em âncoras cambiais; d) sobrevalorização do real e política de redução das alíquotas de importações, o que passou a estimular as importações e desestimular exportações.

[122] Entre as idéias que se conformaram como prioridades da agenda estão a preocupação com a atração de capitais e investimentos externos – sobrepostos aos interesses dos grupos empresariais domésticos – e a conformação de uma perspectiva internacionalista em relação à nacionalista do passado (Diniz, 2005). O sucesso do Plano Real em eliminar a hiperinflação garantiu que, mesmo sem crescimento do país, a agenda neoliberal angariasse apoio de uma complexa e heterogênea coalizão governamental, unida em torno do consenso acerca das prioridades da agenda política de estabilização e ajuste fiscal. Tal base foi muito importante para o prosseguimento das reformas estruturais, uma vez que estas estariam supostamente ligadas à estabilidade a longo prazo e deveriam ser prioridade.

com o sucesso do Plano Real, e pelo amplo apoio do presidente Fernando Henrique Cardoso na Câmara dos Deputados (66,5%) e no Senado (79%) (Diniz, 2004, p.21).

Ainda assim, a nova arquitetura econômica foi estruturada por meio do uso de Medidas Provisórias[123], o insulamento burocrático foi aprofundado e o restante dos canais de intermediação entre Estado e empresários foi eliminado, com o deslocamento das negociações entre o setor produtivo e o governamental para o Congresso (*lobbying*). O modelo insulado de gestão, dominante durante o governo Collor, continuou no governo do presidente Fernando Henrique, que enfatizou a primazia do papel atribuído à burocracia do Ministério das Finanças, do Banco Central e do Tesouro. Junto com o BNDES[124], essas instituições seriam o cerne do Estado, responsáveis pelas decisões estratégicas, particularmente as relacionadas às políticas econômicas e financeiras, controlando as informações mais relevantes e tendo acesso privilegiado às decisões internacionais. Isto é, instaurou-se um "projeto ambicioso de inauguração de uma nova institucionalidade, na qual não teriam mais lugar as antigas formas de articulação Estado-sociedade" (Diniz, 2004, p.5), em um padrão de interação no qual a alta burocracia estatal ficou habilitada a tomar decisões sem a negociação institucionalizada com setores da sociedade.

Há que se destacar, no entanto, que o Legislativo teve um papel ativo na agenda das reformas, ainda que o Executivo tenha sido o responsável por formular o modelo das reformas e por executá-lo (Almeida e Moya, 1997). Segundo os autores, ao analisar uma das agendas mais ativas da Reforma do Estado, a privatização, nota-se que o Legislativo interferiu fundamentalmente na definição dos projetos que estabeleceram as linhas gerais do PND e a

---

[123] "As Medidas Provisórias são o instrumento mais favorável à rápida aprovação das propostas do Executivo. Elas reduzem os pontos de veto pois requerem apreciação em sessão conjunta do Senado e da Câmara. Pelo fato de entrarem em vigor tão logo editadas, aumentam para os congressistas os custos de rejeitá-las. Uma vez que possuem prazo determinado e curto para apreciação, podem ter facilitada a entrada na agenda do Congresso. Finalmente, a possibilidade de serem reeditadas com pequenas modificações confere ao Executivo considerável margem de manobra quando as condições não são favoráveis à sua aprovação. Para os projetos de lei não há prazo para apreciação, podendo criar até três oportunidades de veto: devem ser apreciados nas duas Casas e, se emendados pela segunda, devem voltar à primeira para a consideração das novas emendas. Finalmente, as emendas à Constituição requerem aprovação em dois turnos na Câmara e no Senado, além de exigir três quintos dos votos em cada Casa" (Almeida, 1999)

[124] Nessa nova configuração econômica, o BNDES manteve um papel essencial, mas em roupagens completamente distintas de sua atuação nas décadas anteriores. Como argumenta Karen Costa (2011), o banco teve sua capacidade de pautar a agenda governamental e de influenciar a definição de uma agenda de desenvolvimento significativamente reduzida, embora tenha preservado sua importância como um instrumento da política de estabilização às políticas que se relacionassem com ela (privatizações, estímulos às exportações e geração de empregos). Nesse sentido, o papel estratégico do BNDES nesse período se deveu, fundamentalmente, a sua participação ativa nas privatizações, na condição de membro da Comissão Diretora e gestor do PND, bem como na liberalização, tais como a abertura à empresa estrangeira, os investimentos privados em infraestrutura e o financiamento das exportações. Isto é, o BNDES assumiu um papel fundamental na concretização dos objetivos prioritários do governo (estabilização), enquanto suas funções tradicionais de formulação e implementação de políticas industriais e desenvolvimento perderam centralidade (Costa, 2011)

agência regulatória do setor petrolífero (ANP), e alterou pontos importantes dos projetos que regulavam as atividades portuárias, a concessão dos serviços públicos e a criação das agências regulatórias nos setores de eletricidade (ANEEL) e telecomunicações (ANATEL) (Almeida, 1999). As preferências do Congresso também foram consideradas pela Presidência na definição da lista e da ordem das corporações a serem privatizadas, começando pelos setores em que havia maior concordância entre os parlamentares no que concerne à transferência para o setor privado (siderúrgicas, empresas químicas, petroquímicas e de fertilizantes)[125]; outros setores só foram incluídos quando a política de privatização em geral tinha alcançado certo grau de legitimidade. Isto é, pelo Congresso passaram os principais dispositivos legais que definiram o programa brasileiro de privatização de empresas públicas e concessão de serviços públicos, bem como as mudanças constitucionais propostas pelo Executivo que desbloqueassem o caminho para as reformas do Estado e da Administração Pública (Almeida e Moya, 1997),

Ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, dezesseis emendas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso, sendo que somente duas se inscreviam na condição de princípio constitucional, tratando de questões relacionadas à organização política do Estado. Todas as outras estiveram de alguma forma relacionadas à viabilização da agenda de reformas do governo[126], tanto no campo econômico em sua relação direta com o mercado (desregulamentação, abertura a capitais estrangeiros), na política fiscal (CPMF, Fundo de Estabilizacao Fiscal - FEF, Previdência), ou em áreas relacionadas à administração ou às políticas sociais (Fundef, Previdência, reforma administrativa) (Couto e Abrucio, 2003). As reformas aboliram as distinções entre capital doméstico e estrangeiro, eliminaram monopólios

---

[125] Havia uma tendência, entre os congressistas, a posições de reforma moderada a propósito dos temas da reforma constitucional: eram poucos os partidários da privatização total do petróleo, telecomunicações, gás canalizado e energia elétrica; eram também minoria a posição a favo da manutenção do *status quo*. A grande convergência se dava em torno de soluções intermediárias que significassem o fim do monopólio estatal e a permanência de alguma forma de Estado ativo. Vale mencionar que a distribuição de preferências variava muito conforme a área de atuação do Estado. A intervenção estatal parecia mais legítima em setores como petróleo, rodovias e energia elétrica do que petroquímica, siderurgia, navegação marítima e fluvial e serviços portuários. (Almeida e Moya, 1997)

[126] As cinco primeiras emendas se referiam à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica, sendo que a mais controversa era a que acabava com o monopólio estatal na exploração do petróleo – aprovada ainda no primeiro ano de mandato graças à lua-de-mel do presidente com o país e à sua ampla base de apoio congressual. No segundo ano, seis emendas foram aprovadas, entre as quais se destacam a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF) do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef) e a promoção da desestatização do setor de seguros. Em 1997, o ritmo de emendas foi mais lento, embora tenha sido aprovada uma das mais controversas emendas: a que permitia a reeleição presidencial, além da renovação do FEF. No último ano do primeiro mandato aprovaram-se duas grandes emendas, concernentes às reformas administrativa e previdenciária, além de uma que alterava o regime constitucional dos militares (Couto e Abrucio, 2003).

estatais (distribuição de gás canalizado, exploração de petróleo e telecomunicações) e removeram disposições constitucionais que limitavam a entrada de capital estrangeiro no país. Assim, foi possível seguir com a desregulação, a liberalização[127] e a privatização, a ponto de reformular completamente o Estado brasileiro.

Complementando as políticas macroeconômicas, tais reformas fizeram parte de um esforço para reduzir o "custo Brasil" e aumentar a competitividade do país, focando na capacitação tecnológica e na promoção das exportações, na utilização de incentivos fiscais e creditícios, no predomínio de políticas horizontais. Acreditava-se que, no longo prazo, a liberalização comercial e financeira aproximaria o conjunto de preços relativos domésticos dos internacionais, modificando a alocação de recursos no longo prazo em direção aos bens comercializáveis cuja produção se mostrasse mais eficiente. Contudo, em alguns casos, ficou patente que a exposição à concorrência internacional se mostrava bastante prejudicial à economia nacional.

Ao final, somando-se à profunda transformação produtiva provocada pela liberalização, a ausência de uma agenda positiva e a paralisia no encaminhamento das políticas públicas[128], durante o segundo mandato de Fernando Henrique, deixaram em evidência as limitações do modelo neoliberal implantado. Ainda que a estabilização, em um primeiro momento, tenha resultado no aumento do poder aquisitivo da população e na redução da proporção absoluta de pobres (Rocha, 2000), houve um aumento vertiginoso das desigualdades sociais, precarização das relações de trabalho, alienação social e crises crônicas e catastróficas em vários pontos da periferia (Velasco e Cruz, 2007, p.47), que impactaram negativamente na qualidade de vida da população, minimizando os ganhos com a redução da inflação e concentrando a renda, com o agravante de que tal concentração se deu em um momento em que a média dos rendimentos das pessoas diminuiu em termos reais (Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr, 2004, p.93).

Tabela 3: Distribuição de renda da população economicamente ativa com rendimento não nulo no Brasil

[127] Conforme Bonelli, Motta Veiga e Brito (1997, p.11), as tarifas médias sobre importações, no começo do processo de liberalização, em 1990, estavam na ordem de 40%, e ainda se somava uma lista de produtos cuja importação era proibida. Em 1996, a tarifa média chegou a 12,5% e eliminou-se a lista de proibição de importação.

[128] Couto e Abrucio (2003) argumentam que a manutenção da base de apoio dependeria da implementação de uma agenda que ultrapassasse a política monetária e inflacionária e das privatizações e buscasse retomar o desenvolvimento, ou seja, da transição a agenda estabilizadora para a retomada do crescimento sustentado. No início do segundo governo FHC, algumas iniciativas nesse sentido, como o projeto de criação do Ministério da Produção, acabaram se arrefecendo depois que o núcleo do PSDB mais comprometido com idéias "liberal-desenvolvimentistas" se enfraqueceu e o conservadorismo monetário e fiscal defendido pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, já fortalecido pelo Plano Real, se intensificou.

Faixa	1980	1990	1996
20% mais pobres	3,2	2,3	2
segundo 20%	6,6	4,9	5,5
terceiro 20%	9,9	9,1	10
Quarto 20%	17,1	17,6	18,3
20% mais ricos	63,2	66,1	63,8
10% mais ricos	47,8	49,7	47,6
1% mais rico	18,2	14,6	13,6
Índice de Gini	**0,59**	**0,615**	**0,6**

Fonte: IBGE apud Gremaud, Vasconcelos e Tonedo Júnior, 2004, p. 88

Com a crise de 1999, que seguiu a crise asiática e russa[129], e já reeleito, FHC desvalorizou a moeda, deixando clara a dificuldade de conformação de um projeto positivo de desenvolvimento, com a capacidade administrativa do governo vinculada somente à agenda negativa (fiscalismo e estabilização), que se expressou na incapacidade de reduzir a vulnerabilidade externa e de gerar crescimento, resultando em um alto custo social do modelo e os efeitos perversos como recessão e desemprego (Diniz, 2005). O descontentamento do empresariado diante da ausência de crescimento e a insatisfação dos trabalhadores frente ao aumento da desigualdade social geraram amplo questionamento das reformas de redução do Estado. Tal quadro tornou possível a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em uma espécie de "canalização de aspirações por mudança nos rumos da economia e da política" (Diniz, 2005, p.32), com a reversão de vários aspectos da política neoliberal[130].

[129] Tais crises provocaram uma fuga de recursos do Brasil, pressionando o câmbio, que estava sobrevalorizado. Desta vez, o mercado financeiro internacional fechou-se completamente para os países emergentes, e o governo foi obrigado a elevar as taxas de juros de 19% em 04 de setembro de 1998 para 28,75% em 08 de setembro, e de novo, para 49,75% em 11 de setembro, para garantir a entrada de dólares suficientes para manter o câmbio. Contudo, o anúncio de um acordo com o FMI foi suficiente para conter o escoamento das reservas a partir de dezembro de 1998, provocado pela combinação de dois eventos, segundo Averbug e Giambiagi (2000): a rejeição, pelo Congresso, da cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos, uma das medidas de ajustes mais importantes da época, e a declaração de moratória pelo governo de Minas Gerais de sua dívida com o governo federal, ainda que seus efeitos fiscais, de acordo com os autores, tivessem sido praticamente nulos.

[130] Aqui, cabe a ressalva que a eleição de Lula, para além do cenário de insatisfação com relação ao modelo econômico, foi viabilizada por uma revisão do discurso dos Partidos dos Trabalhadores (PT) em sua estratégia de alianças "Estas transformações foram detectadas por um dos segmentos mais influentes do PT. Assim, por exemplo, em artigo publicado na revista Teoria e Debate, em 1997, Luiz Dulci, então secretário de cultura de Belo Horizonte e alto dirigente nacional do PT, pertencente à corrente articulação, reconhecendo as profundas mudanças pelas quais passara a sociedade brasileira, defende a necessidade de uma nova postura do partido para enfrentar os desafios daquele momento (...) A valorização da política, no contexto democrático, a relevância da

2.5. Os efeitos do neoliberalismo e considerações finais sobre os processos de reforma

A década de 1990 foi um momento crítico na definição dos rumos do capitalismo, com grande parte dos países adotando políticas de corte neoliberal[131]. A partir de um discurso que mais se assemelha a um sermão religioso, em que se apontam os grandes males e pecados do Estado intervencionista[132] e o caminho da redenção, que não vem sem dolorosas penitências (Moraes, 2001), estabeleceram-se os inimigos a serem combatidos:

> No hemisfério Norte, os grandes inimigos a destruir são o Estado de Bem-Estar e as instituições políticas que permitem o gerenciamento estatal da economia. No terreno das ideias, eles se identificam com as doutrinas econômicas keynesianas. No hemisfério Sul, os vícios decorrem das políticas sociais e regulamentações trabalhistas, por um lado, e do Estado protecionista e industrializante, por outro. Essas instituições sociais, econômicas e políticas tornariam a economia rígida demais, engessada, estagnada. Elas impediriam o funcionamento das virtudes criadoras do mercado. No hemisfério Sul, as doutrinas perniciosas estão encarnadas pelas teorias desenvolvimentistas [como as da Cepal], pelo nacionalismo populista, pelo socialismo terceiro-mundista. De qualquer modo, consideradas as diferenças, no Norte ou no Sul, os resultados seriam bastante similares: essas instituições, crenças e práticas políticas integram as massas ao Estado – por meio do sufrágio, da organização sindical, dos movimentos populares e corporativos, das clientelas políticas, dos grupos de interesse (Moraes, 2001, p.61)

A forma de combater tais males consistia basicamente em transferir as responsabilidades econômicas e sociais para o setor privado e redefinir a atuação do Estado, que deixaria de ser o responsável pelo provimento das condições de bem-estar social, função assumida pelo mercado. Por isso, tomaram-se amplas medidas no sentido de, no campo político, restringir direitos e atividades do movimento sindical e reduzir a interferência estatal na economia e na sociedade, via desregulamentação, privatização e abertura comercial; no

---

negociação e da tática de alianças e acordos foram alguns dos principais aspectos desta mudança de percepção." (Couto e Abrucio, 2003, p.8)

[131] Henisz, Zelner e Guillén (2005) apontam que, em 1980, apenas 40 países e territórios (21% de um total de 190) haviam implementado reformas pró-mercado no setor de eletricidade e telecomunicações. Em 1999, esse número alcançou 76% (144 países).

[132] "A regulação legislativa, a atuação do Estado-empresário e a oferta de bens públicos, e os serviços de proteção social confundem os sinais emitidos pelos mercados, o que leva ao emprego irracional dos recursos materiais e dos empenhos subjetivos dos agentes; o Estado transforma-se em instrumentos de grupo de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais; o crescimento das despesas públicas leva ao aumento das necessidades financeiras dos governos (endividamento, emissão monetária, inflação); o crescimento da tributação pode provocar efeitos indesejáveis que se propagam por todos os poros da sociedade: falta de estímulo ao trabalho, evasão e fraudes fiscais, desenvolvimento de economia subterrânea (informal)" (Moraes, 2001, p.38).

plano econômico, liberalizar a economia, adotar a disciplina orçamentária alcançada via contenção de gastos sociais e restauração da taxa "natural" de desemprego e abolição de subsídios e tarifas, liberar os controles sobre investimentos externos, adotar taxas de câmbio flutuantes, privatizar, implementar reformas fiscais, para incentivar o investimento (Fiori, 1996).

Os efeitos dessas transformações foram profundos e amplos em vários sentidos. Talvez o mais significativo deles tenha sido no âmbito da democracia e da cidadania. Por um lado, como bem lembrou Renato Boschi (2004), especialmente na periferia do sistema capitalista global, as contingências econômicas e um contexto internacional permissivo a ataques à soberania conduzem a limitações da democracia. Os governos são eleitos com plataformas baseadas em mudanças no plano das políticas substantivas, mas muitas das restrições advém do cenário externo, com o grande poder de empresas multinacionais e do mercado financeiro[133] (Boschi e Gaitán, 2013). A necessidade de atração de investimentos obriga os governos a emitir "sinais positivos" aos "mercados", o que significa austeridade e menor regulação (deliberações sobre política econômica, monetária, cambial, tributária, etc.). A incapacidade regulatória dos Estados se torna um problema na medida em que eles (empresas e capitais) são essenciais para a promoção do crescimento econômico e do emprego e arrecadação de impostos, sem os quais a garantia de direitos sociais dos cidadãos se complica (Sassen, 1996), mas ao mesmo tempo reduzem a capacidade de resistência ao que Polanyi (2000) chamou de "moinho satânico".

Importa mencionar que a deficiência reguladora do Estado não significa que não haja uma instância de regulação. Pelo contrário, pelo menos parte dessa prerrogativa é transferida a organizações multilaterais como o Grupo dos Sete (G-7), a OMC, o Banco Mundial, o FMI, que aparecem como guardiãs de uma racionalidade superior, imunes às perversões, limites e tentações alegadamente presentes nos sistemas políticos identificados com os Estados nacionais (Moraes, 2001, p.39). Ao transferir a decisão para essas instituições internacionais, que refletem os princípios defendidos pelos países capitalistas centrais e onde prima a lógica dos mercados auto-regulados, excluem-se os movimentos de resistências nacionais[134], que ao longo dos séculos XIX e XX lutaram para conquistar o voto, o direito de organização e, assim, influir sobre a elaboração de políticas, definição de leis e normas. "Agora que

[133] Segundo Boschi e Gaitán (2013), o grau de atuação do Estado é dificultada principalmente por dois fatores. Em primeiro lugar, a circulação de capitais em escala global e deficiente controle do Estado. Em segundo lugar, a fragmentação da produção em cadeias de valor (comércio intrafirma).

[134] Há contramovimentos transnacionais, como foi Seattle, mas não contemplam especificidades nacionais, diluindo-se.

conquistaram esse voto, o espaço em que ele se exerce é esvaziado em proveito de um espaço maior, mundializado, onde eles não votam nem opinam" (Moraes, 2001, p.39), o que casa bem com a ofensiva conservadora contra a entrada das massas na vida política (Moraes, 2002).

O esvaziamos do poder de resistência aos mercados abre espaço para a desestruturação do tecido social, como previsto pelo duplo movimento de Polanyi (2000)[135]. Por isso, como esperado, observou-se, em termos sociais, na Argentina e no Brasil, uma clara piora das condições de trabalho, que se refletiu na qualidade de vida depois que se esgotaram os benefícios da estabilização. O aumento da produtividade e da concorrência do capital e de setores comerciáveis intensivos em mão-de-obra qualificada transnacionalizados, a falência de pequenas e médias empresas intensivas em trabalho[136], que não conseguiram tornar-se competitivas, e o declínio do serviço público, como conseqüência da redução das atividades governamentais e de serviços, da terceirização e da privatização das empresas públicas resultou no crescimento do número de contratos temporários, no aumento das horas de trabalho e na redução dos contratos e da proteção social (Sunkel, 2007).

Tabela 4: Desemprego no Brasil, 1991 a 2002

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Média	..	6.5	6.2	..	6.1	7	7.8	9	9.6	..	9.4	..

Fonte: World Development Report

Tabela 5: Crescimento do PIB, Emprego e Desemprego na Argentina, 1994-2002

Ano	**Taxa de Crescimento do PIB real**	**Crescimento do emprego**	**Crescimento do desemprego**
1994	5,8	-0,5	34,9

[135] De acordo com o autor, a dinâmica da sociedade moderna se basearia na "ação de dois princípios organizadores da sociedade, cada um deles determinando seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos" (Polanyi, 2000, , p.163). O primeiro seria o liberalismo econômico, cuja finalidade seria estabelecer um mercado auto-regulável, dependendo do apoio das classes comerciais e usando especialmente o *laissez-faire* e o livre comércio como métodos. O segundo seria a proteção social, cujo objetivo seria proteger o homem, a natureza e a organização produtiva por meio de instrumentos de intervenção, como legislação protetora e associações restritivas. O choque entre esses dois princípios seria, nesse sentido, a chave para se entender a história social do século XIX – e, agora, também a do século XX e provavelmente do século XXI –, que se caracterizaria pela alternância de prevalência de um ou outro princípio.

[136] Gosende lembra que uma das funções das empresas públicas na América Latina não era que desse lucro, mas que financiasse uma série de outras empresas privadas. Por isso, a perda das empresas públicas significou o abandomo das empresas locais diante das multinacionais, resultando em sua desaparição. Em muitos casos, as multinacionais nem sequer incorporaram as empresas locais; simplesmente as destruíram pelo caminho. (informação verbal)

1995	-2,8	-2,9	34,4
1996	5,5	0,9	21,4
1997	8,1	6,3	-10,0
1998	3,9	4,1	-7,4
1999	-3,4	0,9	0,7
2000	-0,5	0,4	12,5
2001	-4,4	-0,7	16,2
2002	-10,9	-1,1	18,8

Fonte: Indec, Encuesta Permanente de Hogares.

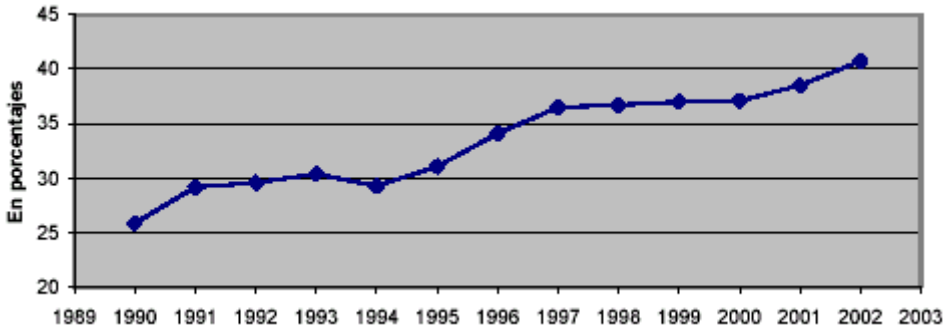
O resultado da queda das taxas de emprego foi o aumento do índice de informalidade ou emprego por conta própria.

Tabela 6: Informalidade do trabalho

Tipo de emprego/ Ano	1992	1997	2001
sem carteira assinada	21,6	22,5	24,2
por conta própria	22,2	23,4	22,6

Fonte: IBGE, Economia Informal Urbana 1997: Brasil e Grandes Regiões.

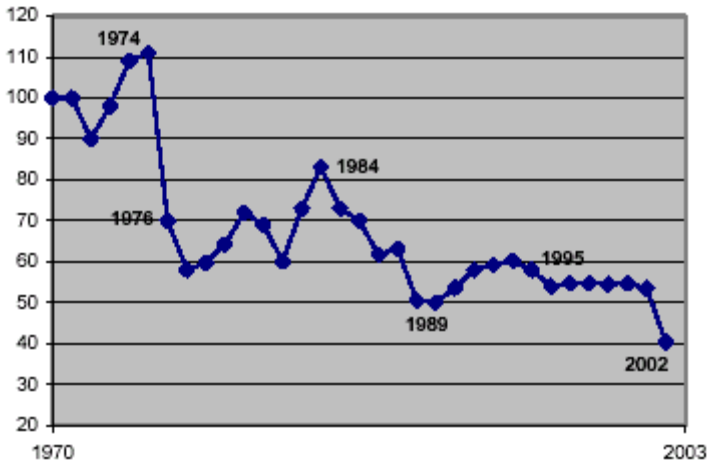
Gráfico 1: Evolução da Taxa de Informalidade Laboral na Argentina



Fonte: Ministério de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

O Indec divulgou, ainda, um gráfico por meio do qual se percebe uma clara deterioração dos níveis salariais. No fim da década de 1990, a taxa de desemprego era três vezes maiores do que a média da década de 1980, e os salários reais haviam atingido os piores níveis dos últimos trinta anos; o grau de desigualdade na distribuição da renda também haviam sido ampliadas de forma inédita na história da Argentina, ficando atrás apenas do Brasil (Ferrari e Cunha, 2005).

Gráfico 2: Evolução do salário médio



Fonte: INDEC

Tabela 7: Pobreza, pobreza extrema e desemprego na Argentina, 1990-2001 (% do total da população)

Ano	Mês	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)	Desempregados (%)
1990	Maio Outubro	42,7 38,1	12,6 9,9	9,3 6,3
1991	Maio Outubro	30,1 24,9	5,7 4,5	6,9 6,0
1992	Maio Outubro	23,9 22,0	4,8 4,5	6,9 7,0
1993	Maio Outubro	21,5 20,6	4,7 5,0	9,9 9,3
1994	Maio Outubro	20,1 22,4	4,3 4,6	10,7 12,2
1995	Maio Outubro	26,1 28,7	6,8 7,6	18,4 16,6
1996	Maio Outubro	30,1 31,5	8,2 9,1	17,1 17,3
1997	Maio	30,0	7,3	16,1

	Outubro	29,5	7,8	13,7
1998	Maio Outubro	28,8 30,2	7,1 8,5	13,2 12,4
1999	Maio Outubro	31,3 30,6	8,9 8,3	14,5 13,8
2000	Maio Outubro	33,4 32,8	9,0 9,6	14,7 16,4
2001	Maio Outubro	35,9 38,3	11,6 13,6	16,4 18,3

Fonte: Grugel e Riggirozzi (2007)

Em relação à economia, os Estados se tornaram mais vulneráveis diante dos fluxos internacionais de capital, como resultado dos sucessivos saldos negativos na Balança Comercial e na conta de Transações Correntes – e da necessidade de atrair capitais para cobrir os déficits por meio de facilidades operacionais e tributárias para os investimentos estrangeiros e uma política de taxas de juros permanentemente elevadas, além da privatização/desnacionalização do patrimônio público (empresas e serviços). Como conseqüência dessa política, contaminaram-se as finanças públicas, com o crescimento explosivo do montante de juros das dívidas externa e interna pago pelo governo. Por isso, cresce o déficit público total, apesar dos cortes nas despesas e do aumento da carga tributária que possibilitam superávits primários – que são utilizados, exatamente, para pagar, parcialmente, os juros devidos (Filgueiras, 2002, p.02). Isto é, cresceram as dívidas públicas (interna e externa), deterioraram-se os serviços públicos, desacelerou-se o crescimento, elevou-se a taxa de desemprego, caíram os níveis de rendimento, concentrou-se a renda, aumentou a pobreza e restringiram-se as políticas sociais, criando-se as bases para a crise social e política (Filgueiras, 2002).

Em suma, os legados da era de ouro do neoliberalismo se resumiram a: (i) endividamento público (interno e externo) monumental; (ii) grande vulnerabilidade com relação a choques externos e oscilações do mercado financeiro internacional; (iii) congelamento de um *status quo* excludente; (iv) redução e enfraquecimento dos instrumentos de intervenção econômica; (v) estabilidade monetária, em prejuízo do crescimento econômico; (vi) desnacionalização do aparato produtivo, transferindo-se a renda do setor público para o setor privado e do setor produtivo para o setor financeiro; (vii) elevação das taxas de desemprego e redução dos rendimentos do trabalho (Filgueiras, 2002; Lima e Coutinho, 2006).

Do ponto de vista do capital, no entanto, houve um grande sucesso político do neoliberalismo. As políticas pró-mercado desmantelaram o Estado de bem-estar social e

enfraqueceram os sindicatos, por meio da liberalização legal e policial do mercado de trabalho e da extensão do desemprego e do emprego precário, desregulamentado, flexível (Moraes, 2001). Ao mesmo tempo, favoreceram a livre circulação do capital, sem as "amarras" impostas pelo Estado, possibilitando uma crescente concentração da propriedade[137] e contrariando, dessa forma, um dos argumentos centrais do liberalismo: a defesa da livre concorrência. Nesse processo, tiveram importância crucial os especialistas em políticas públicas (*policy analisys*) e as consultorias internacionais, que se fortaleceram e influenciaram de forma definitiva como se pensavam, desenhavam e executavam os grandes projetos de infraestrutura.

Como um exemplo, Gosende (informação verbal) menciona o caso de uma hipotética represa, em um trecho longo da entrevista, mas que vale a pena ser reproduzido pela riqueza de detalhes de todo o processo de definição, financiamento e construção de um grande projeto de infraestrutura, e seu impacto sobre o Estado.

> Pense em um projeto de construção de uma represa na Argentina no passado. Em uma área determinada, há a possibilidade de criar uma represa. Há uma série de especialistas, técnicos, etc., empresário, ou funcionário, deputado, senador, etc., que determina que se pode construir uma represa. Então vem o problema de como fazer para financiar os projetos. O que se faz? O poder político, a Câmara, estabelece a prioridade de um projeto dessa natureza e um financiamento para o pré-projeto. Uma vez estabelecido isso, não se destina muito dinheiro para esse pré-projeto, mas a YPF, Gas Del Estado, Vialidad Nacional, a Secretaria de los Recursos Hídricos, a Faculdade de Engenharia de três ou quatro províncias, vai e aporta um especialista para a criação de uma comissão redatora de um pré-projeto para a represa. E a YPF – digo YPF mas na realidade é o Estado – destina pesquisadores e professores a esse projeto. Esse projeto funciona com um secretário do projeto em alguma sede, que é dos [inaudível], geralmente emprestada por uma universidade ou algo assim, e os especialistas se reúnem a cada mês para ver e dar ideias sobre o projeto. Seis meses depois, têm um projeto que determina a característica do pré-projeto para a construção. Com esse pré-projeto, as forças políticas vão, geralmente não identificadas com um partido político, mas com as forças locais, vão à legislatura local ou à legislatura nacional a estabelecer o financiamento para este projeto. Financiamento que o projeto se calcula que vai ter US$ 50 milhões, e o governo estabelece US$ 15 ou 20 milhões em quatro ou cinco anos, e a possibilidade de conseguir financiamento através de alguns dos bancos internacionais, etc. E a chancelaria sai a buscar esse tipo de financiamento no Banco Europeu, no Banco Mundial, etc. etc. A chancelaria é a que recebe a instrução através do Ministério de Economia, etc., para

[137] Houve um amplo processo de recomposição da propriedade das empresas, expressa no grande número de falências, fusões e aquisições, que levou a um deslocamento cada vez maior do capital doméstico em favor do capital estrangeiro (Diniz e Boschi, 2003). Levando-se em consideração a análise de dados básicos dos arquivos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2007, um grupo de pesquisadores do Instituto Federal de Tecnologia de Lausanne, na Suíça selecionou, entre as 37 milhões de empresas, 43.060 que poderiam ser consideradas multinacionais, segundo os critérios da própria OCDE. A partir daí, os três pesquisadores descobriram o percentual de participação de cada uma destas multinacionais em outras empresas, pequenas ou grandes, concluindo que 147 empresas, sobretudo bancos, controlam 40% da economia mundial; 80% estão nas mãos de 737 multinacionais. (http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0025995)

> negociar, etc. etc. E nosso representante, nosso cônsul em Zurich, tem um almoço com os três ou quatro banqueiros que operam na América Latina para convencê-los de que este projeto pode ter financiamento, convidá-los que mandem um especialista à área para ver se há possibilidade de conseguir este financiamento, bláblábla. Depois vem a criação de um organismo interno para fazer o projeto, com sua burocracia, com tudo, financiado com o aporte do Estado argentino, que muitas vezes o financiava aportando um especialista de Viabilidad, etc. Isto é, esses especialistas funcionavam depois no projeto como engenheiro do projeto. Tinham trabalho assegurado no projeto, mas o esquema, o custo disso era ínfimo.
> Com todo o processo neoliberal, o esquema muda completamente. Então, no Estado, isto é, em uma área, se estabelece a prioridade do projeto e a necessidade do projeto. E depois vem [a questão de] como se financia. E então o BID empresta dinheiro para o governo argentino para o pré-projeto. O BID. E os que intervêm no pré-projeto são os especialistas do BID e as empresas que o BID recomenda e que o Estado argentino recomenda. *Fifty-Fifty*. Resultado disso, o projeto inclui não uma tecnologia que seja local, mas sim uma tecnologia das pessoas que estão associadas ao BID, que eram empresas internacionais associadas ao BID, cuja tecnologia era do BID, era de suas empresas. O BID aí era como um intermediário. Não aparece assim, mas a realidade é assim.
> Esse é o pré-projeto. O custo do pré-projeto é um custo de financiamento, que para o Estado hoje inicialmente não é nada, mas que cria uma dívida que tem que ser paga. E uma dívida importante, talvez US$ 12 milhões, de um pré-projeto que talvez nunca se leve a cabo. E nunca se leve a cabo porque o custo do projeto é demasiadamente alto, mas tem que ser pago. No outro caso [antes], o pré-projeto era quase.... se diluía nos custos de financiamento das empresas do Estado, porque as empresas do Estado tinham os especialistas mais importantes para fazer qualquer projeto. (informação verbal)[138]

Isto é, a adoção de políticas neoliberais implicou uma transformação radical e crucial em todos os âmbitos, estabelecendo novas responsabilidades e competências ao Estado e ao mercado, deixando bem claro quem ganha e quem perde nessa mudança. Ainda que a propaganda neoliberal dissesse que "agora quem paga não é mais o povo, mas sim as empresas privadas que investem e arriscam", e que a concorrência faria com que os serviços públicos tivessem maior qualidade e menor preço, não é isso que se observa.

Como já dito anteriormente, a adoção dessas medidas aparece como desenlace da correlação de poder nos planos internacional e doméstico. Por um lado, os organismos multilaterais de crédito, a banca internacional e os países credores mais do que pressionaram por políticas austeras, no marco das negociações das dívidas externas de países como Argentina e Brasil. As condicionalidades associadas aos empréstimos de ajuste estrutural restringiram a margem de manobra dos países endividados, impondo-lhes custos extras para sair da crise, numa situação claramente favorável aos mais poderosos. Não obstante, é justo dizer que a pressão pelo neoliberalismo como modelo de desenvolvimento encontrou eco também nas elites dirigentes desses países, por objetivos estratégicos para saída da crise e,

[138] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosário, 17 de janeiro de 2012.

fundamentalmente, pelo apoio ao refinanciamento da dívida externa e respaldo dos credores internacionais e dos grandes grupos econômicos nacionais e internacionais.

Por isso mesmo, as experiências particulares de reformas neoliberais foram marcadas pelas dinâmicas político-institucionais de cada país. Essa foi a conclusão de diversos estudos, inclusive da pesquisa coordenada por Velasco e Cruz em que se avaliou o processo de reformas pró-mercado em 24 países da periferia[139]. Mas mais do que isso, é importante ressaltar que as reformas em cada área de atuação do Estado – isto é, saúde, previdência, educação, etc. – tiveram sua própria lógica e disputas políticas: o que elas têm em comum é justamente a transferência da prestação do serviço aos agentes privados, em detrimento da participação estatal. É nesse sentido, então, que "a reforma neoliberal" deve ser entendida a partir de uma analogia à teoria da guerra de Clausewitz, como proposto por Velasco e Cruz, isto é, "como um processo fragmentado numa infinidade de unidades de ação, que ocorrem simultânea e sucessivamente em diferentes lugares, mas que se integram como parte de um movimento geral, pela intencionalidade que as informa"[140] (Velasco e Cruz, 2007, p.36).

