



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**DEMOCRACIA E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: UM
ESTUDO EXPLORATÓRIO (1979-1992)**

Eizen Monteiro Wanderley

Brasília
Julho - 2009

EIZEN MONTEIRO WANDERLEY

**DEMOCRACIA E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: UM
ESTUDO EXPLORATÓRIO (1979-1992)**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Profa. Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho. (Área de Concentração: Política Internacional Contemporânea)

Brasília – Distrito Federal
2009

DEMOCRACIA E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO (1979-1992)

Eizen Monteiro Wanderley

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho

Profa. Dra. Leticia de Abreu Pinheiro

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília, 07 de Julho de 2009

A meus pais e avós.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer meus pais pelo apoio e amizade incondicional. A confiança que me inspiram e a dedicação de ambos é que me permitem assumir novos desafios e por isso, dedico a conclusão desta importante etapa a eles. E de mesma forma, agradeço a toda minha família, por todo amor. Destaco a fundamental importância neste processo da minha avó, tia-avó e madrinha.

Agradeço os professores Maria Izabel Valladão, Leticia Pinheiro e Nizar Messari por todos os ensinamentos. Os agradeço pela generosidade e pela atenção que sempre me dedicaram. De mesma forma, agradeço os professores Maria Helena de Castro Santos e a Antonio Carlos Lessa pela leitura atenta e recomendações ao projeto e, certamente, a esta dissertação.

Registro minha gratidão a equipe do Curso Clio e do Escritório do PNUMA no Brasil, pelo apoio e compreensão.

Às amigas: Natalia, Júlia, Camila, Vanessa, Lívia e Fran, e Marla, Zaira, Juliana, Mariana Garcia, Mariana Nascimento e Vivian pelo companheirismo e por continuarem me convidando para todos os encontros, mesmo depois de tantas ausências.

Aos amigos que fiz ao longo do mestrado, dentro e fora da universidade. Agradeço especialmente Larissa, Dalce, Silvia, Thalita, Fabiana, João e Eduardo. Também, agradeço a Francisco, Laís, Marcella, Tatiana Soli e Marili, pela contribuição ao longo da elaboração da dissertação.

RESUMO

O objetivo central desta dissertação de mestrado é pesquisar, de forma conceitual e empírica, a relação entre processo de democratização e política externa no Brasil entre 1979 e 1992. Parte-se do pressuposto que a transição política estimula alterações na política externa no marco da democracia, razão pela qual investiga-se a inserção da democracia na política externa brasileira por meio da exploração de fontes primárias e secundárias. Desta maneira, o trabalho corresponde a estrutura em três capítulos, organizados por recortes temático e cronológico. O primeiro capítulo elenca estudos produzidos pela academia de relações internacionais, especialmente aplicadas a política externa brasileira, relativo ao tema. O segundo enfoca os discursos de política externa proferidos pelo Presidente da República e Ministros e Secretários-Gerais do Itamaraty, por meio da observação da referência da diplomacia ao conceito de democracia em três questões: desenvolvimento, representatividade e credibilidade internacional. Discute-se, ainda, a preocupação do Ministério das Relações Exteriores em manter a coesão no discurso mesmo com a inclusão do novo conceito. E, finalmente, o terceiro capítulo acompanha a condução de três temas da agenda internacional brasileira entre 1979 e 1992: meio ambiente, direitos humanos e tecnologia nuclear.

Palavras-chave: política externa brasileira; democracia; regime político.

ABSTRACT

The thesis aims to provide a research – conceptual and empirical - on the causal nexus between democratization process and Brazilian foreign policy from 1979 to 1992. The first assumption is that the political transition stimulates changes in foreign policy, in a democratic context. Thus, democracy presentation will be investigated through different sources: speeches and articles concerning Brazilian foreign policy at this period. The research respond to a three chapters structure, each one organized on thematic and chronological basis. The first chapter presents International Relations academy analysis, specially related to Brazilian foreign policy. The second focus on Brazilian presidents, external relations ministries and secretary-general to observe their reference to democracy. It will observed the linkage between democracy and foreign policy on three issues: development, representation and international credibility. May also be discussed Ministry of External Relations concern to preserve Brazilian foreign policy principles cohesion. And, finally, the third chapter follows discussions on three international themes from 1979 to 1992: environment, human rights and nuclear technology.

Keywords: Brazilian foreign policy, democracy, political regime.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
Capítulo 1 Referências bibliográficas sobre regime político e política externa	19
1.1 Debates teóricos	19
1.2 A política externa brasileira no período de liberalização política (1979-1992)	21
1.3 Considerações parciais	29
Capítulo 2 Democracia no discurso de política externa brasileira entre 1979 e 1992	32
2.1 Democracia e desenvolvimento	33
2.1.1 Democracia e desenvolvimento no contexto regional	38
2.2 Democracia e representatividade	40
2.3 Democracia e credibilidade internacional	44
2.4 Democracia e coerência na política externa	52
2.5 Considerações parciais	54
Capítulo 3 Democracia e condução de política externa	57
3.1 A Constituição de 1988	60
3.2 Política de Meio Ambiente	64
3.3 Política de Direitos Humanos	74
3.4 Política Nuclear	82
3.5 Considerações Parciais	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	100
ANEXO	109

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se, fundamentalmente, investigar a relação entre regime político e política externa no Brasil, durante o processo de redemocratização, ocorrido entre 1979 e 1992. Desse objetivo, derivam três outros mais específicos, que visam a: i) estudar a abordagem da Academia de Relações Internacionais sobre a relação entre regime político e política externa e sua aplicação no caso brasileiro no período proposto; ii) perceber a inclusão do conceito de democracia nos discursos de política externa entre os governos de João Figueiredo (1979-1984), José Sarney (1985-1989) e Fernando Collor de Mello (1990-1992); iii) e observar a condução da política externa brasileira para meio ambiente, direitos humanos e tecnologia nuclear.

Iniciou-se o processo de redemocratização no Brasil, no mandato do Presidente Ernesto Geisel (1974-1978), penúltimo presidente militar do país. A transição política no país, por ter sido planejada pelos governantes, caracteriza-se como “transição pelo alto”. (VIOLA&MAINWARING, 1985) Ou seja, a redefinição política brasileira foi fruto de um projeto dos militares, que tentavam controlar e dirigir o regime político. O presidente Geisel planejou a redemocratização brasileira de forma “lenta e gradual”. Tratava-se de um projeto de governo, que primava pela cautela e pelo controle das concessões frente às pressões da sociedade por liberalização. Ocorreu no Brasil, o mais longo processo de transição do autoritarismo para a democracia do continente americano e constatou-se, no início da década de 1990, o maior índice de indiferença da população em relação ao Estado democrático de direito da América do Sul, segundo pesquisa apresentada por Juan Linz e Alfred Stepan. (LINZ & STEPAN, 1996) Essas particularidades se devem, fundamentalmente, à organização do regime, ao grande crescimento econômico por que passou o país durante a ditadura – o chamado “milagre econômico” - e ao sucesso do projeto de transição para a democracia, que se deu sem violência e com manutenção de influência dos militares na vida política brasileira.

O processo de democratização brasileiro caracteriza-se como “transição por transação”, conceito empregado em “casos em que o regime autoritário inicia a transição, fixa alguns limites para a mudança política e permanece como uma força eleitoral relativamente importante durante a transição.” (SHARE & MAINWARRING, 1986, p. 207) Ou seja, a liberalização política no

país foi resultado de um processo em que a elite militar lançou mão de mecanismos do Estado para dirigi-la. Dessa maneira, o grupo que está no poder consegue prolongar sua influência e dar continuidade às estruturas e às instituições políticas vigentes, assim como restringir a participação de alguns atores no processo de liberalização.

É importante ressaltar que a democratização foi planejada pelo regime autoritário, que pretendia manter certa continuidade em relação à política já seguida. O diálogo e grande parte das etapas de negociação política até a retomada do poder pelos civis foram estruturados, mediante as regras do regime militar. O projeto de mudança tinha como propósito fundar um sistema político em que a estrutura política estivesse voltada para o desenvolvimento do país, a exemplo do pretendido pelo regime militar no campo econômico. Percebe-se, assim, uma forte presença de elementos de continuidade justamente pelo grande controle que o regime militar desejava impor sobre o processo político. Ao longo do processo de redemocratização, ocorreram indefinições a respeito do ritmo a ser seguido pelo processo e dos aspectos ou áreas sobre as quais a mudança deveria incidir. Não foram isolados os casos em que o governo, após uma medida de liberalização política, revisava-a de forma a retomar o controle sobre a questão, a exemplo da Lei Falcão (1976). No entanto, via-se, de fato, uma reformulação das regras no Estado, visando à maior flexibilidade. Nesse aspecto, conseguia-se maior legitimidade por meio da revisão das vias eleitorais vigentes, que não haviam sido eliminadas, apesar de terem sido controladas durante o regime de exceção. Por outro lado, todo o movimento para a mudança tinha como propósito manter o controle da elite que já estava no poder, para que ela pudesse garantir sua participação e controle na nova configuração política.

O processo de transição, porém, mostrou que o jogo político é bem mais complexo do que o previsto pelo plano do governo. O movimento oposicionista, que mantinha seus direitos políticos, aumentou o poder de interlocução, apoiado pela sociedade. Como exemplo desse movimento, pode-se citar o resultado das eleições legislativas de 1974, em que o partido de oposição elegeu 16 dos 22 senadores e aumentou sua bancada na Câmara de 28 para 44%. (DINIZ, 1985) O partido do governo, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), perdeu espaço nas eleições, a despeito do que planejava o governo. Resultados inesperados, como o mencionado, geravam no governo movimentos reacionários, em que novamente se tentava controlar a política brasileira, de forma cada vez mais frágil e sob fortes contestações.

A reivindicação por maior liberdade política foi frequente durante todo o regime militar e aguçada a partir do governo Geisel. A liberalização política iniciada pelo presidente foi desenhada por Golbery do Couto e Silva de forma lenta, gradual e segura”, características que davam margem a tomada de medidas que significavam recuos a esta liberalização. É representativa desta dinâmica a aprovação do Pacote de Abril de 1977 que, em última instância, causou manipulação das eleições. Ao mesmo tempo havia movimentos de contestação na sociedade, haja vista os grupos guerrilheiros, mais presentes durante o período Médici, mas ainda com alguma participação durante os governos dos presidentes Geisel e Figueiredo. A urbanização e o aumento de grupos organizados também agiram para concentração e aumento da pressão exercida pela sociedade civil por maior representatividade do sistema político. Os empresários, que se beneficiaram com o milagre econômico, progressivamente começaram a defender maior liberalização política e econômica do Estado, com menor regulação do mercado. (SKIDMORE, 1988)

Influenciaram ainda o processo de liberalização política, apesar de não terem sido eles os causadores: a crise da dívida externa, fato que suscitou não só maior contestação e demanda da sociedade por representatividade como também contestação ao endividamento promovido pelo governo militar para financiar o milagre econômico, e a Terceira Onda de democratização¹, que restabeleceu no sistema internacional o movimento de contestação do regime autoritário. Pode-se ainda citar as críticas direcionadas ao autoritarismo vindas dos países democráticos, mais fortemente dos Estados Unidos, durante o governo de Jimmy Carter (1977-1981), que exigia respeito às regras dos direitos humanos pelos governos militares da América Latina, e nesse marco, do governo brasileiro.

Por estímulos domésticos, relacionados à ordem internacional, a sociedade civil brasileira interferiu no processo de transição e aumenta sua participação rapidamente liberalização e, paulatinamente, começou a disputar com os quartéis o comando da transição. O crescimento do movimento oposicionista e a perda de poder pelos militares aceleram o processo de tomada de ação pela sociedade. O projeto de liberalização planejado pelas forças armadas não foi seguido; houve divergências no próprio governo em torno das medidas a serem tomadas rumo à

¹ As “ondas” são, *grosso modo*, momentos da história política em que há mudança para um mesmo regime político por um número relevante de países em um curto espaço de tempo. (HUNTINGTON, 1996)

liberalização política para resguardar o poder dos militares; juntamente com a pressão e as manifestações de grupos da sociedade brasileira.

Como resultado desse projeto o Brasil vivenciou um processo longo de transição, gestado ainda no governo autoritário, e que persistiu até a eleição de Tancredo Neves, em 1985, e, em seguida, na Constituição de 1988. O regime militar foi sucedido por um governo civil submetido à Constituição de 1967, posto que a Assembléia Constituinte e a Nova Constituição só foram criadas durante o governo Sarney. No processo de liberalização, indicamos como um marco as eleições diretas para senadores. No entanto, para a escolha do primeiro presidente civil após o golpe, não foi aceita a proposta de eleição direta, ou seja, mesmo declarado o fim do regime militar, ainda ficou controlada a participação da sociedade na escolha presidencial.

Pelos aspectos mencionados acima acerca do processo de redemocratização no Brasil, torna-se mais difícil a tarefa de localizar o momento efetivo de ruptura, assim como a definição clara de marcos temporais do autoritarismo para a democracia no Brasil. O descompasso entre a agenda de liberalização pensada pelos militares e a liberalização política implementada resultaram em uma transição longa e sem uma orientação muito bem definida, já que houve permanentes movimentos de compressão e descompressão, para tentar manter elementos de continuidade e participação militar na democracia. A indefinição das etapas e do grau de liberalização percebida ao longo do processo suscitava dúvidas a respeito do projeto de democratização. O ponto importante é perceber que a cautela por parte do governo militar e o esforço para que as mudanças fossem controladas e executadas no escopo de atuação do governo tornaram mais complexo o processo, devido aos avanços e recuos. Ressalte-se ainda que a legislação brasileira, à época da eleição do novo presidente, ainda guardava muitos elementos de continuidade. Portanto, não se permite afirmar que a escolha de Tancredo Neves para a presidência da República tenha encerrado o processo de redemocratização. Assistiu-se a muitos recuos e revisões de medidas liberalizantes ao longo do processo, entre elas a questão eleitoral.

Como primeiro aspecto do estudo, ressalta-se que a compreensão de democracia, nesta pesquisa, tem como base a *democracia liberal*, que transborda o critério eleitoral e defende a democracia até em sua dimensão psicológica, preterindo-se a noção de *democracia eleitoral*, cujo principal critério de identificação é a promoção de eleições livres e competitivas. (DIAMOND, 1999) Reitera-se que a convocação de eleições não encerra o processo de democratização nesta análise. Compartilha-se, nesse sentido, da preocupação de Diamond ao

ressaltar que, para se tornar “*the only game in town*”, a democracia deve ser respeitada na tomada de decisão em diferentes esferas e menores núcleos da sociedade.

A convocação de eleições é um dos elementos mais importantes para o reconhecimento do regime democrático, mas ela deve ser consciente e exercida pelo princípio da livre competição na vida social. Indicadores domésticos como corrupção, definição da participação dos militares na vida política, estabilidade política e financeira são importantes para criar um ambiente em que as regras democráticas sejam efetivamente vivenciadas pela população e que haja punições eficazes e proporcionais às infrações.

Maria Helena de Castro Santos (2005) e Wendy Hunter (1999) argumentam que o aparato institucional de regulação das atividades dos militares no Brasil tem sido delineada à medida que ocorrem eleições e que avançam com a democracia. A internalização do jogo democrático, baseado em eleições, programas de governo e partidos, confere maior poder aos legisladores e membros do executivo que, por sua vez, procuram reduzir o espaço de atuação das forças armadas na política brasileira.

Hunter (1997) observou que os presidentes diretamente eleitos promoveram maiores reformas com relação à imposição de limites à participação dos militares. Nesse sentido, cabe lembrar que Sarney e Itamar eram vice-presidentes, e que, em seus governos, não se observaram grandes rupturas na relação com militares. Os presidentes que mais atuaram na regulação dos militares no Estado brasileiro foram Collor e Fernando Henrique. Como justificativa, Santos (2004) aponta a interação e o respeito dos militares ao jogo democrático e, conseqüentemente, à autoridade do presidente e da Constituição Federal.

A saída dos militares do poder ocorreu gradualmente, em decorrência do tipo de transição ocorrida no Brasil, como visto na introdução da pesquisa. Pontua-se que, no Brasil, ao contrário do que ocorreu em outros países que realizaram a transição para a democracia, não houve julgamento ou punição sistemática daqueles que praticaram atos de tortura e perdão pela sociedade por tais ações. É também representativa do poder que o grupo manteve, após o fim do regime autoritário, a vigência do “Direito Militar”, restrito aos quartéis. Os julgamentos e as investigações, que ocorrem com mais frequência nos países vizinhos, não encontram apelo na sociedade brasileira. Tal condescendência se explica, justamente, pelo processo de transição por transação, que concede elementos de continuidade à mudança no regime político, permitindo que

os militares resguardassem espaço e poder no Estado brasileiro no regime democrático (SHARE & MAINWARRING, 1986).

O processo de redemocratização envolve, além do processo de transição política, uma etapa de consolidação democrática, em que não há mais autoritarismo, mas que ainda não se alcançou a democracia política plena. A distinção entre as diferentes etapas do processo de redemocratização é uma construção de Guillermo O'Donnell (1988), explicada por Moisés (1995) da seguinte forma: “a consolidação democrática corresponde, de fato, a uma “segunda transição”, isto é, àquela que sucedendo à passagem de um regime autoritário para um governo democrático, vai do momento de instalação desse governo até, propriamente, à instauração de um regime democrático.” (MOISES, 1995, p. 35) Por tal razão, estende-se o período pesquisado até o fim do mandato de Fernando Collor, primeiro presidente eleito diretamente no Brasil após o golpe militar, quando o regime ainda não está consolidado.

O período da pesquisa abrange os governos: Figueiredo (1979-1984), Sarney (1985-1989) e Collor de Melo (1990-1992). Desta maneira, é possível avaliar se as mudanças políticas que ocorreram pela substituição de um governo militar para um governo civil, ao marco do processo de redemocratização, afetaram a política externa.

Decidiu-se por encerrar o estudo no ano de 1992 pelo reconhecimento de que a condução do processo de *impeachment* demonstra a obediência às regras do jogo democrático pela sociedade e a internalização dos pressupostos de respeito à lei e à Nova Constituição. A Freedom House, centro de pesquisa sobre democracia norte-americano que monitora periodicamente o grau de abertura dos regimes políticos, reconheceu o Brasil como democrático apenas após a eleição do presidente Lula da Silva, em 2002. Porém, nesta análise assume-se que a década de oitenta e os primeiros anos do governo Collor delimitam o ápice do processo de acomodação do regime democrático no Estado brasileiro, e, conseqüentemente, no Ministério das Relações Exteriores, sendo ele parte da burocracia.

Esta pesquisa irá enfatizar a participação da democracia para a conformação da política externa brasileira, apesar do reconhecimento da relevância de demais fatores, principalmente de natureza internacional. Enfocar a esfera doméstica não significa excluir, tampouco minimizar, o impacto do sistema internacional no processo. Compreende-se que o distanciamento do país do jogo político internacional está cada vez menos factível. Porém, assumindo ser este um estudo exploratório a respeito do processo político e da política externa no Brasil, analisar-se-ão as

crises econômicas e políticas no sistema internacional, mencionadas quando as propostas brasileiras para superação dessas questões envolverem uma discussão sobre o processo doméstico de redemocratização. No Brasil, a crise do petróleo gerou recessão econômica, já que os empréstimos internacionais utilizados para financiar o “milagre econômico” estavam fixados em dólar. Também registrou-se maior incremento da pressão em relação aos regimes políticos fechados como o praticado na URSS. São conhecidas as mudanças no sistema internacional, sob os aspectos políticos e econômicos. No entanto, não será avaliada a influência dos fatores internacionais e seu impacto na política externa, tampouco outros elementos domésticos diferentes do processo de democratização.

Justifica-se a escolha do assunto aqui desenvolvido pela relevância da temática da democracia no Brasil e a pouca discussão, comparativamente a outros temas, pela academia brasileira. Esta pesquisa reflete a preocupação em mostrar a importância do regime político para a história diplomática recente do país. A pesquisa foi pensada de forma a identificar e observar as causas de processos de mudança na política externa, dado o reconhecimento que as tradições do Ministério são respeitadas e manejadas de forma cuidadosa. É um fato a coerência do Itamaraty em relação à história diplomática e aos princípios tradicionais da política externa, característica que torna mais interessantes analiticamente os períodos de adaptação da Casa de Rio Branco a novos cenários. Como apresenta Flávia de Campos Mello, o MRE possui:

(...) capacidade de assegurar uma certa continuidade desta política [externa] ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas. Além da sua autonomia, da sua coesão e do seu insulamento burocrático, também é apontada como característica weberiana do Itamaraty a longa “coerência corporativa” vigente na instituição, expressa na continuidade e solidez da adesão de seus membros à “doutrina” de política externa desenvolvida pela corporação. (MELLO, 2000, p. 58)

Retomando o objetivo geral desta pesquisa, reitera-se a observação da acomodação do conceito de democracia nesta ‘doutrina’ de política externa e revelar se houve tensão entre as reformas ocorridas no âmbito doméstico e na política externa, na menção da democracia nos discursos ou na atualização da política externa em relação as reformas domésticas estimuladas pelo novo regime político.

A pesquisa foi estruturada em três capítulos: o primeiro deles apresenta o referencial teórico e conceitual mais amplo em que se insere esta pesquisa. É oferecida uma

contextualização do debate acadêmico sobre a abordagem dos elementos de política doméstica na análise da ação diplomática. São textos que determinaram a estrutura da pesquisa e, além de organizar e apresentar os marcos teóricos da discussão a que se referiu, permitem, sobretudo, identificar debates específicos para os quais este trabalho pode contribuir.

No capítulo 2 apresenta discursos de política externa, proferidos durante o período de liberalização política. Para a elaboração do capítulo, foram consultados os discursos dos presidentes João B. Figueiredo (1979-1984), Tancredo Neves², no lugar de quem toma posse José Sarney (1985-1989), e Fernando Collor de Melo (1990-1992). Do Itamaraty, foram apreciados os discursos dos Ministros Ramiro Saraiva Guerreiro (março/1979 a março/1985), Olavo Setúbal (março/1985 a fevereiro/1986), Roberto de Abreu Sodré (fevereiro/1986 a março/1990), Francisco Rezek (março/1990 a abril/1992), Celso Lafer (abril a outubro/1992);³ e dos secretários-gerais João Clemente Baena Soares (março/1979 a junho/1984), Carlos Calero Rodrigues (junho/1984 a março/1985), Paulo Tarso Flecha de Lima (março/1985 a março/1990), Marcos Castrioto de Azambuja (março/1990 a abril/1992), Luiz Felipe de Seixas Corrêa (abril/1990 a outubro/1992) e Luiz Felipe Lampreia (outubro/1992 a junho/1993).⁴ Dado o grande volume de documentação, optou-se por restringir análise a ocasiões de discussão do quadro mais geral da política externa, como observado nos discursos proferidos na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), nas posses de novos presidentes, ministros e secretários-gerais do Itamaraty, na comemoração do Dia do Diplomata e, quando realizadas, palestras na Escola Superior de Guerra (ESG). Selecionados os discursos referentes à democracia, decidiu-se por organizar o capítulo em quatro seções, enfatizando-se especificamente a menção à democracia no tratamento de questões relacionadas ao desenvolvimento, à representatividade, à credibilidade internacional e à coesão na política externa ao longo do período de democratização.

No terceiro capítulo, far-se-á um acompanhamento da agenda internacional brasileira para captar, mais uma vez, elementos de mudança e continuidade na ação diplomática motivados

² Sarney, vice-presidente de Tancredo Neves, toma posse do cargo em lugar do presidente pois este foi afastado por motivos de saúde, que se agravam o levando ao óbito em 21 de abril de 1985.

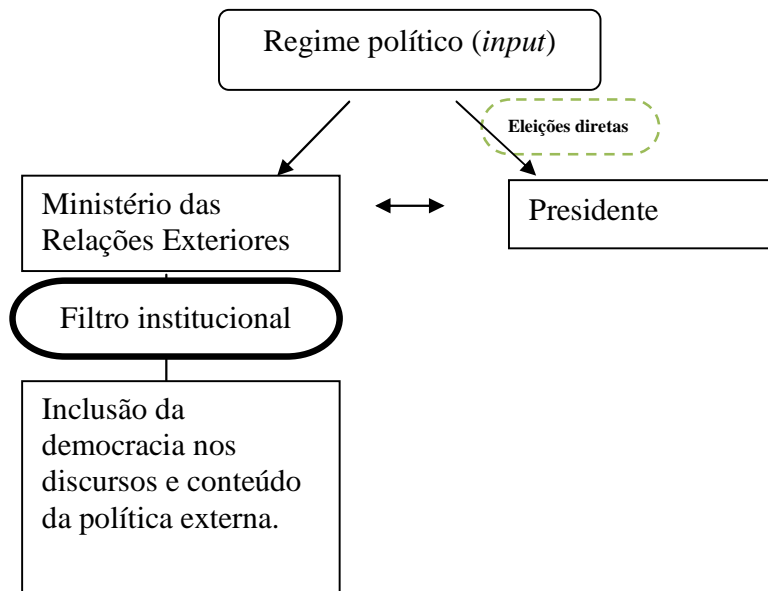
³ Fonte: http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1390, consulta realizada em 11 de março de 2009.

⁴ Fonte: http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1389, consulta realizada em 11 de março de 2009.

pelo processo de redemocratização. Optou-se por restringir o estudo às áreas de meio ambiente, direitos humanos e transferência de tecnologia nuclear, de 1979 a 1992, por serem apontados na bibliografia como exemplos de alteração da postura brasileira na década de 1980.⁵

Assim, propõe-se uma análise estruturada nos discursos de presidentes, Ministros e Secretários Gerais do Itamaraty e do conteúdo da política externa para meio ambiente, direitos humanos e política nuclear durante os períodos de transição e consolidação da democracia no Brasil, para observar sua participação e incorporação à política externa. Será realizado, portanto, um estudo exploratório para a observação das alterações na política externa e seu nexos causal com o processo de redemocratização.

O quadro analítico da pesquisa foi estruturado como se segue:



⁵ Registro como importante fonte para estudos mais amplos sobre a política externa brasileira durante o período de redemocratização a dissertação de mestrado de June Muller, defendida neste mesmo programa de mestrado, e os livros História da Política Exterior do Brasil, de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno e Relações Internacionais do Brasil: temas e Agendas, de Lessa & Altemani.

1. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SOBRE REGIME POLÍTICO E POLÍTICA EXTERNA

O presente capítulo objetiva apresentar referências bibliográficas de Relações Internacionais no que tange à relação entre política externa e regime político, e sua aplicação no caso brasileiro. Com isso, permitir identificação de marcos conceituais que conformam a discussão a que se propõe esta pesquisa. As referências mais voltadas à teoria mostram os debates na academia de Relações Internacionais sobre a relevância do regime político e como ele pode alterar a política externa. Apresentam-se também as análises referentes especificamente ao caso brasileiro, entre 1979 e 1992 para entender às características da interação entre os dois processos no Brasil.

1.1 *Debates teóricos*

A discussão atual sobre a identidade dos agentes e o fortalecimento de novos atores na cena internacional fomenta, para um estudioso de Relações Internacionais, a reflexão sobre os condicionantes à ação internacional do país. Pensar sobre a permeabilidade da política doméstica possibilita perceber tanto o potencial quanto as restrições presentes nas etapas de formulação e execução da política externa de um país. O estudo acerca das identidades e da interação entre Estados e suas conseqüências para as Relações Internacionais, encontra-se, neste momento, no cerne do debate teórico, levantado pelas perspectivas mais recentes, notadamente a construtivista. O protagonismo do Estado será mantido ao longo da análise, haja vista ser enfocada a repercussão dos processos políticos domésticos na atuação internacional desse ator, tomando por base a bibliografia brasileira sobre o tema.

O realismo estrutural nega a assertiva de que as mudanças de foro doméstico em países periféricos exercem alguma influência na balança de poder internacional ou na possibilidade de ganhos. Segundo autores vinculados a essa escola, que tem Kenneth Waltz (1983) como seu principal expoente, as características do agente são afiguradas como irrelevantes, dado que a estrutura internacional, em última instância, ditará suas ações. Os autores realistas criam uma divisão entre política doméstica e política externa, considerada artificial no caso estudado por este trabalho, como se a segunda não estivesse submetida às ações do governo. O teórico aponta

que a política externa tem projeto de longo prazo, a despeito das demandas imediatistas do eleitorado por recompensas do governante.

Contraopondo-se a essa corrente e a seu tratamento da unidade como uma caixa preta, observa-se aqui o sistema político do Estado e sua capacidade de geração de inovações em suas políticas a partir de fatores que a ele são singulares. Entende-se a política externa como subordinada a um projeto de governo e resultante da disputa por poder entre atores domésticos e externos. Tal perspectiva é fundamental para analisar se há mudanças na condução da política externa brasileira em consequência das transformações domésticas e, se tais mudanças existem, como ocorreram. Por isso, os trabalhos que optaram por priorizar as condições internas serão privilegiados por este estudo, uma vez que levam em consideração as consequências da criação da Nova República.⁶

Utilizando alguns aspectos do racionalismo e da teoria liberal, seguir-se-á o pressuposto de que os indivíduos, dotados de razão, vislumbram a maximização de seus interesses. A liberalização política demandaria, assim, três requisitos: liberdade positiva, ou seja, o Estado garante o livre arbítrio de seus cidadãos; liberdade negativa do Estado, que se pode explicar por meio de regras de proteção física, moral e política dos indivíduos; e, por fim, o direito à representação ou à participação democrática (DOYLE, 1995, p.87). Decorre, portanto, da liberdade de participação na cena política uma decisão negociada com a sociedade, que irá frear excessos e iniciativas apaixonadas.

A liberalização política torna a decisão da sociedade mais representativa, demonstrando legitimidade e transparência para todo o sistema internacional (MORAVCSIK, 1997, p. 517). Participantes da política externa, os indivíduos e grupos de interesse buscarão mobilizar o Estado para aumentar a efetividade pelo ponto de vista dos esforços empreendidos *vis à vis* do objetivo do Estado. Contudo, a pluralidade de atores e de interesses nesse processo também pode tornar a política mais errática. A busca por representatividade e redução de perdas por parte dos atores afetados pelas políticas pode gerar contradições e indefinições, justamente se as instituições se mostrarem incapazes de gerenciar as perdas e os ganhos de seus interlocutores.

⁶ “[...] As diferenças [entre Estados] podem ser explicadas pela presença de condições locais específicas que alimentam distintas reações a influências externas e que podem modificar a natureza e/ou o timing das transformações políticas. Tais condições locais referem-se à maneira como valores ou idéias relevantes para o processo de formulação e implementação de políticas e para a organização institucional, por um lado, e os interesses econômicos e políticos locais, por outro lado, interagem com as forças econômicas externas sob instituições e histórias institucionais locais.” (CASTRO & CARVALHO, 2002, p. 110)

Da premissa do cálculo racional individual, decorre o argumento liberal que as democracias progressivamente reduzirão as hostilidades no sistema internacional. “Democratic states, founded on such individual rights as equality before the law, free speech and other civil liberties, private property, and elected representation are fundamentally against war.” (DOYLE, 1995, p.87). Os indivíduos não desejam pôr em risco sua segurança ou arcar com mais impostos para mobilização de guerra. Por essa razão, a opinião pública tende a ser contrária ao engajamento de seu país em conflitos no sistema internacional. Vigorando o pacifismo e a transparência dentro dos Estados no sistema internacional, reduz-se a desconfiança entre eles, e conseqüentemente, a possibilidade de deflagração de guerra.

A partir dessa perspectiva, pode-se analisar a interação dos países no sistema internacional e os mecanismos que eles instituem para aumentar a transparência e a confiança no nível estrutural. A reprodução da visão liberal tem a finalidade de mostrar a participação interessada dos indivíduos na formulação de política pública e a forma como essa interação foi desenhada no país. A premissa liberal ressalta que a democracia leva à mudança no processo de decisão do Estado e, conseqüentemente, no que diz respeito à política externa. Portanto, a escolha do referencial teórico desta pesquisa justifica-se pelo interesse em observar o processo de mudança desta última, provocado pelo processo de democratização.

1.2 Análises da política externa brasileira do período de liberalização política (1979-1992)

No âmbito da discussão teórica mais ampla sobre regime político e política externa, será dedicada especial atenção à relação entre os dois processos políticos no Brasil entre 1979 e 1992, período em que ocorreu a transição do regime autoritário para a democracia. Antes de iniciar a análise dos discursos sobre a política externa brasileira e a condução de seus temas - assuntos que serão tratados nos capítulos dois e três, respectivamente-, considera-se necessário estudar a abordagem da academia brasileira sobre a política externa do período, em sua interface com o regime político.

Para o estudo da relação entre democracia e política externa no Brasil, foram consultados textos com diferentes abordagens e argumentações. Neste capítulo, tenta-se montar um quadro mais geral sobre o peso da democracia para a política externa brasileira a partir do final da década de 1970. Para tanto, serão estudadas as visões dos principais autores de política externa

brasileira sobre o tema, ainda que não abordem especificamente o regime político. Buscaram-se trabalhos com diferentes perspectivas e temas, justamente com o objetivo de mostrar a diversidade de argumentos presentes na discussão sobre democracia e (atualização da) política externa.

Entre os autores que não reconhecem o regime político como definitivo para a política externa brasileira, citam-se Amado Cervo e Letícia Pinheiro. A desvinculação dos dois processos políticos está na base das obras de ambos. Cervo, analisando em perspectiva histórica a política externa brasileira, afirma não haver uma relação causal necessária entre mudança no regime político e a política externa. A hipótese do autor é de que “a mudança da política exterior e do ‘modelo’ de inserção internacional ocorre sob a influência de determinados fatores vinculados ou não à sucessão de regimes ou de governos de um mesmo regime”. (CERVO, 2008, p. 35). O autor demonstra, assim, que na história da diplomacia brasileira, podem ser reconhecidas tanto a manutenção, nos mesmos parâmetros, da política externa no contexto de mudança de regime político quanto a ruptura nos padrões de inserção internacional do país sem que haja alteração no regime.

Assim como Cervo (2008), Pinheiro (2004) afirma que não há uma relação causal entre política externa e regime político, quer na direção da democratização, quer no estabelecimento do autoritarismo. E esta desvinculação é apontada como uma das premissas de sua análise sobre a política externa brasileira no século XX:

1. [...] mesmos interesses podem ser alcançados por meio de e mesmo com base em princípios político-ideológicos distintos; 2. [...] mudança no regime político não determina uma mudança no conteúdo da política externa; 3. [...] política externa pode ser objeto de uma profunda revisão sem que haja alteração substantiva no regime político. (CERVO, 2008, p.50)

O primeiro argumento observado para justificar a proposição da desvinculação entre a alteração da política doméstica e da política externa está relacionado à continuidade na política externa do governo Sarney. O ano de 1985, em que tomou posse esse presidente e iniciou-se o processo de consolidação da democracia no Brasil, marca o que Cervo (2008, p.50) chama de “transição sem mudança”, pois as alterações na política externa desse período são consideradas superficiais se comparadas àquelas do governo do presidente João Figueiredo. Moniz Bandeira, por exemplo, atribui mesmo ao governo de Ernesto Geisel (1974-1979) algumas das tendências de política externa executada por Sarney, o que descartaria o reconhecimento de que a mudança

da liderança militar para civil teve repercussão na política internacional brasileira. (BANDEIRA, 2004, p.54)

Maria Regina Soares de Lima (2005) indica duas razões para tal estabilidade na condução da política externa: a “natureza estrutural”, ou seja, o fato de a política externa ser um elemento de promoção do desenvolvimento do país; e o “forte elemento institucional”, que assegura o poder de agenda pelo Ministério, sob a lógica de uma política de Estado, não de governo. Por essa razão, explica a autora, “a representação dominante no discurso diplomático e acadêmico é de uma continuidade básica nas ações e orientações dos diversos governos, com poucas mudanças abruptas de rumos.” (LIMA, 2005, p.5)

Um segundo argumento utilizado para descaracterizar o regime político como definidor das ações de política externa diz respeito ao impacto das mudanças no sistema internacional frente a alterações na política doméstica. Amado Cervo (2002) e Letícia Pinheiro (2005) defendem que as novas oportunidades e demandas, que impuseram o sistema internacional aos Estados, foram definitivas para a eventual revisão na ação internacional brasileira, não a mudança do regime político doméstico.

Apontam-se tais argumentos nos textos relacionados à política externa brasileira a título de exemplo. Referindo-se às relações regionais, Amado Cervo ressalta que não há alteração na política externa na transição de governo militar para civil. Explica-se que Sarney expandiu as iniciativas integracionistas que foram gestadas durante o governo Figueiredo, retomando a tese da continuidade do governo Sarney em relação aos militares (CERVO & BUENO, 2002). Ou seja, retira-se do governo civil o ineditismo sobre a mudança brasileira em relação à política regional.

Contudo, o próprio Amado Cervo reconhece que: “A política brasileira para a região avançou em qualidade com Figueiredo e inovou nos aspectos de segurança e cooperação durante o governo Sarney”. (CERVO & BUENO, 2002, p.450) Destarte, ainda que Cervo afirme que a política regional foi elaborada pelo regime militar, há o reconhecimento de que o primeiro presidente civil, após o Golpe, promoveu um aprofundamento nas áreas de segurança e cooperação, permitindo a assinatura da Declaração de Iguaçu (1985), da Ata de Integração Brasil-Argentina (1986) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988) durante o período de consolidação da democracia.

Também apontando elementos de inovação no governo Sarney, Lessa e Altemani (2005) se contrapõem à tese da continuidade da política externa do presidente civil que sucede o regime militar. Os autores defendem que a alteração do regime político incentivou o Brasil a promover mudanças na política externa para marcar uma ruptura em relação ao período anterior. Mostram que essa estratégia de mudança na política externa, para recompor a imagem internacional do país, desvinculando-o do autoritarismo, foi seguida pela política externa de Sarney no que tange à aproximação com os países da região. Afirma-se que o interesse desse governo no estabelecimento de boas relações com países vizinhos ocorre em função do interesse brasileiro em obter nova credencial no sistema internacional após o término do regime militar.⁷ O Brasil propunha iniciativas que tinham por objetivo reverter as atitudes de hostilidade e de desconfiança associadas à história da diplomacia sul-americana. Tal postura só seria possível, na visão dos autores, graças ao fim da ditadura militar.

Atentando para as particularidades da política externa do governo Sarney em relação àquela praticada pelos militares, Oliveiros S. Ferreira (2001) ressalta que, durante o governo Sarney, foi assumida uma nova interpretação sobre o tratamento da dívida. E nesse quadro, a avaliação do autor é que a nova interpretação teve uma repercussão ruim para a condução da negociação da dívida externa ao final da década de 1980. Fosse pela tradicional política econômica em que seguiam os governos militares informados pelo Itamaraty, certamente não seria declarada a moratória do serviço da dívida, como fez Sarney ao assumir a presidência. A nova burocracia se afasta do Itamaraty e concebe uma “dívida brasileira” uníssona, “seca” em suas palavras, ignorando as implicações estratégicas e políticas que essa transação internacional apresenta. Com o olhar na negociação da dívida externa do país, ele consegue observar diferenças na estratégia de ação do governo em decorrência da nova composição do Estado, o que mostra ter havido uma mudança do governo em relação ao anterior.