A política externa, nesse cenário, aparece como mais um campo de batalha em que se pode observar a ofensiva neoliberal, como se verá nos capítulos seguintes. Com freqüência ela é apresentada como isenta de pressões políticas "menores", forma pela qual o "interesse nacional" é representado, mas isso não corresponde à realidade. É verdade que esse tipo de política apresenta especificidades bastante particulares, como a interação contínua com atores internacionais, conforme capítulo anterior, mas há disputas domésticas, pelo próprio efeito distributivo da política externa. Daí a importância de analisar o processo de luta que conduziu à mudança na política externa nos anos 1990.

---

[139] Velasco e Cruz coordenou um projeto coletivo de pesquisa denominado "Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento", que contou também com Tullo Vigevani (política comercial dos EUA), Reginaldo Moraes (análise das bases doutrinárias das posições que se confrontavam no debate econômico de longo prazo) e Eduardo Kugelmas (reconfiguração do sistema financeiro internacional), e suas equipes. A Velasco e Cruz coube, além da coordenação geral da pesquisa, o tema do regime internacional de comércio e o estudo das reformas nos países da periferia, cujos resultados estão no livro aqui citado: *Tajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*, de 2007.

[140] Há uma série de ressalvas para aplicar o pensamento de Clausewitz ao entendimento das reformas. Para detalhes, ver Velasco e Cruz 2007, p.35 e ss.

Capítulo III

As transformações sistêmicas e as mudanças na política externa de Argentina e Brasil na década de 1990

3.1.Autonomia e desenvolvimento: a adaptação dos eixos conceituais da política externa às transformações sistêmicas da década de 1990

As últimas décadas do século XX foram palco de transformações sistêmicas importantes, política e economicamente, que não se restringiram às relações dos Estados com suas respectivas populações. Pelo contrário, houve também mudanças significativas nas relações internacionais e interestatais, que se deveram, fundamentalmente, às transformações no sistema internacional que já vinham ocorrendo há algumas décadas, como a emergência de novas temáticas e atores[141], e que culminaram com a queda do muro de Berlim (1989), a reunificação da Alemanha (1990), a dissolução da União Soviética (1991), e, conseqüentemente, a vitória acachapante dos Estados Unidos na Guerra Fria e sua emergência como potência hegemônica no cenário internacional.

O fim da Guerra Fria significou uma profunda alteração nos vetores do sistema internacional. O novo patamar de entendimento entre os EUA e a URSS indicou a erosão do paradigma leste-oeste, em torno do qual havia se estruturado o sistema internacional no segundo pós-guerra e em cujas brechas se formaram movimentos contestatários de países subdesenvolvidos como o Movimento dos Não-Alinhados e o Grupo dos 77 (G-77)[142], a partir

---

[141] Por um lado, fruto da revolução tecnológica nas comunicações e transporte. Por outro, também possibilitada pela erosão da rígida bipolaridade do pos-guerra, com o desafio francês à liderança estadunidense e das atitudes de Pequim frente a URSS. Detente. "À luz dessa evolução dos acontecimentos, não podia menos que prosperar uma leitura do sistema internacional que sublinhasse os componentes de mudança. O aprofundamento das desavenças no interior dos blocos e a modificação do peso econômico relativo das grandes potencias pareciam demonstrar a erosão do modelo bipolar e o fechamento do ciclo da Guerra Fria. Dava-se por superado o mundo dos anos 50, no qual Moscou e Washington eram os únicos centros de decisão, e anunciava-se sua substituição por outro em que múltiplos atores competiam no concerto internacional implementando estratégias diferentes" (Paradiso, 1993, p.157) A emergência de novos atores e temáticas resultou em uma agenda mais ampla e mais diversa, de forma que outros princípios que não a segurança passassem também a pautá-la. Isto é, questões bélico-estratégicas, prioritárias na agenda internacional no pós-II Guerra, passou a dividir espaço com temáticas que antes tinham importância secundária: paz e segurança, normas de comércio e relações econômicas e financeiras, ou, ainda, direitos humanos, meio ambiente, tráfico ilícito de drogas, fluxos migratórios, etc. Dessa forma, a separação entre *high* e *low politics* perde muito do seu sentido original, já que o sistema é articulado a partir de vários temas, entre os quais não existe uma hierarquia *a priori*, mas cuja a importância é determinada ao longo das negociações.

[142] O G-77 é uma organização intergovernamental criada ao fim da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad, na sigla em inglês), em junho de 1964, por 77 países em desenvolvimento, a fim de prover meios para os países do Sul articularem e promoverem seus interesses econômicos coletivos e de melhorar a capacidade de negociação conjunta nos assuntos econômicos

do eixo Norte/Sul. A Perestroika trouxe uma nova percepção do papel do mercado e mudanças políticas de democratização que reduziram significativamente a intensidade da batalha ideológica de escopo mundial, em um contexto interno dentro do qual ganham força problemas das nacionalidades. Isto é,

> O novo patamar de entendimento entre os EUA e a URSS, ao colocar em questão o paradigma da Guerra Fria, "desestrategiza" as relações internacionais. Com efeito, a convergência entre os EUA e a URSS tem um duplo efeito: de um lado, diminui o interesse das duas grandes potências no alinhamento de outros Estados em alianças necessárias para a dissuasão e, de outro, corrói a lógica política que, em matéria das relações norte/sul, levou ao nascimento dos não-alinhados. A redução da importância do campo estratégico-militar favorece, evidentemente, a multipolaridade, mas a encaminha para o campo econômico (Lafer, 1993, p.8).

O fim da bipolaridade, então, alterou a lógica de funcionamento do sistema internacional. Na questão da segurança regional, até então a dinâmica estava vinculada diretamente à competição entre EUA e URSS. Por um lado, os diferentes conflitos locais e regionais eram absorvidos pela disputa por área de influência, pela competição por armamentos, ideologia e pela reputação das duas superpotências, de forma que, os conflitos eram internacionalizados e, em sua respectiva esfera de influência, EUA e URSS restringiam os conflitos para evitar escaladas desnecessárias. O fim da Guerra Fria fez com que as superpotências se retirassem das áreas periféricas globais, o que reduziu a tendência à exacerbação dos conflitos regionais por motivos externos à região.

No âmbito econômico, como já se mencionou no capítulo anterior, a revolução nas telecomunicações e nos transportes foi responsável pela alteração profunda nos padrões de produção e na estrutura dos serviços, com uma forte pressão por parte das grandes empresas multinacionais e dos países industrializados pela liberalização e desregulação das economias nacionais. O fim da Guerra Fria, nesse sentido, foi o catalisador de um processo de transformação da estrutura da economia global que já vinha ocorrendo desde o começo da

---

internacionais no sistema da ONU, além de promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Sob liderança do Brasil e de outros países do Terceiro Mundo, pleiteou mudanças nas regras e procedimentos dos regimes econômicos pós-II Guerra Mundial, no sentido de reduzir as desvantagens dos países menos desenvolvidos. O principal argumento para apoiar as demandas era o de que as regras do comércio internacional deveriam refletir as desigualdades entre os países, dadas as assimetrias entre eles. Para o G-77, os países menos desenvolvidos eram prejudicados pelo princípio liberal de igualdade de tratamento sobre o qual se erigiu a ordem internacional do pós-guerra, uma vez que a igualdade de tratamento é justa somente entre os iguais (Akinsanya e Davies, 1984; Lima, 1986). Nesse sentido, "requeria-se [na primeira Unctad] uma "política de comércio internacional dinâmica" que levasse em conta a posição desvantajosa dos Países Menos Desenvolvidos na divisão internacional de trabalho, proporcionando medidas compensatórias em áreas como exportações de bens manufaturados, políticas de *commodities*, financiamento e ajuda e comércio de intangíveis, especialmente frete" (Lima, 1986, p.151). Atualmente, conta com 130 membros, mas seu nome foi mantido pelo significado histórico.

década de 1980, que implicou a abertura econômica das áreas periféricas do sistema internacional – América Latina, África e Europa do Leste, incluindo a Rússia (Hirst e Thompson, 1996, p.87). Paradoxalmente, observou-se também uma forte acentuação da tendência de organização do espaço econômico internacional por regiões, com a formação de uma variedade de blocos que, desde o fim da Guerra Fria, se tornaram principal *locus* de conflito e cooperação entre os Estados[143] (Lake e Morgan, 1997; Buzan e Wæver, 2003). Em grande medida, a formação de blocos econômicos regionais se deveu a uma tentativa de enfrentar o cenário econômico incerto da década de 1990 (Rapoport, 2008).

Essa tendência de organização econômica foi impulsionada, ainda, pelo triunfo das idéias do bloco capitalista e a afirmação da primazia econômica e política dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, e a consolidação dos princípios do liberalismo econômico e do multilateralismo como marcos ideacionais hegemônicos. Nesse contexto, a globalização passou a ser encarada como um processo inexorável, cuja conseqüência mais imediata era a perda de centralidade do Estado diante da emergência de novos atores poderosos – notadamente, de empresas transnacionais. Isso se soma à enorme campanha diplomática dos EUA pela abertura de uma nova rodada de negociações no GATT a fim de incluir na agenda deste organismo novos temas, tradicionalmente sujeitos à regulação doméstica (Serviços), ou tratados em outros fóruns (a questão da propriedade intelectual).

Domesticamente, como já se viu no capítulo anterior, Argentina e Brasil, especificamente, enfrentavam condições adversas, com o esgotamento do modelo desenvolvimentista e a crise da dívida. Ao mesmo tempo, pelo menos desde a redemocratização, ambos os países estavam interessados em restaurar sua imagem no cenário internacional, desgastada pelos regimes militares, e convergiam em torno de objetivos como consolidação democrática, estabilidades política e estratégica regional, resgate da credibilidade externa e coordenação de posições relativas ao endividamento externo (Vaz, 2002).

Assim, as conjunturas internacional e doméstica exigiam uma adaptação da política externa aos novos tempos, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento confrontaram-se com um desafio muito mais inquietante, em certo sentido, do que uma simples desativação aguda na economia mundial, ou mesmo do que o exercício do poder pelos Estados capitalistas centrais para impor seus pontos de vista sobre esse ou aquele tema em particular: o que esses países enfrentavam agora era uma tentativa de mudar as regras do

[143] Pode-se mencionar a criação ou aprofundamento dos seguintes blocos: União Européia, Acordo de Livre Comércio do Atlântico Norte (NAFTA,), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), , Mercosul.

jogo. A grande questão era como lidar com uma única potência, em uma situação de poder claramente desfavorável à América Latina.

Por um lado, o desaparecimento dos vetores leste/oeste e norte/sul significou também o fim de algumas categorias fundamentais sobre as quais se baseavam as diplomacias latinoamericanas e as percepções de recursos de poder que detinham na ordem internacional anterior. Até o final da década de 1970, o mundo estava mergulhado em crise, com a derrota norte-americana no Vietnã e o aprofundamento das divisões domésticas provocadas pela guerra; a expansão do orçamento militar soviético com vistas à obtenção de paridade nuclear com os EUA e seus aliados; a derrota da diplomacia americana em Angola e a ofensiva militar e diplomática da URSS na África; e finalmente, a derrubada do xá Reza Pahlevi, o seqüestro de cidadãos americanos e o fracasso na tentativa de libertá-los, e a negociação subseqüente com toda sua carga traumática (Velasco e Cruz, 2007). Para muitos países em desenvolvimento, parecia que o contexto internacional aumentava seus graus respectivos de liberdade, com um deslocamento na correlação de forças entre os blocos. Na década seguinte, o quadro havia mudado radicalmente, sepultando as opções estratégicas às quais havia apelado a América Latina durante os anos da Guerra Fria (proteção extra-hemisférica, unidade coletiva, revolução social e terceiromundismo), muito em função da pouca importância estratégica da região na escala de prioridades da única potência hegemônica e dos principais países[144] (Russell e Tokatlian, 2009). Nenhum país latinoamericano tinha atributos suficientes para converter-se, no futuro previsível, em uma grande potência e tampouco apresentava um nível de ameaça comparável a outras áreas do mundo.

No que diz respeito à economia, segundo Celso Lafer (1993), a dinâmica estaria afastando os países desenvolvidos dos subdesenvolvidos, particularmente a África e América Latina, uma vez que seus produtos estariam cada vez menos valorizados e necessários. O progresso científico-tecnológico teria reduzido a importância relativa dos produtos primários e matérias-primas, dado que teria possibilitado a redução do consumo de energia, substituindo metais por novos materiais, deslocando as fibras naturais pelas artificiais e, com a biotecnologia, permitindo a auto-suficiência alimentar dos países, além da redução do consumo de produtos de exportação de países subdesenvolvidos, como café, açúcar e tabaco,

[144] O nível de relevância estratégica da América Latina depende fundamentalmente, como na Guerra Fria, das chamadas questões de "agenda negativa", tanto globais quanto próprias da região. Isto é, a atenção recebida pelos demais países, mas principalmente pelos EUA, depende dos vínculos potenciais entre os fenômenos que ocorrem na região e os temas que integra sua agenda de segurança global, de processos específicos que influenciam a estabilidade regional ou de projetos políticos opostos aos interesses e valores dos EUA promovidos por determinados governos (Russell e Tokatlian, 2009).

pela mudança de hábitos (Lafer, 1993). De certa forma, a perda de importância relativa de seus produtos de exportação agravava ainda mais as condições para a saída da crise da dívida, que se arrastava desde a década anterior, e lhes impunha, além de custos econômicos, constrangimentos diante de seus pares internacionais.

A nova inserção internacional, nesse sentido, passaria tanto pelas reformas estruturais, consideradas essenciais para aumentar a credibilidade dos países diante de seus pares e ajudar nas negociações internacionais para obtenção de créditos, investimentos e acesso a tecnologia e mercados, bem como a renovação da agenda internacional de forma que se incluíssem temas como direitos humanos, meio ambiente e democracia, promovidos pelos Estados Unidos. A ideia era adotar padrões políticos, econômicos e culturais dominantes nos países industrializados, em um processo denominado como "modernização pela internacionalização" (Przeworski, 1992), que incluía as reformas pró-mercado e a reorientação da política externa, a fim de demonstrar a seus pares que Argentina e Brasil eram países "normais", sintonizados com as práticas econômicas dominantes, e, portanto, bons destinos de investimentos internacionais.

Isso implicaria também uma revisão das relações com a nova potência. Segundo Russell e Tokatlian (2009), o padrão de ação internacional latinoamericano das décadas anteriores, marcado pela maior confrontação à ordem internacional, deu lugar a pelo menos cinco estratégias de vinculação, que implicam uma determinada perspectiva do sistema global, um modo específico de relação com Washington e a determinação de um lugar diferenciado à própria região nas respectivas políticas exteriores: acoplamento, acomodação, oposição limitada, desafio e isolamento (Russell e Tokatlian, 2009). Cada uma delas se expressa por meio de premissas e práticas, tendo em conta as relações assimétricas em relação à potência mundial – ou de dependência da América Latina –, uma vez que nenhum Estado da região está em condições de colocar em prática uma opção estratégica de equilíbrio e nem de formar coalizões sólidas orientadas a esse fim.

A Argentina e o Brasil, nesse sentido, decidiram-se por caminhos distintos. A primeira adotou o acoplamento, que se caracteriza pelo alinhamento aos interesses estratégicos vitais dos Estados Unidos, tanto no âmbito global quanto no regional. Para tanto, buscou participar ativamente da criação e manutenção de regimes internacionais em sintonia com a posição de Washington, particularmente em temas sensíveis vinculados à segurança global. O Brasil, por sua vez, optou por uma oposição limitada, em que se combinavam desacordo e colaboração, concertação e obstrução, deferência e resistência. Em essência, percebia os Estados Unidos

como um poder dual, um misto de ameaça e oportunidade, de forma que seriam necessárias ainda formas para incrementar seu poder negociador em prol da reforma da ordem global.

Em ambos os casos, no entanto, foi necessário reformular a articulação entre os dois conceitos-chave das políticas externas argentina e brasileira, quais sejam, autonomia[145] e desenvolvimento[146]. Ambos os conceitos têm sido um condicionante importante da aceitabilidade dos quadros conceituais[147] da política externa desses países (Arbilla, 1997), e pelo menos desde meados do século XX – quando, de acordo com Aldo Ferrer (2005), ocorreu a verdadeira tomada de consciência da América Latina e se percebeu que a qualidade de suas respostas em questões como inserção na divisão internacional do trabalho e nas finanças internacionais seria decisiva para o próprio processo de crescimento e transformação social latinoamericano – têm norteado a ação internacional destes Estados de diferentes formas, a depender da interpretação das causas do subdesenvolvimento, das maneiras de superá-lo e de melhorar a inserção internacional de cada país, e se a busca por uma atuação mais ou menos autônoma no cenário internacional é percebida como um obstáculo ou não a esse objetivo.

Dos anos 1960 aos 1980, em maior ou menor grau, Argentina e Brasil entendiam a autonomia externa (política e econômica) como um instrumento importante na busca do desenvolvimento. Originalmente econômica, a interpretação de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Oswaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, entre outros, que identificava no sistema capitalista global condições desfavoráveis ao desenvolvimento nacional dos países latinoamericanos, em razão da deterioração dos termos de troca das *commodities* em relação aos produtos industrializados dos países desenvolvidos[148], transcendeu para a formulação de

---

[145] A noção de autonomia utilizada deriva da visão kantiana, segundo a qual autonomia seria uma propriedade da vontade e esta seria autônoma quando não está motivada pelos desejos, inclinações ou ordens alheios (Russell e Tokatlian, 2002, p.164). Esse tema sempre despertou um grande interesse acadêmico na América Latina, o que se deve, em grande parte, à posição periférica que a região ocupa no sistema internacional. Ainda que os Estados da região fossem *soberanos*, no sentido do direito internacional de ter mútuo reconhecimento de seus pares e gozar de igualdade jurídica em relação aos demais Estados, a percepção é de que ainda falta atingir a condição que permite aos Estados alcançar metas políticas de forma independente. "Deste modo, a soberania, enquanto instituição compartida pelos Estados, é um requisito que antecede logicamente a prática da autonomia. Esta última, por sua vez, não é um direito, mas sim uma propriedade cambiante e um propósito básico e permanente da política exterior de todos os Estados" (Russell e Tokatlian, 2002, p.166)

[146] Sobre a discussão sobre desenvolvimento, vide capítulo I desta tese.

[147] Por quadro conceitual Arbilla se refere a um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade internacional, definições do "interesse nacional", das prioridades da política externa, dos princípios e valores que devem guiar a conduta externa do país, etc., realizados pelos encarregados da política externa. Nesse sentido, os quadros conceituais assumiriam uma dimensão cognitiva, em que se define a "realidade" na qual se desenvolve a política externa, e uma dimensão normativa, em que se "prescrevem" os melhores rumos a seguir por essa política externa (Arbilla, 1997, p.03).

[148] Diante desse diagnóstico, estes autores e a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) propunham a industrialização via substituição de importações como meio para combater essa desvantagem

política econômica internacional e política externa, principalmente na década de 1970, sob forte influência do pensamento de Juan Carlos Puig (Argentina) e Hélio Jaguaribe (Brasil). Como chamaram a atenção Russell e Tokatlian (2002), o pensamento de Puig e Jaguaribe rompe com o determinismo do estruturalismo cepalino ao defender a promoção de ação multilateral conjunta para reverter a situação periférica dos países latinoamericanos, mas mantém vínculos intelectuais muito claros com Prebisch, especialmente no que se refere ao rechaço do *status quo* mundial e ao respaldo a políticas ativas de industrialização com forte atuação estatal.

A partir de uma interpretação das relações assimétricas de poder no sistema internacional e seus efeitos negativos sobre a América Latina, Puig e Jaguaribe propuseram distintas estratégias para aumentar o grau de autonomia nacional, que deveriam articular-se a partir do uso inteligente dos recursos de poder tangíveis e intangíveis da América Latina. Tais estratégias incluíam, em maior ou menor medida, a concertação política e a integração econômica regional ou sub-regional[149], uma estratégia de *balancing* ou *hiding*[150] em relação aos Estados Unidos, e uma política externa de alto perfil e ativa, que se definiram, na prática, como "independentes" e coincidiram com os propósitos de maior autodeterminação política e econômica próprios desse tempo e das posições nacionais-desenvolvimentistas.

Nesse sentido, o paradigma globalista de política externa, derivado das postulações de Puig e Jaguaribe, bem como de preceitos da teoria realista de relações internacionais (Lima, 1994), serviu como mais uma frente ideológica para fortalecer o modelo desenvolvimentista. Simultaneamente à defesa da industrialização via substituição de importações como meio para

---

estrutural e, assim, superar o subdesenvolvimento. Neste sentido, a Cepal recomendava a regulação dos mercados para melhorar a própria performance, a ruptura dos padrões trazidos pelo livre mercado e pela ação baseada nas vantagens comparativas e a industrialização, o que aumentaria a produtividade da mão-de-obra e estimularia outras atividades econômicas por meio de conexões na cadeia produtiva. Assim, os governos deveriam implementar pacotes de políticas que incluíam o controle do comércio exterior por meio de tarifas, cotas, licenças e taxas de câmbio múltiplas, crédito e investimentos subsidiados, e investimento em infra-estrutura e na produção de bens intermediários, como aço e energia.

[149] A concertação política e a integração econômica não teriam uma relação direta necessária com a autonomia, mas eram consideradas instrumentais. Seu sentido dependeria das metas estabelecidas pelas elites, que poderiam ser funcionais ou não para o processo de construção e preservação da autonomia (Russell e Tokatlian, 2002)

[150] *Balancing* diz respeito à estratégia de adesão a uma coalizão mais fraca para contrabalançar a influência/poder da coalizão mais forte. Nesse caso, os Estados mais fracos decidem que o domínio e a influência dos mais fortes são inaceitáveis e que os custos de permitir que o Estado mais forte continue com suas políticas, sem oposição, são maiores do que os custos de um curso de ação de oposição aos Estados mais fortes. *Hiding*, por sua vez, se produz em condições de competição pela hegemonia global ou regional e implica que um ator menor no sistema internacional assume uma postura isolacionista e defensiva, supostamente evitando contato com as contrapartes disputantes, preferindo a passividade ou optando pela neutralidade ou não alinhamento (Russell e Tokatlian, 2003)

combater a tendência declinante dos termos de troca das *commodities*[151], no âmbito externo Argentina e Brasil buscaram a alteração da ordem internacional no sentido de reduzir as desvantagens dos países menos desenvolvidos, sob o argumento de que as regras do comércio internacional refletiam as desigualdades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Resumidamente, o globalismo consistia nas seguintes orientações (Russell e Tokatlian, 2003, p.31):

1) Não alinhamento com os EUA, sem que isso implicasse eqüidistância entre os blocos;
2) Alto perfil nos foros internacionais em defesa da paz, desarmamento e distensão Leste-Oeste;
3) Rechaço a organismos e regimes internacionais que procuram congelar a distribuição de poder mundial, particularmente em matéria de desenvolvimento de tecnologias sensíveis;
4) Oposição ao estabelecimento de organismos supranacionais que reduzam autonomia e desenvolvimento;
5) Impulso à integração latino-americana, ainda que a partir de uma perspectiva gradualista e assentada no reconhecimento da grande diversidade de situações econômicas nacionais;
6) Execução de uma estratégia de desenvolvimento orientada à substituição de importações em níveis nacional e regional como via principal para superar as vulnerabilidades do modelo tradicional baseado nas exportações primárias
7) Introdução de reformas no sistema econômico e financeiro internacional que contemplassem os interesses dos países em desenvolvimento
8) Diversificação dos sócios comerciais externos sem barreiras ideológicas.

Assim, demandavam uma política de comércio internacional dinâmica, que contemplasse medidas compensatórias para os países menos desenvolvidos, ao mesmo tempo em que levaram a cabo um projeto de integração regional (ALALC) como forma de estabelecer um mercado grande o suficiente para a exploração de economias de escala necessárias para a produção eficiente, e o conseqüente fortalecimento das economias nacionais (Lima, 1986, p.151; Russell e Tokatlian, 2003, p.34).

Não obstante, essas mesmas premissas se traduziram em práticas de forma distinta em cada um desses países. Enquanto a Argentina contestava a ordem internacional justamente pela recusa à participação, no Brasil, ao contrário, a confrontação se dava a partir de dentro[152].

---

[151] As teorias cepalinas tinham como base de argumentação a constatação de que as relações econômicas entre o centro e a periferia tendiam a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e a aumentar a distância entre os países desenvolvidos e os periféricos devido à deterioração dos termos de troca das *commodities* em relação aos produtos industrializados dos países desenvolvidos. Diante desse diagnóstico, propunham a industrialização via substituição de importações como meio para combater essa desvantagem estrutural e, assim, superar o subdesenvolvimento. Neste sentido, a Cepal recomendava uma série de políticas para fomentar a industrialização e romper com os padrões trazidos pelo livre mercado e pela ação baseada nas vantagens comparativas.

[152] Por exemplo, no âmbito das relações econômicas internacionais, no Brasil a orientação globalista implicou uma busca pela alteração da ordem internacional, no sentido de reduzir as desvantagens dos países menos desenvolvidos, mas participando das instituições de Bretton Woods. Com o argumento de que as regras do comércio internacional refletiam as desigualdades entre os países, dadas as assimetrias entre eles, demandava uma política de comércio internacional dinâmica, que contemplasse medidas compensatórias para os países menos desenvolvidos (Lima, 1986, p.151). A contestação brasileira se deu, basicamente, por meio do Grupo dos 77 (G-77), no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad, na

Mas mesmo diante das diferenças práticas, a ideia, como já se mencionou, era aumentar o nível de industrialização dos países latinoamericanos e, dessa forma, diminuir a dependência da região em relação aos países desenvolvidos. Isso dava sentido a políticas protecionistas e de incentivo à indústria nacional, mas também influenciava o conjunto da política externa em temas não relacionados à economia, em uma perspectiva de "autonomia pela distância"[153] (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003). Assim, Argentina e Brasil adotaram uma política externa defensiva, resistente à consolidação de instituições e regimes internacionais que congelariam a hierarquia de poder existente na época da Guerra Fria.

Nos anos 1990, as condições estruturais e conjunturais que sustentavam essas posições se modificaram e a resposta aos desafios impostos pela nova ordem internacional redesenhou a articulação do eixo autonomia-desenvolvimento de duas maneiras distintas na Argentina e no Brasil. Uma primeira interpretação identificou uma redução drástica da potencialidade autonômica da América Latina com o fim da Guerra Fria. A recuperação e aprofundamento da hegemonia estadunidense no hemisfério, a desvalorização estratégica da América Latina pela escassez de recursos cruciais para os países mais industrializados, as graves dificuldades econômicas e políticas internas da região, a evaporação de cartas alternativas de vinculação política (União Soviética) ou econômicas (Europa Ocidental) teriam feito com que a América Latina se tornasse um ator com menos possibilidades de diversificação e menores espaços de projeção. Com isso, propunha-se uma estratégia de *bandwagoning*[154] (Drekonja, 1993, apud Russell e Tokatlian, 2002).

Essa interpretação, compartilhada pelos tomadores de decisão na Argentina, invertia a lógica do período anterior, em que se concebia a autonomia externa como um instrumento importante na busca pelo desenvolvimento econômico, transformando-a em um obstáculo ao

---

sigla em inglês) e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). A Argentina, por sua vez, preferiu participar do Movimento dos Não-Alinhados, que estava atravessado pela lógica do conflito Leste-Oeste.

[153] Vigevani e Capaluni (2007, p.283) definem, sinteticamente, "autonomia pela distância" como "uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes 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".

[154] *Bandwagoning* é um termo usado nas teorias de relações internacionais, especialmente da escola realista, que se refere a uma estratégia de alinhamento às posições de Estados mais poderosos ou a coalizões mais poderosas por Estados com menos poder, diante do cálculo de que a oposição a esse país ou grupo de países seria mais custosa do que o alinhamento. O *bandwagoning* se contrapõe ao *balancing*, mencionado anteriormente.

desenvolvimento (Arbilla, 1997). Nas palavras de Carlos Escudé[155], um dos principais inspiradores da política externa do presidente Carlos Menem (1989-1999):

> A autonomia não é liberdade de ação. A liberdade de ação de quase todo Estado médio é enorme e chega ao limite da autodestruição, e não serve, portanto, como definição de autonomia. [Esta] se mede em termos dos custos relativos de fazer uso dessa liberdade de ação (...). Dessa forma, é preciso saber distinguir entre a autonomia em si mesma e o uso que a este se lhe dá. Por sua vez, esse uso pode conceitualizar-se como inversão de autonomia quando aponta (corretamente ou não) a alimentar a base de poder e bem-estar do país, ou como simples consumo de autonomia, quando aponta à demonstração exibicionista de que não se está sob tutela de ninguém (Carlos Escudé, 1991, pp. 396-397, apud Russell e Tokatlian, 2002, p.171).

Escudé (1995) entendia que os governos argentinos desde o fim da II Guerra Mundial haviam tentado praticar uma política realista sem terem poder suficiente para tal, produzindo confrontos desnecessários com grandes poderes que poderiam ser aliados do desenvolvimento econômico da Argentina. Nesse sentido, o "realismo periférico"[156], principal pilar da política externa de Menem e de seu sucessor[157], Fernando de la Rúa (1999-2001), se apoiou em três princípios (Escudé, 1992):

1) um país periférico, dependente, pobre e estrategicamente irrelevante para as grandes potências deve eliminar suas confrontações políticas com o exterior e lutar apenas por assuntos materiais vinculados diretamente ao seu bem-estar e sua base de poder. Deve conformar seus objetivos externos com os da potência hegemônica na área tendo em vista obter algum ganho econômico em troca da aceitação da liderança;
2) a política exterior do país periférico deve calibrar-se não só em termos de cálculo entre custos e benefícios materiais, mas também em função do cálculo de risco de custos eventuais. O desafio político à grande potência pode não comportar custos imediatos, mas a longo prazo sempre se revela autodestrutivo; e
3) a autonomia deve redefinir-se em termos da capacidade real de confrontação do Estado, e, sobretudo, orientar-se pelos custos relativos de fazer uso da liberdade de ação frente a um problema determinado.

Tratava-se, então, de estabelecer relações especiais com a nova potência, evitando envolver-se em controvérsias políticas que prejudicassem seus interesses econômicos,

---

[155] Embora Escudé seja o principal teórico do Realismo Periférico, ouros membros da comunidade acadêmica e política fizeram contribuições fundamentais, como Felipe De la Balze, Jorge Castro e Andrés Cisneros, e o próprio Domingo Cavallo e Guido Di Tella, entre outros.

[156] Russell e Tokatlian (2002) argumentam que os pressupostos utilitaristas predominam sobre os realistas na tese de Escudé, preferindo o termo "utilitarismo de periferia" e deixando "realismo de periferia" para o pensamento derivado de Puig e Jaguaribe. Da mesma forma, preferem o termo "aquiescência pragmática para se referirem ao modelo de política externa do governo Menem (Russell e Tokatlian, 2003). Sem discordar de Russell e Tokatlian, no entanto, e no intuito de evitar confusão, será mantido o termo "realismo periférico" para denominar a política externa argentina da década de 1990, dada a aceitabilidade do termo.

[157] Grande parte da literatura aponta Escudé como grande ideólogo da política externa argentina da década de 1990. Contudo, o que se escutou nas diversas entrevistas realizadas para a execução dessa tese foi que o grande mérito de Escudé foi sintetizar e publicar as ideias que já estavam presentes entre os tomadores de decisão – Carlos Menem, Domingo Cavallo, Guido Di Tella –, confome será discutido no próximo capítulo.

reconhecendo a hegemonia dos Estados Unidos e esperando obter benefícios decorrentes do alinhamento automático – "aquiescência pragmática", segundo Russell e Tokatlian[158] (2003) –, confrontando-se com as potências mundiais apenas em temas que afetassem diretamente os interesses materiais do país, tais como o protecionismo europeu e estadunidense e o pagamento exorbitante às indústrias farmacêuticas, por meio das patentes. As novas prioridades em matéria de política externa – renegociação da dívida externa, atração de investimentos fundamentalmente vinculados às privatizações, eliminação dos subsídios agrícolas nas negociações da Rodada do Uruguai e promoção da integração ao Mercosul – guardavam lugar privilegiado para as relações bilaterais com os EUA, na esperança de que a aproximação a este país angariasse apoio nas negociações com organismos multilaterais de crédito e banca privada de capitais para, dessa maneira, a Argentina reiniciar o diálogo com a economia no nível internacional (Busso e Bologna, 1994). Nesse sentido, o país reorientou muitas de suas posições tradicionais, com alguns poucos ajustes e continuidades.

No Brasil, por sua vez, manteve-se o "desejo de autonomia"; mas, nas palavras do ex-ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), esta não poderia ser alcançada "por meio do isolamento ou da pretensa auto-suficiência" nos planos político e/ou econômico (Lampreia, 1998). A nova realidade política e econômica, doméstica e internacional, exigia um "ajuste", ou "atualização", da política externa brasileira aos parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional[159] a fim de restaurar a credibilidade do país e, assim, aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos. A promoção e adesão aos regimes internacionais, nesse sentido, possibilitaria a convergência da política externa com tendências mundiais, evitando o isolamento frente ao *mainstream* internacional.

Conforme o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, essa convergência nada teria a ver com submissão. Pelo contrário, seria o caminho para o fortalecimento da própria posição

---

[158] As premissas da "aquiescência pragmática", como Russell e Tokatlian denominam (2003, p.46) o modelo de política externa argentina da década de 1990, são sete: 1) virada do foco para os interesses políticos e estratégicos dos EUA, tanto globais como regionais; 2) definição do interesse nacional em termos econômicos; 3) participação ativa na criação e fortalecimento de regimes internacionais em sintonia com a posição dos países ocidentais desenvolvidos, particularmente na área de segurança; 4) o apoio à integração econômica no marco do regionalismo aberto; 5) execução de uma estratégia de desenvolvimento econômico ordenada em torno dos alinhamentos do Consenso de Washington; 6) a confiança na capacidade do mercado, mais do que o Estado, de assegurar uma nova e exitosa inserção internacional para a Argentina; 7) e aceitação das regras básicas da ordem econômica e financeira internacional.

[159] Tais parâmetros incluíam, no campo político, democracia, direitos humanos, posição social da mulher, direito das crianças de das minorias, meio ambiente, e, no campo econômico, vitória da idéia da livre iniciativa, imperatividade da disciplina fiscal e monetária, liberalização do comércio de mercadorias, serviços e dos fluxos financeiros (Lampreia, 1998).

relativa no sistema internacional. A agenda proativa ampliaria o poder e o controle sobre o próprio destino, ao mesmo tempo em que contribuiria para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e crescimento, ajudando a superar os desafios domésticos (Vigevani e Oliveira, 2005). Ao contrário da Argentina, que se alinhou automaticamente com os Estados Unidos, o Brasil adotou uma postura que Lampreia (2001) chamou de "convergência crítica":

> Convergência, porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais. (...) Convergência crítica, no entanto, porque, na realidade das relações internacionais, a observância dos valores e compromissos que compõem esse *mainstream* continua a padecer de graves distorções e incoerências, alimentadas e facultadas pela prevalência das assimetrias de poder sobre o princípio da igualdade jurídica. Crítica, porque jamais deixamos de apontar o descompasso, e até mesmo a contradição, entre discursos e posições declaradas, de um lado, e as políticas efetivamente praticadas, do outro, especialmente por parte dos atores mais poderosos e influentes do sistema internacional. Crítica, ainda, porque na atual ordem, as regras que governam as relações entre os Estados, o comércio mundial e o funcionamento dos organismos multilaterais certamente não oferecem aos países em desenvolvimento, como o nosso, condições favoráveis à superação de muitos de seus desafios. Crítica, finalmente, porque a comunidade internacional permanece insensível ao fato de que o combate à miséria e à exclusão social não pode deixar de ser o seu objetivo número um (Lampreia, 2001).

Assim, em um processo que teve início com Fernando Collor de Mello (1990-1992), se manteve com Itamar Franco (1992-1994) e foi aprofundado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da "autonomia pela distância", por uma agenda internacional proativa, determinada pela lógica da "autonomia pela integração[160]", ou seja, uma autonomia articulada com o meio internacional, em oposição à autonomia isolacionista das décadas anteriores (Lampreia, 1998).

Na prática, a autonomia pela integração significou a busca por uma participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta mundiais, de forma a contribuir para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico. Em outras palavras, em um mundo no qual o poder do Estado brasileiro se debilitara em termos relativos, a leitura que orientaria a formulação da política externa brasileira era a de que o Brasil deveria participar ativamente da formulação das regras/regimes internacionais, baseado na idéia de que "quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através das

[160] Usa-se, também, na literatura, o termo "autonomia pela participação" como sinônimo de "autonomia pela integração".

instituições, maior o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação" (Pinheiro, 2000, p.326). Uma maior institucionalização das relações interestatais, em âmbito global, era percebida como favorável aos interesses brasileiros, uma vez que estabelecia regras que deveriam ser obedecidas por todos os Estados, inclusive os mais poderosos[161] (Lampreia, 1998; Lafer, 2000). Assim, ainda que cientes das assimetrias de poder entre os países, o Brasil modificou seu perfil internacional por meio da revisão de muitas das posições tradicionais do país, inclusive as relativas a regimes internacionais que "congelariam" a hierarquia de poder internacional.