O livro *Relações Internacionais do Brasil*, organizado por Lessa e Altemani (2006), aborda, especialmente no primeiro volume, temas empíricos e relações estabelecidas pelo Brasil com outros Estados e grupos de países. A leitura dos artigos permite observar a aplicação de alguns dos argumentos mencionados, contrários ao reconhecimento de nexos causais entre condução de política externa e regime político. Assim, é possível analisar as discussões sobre a

⁷ Esta idéia será mais bem explorada no segundo capítulo desta pesquisa.

continuidade em relação ao regime militar e sobre a influência mais direta da política internacional sobre a política doméstica. Se por um lado, Janina Onuki (2006) ressalta que a mudança no regime político foi reconhecidamente relevante para modificar o padrão nas relações bilaterais que o Brasil mantinha com os vizinhos, Miriam Gomes Saraiva (2006) explica que não houve alteração significativa na década de 1980 nas relações entre Brasil e Europa. A exceção é a relação “mais fluída” que estabelece com a enfraquecida União Soviética, incluindo como causa também a distensão da Guerra Fria. Nas relações com a Ásia, Altemani *et alli* (2006) defendem que houve um despertar brasileiro para região, que deve ser entendido a partir do processo de democratização aliado às mudanças no sistema internacional.

Por uma outra perspectiva de análise, citam-se os estudos que entendem ter sido a mudança na política externa determinada por estímulos internacionais e desconsideram o ambiente doméstico nesse processo. Ricardo Sennes (2003) partilha desta visão sistêmica para analisar a política externa do governo Sarney na negociação da dívida e explica a mudança na ação internacional brasileira, em especial a partir de 1985, em função da crise econômica e do fim da Guerra Fria. Sennes afirma que:

O reordenamento do sistema internacional e, conseqüentemente, a reorganização do tipo de inserção internacional das Potências Médias recém-industrializadas, incluindo o Brasil, durante a década de 80, esteve mais diretamente relacionada a dois movimentos: a desordem econômica do final de 1970, cujos desdobramentos para o Brasil se fizeram sentir mais decisivamente nos anos 80; e o final da Guerra Fria, que impactará o Brasil na segunda metade da década. (SENNES, 2003, p. 13)

A análise de Pinheiro (2004) sobre a política externa do governo Sarney lhe permitiu, assertivamente, apontar para o reatamento das relações com Cuba em 1986 como o “efeito mais evidente da redemocratização sobre a política externa.” (PINHEIRO, 2004, p. 53)

De fato, a identificação de mudanças no paradigma da política externa começa a acontecer em 1990. Maria Regina Soares de Lima (1994), Letícia Pinheiro (2004) e Amado Cervo (2008) afirmam que as modificações na política externa só ocorreram de fato no governo Collor. Para Lima, a ruptura decorreu da maior participação do presidente na formulação da política externa. Pinheiro argumenta que há falência de ambos os paradigmas seguidos alternadamente pelo Itamaraty. E Cervo observa uma “inovação profunda” no pensamento dos dirigentes brasileiros, bem como na condução do modelo de inserção internacional no governo Collor, atribuída à mudança de governo, não de regime político. (CERVO, 2008) Além dos

autores ligados à academia, Mello (2000) apresenta argumentos de diplomatas brasileiros para explicar esta mudança no paradigma da política externa. “Nos estudos de autoria dos diplomatas brasileiros, o foco da análise recai sobre a crise desse paradigma no final dos anos 80, quando se esgotam suas possibilidades no contexto das transformações do cenário internacional (Ricupero 1996; Fonseca 1996). (MELLO, 2000, p. 2)

Sebastião Velasco e Cruz (2001) estabelece que Collor promoveu um “giro na política externa brasileira”. De acordo com o autor, o presidente eleito adota uma postura no cenário internacional que não era informada pelo Ministério das Relações Exteriores, a exemplo da política de aproximação com o Primeiro Mundo, em especial com os Estados Unidos. E justifica tal separação demonstrando a postura personalista de Collor e a busca, por parte do novo presidente, de novas saídas para o grave contexto de crise no sistema internacional, tanto pelo aspecto político desencadeado pela queda do Muro de Berlim, quanto pelo contexto econômico de superinflação, crise da dívida e escassez de divisas. (CRUZ, 2001, p.138) Ao buscar o alinhamento com países desenvolvidos, propondo uma agenda internacional baseada no paradigma neoliberal ou de Estado normal, o presidente rompe em 1990 com o nacional-desenvolvimentismo e com o objetivo brasileiro de conquista de “autonomia pela distância”. (CERVO, 2008)

Concernente à relação entre Brasil e Estados Unidos, Hurrel demonstra que o sucesso do processo de democratização no Brasil repercutiu diretamente sobre a reorientação das relações hemisféricas, em 1990, e nas relações com os Estados Unidos. (HURREL, 2005, p. 76). O presidente dos EUA propunha uma aliança entre os dois países, baseada na fidelidade e fundada na dedicação à democracia, na defesa dos direitos individuais e no respeito à lei. (BUSH LIBRARY, 1991) O presidente George Bush (1989-1993), em recepção ao presidente brasileiro, afirma que as duas maiores democracias do continente deveriam se unir e criar uma agenda bilateral positiva. Ambos os presidentes tentavam amenizar os embates causados pelas disputas comerciais e relativas a propriedade intelectual que o Brasil havia colocado, ressaltando princípios ligados ao regime político e econômico. Monica Hirst (2005) demonstra que, no que concerne à mudança de regime político e ao novo concerto internacional, houve uma maior convergência de valores e ações com fins pacíficos nas relações Brasil-Estados Unidos na década de 1990. (HIRST, 2005, p.42)

Os elementos de continuidade, contudo, também estão presentes no governo Collor, principalmente a partir da posse de Celso Lafer em 1992 como titular da pasta de Relações Exteriores. Com base na argumentação de Helio Jaguaribe (1996), de que são retomadas as diretrizes presentes no governo Figueiredo e Sarney na segunda metade do governo Collor, Mello (2000) argumenta que, a partir daquele ano, iniciou-se uma segunda fase na política externa, em que foram reintroduzidos os paradigmas e os conceitos presentes na política externa brasileira vigentes na década de 1980.

Maria Regina Soares de Lima (1994; 2000) julga haver uma diferença na formulação de política externa durante o governo Collor, em decorrência da maior participação da presidência nas questões internacionais. Isso ocorre porque o novo presidente retira do Itamaraty o exclusivismo na formulação e na implementação na política externa brasileira. A diplomacia, por sua alta institucionalização e por tentar preservar um mapa cognitivo pré-definido para a formulação de política externa no país, mantinha, de certa forma, o processo decisório sobre as questões internacionais afastado dos debates sobre política doméstica. Ocorre em Collor uma maior interferência na ação internacional por atores externos ao Itamaraty, o que causa uma mudança na preservação da política externa em relação às disputas internas do país. (LIMA, 1994).

A abertura do regime foi importante por ter convidado mais atores a participarem da cena pública. O advento da democracia no contexto das reformas econômicas no sentido da liberalização torna mais direto o impacto das questões internacionais na agenda política interna, e com isso, houve o aumento do interesse da opinião pública pela agenda internacional. O processo de democratização e as mudanças econômicas brasileiras provocam a ‘politização da política externa brasileira’, conforme ensina Maria Regina Soares de Lima (1994). Ou seja, a política externa passa a ser influenciada pelas dinâmicas domésticas em razão da cobrança dos eleitores por benefícios próprios, mudando também o peso dos temas de política externa para os demais políticos no Brasil. Explica a autora:

(...) o retorno à ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade 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)

Explica-se que a abertura comercial ocorrida em 1987 deu início ao processo de ‘politização da política externa brasileira’ (LIMA, 2000). A liberalização econômica e a abertura política tornam mais diretos os impactos das políticas adotadas no cenário internacional para as decisões políticas domésticas. Com isso, aumenta a cobrança por benefícios em negociação em foros externos, o que muda o peso dos temas de política externa na política nacional e reduz a introspecção da política brasileira (HIRST&LIMA, 2002). Como resultado desses dois processos, ocorre maior reivindicação por participação da sociedade no processo decisório de política externa e em sua avaliação, como aponta Altemani

Mais do que considerar se a política externa de Collor representa uma descontinuidade ou ruptura na definição das diretrizes básicas da política externa brasileira, pondera-se que a proposta de alteração é que vai-se constituir em um ponto de inflexão do apoio interno que a política externa, até então, tinha recebido das elites brasileiras. Isto é, afeta-se a base de sustentação que as elites políticas e econômicas emprestavam ao Ministério das Relações Exteriores e, mais do que isso, começa a se estruturar a tentativa de participação mais direta na definição da política externa. (ALTEMANI, 2005, p.241)

A mudança de regime político ajuda a entender a importância do apoio interno à política externa, mesmo não sendo o motor da mudança nela, como explica Vieira:

Apesar da indelével característica de resiliência institucional e decisória por parte da agência diplomática, é importante ressaltar que o processo de transição do regime militar para o civil, no final da década de 80, permitiu uma participação política mais ampla de setores da sociedade que foram tolhidos em seus direitos políticos pela repressão. (...) Além disso, O Itamaraty, ao ser incorporado às regras políticas do jogo democrático, passa a ter mitigado constitucionalmente seu poder político, tendo que se sujeitar aos mecanismos legais de controle e *accountability* impostos pela democracia presidencialista brasileira. (VIEIRA, 2001, p. 263)

Mello (2000) afirma que a tese de que mudanças na política são reconhecidas a partir do final da década de 1980 é consensual na academia brasileira. O argumento retoma os dois aspectos apontados por Lima (2000) para justificar o elemento de continuidade na política externa do país. Essa mudança na política externa em 1990 também é fruto de alteração no componente institucional da política externa brasileira. A mudança no regime altera, então, a formulação de política externa, em decorrência da maior participação de atores externos ao Itamaraty na política externa, como garantido pelo regime político e pelo texto Constitucional.

Sobre a importância do regime para a observação das mudanças na ação internacional no período Collor, Eduardo Viola (2005) destaca que a defesa da democracia política em 1990 foi uma das tendências da participação brasileira no cenário mundial, em oposição aos anos anteriores em que era reificada a soberania nacional. Viola ressalta que o Brasil ganha maior

competitividade e capacidade de alocação de recursos que ganha o Brasil à medida que internaliza os princípios da democracia de mercado na década de 1990.

1.3 Considerações parciais

Por meio desta pesquisa, é possível constatar que não há consenso na bibliografia sobre a relação entre regime político e política externa. Essa mesma falta de consenso permanece quando se analisa a política externa brasileira durante o período de redemocratização. Há sim, o reconhecimento de que a mudança na política externa brasileira foi mais acentuada durante a presidência de Fernando Collor dentre os três mandatos analisados. A mudança, porém, é dedicada à maior atuação da presidência na definição da política externa, e conseqüente redução da autonomia do Ministério das Relações Exteriores na definição da agenda internacional do país que, propriamente, à democratização.

Tendo como referência a linha realista estrutural, que entende a política externa como uma resposta a questões internacionais independentemente das transformações no sistema político e econômico internacional, foram apresentados os estudos de política externa que caracterizam a mudança ocorrida na década de 1980 como conseqüências de *inputs* internacionais, notadamente os processos de enfraquecimento da União Soviética e a crise de liquidez internacional. Não que a mudança do regime não seja reconhecida por acadêmicos como promotora de alteração na ação externa do Brasil, apenas não é capaz de, isoladamente, prover maior poder relativo ao País. Por essa noção, a política internacional interfere mais definitivamente na política externa brasileira do que o processo de redemocratização, visto assim, como elemento secundário.

Não é desconsiderada, no entanto, a participação do regime político na conformação de uma nova política externa. Foram identificados elementos de inovação na ação internacional no governo Sarney em relação ao seguido por Figueiredo. Retoma-se especialmente o argumento de Lessa e Altemani (2006) de que a política externa foi alterada durante o governo Sarney, com o interesse de marcar internacionalmente o fim do regime autoritário e, assim, garantir maior credibilidade no sistema internacional.

Verifica-se que estudos que relacionam as duas dinâmicas políticas de forma positiva são, em sua maioria, empíricos. Nesses trabalhos que se atêm mais a políticas específicas e/ou conjunturais, a mudança de regime foi considerada um *turning point* para questões bastante objetivas, tais como relações bilaterais ou negociação da dívida. Ou seja, questões em que a democracia pode exercer o papel de moeda de troca, ou seja, quanto fundamenta reivindicações da política externa, como desenvolvimento, por exemplo, ou de identificação entre pares. Alguns autores reconhecem, ainda, no discurso sobre a democracia, a justificativa da mudança na negociação de algumas questões tratadas no cenário internacional. O Brasil se volta ao multilateralismo e discute regras internacionais, matizando o conceito de soberania com o interesse em participar mais ativamente de decisões internacionais.

Desta forma, Onuki (2006) e Ferreira (2001) consideram que a democratização teve influência no modo como questões específicas de política externa foram tratadas, a exemplo de argumentos sobre a negociação da dívida e a relação com os países da América do Sul, especialmente a Argentina. Mostra-se que o discurso sobre a democracia foi utilizado para justificar a reorientação da política para a América Latina, mais especificamente o esforço comum desses países em concluir seus processos de estabilização política e econômica.