3.2.A política externa argentina nos anos 1990

A Argentina, como já se mencionou, empreendeu uma forte guinada em sua política externa na década de 1990, a partir de uma interpretação do mundo em que identificava uma nova ordem caracterizada pelo triunfo do liberalismo sobre o socialismo e pelo possível estabelecimento de uma nova *pax americana*. Nesse novo contexto, pensava-se que havia poucas condições de poder para a Argentina impor as regras do jogo internacional, além de os tomadores de decisão encontrarem nas estratégias autonomistas das décadas anteriores uma das razões para a perda de poder internacional. Mas não só isso, a administração Menem decidiu implementar uma reforma estrutural na economia argentina[162] e convertê-la no eixo sobre o qual deviam articular-se as demais políticas públicas, inclusive a política externa (Busso e Bologna, 1994; Russell, 1994). A grande questão que enfrentava o governo de Menem, segundo sua própria interpretação, era a necessidade de apoio nas negociações com os organismos multilaterais de crédito e a banca privada de capitais e conseguir dessa maneira o primeiro passo para reiniciar o diálogo econômico no nível internacional.

A leitura do mundo em uma chave fundamentalmente econômica implicou a priorização de um primeiro círculo de relações que se denominaram "de preferência" (Russell

[161] Segundo Letícia Pinheiro (2000), a percepção da institucionalização em âmbito global como algo positivo para os países intermediários, por parte do Brasil, não implicou a busca pela institucionalização em âmbito regional, caracterizando uma atuação baseada em uma lógica de "dois pesos, duas medidas". No contexto do Mercosul e, um pouco mais amplo, da América do Sul, uma relação de poder mais favorável é vista como útil para impulsionar uma inserção universal do tipo *global player*. Em outras palavras, "a diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se e, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional, onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância (Pinheiro, 2000, p.325)

[162] A esse respeito, ver capítulo anterior.

e Tokatlian, 2003): os EUA, os países hoje membros da União Européia e os que conformam o Mercosul, mais Chile e Bolívia. De fato, a ideia era recuperar a identidade argentina ligada ao primeiro mundo, rico, europeu, "normal"[163] como a Nova Zelândia e a Austrália, que se havia perdido por décadas de políticas equivocadas, e isso se daria a partir de uma arquitetura diplomática baseada em cinco pilares (De la Balze, 1998): (1) a decisão de reincorporar a economia argentina na economia mundial; (2) a concreção de uma aliança ou "relação especial" com os EUA; (3) o desenvolvimento de um processo de integração econômica, de cooperação política e de aliança estratégica com o Brasil (que, por sua vez, desencadeia um amplo processo de integração econômica subregional e gera as condições para avançar conjuntamente nas negociações de zonas de livre comércio com outros países e outras regiões); (4) uma política de segurança e defesa orientada a criar uma Zona de Paz no Cone Sul da América; e (5) o desenvolvimento de uma "política de prestígio" fundada, no nível mundial, na reafirmação de certos "princípios universais" e, no regional, no desenvolvimento de um esforço sustentados de "cooperação e solidariedade" com o resto dos países da América Latina.

A partir dessa lógica, ainda que muitos de seus objetivos e métodos estivessem desconectados da realidade histórica argentina, o país alterou grande parte de suas posições tradicionais de política externa e ajustou algumas outras, tendo premissa de sua estratégia que a reinserção na economia internacional (via abertura e liberalização da economia) teria como condição sua inserção no esquema político e de segurança internacional (via aliança com o Ocidente). Nas palavras de Di Tella, em um texto de publicado em 1998:

> O que se fez de 1989 até agora foi devolver o país a seu posicionamento normal, às alianças que lhe correspondem tanto por sua história quanto por vocação e interesse. Isso significa cooperação com os países da região e firme localização no Ocidente, compartilhando os valores democráticos, o respeito aos direitos humanos, a economia de mercado e o comércio livre e aberto. (Di Tella, 1998, p.15)

Os conflitos com a potência vencedora da Guerra Fria e país mais rico do mundo só se justificavam fundamentalmente em duas temáticas: a defesa dos interesses agrícolas argentinos em contraposição com a política de subsídios estadunidense e a questão da lei das patentes de medicamentos, áreas em que o governo argentino se manteve menos rígido (Busso e Bologna, 1994). Em todo o resto, dever-se-iam evitar disputas consideradas desnecessárias com a potência hegemônica, cujas relações teriam prioridade máxima, mesmo se isso

[163] A "normalidade", neste caso, se identificava com "ocidentalismo"e com oposição a participar em causas terceiro-mundistas, que foram classificadas pelo governo como impróprias e estranhas (Russell e Tokatlian, 2003)

implicasse abrir mão de princípios que tradicionalmente orientavam a política externa argentina.

Assim, por exemplo, na área da defesa e segurança, a política de Menem foi bastante coincidente com os novos eixos da segurança internacional no pós Guerra Fria que, por certo, se assemelham consideravelmente aos objetivos de segurança estadunidenses para este período. Em 1990, enviou frota naval e tropas ao Golfo Pérsico, antes mesmo da aprovação pelo Conselho de Segurança da ONU, a fim de participar do bloqueio contra o Iraque, rompendo com a tradicional neutralidade ante conflitos bélicos que não a envolvem diretamente, e depois participou em outros operativos de paz da ONU[164]. Em seu esforço para mostrar-se responsável e pacífico, também modificou suas políticas nuclear e missilística, aproximando-se às posições sobre não proliferação nuclear dos países desenvolvidos[165] e aderindo aos princípios da Organização Internacional de Energia Atômica e a vários regimes internacionais de controle e verificação de armas de destruição em massa[166], e também abandonando os planos de continuar com o Projeto Cóndor II, que Washington considerava uma ameaça a sua política de controle de mísseis. Buscou aumentar a cooperação bilateral entre Forças Armadas, via acordos e intercâmbios e operativos de treinamento conjunto, e aumentou o grau de coincidências em torno do modelo de luta ao narcotráfico (Busso, 1994).

---

[164] Ao longo da administração de Menem, a Argentina atuou em 20 operações de paz da ONU, tornando-se o nono país m termos de contribuição militar nesta instituição. Tais esforços mobilizaram cerca de 25% dos integrantes das Forças Armadas (Santoro, 2008). Quando da intervenção no Haiti, em 1994, a Argentina foi o único país do continente a defender a posição dos EUA de que uma intervenção era necessária para restabelecer a democracia após o golpe de Estado, e o próprio chanceler Di Tella acompanhou o presidente Jean-Bertrand Aristide em seu retorno ao Haiti.

[165] Estas modificações se manejaram em forma cautelosa e coordenadamente com outros países latinoamericanos. Nesse sentido, se avançou primeiro com Brasil para chegar a uma posição comum entre ambos e logo mostrá-la ao mundo. Entre outros acordos, Menem e Collor constituíram, em 1990, um Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares; em 1991, assinaram o Acordo para uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear (Acordo de Guadalajara), em virtude do qual se decidiu a abertura das instalações nucleares dos firmantes a inspeções da outra parte e se criou a Agencia Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Paralelamente, trabalhou-se com o Brasil e com o Chile para acordar as modificações ao Tratado de Tlatelolco, além da assinatura, em 1991, da Declaração sobre Proibição Completa (uso, produção, aquisição e transferência) de Armas Químicas e Biológicas (Compromisso de Mendoza), ao qual aderiram também Bolívia e Equador (Colacrai, 2004). Com isso, ainda que se insiram no marco do alinhamento com os EUA, podem ser encaradas como uma política coordenada regionalmente (Busso, 1994).

[166] A Argentina aderiu ao Regime de Controle De Tecnologias Missilística (MTCR), em maio de 1991 (ingresso formal em agosto de 1993). Em abril de 1992, o Decreto 603/92 estabeleceu um Regime de Controle de Exportações Sensíveis, em que se regulamenta um estrito controle sobre a venda ao exterior de alguns materiais, equipes, tecnologia, assistência técnica e serviços de índole nuclear e missilística, bem como de substancias químicas que possam contribuir à produção e proliferação de mísseis, armas nucleares, químicas ou bacteriológicas. Em junho de 1992 solicitou o ingresso ao Grupo Australiano, que estabelece controles em matéria de exportações de substancias químicas e biológicas (Busso, 1994).

A Argentina, inclusive, chegou a solicitar sua inclusão como aliando formal da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)[167].

Ademais, a administração de Menem decidiu abandonar o Movimento dos Não Alinhados e alterou o padrão de votações na ONU. Neste caso, havia uma proposta de reafirmação de uma identidade européia. De acordo com Di Tella, a Argentina nunca havia deixado de ser um país "europeu" e como tal não poderia divergir tanto dos EUA e deveria ter o mesmo nível de concordância com a potência hegemônica mantido por países como Itália e Espanha (Cisneros, 1998). Assim, mesmo contra a opinião de diplomatas de carreira, mais de 40 posições argentinas foram modificadas, e os votos coincidentes com os EUA subiram para quase 70% em meados dos anos 1990[168] (Santoro, 2008).

No caso da saída do Movimento dos Não Alinhados, a questão também era mais de imagem do que de relação com os EUA. Argentina queria deixar claro que, em vez de reclamar das injustiças da ordem internacional criada pelas grandes potências – posição tradicional dos peronistas –, assumia a responsabilidade doméstica pelos próprios erros (isto é, o excesso de intervencionismo estatal na condução econômica e o isolacionismo e "ausência de realismo" na política externa) e pelo próprio destino. Assim, abandonavam-se as demandas por uma ordem econômica mais adequada às necessidades dos países em desenvolvimento em favor de uma posição que pressupunha que a brecha entre desenvolvidos e não desenvolvidos seriam superadas por meio da solução dos erros e desordens econômicos próprios.

---

[167] Esse pedido ocorreu em 1996. A Argentina obteve a qualificação de "Aliado Extra-OTAN", o que lhe concedia a possibilidade de comprar dos americanos material militar usado em condições vantajosas e a chance de participar de algumas pesquisas científicas e concorrências da indústria bélica (Santoro, 2008)

[168] Depois, ao final do mandato de Menem, esse nível caiu para 44%, apesar de a retórica ter continuado a mesma de alinhamento automático com Washington Por orientação de Guido Di Tella, que assumiu o Ministério das Relações Exteriores em 1991, a Argentina passou a ter de ter o mesmo nível de concordância com os Estados Unidos mantido por países europeus como Itália e Espanha (Cisneros, 1998). Conforme Busso e Bologna (1994), críticas apontam como uma das causas para revisão um relatório anual que o Departamento de Estado estadunidense apresenta ao Congresso para avaliar a forma em que esse foro reflete os interesses dos EUA. Em tal relatório se afirma que, de acordo ao número de coincidências com Washington nas votações, a Argentina ocupava, com 12,5%, o penúltimo lugar, precedendo só a Cuba com 9,2%. Por outra parte, tal relatório discrimina entre votos chave para os interesses estadunidenses e votos gerais. O primeiro grupo inclui temas como proibição de ensaios atômicos, situação no Oriente Médio, problema palestino e a conferencia de paz, situação dos Direitos Humanos no Kuwait, papel reservado ao setor privado na economia. Neste nível, fundamentalmente em função das mudanças operadas na economia argentina, o âmbito de coincidências era de quase 80%, porcentagem que aumentou quando o país decidiu apoiar a iniciativa norteamericana pela qual se propunha derrogar a resolução que qualifica o sionismo como uma forma de racismo. A este avanço em torno de temas tão sensíveis se soma a vontade do governo nacional de aumentar as coincidências no setor dos "votos gerais"para conseguir uma percentagem mínima de 50% de coincidência.. Ademais, se aponta que os conselhos dos especialistas da Chancelaria não foram tomados em conta, que se utilizou um critério meramente estatístico e que os novos votos da Argentina modificam a rede de alianças no cenário mundial e regional, provocando que os demais países latinoamericanos percebam ao governo de Buenos Aires como um ator individual.

A Argentina tentava deixar claro sua adesão aos princípios ocidentais, não só ampliando sua participação nos regimes internacionais de segurança internacional e nos operativos de paz da ONU, mas também implementando uma série de políticas econômicas que demonstrassem esse pertencimento ao primeiro-mundo, o que significava empreender as reformas econômicas liberalizantes, defendidas e difundidas pelos Estados Unidos e por organizações financeiras multilaterais. A própria abertura econômica à concorrência internacional era uma forma também de reduzir os confrontos (Cisneros, 1998), em uma tentativa, mais uma vez, de "convencer" as economias avançadas de que era um país "normal" e confiável para receber investimentos estrangeiros.

A ampliação da presença no cenário internacional da Argentina em "sintonia com a época", isto é, a adesão aos "princípios universais" da democracia e do liberalismo, de certa forma, agradou aos EUA e demais países desenvolvidos, e parecia render frutos positivos. Logo em 1992, o apoio dos EUA foi essencial para o ingresso no Plano Brady, para renegociação da dívida externa, e os votos positivos dos representantes norteamericanos ante as solicitudes argentinas nos organismos multilaterais de crédito são a mostra mais concreta de apoio econômico. Em termos de investimento, a participação de empresas estadunidenses no processo de privatizações ficou aquém do esperado pelo governo Menem (Busso, 1994), mas a Argentina ficou popular entre os investidores de países europeus como Espanha e Itália, concentrando 40% do titulo desses países (Santoro, 2008).

Em 1996, o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, chegou a reconhecer a Argentina como um "aliado extra-OTAN[169]" e "amigo mais próximo de Washington fora da OTAN", *status* concedido a poucos países, como Nova Zelândia, Austrália, Japão, Coréia do Sul, Israel, Egito e Jordânia. Ainda neste ano, Washington suspendeu a necessidade de visto americano para cidadãos argentinos. Com o apoio dos Estados Unidos no FMI, a Argentina conseguiu renegociar sua dívida e seus papéis passaram a ser valorizados e disputados no mercado financeiro, e por pouco não recebeu o "grau de investimento" da instituição. A liberalização comercial e a conversibilidade entre o peso e o dólar permitiu que os argentinos viajassem e comprassem produtos importados, criando um sentimento de euforia na sociedade. Na Assembléia Conjunta do FMI e do Banco Mundial, em 1998, o único presidente que discursou, além do anfitrião, o presidente dos EUA Bill Clinton, foi Carlos Menem, em um claro reconhecimento, por parte dos EUA e das instituições financeiras internacionais, de que a Argentina era o país modelo, que estava fazendo adequadamente as

[169] Organização do Tratado do Atlântico Norte, aliança militar criada em 1949, tinha o objetivo de constituir uma frente oposta ao bloco socialista.

tarefas[170]. Parecia que a Argentina havia finalmente se tornado um país apto a participar do que Di Tella chamava de "Clube do Ocidente" – até que em 1999 essa tendência começou a sofrer um revés[171].

No que diz respeito aos poucos ajustes e continuidades da política externa de Menem, a Argentina manteve mecanismos de concertação política regional e continuou com o projeto integracionista com o Brasil, que vinha desde as administrações anteriores de Alfonsín e Sarney. Isso pressupunha que as diferenças geopolíticas do passado estivessem equacionadas[172] e uma zona de paz e cooperação no Cone Sul estivessem estabelecidas, em consonância com as novas posições defendidas pela Argentina nos *fora* multilaterais e em seu engajamento nas missões de paz da ONU. Mas as relações com o Brasil ainda eram subsidiárias à relação especial com os Estados Unidos: ainda que no plano dos postulados se dissesse que o Menem havia "estruturado de forma cuidadosa (...) duas alianças [com o Brasil e com os EUA] complementares, que se contrapesam mutuamente impondo limites uma à outra", no plano das propostas efetivas se indicava, com clareza, que a PEA "não estará condicionada pelos desejos do Brasil [pois] se encontra alinhada com os EUA"[173] (Escudé

---

[170] Entrevista com Julio Gambina, Buenos Aires, 10 de abril de 2012

[171] Em 1999, a Argentina teve sua solicitação de ingresso na Otan negada sob a alegação de que a organização comportava apenas países do norte e a não-exigência de visto americano para argentinos foi cancelada por motivos de segurança, uma vez que passaportes argentinos começaram a ser falsificados. Mas o fracasso do realismo periférico em conseguir inserir mundialmente a Argentina como um país rico, do primeiro-mundo, ficou evidente durante a crise de 2001/2002. Isso se deu não só pela ruína econômica, já mencionada, mas principalmente pela postura adotada tanto pelos Estados Unidos quanto pelas instituições financeiras multilaterais, como FMI e Banco Mundial em relação à ajuda à Argentina. À medida que a situação econômico-financeira se agravava, aqueles que aplaudiram as políticas pró-mercado "lavavam suas mãos" se negaram a conceder ajuda. Na época, o chefe do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, Paul O'Neill, não quis comprometer o governo dos Estados Unidos e o FMI com um amplo pacote de ajuda, alegando que não seria justo gastar recursos dos contribuintes estadunidenses para salvar empresas que tomaram más decisões. Em novembro de 2001, o FMI retirou sua missão do país. Segundo Santoro (2008), a justificativa de O'Neill foi especialmente humilhante para a Argentina, pois equiparou o país aos seus pares da periferia mundial, tirando por terra a ilusão de uma relação especial com a potência que levaria à prosperidade econômica e ao retorno ao Clube do Ocidente e às nações desenvolvidas. Assim, "o impacto da crise sobre o realismo periférico foi imenso: basicamente, deslegitimou o alinhamento com os Estados Unidos, pois tal estratégia em nada ajudou o país na hora da catástrofe" (Santoro, 2008, p.98).

[172] Por isso foram importantes os entendimentos em relação a Itaipu e a questão nuclear. A assinatura do Acordo Tripartite sobre Corpus-Itaipu (1979) entre Argentina, Brasil e Paraguai abriu espaço para se avançar na cooperação. Pouco depois, em 1980, Argentina e Brasil assinaram um Acordo para desenvolvimento e aplicação do uso pacífico da energia nuclear. Outros passos afiançaram a aproximação entre Argentina e Brasil, tais como a coordenação de posições em foros como Assembléia Geral da ONU, Unctad e GATT, e as gestões diplomáticas do Brasil em favor dos direitos argentinos sobre as Malvinas (ainda que tenha se oposto à ação militar). Da mesma forma, a crise da dívida, o protecionismo comercial do mundo industrializado, a necessidade de preservar a região do conflito Leste-Oeste operaram como elementos aglutinadores, resgatando, principalmente do lado argentino, a imagem da capacidade de dar impulso à autonomia individual e coletiva do entendimento prévio e solidário da Argentina e Brasil. (Russell e Tokatlian, 2003)

[173] As relações com a América Latina foram construídas em bases pragmáticas, como deixou claro o Ministro Di Tella em um discurso no Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), em 1991: "Não nos interessa toda a região por igual. Interessam-nos enormemente nossos países vizinhos. (...) Quanto mais longe estão de nossas fronteiras, interessam-nos menos porque temos menos relações" (apud Colacrai, 2004, p.4).

1999 apud Russell e Tokatlian, 2003, p.53). Com isso, o Brasil assumiu o lugar de um ponto de referência de uma aliança basicamente econômica, mas um parceiro politicamente inconveniente, tornando-se um importante "sócio" econômico, mas não um "aliado estratégico" (Russell e Tokatlian, 2003): houve, notoriamente, muitas diferenças entre Argentina e Brasil no que diz respeito à política externa, mas no plano econômico aumentava a interdependência entre os dois países, impulsionada pelos acordos de integração de meados da década de 1980[174].

Importa ressaltar, no entanto, que houve uma reavaliação da integração regional como forma de reinserção da Argentina na economia mundial, apostando na continuidade da globalização e na abertura econômica como promotoras do progresso tecnológico (Cervo, 2000). No governo anterior, a integração era percebida como uma oportunidade de dinamizar o desenvolvimento econômico, resguardando-se das externalidades negativas decorrentes da exposição externa provocadas pela abertura econômica promovida pelos militares entre 1976 e 1982, tanto que os primeiros acordos e protocolos ainda refletiam a heterodoxia econômica dos governos Alfonsín e Sarney e faziam parte de um conjunto de políticas de desenvolvimento industrial e de comércio exterior para a Argentina e, para o Brasil, uma importante oportunidade de estabelecer alianças estratégicas com o país vizinhos em áreas como energia nuclear, aeronáutica, indústria automotriz e alimentação[175] (Briceño Ruiz, 2007). Pensava-se na liberalização do comércio bilateral de forma gradual e flexível, para, então, buscar-se estender o processo de integração a outros países da América do Sul, a começar pelo Cone Sul (Candeas, 2005).

Já sob a orientação neoliberal da política externa de Menem e Collor, a Ata de Buenos Aires, de 1990, alterou não só o conteúdo mas também a forma da integração regional inicialmente pensada. O acordo adiantou em cinco anos a conformação do mercado comum argentino-brasileiro, prevista para durar dez anos no tratado de 1988. A alteração dos prazos se deveu à necessidade de "modernização das economias dos dois países, de ampliar a oferta e

---

[174] Alfonsín e Sarney assinaram a Ata de Iguaçu (1985), o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), entre outros protocolos bilaterais.

[175] No PICE existiam acordos bilaterais sobre seis das sete indústrias mais dinâmicas e propunha-se um acordo sobre a criação de um marco de investimentos privados em empresas binacionais e um fundo de financiamento de investimento em projetos conjuntos nestas indústrias. Com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), começou a ser valorizada a expansão comercial, mas ainda havia outras metas, como a harmonização de políticas aduaneiras, agrícola, comercial, industrial, de transporte e comunicações e a coordenação das políticas monetárias, fiscal e cambial (Briceño Ruiz, 2007). E mesmo a abertura comercial deveria ser aplicada segundo "os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a progressiva adaptação dos habitantes das empresas de cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e de legislação econômica" (Mercosul, 1988, p.artigo 2º).

qualidade dos bens em circulação nos dois mercados e favorecer o desenvolvimento econômico com justiça social" (Ata de Buenos Aires, 1990), condição para capacitar ambas as economias a melhor enfrentar o novo cenário internacional. Apesar de não contradizer as iniciativas de integração binacional entre a Argentina e o Brasil, a alteração da seqüência temporária alterava também seus resultados, abandonando-se o "projeto de integração sustentável", iniciado em Foz do Iguaçu em 1985, em favor de um modelo baseado na lógica do Consenso de Washington (Briceño Ruiz, 2007), ao mesmo tempo fortemente condicionado pelas diferenças na abordagem das políticas externas argentina e brasileira[176] (Saraiva, 2001; Vaz, 2002). Assim, a criação do Mercosul com o Tratado de Assunção, de 1991, consolidou um projeto de integração consonante com as políticas pró-mercado implementadas no nível interno.

Para a Argentina de Menem, a integração regional passou a se incluir em uma perspectiva de reforço da adaptação do país à globalização econômica, como se esta fosse uma etapa antes de se integrar plenamente à economia liberal dominante. Isto é, a integração passou a ser vista como uma oportunidade de acesso ao mercado brasileiro em bases preferenciais e em condições mais equânimes de competição do que aquelas encontradas nos países desenvolvidos, bem como a possibilidade de preparar o setor produtivo argentino para a competição em nível internacional (Vaz, 2002).

Como em outras regiões do mundo, o Mercosul dos anos 1990 foi concebido nos moldes do regionalismo aberto[177], como um processo que ajudaria a consolidar as reformas neoliberais e deveria contribuir a melhorar a inserção dos países na ordem econômica mundial e a intensificar seus vínculos comerciais, financeiros e de investimento com os grandes centros internacionais, por meio do estímulo à competitividade e à liberalização comercial (van Klaveren, 1997). A integração regional funcionaria como primeiro passo para acordos semelhantes com outros países ou blocos regionais. Nesse sentido, o Mercosul fundava-se na

---

[176] As diferenças de interpretação do Brasil e da Argentina quanto às implicações do fim da Guerra Fria e da emergência dos Estados Unidos como única potência mundial refletiram nas posturas em relação à reforma do Conselho de Segurança da ONU, à participação em operações de paz da instituição e à Guerra do Golfo, entre outros temas. Houve convergência na política nuclear e de armamento. Para mais detalhes, ver Saraiva (2001).

[177] A liberalização do comércio foi o principal instrumento do modelo de integração implementado na década de 1990, o chamado "regionalismo aberto" (Lima e Coutinho, 2006), preconizado especialmente pela Cepal da década de 1990. Em outros termos, o regionalismo aberto pode ser definido como um processo em que se busca compatibilizar dois tipos de fenômenos: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e aquela resultante da liberalização comercial em geral. Obviamente, o próprio fato de se constituir, em última instância, como um acordo preferencial contradiz os princípios do regime de comércio consolidado na década de 1990, mas, ainda assim, considerava-se que, em um cenário que não seja o ideal, o regionalismo aberto se justificasse como a opção menos perversa para enfrentar uma situação externa adversa para os países da região, uma vez que preservaria, pelo menos, o mercado ampliado dos países que aderiram aos compromissos de integração.

liberalização progressiva, automática e linear do comércio, o que faria com que o bloco fosse, em última instância, o espaço em que as agendas econômicas domésticas se vinculariam às tendências da economia mundial.

Em outras palavras, como toda a política externa argentina da época, a integração com Brasil e o Mercosul tinham uma dimensão predominantemente econômica e comercial que não implicava projeção política e estratégica autônoma (Fraga, 1999 apud Santoro, 2008, p.68). O grande desafio identificado pelos realistas periféricos que ocuparam postos ministeriais – Cavallo, Di Tella, Jorge Castro – era conquistar a confiança dos investidores financeiros, e para isso o governo Menem priorizou o uso da diplomacia como ferramenta para consolidar as medidas pró-mercado.

3.3.A Política externa Brasileira nos anos 1990

Os governos brasileiros da década de 1990 também tinham como preocupação principal resgatar a credibilidade do país (Lafer, 1993; Lampreia, 1998). Para tanto, era necessário equacionar três crises, identificadas, no começo da década de 1990, como: 1) crise de conjuntura, refletida na hiperinflação; 2) crise estrutural, que se revelava nas desigualdades sociais, na extensão da insolvência e da incompetência do Estado e nas dificuldades do crescimento econômico, agravado pelo risco da obsolescência do sistema produtivo; e, finalmente, 3) a crise de organização, que se manifestava na dificuldade de organizar e administrar uma sociedade com a complexidade contraditória e a escala da brasileira (Lafer, 1993, p.4).

Parte do problema deveria ser solucionado a partir das reformas domésticas. Foi no intuito de controlar a inflação e modernizar a economia brasileira que o governo Collor implementou o Plano Brasil Novo (Plano Collor), além da PICE e do programa de privatização[178]. A ideia era que o fim da proteção concedida pelo Estado e a exposição da indústria brasileira à concorrência externa incentivaria a competitividade, reestruturando o setor produtivo brasileiro e tornando-o mais apto à concorrência internacional. Essa modernização seria fundamental, ademais, devido à própria dinâmica do capitalismo, uma vez que, na década de 1990, a crescente eficiência dos processos e a velocidade do progresso científico-tecnológico só poderiam ser alcançados pela suposta agilidade de resposta dada

[178] Para mais detalhes, ver capítulo anterior.

pelo mercado – não haveria a disponibilidade de tempo requerida pelo modelo de substituição de importações para a reserva implícita ou explícita de mercado (Lafer, 1993).

A outra forma de conseguir credibilidade se daria com a ruptura do padrão desenvolvimentista e terceiro-mundista da política externa, construído a partir de 1974 com base em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do país, inaugurando uma nova matriz de política externa[179] em que desempenhava um papel importante a adesão aos princípios ocidentais que norteariam a agenda internacional, como democracia, livre mercado e desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional. Como na Argentina, a ideia era remover áreas de fricção e litígio prévias com os EUA, a fim de restabelecer a reputação brasileira frente a atores e agências econômicas internacionais, e sensibilizar os EUA na questão da negociação da dívida externa brasileira frente junto a bancos estadunidenses (Lima, 1994)

Foi com essa preocupação que o Collor estabeleceu suas três prioridades: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; 2) construir uma agenda positiva com os EUA e 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Tais prioridades implicaram algumas mudanças em temas específicos, como, por exemplo, a posição relativa à agenda ambiental, ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis e aos regimes de não-proliferação, que ganharam concretude em iniciativas como a organização e condução da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Eco-92, a assinatura do acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e do Acordo Nuclear Quatripartite de Salvaguardas com AIEA, a proposta de revisão do Tratado de Tlatelolco, com Argentina e Chile, e a legislação específica de controle e exploração de armas e tecnologia sensível. No que concerne ao comércio exterior, Collor implementou unilateralmente um programa de liberalização comercial[180], eliminando barreiras não-tarifárias e proibições às importações, bem como reformulando os incentivos às exportações; alinhou as posições brasileiras às dos EUA nas

[179] André Luiz Reis da Silva (2009) defende o uso da noção de "matriz de política externa" uma vez que ela permite identificar uma linha condutora e articulada de vários elementos que compõem a inserção internacional de um país em um tempo mais dilatado do que os governos em tempos democráticos, permitindo ordenar, de forma inteligível, fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa.

[180] Importa notar que um programa de redução tarifária significativo foi implementado ainda governo de José Sarney (1985-1990). Em entrevista a Daniel Castelan (2009), o então diretor da Comissão de Política Aduaneira, José Tavares de Araújo Junior, deixou claro que essa reforma tinha fim em si mesmo, e não era um instrumento para contenção de preços, ao contrário da que foi realizada no governo Collor.

negociações da Rodada do Uruguai do GATT[181], aceitando e defendendo as posições estadunidenses no pacote de regras sobre serviços, patentes e propriedade intelectual (Hirst e Pinheiro, 1995; Saraiva, 2001; Vigevani e Oliveira, 2005).

Uma diferença marcante em relação à Argentina, no entanto, se mostrou na Guerra do Golfo, com a pouca disposição do Brasil em se engajar no conflito – o que teria, inclusive, causado desilusão no governo estadunidense (Hirst e Pinheiro, 1995). O Brasil prestou apoio às resoluções do Conselho de Segurança da ONU, interrompeu a cooperação tecnológica com o governo iraquiano, resolveu o problema dos brasileiros retidos no Iraque e a questão do abastecimento de petróleo – o que significava, de fato, o fim da "aliança preferencial" com um sócio comprometedor. Essas medidas foram encaradas, no entanto, mais como um percalço para os objetivos de estabilização no plano doméstico do que uma oportunidade para deslanchar uma política externa modernizante (Arbilla, 1997).

Essa diferença em relação à Argentina talvez se deva à própria concepção sobre o papel do Brasil na nova ordem que se formava, além das condições políticas e sociais relevantes domesticamente (Lima, 1994). Ainda que a percepção era de que a importância estratégica relativa do Brasil no mundo estava diminuída, política e economicamente, o país ainda era visto como um "país baleia", cuja magnitude e escala o faziam "grande demais para ser ignorado no processo de reorganização da ordem mundial", assim como a China ou a Índia (Lafer, 1993, p.11). Mais do que isso, o Brasil acreditava que não participar ativamente das discussões e disputas para conformar o arcabouço institucional da nova ordem internacional seria mais prejudicial do que benéfico para o país.

> Independentemente do cenário que venha a prevalecer [no pós Guerra Fria], interessa particularmente a um país como o Brasil o fato de o mundo em transição corresponder a um momento de criação de regras e instituições que recolham as "novidades" e também o fato de os processos criativos exigirem necessariamente novas formulações sobre o que é legítimo. Isso vale tanto para a área de segurança (quando, como e por que a comunidade internacional deve agir diante de crises e conflitos) quanto para a economia (como lidar com a globalização), quanto para os chamados novos temas (ecologia, direitos humanos, tecnologia dual etc.). (Fonseca Jr., 1998)

Nem uma maior autonomia nem o aumento da capacidade de influência poderiam ser alcançados por meio do isolamento (Lampreia, 1998). Dever-se-ia fazer uma "relegitimação"

[181] Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas, na sigla em inglês (General Agreement on Trade and Tariff).

de uma perspectiva do Sul[182], mais do que uma inserção internacional como se fosse um país desenvolvido[183].

Outro ponto de diferença em relação à política externa argentina é o de que a política externa brasileira partia do pressuposto de que, na geometria de poder inaugurada com o fim da Guerra Fria, os EUA apareciam como grande vencedor ideológico, mas não reuniam os recursos materiais necessários para ser o *hegemon*. Essa configuração de poder permitiria que o Brasil se alinhasse a diferentes países a depender da temática, e não um alinhamento *a priori*: por exemplo, poderia estar ao lado de países altamente desenvolvidos como EUA e Austrália, nas questões agrícolas, na discussão com a Comunidade Econômica Européia (CEE), e depois mais próximo de outros países em questões de acesso a mercados para produtos manufaturados ou nas modalidades de examinar o tema dos serviços no âmbito do GATT. A multiplicidade de alianças táticas possíveis, além de ver-se facilitada pelo fim da rigidez imposta pelo esquema Leste-Oeste, também decorreria da predominância dos temas econômicos na agenda internacional pós Guerra Fria, que definem convergências ou divergências de interesses, na lealdades político-militares e ideológicas, necessariamente mais estáveis e coercitivas (Lafer, 1993, p.30). Com isso, mesmo aderindo aos princípios ocidentais, essa adesão se deu de uma forma menos automática e, talvez, mais pragmática. A busca pela inserção competitiva, um dos objetivos do governo Collor, passava pela aplicação do conceito de parcerias operacionais, que eram fundamentalmente econômicas, ainda que tivessem algum conteúdo político – o Mercosul, como principal espaço econômico, e os EUA, maior parceiro individual – mas sem descartar a necessidade de maior diversificação.

A crise do governo Collor comprometeu o ideário neoliberal das elites brasileiras e provocou maior politização dos temas da política externa. A diferenciação entre posturas mais próximas dos ideais neodesenvolvimentistas e posturas sintonizadas com o neoliberalismo, que se produziu depois do *impeachment* de Collor, se devia fundamentalmente à origem política do presidente Itamar Franco, supostamente mais alinhado ao desenvolvimentismo. Contudo, o governo Itamar não trouxe mudanças radicais no que diz respeito à orientação estabelecida na administração anterior, nem em termos das reformas econômicas nem

---

[182] Arbilla (1997) argumenta que o Brasil conseguiu marcar essa nova posição com o conceito de "desenvolvimento sustentável", cunhado pela ocasião da Eco-92.

[183] "*A teoria da Autonomia*, tanto nos anos 1960 como em 1974, depende de um mundo irrazoável para afirmar-se como razoável. A razão brasileira – e a dos países em desenvolvimento – se define por contraste com a irracionalidade dos poderosos, que tinha expressões muito claras na corrida armamentista, na exacerbação das 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 reserva de poder, é justamente o de voltar a desenhar argumentos de razão, refazer o discurso (Fonseca Júnior apud Lima, 1994, p.43).

tampouco em termos da política externa: a diplomacia brasileira manteve a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a "desdramatização" das relações com os EUA[184], mas mantendo-se certa autonomia da política externa brasileira[185], a reafirmação das alterações implantadas pelo governo Collor no âmbito da Rodada do Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Essas posições refletiam os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental ("país baleia"), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (*global trader*) e a de um ator protagônico no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico ("sócio privilegiado"). (Hirst e Pinheiro, 1995, p.11).

Monica Hirst e Letícia Pinheiro (1995) apontam uma mudança em relação à integração regional e ao Mercosul, em especial, que deixaram de ser apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente com o governo de Itamar Franco[186]. A integração era vista, durante o governo de Collor, não só como uma oportunidade de abertura comercial, mas também como um fator que sinalizava aos países industrializados e aos investidores internacionais a disposição quanto à abertura do mercado brasileiro, o que seria valorizado por estes atores (Vaz, 2002), incluindo-se em uma perspectiva de reforço da adaptação do país à globalização econômica, como se fosse uma etapa antes de se integrar plenamente à

[184] Conforme Lampreia (2010a, p.120): "ao assumir a Secretaria-Geral, tivemos um jantar com o Fernando Henrique, os principais chefes do Itamaraty naquele momento, em que o que ressaltou exatamente foi isso. Quer dizer, o poder americano hoje é de tal ordem que o Brasil, para poder manter inclusive a sua autonomia e a suas opções, precisa ter as melhores relações possíveis com os Estados Unidos. Quer dizer, precisa organizar essas relações de maneira que haja uma eliminação de fatores de atrito desnecessários e precisa se concentrar em coincidir no que for possível coincidir, divergir no que for necessário divergir e procurar estabelecer um sistema de diálogo e de entendimento que permita acontecer essas duas coisas. Isso foi o que nós fizemos".

[185] A posição com respeito à intervenção no Haiti e as mensagens referidas a Cuba foram claros exemplos nesse sentido. No Caso do Haiti, o Brasil apoiou o embargo econômico e político aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU e a seguir pela OEA contra o governo Emilie Jonassaint-Raoul Cedras. Posteriormente, se alinhou a outros 32 países que, na ONU, opuseram-se à intervenção militar no país, comprometendo-se apenas a integrar uma força de paz após a destruição do governo militar haitiano. Com relação a Cuba, o governo brasileiro passou a defender abertamente a reintegração do pais ao sistema interamericano e particularmente à OEA. Neste sentido, foi oferecida pelo presidente Itamar Franco, em meados de 1994, a mediação brasileira para agilizar este processo, condenando-se o embargo econômico dos EUA à ilha. Ao mesmo tempo, procurou-se intensificar as relações entre os dois países, através do incremento da cooperação cientifica, técnica e tecnológica e da cooperação no combate ao trafico de drogas.

[186] Uma ressalva deve ser feita, no entanto. Mesmo que o Mercosul fosse encarado, durante o governo Collor, como uma forma de ingressar mais rapidamente no mundo globalizado, o bloco alcançou certo sentido estratégico, pois reforçou a presença brasileira no cenário regional e permitiu, inclusive, que as negociações sobre uma eventual área de livre comércio com os EUA fossem negociadas em conjunto, no formato 4+1 (Silva, 2009). Segundo o ministro Celso Amorim (informação verbal), isso se deveu ao maior protagonismo do Itamaraty nessas negociações especificamente, em uma tentativa de orientar a tendência liberal do governo para impulsionar o comércio regional, mais do que à abertura da economia brasileira ao mundo.

economia liberal dominante. Mais tarde, o Brasil passou a enxergar no Mercosul um mecanismo de consolidação da liderança regional, que servisse de base para a ação política em outros continentes[187].

O presidente Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, aprofundou o tipo de adequação da política externa que teve início durante o governo Collor e continuou, com hesitações, no governo Itamar Franco (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003), priorizando o trinômio democracia, estabilidade e abertura econômica (Lampreia, 1998). A estabilização da moeda e a consolidação democrática abriam caminho para um novo papel do Brasil no mundo, que deveria ser reforçado pela política externa. Assim, ao mesmo tempo em que busca o reconhecimento internacional do Brasil como "potência média", declara a aspiração à liderança política no âmbito sulamericano e continua explorando a dimensão comercial como a forma predominante de inserção internacional (Bernal-Meza, 2002).

O Mercosul e a integração regional apareciam como o espaço realista da política externa do governo FHC: criou-se uma zona de paz no Cone Sul, ampliou-se o comércio intra-zona, elevou-se o Mercosul a sujeito de direito internacional, pelo protocolo de Ouro Preto, fortaleceu-se a ideia de América do Sul (Cervo, 2002). Mais para o fim da década, as ideias básicas do Acordo de Livre Comércio Sulamericano (ALCSA)[188], proposto pelo presidente Itamar Franco em 1993, – a integração de todo o continente do sul – foram retomadas na administração Cardoso, alguns anos depois, e traduzidas na primeira Cúpula de Presidentes Sulamericanos, em setembro de 2000.

Não obstante, a integração regional sempre encontrou limites. Por um lado, o alicerce da política para o Mercosul e a integração regional deveria ser a relação com a Argentina, que se tornaram difíceis pela diferença na abordagem da política externa. Tais dificuldades se centraram em cinco grandes núcleos, segundo Bernal-Meza (2002): 1) as interpretações sobre a "ordem mundial emergente ou em transição" e sobre a "globalização"; 2) o papel que cada um destes países aspirava nesses contextos; 3) os paradigmas dominantes em política exterior; 4) as relações com os EUA; 5) as políticas de segurança. Outro fator que prejudicou a

[187] O projeto brasileiro, no entanto, era incompatível com os desejos argentinos de vinculação a acordos de livre comércio com os EUA e o debate entre aprofundar a integração sulamericana ou preteri-la em função de tratados com países desenvolvidos provocou controvérsias intensas por toda a década de 1990. As pretensões de liderança de Brasília se manifestaram com mais força nos conflitos envolvendo a segurança regional: a aproximação da Argentina com os EUA nessa área provocou muitas preocupações entre diplomatas e militares brasileiros (Santoro, 2008)

[188] A ALCSA foi proposta, em 1993, como uma reação direta à Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), lançada pelos EUA. Basicamente, a ALCSA consistia em estender as reduções tarifárias do Mercosul e eliminar as restrições não-tarifárias à toda a América do Sul, e supostamente entraria em vigor em 1995. Apesar do apoio de grande parte dos países sulamericanos (Chaloult, 1994), a iniciativa foi logo deixada de lado (Cervo e Bueno, 2002).

integração foi a relutância brasileira em institucionalizar os processos, como bem chamou a atenção Letícia Pinheiro (2000). Especialmente a partir dos anos 1990, na política externa brasileira, a percepção da institucionalização no âmbito global como algo favorável aos países intermediários não se refletiu no cenário regional, preferindo-se uma flexibilidade de ação em arranjos cooperativos e resistente em assumir qualquer ônus de liderança em eventuais esquemas de coordenação regional (Lima, 2003). No contexto do Mercosul e América do Sul, uma relação favorável de poder era vista como útil para dar impulso à inserção internacional do tipo "*global player*". Em outras palavras,

> A diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se e, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional, onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância (Pinheiro, 2000, p.325).

No que toca às relações com os EUA, FHC assumiu a presidência com a pretensão de revitalizar a agenda bilateral, sem as "incompreensões do passado". As divergências que existiam eram consideradas "próprias dos relacionamentos caracterizados pela amplitude de interesses recíprocos" (Moniz Bandeira, 2005). Assim, ao longo de seus dois mandatos, procurou ajustar os objetivos do Brasil à nova ordem internacional – e, portanto, aos interesses dos EUA –, de modo que a inserção no processo de globalização econômica e a obtenção de um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU lhe fossem facilitadas.

O alto o grau de adesão aos regimes internacionais, nas mais diversas áreas temáticas, evitava o isolamento do Brasil diante do *mainstream* internacional (Moniz Bandeira, 2005; Lampreia, 2010b). Ademais, no campo multilateral, como se mencionou, percebia-se a institucionalização como algo preponderantemente positivo para o Brasil, tanto na área de segurança como na econômico-comercial, que se contrabalança na hegemonia hemisférica estadunidense, dentro de uma política exterior "universalista" que rejeita o alinhamento automático com os EUA (Pinheiro, 2000; Bernal-Meza, 2002) – ainda que, contraditoriamente, a adesão aos regimes sagrasse a predominância dos EUA e das potências ricas e nucleares (Moniz Bandeira, 2005). Assim, no campo dos direitos humanos, o Brasil aderiu aos três tratados gerais de proteção (dois da ONU e a Convenção da OEA) e às convenções internacionais contra a discriminação racial, da mulher, contra a tortura, sobre os direitos das crianças, do refugiado, além de reconhecer, em 1997, a jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Direitos Humanos e de ter aprovado, no mesmo ano, a lei sobre refugiados, entrando na rota do abrigo, principalmente para africanos. No que diz respeito ao

meio ambiente, o Brasil ratificou o Protocolo de Kyoto e a Convenção sobre Diversidade Biológica, ao mesmo tempo em que conseguiu emplacar sua tese de "desenvolvimento sustentável", em que acoplava as pressões por preservação do meio ambiente com a agenda do desenvolvimento. Em termos de segurança, houve também grande mudança em relação às posições tradicionais, com a adesão aos regimes de não proliferação, entre eles o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, 1995) e o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP, 1997), à Organização para a Proibição de Armas Nucleares (1996) e ao Tratado de Proscrição de Testes Nucleares (CTBT, 1998). No campo do comércio, o mais emblemático foi a adesão à OMC e aos princípios do liberalismo que ela encarna.

Não obstante, mesmo que o Brasil tenha aderido a grande parte dos princípios "universais" dos anos 1990, defendidos e propagados pelos países industrializados, houve muitos conflitos, principalmente com os EUA, e o Brasil por vezes recorreu aos foros terceiro-mundistas. Por exemplo, ainda que o Brasil tenha cedido no GATT e abandonado sua posição tradicional, reconhecendo o comércio de serviços e propriedade intelectual e aderindo aos TRIPs (Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio) em 1993 e aprovado a Lei de Patentes em 1996, continuou sendo acusado pelos EUA de desrespeitar esse direito. Os países tentaram levar a clausula social à OMC, que foi visto pelo Brasil como um instrumento protecionista. Com isso, firmou posições em foros do Terceiro Mundo, como o Não Alinhados e o G-77, aceitando discussões sobre cláusulas trabalhistas somente no âmbito da Organização Mundial do Trabalho (OIT) ou da Comissão de Direitos Humanos da ONU (Cervo, 2002), mesmo o então presidente FHC afirmando que as relações com os EUA não deveriam ser consideradas conflito Norte-Sul, mas, sim, conflitos Norte-Quase Norte (Silva, 2009).

Às dificuldades globais somavam-se as regionais. O Brasil não autorizou a utilização de seu território para operações militares estadunidenses na Colômbia, a pretexto de combater a narcoguerrilha, uma vez que contrariava os princípios de não-intervenção e auto-determinação que pautam tradicionalmente a política exterior brasileira. Tampouco aceitou que, sob pretexto estratégico-militar ou de combate ao narcotráfico, os EUA estendessem suas instalações militares à Amazônia brasileira, cuja defesa sempre preocupou as Forças Armadas nacionais (Moniz Bandeira, 2005).

Também as negociações do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA) – ao qual se contrapunha a proposta da ALCSA, de Itamar Franco – constituíam um palco para disputa por influência na subregião e, junto com os entraves estadunidenses às exportações brasileiras, impunham obstáculos ao desenvolvimento de uma agenda positiva com os EUA

(Bernal-Meza, 2002; Silva, 2009). Da mesma forma, Brasil e EUA mantiveram posições divergentes em uma ampla gama de resoluções da Assembléia Geral da ONU, inclusive relativas ao tema do desarmamento e de direitos humanos – diferente do que ocorria no Conselho de Segurança[189] (Silva, 2009; Amorim Neto, 2012).

Em suma, os três governos brasileiros da década de 1990 aceitaram a existência de grandes potências mundiais e seu papel no sistema internacional, priorizando a inserção do Brasil no sistema internacional via liberalização econômica e voltando-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização: liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo, liberalismo comercial e de fluxos de capitais. Ao contrário da Argentina de Menem, no entanto, o Brasil não abandonou a posição geral de que a estabilidade da ordem mundial não pode prescindir da incorporação plena, e de maneira satisfatória, dos países subdesenvolvidos aos fluxos dinâmicos da economia mundial. Essa posição implicou relações diferentes com vizinhos e com os EUA, bem como outro tipo de participação na construção da ordem internacional que se apresentava.

3.4.Considerações finais

A década de 1990 foi um período em que, em certo sentido, pode-se dizer que houve uma homogeneização das ideias que orientavam as estratégias de inserção internacional da Argentina e do Brasil, tanto no que diz respeito às políticas econômicas quanto à política externa. Como se tentou deixar claro neste capítulo e no anterior, ambos os países empreenderam políticas para adaptar-se à nova ordem mundial e aos imperativos que as relações internacionais pós-Guerra Fria. O novo contexto político e econômico impunha aos países – especialmente aos relativamente desprovidos de poder, como Argentina e Brasil – novos desafios.

Ao final e ao cabo, na Argentina, a reorientação da política econômica e externa foi muito mais radical do que no Brasil. Ancorado na doutrina denominada realismo periférico, o presidente Carlos Menem pautou sua política externa no alinhamento aos EUA, com a expectativa de que as relações especiais com a potência trariam benefícios em termos de

[189] Reis atribui a tendência de votos de ambos os países raramente coincidirem na Assembléia Geral e normalmente convergirem no Conselho de Segurança ao fato de que na AG a identidade internacional do Brasil se guiaria pelas posições do 3º Mundo, que geralmente contrastam com as dos EUA e das outras potências. Esse perfil adquire novos matizes no CS, que lida com uma agenda mais complexa e diretamente vinculada aos esforços de manutenção da paz mundial.

atração de investimento, acesso à tecnologia e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico para o país. Domesticamente, a Argentina implementou um amplo programa de reformas econômicas neoliberais, chegando a ser considerada pelo FMI um exemplo.

O Brasil, por sua vez, também passou a guiar-se pela visão "de um mundo harmônico, global, que compreendia a valorização do individualismo e da iniciativa privada, o mercado mundial e a transferência dos ativos nacionais para as empresas oligopólicas globais em nome da elevação da produtividade" (Cervo, 2000), mas sua política externa partia de uma interpretação segundo a qual a política de blocos da ordem bipolar seria substituída por alinhamentos variáveis, de acordo com as áreas temáticas. Assim, o país buscou restaurar a credibilidade externa no cenário internacional (especialmente entre os países industrializados), bem como instrumentalizar, no âmbito externo, o processo de reforma e abertura econômica, construindo uma agenda positiva com os Estados Unidos, mas rejeitando o alinhamento exclusivo ou privilegiado com este país – o que não significa que o país tenha mantido a lógica de contestação das décadas anteriores.

De forma geral, pode-se dizer que Argentina e Brasil renovaram a agenda internacional, de forma que se incluíssem temas promovidos pelos Estados Unidos, no que ficou conhecido como "modernização pela internacionalização", cuja legitimidade se ligava, em grande parte, à concretização destes princípios na política doméstica. Contudo, percebe-se que, mesmo seguindo o mesmo sentido, Argentina e Brasil escolheram caminhos diferentes – enquanto na Argentina se viu um maior "acoplamento" em relação à potência dominante, no Brasil manteve-se uma postura um pouco mais distante.

A escolha de uma trajetória ou outra não é livre de conseqüências. Pelo contrário, como se argumenta nessa tese, a política externa é fundamental para a estratégia de desenvolvimento de um país, uma vez que é por meio dela que os Estados se ocuparão da distribuição internacional do progresso técnico e de seus frutos, não só pelas negociações de acordos comerciais, de investimento, de troca/transferência de tecnologia, mas também pela conformação de normas e regras internacionais favoráveis ao desenvolvimento nacional[190]. Por meio da política externa um país estabelece relações com seus pares, competidores no sistema capitalista de produção. A questão que motiva esse trabalho, nesse sentido, é: o que

[190] Obviamente, outros tipos de políticas também cumprem o papel de potencializar os incentivos e de ajudar na superação dos obstáculos estruturais, domésticos e internacionais, a fim de alterar as estruturas social e produtiva para alcançar/manter os níveis de renda e de qualidade de vida gozados nos países industrializados. Por exemplo, podem-se citar as políticas de educação, saúde, saneamento, infraestrutura, tecnologia, políticas econômicas, fiscal, industrial, etc. O ponto do argumento é que a política externa faz parte desse conjunto de políticas cujo objetivo é o desenvolvimento, e não pode ser analisada dissociadamente da estratégia traçada para alcançar tal objetivo.

leva um país a definir sua estratégia de desenvolvimento de uma determinada maneira e não outra? Ou mais especificamente, o que levou a Argentina e o Brasil a adotarem estratégias ao mesmo tempo tão similares e diferentes.

Como se argumentou anteriormente, a política externa é uma política pública. Isso significa que a capacidade de ocupar novos espaços no cenário internacional e a definição e execução de diferentes estratégias de inserção internacional se acham associadas, também, e em importante medida, às variáveis internas. As formas de organização política, as percepções, imagens e ideologias dos formuladores de políticas, o processo de tomada de decisão, as pessoas e a burocracia constituem, entre outros, fatores de enorme peso sobre o *output* da política externa (Russell, 1990b, p.10). Não é uma decisão fortuita. E é precisamente a entender o processo de tomada de decisão das políticas externas argentina e brasileira da década de 1990 que se dedicará o próximo capítulo, que tratará, especificamente, do papel que tiveram os ministérios de Relações Exteriores e de suas relações intra- e interburocráticas.

Capítulo IV

A política da política externa: os ministérios de Relações Exteriores e as relações inter-burocráticas na Argentina e no Brasil da década de 1990

4.1. Introdução: estratégias de desenvolvimento e mudanças na política externa

Os anos 1990 marcaram um ponto de inflexão importante nas estratégias de desenvolvimento da Argentina e do Brasil. Até então baseado nos pressupostos estruturalistas, em que o Estado era o principal indutor do desenvolvimento, passaram a adotar uma estratégia neoliberal, em que este papel foi transferido ao mercado. Isso significou, na prática, a implementação de reformas pró-mercado que desmontaram o aparato institucional desenvolvimentista, reorientaram suas políticas públicas e alteraram a estratégia de ação no cenário internacional, baseados em uma reinterpretação das possibilidades de ação de um país periférico em um período de mudança da estrutura internacional de poder e de transformações importantes também no contexto doméstico político e econômico. No plano externo, alteraram significativamente algumas de suas posições tradicionais em suas relações internacionais, respondendo também aos imperativos que a "nova ordem internacional" e a nova etapa do capitalismo lhes impunham, reorientando sua relação com a potência (EUA) e renovando sua agenda internacional de forma que incluísse temas como direitos humanos, meio ambiente e democracia, entre outros.

Como é sabido, Argentina e Brasil não foram os únicos países a aderir ao neoliberalismo. Pelo contrário, essa foi uma tendência seguida por vários países. Sabe-se também que as reformas neoliberais seguiram dinâmicas particulares em cada localidade. Muitos são os estudos que analisaram os processos domésticos que determinaram sua implementação em contextos socioecômicos e políticos tão diversos quanto o número de países em que foram implementadas. Variáveis como a filiação partidária e coalizões eleitorais (Gibson, 1997; Etchemendy, 2001; Magaloni e Romero, 2008; Murillo, 2009), fatores institucionais (Fourcade-Gourinchas e Babb, 2002; Couto e Abrucio, 2003; Kurtz e Brooks, 2008), grupos de interesse/sociais, federalismo (Remmer e Wibbels, 2000), liderança, setores produtivos, legados dos programas de industrialização por substituição de importações, entre outras, foram utilizadas, comparativamente ou não, para iluminar os processos de reforma neoliberal nesses países.

A faceta externa das estratégias de desenvolvimento não teve a mesma aproximação. Grande parte dos estudos atribui a reorientação da política externa desta época simplesmente ao esgotamento do desenvolvimentismo e às transformações no cenário internacional – sobretudo o fim da Guerra Fria e a consolidação dos EUA como única potência mundial – e, conseqüentemente, à necessidade de "modernização" da agenda internacional a fim de satisfazer os "interesses nacionais', então claramente identificados com a atração de investimentos externos para alavancar o desenvolvimento.

Este tipo de explicação se baseia no pressuposto de grande parte das teorias de Relações Internacionais, segundo o qual a ação estatal se explica em função de fatores estruturais e da natureza do sistema político internacional. Não é esta a abordagem adotada nesta tese, como já se deixou claro no primeiro capítulo. Em sentido oposto, este trabalho busca recuperar a dinâmica doméstica que levou às escolhas que foram feitas. Interessa-nos entender por que se deu em tal sentido, neste exato momento, e não em outro qualquer, tendo em conta o processo de luta que conduziu àquela mudança.

Considera-se que fatores como a nova configuração mundial pós-Guerra Fria, a crise do Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e a crise da dívida na América Latina, junto com pressões normativas internacionais no sentido de construir o processo de liberalização como inevitável, possam ser apontados como pano de fundo para a adoção do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento e de suas variantes na política externa. Esse cenário externo restringiu as opções políticas disponíveis, principalmente no que diz respeito às estratégias autônomas de desenvolvimento econômico e tecnológico, levando a uma homogeneização relativa do quadro conceitual da política externa adotado pela Argentina e pelo Brasil. Os tomadores de decisão de política externa viam na adoção dos padrões de comportamento dos países desenvolvidos a porta de entrada para a modernidade (Lima, 1994).

Contudo, ainda que, como demonstrado nos capítulos anteriores, as condições sistêmicas tenham, de alguma forma, condicionado as mudanças nas estratégias de desenvolvimento da Argentina e do Brasil na década de 1990, elas não determinaram a forma final que essa reorientação política tomou. Um e outro implementaram reformas pró-mercado e alteraram significativamente suas posições internacionais, mas de forma diferente. Ambos rearticularam os conceitos básicos de suas políticas externas – desenvolvimento e autonomia –, mas a Argentina alinhou-se mais fortemente aos EUA, o que significou também reformas domésticas neoliberais e uma adesão aos regimes internacionais mais profundas do que no Brasil.

Acredita-se que a explicação para a diferença entre a Argentina e o Brasil no que tange à política externa se encontra fundamentalmente nos fatores institucionais, sociais e políticos domésticos. É nesse sentido, então, que este capítulo tratará de apresentar a dinâmica política doméstica que levou a determinada política externa, tendo em conta o papel desempenhado pelo Ministério de Relações Exteriores em seu processo de formulação e execução e as relações interministeriais no Executivo, na medida em que é neste poder em que se concentra a produção da política externa. Para tanto, teremos como baliza os aspectos teóricos, metodológicos e históricos discutidos nos capítulos anteriores. Isto é, pretende-se, aqui, demonstrar como foi o processo de tomada de decisão em política externa, tendo em vista fundamentalmente os aspectos institucionais domésticos, os atores e as relações políticas estabelecidas entre eles.

Como se anunciou no começo desta tese, o foco estará nas relações dentro do Executivo, uma vez que é neste Poder em que se processam as decisões sobre as ações externas destes países. Tanto na Argentina quanto no Brasil, a participação do Legislativo se concentra na ratificação *a posteriori* das decisões[191] (Lima, 2000; Lima e Santos, 2001; Lima, 2005; Lucero, 2007), ainda que, pelo menos no Brasil, recentemente esteja havendo uma pressão, mesmo que tímida, por maior influência (Figueira, 2009). Ademais, por ser uma política com efeitos claramente redistributivos, é no Executivo que se concentram os conflitos em torno dos interesses dos diversos grupos sociais e dos efeitos potenciais que a aplicação de determinada política pode gerar (Lowi, 1964), conforme se argumentou no primeiro capítulo desta tese.

O capítulo se organizará da seguinte forma. Em primeiro lugar, analisaremos como se estabeleceram, dentro do governo argentino e brasileiro, as relações de poder entre os principais atores da política externa. Para tanto, analisaremos não só o papel da presidência da República e dos ministros de Relações Exteriores, mas também suas relações com os responsáveis pela condução da política econômica, na medida em que esta tese tenta iluminar as estratégias de desenvolvimento destes países. Em seguida, tentaremos reconstruir historicamente as trajetórias dos Ministérios de Relações Exteriores e como ela impactou na consolidação (ou não) de seu poder na administração pública de seu país e nas relações com os demais ministérios. Finalmente, a última seção do capítulo se dedicará a discutir como a configuração de poder dentro do Executivo e o papel desempenhado pelas Chancelarias têm influenciado na condução dos negócios internacionais da Argentina e do Brasil.

[191] Os Congressos argentino e brasileiro dispõem de escassos instrumentos de influência decisória em matérias internacionais, com prerrogativa constitucional apenas de aprovação ou veto no final do processo negociador.

4.2. A tomada de decisão em política externa na Argentina dos anos 1990

O presidente Carlos Menem teve um papel fundamental na definição dos objetivos da política externa na década de 1990[192] (CERIR, 1994). Ao presidente lhe interessavam enormemente os temas internacionais, especialmente a boa relação com os EUA, com os vizinhos (Brasil e Chile) e com a Grã Bretanha e outros países europeus (informação verbal)[193]. Mas não só isso. Como parte de um projeto de transformação maior da estrutura econômica e social argentina, visto como fundamental pelo governo menemista, a política externa era também uma forma de angariar o apoio do *establishment* argentino – setor contrário às políticas peronistas tradicionais[194]. A política externa era uma ferramenta básica para conseguir gerar, no exterior, o apoio necessário para impor-se internamente (Gosende, 2007). E, de fato, Menem conseguiu reunir apoio suficiente para fixar a agenda política até o último dia de seu governo, em 1999, de forma que não pode ser considerado uma figura menor na condução política argentina da década de 1990[195] (informação verbal)[196].

Conforme Fernando Petrella[197] (informação verbal), a tomada de decisão se dava por meio da coordenação de posições nas reuniões de gabinete, organizada pelo presidente uma vez por semana. Nessas reuniões, cada ministro expunha os assuntos de sua competência e discutia com outros ministros quando tinha assuntos relacionados a outras áreas. No caso específico dos anos 1990, da Chancelaria, os aspectos mais importantes estavam relacionados com o Ministério de Defesa, em relação às operações de manutenção da paz, desenvolvimento nuclear e satelital, e com o Ministério de Economia, no que dizia respeito aos processos de

---

[192] Entrevista com o professor Atilio Borón e com o diplomata Fernando Petrella,Buenos Aires (Argentina), 11 e 12 de abril de 2012, respectivamente.

[193] Entrevista com o diplomata Fernando Petrella, Buenos Aires, 12 de abril de 2012.

[194] Menem buscou o apoio de setores tradicionalmente inimigos do peronismo a partir da máxima "se não pode vencer seus inimigos, junte-se a eles", sob o argumento de rompimento com as políticas de Alfonsín e a necessidade de adaptar as doutrinas peronistas aos novos tempos. (Gosende, 2007)

[195] Grande parte da literatura sobre a política externa argentina da década de 1990 aponta um maior vínculo entre os tomadores de decisão e a academia (Busso e Bologna, 1994) e Carlos Escudé como o grande ideólogo da política externa. Sua influência no processo de tomada de decisão, no entanto, parece ter sido limitada. Menem já tinha ideias parecidas com a que defendia Escudé, antes que ele aparecesse na vida pública (Busso e Bologna, 1994). Escudé desempenhava, mais bem, o papel de "conselheiro do príncipe" , e sua popularidade foi impulsionada por sua extensa publicação na área de política externa argentina e relações internacionais (informação verbal, Petrella).

[196] Entrevista com o professor Atilio Borón, Buenos Aires, 11 de abril de 2012.

[197] Entrevista com o diplomata Fernando Petrella, Buenos Aires, 12 de abril de 2012. Entre outros cargos, Petrella ocupou o posto de vice-ministro de Relações Exteriores (1992-1997) e subsecretário de Relações Exteriores (1991-1992 e 2002-2003).

integração, sobretudo o Mercosul, aos convênios de promoção e garantia de investimentos, e, em particular, o que se via como resultado necessário do fim da Guerra Fria, aos processos de abertura econômica.

Não obstante, o que se pôde perceber por grande parte das entrevistas realizadas não foi uma relação simétrica entre os ministérios, mas uma subordinação do Ministério de Relações Exteriores ao Ministérios de Economia, que assumiu um papel ativo e fortalecido em todo o processo de produção da política externa – algo que se pode afirmar ser uma particularidade argentina. Especialmente depois de 1991, o que se observa é que o processo decisório tinha início na pasta de Economia e era transmitido à Chancelaria, isto é, a última era uma espécie de executora da estratégia de inserção econômica internacional definida pela área econômica. Isso significou não só que era Domingo Cavallo quem tinha a palavra final em temas de política externa, com a anuência do presidente Menem, mas também, em muitos casos, a subordinação de temas antes de negociação política a objetivos econômicos.

A leitura do mundo em uma chave fundamentalmente econômica, reflexo da percepção de que as ameaças mais sérias à democracia derivariam de problemas econômicos e sociais não resolvidos[198] (Russell, 1994), teve impacto importante nas relações de força dentro do governo, com a supervalorização do Ministério de Economia na política externa. Esta condição se deu especialmente de 1991 a 1996, quando o então ministro de Relações Exteriores, Domingo Cavallo, passou ao MECON e Guido Di Tella, então embaixador em Washington, assumiu o MREC[199]. Até então, a distribuição de poder não era tão desigual: o então ministro de Economia, Antonio Eman González[200], era muito mais fraco politicamente, o que conferia a Cavallo maior margem de manobra como chanceler, e o papel preponderante de Menem em fixar as diretrizes da política externa a partir da presidência limitava a atuação de Cavallo. Ademais, enquanto chanceler, Cavallo estava mais envolvido com as tentativas de destravar o tema das Malvinas com a Grã Bretanha e recompor um pouco as relações com os EUA (informação verbal)[201].

A transferência de Cavallo para o Ministério de Economia, neste sentido, teve como conseqüência seu fortalecimento na condução da política externa. Em primeiro lugar, foi importante a própria trajetória acadêmica e profissional de Cavallo, que tinha vínculos

---

[198] À diferença do ocorrido na primeira fase do retorno à democracia, claramente dominada pelas demandas por liberdades públicas e pelo respeito aos direitos humanos, no começo do governo Menem o centro da cena política argentina estava ocupado pelas demandas econômicas e sociais (Russell, 1994).

[199] Cavallo deixou o governo em 1996, mas Di Tella permaneceu até o final do mandato de Menem.

[200] Erman González foi ministro de Economia de 19 de dezembro de 1989 a 04 de fevereiro de 1991. Antes dele ocuparam a pasta Miguel Angel Roig, que faleceu cinco dias depois de tomar posse, e Néstor Rapanelli.

[201] Entrevista com o professor Atilio Borón, Buenos Aires, 11 de abril de 2012.

privilegiados com os EUA[202] – o que casava bem com as prioridades estabelecidas pelo governo Menem em relação à sua inserção internacional, e lhe conferia credibilidade entre os negociadores norteamericanos. Ademais, algumas mudanças institucionais e iniciativas reforçaram o poder desfrutado por Cavallo, quais sejam: a transferência dos funcionários do Serviço de Comércio Exterior da Nação (SECEN), antes subordinado ao Ministério de Economia, ao Ministério de Relações Exteriores e Culto – que passou a denominar-se Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECIC) – e a nomeação de diversos funcionários a posições importantes no MRECIC, tanto na Argentina quanto em representações no exterior, e no Ministério de Economia. Segundo Gosende (informação verbal)[203], Cavallo chega a ter 400 funcionários trabalhando diretamente para ele; 400 funcionários que saem do Ministério de Economia, da Fundação Mediterrânea, da Chancelaria, claramente em consonância político-ideológica com Cavallo[204].

Tradicionalmente, o MREC se ocupava das questões políticas e das tarefas de tipo consular, enquanto as atividades de promoção comercial e de negociações econômicas, bilaterais e multilaterais, se concentravam no SECEN. Quando estava na chancelaria, Cavallo lançou a iniciativa de transferir o SECEN ao Ministério de Relações Exteriores, com a ideia de mudar o perfil da chancelaria, envolvendo-a em temas econômicos, além de contribuir para a eficiência da atividade da Argentina no exterior, unificando fisicamente muitas representações, e de incrementar seu poder interno (informação verbal)[205]. De fato, essa iniciativa só se concretizou sob a gestão de Di Tella no Ministério de Relações Exteriores, mas ainda assim alterou as relações de poder intraburocráticas e interburocráticas, na medida em que se criou uma espécie de tentáculo do Ministério de Economia, agora controlado por Cavallo, dentro de outro ministério[206].

---

[202] Cavallo era um homem do *establishment* americano, totalmente identificado com os EUA (informação verbal, Borón). Doutorou-se pela Universidade de Harvard, onde também lecionou.

[203] Entrevista com o diplomata Héctor Gosende, Rosário (Argentina), 17 de janeiro de 2012.

[204] "Muitas dessas pessoas se encontravam nas universidades norteamericanas, européias. [Eram] argentinos que estavam trabalhando e fazendo seus PhDs fora. E os trazia para incorporar na transformação do sistema. Não se esqueça que, nesse momento, as universidades norteamericanas e européias lhes faziam uma lavagem cerebral aos latinoamericanos, inculcando-lhes que essa era a transformação para parecer-se a eles. Modernos. Mas ele [Cavallo] os incorporava como técnicos e especialistas em áreas para produzir a transformação. E trabalhavam para ele diretamente. Isto é, havia seminários para os quais traziam os especialistas de diversas partes do mundo, financiados por isso que te disse antes, pelo fundo do PNUD, para produzir as transformações correspondentes e instruir aos distintos funcionários na linha ideológica-política de transformações" (informação verbal, Gosende)

[205] Entrevista com o diplomata José Cafiero, Belo Horizonte, 13 de agosto de 2012.

[206] No que diz respeito aos ex-SECEN, a resistência dos funcionários originários da Chancelaria se referia às perspectivas do desenvolvimento da carreira, que a viam como uma invasão de território (informação verbal, José Cafiero) Eles alegavam que, para aceder à carreira diplomática, eles haviam feito os cursos do *Instituto de Servicio Exterior de la Nación* (ISEN), e alguns dos SECEN só haviam cursado uma especialização de um ano, e outros só tinham trabalhado no Estado e tinham titulo universitário. Além disso, a incorporação do SECEN ao

Essa divisão desigual de poder entre MECON e MRECIC não provocou maiores conflitos ou tensões entre os dois ministros. Pelo contrário, todos os entrevistados foram unânimes em apontar a boa relação entre ambos. Di Tella tinha consciência de que Cavallo tinha muito mais poder político do que ele e não demonstrou importar-se em delegar-lhe alguns temas da política externa, ainda que sempre buscasse um "jeitinho" quando julgava necessário (informação verbal)[207]. Além disso, ambos "estavam na mesma página" no que concerne às ideias sobre as prioridades da Argentina. Era Di Tella, por exemplo, quem acreditava que as relações com os EUA deveriam subordinar todas as demais áreas de política da Chancelaria – com o que concordava Cavallo (informação verbal)[208].

Institucionalmente, no entanto, há um enfraquecimento da Chancelaria frente ao Ministério de Economia, o que reduz, inclusive, sua capacidade negociadora. A introdução de um corpo de funcionários (políticos), muitas vezes alheios às normas e códigos compartilhados pelos diplomatas profissionais, em cargos importantes, implica que negociações podem ser conduzidas por pessoas com pouca experiência em negociações internacionais, pouco conhecimento em relação aos temas tratados, pouca memória histórica e baixa preocupação com o longo prazo[209] (informação verbal).

> Quando falo da memória, imagine só que quando você está falando de funcionários burocráticos, você está falando de funcionários que vão passando por diferentes governos. São suficientemente flexíveis para acomodar-se a cada um dos governos. Mas são perfeitamente conscientes de que, se são demasiadamente flexíveis, ficam colados a um governo. E ficar colado a um governo, que além de tudo faz as coisas mal, implica que sua carreira se cortou com o próximo governo. E os governos mudam. Você está pensando em 30, 40 anos de carreira, não está pensando no curto prazo. O curto prazo serve para ascender e conseguir um destino, um traslado, etc., etc. Mas se você embarca demasiado em coisas que não são aptas, você se converte, na burocracia, em traidor da burocracia, em um traidor das regras do jogo da burocracia. E portanto vai ser castigado no futuro. E a maioria dos funcionários de carreira são muito temerosos de sua carreira, de seu futuro. (...) Por isso os embaixadores políticos funcionam como um esquema para impedir que o burocrata diga "não pode". O embaixador político não tem futuro, é o presente. Ele está no governo de turno e vai embora quando finaliza o governo de turno. Então ele não tem esse tipo de limitação. Agora,

---

MRECIC permitiu que muitos membros do SECEN alongassem, de alguma forma, sua carreira, uma vez que o ingresso à Chancelaria abria a possibilidade de ascender até posto de Embaixador, enquanto, no SECEN, só chegariam até Ministro de Primeira. Também havia membros do SECEN contrários à medida, porque afirmavam que era uma "desnaturalização" do objetivo inicial da instituição, que era a promoção do comércio bilateral e as negociações econômicas. Ainda assim, essa resistência se manifestou em algumas opiniões pessoais isoladas, e não de forma institucionalizada (informação verbal, Cafiero).

[207] Entrevista com o professor Atílio Borón, Buenos Aires, 11 de abril de 2012. Entrevista com o diplomata Fernando Petrella, Buenos Aires, 12 de abril de 2012. Entrevista com o ex funcionário Félix Peña, Buenos Aires, 11 de abril de 2012.

[208] Entrevista com o professor Atilio Borón, Buenos Aires, 11 de abril de 2012.

[209] Entrevista com o diplomata Héctor Gosende, Buenos Aires, 17 de janeiro de 2012.