Destaca-se a influência no processo decisório, no que diz respeito à redução da autonomia e da participação de novos atores como o legislativo e a sociedade civil. A democracia aumenta a participação dos eleitores e cria canais de comunicação entre Estado e sociedade, o que aumenta a *accountability* do Ministério das Relações Exteriores diante das demandas internas, como aponta Vieira (2002). O Ministério das Relações Exteriores passa também a sofrer influência de grupos de interesse, tem seus objetivos positivados na Constituição de 1988 e, a partir da liberalização econômica brasileira, é exposto às demandas da sociedade pelo o que Lima (2000) chama de “processo de politização da política externa”. Ou seja, a democracia contribuiu para que de fato fossem consideradas as demandas advindas da sociedade civil e demais órgãos do governo que se intensificavam em decorrência da abertura econômica do país. Neste sentido, reconhece-se que o regime político altera o processo decisório e as bases para a configuração de consenso sobre a ação internacional brasileira.

Esta dissertação trata de contribuir para o debate sob dois aspectos. Em primeiro lugar, procurando investigar como o discurso sobre política externa incorporou a mudança do regime político que se processava. Em segundo lugar, a partir da análise da condução de três temas de

que tratava a política externa brasileira em mesmo período: meio ambiente, direitos humanos e política nuclear, para observar de que maneira o regime político influenciou a postura brasileira nas negociações ao longo do período de redemocratização.

2. A DEMOCRACIA NOS DISCURSOS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 1979 E 1992

Este capítulo tem por objetivo estudar a inserção da democracia no conteúdo dos discursos da presidência e de representantes do Ministério das Relações Exteriores sobre a ação internacional do Brasil. Do Itamaraty, foram pesquisados os discursos de Ministros e Secretários-Gerais, além dos discursos dos presidentes, entre 1979 e 1992 (ver Anexo I). Investiga-se como a democracia foi inserida na fala desses atores e como o conceito foi usado para dar base, modificar ou promover um redirecionamento de questões específicas da política externa brasileira no período de mudança de regime político.

A inserção do Brasil no mundo é constantemente renovada, o que não implica total revisão do paradigma e dos conceitos previamente defendidos pela política externa. Há fatores de permanência, que são constantes na política externa, e fatores de mudança, dados por alterações no cenário internacional ou na política doméstica. O capítulo foi desenhado com base nessa sugestão de análise. (LAFER, 1990) Toma-se como fator de mudança a democracia, que é integrada às reivindicações permanentes da política externa brasileira no cenário internacional tais como desenvolvimento, representatividade e credibilidade internacional. Despertou-se ainda interesse perceber a preocupação da diplomacia em acomodar o conceito de democracia e a discussão sobre regime político no arcabouço conceitual e tradicional da política externa de forma coerente. Desta forma, será analisada, além dos três pontos mencionados, a preocupação dos atores de política externa com a coerência, no esforço de acomodar os elementos de mudança ao arcabouço tradicional do Itamaraty.

Para observar como a diplomacia e a presidência correlacionaram o novo processo político em marcha com os elementos tradicionais e as metas da política externa, optou-se por estudar os discursos sobre as linhas gerais da política externa, tais como discursos de posse dos respectivos cargos, na Assembléia Geral e no Dia do Diplomata. Consultaram-se ainda discursos proferidos pelos Ministros das Relações Exteriores a convite da Escola Superior de Guerra e do Congresso brasileiro. Observando-se os discursos desses atores pode-se recuperar a construção

argumentativa na qual se insere o conceito de “democracia” e a sua relação com inserção internacional do Brasil, como proposto neste capítulo.

Como mencionado na introdução do trabalho, a democratização brasileira se insere no marco da “terceira onda de democratização”, conceito cunhado por Samuel Huntington (1996) para ilustrar a dimensão que toma o movimento de liberalização política no cenário internacional. A Terceira Onda influencia a propagação de valores democráticos no sistema internacional. E assim, a redemocratização do Brasil ganha legitimidade no sistema internacional à medida que os avanços internos convergem com os que ocorreram no contexto externo.

Entende-se que há um forte elemento normativo nos discursos pesquisados, pois a aquisição de direitos pelos cidadãos e a reestruturação da política doméstica foi gradual, fruto do processo de redemocratização. Mesmo estando inconclusa a liberalização política no Brasil até 1992, é possível perceber a referência à democracia mais como uma realidade, não tanto como um processo em construção. Em 1979, mesmo com o projeto de transição, ainda se vivia sob o regime militar. Basta lembrar que a nova Constituição só foi aprovada em 1988. Tendo isso em mente, dedica-se atenção à forma com que a remissão e a inserção da democracia são estruturadas nos discursos do último governo do regime militar e de dois governos civis, já no contexto de consolidação do regime democrático.

Seguindo o marco conceitual colocado na introdução deste trabalho, será explorada a referência à democracia nos principais discursos brasileiros no cenário internacional relacionados à política externa. Durante o levantamento dos discursos, foi perceptível que a democracia está inserida na argumentação não como um propósito em si mesmo, mas sempre acompanhada ou embasando demandas e ações endereçadas pela diplomacia ao sistema internacional e à sociedade brasileira. Por essa razão, optou-se por estudar o impacto da democracia nos discursos sobre inserção internacional do Brasil, em discussões a respeito de desenvolvimento, representatividade, credibilidade internacional e coerência no conteúdo da política externa. Será observado o impacto da democracia na inserção internacional do país por meio dos discursos.

2.1 Democracia e desenvolvimento

Em meio à crise econômica e à queda das taxas de crescimento, o Brasil punha em marcha a mudança no regime político. Dados estes dois processos paralelos – crise econômica e transição política –, é que se observará a relação estabelecida pela política externa brasileira entre democracia e desenvolvimento, além da construção argumentativa atualizada ao longo dos governos. De 1985 a 1992, já no contexto de consolidação democrática, serão observadas algumas mudanças no enfoque e na utilização que os diplomatas atribuem à democracia, e também ao desenvolvimento, posto que entrava em crise o nacional-desenvolvimentismo.

O Brasil tem a busca por desenvolvimento como um propósito tradicional da política externa, a qual ganha renovado significado durante o regime militar com o lema do “Brasil Grande Potência”. A ação diplomática buscava, no cenário internacional, condições para o reconhecimento do Brasil como potência econômica. O desenvolvimento econômico, no regime militar, era considerado fundamental para garantir segurança e estabilidade política no Brasil. *Grosso modo*, a prosperidade econômica conteria ou até mesmo dissuadiria uma mobilização contra o Estado pela maioria da população.

O paradigma nacional-desenvolvimentista informou a política externa desde 1930 até o governo do presidente Sarney (1985-1989) e a utilizou como ferramenta para promover o desenvolvimento no país. Pela permanência desse paradigma ao longo do regime militar até o início do processo de consolidação da democracia, e por ter sido o desenvolvimento uma meta da diplomacia brasileira, inicia-se o estudo dos discursos que se referem à democracia com tal propósito. O Ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro, que assumiu a pasta no último governo militar do país, renovou o compromisso do Itamaraty com a promoção do desenvolvimento. Ao final da década de 1970, procuravam-se soluções para a instabilidade econômica advinda da crise do petróleo e o aumento dos juros no sistema internacional desencadeado por ela. Buscavam-se investimentos externos para que o país pudesse manter seu crescimento interno e, assim, continuar seu projeto de crescimento econômico e mudança política.

Cervo (2008) aponta como “noções de origem deste paradigma: consciência da transição; desenvolvimento como vetor da política externa; e realismo de conduta”. Esses princípios implicavam a tomada de ações que imitavam a conduta dos países desenvolvidos, com objetivo

de superar as diferenças no nível de desenvolvimento dos países e fazer remissão à diplomacia econômica nas negociações internacionais, ou seja, utilizar a diplomacia como vetor do desenvolvimento; e alcançar a autonomia decisória.

Entende-se, por esse paradigma, que a sociedade está em transição e se torna cada vez mais complexa ao longo da busca por crescimento econômico. A participação da sociedade amplia seus interesses nacionais, que devem ser perseguidos pela diplomacia contra o atraso econômico e as disparidades existentes no sistema internacional. Observa-se, aqui, que o conceito de desenvolvimento supera a conotação puramente econômica uma vez que, ao percorrê-lo, a sociedade multiplica seus interesses domésticos. Cervo (2008) explica que o paradigma desenvolvimentista gera uma postura externa do Estado de conservadorismo liberal e, internamente, de estímulo à produção, para mitigação do atraso histórico. A idéia de transformação do sistema internacional e de necessidade de ajuste da diplomacia ao novo cenário para garantir seus objetivos está presente no seguinte discurso:

Democracia política, desenvolvimento econômico e justiça social são ênfases claras do Governo do Presidente José Sarney e, portanto, referências naturais e necessárias de nossa ação externa. O ajustamento dessa ação aos objetivos irredutíveis da Nova República é imperativo ao qual o Itamaraty está atento. Como atento igualmente está à própria transformação do universo externo em que aquela ação é exercida. (SODRÉ, 1986)

A construção argumentativa está mais bem definida no fragmento acima com a menção direta à democracia. Com a saída dos militares do poder e a posse de um civil da presidência da República, a transição política tornou-se uma realidade para Estado e para a sociedade brasileira, mesmo ainda vigorando a Constituição de 1967. Interessante perceber, na fala do Ministro, a caracterização desses três elementos como naturais e necessários à diplomacia brasileira, posto que são prioridades do governo Sarney. Há interesse em pôr, em mesmos termos, as prioridades de governo e da política externa.

Estes “objetivos irredutíveis” são harmonizados em uma mesma demanda, reproduzida pelo Ministro Sodré ao afirmar os valores prioritários da diplomacia, refletida anos mais tarde, quando o diplomata pondera que: “Não há democracia que floresça em meio à estagnação, ao estrangulamento econômico, à pobreza.” (SODRÉ, 1989) No discurso, em 1989, há uma correlação das três prioridades, capitaneadas pelo regime político. A busca por desenvolvimento

econômico e justiça social, naquele momento, coloca-os em função da consolidação da democracia. Os avanços nas três prioridades seriam contemplados em mesmo passo, dada a relação causal identificada entre elas.

A demanda por desenvolvimento econômico para garantir estabilidade política e cidadania é extrapolada para o sistema internacional, como veremos na próxima sessão deste capítulo. O Ministro insiste na defesa por mais espaço a participação de todos os países, principalmente daqueles que almejam o desenvolvimento.

Em discurso de abertura dos trabalhos da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1989, o Presidente Sarney coloca também a forte relação entre desenvolvimento e democracia. O presidente afirma que não há avanços no regime político sem estabilidade na esfera econômica, com uma conotação mais ampla. Chama-se atenção para o fato de que há uma generalização ao tratar dos dois processos; muda-se o nível da argumentação, que antes era empregada para falar das necessidades brasileiras e agora fundamenta a reivindicação por estímulo ao desenvolvimento. Mesmo porque, nessa mesma ocasião, o Presidente Sarney descreve todos os avanços alcançados pelo processo de liberalização política do Brasil.

O presidente Collor também aborda, de forma mais ampla, a estreita relação entre democracia e desenvolvimento, necessárias para estabilidade do Estado e do sistema internacional. Em discurso na Assembléia Geral da ONU, em 1991, o presidente afirma: “Queremos inaugurar um novo ciclo na história, em que já não haja mais lugar para coação totalitária de povos e países, em que a democracia, a liberdade, o desenvolvimento e a paz sejam efetivamente valores universais.” (COLLOR, 1991)

O presidente Collor mostra o compromisso brasileiro com a promoção dos valores acima mencionados e ressalta a atuação do Brasil para a execução de um novo ciclo no sistema internacional, fundada em novos princípios. No fragmento seguinte, é possível perceber o caráter voluntarista do governo Collor, quando anuncia, no sistema internacional, seu interesse em modificar o cenário internacional com a universalização de valores considerados prioritários para a formulação de política externa brasileira. Apresentado o objetivo de universalização dos valores de democracia, liberdade, desenvolvimento e paz, Collor ressalta a importância do

respeito a esses valores por todos os países para a conquista da paz dentro dos Estados e no sistema internacional:

Se a opressão política confunde a consciência democrática, também a marginalização econômica não a pode deixar indiferente. [...] Desenvolvimento é garantia da consolidação democrática e pressuposto fundamental da paz. [...] Onde reina a desigualdade germinarão o desentendimento e o confronto. [...] O futuro está no aprofundamento da interdependência, e não da autarquia. [...] O futuro depende da nossa capacidade de criar, em nível mundial, uma plataforma sólida, consensual e definida em torno da questão do desenvolvimento; uma plataforma que oriente e motive as negociações sobre temas específicos do intercâmbio entre nações dos mais distintos níveis de adiantamento econômico. (COLLOR, 1992)

Nesse fragmento estão presentes as reivindicações por desenvolvimento, aprofundamento da democracia e da representatividade dos países em desenvolvimento no sistema internacional. Mostra-se, com isso, que houve sofisticação e universalização da discussão brasileira sobre a estabilidade política e econômica. O reconhecimento de que o Brasil deveria receber investimentos e incentivos econômicos, que contribuem para a estabilização política, foi levado a níveis regional e internacional. A perspectiva do Brasil com relação à sua participação no sistema internacional toma um caráter mais amplo, como aponta o discurso de Fernando Collor na mesma cerimônia:

O futuro depende da nossa capacidade de criar, em nível mundial, uma plataforma sólida, consensual e definida em torno da questão do desenvolvimento; uma plataforma que oriente e motive as negociações sobre temas específicos do intercâmbio entre nações dos mais distintos níveis de adiantamento econômico. [...] Queremos, em suma, que a ordem internacional esteja assentada na democracia, no desenvolvimento e na justiça social. (COLLOR, 1992)