> como não têm esse tipo de limitação, tampouco têm... sua negociação é um sapo de outro poço. Como um funcionário de carreira, eu me sento com um brasileiro, com um russo, ou com um chinês e temos linguagens comuns. Conhecemos mais ou menos... conhecemos, ademais, até que ponto eu posso me mover e os outros podem mover-se. E a negociação é muito mais fluida. O sapo de outro poço *bluuup*, o engolem. O sapo de outro poço continua sendo sapo de outro poço. (informação verbal)[210]

A ignorância em relação ao tema tratado e suas implicações para outros setores sociais e políticos é reflexo da redução da capacidade diplomática do país, levando ao prejuízo de outros interesses. Importa mencionar que a redução da capacidade diplomática de um país não está relacionada à capacidade/competência individual dos diplomatas, mas, sim, a uma configuração institucional que não potencialize essas características. O caso dos mísseis Cóndor, nesse sentido, foi paradigmático: Cavallo negociou o desmantelamento do projeto, fundamental para a Força Aérea e para o Exército argentinos, em troca do apoio estadunidense para a renegociação da dívida externa. Segundo Gosende[211] (informação verbal), esse tipo de negociação só poderia ter sido feita por alguém que ignorasse completamente a questão e o que um projeto de tal monta representava não só para outros atores sociais (como as Forças Armadas, Ministério de Defesa, empresas privadas e públicas do setor militar) como também em termos de investimento em alta tecnologia nacional. E foi justamente o caso: a Cavallo não lhe interessava (e ele não entendia de) o que fugisse à economia, no que diz respeito à inserção internacional argentina.

> Para Cavallo, [o Projeto Cóndor] não era importante. Como ministro de Economia, o que lhe interessa basicamente era a negociação da dívida. Se entregasse a Antártida, o que lhe importava? Ele era capaz de fazer essas coisas, porque, na realidade, digamos, não tem a ideia global. Essa ideia global a têm, em geral, os funcionários de Estado que trabalham há 30 anos no Estado, 20 anos. (...) Isto é, você entrega um Peão acreditando que é um Peão, mas é um Bispo. Não é um Peão. E então, se você sacrifica um Bispo, você perde a partida. (...) Eles o engoliram. É um ignorante em muitas das coisas porque ele negocia coisas sem conhecer a importância real que tem esse problema, porque para ele não tem importância, porque negocia sobre outra área que não maneja. (informação verbal)[212]

Dessa forma, a Argentina se projetava como uma candidata ao reingresso à Aliança Ocidental, muitas vezes, inclusive, entregando mais do que pediam os EUA. A própria ideia de deixar para trás tudo aquilo que não contribuía para melhorar as relações se refletiu no estilo de diplomacia que se escolheu e na composição da agenda bilateral com os Estados

---

[210] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosario, 17 de janeiro de 2012.
[211] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosario, 17 de janeiro de 2012.
[212] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosário, 17 de janeiro de 2012

Unidos, que ficou conformada por temas complexos, cuja resolução, em ocasiões, resultou cara aos sentimentos de muitos setores da sociedade civil argentina, como parece ter sido o caso do Cóndor II e da saída do Movimento dos Não Alinhados (Busso, 1994, p.56).

Para além disso, pode ser que negociações como essa talvez tivessem tido um resultado distinto, se tivessem sendo conduzidas por alguém com uma formação mais global, como sói ser a de um diplomata, que contemplasse temas mais variados[213]. Dentro da corporação, havia dúvidas em relação aos rumos da política externa menemista, especialmente em relação à abertura unilateral da economia, ainda que a necessidade de alguma abertura fosse consenso, e à política nuclear[214] (informação verbal). A ideia do NAFTA/ALCA em contraposição ou complementação ao Mercosul também esteve presente durante toda a década de 90, dividindo a liderança política e a burocracia argentina[215] (Santoro, 2008). Mas a configuração burocrática-política deixava pouco espaço para uma ação independente dos diplomatas, no sentido de matizar a guinada na política externa argentina.

Em geral, o poder de tomada de decisão se concentra na cúpula do Executivo, com papel preponderante para a Presidência e para os escalões mais altos do governo, especialmente os temas estratégicos e prioritários. Nesse sentido, Cavallo se ocupou das relações com os EUA, com o Brasil e alguns países europeus, enquanto as relações com a África ficaram a cargo dos escalões mais baixos na hierarquia diplomática[216] (Lechini, 2001). Assim, se normalmente a burocracia já tem poder restrito para influenciar as diretrizes da política externa, no caso da Argentina dos anos 1990, o limite à burocracia se viu ainda mais diminuído com a nomeação de embaixadores políticos em postos chaves e com a instalação de equipes de assessores e decisores de políticas alheios ao serviço exterior (Soukiassian, 1994). Ademais, houve um incentivo à "aposentadoria voluntária", em que o governo se dispunha a pagar 10 anos de salários para os que se aposentassem, fazendo com que os diplomatas mais experientes se retirassem. Extinguiram, também, os mecanismos de controle

---

[213] Gosende menciona casos em que, ao negociar um tema específico, outra negociação é posta sobre a mesa, como um elemento de barganha. Muitas vezes, se o negociador ignora a segunda questão, pensa estar saindo em vantagem ao conseguir o que queria, mas não tem ideia do que abriu mão ou entregou em relação ao segundo tema.

[214] Entrevista com o diplomata Fernando Petrella, Buenos Aires, 12 de abril de 2012.

[215] Os maiores entusiastas da adesão ao livre comércio com os EUA estavam no Ministério de Economia, capitaneado por Cavallo, ao passo que a integração sulamericana era um tema especialmente caro ao MRECIC e ao próprio Menem.

[216] Lechini (2001) argumenta que a política externa argentina para a África foi, no governo Menem, uma "política por impulsos" caracterizada pelo baixo perfil e por um processo decisório mais vinculado a questões de rotina e à ausência de desenhos e estratégias, levado a cabo fundamentalmente por diplomatas da baixa hierarquia.

e fontes de financiamento da Chancelaria, como as *Facturas Consulares*[217]. Isso sem contar os episódios de perseguição ou destituição por divergência em relação a alguma posição[218], quando não se relegava os diplomatas de carreira a funções secundárias, concentrados nas situações de rotina (Busso e Bologna, 1994). O controle exercido pelo ministro de Economia sobre todo o processo era de fato evidente.

A prevalência de Cavallo sobre Di Tella se manifestava, ainda, na fidelidade demonstrada pela equipe que ele formou. Em última instância, o futuro político dos embaixadores indicados depende mais de sua relação com o presidente ou com o ministro (titular de outro ministério, no caso) do que de seu desempenho como negociador. Com bastante freqüência, os embaixadores políticos deixavam de passar informações à Chancelaria, passando por cima da autoridade de Di Tella, acessando diretamente o presidente ou Cavallo – e isso ocorria mesmo entre negociadores que não haviam sido nomeados por Cavallo, como afirmam pelo menos dois entrevistados. Assim, era claro o sentimento de pertencimento a uma equipe de governo coordenada por Cavallo, que, mesmo limitada em sua autonomia, trabalhava por um objetivo comum. Isso, mais o clima de otimismo nos primeiros anos do governo Menem, parece ter reduzido as tensões entre ministros e burocracias no que diz respeito às negociações internacionais econômicas, "salvo os que sempre existem, em qualquer país, tensões derivadas das características dos negociadores, amigos/não amigos, esse tipo de coisa" (informação verbal)[219].

> Meu [inaudível], que era o atual embaixador Guillermo Hunt, era o subcoordenador do Grupo Mercado Comum, que era quem manejava minha equipe de trabalho, era um homem que havia trabalhado muito próximo de seu chefe anterior, que era o secretario de Indústria. Então, havia uma espécie de *understanding* de que éramos uma equipe, que eu não podia tomar demasiadamente em sério que eu era o "manda mais", porque não era o "manda mais". Era um *primus inter pares* formalmente. E um caso curioso que te ilustra isso é que, acredito que foi a primeira reunião de trabalho do Grupo Mercado Comum nacional, com minhas contrapartes do GMC. E na primeira reunião, quando vi o rascunho do Tratado, que eu já conhecia e [sobre o qual] já havia feito observações a Cavallo, quando ele era o chanceler, apontando as deficiências do texto... Quando fiz as observações na primeira reunião, quase me matam. Quase me matam, mas de amigo a amigo, eh? "Félix, você está chegando agora, tudo isso leva tempo". Quase

[217] Todo produto que entrava na Argentina tinha que passar por um consulado para revisão da *Factura Consular*, e se cobrava 3,5% sobre ela. Este fundo ia para o Ministério das Relações Exteriores, para pagamento das cotas dos organismos internacionais. No governo Menem, essa taxa foi extinta, deixando o MRECIC com recursos limitados, o que implicava muitas vezes deixar de pagar os organismos internacionais.

[218] Gosende (2012) conta um episódio em que um subsecretário (peronista) com quem trabalhava se opôs a algumas das ideias de Cavallo concernente às relações com a China, que foi retirado do posto por discordar – e a ele também quase lhe custou o posto, por ter escrito um documento em que recomendava algo contrário ao que pensava Cavallo.

[219] Entrevista com o ex funcionário Félix Peña, Buenos Aires, 11 de abril de 2012.

> me disseram "cala a boca". No sentido de que havia uma equipe à qual eu me incorporava e creio que captei de imediato que o elementar nestes casos é não ter o mau gosto de dizer "não, agora aqui se faz diferente". E ademais, politicamente, eu sabia que eles eram da equipe de Cavallo. E que, ainda que Cavallo não fosse mais o chanceler, ele era o artífice, o cérebro do que se estava fazendo. Então, isso facilitou muito. E imediatamente eu percebi que minhas observações eram próprias de alguém que vinha do campo acadêmico, e não do campo político e prático. E isso facilitou muito o entendimento entre nós[220]. (informação verbal)

Ou seja, Menem conseguiu conformar uma equipe coerente e coesa ideologicamente, ao mesmo tempo de nível intelectual altíssimo[221]. Essa equipe era claramente coordenada por Cavallo, como titular da pasta de Economia, que concentrou muito poder em suas mãos na transformação da estrutura econômica e social argentina – o que incluiu, entre outros, a política externa como um dos principais instrumentos. Todas as áreas de política pública se subordinaram aos objetivos econômicos incluídos nessa transformação.

Cavallo deixou o governo em 1996, depois de desgaste em sua relação com o presidente Menem. Seu substituto, Roque Fernández, assumiu com um perfil muito mais baixo, evitando confrontações com o presidente. A partir daí, as relações de poder entre os ministérios se equilibraram, mas a impressão que deixou foi a de que se perdeu também o elemento aglutinador no que diz respeito à estratégia de inserção internacional. Com isso, os conflitos intragovernamentais se exacerbaram, ou se evidenciaram, especialmente em contextos críticos.

Um problema relatado por Félix Peña foi a falta de informação fundamental para as negociações, particularmente em tempos de crise. Peña estava no Ministério de Economia[222] quando da desvalorização do Real, em janeiro de 1999, que produziu uma enorme pressão de empresários, sindicalistas e políticos argentinos por estabelecer algum sistema de controle do comércio com o Brasil. Na época, o ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) brasileiro, Celso Lafer, havia designado o secretário de Comércio Exterior, Mario

---

[220] Entrevista com o ex funcionário Félix Peña, Buenos Aires, 11 de abril de 2012.

[221] Vários membros da equipe menemista eram ou vieram a ser professores nas melhores universidades da Europa ou dos Estados Unidos. Borón menciona, ademais de Cavallo e Di Tella, Roberto Dromi (ministro de Serviços Públicos), Carlos Corach (Subsecretário Geral da Presidência, Subsecretário do Ministério de Ação Social e Secretário Legal e Técnico, ministro do Interior) e Rodolfo Barra (ministro da Corte Suprema de Justiça e Ministro de Justiça).

[222] Entre janeiro de 1998 e dezembro de 1999, Félix Peña foi subsecretario de Comércio Exterior do Ministério de Economia. Antes disso, em 1991 e 1992, ele havia sido Subsecretario de Integração do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECIC).

Marconini, para um seguimento permanente com Peña. Ainda assim, sentia que lhe faltava informação sobre o que realmente estava passando no Brasil[223].

> Quando eu estava na Chancelaria, eu tinha toda a informação das embaixadas. Em Economia, não me chegava esta informação, senão mediada pela Chancelaria. E então, te falta uma parte da informação que é *chave* quando você negocia, em uma situação de crise particularmente, com outro país, que é ter a informação sobre o que é que está realmente acontecendo dentro do outro país. Constatei que Mario também tinha o mesmo problema. Gerou-me a ideia, que muitas vezes utilizo nas minhas aulas, como figura para ajudar a entender a gestão de crises, [a partir de] uma experiência que tive uma vez, vindo do Brasil (...) em um avião que aterrissou em Ezeiza às 3h da manhã, em meio a um banco de névoa total. E somente quando já estávamos por tocar a pista, vimos a pista. Claro que era tudo eletrônico, eu não via, eu estava na cabine. Os outros, sim, viam. E essa foi a sensação que tive, quando me tocou manejar... que eu tinha névoa, e que tinha alguém que tinha mais informação do que eu (informação verbal)[224].

Essa falta de diálogo gerava muitos conflitos entre ambos os ministérios, derivados fundamentalmente das diferentes perspectivas e interesses que têm as diferentes áreas do governo. O Ministério de Economia, naquele momento, se via pressionado por alguns setores empresariais. O ano de 1998 deu início à recessão argentina que culminaria na crise de 2001/2002, isto é, o otimismo já não estava tão presente quanto em 1991 ou 1992, ainda que a situação econômica no começo da década fosse ainda pior. Já havia um clima de "fim de festa" no que dizia respeito às perspectivas econômicas.

Em relação ao caso específico da desvalorização do Real, era patente o descompasso entre as preocupações do subsecretário de Comércio Exterior (MECON) e do MRECIC – apoiado, aqui, pelo presidente Menem. Peña estava pressionado pelos grupos afetados pelo impacto da desvalorização da moeda brasileira sobre o comércio bilateral, que demandavam medidas protecionistas como cotas. Havia uma restrição legal a medidas protecionistas imposta pelo Tratado de Assunção – cujo desconhecimento não poderia ser alegado, uma vez que o próprio Félix Peña havia sido um dos responsáveis por sua negociação[225]. A posição da

---

[223] Félix Peña conta que uma das experiências acadêmicas mais interessantes que teve foi quando, em 2004 ou 2005, foi convidado pela Universidade de Brasília para um curso de pós graduação e uma atividade em que ele e Marconini contaram, juntos, suas percepções em relação a diversos episódios do processo de negociação pós-desvalorização. Durante essa atividade, "confirmei uma hipótese que vinha de alguma outra experiência em relações internacionais em que normalmente os protagonistas em uma situação de crise tem muito pouca informação sobre o que acontece do outro lado. E há erros de percepção muito fortes, que em boa medida se deve ao déficit de informação, que se acentua nos protagonistas que não são parte do Serviço Exterior" (informação verbal, Peña).

[224] Entrevista com o ex funcionário Félix Peña, Buenos Aires, 11 de janeiro de 2012.

[225] Peña encontrou uma solução, a partir de uma pesquisa feita pela equipe dele, sem nenhum auxílio do MRECIC ou apoio do Itamaraty, que lhes permitisse ganhar tempo e descomprimir. Essa solução consistia em colocar em vigência, por Resolução, a Resolução 70 da ALADI, que diz que, nos acordos de alcance parcial em

Chancelaria, no entanto, ia de encontro ao demandado internamente: era radicalmente contrária a qualquer posição que pudesse implicar algum tipo de conflito com o Brasil.

Peña não saberia explicar os fatores que levavam o MRECIC a ter essa posição. E são diversos os motivos por que uma chancelaria prefira não ter problemas com um país por causa de um produto sensível: pode estar negociando alguma outra vantagem, apoio em uma negociação, apoio em eleição para um organismo internacional, entre outros. Mas o fato é que não só a Chancelaria era contra impor medidas de restrição ao comércio, como também Menem se mostrava relutante em colocar em risco a relação Argentina-Brasil. Naquele momento, Menem terminava o mandato e o Mercosul era seu grande triunfo.

Ao final e ao cabo, foi Menem quem decidiu a posição argentina. Na volta de uma viagem aos EUA, o presidente mudou o itinerário e foi a Brasília. Peña também viajou à capital brasileira, com embaixador em Brasília, com o secretário de Estado e o ministro de Relações Exteriores da Argentina. No avião, eles haviam encontrado uma fórmula em que se comprometiam a suspender a aplicação da cláusula de salvaguarda até ter um parecer técnico que endossasse sua validade no sistema do Mercosul, indicando um certo recuo, mas que lhes permitisse "*salvar la cara*". Essa fórmula nunca pôde ser apresentada, porque quando chegaram à reunião com o presidente Fernando Henrique Cardoso, o presidente Menem já havia se comprometido a revogar a resolução.

Este episódio deixou muito clara a falta de coordenação entre os diversos órgãos do Executivo argentino, diante da diferença de interesses, *constituencies* e agendas.

> Nós estávamos visivelmente compartimentalizados e divididos entre, por um lado, Chancelaria... Ademais, na Chancelaria sempre tinha a área econômica e a área política, que tampouco têm a mesma visão. (...) A área política é muito mais sensível à repercussão de qualquer coisa nas Nações Unidas, em relação ao tema do Conselho de Segurança... A área econômica da Chancelaria está mais vinculada ao econômico, ainda que de uma perspectiva política. Mas tínhamos, ademais, as diferenças entre nós, que éramos parte do Ministério de Economia, mas no Ministério de Economia estava quem manejava a política macroeconômica. E ademais, dentro de nossa própria secretaria, era Indústria e Comércio, estava a área de Indústria. E depois, estava como secretaria à parte – o Ministério nessa época tinha várias secretarias que hoje são ministérios – [estava] Agricultura. O Itamaraty e o embaixador no terreno exploraram ao máximo essas contradições. Iam a um, iam a outro, viam as contradições e de alguma maneira isso facilitava a posição negociadora do Brasil (informação verbal)[226].

---

que não estejam estabelecidas cláusulas de salvaguarda, aplicar-se-á a Resolução 70. A ideia não era aplicar as salvaguardas, mas "*send the message*", conforme o ex funcionário.

[226] Entrevista com o ex funcionário Félix Peña, Buenos Aires, 11 de janeiro de 2012.

Isto é, a falta de liderança de um ministro forte deixou em evidência as contradições do governo, que são normais e existem em qualquer país, mas que, ao se exporem, podem deixar a posição negociadora mais frágil diante de terceiros países. Enquanto Cavallo esteve no governo, ele desempenhou esse papel coordenador. Essa configuração de poder dentro do Executivo, durante a administração de Menem, teve implicações não só para o conteúdo das políticas adotadas – a priorização das relações com os Estados Unidos e com o Brasil e a subordinação dos objetivos políticos aos econômicos, fundamentalmente –, como também para a forma que ela adquiriu.

4.3. A tomada de decisão em política externa no Brasil dos anos 1990

No Brasil a dinâmica de formulação da política externa foi distinta da Argentina, mas também sofreu mudanças durante a década de 1990. Tradicionalmente, o que sempre se observou foi a delegação da condução desta política ao Ministério de Relações Exteriores: até o governo Collor, poucos haviam sido os mandatos presidenciais em que o Chefe de Estado participou assertivamente sobre assuntos de política externa (Figueira, 2009). As negociações internacionais mais importantes eram feitas diretamente pelo ministro de Relações Exteriores e/ou pelos funcionários de alto escalão do MRE e de suas embaixadas ao redor do mundo (Cason e Power, 2009), o que não significa que houvesse pouca participação do setor privado na definição das posições brasileiras (Farias, 2007).

O que se viu, na década de 1990, foi uma crescente participação presidencial na condução da política externa, saindo de uma atuação protocolar, que com freqüência marcou a história do país, para uma diplomacia ativa, atrelando o projeto nacional aos mecanismos de inserção internacional do país. As gestões de Collor e Itamar Franco, combinadas, já apontavam para um aumento significativo da atuação diplomática presidencial quando comparadas a fases anteriores da política externa brasileira, com ampla participação em reuniões bilaterais e multilaterais, visitas a países estrangeiros e de chefes de Estado, bem como diversos discursos sobre a atuação externa do Brasil[227] (Figueira, 2009). Collor,

[227] Fernando Collor de Mello, por exemplo, até o agravamento da crise política que o levaria a *impeachment*, quando priorizou a política doméstica, proferiu 51 discursos referentes à política externa, recebeu chefes de Estado e realizou 20 visitas oficiais a países estrangeiros, além de ter participado de reuniões multilaterais; Itamar Franco não se mostrava tão interessado em política externa (Cason e Power, 2009), mas ainda assim não teve como escapar de diversos compromissos internacionais. Coube ao presidente um importante papel, com destaque à atuação de Itamar Franco nas reuniões multilaterais (12), concretizadas em 2 anos de mandato. Viajou

especialmente, tem sido apontado pela literatura sobre política externa brasileira como o principal ator na definição dos rumos de ação internacional do Brasil, às vezes com um argumento de total alijamento do Itamaraty desta função[228].

De fato, Collor se envolveu ativamente na política externa, com mudanças importantes na área de comércio e de não proliferação, e teve participação ativa sobretudo na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como Eco-92, como afirmou Gelson Fonseca Jr.

> Collor era o primeiro presidente eleito, uma pessoa desconhecida no mundo, coisa que Fernando Henrique não era. E ele era muito... era uma espécie de garoto-propaganda de um Brasil novo, que não ia ter inflação, que o mercado ia ser livre, etc. Não houve uma grande operação de política externa, salvo essa operação, a Rio-92. Teve o problema no Iraque, em que ele também entrou, né? Ele fazia reuniões quando teve a primeira Guerra do Golfo... e as grandes questões ali eram saber se a gente, de que maneira a gente apoiava ou deixava de apoiar os americanos, que tipo de participação a gente teria. E isso ficou muito na mão dele. Essas decisões têm que ser do presidente, né? (informação verbal)[229]

Mas isso não significa, definitivamente, que o Itamaraty não estivesse de certa forma comprometido com essas mudanças. Como chamou a atenção Guilherme Casarões (2012), havia uma espécie de cisão ideológica na corporação diplomática, com a emergência de grupos mais liberais e a permanência de outros mais desenvolvimentistas ou nacionalistas no quadro da política exterior brasileira. Nesse sentido, é mais provável que:

> O que Collor fez – e nesse ponto ele foi importante, na política exterior tanto quanto no capítulo das reformas econômicas – foi intervir no campo fortemente polarizado da diplomacia, consagrando a vitória do lado que advogava políticas compatíveis com o discurso já predominantemente nas elites brasileiras e com a tônica geral de seu programa de governo (Velasco e Cruz, 2004, p.150).

Nessa mesma direção, fazem sentido a tentativa de fortalecimento de um "Itamaraty liberal", com nomeações de diplomatas com essa inclinação ideológicas para cargos importantes, e as tentativas de reforma administrativa que tiveram lugar durante o governo Collor como uma forma de "desconcentrar" o poder dentro da chancelaria[230]. Por isso houve

---

para encontros bilaterais (8) e recebeu 5 chefes de Estados. Além disso, proferiu 45 discursos versando sobre temas relativos à política externa e ao posicionamento do país em âmbito internacional (Figueira, 2009).

[228] Ao ser perguntado sobre o papel do Itamaraty na definição da política externa com Collor, por exemplo, o ministro Celso Amorim, em entrevista em Brasília em 19 de outubro de 2012, respondeu taxativo: "nenhum", ainda que muitas das mudanças que se observaram, especialmente no tocante à abertura econômica, já estavam sendo gestadas desde o governo Sarney, pelo menos (Amorim, 2003; Casarões, 2012).

[229] Entrevista com o diplomata Gelson Fonseca Jr, por telefone, 02 de outubro de 2012.

[230] Collor, por meio de um decreto, dividiu a Secretaria-Geral do Itamaraty em três distintas Secretarias-Gerais (de Política Exterior, Executiva e de Controle), como uma forma de reduzir o poder do Secretário Geral.

uma preocupação primordial no Itamaraty, ainda nos primeiros meses do governo Collor, de garantir as competências da instituição relativa à política comercial, uma vez que no texto de criação do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), que concentrava as decisões econômicas do governo Collor, a questão da negociação comercial externa passaria a ser de competência predominante do novo ministério (Amorim, 2003). Com isso, buscava-se aumentar o controle do presidente sobre o Ministério e, portanto, seu controle sobre a própria condução da política externa[231]. Como afirmou Amorim Neto (2012), em política externa, o controle do aparato burocrático do Estado é, para os chefes do Executivo, um objetivo tão importante quanto os programáticos, uma vez que a tradução das preferências de presidentes ou primeiros-ministros em políticas implementadas vai depender muito mais deste controle do que sobre as maiorias legislativas.

Ao final e ao cabo, essa reforma institucional foi revertida, em função da grande insatisfação gerada entre os diplomatas e, também, devido ao fato de que a divisão em três secretarias-gerais gerou conflitos entre os titulares dessas funções, produzindo problemas dentro da própria estrutura (Amorim, 2003). A disputa pela responsabilidade pelas negociações comerciais também foi ganha pelo Itamaraty, que conseguiu manter essa função, de forma que o Ministério de Relações Exteriores foi, ainda que paulatinamente, recompondo seu poder.

Não obstante, o governo Collor marca um processo de mudanças nos processos de formulação da política externa para além do fortalecimento do núcleo liberal do Itamaraty (que, segundo Celso Amorim, atingiu seu ápice com Fernando Henrique Cardoso) e da tendência crescente à presidencialização da política externa – fenômeno que ganhou ainda mais força com Fernando Henrique Cardoso e seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, em razão da necessidade de comunicar ao mundo a mudança nas estratégias de desenvolvimento do Brasil e seu comprometimento com o resto do mundo (Cason e Power, 2009).

Dois processos sociais e políticos ocorridos a partir da década de 1980, mas fundamentalmente depois de 1990, alteraram a dinâmica de condução da política externa, a saber: a redemocratização e a liberalização econômica. Conforme Lima (2000), a influência

---

Segundo Amorim (2003), particularmente se o ministro de Relações Exteriores vem de fora da corporação, o Secretario Geral do Itamaraty é um homem muito forte. Esta reforma também instituiu a aposentadoria compulsória de quem ocupasse a mesma categoria funcional por 15 anos ou mais, passando a compor um "quadro-especial" até a aposentadoria efetiva, aos 70 anos de idade.

[231] Conforme Gosende, em entrevista em 11 de janeiro de 2012, em Rosário (Argentina): "Os presidentes dão a ordem, os ministros dão a ordem. Mas são os aparelhos [do Estado] que processam a ordem. Se o aparelho é favorável às mudanças, à ordem, a ordem é relativamente exitosa. Se os aparelhos não crêem na ordem, é muito difícil"

da política doméstica na formação da política externa depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produziria bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico de defesa do "interesse nacional" ou do "bem-estar da coletividade"[232].

As condições externas e internas que derivaram na política externa durante a ditadura militar, nesse sentido, favoreciam uma desvinculação da política doméstica. Enquanto a posição negociadora do governo consistiu na defesa da industrialização protegida, na demanda por tratamento diferencial e por exceções às regras do regime de comércio e, tendo em vista o tamanho reduzido do seu mercado em termos mundiais, a diplomacia não tinha de negociar ou trocar concessões para se beneficiar dos resultados liberalizantes das sucessivas rodadas de comércio. A norma do GATT de Nação Mais Favorecida automaticamente estendia aos demais países eventuais reduções tarifárias negociadas entre parceiros desenvolvidos, de forma que possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham característica de bem coletivo, no sentido de que nenhum setor econômico seria penalizado pelos seus resultados. Assim sendo, era racional para os atores empresariais e sindicais não participarem dessas negociações, ao mesmo tempo em que a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais, já que contava com uma delegação tácita daqueles setores para conduzir essas negociações. Isto é, os agentes diplomáticos representavam *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial: o nível de ratificação doméstica era supérfluo, pois o chefe de governo, diferentemente de uma situação de troca real, não precisava conciliar eventuais interesses contraditórios entre as duas arenas, nem estava sob a pressão cruzada delas (Lima, 2000).

As mudanças ocorridas interna e externamente nos anos 1980 e 1990, nesse sentido, inviabilizaram a possibilidade da condição de "carona" nas negociações multilaterais, de forma que a necessidade de criar uma agenda positiva com os EUA, a redemocratização, a crise do Estado e o fim do modelo de industrialização via substituição de importações e a

[232] O interesse nacional e o bem-estar da coletividade incluiriam, aqui, a defesa da integridade territorial e política e a proteção da sociedade contra o mercado, em um sentido derivado de Polanyi; a existência de um Estado desenvolvimentista e uma política externa cujo objetivo principal é aumentar a renda nacional (Lima, 2000, p.289)

abertura econômica implicaram a importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa. Esse novo contexto resultou

> [n]a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e [n]a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade da criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (Lima, 2000, p.295)

Isto é, a principal conseqüência da liberalização política e da abertura econômica da década de 1990 no Brasil foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Fatores como a obsolescência do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, o conseqüente adensamento das relações internacionais do país e a crescente politização da política externa brasileira, derivada de um maior ativismo no campo internacional de uma série de grupos de interesse (*stakeholders*) do plano doméstico, pressionaram o Itamaraty no sentido de abrir o processo de formulação da política externa (Faria, 2012). Ou seja, a pressão pelo desencapsulamento da produção de política externa brasileira tem se intensificado, com uma crescente demanda para que o processo de tornasse mais permeável às articulações, interesses e demandas de outros atores, estatais e societários[233] que, com a redemocratização, se fortaleceram e passaram a manter contatos com organizações da mesma natureza em outros países, aumentando o "ruído" e a pressão multilateral sobre os formuladores de políticas (Cason e Power, 2009; Faria, 2012).

Por um lado, a resposta do Itamaraty a essas novas demandas foi no sentido de intensificar o diálogo com entidades sociais, parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários, sindicalistas, ONGs e imprensa, além de aumentar a transparência do processo de decisão, principalmente durante o governo FHC: criaram-se a Seção Nacional da ALCA (SENALCA)[234], a Assessoria de Relações Federativas, o Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul, ademais dos esforços empreendidos para aumentar o diálogo com o Congresso e com a mídia (Barros, 1998). Isso se manifestou, por exemplo, durante a década de 1990, com uma crescente participação de atores sociais na formulação da política externa, com presença

---

[233] Faria (2008) lembra que não há estudos que comprovem, efetivamente, o insulamento da produção da política externa no período pré-1990.

[234] Esta seção era composta por representantes de 12 ministérios e 5 órgãos públicos, além de representantes do Congresso e de entidades civis, que se reuniam regularmente para tratar estratégias para as negociações e para avaliar seus resultados (Barros, 1998)

maior de Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais nas conferências mundiais no bojo das Nações Unidas (informação verbal)[235].

Por outro lado, a expansão da agenda internacional provocou outros tipos de adaptações. A internacionalização do Estado e das políticas públicas provocou uma maior necessidade de coordenação entre os diversos órgãos técnicos do governo, com a inclusão de novas temáticas, como meio ambiente, direitos humanos, crime organizado, fome, pobreza, desarmamento, biocombustíveis etc., que muitas vezes pressupõem a sobreposição de competências. Isso se expressa, por exemplo, no aumento do número de comissões interministeriais com participação do Itamaraty[236], na incorporação de temas da agenda diplomática por outras pastas ministeriais mediante agências de assessoramento internacional[237] e intercâmbio de funcionários, como se verá mais adiante (Figueira, 2009).

Foram instituídas mudanças também dentro do Itamaraty, a fim de dar conta das novas temáticas e da complexidade que os assuntos tomavam. Na gestão de Francisco Resek (1990-1992) foi criado o Departamento de Meio Ambiente; Celso Lafer (1992) introduziu duas novas sub-secretarias para temas econômicos e criou novas unidades temáticas (ambientais, econômicas, comerciais e de integração); Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) criou o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS), a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) e a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (CGPE); com Celso Lafer (2001-2002), desmembrou-se a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP) em Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Bilaterais (SGAB) e Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais (SGAM), o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DTE) passou a contar com a nova Divisão de Política Ambiental e

---

[235] Entrevista com o diplomata Gelson Fonseca Jr., por telefone, 02 de outubro de 2012.

[236] Segundo Figueira (2009), foram criadas um total de 23 comissões interministeriais, enquanto que, de 1988 a 2007, foram criadas 38. Se dividirmos entre período militar e democrático, os dados demonstram que, entre os anos de 1968-1984, doze comissões interministeriais foram criadas, ao passo que, de 1985 a 2007, o total chega a 49. Nos 20 anos que antecederam a Constituição Federal de 1988, (1968-1987) do total de 23 Comissões Interministeriais, 6 delas (26%) contaram com a participação do MRE. De 1988 a 2007, o Itamaraty esteve presente em 44,73% das comissões, sendo que participou de todas as comissões criadas em 1995, 1996, 1997 e 1999.

[237] No governo Lula, somente os Ministérios das Comunicações, Integração Nacional e Previdência Social não contaram com um órgão interno responsável pelo tratamento de matérias internacionais. Todas as demais pastas que integram a gestão deste presidente contavam com esse serviço, o que indica um aumento de diálogo burocrático no tratamento dos temas da agenda diplomática brasileira. (Figueira, 2009). É importante mencionar, no entanto, que há, entre os ministérios, competência diferenciada para atuar na PEB: os ministérios de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Defesa, por exemplo, pelas competências previstas, assumem a classificação verde, podendo representar a política externa brasileira fora do país. Outros ministérios resguardam o papel de coordenação internacional às assessorias (competência amarela), como o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério do Meio Ambiente. Há, ainda, o caso exclusivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que prevê ao ministro e ao ministério a mera função de assessor e consultor em assuntos internacionais. (De França e Badin, 2010)

Desenvolvimento Sustentável (DPAD), restaurou-se a Coordenação de Acompanhamento de Mecanismos Multilaterais (CAM) e criaram-se novas unidades no Departamento Econômico (organizações econômicas; acesso a mercados; propriedade Intelectual; e defesa comercial e salvaguardas) (Silva, Spécie e Vitale, 2010, p.19). Com isso, buscava-se uma certa especialização das funções geográficas e temáticas no âmbito interno do MRE, que, por sua vez, acarretaria o crescimento e a redefinição de seus quadros de forma mais adequada aos novos tempos, também como uma forma de não perder espaço para outros ministérios.

Nesse sentido, pode-se dizer que, ao longo dos anos 1990, a formulação da política externa foi sendo partilhada com outros órgãos do governo. Um exemplo claro nesse sentido foi a criação, em 1995, da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República que tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. A CAMEX é um colegiado do qual fazem parte os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a quem cabe a presidência da CAMEX, e os Ministros de Estado Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário[238].

Segundo Lampreia informação verbal[239], o fato de a presidência do órgão estar nas mãos do MDIC foi um elemento que alterou as relações de poder entre os ministérios em detrimento do MRE. Essa avaliação não é corroborada por alguns estudos empíricos, segundo os quais teria havido inclusive o fortalecimento do Itamaraty nas negociações comerciais. Isso devido à participação do MRE na CAMEX e à forma de distribuição da atenção presidencial, bem como pelo fato de o Itamaraty chefiar as delegações brasileiras diretamente relacionadas com as negociações, o que lhe conferiria acesso privilegiado à contraparte negociadora e a informações importantes que nem sempre estão disponíveis a outros atores domésticos (Farias, 2007; Ramanzini Jr. e Mariano, 2011). Assim, mesmo que não tenha havido grandes atritos entre o MRE e o MDIC no que diz respeito às diretrizes gerais do comércio exterior, de

[238] A Câmara tem como função definir diretrizes, bem como coordenar e orientar ações dos órgãos do governo que possuam competências na área de comércio exterior. Ademais, a Câmara deve ser previamente consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao tema, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais.

[239] Entrevista com o embaixador Luiz Felipe Lampreia, Rio de Janeiro, 08 de outubro de 2011.

forma que as tensões tenham-se concentrado em casos pontuais (informação verbal)[240], na maioria das vezes prevaleceu a posição do Itamaraty[241] (Farias, 2007).

De uma forma ou de outra, a Câmara tem grande função na organização do debate e na coordenação de posições que, muitas vezes, são decisões políticas que os governos devem tomar[242] – e aí pesam mais fatores como a relevância da decisão para o próprio presidente ou seu partido, especialmente em períodos eleitorais, como no caso da disputa dos lácteos ou dos automóveis[243] (informação verbal)[244]. E essa função de "organização" da política comercial, levando-se em conta todas as visões contraditórias que possam existir dentro do Executivo[245], fortalece sua posição negociadora internacionalmente e reforça a capacidade do Itamaraty como coordenador da política externa domesticamente. Nesse sentido, apesar de todas as mudanças no processo de tomada de decisão da política externa brasileira ocorridas a partir da redemocratização, mas fundamentalmente a partir da década de 1990, a função de *chefiar* o processo negociador não se alterou (informação verbal)[246].

Em certa medida, essa capacidade de chefiar/coordenar a formulação e execução da política externa se deve à própria organização e distribuição dos diplomatas pelo Executivo.