A orientação brasileira para a democracia, desenvolvimento e justiça social tem aplicação na sociedade internacional. Tem-se como objetivo influenciar as discussões no sistema internacional com a preocupação de fomentar o desenvolvimento econômico e político dos países, rumo à construção da paz. Chama-se novamente atenção para a presença da perspectiva liberal na concepção das relações internacionais, já que a defesa brasileira da paz pelo adensamento da democracia é uma reprodução da concepção da paz democrática, ao afirmar que democracias não entram em guerra entre si. (DOYLE, 1995)

2.1.1 *A democracia e o desenvolvimento no contexto regional*

No marco da iniciativa brasileira de expandir a discussão sobre democracia e desenvolvimento para demais países do globo, decidiu-se perceber a aplicação dessa construção argumentativa no contexto regional. Citam-se partes de fragmentos de discursos de política externa brasileira, em referência ao processo de redemocratização na América Latina, para mostrar a presença das idéias, e neste sentido, que a consolidação da democracia na região passava pelo crescimento econômico, e de que a cooperação entre os países da região e a busca por uma estratégia conjunta de crescimento poderiam prover estabilidade política e econômica. Sobre a cooperação com a América Latina, o Ministro Saraiva Guerreiro afirma na Assembléia Geral da ONU em 1981, que:

[...] A presença latino-americana no mundo vem demarcada pela compreensão básica de que a aceitação da transformação é um dado mínimo indispensável para a construção da paz. E, na transformação, é essencial que os processos sejam democráticos, abertos à participação e fundados na liberdade; e os objetivos, generosos, modelados por ideais de justiça e com contornos de tolerância. [...] A diplomacia brasileira tem sido perfeitamente fiel a este ideário. Estimular o diálogo entre nossos vizinhos, de todas as formas e em todas as dimensões, tem sido um dos pilares de nossa política externa. O presidente João Figueiredo tem mantido encontros importantes com seus colegas latino-americanos, tomando a si o encargo de levar adiante os ideais de cooperação regional. (GUERREIRO, 1981)

Do fragmento acima, é possível extrair a idéia de que o Brasil busca aproximação com seus vizinhos, motivado pela construção da paz na região, valendo-se das transformações em voga para consolidação de processos democráticos. A cooperação regional tem por objetivo garantir a democracia entre os países vizinhos, objetivando a conquista de paz na região. Apresentado o quadro geral que informa a inserção da América Latina, Saraiva Guerreiro apresenta a atuação brasileira, voltada para o fomento do diálogo regional. A leitura do fragmento sugere um papel de mediação do país no diálogo e na cooperação entre os vizinhos. A cooperação regional avançou e, na gestão do presidente Sarney, há uma reafirmação do Brasil em garantir melhores condições para a consolidação da democracia entre os países da América Latina. O compromisso do governo Sarney com o crescimento da América Latina é renovado no discurso de Abreu Sodré na Assembléia Geral da ONU, em 1987:

Reafirmo, perante este foro mundial, a importância que meu país confere aos acordos de integração e cooperação econômica concluídos a partir do ano passado com a Argentina e o Uruguai. São instrumentos de significado verdadeiramente histórico, que testemunham nossa determinação fraternal de crescer juntos, fortalecer nossas

instituições democráticas e contribuir para o êxito do empreendimento maior – hoje mais próximo do que ontem – da integração latino-americana. (SODRÉ, 1987)

Percebe-se certa identificação e solidariedade do Brasil em relação às questões institucionais dos países da América Latina. O Ministro cita especificamente a importância da cooperação para crescimento conjunto e consolidação da democracia. Na década de 1980, o Brasil participou de grupos de concertação regional, que buscavam formas autônomas para consolidar a democracia e o desenvolvimento econômico da região. A instabilidade política e econômica, advindas da crise internacional e da onda de democratização também afetavam nossos vizinhos, razão pela qual a política externa brasileira se volta ao diálogo com seus pares para buscar soluções genuínas, e insere, na agenda presidencial, as questões regionais.

Durante o governo Sarney, o Brasil integra o Consenso de Cartagena, o Tratado de Cooperação Amazônica, a Associação Latino Americana de Integração (Aladi) e o Sistema Econômico Latino Americano e do Caribe (Sela). O país atuou no Grupo de Apoio a Contadora, assim como incentivou o funcionamento do Tratado da Bacia do Prata. Em âmbito bilateral, ressalta-se a conclusão do acordo sobre a compra de gás com a Bolívia. A busca por desenvolvimento e o combate aos baixos padrões sociais, ou seja, ausência de justiça social e equidade. Mediante o fragmento pode-se afirmar que, ao se referir à política regional, entende-se que a democracia depende dos padrões socioeconômicos para evitar contestação do processo político pela sociedade. O interesse no crescimento conjunto da região e na construção de Estados democráticos torna-se mais crítico no discurso do Presidente Sarney na Assembléia Geral da ONU, em 1989:

Volto a perguntar: se a democracia que implantamos em todo o Continente não responder aos legítimos anseios de nossas sociedades, como evitar que seus valores sejam contestados? Não há como alegar a realização imperfeita destes valores. [...] Os maiores inimigos da democracia no Continente têm sido os baixos padrões sociais e a inflação que corrói nossas economias. [...] O dilema atual não é militarismo ou populismo, mas recessão ou crescimento. [...] Para o Brasil, a sorte dos nossos vizinhos é a nossa sorte. (SARNEY, 1989)

O Presidente Sarney relaciona o regime político e o crescimento econômico para os países do continente. O Brasil expõe o argumento de que o crescimento é condição necessária para a estabilidade política regional. O presidente Sarney argumenta, na ONU, que quanto mais baixos são os índices sociais e maior a recessão econômica por que passava a América Latina, maior o potencial de desestabilização da democracia no continente. O presidente alerta para a

recessão que enfrentava a região, e a dificuldade de o Estado promover a consolidação democrática no cenário de pobreza e crise econômica.

O presidente Collor, de forma menos confrontacionista e mais atento às questões sub-regionais, retoma a preocupação com a garantia da democracia e do desenvolvimento econômico da região. Na assinatura do Tratado para a formação do Mercosul, o presidente reafirma a cooperação regional como um meio de potencializar o crescimento econômico e a consolidação do regime democrático:

Ao concluirmos este Tratado, reafirmamos a inabalável vontade política dos governos da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e do Brasil de somar esforços na tarefa solidária de construção de sociedades mais prósperas, mais justas e convictamente comprometidas com as liberdades essenciais e o regime democrático, sociedades atentas sempre à necessidade do desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente. (COLLOR, 1991)

O binômio democracia-desenvolvimento também será interessante para as ações brasileiras em âmbito sub-regional. A estabilidade econômica era importante na transição democrática não só para o Brasil, mas também para todos os países da região. A diplomacia brasileira amplia o desenvolvimento para a região com esta noção. A democracia, na América Latina, estava sendo reconstruída paulatinamente, em 1984, na Argentina, e, em 1989, no Chile. O discurso sobre a política externa indicava que o novo regime político na região não poderia ser garantido enquanto não houvesse uma base sólida e permissiva ao desenvolvimento econômico destes Estados.

2.2 Democracia e representatividade

Assim como visto na relação entre regime político e desenvolvimento, o processo de democratização atualiza a demanda brasileira por participação do Brasil nas discussões internacionais. Data do governo Juscelino Kubistchek (1955-1960) a reivindicação do Brasil por maior autonomia e participação nos foros internacionais, que foi mantida na Política Externa Independente (PEI), inaugurada por San Tiago Dantas. A representatividade é um elemento muito caro ao regime democrático.

A democracia pressupõe ampla participação da sociedade, que elege seus representantes no Executivo e no Legislativo. Desta maneira, esperava-se maior participação da sociedade nas questões relacionadas à política externa. A partir desta concepção, propõe-se a análise do discurso brasileiro no tocante à relação entre representatividade e democracia, ou seja, como são vistas as demandas por setores da sociedade na formulação de política externa, motivados pela mudança no regime político. Porém, antes de iniciar a análise das referências, cita-se novamente a primeira premissa de Letícia Pinheiro (2004, p. 10): “os mesmos interesses podem ser alcançados por meio de estratégias e mesmo com base em princípios político-ideológicos distintos.”

A demanda brasileira por autonomia e maior espaço nas negociações é anterior à democratização, e, como retrato desse pleito, veja-se o discurso de Araújo Castro sobre o “congelamento do poder mundial”, em 1971. Toda a mobilização do então chamado “terceiro mundo” visando à busca de independência em relação à política Leste-Oeste e o “neutralismo” que pregava a política externa brasileira comprovam a reivindicação por espaço de atuação dos mesmos no cenário internacional, menos restrita ao eixo leste-oeste. O advento da democracia no Brasil trouxe às estratégias de inserção do Brasil um recurso muito rico, que, do ponto de vista conceitual, foi sendo atualizado de acordo com as prioridades externas do país.

Durante o governo do General Figueiredo (1979-1985), é possível perceber certa atenção para a questão da representatividade no cenário de mudança no regime político interno. No caminho para a transição política rumo à democracia, paulatinamente vê-se a menção à participação da opinião pública e ao diálogo com setores da sociedade. O discurso do Ministro Saraiva Guerreiro, ao tomar posse do cargo, é apresentado como reflexo da preocupação com a representatividade da política externa:

Nessa época de mudança, é particularmente importante valorizar as tradições que esta Casa pode construir. (...) É igualmente parte de nosso tempo que os assuntos diplomáticos, ressalvados os aspectos de natureza sigilosa, sejam tratados de público e que, para seu encaminhamento político, dependam do respaldo da opinião nacional. [...] O momento brasileiro é, felizmente, de diálogo e, conseqüentemente, especial atenção será dedicada ao aperfeiçoamento dos canais de comunicação do Itamaraty com o Congresso Nacional e com os seus membros. O Itamaraty estará igualmente preparado para estreitar seus contactos com a imprensa, com as universidades e com cada setor da sociedade que revele, com ânimo patriótico, genuíno interesse no campo das relações exteriores. (GUERREIRO, 1979)

Pelo fragmento, expande-se a idéia apenas de concordância da sociedade para consulta a grupos interessados na agenda internacional. Registra-se no discurso a intenção de abertura de canais de comunicação no Ministério das Relações Exteriores, o que denota um caráter mais institucional na busca por aceitação da sociedade. Cita-se, especificamente, o Congresso Nacional, a imprensa e a comunidade acadêmica. Em relação ao segundo grupo, cria-se uma coordenadoria especial de imprensa no Ministério, na reforma de 1984 que, pelo organograma, responde diretamente ao Ministro das Relações Exteriores. Já na Nova República, Paulo Tarso Flecha de Lima, ressalta, ao tomar posse do cargo de Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, que:

[...] Num Brasil novo, democrático, em que as aspirações serão anunciadas com absoluta clareza e submetidas ao crivo do debate na opinião pública e no Congresso, nossos mandatos serão precisos, de contornos bem definidos. E, assim, teremos a melhor base – a rigor, a única viável – para levarmos a ação diplomática a realizar os resultados que a nação quer. Assim, poderemos alcançar resultados efetivos. (LIMA, 1985)

Vale destacar que está presente no discurso acima a percepção de que a democracia traz mudanças no processo decisório da política externa, que passa a incluir um leque mais diversificado de atores. O Secretário-Geral Flecha de Lima suscita discussões já mais voltadas para a noção de *accountability* interna, já que expõe a questão da transparência, da representatividade e da concordância da política externa brasileira, visando à maior interface e eficiência da ação internacional frente às prioridades consolidadas internamente.

Com o objetivo de melhor compreender a dinâmica de coesão interna, cita-se o argumento de Helen Milner (1997) de que o Estado não é unitário em seu processo de formulação de política externa. Há necessidade de negociação e construção de consenso pela diplomacia sobre a agenda a ser defendida no cenário internacional. Ou seja, dentro do Estado representativo, há a disputa interna para a definição das demandas a serem levadas ao tabuleiro internacional. A representatividade, em tese, refere-se à participação da sociedade e ao nível de consenso em torno da decisão. Em 1985, o Ministro Saraiva Guerreiro explica seu entendimento sobre como deveriam ser formuladas as decisões de política externa:

Em uma democracia, as decisões sobre relações externas são públicas e devem harmonizar-se com o interesse geral do país, em seu conjunto, levando em conta interesses setoriais legítimos, mas não se determinando em função deles apenas. A informação pública da decisão, entretanto, ou etapas intermediárias de uma negociação,

tem de ser muitas vezes contida ou reservada, sob pena de ser ferido o próprio interesse nacional, de se perder a confiança das outras partes com que se negocia, de se prejudicar o próprio método pacíficos para evitar tensões e antagonismos nas relações entre Estados soberanos. Mantivemos, nesses termos, o fluxo da informação pública relevante; também neste caso, verazmente, sem, equívocos. (GUERREIRO, 1985)

No fragmento, percebe-se a sensibilidade que envolve o manuseio das informações na formulação de política externa. Ao mesmo tempo em que é necessário apreender os *inputs* e tornar públicas à sociedade as informações sobre política externa, é necessário avaliar a confidencialidade destas informações e as consequências desta ação. Reflete a mesma preocupação com a representatividade na política externa, o discurso do Ministro Olavo Setúbal, escolhido por Tancredo Neves para assumir a pasta de Relações Exteriores, nas comemorações do Dia do Diplomata em 1985:

Praticaremos uma diplomacia ciosa de sua origem democrática, e preocupada em projetar no plano externo as aspirações de uma cidadania em processo de restauração. [...] Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira. Tenho eu mesmo buscado, com dedicação de parcela substancial da minha agenda de trabalho, estreitar os laços diretos com representantes de variados setores da comunidade, a fim de ouvi-los acerca das opções que se abrem à nossa atuação além-fronteiras. (SETUBAL, 1985)

Nesse discurso, o Ministro sugere a revisão e a submissão da política externa brasileira ao debate com representações sociais. Não é o propósito desta dissertação avaliar se, de fato, ocorreu tal comunicação e examiná-la. Contudo, chama-se atenção sobre a relevância, para o Itamaraty, da representatividade interna da política externa do país.

Comparando-se ambos os discursos sobre democracia e representatividade, vê-se que os dois Ministros do período democrático reconhecem a necessidade de a política externa refletir os interesses e projetos domésticos. No entanto, vemos, no Ministro Guerreiro, certa cautela em relação à abertura da agenda externa brasileira ao debate interno, que se pode comparar ao ritmo de transição democrática do Brasil e à participação concedida pelo Estado a participação de atores domésticos na diplomacia brasileira. O discurso faz menção ao interesse nacional que aparece de forma mais restritiva, enquanto, no discurso de Setúbal, existe enfoque na democracia e na importância, quando do momento de consolidação do novo regime, de incentivo e consideração das demandas da sociedade e seus representantes.

O Ministro das Relações Exteriores durante parte do governo Collor, Francisco Rezek, em 1991, explica, na cerimônia de formatura dos diplomatas que cursavam o Instituto Rio Branco, que não poderia ser concebida uma política externa dissociada da política interna. Mostrou também que a representatividade da política externa brasileira é assegurada em dois momentos: a) no processo de formulação política e na submissão dela ao Presidente – o Ministro ressalta a análise do Itamaraty do debate na sociedade relacionado ao tema proposto (a exemplo das reuniões preparatórias para a Rio-92); b) quando da execução da política externa – o Itamaraty se compromete em seguir a orientação dada pelo chefe de governo, representante da vontade dos cidadãos. (REZEK, 1991)

A partir da análise da relação construída entre democracia e representatividade pode-se perceber que o avanço do processo de redemocratização reflete a percepção da necessidade de maior abertura do Itamaraty às demandas da sociedade. Durante a transição para a democracia, sentiu-se a preocupação do Ministro Saraiva Guerreiro com a disponibilidade de informações para a sociedade. Tal preocupação foi mantida, porém, não para justificar a retenção de informação. Os Ministros Setubal e Rezek chamam atenção para a disponibilidade de informação para a sociedade e consulta a ela antes mesmo da proposta de novas políticas, como colocado na fala do último Ministro mencionado.

2.3 Democracia e credibilidade internacional

Analisando-se os discursos, também se percebe uma remissão à democracia na construção argumentativa sobre a semelhança entre a política externa e a doméstica. Entende-se o esforço de unir ou justificar as demandas internacionais do Brasil com as questões relacionadas ao processo doméstico como credibilidade internacional. Ou seja, será objeto de análise nesta seção a forma como o novo regime é utilizado para justificar a ação internacional brasileira. A fonte para esse estudo serão os discursos de política externa que mostram a coincidência entre processos domésticos e externos, sob o marco conceitual da democracia.

Começa com Figueiredo, em 1979, a abordagem da democracia como credencial para a credibilidade internacional das demandas internacionais do país, uma vez que se inicia

internamente o processo de democratização. A aplicação da democracia, como vista no Brasil, para a estrutura do sistema internacional, permite à política externa reivindicar mudança na estrutura internacional, como explica o Ministro Saraiva Guerreiro, em 1981:

A ação externa do Brasil é compatível com a democracia interna, no que ela tem de essencial porque reflete o caráter e os valores nacionais. Por isso, ela tende a criar confiança externa no país. A confiança nasce, também, do adequado relacionamento diplomático, de uma diplomacia clara, sem sofismas ou segundas intenções, que despreza hegemonias, que é fiel aos compromissos e à condição brasileira de país em desenvolvimento, e que busca permanentemente articular formas de cooperação internacional. [...] Num segundo diapasão, queremos que sejam mais democráticas as relações entre as nações. Queremos que, a cada momento, haja participação efetiva e ampla das nações nos negócios do mundo, e que sejam eliminados os obstáculos que dificultam a entrada equitativa no processo decisório internacional. [...] Nosso esforço pela experiência democrática pode ser útil para outras nações, mas jamais será pretexto para conselhos, influências, e, muito menos, intervenções. A democracia é uma escola de compreensão dos limites mútuos de diferentes agentes políticos. Abre cenários de diálogo e negociação, vive deles. Estimula a igualdade exatamente porque as negociações entre desiguais são, em regra, formas veladas de ingerência. As lições da democracia valem fortemente para o mundo das nações, e, como valor ocidental, deveriam, por exemplo, ser o miolo de propostas éticas para quebrar a rigidez de processos de negociação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. (GUERREIRO, 1981)

Entende-se por credibilidade internacional, para os fins desta pesquisa, o que Guerreiro caracteriza acima como confiança externa. Como coloca o Ministro, a credibilidade internacional está diretamente relacionada à compatibilidade da política doméstica e externa. A objetividade e a clareza na caracterização da ação internacional também são ressaltadas pelo chanceler, que elenca as bases de inserção internacional do Brasil. E o primeiro aspecto em que mostra a semelhança entre política externa e doméstica diz respeito à representatividade e à criação de canais para participação de mais atores, tanto no sistema doméstico brasileiro quanto no sistema internacional.

É sublinhada a compatibilidade entre os interesses buscados internamente e externamente pelo Estado brasileiro. Considera-se justa a busca por bem-estar, segurança, desenvolvimento e igualdade jurídica, e com isso, esses pleitos deixam de ser particulares ao processo político doméstico, para serem compartilhados no cenário internacional. A cooperação para paz, justiça e progresso pode se dar em qualquer comunidade, e, com isso, mostra-se que, de fato, construiu-se um arcabouço em torno da representatividade e da participação que permitiu à diplomacia dialogar interna e externamente usando-se as mesmas bases. A intenção de harmonizar a política

externa e doméstica está presente na fala de posse Olavo Setúbal, que sucedeu Saraiva Guerreiro no Ministério:

Honrado pela convocação do Presidente Tancredo Neves, dele recebi a determinação de executar uma política exterior segundo os objetivos liberalizantes de seu Governo. Nosso desejo comum é o de que possamos advogar, nos foros internacionais, o que realmente praticamos no plano nacional, conciliando a reivindicação de uma nova ordem econômica mundial com um esforço capaz de eliminar nossos próprios desequilíbrios internos. Ambas as esferas de nossa política – a interna e a externa – devem ser unívocas, em seus propósitos e motivações, a fim de que o país tenha autoridade moral nas suas relações estratégico-diplomáticas. (SETUBAL, 1985)

Como já apontado, chama-se atenção para a necessidade de coerência entre o que é determinado como pleito internacional e doméstico. O problema comum é a liberalização política, tratada como um esforço necessário pelo Itamaraty, por solicitação do presidente; e no sistema internacional. No discurso citado, a coincidência nas reivindicações nas duas arenas de negociação é vista como fonte de ‘autoridade moral’, o que toca na questão da legitimidade. Conforme já mencionado, a demanda por mudança no cenário internacional não é inédita na diplomacia brasileira, porém, como apresenta Setúbal, pode-se entender que se renova a base de legitimidade para a mesma demanda, no momento, pela instauração da democracia.

O aspecto econômico – busca por desenvolvimento – também é mencionado no processo, porém, nesse discurso, ele é interveniente ao processo político, ou seja, não é fundamental, mas gera melhores condições para a execução do projeto de liberalização política. O desenvolvimento é colocado como outra demanda, paralela à recuperação do equilíbrio na política interna, como visto no início deste capítulo.

A preocupação com a representatividade interna e internacional mais uma vez aparece no discurso de Olavo Setúbal, ao suceder Saraiva Guerreiro, comprometendo-se em reforçar no MRE uma ação política que dê prioridade aos pressupostos do regime democrático. Em seu discurso de posse, falou o novo Ministro:

Ao ter como fonte de legitimidade e autoridade moral de um governo compromissado com a democracia, a ‘diplomacia para resultados’ tem por objetivo global negociar com dignidade e eficiência nossa participação no cenário internacional. Em nenhum momento ela abdicará de nossa soberania e independência. Como vem afirmando o Presidente Tancredo Neves, não podemos aceitar ‘imposições que se valham de nossas situações de vulnerabilidade momentânea’ razão pela qual ‘não negociaremos o inegociável nem dialogaremos sob pressão. (SETUBAL, 1985)

A participação permanece no discurso do Ministro seguinte, como definidor do papel da diplomacia em dois níveis. E, nesse trecho, defende-se que a interface entre os interesses no cenário doméstico e internacional garante autoridade à diplomacia. A busca por democratização doméstica aumenta a legitimidade da argumentação brasileira a favor da descentralização das decisões no cenário internacional.

A soberania e a independência são tratadas como caras ao Estado brasileiro na realização de seus interesses. Reafirmando esse eixo discursivo, que ressalta a necessidade de maior participação dos países para garantia de seus interesses nacionais, reproduzir-se-á a seguir parte do discurso do Ministro Olavo Setúbal, em 1985, na Câmara dos Deputados:

Acredito na ação diplomática como um processo aberto e autêntico de mediação entre os interesses nacionais e as condicionantes do mundo exterior. O país que hoje reencontra a democracia e busca reorganizar-se sobre as bases do pluralismo e da justiça social não pode, assim, deixar de identificar-se com padrões de conduta capazes de traduzir tais valores no convívio entre os Estados. O respeito à igualdade soberana das nações, o acatamento aos postulados da auto-determinação e da não ingerência serão, portanto, princípios a guiarem uma ação diplomática flexível e realista, tendo sempre como finalidade primordial a proteção dos superiores interesses nacionais. (SETUBAL, 1985)

Da mesma forma, a referência à credibilidade internacional colocada pelo Ministro Setubal no fragmento acima aponta o mimetismo construído entre as questões a serem alcançadas no cenário internacional e na política doméstica. A democracia compatibiliza o discurso doméstico com o externo pela defesa do pluralismo, ou seja, do convívio e do diálogo entre diferentes atores da sociedade. Pluralismo e a justiça social, que garantem igualdade jurídica a todos os indivíduos, podem ser transferidos para o sistema internacional por ações que estabeleçam diálogos com todos os países e que leve em consideração a igualdade soberana dos mesmos.

Para o entendimento da parte final do discurso, em que cita-se a “ação diplomática flexível e realista” e o interesse nacional, aponta-se para a repercussão doméstica e para o contexto em que se deram tais discursos. Estava sendo negociada a dívida externa do país, que passava por uma recessão em meio à transição política. Para o Brasil, foi necessário sublinhar o interesse nacional e a necessidade de participação nas negociações internacionais para a defesa de seus próprios interesses, que iam ao encontro das intenções dos países credores. De forma

mais clara, toca na questão do desenvolvimento e da inserção política o Ministro Sodré, em 1986:

Hoje a grande aspiração [democracia] não está limitada ao conceito jurídico: ela o ultrapassa, ela reclama, ela exige, em nome de uma diplomacia de liberdade, uma diplomacia de igualdade de oportunidades na desigualdade de desenvolvimento.” (SODRÉ, 1986)

A oportunidade a que se refere o Ministro tem caráter político, em meio a um concerto internacional que desafia os países a montarem suas estratégias visando ao desenvolvimento. A liberdade, a que também se refere o discurso, entende-se que esteja relacionada a questões políticas. Como se apresenta no fragmento acima, a democracia demanda uma maior participação no cenário internacional da diplomacia, com a finalidade de criar oportunidades para o crescimento econômico do país. Como visto ao tratar da relação entre democracia e desenvolvimento, há uma intensificação da política externa regional durante o período Sarney com o propósito de estabelecer a democracia e o crescimento econômico não só no Brasil, mas em toda a região, de forma mais integrada. Em discurso em 1988, o presidente Sarney fala do caráter pacífico das democracias:

Reitero que o caminho da paz é a democracia. A liberdade, com seu poder criativo e competitivo. As democracias não podem ser julgadas pela realização imperfeita dos seus valores. O despotismo, ao contrário, é que se imobiliza nos “seus valores” inquestionáveis. As democracias não guerreiam. Elas não são dogmáticas. Elas buscam sempre soluções de diálogo. Do entendimento nasce a estabilidade. (SARNEY, 1988)

A inclusão também garante a paz, como apresenta Sarney. No marco da política mais pluralista, Sarney justifica a atitude brasileira de defesa do regime democrático e de engajamento em organismos de concertação regional, que buscam fortalecimento político de seus membros e autonomia para resolução de problemas e desestabilização internos. O Brasil alerta para a necessidade de abertura dos foros internacionais e também se coloca como promotor desta democratização. A reivindicação de maior participação paulatinamente passa a ser a base à qual o Brasil se remete para pleitear maior interlocução nos foros internacionais. O avanço do processo de consolidação da democracia internamente e a expansão dos preceitos democráticos entre os demais países da região não repercutiam em maior espaço para discussão no sistema internacional, causando disparidade entre o esforço de inclusão e adensamento dos canais de comunicação domésticos e a restrição à participação dos Estados nas decisões de política internacional.