---

[240] Entrevista com o embaixador Celso Amorim (Brasília, 19/10/2012), com a ex secretaria de Comercio Exterior Rosaria Baptista (telefone, 15/10/2012), e com o diplomata Gelson Fonseca Jr. (telefone, 02/10/2012).

[241] Uma das exceções, mencionada por Lampreia (2010a, 2011), foi a disputa em torno do acesso ao mercado brasileiro de produtores lácteos da Argentina e do Uruguai, no âmbito do Mercosul. Ocorre que a indústria de laticínios no Brasil emprega um milhão de pessoas, em centenas de municípios. Então, à medida que começou a haver uma penetração dos produtos uruguaios e argentinos, houve uma reação forte dos produtores brasileiros, bem como de governadores e prefeitos, e o Brasil teve que tomar uma medida restritiva, contrariando a posição do Itamaraty. Houve também

[242] "O MDIC faz entrosamento com o setor privado e coloca posições na mesa. (...) Quando tem essa parte política muito envolvida, o assunto é discutido na Camex. Já sai do foro técnico e vai para o foro político. Porque aí eles podem ter outra visão diferente. Por exemplo, muitas vezes no setor, tecnicamente, o setor nosso de defesa comercial viu que haveria necessidade de colocar alguma medida comercial contra algum produto chinês. E chegava na Camex – porque isso aí passa pela Camex, a aplicação de medidas (inaudível) comercial – o ministro de Agricultura era contra, às vezes o MRE também apoiava o ministro de Agricultura, não por causa do produto em si, mas vendo o intercâmbio global, as exportações brasileiras para a China, que poderiam eventualmente ser prejudicadas por medidas dessa ordem, e às vezes a medida não era aplicada, ou era aplicada a um nível menor do que foi sugerido. Isso pode ter. Mas essa era uma decisão *política*. (...) O MDIC faz o trabalho técnico, mas a decisão política pode ser tomada diferentemente na Camex". (informação verbal – Rosaria Baptista)

[243] O Mercosul não era uma prioridade para as instituições econômicas brasileiras, de forma que muitas vezes não tinham a concepção da superioridade dos acordos de integração, do ponto de vista jurídico e político, sobre as decisões nacionais. Assim, o Itamaraty tinha sempre que ficar um pouco como uma espécie de um fiscal da observância dos compromissos do Mercosul, porque a tendência das autoridades brasileiras era a de ignorar os acordos. Isso criava rusgas. (Lampreia, 2010a)

[244] Entrevista com o embaixador Luiz Felipe Lampreia, Rio de Janeiro, 08 de outubro de 2011.

[245] "Evidentemente, você tem posições contraditórias, mas você tem um foro que organiza. Você tem posições contraditórias porque cada um vê o mundo de uma certa maneira. (...) O Itamaraty tem que olhar mais para a situação internacional, para os acordos que nós assinamos. O MDIC tem que olhar mais para o desenvolvimento industrial; Fazenda tem que olhar para a repercussão financeira de uma medida ou de outra..." (informação verbal - Entrevista com o diplomata Gelson Fonseca Jr, telefone, 02 de outubro de 2012.)

[246] Entrevista com o diplomata Gelson Fonseca Jr, telefone, 02 de outubro de 2012.

No Ministério de Relações Exteriores, é rara a presença de especialistas de outras pastas ou pessoas de fora da corporação, o que implica que os cargos são, em sua grande parte, ocupados por diplomatas de carreira. Em sentido inverso, a demanda por parte de outras pastas ministeriais de servidores especialistas em temas das relações exteriores foi praticamente 10 vezes maior do que a demanda do MRE por profissionais especialistas em assuntos adjacentes a competência técnica dessa burocracia: de 1988 a 2007, 750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias federais, enquanto apenas 77 funcionários de outras pastas ministeriais foram lotados no MRE para prestar serviços de natureza técnica sobre assuntos adjacentes à atividade diplomática como, por exemplo, assessores para assuntos jurídicos (Figueira, 2009). Essa rede formada por diplomatas em diversos locais na administração pública acaba por reforçar a posição do MRE e por contribuir para a formação de quadros de outros ministérios a partir do *ethos* do Itamaraty (Figueira, 2009; Faria, 2012). Com isso, mesmo que isso não implique um sistema de lealdades como o estabelecido pelo ministro de Economia na Argentina, é possível que funcionários de outros ministérios ajam segundo uma certa forma de encarar as negociações internacionais, propiciada por uma formação comum[247].

Ademais, pesa para a prevalência da posição do Itamaraty a autonomia dos diplomatas em relação às pressões sociais, pela ausência de normas e mecanismos de prestação de contas à população (Pinheiro, 2003; Jesus, 2009) e, também, pela falta de clareza e unidade, no governo, em relação aos rumos que devem ser tomados, resultado dos diversos interesses e visões de mundo que coexistem dentro do Estado. Como comentou em entrevista o ministro Celso Amorim, logo após a explicação dos objetivos dessa tese:

> Digo que você não deve buscar uma coerência, assim, total, porque não há. (...) São várias visões que coexistem em um governo. E o governo, como um todo, não é unitário e não tem clareza... (...) Então o governo está experimentando várias coisas, em várias direções, e elas não são necessariamente idênticas. (...) Eu me ocupei muito das negociações comerciais, como você sabe, sobretudo da OMC e da ALCA, também com União Européia e Mercosul, etc., e evidentemente as prioridades dos outros ministros da área econômica eram diferentes das minhas. Mas claro que isso também só foi possível porque não havia uma explicitação absoluta de uma outra direção. Então havia um certo grau de indefinição.

Talvez essa indefinição seja fruto da própria distribuição de poder entre os ministérios. A impressão que se tem é que, no Brasil, os ministérios estavam em posições mais ou menos equânimes, ao contrário da Argentina, em que um ministro claramente monopolizava o poder.

[247] Isso não significa, de forma alguma, que haja consenso ou unidade de opinião em torno de quaisquer temas. Pelo contrário.

Melhor dizendo, os governos da década de 1990, sobretudo o de Fernando Henrique Cardoso, estiveram marcados pela busca do equilíbrio macroeconômico como absoluta prioridade. No caso de FHC, isso significou que a figura do ministro da Fazenda, Pedro Malan, estivesse também em evidência, uma vez que sua pasta era responsável por garantir o cumprimento deste objetivo. O Itamaraty, nessa época, se alinhou com estes objetivos e, portanto, reduziu sua ênfase em política industrial e em políticas protecionistas[248]. Mas ainda assim, em temas que não batessem de frente com as orientações macroeconômicas, havia espaço para uma atuação mais autônoma dos negociadores internacionais.

> Eu estava em Genebra durante uma parte desse período e, para manter alguma ênfase em temas como TRIMS [*Trade Related Investment Measures*] e outros que poderiam interessar a nós, uma certa interpretação de TRIMS, para manter alguma ênfase nesses temas... Isso precisou de muito esforço lá de Genebra, porque a tendência aqui era levar uma coisa mais liberal, facilitar... Havia todo um dossiê que se chamava *Implementation*, que era um ponto na agenda da Rodada do Milênio, teria que ser também na Rodada de Doha, principalmente antes de Seattle. E por ali nós pusemos toda uma questão de busca de flexibilidades que tinham sido muito tiradas durante a Rodada do Uruguai. A Rodada do Uruguai foi realmente o impulso do neoliberalismo, com algumas resistências, mas foi nesse sentido. Então, nós queríamos recuperar algumas flexibilidades, Mas isso foi feito por iniciativa de Genebra. E aqui a Secretaria de Estado às vezes concordava, deixava andar, mas não tomava nenhuma iniciativa nesse campo. (...) Então contava a personalidade de quem estava lá... Claro que se fosse uma questão que eu fosse bater de *frente* com uma política do Pedro Malan ou outro, isso não entraria (informação verbal)[249].

Essa margem de ação dava a chance, inclusive, de se buscar apoio a determinadas políticas com outros ministros, passando ao largo do Ministério de Relações Exteriores. Um episódio claro que retrata essa possibilidade foi relatado por Paul Blunstein (2011), sobre as negociações da questão das patentes de remédios na Rodada de Doha da OMC. Duas versões de um parágrafo estavam sobre a mesa de negociação: a Opção I[250], defendida por África, América Latina e Ásia Meridional, indicava que os países em desenvolvimento teriam ampla autoridade para quebrar patentes usando licenças compulsórias, importação paralela e outros instrumentos desse tipo. A Opção II[251], apoiada pelos Estados Unidos, União Europeia, Suíça

---

[248] Uma das formas que a política externa se alinhava à prioridade pela estabilidade macroeconômica era na busca pela liberalização comercial, que traria respeitabilidade e credibilidade internacionais por seu (suposto) efeito antiinflacionário (Lampreia, 2010a).

[249] Entrevista com o embaixador Celso Amorjm, Brasília, 19 de outubro de 2012.

[250] A opção I dizia: "*Nada no acordo TRIPS impedirá que alguns membros tomem medidas* para proteger a saúde pública. Assim sendo, ao mesmo tempo em que reiteramos nosso compromisso com o Acordo TRIPS, afirmamos que o acordo será interpretado e implementado em apoio ao direito dos membros da OMC de proteger a saúde pública e, em particular, garantir o acesso a remédios para todos." (Blustein, 2011, p.183)

[251] A Opção II dizia: "Afirmamos a capacidade de um membro de usar, integralmente, os dispositivos contidos no acordo TRIPS que permitem flexibilidade para tratar de crises na área de saúde pública, tais como HIV/AIDS

e outras nações ricas, além da indústria farmacêutica, mantinha a quebra de patentes pelos países em desenvolvimento dentro de limites circunscritos.

Depois de horas de negociação dura entre o subsecretário de Estado dos EUA Alan Larson e o embaixador do Brasil na OMC, Celso Amorim, uma versão da Opção I saiu vitoriosa[252]. Em seguida, uma carta fazendo graves objeções ao compromisso chegou por fax a Doha, assinada por Alan Homer, o presidente da PhRMA (*Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*), e o presidente do grupo de trabalhos comunicou que membros que defendiam a Opção II queriam reabrir a discussão, possibilidade logo rejeitada por Amorim. Ocorre que Celso Amorim não era ministro e, portanto, não tinha plena autoridade para falar pelo governo brasileiro.

> Nesse momento, Amorim e seus colegas ficaram numa situação difícil. Eles sabiam que tinham de manter uma ameaça verossímil de bloquear a reunião de Doha se o texto fosse suavizado ainda mais. Eles tinham dúvidas quanto ao total apoio do chefe da delegação, o ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, um professor de direito internacional amante dos cachimbos e ex-embaixador na OMC. Mas ele tinha um ás na manga, porque outro membro, muito mais militante, da equipe de ministros do Brasil também estava em Doha – José Serra, ministro da Saúde, o principal artífice do programa brasileiro de tratamento de HIV/AIDS. A equipe de Amorim saiu freneticamente à procura de Serra, que estava num passeio, e voltou correndo para o Sheraton. O ministro da Saúde defendeu Amorim com unhas e dentes (Blustein, 2011, p.186).

O Ministério de Relações Exteriores, obviamente, estava ciente do que estava sendo negociado, mas o negociador sabia onde conseguir, no governo brasileiro, apoio para suas posições – no caso, com um ministro com posições menos liberalizantes do que o Ministro de Relações Exteriores, Lafer. Da mesma forma, o então ministro da Saúde, José Serra, sabia que a execução daquela política que lhe era cara estava na representação em Genebra, e passava ao largo do Ministério de Relações Exteriores[253] (informação verbal)[254].

Essa liberdade relativa dos diplomatas talvez tenda a aumentar com a crescente internacionalização das políticas públicas e com o que tem sido chamado de "horizontalização

---

e outras pandemias. Com esse propósito, um membro está apto a tomar as medidas necessárias para tratar dessas crises de saúde pública", (Blustein, 2011, p.183)

[252] "Em vez da proposição muito forte 'Nada no acordo TRIPS impedirá que alguns membros tomem medidas para proteger a saúde pública', a versão de compromisso dizia 'Concordamos que o acordo TRIPS não evita e não deve evitar que os membros tomem medidas para proteger a saúde pública'. E, em vez de dizer que o acordo deveria ser interpretado para 'garantir o acesso a remédios para todos', a palavra 'promover' substituiria 'garantir'" (Blustein, 2011, p.185).

[253] Há diversos outros casos que corroboram essa liberdade relativa de negociação dos diplomatas brasileiros. Amorim menciona, por exemplo, as negociações do Mercosul como algo conduzido pelo Itamaraty, que tentou tirar proveito da onda liberalizante dos anos 1990 para impulsionar o comércio regional, algo que não era, segundo o ministro, prioridade do governo Collor.

[254] Entrevista com o embaixador Celso Amorim, Brasília, 19 de outubro de 2012.

da política externa brasileira", isto é, um fenômeno caracterizado pela participação de diversos órgãos governamentais na formulação da política externa, em cooperação e coordenação[255] com o Itamaraty, em suas áreas de atuação específica, em muitos casos, via comissões interministeriais. Isto não implica, claro, que ele terá sempre uma posição vencedora na disputa interburocrática; pode ser que o apoio recebido em outras instâncias de poder dentro do governo não seja suficiente para garantir sua vitória. Assim, paradoxalmente, o compartilhamento de poder na formulação da política externa não parece ter diminuído capacidade de condução do Itamaraty desta política. E isso se deve, talvez, não somente ao fato de que a horizontalização da política externa abra mais possibilidades de apoio político à ação da corporação dentro do governo brasileiro, eventualmente desviando-se da oposição de uma ou outra autoridade[256], mas também devido ao loteamento de diplomatas em outros ministérios[257], às vezes por indicação, às vezes solicitados pessoalmente, quando conhecidos.

É nesse sentido, então, que se pode dizer que, na década de 1990, mesmo tendo que, pelo menos formalmente, compartilhar poder horizontalmente com outras unidades do Estado brasileiro, o MRE conseguiu absorver bem as novas formas de pressões domésticas, de outros órgãos governamentais e não governamentais, que buscam maior influência no processo decisório. O fenômeno que se observa seria mais uma abertura da produção da política externa, com uma maior exposição do Itamaraty às demandas da sociedade e de outros órgãos do governo, do que exatamente uma "horizontalização da política externa" propriamente dita, no sentido de que não há tanta competição entre os órgãos governamentais. Em outras palavras, essa dinâmica de produção da política externa tem o potencial de, inclusive, aumentar o poder do MRE no Estado brasileiro, na medida em que se torne fundamental na busca da superação de clivagens intragovernamentais e das divergências político-partidárias

---

[255] Carlos Aurélio Faria (2009) toma emprestada a diferenciação entre coordenação e cooperação feita por Celina Souza no contexto da discussão da problemática da gestão metropolitana, segundo a qual "A cooperação é requerida quando existe autonomia formal dos entes que participam da ação coletiva e a coordenação quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões, as quais têm um fluxo na direção 'de cima para baixo'" (Souza 2006 apud Faria, 2009, p.8). Nesse sentido, o Itamaraty buscaria coordenar as atividades dos demais atores e agências do governo federal em matéria de política externa, uma vez que todos compartilham a mesma fonte de autoridade, e cooperar com os governos subnacionais, que têm certa autonomia como entes federados, e com os agentes societários, que gozam de autonomia formal.

[256] Vale ressaltar, aqui, que, no caso relatado por Celso Amorim e Paul Blustein, a respeito das negociações no âmbito da Rodada Doha, o ministro de Relações Exteriores era Celso Lafer, um membro alheio à corporação diplomática profissional.

[257] Não temos dados da estrutura ministerial nos anos 1990, mas no governo Lula, dos 23 ministérios (dados de junho de 2009), todos, à exceção do MRE, por motivos óbvios, e do Ministério da Integração Nacional, têm instituídas Secretarias de Relações Internacionais, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais, ou órgãos semelhantes. Ademais, todas as oito Secretarias que têm status de Ministério também possuem órgãos do gênero, bem como os seis outros órgãos do governo federal que desfrutam do mesmo status. (Faria, 2009)

(Faria, 2012). Com isso, sua legitimidade doméstica poderia ser incrementada – o que, conforme Putnam (1988), ampliaria sua capacidade de barganha no plano internacional.

4.4. Instituições e trajetórias dos Ministérios de Relações Exteriores

A partir do que foi exposto na seção anterior, percebemos alguns pontos em comum e outros tantos divergentes na comparação dos processos decisórios da política externa argentina e brasileira. O primeiro ponto a que devemos chamar a atenção diz respeito ao fato de que a produção da política externa se concentrou fundamentalmente na cúpula do Executivo, com papel preponderante para o Presidente da República. Isso vale especialmente para as diretrizes gerais e os temas de alta importância estratégica – temas rotineiros ou de menor relevância, segundo critérios do próprio governo, foram tratados nos escalões mais baixos da hierarquia (Lechini, 2001; Figueira, 2009).

Em parte, isso se deve ao sistema de governo presidencialista, vigente tanto na Argentina quanto no Brasil. Cabe ao chefe de Executivo, de maneira exclusiva, manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, além de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, e celebrar a paz e declarar a guerra. Assim, era de se esperar que os presidentes tivessem um papel absolutamente central no planejamento, na execução e na tomada de decisão acerca das ações do país em âmbito internacional. Essa atuação pode-se dar, como alguns autores já afirmaram, tanto no sentido de "árbitro" quanto de "executor" da política externa, a depender de quanto se envolve ativamente na prática de diferentes estilos de diplomacia (CERIR, 1994). Isto é, que o chefe do Executivo atue respondendo a um ou outro papel dependerá de suas características pessoais, do sistema de alianças do políticas, do peso específico que possam adquirir determinados ministros ou ministérios, do equilíbrio de poder que mantenha o governo ou do grau de identificação entre o presidente e o ministro (CERIR, 1994).

Por mais que os presidentes se envolvam na condução da política externa, no entanto, algum grau de autorização presidencial aos ministros sempre é necessário, seja por omissão, delegação de poder ou afinidade de pontos de vista entre o presidente e o ministro. Por determinação legal, o ministro de Relações Exteriores é o representante substituto do presidente na política externa. Na Argentina, o Decreto n.2082 de 7 de dezembro de 2011 estabelece que cabe ao Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECIC) assistir o Presidente da Nação e o Chefe de Gabinete de Ministros no que tange à

elaboração de objetivos e políticas e execução de planos, programas e projetos concernentes a aspectos políticos, jurídicos, econômicos e comerciais, consulares, culturais e/ou de cooperação[258] diante dos governos estrangeiros e organizações internacionais. No Brasil, é o decreto n.7.304 de 22 de setembro de 2010 que determina que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) seria o órgão político cuja missão institucional é auxiliar o presidente na formulação da política externa, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos e Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da Sociedade brasileiros no exterior.

O que se viu, no entanto, é que no caso da Argentina, o Ministério de Economia, sob Cavallo, desempenhava um papel superlativo no que diz respeito à condução da política externa, deixando ao Ministério de Relações Exteriores um papel secundário nesta que seria, em tese, sua função primordial. Em parte, isso se deve à priorização da agenda econômica pelo governo Menem, o que dava ao ministro Cavallo um grande poder em relação a seus pares, mediante autorização (ou legitimação) do presidente. Contudo, no Brasil também houve uma grande preocupação com a questão econômica e a inserção na nova ordem mundial, mas o Itamaraty continuou jogando um papel fundamental na formulação e execução da política externa brasileira.

Essa diferença pode ser atribuída à pouca importância conferida, pela Argentina, à sua política externa e, portanto, ao principal instrumento da política externa, que é a Chancelaria (Cisneros, 2005). Para Cisneros,

> a política externa foi pouco mais do que o exercício de relações públicas, de levar-se mais ou menos bem com o resto do mundo, mas não constitutiva das decisões políticas importantes. (...) A política externa na Argentina foi sempre uma atividade "quase"marginal, seguramente não foi uma atividade estreitamente vinculada com as políticas de fundo. (Cisneros, 2005)

No Brasil, ao contrário, a política externa tem sido considerado parte da política nacional. E mais do que isso, o Itamaraty é visto não como mais um ministério entre outros, mas como uma linha institucional de continuidade da própria concepção do Estado brasileiro, uma organização que corporifica o coração e a alma o "ser nacional", expressando essa

[258] Entre estes aspectos constam a formulação e participação da República Argentina nos processos de integração regional, participação nos organismos internacionais em temas de interesse global (governança global, direitos humanos, meio ambiente, operações de paz, desarmamento, entre outros), elaboração, registro e interpretação dos tratados, pactos, convênios, protocolos, acordos ou qualquer outro instrumento de natureza internacional, em todas as etapas da negociação, adoção, adesão, e denúncia, intervenção em controvérsias relativas a questões de fronteira e soberania, litígios comerciais, formulação condução dos processos de integração regional, bem como a participação em negociações econômicas e comerciais bilaterais e multilaterais, proteção e assistência aos cidadãos e interesses argentinos no exterior, e a negociação de acordos de cooperação, em coordenação com respectivos ministérios e demais organismos nacionais competentes.

condição como o guardião da política externa, a ponto de uma das principais figuras históricas relevantes ser um diplomata – o Barão do Rio Branco (Puntigliano, 2008).

Assim, na Argentina, o Ministério de Relações Exteriores desempenha um papel importante quando o presidente dá poder ao titular dessa pasta, mas não em função da força da burocracia, ao contrário do Brasil. A oscilação de poder do MRECIC e de sua capacidade de definição da política externa dentro da estrutura da administração pública argentina remonta a governos anteriores[259], ao passo que, no Brasil, um traço marcante na condução da política externa brasileira das últimas décadas tem sido a grande concentração de poder decisório nas mãos do Itamaraty[260] (Amorim Neto, 2012). Essa diferença está relacionada à própria trajetória da instituição, ao processo de institucionalização do Ministério e fortalecimento diante das outras agências do Executivo.

O Itamaraty é reconhecido como uma das poucas instituições que, no sistema brasileiro, têm autoridade, entendida aqui como o reconhecimento de uma hierarquia cujo direito e legitimidade têm uma aceitação que independe do uso do poder de coerção ou do peso da argumentação (Lafer, 1993). Este reconhecimento é fruto do gradual fortalecimento dos diplomatas e do MRE na formulação da política externa e na expansão desses atores para outros ramos da burocracia estatal, iniciado com a construção de uma estrutura racional e burocratizada, no sentido weberiano, da instituição[261], a partir de 1910 e intensificada após-1945, com a criação do Instituto Rio Branco, com a ampliação da base social de seleção, aquisição crescente de autonomia face a influências exógenas e vigência de uma carreira mais meritória. Ademais, os cursos de formação a que são submetidos os diplomatas têm sido um mecanismo eficiente na homogeneização dos quadros e na manutenção de um alto grau de coesão e um *espirit de corps* bem desenvolvido entre seus membros. (Cheibub, 1985). Mas mais do que isso, a influência do Itamaraty nas formulações das posições internacionais do Brasil teve um grande impulso depois do golpe militar de 1964:

> Devido ao nível de profissionalismo dos diplomatas, os militares tendem a deixar mais espaço para que o Itamaraty atue na área externa. Isto se deve ao

---

[259] Russell (1990a) aponta a perda de poder da Chancelaria diante do ministro de Economia Martínez de Hoz, durante a ditadura militar. Em seguida, no governo Alfonsín, o Ministério de Relações Exteriores e Culto, com Dante Caputo, recupera a centralidade na condução da política exterior.

[260] Ao analisar a condução e os determinantes da política externa brasileira de 1946 a 2008, Amorim Neto (2012) observou também que, em alguns momentos, tiveram participação as Forças Armadas, e que o Ministério da Fazenda também tiveram alguma voz, cujo peso variou de governo a governo, ao sabor da conjuntura econômica nacional e internacional.

[261] Cheibub (1985, p.123) argumenta que a transformação em uma estrutura racional e burocrática não é um processo particular do Itamaraty. O próprio Estado brasileiro modernizou-se ao longo do período, notadamente após-1930, quando se aceleram as tendências à centralização e burocratização da administração pública brasileira.

> fato de que, do ponto de vista militar, o retorno de civis a posições relevantes no processo político brasileiro depende da credibilidade que este grupo seja capaz de estabelecer, perante os militares, de que "adquiriu competência". Como as carreiras diplomática e militar possuem diversos traços em comum, é fácil para os militares reconhecerem nos diplomatas algumas das características positivas que vêem em si próprios. Neste reconhecimento influi, também, a circunstancia de ambas as carreiras terem tido um desenvolvimento bastante similar no Brasil (Cheibub, 1985, p.129)

Na Argentina, independente do nível de profissionalismo ou de capacidade individual dos diplomatas, o Ministério de Relações Exteriores, como instituição, nunca gozou de tanta autonomia. Neste país, tanto o próprio ministério quanto o *Instituto de Servicio Exterior de la Nación* (ISEN), órgão criado em 1963 como um esforço para profissionalizar os funcionários do Serviço Exterior da Argentina, tiveram seu funcionamento marcado pela instabilidade institucional e pelas mudanças produzidas entre governos democráticos e golpes de Estado, que debilitavam as normas que eram modificadas pelas necessidades do governo de turno (Russell, 1990a; Rizzo, 2012).

Como o Instituto Rio Branco, o ISEN foi um dos poucos âmbitos da administração pública nacional que teve um sistema de promoção e uma preparação profissional autônoma de acordo à carreira, mas esteve submetido a múltiplas tensões políticas, especialmente durante as ditaduras militares que atravessaram seu recorrido[262]. A instituição de formação anterior, a Escola de Política Internacional, teve suas atividades interrompidas com o golpe de 1955. O decreto que fundou o ISEN também foi revogado um ano depois de criado, de forma que o instituto retomou suas atividades de formação em 1966 e em 1969 o governo de Juan Carlos Onganía (1966-1970) ditou uma lei que restituiu a situação de 1963, consolidando o principio de ingresso exclusivamente para a categoria inicial da hierarquia e restabelecendo a realização de cursos para o ingresso e para a melhor seleção nas categorias superiores do Serviço Exterior da Nação, formando ao longo de toda a sua carreira estes funcionários (Rizzo, 2012).

A autonomia do ISEN sofreu mais um revés com o golpe de 1976. Os militares impuseram uma nova regra determinando que as salas não poderiam ser usadas fora das horas de aula, por exemplo, para reunião, implicando uma perda na capacidade de reflexão, diálogo

[262] Houve algumas iniciativas de formação de um quadro diplomático anteriores, que remontam a partir de 1923, com a primeira disposição legal sobre a carreira consular. Em 1947, foi sancionada a lei que regia o Serviço Exterior e estabelecia que o ingresso à carreira se daria pelos escalões inferiores, concretizando a ideia de promoção escalonada. Logo depois, foi criada a Escola de Política Internacional, primeira instituição formadora do Serviço Exterior, mas interrompidas com golpe de 1955 (Rizzo, 2012).

e discussão para a corporação diplomática[263]. Eles também alteraram a forma de seleção dos diplomatas, com investigação dos candidatos e exigência de três cartas de recomendação, em que predominavam as vinculadas ao poder político de turno, como os integrantes das forças armadas. Também se encontravam pedidos expressos para "facilitar" o ingresso, ou "considerar" as recomendações na hora de realizar as qualificações, a pessoas vinculadas com os altos quadros militares, argumentando a coincidência de seus valores patrióticos com os do processo político em marcha. Este novo requisito não estava vinculado ao mérito acadêmico que havia prevalecido no ISEN até este momento, mas sim a validar ante o poder político a coincidência ideológica (Rizzo, 2012, p.11). Durante estes "anos de chumbo", o ISEN perdeu em alguma medida a autonomia alcançada, à diferença dos diplomatas brasileiros, que, inclusive, atravessaram a ditadura militar quase sem cassações políticas[264] (Cheibub, 1985)

Outro aspecto que reduziu o grau de autonomia do Ministério de Relações Exteriores da Argentina diz respeito à dinâmica política da ditadura militar de 1976, que se diferenciou também da brasileira. Na Argentina, a Junta Militar desarticulou a burocracia depois do golpe[265], e as disputas de poder entre as Forças militares que compunham a Junta e entre esta e o Executivo[266] reduziram, mais uma vez, a capacidade de atuação do Ministério de Relações Exteriores. Conforme Russell, a divisão do aparato estatal em um sistema de "cotas" (33% para cada Força), que, na maioria dos casos, não respondeu a critérios funcionais ou de especialização, mas a decisões arbitrárias impulsionadas pela obsessão de cada Arma de não perder espaço de poder em benefício das outras, fez com que os funcionários militares

---

[263] Esta medida era similar à que regia em todo o âmbito nacional, tendente a evitar os espaços de reflexão política.

[264] Talvez essa "blindagem" do Itamaraty em relação à repressão militar esteja relacionada à cooperação da corporação diplomática com o regime militar brasileiro, "seja participando ativamente do processo de "depuração" interna promovida pelos inquéritos ideológicos no período inicial da ditadura, seja montando um aparato de espionagem que atuava preferencialmente nos países onde havia maior número de exilados brasileiros. Sua colaboração foi estreita com as principais agências responsáveis pela repressão no Brasil, como o SNI, com o Exército, com a Marinha e com a Aeronáutica, por meio de suas respectivas agências especializadas, a saber: o CIE, o Cenimar e o CISA" (Penna Filho, 2009). Recentemente, foram divulgados documentos que estabelecem conexões entre Francisco Azeredo da Silveira, titular do Ministério de Relações Exteriores no governo Geisel (1974-1979) e a Operação Condor (Pignotti, 2013).

[265] Além de alterar as relações de força na sociedade civil, conforme capítulo II, os militares tiveram a mesma atitude em relação à burocracia herdada, expulsando e deslocando vários funcionários em todas as agências do Estado, e modificando hierarquias, jurisdições e competências. Com isso, introduziram no aparato estatal um fator adicional de fragmentação e rigidez devido à inevitável proliferação de pessoal que se opunha aos objetivos e orientações do regime militar, e levou a que, por razões de sobrevivência, a maioria da burocracia estatal colocasse seu instinto natural de conservação muito acima dos critérios de desempenho ou metas (Russell, 1990a).

[266] O Processo de Reorganização Nacional, nome pelo qual ficou conhecida a ditadura militar vigente na Argentina de 1976 a 1983, era dirigida por uma Junta de Comandantes das três forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica). O mando direto do país, no entanto, ficaria nas mãos de um Presidente, com faculdades executivas, legislativas e judiciárias, designado e supervisionado pela Junta.

designados nas distintas áreas do Estado colocassem suas primeiras lealdades nas suas respectivas forças, como esperado da lógica castrense, e não nas autoridades militares a cargo do governo, o que gerou estados de inércia e mecanismos de veto recíproco (Russell, 1990a).

Isso significou que a Chancelaria, a cargo da Marinha, e, conseqüentemente, a produção da política externa entrassem nas disputas de poder pessoais do representante da Marinha na Junta Militar, Emilio Eduardo Massera, e o presidente e representante do Exército, Jorge Rafael Videla. Ademais, para além da disputa entre Videla e Massera, um segundo elemento que contribuiu para a fragmentação e incoerência do processo decisório durante este período foi a ação externa levada a cabo pelo ministro de Economia, Martínez de Hoz, que atuava como um *primus inter pares* no gabinete de Videla, com quem, inclusive, mantinha ótima relação. Assim, em pouco tempo, Martínez de Hoz se converteu no único interlocutor privilegiado pelos atores estatais e não estatais do mundo capitalista desenvolvido, deslocando os titulares do MREC. Martínez de Hoz desenvolveu uma intensa atividade diplomática, que transcendeu os temas econômicos e as relações transnacionais, provocando, conseqüentemente, permanentes fricções com a Chancelaria e, segundo os casos, com distintos setores das Forças Armadas. Mesmo mais tarde, com a redistribuição dos ministérios entre as Armas, e com a troca da chefatura na Junta, vários episódios de política exterior foram decididos não em função de seu conteúdo diplomático, mas sim de sua influência na política doméstica e disputas de poder intragovernamental (Russell, 1990a).

O MREC retomou a centralidade na condução da elaboração e prática da política externa durante o governo Alfonsín, com Dante Caputo como chanceler. A Chancelaria manejou os temas da agenda político-diplomática e estratégico-militar, e compartilhou com as agências econômicas do Executivo, não sem conflitos burocráticos, a condução das questões econômicas e financeiras (Russell, 1990a). Não obstante, vale a pena ressaltar que a retomada da centralidade do MREC não implicou o crescimento da importância da burocracia na tomada de decisão: a cúpula dessa agência estatal, onde se concentrou o poder decisório, era integrada essencialmente por funcionários de origem política, que não faziam parte da burocracia. Essa tendência continuou no governo Menem, quando cerca de 40% do quadro de embaixadores eram ocupados por políticos (Busso e Bologna, 1994)

Como já foi dito, estes embaixadores políticos raras vezes são pessoas que se destaquem por seus conhecimentos em temas internacionais. Pelo contrário, em geral, são amigos do presidente ou membros da classe política que se têm que “premiar ou consolar”

porque perderam alguma disputa ou estão esperando para outra[267] (Cisneros, 2005), ou ainda como uma forma de limitar deliberadamente o poder do burocrata (informação verbal)[268]. Um político que ocupe uma posição na diplomacia é um "sapo de outro poço", conforme Gosende, que não só muitas vezes não detém o conhecimento técnico do assunto tratado, como também desconhece os códigos e sistemas de comunicação compartilhados pelas corporações diplomáticas internacionais. Ou, no caso de indicações de pessoas com claro conhecimento técnico e capacidade negociadora, como Félix Peña para o Mercosul, pode ser que a pouca inserção na corporação diplomática lhes imponha obstáculos extras para o desempenho de sua função, como a falta de informação, especialmente na falta de um elemento aglutinador.

No Brasil, grande parte da burocracia é ocupada por funcionários de carreira, que passam pelo processo de formação e socialização no *ethos* do Itamaraty, como já se mencionou. No Itamaraty, o chanceler pode não ser de carreira, e com freqüência não o é: de 1985 a 2010, somente 45% dos ministros de Relações Exteriores eram burocratas ou diplomatas de carreira, ainda que a longevidade no cargo dos ministros oriundos da corporação tenha sido maior do que à dos alheios a ela[269] (Figueira, 2009; Amorim Neto, 2012). Mas todos os outros membros necessariamente são diplomatas de carreira, inclusive o secretário-geral (segundo na hierarquia diplomática). Foi mais comum a nomeação ao posto de ministro de especialistas (73% de 1985 a 2010), com presença relativamente baixa de titulares do Itamaraty com cadeira no Congresso (Amorim Neto, 2012), e, sobretudo quando o ministro é de fora da corporação, o secretário-geral é alguém muito forte, com muito poder relativo (Amorim, 2003).

Isso não quer dizer que o Itamaraty reine absoluto na política externa brasileira. Pelo contrário, como o ministro Lampreia (informação verbal)[270] deixou claro, sempre há disputa por território entre os ministérios. Essa disputa se expressou, por exemplo, na luta pela manutenção da área de Comércio Exterior no MRE, quando da reforma administrativa de

---

[267] "A Chancelaria é tomada como a lixeira nuclear da política, em que as pessoas que não são especialistas, e que não lhes interessa demasiado [o tema], e ninguém se importa que estejam aí um par de anos até terem uma candidatura a um cargo eleitoral. (...) A classe política usa a Chancelaria como um lugar de espera para um destino melhor" (Cisneros, 2005)

[268] Entrevista com o diplomata Hector Gosende, Rosario, 17 de janeiro de 2012.

[269] Os diplomatas de carreira comandaram o MRE por mais que o dobro do tempo. Os não diplomatas foram ministros por aproximadamente 167 meses, apenas 29,50% do tempo total de 566 meses (de abril de 1964 até junho de 2011) (Faria, 2012). A considerar somente os governos analisados nesta tese, a tendência se manteve: houve mais ministros de fora da corporação (Francisco Rezek, Celso Lafer, Fernando Henrique Cardoso e, novamente, Celso Lafer), mas os ministros de carreira (Celso Amorim e Luiz Felipe Lampreia), somados, se mantiveram por mais tempo no cargo.

[270] Entrevista com o embaixador Luiz Felipe Lampreia, Rio de Janeiro, 08 de outubro de 2011.

Collor. Também esteve clara quando da disputa com o MDIC em relação a algumas negociações comerciais, como lácteos, automóveis e brinquedos. Mas estas são disputas comuns dentro do governo, e são reflexos dos diversos interesses dos atores sociais e políticos que têm alguma voz na política externa, direta ou indiretamente, muito em função dos efeitos distributivos que essas políticas potencialmente terão.

De qualquer forma, o que se argumenta neste trabalho é que a diferença de trajetórias da burocracia tem reflexos na condução da política externa e no poder desempenhado pela instituição dentro do governo. Na Argentina, o que se vê é uma permeabilidade maior da Chancelaria aos jogos políticos nacionais, o que resulta freqüentemente em seu envolvimento em disputas que pouco têm a ver com a política externa (Cisneros, 2005), enquanto no Brasil essa permeabilidade é, senão reduzida, pelo menos controlada. Essa diferença traz algumas implicações para a forma e conteúdo da política externa de ambos os países.

Uma primeira implicação dessa diferença institucional foi tratada por Arbilla (1997), e diz respeito ao ingresso das ideias no processo de formulação dos quadros conceituais das duas diplomacias. Na Argentina, o predomínio de uma "lógica política" e a capacidade do presidente ou do ministro de Economia de inserir no quadro burocrático do MRECIC um núcleo próprio de assessores e embaixadores explicaria a pouca restrição institucional para a mudança substantiva ocorrida nos quadros conceituais da diplomacia argentina da década de 1990. Embora exista uma certa memória institucional sedimentada ao longo do tempo e preservada pelo corpo diplomático profissional, as tradições e os princípios da atuação externa na Argentina pertencem basicamente aos partidos políticos, de forma que redefinições substantivas dos quadros conceituais acontecem com certa facilidade com as mudanças de governo, já que cada geração de funcionários encontra poucas inibições institucionais (Arbilla, 1997).

No Brasil, Arbilla argumenta, a "lógica institucional" resultante do papel central desempenhado pela corporação diplomática, mantenedora, de certa forma, de valores tradicionalmente aceitos pelas elites políticas (civis e militares), faz com que as inovações conceituais tendam a ser filtradas ou traduzidas em formas mais compatíveis com o chamado "acervo diplomático do país". Nesse sentido,

> Rupturas explícitas com o passado são improváveis e as mudanças conceituais acontecem seja por via da incorporação da nova ideia após prévia neutralização de seus conteúdos mais incompatíveis com a orientação institucional do MRE, seja pela via da redefinição de algum conceito-chave que passa a incorporar a nova ideia, porém sob uma aparência de continuidade (Arbilla, 1997)

Dessa forma, foi possível reorientar algumas políticas tradicionais do Brasil – como a questão nuclear e a adesão a regimes internacionais – sem abandonar o discurso tradicional de "busca por autonomia e pelo desenvolvimento" como elemento norteador fundamental da política externa brasileira[271].

No mesmo sentido, Daniel Castelan (2009) também aponta a configuração institucional como a principal variável explicativa da diferença entre o MRE e o Ministério de Economia do Brasil no que diz respeito à incorporação de idéias neoliberais à política comercial brasileira a partir do final dos anos 1980 e década de 1990. Isto é, a reforma administrativa[272] levada a cabo no governo Collor a fim de "extirpar" interesses privados na formulação da política econômica por meio da eliminação dos canais de participação de grupos privados abriu caminho para a concentração da formulação da política comercial nas mãos de um pequeno grupo de economistas. O MRE, por sua vez, não sofreu reforma tão significativa, e suas características favoreciam a reprodução das idéias desenvolvimentistas, enraizadas na instituição[273]. Desta forma, a substituição de diplomatas econômicos do Itamaraty por um quadro de profissionais de fora da corporação diplomática – e que tinham formação acadêmica diversa – teria sido essencial para fortalecer o núcleo liberal e quebrar a resistência da burocracia às idéias liberalizantes na posição brasileira na Rodada do Uruguai do GATT[274].

---

[271] Arbilla (1997) ressalta, também, um segundo elemento que estimula ou inibe mudanças dos quadros conceituais da política externa: as condições de aceitabilidade das novas políticas em cada contexto político nacional, que envolvem a estrutura do discurso político e a dinâmica da formação de coalizões políticas. Nesse sentido, as ideias devem ser aceitas no contexto político mais amplo, e se consolidam quando cumprem a função para a qual são incorporadas: outorgar legitimidade e formar consensos em torno da política externa. E essa condição – isto é, seu grau de persuasão – não depende diretamente de seu conteúdo, mas, sim, fundamentalmente, do significado específico que estas ideias adquirem em cada contexto político e pela maneira como aparecem relacionadas com outras propostas políticas e com as experiências do passado.

[272] Foi criado o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), que acumulou funções dos antigos Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Fazenda e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República (Seplan). Houve também a criação do Departamento de Comércio Exterior (Decex), subordinado à recém-criada Secretaria Nacional de Economia (SNE), sob os auspícios do MEFP, que passou a centralizar as ações de política comercial. A Cacex, anteriormente vinculada ao Banco do Brasil, foi extinta e sua função transferida à Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC), subordinada à Decex/SNE/MEFP; e as funções da antiga Comissão de Política Aduaneira (CPA), também extinta, foram transferidas à Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), também subordinada ao Decex/SNE/MEFP (Castelan, 2009, p.75)

[273] Tais características incluem: a cultura organizacional, a estrutura de promoção e indicação de cargos, a capacidade de criar paradigmas de política externa e a relativa autonomia perante outras burocracias e outros setores sociais (Cheibub, 1985; Lima, 1994; Arbilla, 1997; Castelan, 2009)

[274] Até a indicação de Rubens Ricupero para o principal posto econômico da diplomacia – a Missão Brasileira em Genebra –, em 1987, havia uma espécie de hegemonia dos "diplomatas economistas", o que garantia continuidade na condição da política exterior brasileira. Tradicionalmente, os chefes de delegação percorriam uma carreira de postos "econômicos" no Itamaraty, passavam pelo Departamento Econômico e posteriormente ascendiam a Genebra, para conduzir as negociações no GATT, o que favorecia a reprodução de idéias econômicas entre os membros desses grupos. A ruptura se deu no governo Sarney, e foi mantida e acentuada sob

Como já se mencionou, Casarões (2012) e Velasco e Cruz (2004) apontam para a mesma direção de um fortalecimento do núcleo liberal dentro do Itamaraty, em detrimento dos mais nacionalistas ou desenvolvimentistas – o que não contradiz o fato de que a participação de pessoas extra-corporação no processo decisório tenha sido funcional para este propósito. De uma forma ou de outra, as características institucionais parecem ter implicações que extrapolam a incorporação de novas ideias nos quadros conceituais da política externa, com impactos sobre as relações entre os diversos atores políticos e sociais na formulação e execução das políticas externas, atingindo também a capacidade negociadora internacional de cada país.

4.5. Considerações finais: as diferenças institucionais e seus impactos sobre a capacidade negociadora

A década de 1990 marcou uma inflexão na forma de se pensar e fazer política externa. As transformações na estrutura de poder internacional, com o fim da Guerra Fria e do desmantelamento da URSS, e suas imbricações com a nova fase do capitalismo global impuseram novas condições à inserção internacional dos países, em especial aos países em desenvolvimento. Sem dúvida alguma, essas mudanças instauraram um clima de época extremamente favorável à liberalização da economia mundial e à livre circulação de capitais.

As políticas externas da Argentina e do Brasil na década de 1990 experimentaram uma guinada importante, afastando-se de posições internacionais tradicionais. Na Argentina, houve uma aproximação sem precedentes com os Estados Unidos, que pautou grande parte do novo posicionamento tanto em temas políticos quanto econômicos. A principal preocupação da Argentina na década de 1990 girava em torno de sua reinserção na economia internacional, e foi essa a questão que pautou todas as políticas públicas, inclusive a política externa. Muitas das posições tradicionais argentinas foram modificadas em função de se evitar conflitos com as potências ocidentais, a fim de angariar apoio nas negociações com os organismos multilaterais de crédito e a banca privada de capitais, como um primeiro passo para reiniciar o diálogo econômico no nível internacional. A ideia era a de que a reincorporação na economia internacional (via abertura e liberalização da economia) teria como condição sua inserção no esquema político e de segurança internacional (via aliança com o Ocidente).

Collor, que indicou ministros e secretários-gerais mais favoráveis às idéias de modernização defendidas pelo presidente e sua equipe econômica.

No Brasil, a nova interpretação da conjuntura internacional e das possibilidades de ação implicou também a revisão da posição em relação a diversos regimes internacionais. As mudanças na ordem geoestratégica, o processo de globalização junto com a regionalização da economia, o esgotamento do modelo econômico orientado para dentro e induzido pelo Estado e a democratização do regime político contribuíram, cada um a seu modo, à crise dos dois paradigmas clássicos da diplomacia brasileira: o americanista e o globalista (Lima, 1994). O resultado foi também a incorporação dos novos temas na agenda diplomática brasileira e a adesão a vários regimes internacionais, com um claro objetivo de mostrar-se como um país moderno, aberto, um bom destino para investimentos.

De fato, ideias como paz, democracia e direitos humanos passaram a prevalecer nas relações internacionais, impondo custos severos a países como a Argentina ou o Brasil que não estivessem dispostos a sustentá-lo (Cruz Jr., 2013). Havia também uma forte pressão pela liberalização econômica, impulsionada, seguramente, pelas transformações no capitalismo global, pelos Estados Unidos e pelas organizações multilaterais de crédito. Não obstante, essas condições sistêmicas não são suficientes para explicar completamente a guinada na política externa, tanto que se podem observar diferenças fundamentais entre países que compartilhavam posições similares na estrutura de poder internacional e enfrentavam os mesmos tipos de problemas domésticos, como Argentina e Brasil.

A questão que se colocou, aqui, foi: qual foi o papel dos ministérios de Relações Exteriores sobre a condução da política externa na Argentina e no Brasil da década de 1990, como parte de uma estratégia de inserção internacional mais ampla? Tendo em vista que um governo é formado por diversos órgãos e instituições, cada qual com missões e prioridades distintas, como se compatibilizaram as diferenças? E quais são as implicações do processo de tomada de decisão sobre as negociações internacionais?

O que se viu foi que, nos casos analisados, a distribuição de poder entre os ministérios, fruto da própria trajetória de institucionalização dessas instâncias de poder, foi um fator fundamental para determinar a formulação e a execução da política externa. Na Argentina, pode-se identificar pelo menos dois momentos: o primeiro, com uma presença marcante do ministro de Economia Domingo Cavallo como centralizador das decisões concernentes à inserção internacional argentina – o que, lembremos, implica não só um conjunto de políticas econômicas domésticas, mas também a política externa. O segundo momento foi já depois de sua saída do governo, quando as relações interministeriais parecem se equilibrar, mas a Argentina perde o elemento aglutinador, que concentrava as decisões.

Enquanto esteve presente Domingo Cavallo, o Ministério de Relações Exteriores esteve subordinado aos desígnios do ministro de Economia e sua equipe, o que diminuía o impacto da já reduzida tradição diplomática sobre o processo não só de formulação da política externa, mas também de sua implementação. A influência das estruturas de crença do presidente e/ou do ministro responsável na formulação de política externa era evidente em função da fragilidade institucional da chancelaria argentina, que não possui muita autonomia diante das nomeações políticas. Essa característica permite uma maior oscilação das posições internacionais, conforme a orientação política-ideológica do mandatário de turno.

Quando Cavallo saiu do governo e as relações interburocráticas se equilibraram, perdeu-se o elemento coordenador da política externa. A Chancelaria não foi capaz de assumir essa função, e o fato de não haver diplomatas ocupando cargos em outros ministérios não permite uma "unificação" de posições, ou pelo menos o estabelecimento de uma unidade "lógica" na forma como essa posição é definida. Assim, a falta de coordenação dos diversos interesses e visões de mundo do governo parece ter exposto as contradições do governo às contrapartes e, dessa forma, reduzido seu poder de barganha internacional, na medida em que essas contradições puderam ser exploradas pelos demais negociadores.

No Brasil, apesar das transformações no sentido de compartilhamento de funções com outros órgãos do Executivo na formulação da política externa, o Itamaraty conseguiu manter o papel de chefe ou coordenador das negociações internacionais, o que lhe confere grande poder, no governo, no que diz respeito à estratégia de inserção internacional brasileira. A capacidade burocrática do Itamaraty serviu não só para dar um ar de continuidade às novas políticas, mas de fato foi uma espécie de "filtro" à influência neoliberal predominante na economia brasileira e global, muito em função da personalidade do negociador nos âmbitos internacionais, mas também pela autonomia gozada pelos diplomatas na estrutura estatal brasileira, moderando a penetração de novas ideias na formulação e execução da política externa brasileira. Tendo em vista a monopolização das negociações internacionais pelo Itamaraty, a maior horizontalidade da formulação da política externa, com a crescente necessidade de articulação de interesses entre atores diversos, governamentais e não governamentais, pode ampliar as margens de autonomia negociadora dos diplomatas, uma vez que expande também as possibilidades de canais legitimadores da negociação que se leva a cabo. Isso fortaleceria não só a corporação, na medida em que reduz a necessidade de autorização do poder Executivo, como também a posição internacional do país, uma vez que pode reclamar com mais propriedade a legitimidade de determinadas posições.

Em outras palavras, a complexidade do Estado moderno, a globalização econômica e a força da democratização política atuaram no sentido de fragmentar a unidade decisória que se pressupunha no Itamaraty. A corporação diplomática brasileira tem sofrido pressão para "horizontalizar" a política externa, marcada pela proliferação de comissões interministeriais para discussão de temas e propostas políticas relacionados ao posicionamento externo do país, o que significa estender para outras instâncias do Executivo não só a responsabilidade de implementação das decisões, mas também a competência de formulação da política externa (Faria, 2012). Ao contrário do que se esperaria, no entanto, essa tendência não tem resultado na diminuição do poder do Itamaraty na condução da política externa, justamente porque a instituição tem conseguido manter-se no centro da coordenação intragovernamental dos interesses brasileiros, com a tarefa de harmonizar posições entre os grupos sociais e as diversas instâncias governamentais sobre temas da pauta diplomática. Mesmo que a complexidade dos assuntos tratados exija a articulação do Itamaraty com os demais ministérios e órgãos técnicos do governo, bem como outros atores, os diplomatas têm conseguido manter em suas mãos o controle das negociações internacionais, o que lhe confere acesso privilegiado à contraparte negociadora e domínio de informações que nem sempre estão disponíveis a outros atores domésticos.

Assim, o fato é que não há nada mais falacioso no que diz respeito à produção da política externa do que a ideia de que ela está acima da política (*politics*). Em alguns países, isso é mais claro. Na Argentina, como se viu, pela própria trajetória institucional do Ministério de Relações Exteriores e sua relação com a Presidência, que ora concede maior grau de autonomia/autorização, ora menos, o vínculo entre os jogos políticos domésticos (*politics*) e a política externa é mais evidente. No Brasil, onde criou-se uma ideia de instituição insulada em torno do MRE, essa conexão não é tão discutida, mas, ainda assim, ela está presente a todo momento.

Conclusões

Argentina e Brasil alteraram profundamente suas estratégias de inserção internacional na década de 1990. Assim como diversos outros países no mundo, abandonaram o padrão de ação centrado no Estado como principal indutor do desenvolvimento das décadas anteriores e buscaram uma reintegração internacional baseada na adoção de padrões políticos, econômicos e culturais defendidos pelos países industrializados e expressos no Consenso de Washington. Isso implicou, domesticamente, uma série de reformas que tinham em comum o objetivo de conferir o maior número possível de atividades ao mercado, retirando ao máximo a interferência do Estado na economia. No campo da política externa, a nova estratégia de inserção internacional significou a alteração de posições tradicionais, com uma maior adesão aos regimes internacionais e a inclusão de temas caros aos países industrializados, como direitos humanos, meio ambiente, tráfico de drogas e reformas econômicas, cuja concretização na política doméstica se refletia em sua legitimidade internacional. Assim, a intenção era demonstrar a seus pares que Argentina e Brasil eram países "normais", sintonizados com as práticas econômicas e políticas dominantes, e, portanto, bons destinos de investimentos internacionais.

Em geral, essa mudança de orientação é atribuída a dois fatores principais: às profundas transformações políticas e econômicas no cenário internacional que impactaram as relações internacionais e ao esgotamento do modelo desenvolvimentista. Nesta época, a globalização passou a ser encarada como um processo inexorável, em que o Estado estaria fadado a perder sua centralidade diante da emergência de novos atores poderosos – notadamente, de empresas transnacionais. Essa percepção foi impulsionada pelo triunfo das idéias do bloco capitalista e a afirmação da primazia econômica e política dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, e a consolidação dos princípios do liberalismo econômico e do multilateralismo como marcos ideacionais hegemônicos. A vitória acachapante dos Estados Unidos, que emergiu como potência hegemônica no cenário internacional, deixou um sentimento de que não havia alternativas ao modelo democrático liberal e ao modelo de desenvolvimento preconizado por eles, que incluía um parâmetro de conduta envolvendo democracia, globalização e neoliberalismo.

Ademais, o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética alteraram as relações de poder e as possibilidades de relacionamento e barganha de países que não se encontravam entre os mais poderosos do mundo, como a Argentina e o Brasil, que enfrentavam graves problemas econômicos, sociais e políticos. Os Estados estavam

quebrados, devido ao alto nível de endividamento, e havia uma forte pressão inflacionária, situação agravada pela conjuntura internacional – o aumento das taxas de juros internacionais e o desaparecimento de fontes internacionais de financiamento depois do segundo do choque de petróleo, em 1979, fizeram com que a dívida contraída para fomentar a industrialização e as exportações durante o período desenvolvimentista tomasse proporções que ultrapassavam a capacidade de pagamento dos países latino-americanos. O acesso a divisas se dificultava também pela queda dos preços internacionais das *commodities* e do volume exportado aos países industrializados. Assim, criou-se um clima que favorecia uma visão de que as causas dos problemas econômicos não eram externas e, sim, o próprio Estado inflado, ineficiente, populista e corrupto, de forma que a solução de todos os problemas estava em extirpar do Estado seus "excessos", favorecendo a implantação das reformas pró-mercado.

Nesse sentido, construiu-se um consenso político de que seguir a lógica disciplinar ditada pelas forças do mercado internacional seria a única forma de se conseguir o crescimento e o desenvolvimento. As transformações nas relações entre Estado, sociedade e mercado previstas no Consenso de Washington eram consideradas essenciais para aumentar a credibilidade dos países diante de seus pares e ajudar nas negociações internacionais para obtenção de créditos e investimentos, bem como acesso à tecnologia e mercados, visando ao desenvolvimento. A diminuição da participação do Estado como agente econômico, sustentada por princípios neo-utilitaristas e da ortodoxia econômica patrocinados pelos Estados Unidos e por organizações financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial), conferiria legitimidade à nova estratégia. Assim, seguindo uma tendência mundial, a construção de um novo modelo econômico foi apoiada por um conjunto de idéias em defesa da liberalização econômica que avançou entre políticos, burocratas e economistas, e foram absorvidas em um conjunto de políticas que tinham em comum o objetivo de conferir o maior número possível de atividades ao mercado a partir do tripé: privatizações, liberalização financeira e comercial e re-regulamentacao da economia (desregulação especialmente do trabalho).

A literatura sobre as reformas indica uma pluralidade de formas e processos por que se deram essas reformas. Variáveis como a filiação partidária e coalizões eleitorais, fatores institucionais, grupos de interesse/sociais, o federalismo, a liderança, os setores produtivos, os legados dos programas de industrialização por substituição de importações, entre outras, foram utilizadas, comparativamente ou não, para iluminar os processos de reforma neoliberal nesses países. A faceta externa das estratégias de desenvolvimento não teve a mesma aproximação. Grande parte dos estudos atribui a reorientação da política externa desta época

simplesmente ao esgotamento do desenvolvimentismo e às transformações no cenário internacional – sobretudo o fim da Guerra Fria e a consolidação dos EUA como única potência mundial – e, conseqüentemente, à necessidade de "modernização" da agenda internacional a fim de satisfazer os "interesses nacionais', então claramente identificados com a atração de investimentos externos para alavancar o desenvolvimento.

É certo que as conjunturas internacional e doméstica exigiam uma adaptação da política externa aos novos tempos, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento confrontavam-se com o desafio de lidar não só com o exercício do poder pelos Estados capitalistas centrais para impor seus pontos de vista sobre esse ou aquele tema em particular, mas, fundamentalmente, com uma tentativa de mudar as regras que até então organizavam o sistema internacional. A grande questão era como lidar com uma única potência em uma situação de poder claramente desfavorável à América Latina. O que se viu foi que houve uma variedade de respostas, apesar da forte restrição sistêmica: Argentina e Brasil, os dois casos estudados nessa tese, são um claro exemplo de que havia margem de manobra, ainda que reduzida, para os Estados agirem.

Ainda assim, a tomada de decisão em política externa não tem sido um objeto de estudo freqüente na Ciência Política ou nas Relações Internacionais, pelo menos não na perspectiva que se adotou nesta tese e não de forma comparada. Considerou-se a política externa não o resultado de incentivos e constrangimentos sistêmicos simplesmente, mas, sim, uma política pública, que incorpora, em seu processo de formulação, interpretações das condições políticas e econômicas estruturais, internacionais e domésticas, considerações das condições institucionais e estratégias para persuadir e manipular outros em aceitar determinadas políticas. Isto é, a ação internacional do Estado é o resultado de conflitos e fluxos políticos internos que envolvem interesses divergentes, confrontos e negociações entre diversos atores domésticos e internacionais, inclusive dentro do Estado e do governo. A tomada de decisão em política externa é essencialmente um processo político, como qualquer política pública.

É nesse sentido, então, que esta tese veio tentar suprir parte da lacuna no estudo da política externa, focando nos processos que levaram Argentina e Brasil a adotarem as medidas que adotaram. As questões que orientaram este trabalho foram: por que as mudanças na política externa da Argentina e do Brasil foram desta maneira, e não de outra? O que determinou as escolhas que foram feitas? Como se deram as dinâmicas políticas que levaram a essa política externa? Especificamente, buscou-se compreender o papel dos ministérios de Relações Exteriores – instância governamental legalmente responsável pela condução da

política externa, juntamente com o presidente – e suas relações interburocráticas no processo de tomada de decisão em política externa na Argentina e no Brasil.

A comparação entre a Argentina e Brasil se faz útil porque, como se viu, ambos os países ocupavam posições similares na hierarquia internacional e enfrentavam, em maior ou menor grau, os mesmos problemas domesticamente, de forma que se viram, na década de 1990, diante do desafio de atualizar suas políticas externas em um contexto política e economicamente adverso. Apesar de terem convergido em torno de objetivos como consolidação democrática, estabilidade política e estratégica regional, resgate da credibilidade externa e equacionamento (descoordenado) da questão do endividamento externo, o que se observa é que houve muitas diferenças em termos não só de profundidade e *timing*, mas também na forma que se articularam os dois conceitos que historicamente têm guiado as políticas externas destes países – autonomia e desenvolvimento – e como isso se refletiu na interpretação das possibilidades de ação internacional e nas políticas escolhidas. Diante de um contexto extremamente restritivo, em que os constrangimentos sugeririam uma homogeneização das ações internacionais, os casos de Argentina e Brasil são bons exemplos para avaliarmos o peso das variáveis domésticas.

O foco da tese recaiu sobre as dinâmicas domésticas da formulação da política externa, sem, contudo, negligenciar os fatores externos. Partiu-se do pressuposto de que o sistema internacional tem uma clara importância para a política externa, na medida em que delimita o campo de atuação dos atores: as estruturas sociais constituem as condições de existência dos Estados e da ação estatal. Assim, para começar, não se pode pensar uma política externa fora do sistema interestatal capitalista, das relações de poder que ele estabelece e dos constrangimentos e incentivos impostos. Isto é, um Estado, como um ator das relações internacionais, não pode agir fora das relações sociais em que está inserido; não são concebíveis fora de sua posição na estrutura global de autoridades políticas individuadas (soberanas) e fora de suas relações de influência. Ele age a partir dos princípios, normas, regras e instituições do sistema interestatal capitalista criado e recriado ao longo dos últimos séculos. As estruturas internacionais geram as “regras do jogo” dentro do qual os Estados interagem, e essa interação também é marcada pelos interesses e relações de poder que limitam suas possibilidades de ação. Da mesma forma, a ação, ao mesmo tempo em que reforça a estrutura, também a transforma.

Daí decorre que o sistema internacional e o Estado devem ser analisados como partes integrantes e indissociáveis de uma estrutura social, da qual dependem os interesses e o poder estatais. Assim, faz sentido que países periféricos como Argentina e Brasil pautem suas

políticas a partir do objetivo amplo de "alcançar o desenvolvimento", uma vez que este tema é ainda algo pendente na agenda, especialmente depois que se tornou uma forma de legitimação do próprio Estado. O "desenvolvimento" se torna uma referência, um ponto de chegada a que se almeja, mas não diz nada a respeito nem em relação ao que ele significa – uma vez que o conceito de "país desenvolvido" é ele próprio dinâmico – e muito menos como ele é atingido. Tanto que o conceito é amplo o suficiente para permitir estratégias distintas – e até divergentes, como demonstra a segunda metade do século XX. Ao mesmo tempo, a condição de país periférico impõe certos obstáculos à ação internacional, uma vez que os recursos de poder são limitados e reduzidos em relação aos países centrais[275].

Essa forma de pensar não prevê qualquer tipo de comportamento específico do agente. O que ela, sim, fornece é um marco conceitual ou uma meta-teoria para pensar sobre sistemas sociais mundiais reais e, a partir daí, desenvolver conceitos que ajudem a entender o comportamento do Estado tanto em função das condições que o tornaram possível, bem como das razões que o levaram a agir de determinada forma e não de outra. Argumenta-se que são as dinâmicas políticas e institucionais domésticas as variáveis que determinam que um país escolha um caminho em detrimento de outro. Em outras palavras, pode-se dizer que as transformações sistêmicas nas relações internacionais e no capitalismo global impactaram as trajetórias de inserção internacional da Argentina e do Brasil, modificando as condições e o ambiente em que os tomadores de decisão agiram/agem. Mas a estrutura não consegue dar conta de toda a história; é preciso incorporar a política doméstica ao modelo explicativo do comportamento internacional.

Pode-se dizer que era consenso que de alguma forma se deveria responder às transformações do sistema internacional do fim do século XX. O colapso do Muro de Berlim e suas reverberações durante os anos 1990 corresponderam a uma mudança no funcionamento e configuração do sistema internacional do pós-II Guerra que alterou as relações de poder mundial em detrimento dos países periféricos. Os recursos de poder desses países para alterar a estratificação internacional parecem, no início da década de 90, muito menores do que anteriormente se imaginava. No campo dos valores, o terceiro-mundismo, que antes tinha a questão da descolonização, na década de 1980 foi perdendo *vis atractiva*, pois foi associado a temas como terrorismo, violência, tráfico de drogas, destruição do meio ambiente e

[275] Para os países da periferia, a crescente velocidade do progresso científico-tecnológico exige cada vez mais recursos para superar as assimetrias de desenvolvimento, e a crescente dependência das multinacionais para garantir investimentos, por parte dos países periféricos, conferia às primeiras grande poder sobre os últimos na exigência de políticas "apropriadas", isto é, liberalização e desregulação, reforçadas pelas condicionalidades impostas nos planos de negociação da dívida externa.

exploração de mão-de-obra barata. Economicamente, têm de lidar com os sérios problemas internos, e a redução dos preços das *commodities* diminui a já pouca importância relativa desses países. Ou seja, o mundo profundamente transformado requeria novas categorias da diplomacia dos países periféricos como Argentina e Brasil, que haviam construído alguns de seus conceitos fundamentais no contexto da ordem definida pelos traços Leste-Oeste e Norte-Sul.

Nesse novo contexto, Argentina e Brasil reorientaram suas políticas externas de formas distintas, a partir de uma reinterpretação do próprio poder relativo e da relação de conceitos como autonomia e desenvolvimento. Tanto para a Argentina quanto para o Brasil, a recuperação da credibilidade externa era entendida como um pré-requisito para solucionar os problemas econômicos e reinserir-se na economia global em outras bases. A Argentina alinhou-se com a potência hegemônica em uma estratégia de *bandwagoning*, o que implicou adotar políticas convergentes com os EUA não só na área econômica, mas também em outras áreas, inclusive de segurança e nuclear, com a participação na Guerra do Golfo e o abandono do Projeto Cóndor II. Para o governo Menem, a partir da perspectiva desenvolvida sob o realismo periférico, havia uma associação negativa entre buscar autonomia e alcançar o desenvolvimento.

O Brasil, por sua vez, manteve pretensões de desempenhar papéis mais assertivos regional e internacionalmente, uma vez que aumentar o desenvolvimento seguia sendo associado com maior autonomia de ação, no que ficou conhecido como "autonomia pela integração" ou "autonomia pela participação". Para tanto, focalizou o plano multilateral e buscou participar ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, a fim de estabelecer um ambiente supostamente favorável ao desenvolvimento. Assim, aderiu a vários regimes internacionais a que antes se opunha, sob a ideia de que nem a maior autonomia, nem o aumento de capacidade de influência poderiam ser alcançados por meio do isolamento ou de uma pretensa auto-suficiência, nos planos político e econômico. Ainda assim, buscou influenciar a feitura das normas de forma que estas beneficiassem países com poderes limitados.

Neste trabalho, argumentou-se que a explicação para a diferença entre a Argentina e o Brasil no que tange à política externa se encontra fundamentalmente nos fatores institucionais, sociais e políticos domésticos – o que inclui diferentes interpretações sobre as possibilidades de poder na nova conjuntura internacional, bem como as relações de poder dentro do Estado e entre Estado e sociedade, entre outros fatores. Nesse sentido, o estudo da política externa deveria integrar os fatores domésticos e internacionais, preservando as

características multidisciplinares e multifatoriais dos fenômenos sociais e incluindo a compreensão da relação entre agente e estrutura. O processo decisório de política externa é um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, tanto do sistema internacional quanto do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação e foi justamente essa dinâmica que buscamos desvendar nos estudos de caso desta tese.

Isso nos leva a outro pressuposto da tese, que é o de que o Estado é, ao mesmo tempo, ator e estrutura, produto histórico de sua sociedade, dentro da qual agem outros atores individuais e coletivos não só *em nome* do Estado, mas também *por meio* do Estado. Isto é, Estados podem ser vistos como organizações por meio das quais funcionários estatais podem buscar atingir diversos objetivos, de forma mais ou menos autônoma em relação à sociedade, dependendo também dos recursos estatais disponíveis em relação à configuração social, mas também são estruturas que influenciam os significados e os métodos da ação política (*politics*) de todos os grupos e classes de uma sociedade. Isto implica que os Estados devem ser tomados como instituições e atores sociais por definição, influenciando os cursos das mudanças econômicas e sociais, mesmo quando são moldados por elas.

A concepção de Estado adotada nessa tese se afasta da ideia de ator unitário, racional, coeso, com preferências estáveis e capacidades similares de extração de recursos da sociedade, que implicaria uma política externa coerente e congruente com o interesse nacional, considerada por abordagens realistas das relações internacionais. Tratar o Estado como um ator autônomo, mas também com divisões internas de poder e interesses, faz dele palco de conflitos e consensos entre grupos sociais, burocratas e políticos. Com isso, considera-se que a própria formulação dos interesses nacionais e da política externa seja fruto desse processo, e portanto, dinâmica, sem que isso signifique que o Chefe do Executivo, ou, em termos mais amplos, os agentes estatais, sejam atores que podem ser reduzidos a reflexos da pressão das bases de apoio domésticas.

Neste sentido, a comparação entre ambos os países permitiu avaliar, a partir do *lócus* de produção da política externa, quem e quais instituições participaram em sua formulação e coordenação, e quais foram os impactos dessa configuração institucional sobre o comportamento dos atores. Para além do compartilhamento do grande papel desempenhado pelo presidente da República na formulação e condução da política externa, decorrente do próprio sistema presidencialista, percebe-se uma grande diferença entre esses dois países no que diz respeito à participação do ministérios de Relações Exteriores e de atores extraministeriais. Ainda que por determinação legal o ministro de Relações Exteriores seja o

representante substituto do presidente no que diz respeito à política externa, o que se vê na Argentina é que nem sempre é assim. Ao contrário do Brasil, onde o Itamaraty tem conseguido manter-se como um ator central nesta seara, a importância do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina tem oscilado bastante ao longo das últimas décadas, pelo menos.

Nos anos 1990, especificamente, pelo menos enquanto Domingo Cavallo esteve à frente do Ministério de Economia, o que se viu foi uma chancelaria enfraquecida, subordinada à área econômica. Ainda que o chanceler Guido Di Tella e Cavallo estivessem de acordo em relação às principais diretrizes da política externa, percebe-se um claro predomínio decisório da pasta de Economia sobre todas as outras. Indicativa desta afirmação também é a falta de autonomia dos burocratas de carreira, que sofriam enorme pressão política, e o poder dos funcionários indicados pelo presidente ou pelo ministro de Economia, que respondiam diretamente a Cavallo, e não ao ministro de Relações Exteriores. Isso se refletiu, por exemplo, no fato de que temas políticos da agenda internacional – muitos deles caros a setores sociais importantes da sociedade argentina – estavam sujeitos às determinações da política econômica levada a cabo, e à importância que se atribuía às relações com os Estados Unidos. Não obstante, a presença de Cavallo como principal condutor da política externa foi um fator importante para lhe dar coesão e unidade, o que foi perdido, em certo grau, com sua saída do governo.

No Brasil, o que se viu na década de 1990 foi uma grande pressão na direção de uma abertura da produção da política externa, que tradicionalmente se concentrava no Ministério de Relações Exteriores. Com o processo de democratização política e internacionalização do Estado, outros ministérios, atores da sociedade civil, o setor empresarial, entre outros, passaram a demandar maior participação no processo de tomada de decisão em política externa. De certa forma, o Itamaraty tem sido, desde então, obrigado a horizontalizar a elaboração da política externa, que consiste, basicamente, na extensão para outras instâncias do Executivo não só a responsabilidade de implementação das decisões, mas também a competência de formulação da política externa.

Paradoxalmente, ainda que se possa afirmar que exista uma fragmentação da unidade decisória que se pressupunha no Itamaraty, ela não resultou na diminuição de seu poder, justamente porque a instituição conseguiu manter-se no centro da coordenação intragovernamental dos interesses brasileiros, uma espécie de *gatekeeper* da política externa, com a tarefa de harmonizar posições entre os grupos sociais e as diversas instâncias governamentais sobre temas da pauta diplomática. Mesmo que a complexidade dos assuntos

tratados exigisse a articulação do Itamaraty com os demais ministérios e órgãos técnicos do governo, os diplomatas conseguiram manter em suas mãos o controle das negociações internacionais, o que lhe conferiu acesso privilegiado à contraparte negociadora e domínio de informações que nem sempre estão disponíveis a outros atores domésticos. E mais do que isso, o fato de outras pastas se internacionalizarem fez com que os diplomatas tivessem também outras fontes de apoio a algumas posições que não necessariamente encontrariam suporte dentro do MRE – mas, claro, sem contradizer diretamente as diretrizes gerais do governo. O poder burocrático, nesse sentido, se traduz em capacidade diplomática.

Em outras palavras, pode-se dizer que há uma diferença fundamental em relação ao poder exercido pelo Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Culto, na Argentina, e pelo Ministério de Relações Exteriores no Brasil. Na Argentina, tradicionalmente, o poder que o Ministério de Relações Exteriores exerce está muito mais relacionado à autorização presidencial, no sentido de que o Presidente tem capacidade para delegar mais ou menos poder ao corpo diplomático conforme seu próprio projeto político. Em contraposição, no Brasil, o Ministério de Relações Exteriores do Brasil conseguiu se firmar, na burocracia estatal, como a instância primeira no que diz respeito à política externa. O MRE, claro, está subordinado à Presidência e deve seguir as diretrizes do governo de turno, implementando a política que é do presidente, mas conseguiu construir capacidades diplomáticas fundamentais para a manutenção de seu papel central nesta política. Assim, pelo menos nos últimos cinqüenta anos, não foram raros os momentos em que a Chancelaria argentina cedeu espaço para outros ministérios e/ou entrou nas disputas por poder de um Executivo fragmentado, como, por exemplo, durante a ditadura militar, enquanto, no Brasil, o Itamaraty conseguiu manter a primazia sobre a negociação internacional.

Essa diferença reflete as trajetórias de institucionalização enfrentadas pelos ministérios ao longo dos anos dentro da estrutura estatal, e o *status* que eles adquiriram na sociedade de seu respectivo Estado. Na Argentina, essa trajetória foi muito mais errática do que no Brasil, e o Ministério de Relações Exteriores desempenha um papel importante quando o presidente dá poder ao titular dessa pasta, mas não em função da forca da burocracia. Na realidade, nos últimos anos, mesmo quando a Chancelaria argentina retomou a centralidade na condução da política externa, isso não implicou o crescimento da importância da burocracia na tomada de decisão: a cúpula dessa agencia estatal, onde se concentrou o poder decisório, era integrada essencialmente por funcionários de origem política, que não faziam parte da burocracia. No Brasil, os diplomatas e o MRE foram gradualmente se fortalecendo na formulação da política externa e na expansão desses atores para outros ramos da burocracia estatal, obtendo na

sociedade e no Estado reconhecimento de sua autoridade e competência no que diz respeito à política externa.

Com isso, percebem-se alguns dos impactos da configuração institucional e da posição relativa de poder do Ministério de Relações Exteriores na administração pública sobre a política externa. O primeiro deles, já analisado por José María Arbilla, diz respeito à permeabilidade de novas ideias: quanto mais se permite a participação de pessoas alheias à corporação, mais fácil é a penetração de novas ideias e conceitos na política externa. Notam-se, também, impactos significativos sobre a atuação dos negociadores internacionais: quanto mais forte a burocracia, maior a autonomia para levar a cabo determinadas políticas, sem contudo desafiar as diretrizes presidenciais.

Nesse sentido, pode-se dizer que a política externa argentina da década de 1990 só foi possível porque a Chancelaria é relativamente fraca e permeável. Essas características permitiram não só a penetração das novas ideias no âmbito da corporação, mas também fez com que a condução da política externa extrapolasse os limites da Chancelaria e fosse para outro Ministério, que atua segundo outros interesses e outras dinâmicas. Por outro lado, a força burocrática do Itamaraty serviu não só para dar um ar de continuidade às novas políticas, a partir da redefinição dos conceitos articuladores da política externa, mas de fato foi uma espécie de "filtro" à influência neoliberal predominante na economia brasileira e global na década de 1990, muito em função da dificuldade de inovação das ideias entre o quadro de diplomatas, mas também pela personalidade do negociador nos âmbitos internacionais e pela autonomia gozada pelos diplomatas na estrutura estatal brasileira. Tendo em vista a monopolização das negociações internacionais pelo Itamaraty, a maior horizontalidade da formulação da política externa, com a crescente necessidade de articulação de interesses entre atores diversos, governamentais e não governamentais, ampliou as margens de autonomia negociadora do país, ao expandir também as possibilidades de canais legitimadores da negociação que se leva a cabo.

Essa constatação confirma a hipótese de que os processos e arranjos institucionais da política externa não podem ser analisados separadamente das disputas políticas de grupos e interesses, *dentro* do Ministério e *entre* ministérios; as propriedades formais das relações entre grupos não podem ser dissociadas do conteúdo das relações entre eles; e o caráter das decisões (consistência, coerência, etc.) está intimamente vinculado ao conteúdo das decisões. Na Argentina, o que se vê é uma permeabilidade maior da Chancelaria aos jogos políticos nacionais, o que resulta freqüentemente em seu envolvimento em disputas que pouco têm a ver com a política externa, enquanto no Brasil essa permeabilidade é, senão reduzida, pelo

menos controlada, de forma que se consegue manter resguardadas as disputas intraministeriais e interministeriais.

Assim, o fato é que não há nada mais falacioso no que diz respeito à produção da política externa do que a ideia de que ela é insulada de pressões políticas e sociais e está acima da política (*politics*). A harmonização de posições entre grupos sociais e diversas instâncias governamentais sobre temas da pauta diplomática exige cotejar interesses domésticos e a realidade internacional, para formular diretrizes de atuação que irão permear as escolhas e decisões em cada item da agenda diplomática. Essa dinâmica é, por si só, um processo político, que pode ser capitaneado pelo Ministério de Relações Exteriores ou outros atores dentro do governo, como no caso da Argentina, de forma mais ou menos explícita. Mas há sempre processos de negociação dentro do próprio governo e da burocracia a respeito do melhor caminho a seguir, que contemplam coalizões, barganhas, disputas e acordos entre porta-vozes de interesses diversos. As disputas por espaço de poder e as negociações estão sempre presentes, de forma mais ou menos explícitas.

Considerar a política externa como uma política pública e, portanto, sujeita a disputas e negociações como qualquer outra política, abre um campo de pesquisa enorme. Neste trabalho, tentou-se trazer à luz, de forma comparada, alguns dos aspectos da formulação da política externa da Argentina e do Brasil dos anos 1990, notadamente, as relações intra e interburocráticas. Entretanto, o objeto tratado é demasiado amplo e cheio de matizes, de forma que a tese abre uma rica agenda de pesquisa futura, comparativa ou não, no campo da formulação da política externa. Algumas questões que se podem sugerir são: 1) como era a dinâmica de formulação da política externa em épocas não democráticas?; 2) como grupos mais fracos manejam seus interesses dentro da agenda de política externa?; 3) qual é o papel dos partidos na formulação da política externa e como é a interação deles com as corporações diplomáticas? Pode-se pensar, também, em como foram as dinâmicas de algumas negociações específicas, com a participação de outros grupos sociais (empresariado, sindicatos, partidos políticos, entre outros) na definição da posição nacional. Não restam dúvidas de que responder essas questões acrescentaria muito à reflexão sobre a política externa.

Referências Bibliográficas

Akinsanya, Adeoye e Arthur Davies. (1984), "Third World Quest for a New International Economic Order: An Overview." *The International and Comparative Law Quarterly.* v.33, n.01, pp.208-217, janeiro.

Allison, Graham T. (1988), *La Esencia de la Decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL - Grupo Editor Latinoamericano. (Colección Estudios Internacionales;

Almeida, Maria Herminia Taavares De. (1996), "Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil." *Dados.* v.39, n.2, pp.

Almeida, Maria Hermínia Tavares De. (1999), "Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil." *Dados.* v.42, 421-451,

Almeida, Maria Herminia Tavares De e Maurício Moya. (1997), "A reforma negociada: o Congresso ea política de privatização." *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* v.12, n.34, pp.119-132,

Amable, Bruno. (2003), *The diversity of modern capitalism*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Amorim, Celso (2003). Celso Amorim (depoimento, 1997). Rio de Janeiro, CPDOC**:** 37 p. dat.

Amorim Neto, Octavio. (2012), *De Dutra a Lula : a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier : Konrad Adenauer Stiftung : Campus.

Arbilla, José María. (1997), *A diplomacia das idéias: a política de renovação conceitual da política externa da Argentina e do Brasil*. Dissertação de mestrado - Instituto de Relações Internacionais, PUC Rio. Rio de Janeiro. Orientada por

Argentina. (1989a), *Ley de Emergencia Económica*. Disponível em http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23697.htm. Acesso em 10 de novembro de 2012.

Argentina. (1989b), *Ley de Reforma del Estado*. Disponível em http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm. Acesso em 10 de novembro de 2012.

Arrighi, Giovanni. (1996), *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Contraponto; Ed. Unesp.

Arrighi, Giovanni. (2007), *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*. London; New York: Verso.

Ata de Buenos Aires. (1990), Disponível em http://www.iadb.org/intal/detalle_instrumento.asp?i=1&idioma=esp&cid=621&aid=1225. Acesso em 01 de dezembro de 2007.

Averbug, André e Fabio Giambiagi (2000), *A crise brasileira de 1998/1999 - origens e conseqüências*. BNDES. Rio de Janeiro.

Ayerbe, Luis Fernando. (1998), *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.

Bambaci, Juliana, Tamara Saront e Mariano Tommasi. (2002), "The Political Economy of Economic Reforms in Argentina." *The Journal of Policy Reform.* v.5, n.2, pp.75 - 88,

Banco Mundial. *Key Development Data & Statistics - Coutries profile*. Disponível em http://www.worldbank.org. Acesso em 02 de outubro de 2007.

Barros, Sebastião Do Rego. (1998), "A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.41, 18-28,

Bernal-Meza, Raúl. (2002), "A política exterior do Brasil: 1990-2002." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.45, 36-71,

Bernal-Meza, Raúl. (2005), *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Blustein, Paul. (2011), *Desventuras das Nações mais Favorecidas: Egos em conflito, ambições desmedidas e as grandes confusões do Sistema Multilateral de Comércio*. Brasília: FUNAG. 1sted.

Bonelli, Regis, Pedro Da Motta Veiga e Adriana Fernande De Brito. (1997). *As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n.527. Disponível em Acesso em: 08 de setembro de 2011.

Boschi, Renato. (2004), "Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: Dilemas da Democracia no Brasil." *América Latina.* v.20, n.21, pp.

Boschi, Renato. (2007), "Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós neoliberal". *Revista do Serviço Público*. Disponível em http://www.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf. Acesso em 30 de julho de 2013.

Boschi, Renato e Flavio Gaitán. (2013), "Estado, Política e Agência nos Processos de Desenvolvimento". In: Gaitán, Flavio e Del Río, Andrés. *Instituições, Política e Desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. Curitiba: Ed.CRV.

Brasil, Presidência Da República. (1990), *Lei n. 8.031/1990*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997), *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília. http://www.igpp.com.br/pos/images/stories/cienc.pol.4/CP%2052.pdf. 28 de janeiro de 2013.

Briceño Ruiz, José. (2007), "O Mercosul: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento." *Cadernos PROLAM/USP, ano 06.* v.01, 187-209,

Busso, Anabella. (1994), "Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina". In: CERIR, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario, Argentina: Ediciones CERIR**:** 388 p.

Busso, Anabella e Alfredo Bruno Bologna. (1994), "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación". In: CERIR, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario, Argentina: Ediciones CERIR**:** 388 p.

Buzan, Barry e Ole Wæver. (2003), *Regions and powers : the structure of international security*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. (Cambridge studies in international relations ; 91;

Candeas, Alessandro Warley. (2005), "Relações Brasil-Argentina: uma análise de avanços e recuos." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.48, n.01, pp.178-213,

Carlsnaes, W. (1992), "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis." *International Studies Quarterly.* v.36, n.3, pp.245-245,

Casarões, Guilherme Stolle Paixão E. (2012), "O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.55, 135-153,

Cason, Jeffrey W. e Timothy J. Power. (2009), "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era " *International Political Science Review.* v.30, n.2, pp.117-140,

Castelan, Daniel Ricardo. (2009), *O fim do consenso e o consenso do fim: a reforma da política comercial brasileira ente 1985 e 1994.* . - Instituto de Relações Internacionais - IRI, PUC Rio. Rio de Janeiro. Orientada por

Castro, Marcus Faro De e Maria Izabel Valladão De Carvalho. (2002), "Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990." *Revista de Sociologia e Política.* v., n.18, pp.109-129, junho.

Cerir, Centro De Estudios De Relaciones Internacionales De Rosario. (1994), *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario, Argentina: Ediciones CERIR. 1aed.

Cervo, Amado Luiz. (2000), "Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.43, n.02, pp.05-27,

Cervo, Amado Luiz. (2002), "Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.45, n.1, pp.5-35,

Cervo, Amado Luiz e Clodoaldo Bueno. (2002), *História da política exterior do Brasil*. Brasília, DF: Editora UnB. 2a.ed.

Chaloult, Yves (1994). Formação de uma nova área de livre comércio na América do Sul. Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies. Ottawa, Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies.

Chang, Ha-Joon. (2004), *Chutando a escada: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. Unesp.

Cheibub, Zairo B. (1985), "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. ." *Dados.* v.28, n.1, pp.113-131,

Cisneros, Andrés. (1998), "Argentina: Historia de um éxito". In: Cisneros, Andrés. *Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Cisneros, Andrés. (2005), Entrevista concedida a Red de Archivos de Historia Oral de la Argentina Contemporánea. Buenos Aires, 13 de setembro de 2005. Disponível em http://www.archivooral.org/busqueda_entrevista.php?id=27. Acesso em 23 de setembro de 2012.

Colacrai, Miriam. (2004). *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90*. Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG). Universidad del CEMA. Disponível em Acesso em:

Collier, Ruth Berins e David Collier. (1991), *Shaping the political arena : critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Colliot-Thélène, Catherine. (1999), "O conceito de política posto à prova pela mundialização." *Revista de Sociologia e Política.* v., 7-20,

Corrales, Javier. (1999), "¿Contribuyen las crisis economicas a la implementacion de reformas de mercado?: la Argentina y Venezuela en los '90." *DESARROLLO ECONOMICO.* v.39, 3-29,

Costa, Karen Fernandez. (2011), *Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. Tese de Doutorado em Ciência Política - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Campinas. Orientada por Cruz, Sebastião Velasco e.

Couto, Cláudio G. e Fernando Abrucio. (2003), "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições." *Tempo Social.* v.15, 269-301,

Couto, Cláudio Gonçalves. (1998), "A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil." *Dados.* v.41,

Cox, Robert W. (2004), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Global Governance: Critical Concepts in Political Science.* v.1, 11,

Crouch, Colin. (2012), *La extraña no muerte del neoliberalismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cruz Jr., Ademar Seabra Da. (2013), "Constituinte e democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política.* v., 217-256,

Damill, Mario e José María Fanelli. (1994), *La macroeconomia de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales*. Buenos Aires, Argentina: CEDES. (Economía: Nº 100;

De França, Cassio Luiz e Michelle Ratton Sanchez Badin. (2010), "A inserção internacional do Poder Executivo Federal brasileiro". *Análises e Propostas*, n.40. Disponível em http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2012.

De La Balze, Felipe. (1998), "La Política Exterior de "reincorporación al primer mundo"". In: Cisneros, Andrés. *Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Di Tella, Guido. (1998), "Prólogo". In: Cisneros, Andrés. *Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Diniz, E. (1996), "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90." *S√£o Paulo em Perspectiva.* v.10, n.4, pp.13-26,

Diniz, Eli. (1992), "Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil." *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* v., n.20, ano 7, pp.ano 7.

Diniz, Eli. (2000), "A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado." *Revista de Sociologia e Política.* v.14, ano 7, 07-28, junho.

Diniz, Eli. (2002), "Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento." *Lua Nova.* v.55-56,

Diniz, Eli (2004). Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro. Coimbra, Portugal.

Diniz, Eli (2005). Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. La esperanza venció el miedo? Uma evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil. Centro de Estudos Brasileiros, Universidad de Salamanca. .

Diniz, Eli. (2008), "Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no novo milênio". *Ponto de Vista*, n.02, set 2008, pp.01-26. Disponível em http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01set2008.pdf. Acesso em 20 de nov 2008.

Diniz, Eli e Renato R. Boschi. (2003), "Empresariado e estratégias de desenvolvimento." *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* v.18, 15-34,

Diniz, Simone. (2006), "A Reforma Trabalhista Argentina: a política de prêmios e castigos." *Tempo da Ciência.* v.13, n.25, pp.157-175, 1o semestre de 2006.

Escudé, Carlos. (1992), *Realismo Periférico*. Buenos Aires: Planeta.

Escudé, Carlos. (1995), El Realismo de los Estados Débiles. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano - GEL. Disponível em http://www.argentina-rree.com/documentos/realismo.htm. Acesso em 27 de outubro de 2008.

Etchemendy, Sebastián. (2001), "Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina's Economic Liberalization." *Latin American Politics and Society.* v.43, n.3, pp.1-35,

Evans, Peter B. (1993), "Building an integrative approach to International and Domestic Politics: reflections and projections". In: Evans, Peter B., Jacobson, Harlod K. e Putnam, Robert D. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Evans, Peter B. (1995), *Embedded autonomy : states and industrial transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Evans, Peter B., Harlod K. Jacobson e Robert D. Putnam (Ed.). (1993), *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol. (1985), *Bringing the state back in*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.

Faria, Carlos Auréio Pimenta De. (2008), "Opinião pública e políica externa: insulamento, politização e reforma na produção da poítica exterior do Brasil." *Revista Brasileira de Pol√≠tica Internacional.* v.51, 80-97,

Faria, Carlos Aurélio Pimenta De (2009). O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA PUC Rio, Rio de Janeiro, ABRI/ISA.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta De (2011). O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil. III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA USP, São Paulo, ABRI/ISA.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta De. (2012), "O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários." *Contexto Internacional.* v.34, n.1, pp.311-355, janeiro/junho 2012.

Farias, Rogério De Souza. (2007), *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa.* - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB). Brasília. Orientada por

Fausto, Boris e Fernando J. Devoto. (2004), *Brasil e Argentina: um Ensaio de História Comparada (1985-2002)*. São Paulo: Editora 34.

Ferrari, Andrés e André Moreira Cunha (2005). As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. XXXIII Encontro Nacional de Economia Natal, Brasil, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia

Ferrer, Aldo. (2002), *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2ªed.

Ferrer, Aldo. (2005), "Prólogo: Sobre "Teoria de las Relaciones Internacionales: el pensamiento latinoamericano", del Profesor Raúl Bernal-Meza". In. *América Latina en el mundo: el pensamiento latino-americano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Figueira, Ariane Roder. (2009), *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filoofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo. Orientada por Villa, Rafael Duarte.

Filgueiras, Luiz. (2002), "Neoliberalismo e crise na América Latina: O caso do Brasil". *Observatorio Social de América Latina*. Disponível em http://osal.clacso.org/dev/IMG/_article_PDF/article_27.pdf. Acesso em 17 de novembro de 2007.

Fiori, José Luís (1996). O Consenso de Washington. Palestra proferida no Centro Cultural do Banco do Brasil.

Fonseca Jr., Gelson. (1998), *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra.

Fourcade-Gourinchas, Marion e Sarah L. Babb. (2002), "The rebirth of the liberal creed: neoliberal transitions in England, France, Mexico and Chile." *American Journal of Sociology.* v.108, n.3, pp.553-579,

Furtado, Celso. (1964), *Dialética do Desenvolvimento.* . Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura. 2a.ed.

Gaetani, Francisco. (1998), "A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos." *RSP - Revista do Serviço Público.* v.49, n.2, pp.Abr-Jun 1998.

Gambina, Julio C. e Daniel Campione. (2002), *Los años de Menem: cirugía mayor*. Centro Cultural de la Cooperación.

Garcia, Ronaldo Coutinho. (2000). *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n.726. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf. Acesso em: 08 de setembro de 2011.

Gerchunoff, Pablo e Juan Carlos Torre. (1996), "La politica de liberalización económica en la administratión de Menem." *DESARROLLO ECONOMICO.* v.36, n.143, pp.733-768,

Gerschenkron, Alexander. (1962), *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*. Cambridge,: Belknap Press of Harvard University Press.

Gibson, Edward L. (1997), "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." *World Politics.* v.49, n.3, pp.339-370,

Gilpin, Robert. (2001), *Global political economy : understanding the international economic order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Gilpin, Robert. (2004), *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record.

Goldstein, Judith e Robert O. Keohane. (1993), *Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press. (Cornell studies in political economy;

Gosende, Héctor. (2007), *Modelos de Política Exterior Argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*. Buenos Aires: Libros de Tierra Firme.

Gosende, Héctor. (2012), Entrevista concedida a Bárbara G. Lamas. Buenos Aires, 17 de jan 2012. Disponível em Acesso em

Gourevitch, Peter Alexis. (1986), *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press. (Cornell studies in political economy;

Gremaud, Amaury Patrick, Marco Antonio S. De Vasconcellos e Rudinei Toneto Jr. (2004), *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas. 5a.ed.

Griffith-Jones, Stephany e Osvaldo Sunkel. (1990), *O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*. Brasília: Ed. Brasiliense. 2a.ed.

Grugel, Jean e Maria Pia Riggirozzi. (2007), "The return of the state in Argentina." *International Affairs.* v.83, n.01, pp.87-107,

Guimarães, Eduardo Augusto. (1996), "A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação ". *Texto para Discussão n.409*. Disponível em Acesso em

Gurrieri, Adolfo. (2011), "Introdução: A economia política de Raúl Prebisch". In: Prebisch, Raúl. Organização e Introdução Adolfo Gurrieri. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios.* Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado.

Gustavsson, Jakob. (1999), "How Should We Study Foreign Policy Change?" *Cooperation and Conflict.* v.34, n.1, pp.73-95, March 1, 1999.

Haas, Peter M. (1992), "Introduction: epistemic communities and international policy coordination." *Int. Org. International Organization.* v.46, n.01, pp.

Haas, Peter M. (1997), *Knowledge, power, and international policy coordination*. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press. (Studies in international relations;

Haggard, Stephan. (1990), *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. (Cornell studies in political economy;

Hall, Peter A. e Rosemary C. R. Taylor. (1996), "Political Science and the Three New Institucionalisms." *Political Studies.* v.XLIV, 936-957,

Hayek, Friedrich. (1983 [1960]), *Os fundamentos da liberdade*. Brasília; São Paulo: Ed. UnB; Visão.

Henisz, Witold J., Bennet A. Zelner e Mauro F. Guillén. (2005), "The worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999." *American Sociological Review.* v.70, n.6, pp.871-897,

Hermann, Charles F. (1990), "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly.* v.34, n.1, pp.3-21,

Hill, Christopher. (2003), *The changing politics of foreign policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave MacMillan.

Hirst, Monica e Letícia Pinheiro. (1995), "A política externa do Brasil em dois tempos." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.38, n.01, pp.05-23,

Hirst, Paul Q. e Grahame Thompson. (1996), *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Ed. Vozes. 2nded.

Hollis, Martin e Steve Smith. (1986), "Roles and reasons in foreign policy decision making." *British Journal of Political Science.* v.16, n.03, pp.269-286,

Http://Www.Plosone.Org/Article/Info:Doi/10.1371/Journal.Pone.0025995.

Jesus, Diego Santos Vieira De. (2009), "Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de S. Paulo (1998-2002)." *Política Externa.* v.18, n.3, pp.189-204,

Krasner, Stephen D. (1972), "Are bureaucracies important?(or Allison Wonderland)." *Foreign Policy.* v., n.7, pp.159-179,

Krasner, Stephen D. (1993), *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press. (Cornell studies in political economy;

Kurtz, M. J. e S. M. Brooks. (2008), "Embedding neoliberal reform in Latin America." *World Polit. World Politics.* v.60, n.2, pp.231-280,

Lafer, Celso (1993). Política Externa Brasileira: Três Momentos. Papers n.4. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung.

Lafer, Celso. (2000), "Brasil: dilemas e desafios da política externa." *Estudos Avançados.* v.14, 260-267,

Lake, David A. e Patrick M. Morgan. (1997), *Regional orders: building security in a new world*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.

Lamas, Bárbara G. (2007), *O tratamento das assimetrias no Mercosul e as orientações ideológicas dos governos*. - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - Iuperj. Rio de Janeiro. Orientada por Lima, Maria Regina Soares de.

Lampreia, Luiz Felipe. (1998), "A poítica externa do governo FHC: continuidade e renovação." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.41, 5-17,

Lampreia, Luiz Felipe. (2001), Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores Brasília, 29 de janeiro de 2001. Ministério de Relações exteriores. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/01/29/discurso-do-embaixador-luiz-felipe-lampreia-na. Acesso em 27 de janeiro de 2011.

Lampreia, Luiz Felipe (2010a). Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008). Rio de Janeiro, CPDOC.

Lampreia, Luiz Felipe. (2010b), *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Lampreia, Luiz Felipe. (2011), Entrevista concedida a Bárbara G. Lamas. Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2011. Disponível em Acesso em

Lange, Matthew e Dietrich Rueschemeyer. (2005), *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. New York: Palgrave Macmillan. (Political evolution and institutional change;

Lechini, Gladys. (2001), "Africa desde Menem a De la Rúa: continuidad de la política por impulsos". In: CERIR, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. *La Política Exterior Argentina 1998-2001: el cambio de gobierno. ¿Impacto o irrelevancia?* . Rosario, Argentina: Ediciones CERIR.

Lijphart, Arend. (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method." *The American Political Science Review.* v.65, n.3, pp.682-693, Sep. 1971.

Lima, Maria Regina Soares De. (1986), *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu*. Ph.D. dissertation - Vanderbilt University. Nashville. Orientada por

Lima, Maria Regina Soares De. (1994), "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña." *América Latina/Internacional.* v.01, n.02, pp.27-31,

Lima, Maria Regina Soares De. (2000), "Instituições democráticas e política exterior." *Contexto Internacional.* v.22, n.2, pp.265-304,

Lima, Maria Regina Soares De. (2003), "Na trilha de uma política externa afirmativa." *Observatório da Cidadania.* v., n.07, pp.94-100,

Lima, Maria Regina Soares De. (2005), "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.48, 24-59,

Lima, Maria Regina Soares De e Marcelo Coutinho. (2006), "Integração Moderna". *Análise de Conjuntura OPSA*, n.01. Disponível em http://observatorio.iuperj.br. Acesso em 08 de março de 2007.

Lima, Maria Regina Soares De e Fabiano Santos. (2001), "O congresso e a política de comércio exterior." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política.* v., 121-149,

Lowi, Theodore J. (1964), "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics.* v.16, n.4, pp.677-715,

Lucero, Mariel R. (2007), "El poder Legislativo en la definición de la Política Exterior Argenina: el caso de los hielos continentales patagónicos." *Cuadernos de Política Exterior Argentina.* v., n.90, pp.1-124,

Magaloni, B. e V. Romero. (2008), "Partisan cleavages, state retrenchment, and free trade: Latin America in the 1990s." *Lat. Am. Res. Rev. Latin American Research Review.* v.43, n.2, pp.107-135,

Mahoney, James. (2007), "Qualitative Methodology and Comparative Politics." *Comparative Political Studies.* v.40, n.2, pp.122-144, February 1, 2007.

Mercosul. (1988), *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*. Disponível em http://www.mre.gov.br. Acesso em 02 de outubro de 2007.

Milani, Carlos R.S. e Letícia Pinheiro (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. Belo Horizonte, MG.

Modiano, Eduardo. (1990), "A ópera dos três Cruzados: 1985-1989". In: Abreu, Marcelo de Paiva. *Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. (2005), "A Política Externa do Brasil - de FHC a Lula." *Plenarium.* v.,

Moraes, Reginaldo. (2001), *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora Senac. (Série Ponto Futuro; 6)

Moraes, Reginaldo. (2002), "Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade." *Educação e Sociedade.* v.23, n.80, pp.13-24,

Moravcsik, Andrew. (1993), "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". In: Evans, Peter, Jacobson, Harlod K. e Putnam, Robert. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Murillo, Maria Victoria. (2009), *Political competition, partisanship, and policymaking in Latin American public utilities*. New York: Cambridge University Press. (Cambridge studies in comparative politics;

Opsa, Observatório Político Sul-Americano. *Banco de Eventos OPSA*. Disponível em http://observatorio.iuperj.br/banco.php. Acesso em

Paiva, Sílvia Maria. (????), "A privatização no Brasil: breve avaliação e perspectivas."

Paradiso, José. (1993), *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. (Colección Estudios Internacionales;

Penna Filho, Pio. (2009), "O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979)." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.52, 43-62,

Pierson, Paul. (2003), "Big, Slow-Moving and…Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics". In: Mahoney, James e Rueschemeyer, Dietrich. *Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press**:** xix, 444 p.

Pierson, Paul. (2004), *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Pignotti, Dario. (2013), "Exclusivo: Documentos revelam conexão entre Itamaraty e Operação Condor". *Carta Maior*, 13 de agosto de 2013. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Exclusivo-Documentos-revelam-conexao-entre-Itamaraty-e-Operacao-Condor/6/28407. Acesso em 14 de agosto de 2013.

Pinheiro, Letícia. (2000), "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea." *Contexto Internacional.* v.22, n.2, pp.305-335, julho/dezembro.

Pinheiro, Letícia. (2003), "Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil." *IRI Textos.* v., n.25, pp.1-18,

Pinheiro, Letícia e Carlos R.S. Milani. (2012), *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Polanyi, Karl. (2000), *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus. 2aed.

Prebisch, Raúl (2011). O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios., Organização e Introdução Adolfo Gurrieri. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado.

Przeworski, Adam. (1992), "The neoliberal fallacy." *JOURNAL OF DEMOCRACY.* v.03, n.03, pp.July 1992.

Puntigliano, Andrés Rivarola. (2008), "Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy." *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.51, 28-52,

Putnam, Robert. (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games." *International Organization.* v.42, n.03, pp.

Ragin, Charles C. (1994), "Introduction to qualitative comparative analysis". In: Janoski, Thomas e Hicks, Alexander M. *The comparative political economy of the welfare state*. Cambridge, UK ; New York, NY, USA: Cambridge University Press**:** xvi, 395 p.

Ramanzini Jr., Haroldo e Marcelo P. Mariano (2011). O Brasil e o G-20: Pressões Domésticas e a Construção da Posição Negociadora na Rodada Doha da OMC. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo 20, 21 e 22 de julho de 2011.

Rapoport, Mario (2008), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé Editores. 2a.ed.

Reinert, Erik S. (2007), *How rich countries got rich and why poor countries stay poor*. London: Constable.

Remmer, Karen L. e Erik Wibbels. (2000), "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina." *Comparative Political Studies.* v.33, n.4, pp.419-451,

Resende, Antônio Vieira. (2000). *A política industrial do Plano Real*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar. Texto para discussão n.130. Disponível em www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20130.doc. Acesso em: 08 de setembro de 2011.

Ribeiro, Cláudio Oliveira. (2006), "Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira." *Revista de Informação Legislativa.* v.43, n.171, pp.133-153, jul./set. 2006.

Risse-Kappen, Thomas. (1994), "Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War." *International Organization.* v.48, n.2, pp.185-214,

Rist, Gilbert. (2008), *The history of development : from western origins to global faith*. London ; New York: Zed Books. Newed.

Rizzo, Natalia. (2012), "Los Profesionales de Estado en Argentina: el caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)." *Cuadernos de Política Exterior Argentina.* v., n.107, pp.1-22,

Rocha, Sônia. (2000). *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro: Ipea. Textos para discussão, 721. Disponível em Acesso em:

Ruggie, John Gerard. (1998), "What makes the World Hang Together?" *International Organization.* v.52, 855-887,

Russell, Roberto. (1990a), "El proceso de toma de decisoones en la política exterior argentina (1976-1989)". In: Russell, Roberto. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto. (1990b), "Introducción". In: Russell, Roberto. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto. (1994), "Los ejes estructurantes de la politica exterior Argentina: apuntes para un debate. ." *América Latina/Internacional.* v.1, n.2, pp.otoño-invierno.

Russell, Roberto e Juan Tokatlian. (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur." *Perfiles Latinoamericanos.* v.10, n.21, pp.159-194, Diciembre.

Russell, Roberto e Juan Tokatlian. (2009), "Modelos de Política Exterior y Opciones Estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos." *Revista CIDOB dÁfers Internacionals.* v., n.85-86, pp.211-249,

Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian. (2003), *El lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Safatle, Claudia. (2012), "A mãe de todas as crises do Brasil. ". *Valor Econômico*, 13 de agosto de 2012. Disponível em http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/ha-30-anos-o-inicio-da-crise-da-divida?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter. Acesso em 13 de agosto de 2012.

Sallum Jr, Brasilio. (2000), "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo." *Tempo Social, Rev. Sociologia USP.* v.11, n.2, pp.23-47, fev/2000.

Sallum Jr, Brasilio. (2011), "Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira." *Dados.* v.54, 259-288,

Santoro, Mauricio. (2008), *Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento: ascensão e queda do realismo periférico na Argentina*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - Iuperj. Rio de Janeiro. Orientada por Guimarães, César.

Saraiva, Miriam Gomes. (2001), "Brasil e Argentina no decênio de 1990: uma década de política externa". In: Freire, Silene de Moraes. *Mercosul em debate: desafios da integração na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj.

Sassen, Saskia. (1996), *Losing control?: Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press.

Schneider, Ben R. (1992), "A Privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?" *Revista de Economia Política.* v.12, n.1 (45), pp.5-18,

Schvarzer, Jorge. (2004), "Poder político-social, condições de mercado e mudança estrutural". In: Sallum Jr, Brasilio. *Brasl e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, SP: Edusc.

Sen, Amartya. (2000), *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Sen, Amartya. (2001), *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Ed. Record.

Senghaas, Dieter. (1985), *The european experience: a historical critique of development theory*. Leamington Spa Berg Publishers.

Sikkink, Kathryn. (2009), *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI / Editora Iberoamericana. 1ed. (Historia y Política;

Silva, André Luiz Reis Da. (2009), *Do otimismo liberal à globalização assimétrica : a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá Editora. (Coleção relações internacionais;

Silva, Elaini Cristina Gonzaga Da , Priscila Spécie e Denise Vitale. (2010). *Atual arranjo institucional para a política externa brasileira*. Brasília: IPEA Textos para Discussão n. 1489. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5046. Acesso em: 03 de novembro de 2011.

Skocpol, Theda. (1985), "Bringing the state back in: Strategies of Analysis in Current Research". In: Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich e Skocpol, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press**:** x, 390 p.

Smith, Steve. (1986), "Theories of Foreign Policy: An Historical Overview." *Review of International Studies.* v.12, n.1, pp.13-29,

Solanas, Fernando "Pino" (2008). La próxima estación. Argentina**:** 115min.

Soukiassian, Carlos. (1994), "Proceso de toma de decisiones y política exterior Argentina hacia Gran Bretaña". *Relaciones Internacionales*, n.6pp.1-10. Disponível em http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/10160. Acesso em 17 de março de 2013.

Souza, Celina. (2006), "Políticas públicas: uma revisão da literatura." *Sociologias.* v., 20-45,

Stallings, Barbara. (1992), "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform". In: Haggard, Stephan e Kaufman, Robert R. *The Politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton, N.J.: Princeton University Press**:** xiv, 356 p.

Streeck, Wolfgang e Kathleen Ann Thelen. (2005), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Sunkel, Osvaldo (2007). The precarious sustainability of democracy in Latin America. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - CNPEPI. "O Brasil e o Mundo que vem aí". Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

Sutcliffe, Bob. (1999), "The place of development in theories of imperialism and globalization". In: Munck, Ronaldo Munck e O'Hearn, Denis. *Critical Development Theories. Contributions to a New Paradigm: (Re)Thinking Development in the Era of Globalization*. London: Zed Books.

Vadell, Javier. (2002), *O pensamento social de Friedrich von Hayek e a teoria política contemporânea*. Tese de Doutorado - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp. Campinas. Orientada por Moraes, Reginaldo.

Vadell, Javier. (2003), "O papel dos *think tanks* na construção da hegemonia neoliberal". In: Esteves, Paulo Luiz. *Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Van Klaveren, Alberto. (1997), "Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria". In: López Ayllón, Sergio *El Futuro del Libre Comercio en el Continente Americano*. México: Universidad Autónoma de México.

Vaz, Alcides Costa. (2002), *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.

Vaz, Alcides Costa. (2003), "Tendências estruturais do Sistema Multilateral de Comércio sob a égide da OMC". In: Esteves, Paulo Luiz. *Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Velasco E Cruz, Sebastião C. (1997), *Estado e economia em tempo de crise : política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro, RJ; Campinas, SP, Brasil: Relume Dumará; Editora da Unicamp.

Velasco E Cruz, Sebastião C. (2004), *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. Campinas; São Paulo: Ed. Unicamp; Ed. Unesp.

Velasco E Cruz, Sebastião C. (2007), *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reforma nos países da periferia*. São Paulo: Unesp.

Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni. (2007), "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação." *Contexto Internacional.* v.29, n.2, pp. 273-335, julho/dezembro 2007.

Vigevani, Tullo e Marcelo F. De Oliveira. (2005), "A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração." *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis.* v.2, n.1, pp.1-44,

Vigevani, Tullo, Marcelo F. De Oliveira e Rodrigo Cintra. (2003), "Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração." *Tempo Social.* v.15, 31-61,

Wallerstein, Immanuel. (1974), "The rise and Demise of the Capitalist World System." *Comparative Studies in Society and History.* v.16, n.4, pp.387-415,

Wendt, Alexander. (1987), "The agent-structure problem in international relations theory." *International Organization.* v.41, n.3, pp.335-370,

Wendt, Alexander. (1999), *Social theory of international politics*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press. (Cambridge studies in international relations ; 67;

Williamson, John. (1990), "What Washington means by policy reform.". In: Williamson, John. *Latin American Adjustment:How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

Anexos

ANEXO I: Lista de Entrevistados (por ordem alfabética)

Entrevistado	Ocupação no período estudado
Atílio Borón	Professor de Teoria Política e Social na Faculdade de Ciências Sociales da Universidade de Buenos Aires
Celso Amorim	Diretor-Geral para Assuntos Econômicos (1990-1992); Representante do Brasil no GATT (1992); Ministro de Relações Exteriores do Brasil (1993-1995); Chefe do Departamento Econômico; Chefe da Missão Permanente do Brasil na ONU (1995-2003)
Félix Peña	Subsecretario de Integração do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (MRECIC) (1991-1992); subsecretario de Comércio Exterior do Ministério de Economia da Argentina (1998-1999).
Fernando Petrella	Vice-Ministro de Relações Exteriores da Argentina.
Gelson Fonseca Jr	Assessor diplomático do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992);
Hector Gosende	Diplomata de carreira argentino, lotado nas embaixadas da China e do Paquistão
José Cafiero	Funcionário do Ministério de Relações Exteriores da Argentina.
Julio Gambina	Professor de Economia Política na Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Rosário.
Luiz Felipe Lampreia	Diplomata de Carreira, ministro de Relações Exteriores do Brasil(1995-2001)
Rosaria Baptista	Diretora do Departamento de Negociações Internacionais da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.