Não acreditamos em estruturas de poder assentadas na supremacia de poucos e na submissão de muitos. Já praticamente concluímos nossa transição para a Democracia, somos pluralistas e, por isso mesmo, temos o direito de reivindicar que a todos os Estados seja assegurada participação ampla e eqüitativa nas deliberações internacionais sobre questões que afetem ou possam afetar seus legítimos interesses, políticos ou econômicos. (SODRÉ, 1989)

O avanço do projeto de liberalização política é visto então como demonstração de que é possível mudar os padrões de tomada de decisão da sociedade. O sucesso da transição política brasileira, como colocado acima, aumenta a ansiedade por tal revisão política no sistema internacional. Vencendo o desafio interno, o Brasil se credencia e se mostra apto a promover o mesmo processo de mudança no cenário internacional. Em 1989, ano em que foi proferido o discurso acima do Ministro Sodré, o Brasil volta a ocupar um assento no Conselho de Segurança da ONU, o que mostra a eficácia da reivindicação da diplomacia por maior participação dos países em desenvolvimento que buscam consolidação de seus regimes políticos também.

O Ministro Abreu Sodré chama atenção ao transmitir o cargo de Ministro das Relações Exteriores para a importância da democracia para o aumento do espaço de interlocução do Brasil no sistema internacional, como citado no fragmento abaixo:

A consolidação da democracia conferiu-nos credenciais sólidas, condições amplas e fluídas de entendimento. Superamos definitivamente barreiras e preconceitos ideológicos. Demos dimensão abrangente ao universalismo de nossa política externa. Estabelecemos relações com Cuba e com o Vietnã. Alçamos a novos patamares o diálogo com o Leste Europeu – o Presidente Sarney realizou a primeira visita oficial de um Chefe de Estado brasileiro a Moscou – e com a China, onde lançamos modalidades inéditas de cooperação. (...) Na América Latina, nossa diplomacia deu contribuição fundamental para a consolidação da unidade e do entendimento que hoje permitem brotar iniciativas integracionistas em todos os quadrantes do Continente. (SODRÉ, 1990)

O Ministro Abreu Sodré descreve os resultados da política brasileira, relacionando os avanços de foro interno e internacional. Dá-se especial atenção à retomada de diálogo com países marginalizados pela política externa brasileira do regime militar, como China, Cuba e União Soviética. Muito se fala, entre 1985 e 1990, da necessidade de garantia de uma ordem internacional menos conflituosa. A participação incisiva do Brasil, demonstrada quando do Grupo de Apoio à Contadora também reforça o pleito brasileiro de maior protagonismo e participação dos países do Sul, que se propõem a pensar suas próprias decisões. Mais uma vez, apresenta-se um discurso informando a ação internacional brasileira que se fundamenta nessas questões. O presidente Collor, em discurso na XIV Assembléia Geral da ONU, defende:

A paz tem múltiplas faces e traduz, em nível internacional, a tendência à democracia, à participação e à representatividade. A democratização da ordem mundial é o pressuposto de uma paz justa, sólida, livre de ameaças de qualquer espécie. A paz deve significar mais do que a abolição de conflitos, de ameaças, do predomínio hegemônico dos mais desenvolvidos ou dos mais fortes. Para tanto, as grandes instituições internacionais devem expressar a nova realidade a ser capazes de acomodar a rápida e fecunda ampliação dos contatos entre Estados e a formação de conceitos múltiplos. [...] Exemplo desse conceito abrangente de paz é o novo ritmo do processo de diálogo e integração na América do Sul. (COLLOR, 1990)

A democracia brasileira também foi vista como representativa da necessidade de inserir, nas principais decisões políticas, os países mais pobres. Nos discursos, vemos que se assume um compromisso de levar, aos foros internacionais, questões de interesse dos países aliados do processo decisório, tais como: promoção do desenvolvimento – a mais pensada e mais contundente contribuição do MRE à democracia o Brasil –, politização dos temas relacionados a pagamento da dívida, redução das barreiras comerciais, e, posteriormente, integração da América Latina – como visto na análise sobre a relação entre desenvolvimento e democracia –, defesa dos direitos humanos e promoção do meio ambiente. Discurso Fernando Collor, Dia do Diplomata, 29 abril de 1992:

Queremos, em suma, que a ordem internacional esteja assentada na democracia, no desenvolvimento e na justiça social. [...] No âmbito das Relações Internacionais, a democracia requer, tanto quanto no âmbito interno, participação e transparência no processo decisório sobre questões de interesse comum. [...] Daí nosso empenho a fortalecer a Assembléia das Nações Unidas, foro que se pretende eminentemente democrático de deliberação universal. [...] Daí, também, nossa sintonia com os países que propõem a revisão dos métodos de trabalho e da composição do Conselho de Segurança para torná-lo mais representativo e, portanto, mais legítimo. (COLLOR, 1992)

A preocupação com a credibilidade internacional tem estreita relação com o movimento referido ao abordar-se a relação construída entre democracia e desenvolvimento. A credibilidade internacional requer uma comunicação e coincidência grande entre as questões de foro doméstico e internacional, para que os mesmos conceitos e princípios possam servir para a sociedade das nações e a sociedade dos cidadãos, como colocado por Saraiva Guerreiro. A sobreposição entre os níveis doméstico e internacional foi possível pela necessidade de democratização e maior participação da sociedade brasileira e internacional.

O governo do Brasil reafirma a expectativa de que o exercício de inclusão que estava sendo feito domesticamente fosse implementado no sistema internacional, para a ampliação do espaço de interlocução entre os países em desenvolvimento. O elemento normativo da

democracia, de reconhecimento e de promoção de espaço político equânime a todos os cidadãos foi inserido no discurso brasileiro para dar maior base política e autoridade moral à antiga demanda por participação na tomada de decisão em âmbito internacional. A busca por participação mais ativa e a renovação política de que falavam os diplomatas justificavam a irredutibilidade brasileira na luta pela conquista de maior espaço dos países em desenvolvimento nos foros internacionais. O presidente Collor sintetiza essa idéia ao explicar que:

“O Brasil quer participar intensamente do processo em curso no plano internacional. [...] Credenciam-nos não só a tradição de nossa diplomacia, como também a determinação com que a sociedade brasileira afirma os valores democráticos e a pluralidade de suas instituições.” (COLLOR, 1992)

Há uma evidente postura muito mais rígida em relação aos desafios vistos no sistema internacional que internamente, no discurso de política externa. O contexto doméstico que permeia os discursos sobre credibilidade demonstra a democracia não como um processo, mas como uma aquisição do governo brasileiro, como já discutido anteriormente. No Brasil, ainda era um desafio a construção de canais de comunicação para garantir participação ampla e equitativa, como sugere o Ministro. Internamente, são apontados os avanços, ressaltando que a transição democrática está bem próxima de sua conclusão. E, com base no sucesso da transição doméstica, é que o país defende como urgente a garantia de participação de outros países.

Atadas política interna e externa, há um reforço mútuo da democracia nos dois âmbitos, conforme se percebe no discurso de Saraiva Guerreiro, o tratamento da diplomacia como ponto de referência para a definição da sociedade brasileira. Na fala de Abreu Sodré, enfatiza-se o direito de reivindicação do Brasil por um sistema internacional pluralista, a exemplo do que é praticado internamente. O movimento de inclusão doméstico e a convergência entre a demanda interna e internacional são apresentados pela diplomacia como causas da defesa pela liberalização das esferas decisórias internacionais. Ressalta-se que, assim como no caso da argumentação por representatividade no cenário internacional, o já existente discurso pelo universalismo nas relações exteriores do Brasil ganha nova roupagem com a democratização.

A discussão na política externa brasileira sobre credibilidade internacional foi estimulada pelo elemento de mudança, que confere legitimidade à demanda por participação, que já era parte da agenda internacional do país. O que se viu é maior confiança e fortalecimento dos discursos relacionados à credibilidade. Com maior credibilidade internacional ao tratar de

democracia, o Brasil propõe a reforma das Nações Unidas, para aumentar sua representatividade no cenário internacional.

Sublinha-se que, no tocante à relação entre democracia e credibilidade internacional, esvazia-se da primeira a característica processual, em progressiva construção internamente. A hesitação e a mudança progressiva na sensibilidade em relação a abertura política percebida no discurso sobre representatividade não está presente nos discursos sobre credibilidade. Sugere-se que a execução do processo de transição para a democracia tenha sido suficiente para que a diplomacia brasileira mudasse seu discurso sobre a necessidade de participação no cenário internacional a exemplo do que ocorria internamente, sem mostrar que o processo doméstico ainda estava sendo adequado às regras do jogo democrático. O aumento da participação ocorrido internamente foi descaracterizado como um processo em construção quando usado nos discursos sobre credibilidade internacional. Ao longo dos governos, percebe-se que as credenciais providas pela democracia foram utilizadas de forma mais ousada, porém, a noção brasileira de que havia o direito de reivindicar por maior participação devido ao avanço na política doméstica interna esteve presente desde o discurso do Ministro Guerreiro.

2.4 Democracia e coerência na política externa

Após a observação das principais questões da política externa brasileira no período analisado, e a inserção da democracia nos discursos sobre tais temas, será analisada a preocupação da diplomacia em manter certa coerência, após a mudança do regime político doméstico. Destarte, a democracia pode ser considerada um elemento de mudança na inserção internacional do Brasil, e, por esta razão, suscita a preocupação da política externa brasileira em inserir esse elemento de mudança em sua fala de forma a não comprometer a coesão característica da política externa brasileira.

Além da democracia, há a preocupação em adequar os princípios tradicionais do Itamaraty aos novos desafios do sistema político internacional. Por essa razão, cita Saraiva Guerreiro a função de coordenação e explica a relação dialética entre a tradição e a renovação

dos interesses e questões a serem tratadas no cenário internacional que se modifica. O Ministro Abreu Sodré, em palestra na Escola Superior de Guerra, no mesmo ano, argumenta que:

Pautam meus propósitos nesta comissão desafiadora [MRE] três preocupações principais: - preocupação da coerência: coerência de nossa política externa com seu nobre passado e suas firmes tradições; - a preocupação da transformação: do também coerente ajustamento daquela política ao Brasil que emerge na Nova República e às mudanças que vão inelutavelmente ocorrendo no amplo cenário externo em que deve ser aplicada; - a preocupação da afirmação da busca necessária no exato e justo perfil que cabe a nosso país na comunidade das nações (p. 124). [...] Penso que a diplomacia brasileira soube sempre renovar-se – até mesmo antecipar-se – na exigente sintonia de sua atuação com a evolução do País e da comunidade de nações de que este participa. Grato é agora representar os interesses de um país privilegiado pela coesão social e favorecido pela simetria transparente entre a política interna do governo e sua política externa. Nossos insistentes, reiterados reclamos por uma maior democratização do sistema político internacional e por uma nova, mais justa, ordem econômica, adquirem acrescida legitimidade e renovado vigor graças aos notáveis progressos políticos e econômicos realizados internamente. (SODRÉ, 1986)

O Ministro Sodré reporta sua preocupação com a transformação, citando o desafio que é equilibrar a necessidade de coerência na política externa do Brasil e os novos *inputs* domésticos. E, logo após, o chanceler explica que o Brasil irá renovar antigas demandas se valendo-se da nova realidade político-econômica doméstica.

A oposição à concentração de poder aos ricos e poderosos ganhou muita força na diplomacia brasileira a época da negociação da dívida externa. Questionava-se a decisão sobre a forma de pagamento da dívida, e anterior a esta, o processo decisório, considerado inaceitável por excluir os países devedores, iguais juridicamente pela soberania e direito à participação na cena internacional. O diálogo e a conciliação entre atores com diferentes recursos de poder foi o mote que a diplomacia brasileira elegeu para enfraquecer as condições de pagamento da dívida na década de 1980. E a comoção nacional em torno do novo regime político oferecia a comprovação empírica à tese brasileira.

Esta linha de argumentação, focando na representatividade e no desenvolvimento como fundamentais à construção de um sistema internacional mais justo é recorrente na política externa no período de transição e consolidação da democracia. O mesmo Ministro, que assumiu a pasta no governo Sarney, instrui os alunos do Instituto Rio Branco para lidar com esta relação entre novos e tradicionais conceitos da política externa.

Os formandos de hoje encetam sua atividade diplomática em tempos novos, mas não necessariamente uma atividade diplomática nova. A política externa pode mudar, em função das mudanças do País e do mundo, mas o cerne da diplomacia permanece. A diplomacia não muda, propriamente, em sua essência; mudam sim, suas modalidades, as formas de seu exercício. (SODRE, 1986)

Aponta-se uma força maior à tradição do Itamaraty, mesmo reconhecendo as mudanças nos dois tabuleiros políticos. Esse fragmento em muito se assemelha ao que foi dito sobre a possibilidade de reconhecimento de mudança na forma de atuação e justificativas da diplomacia, mas que não necessariamente causam mudanças nos objetivos e princípios da política externa. Observa-se então, como a diplomacia determina a utilização de velhos e novos conceitos em seu discurso, e como entende sua participação no processo doméstico.

2.5 Considerações Parciais

A partir dos textos observados, pode-se perceber que a democracia trouxe à política brasileira a oportunidade de colocar em novos termos as demandas já presentes no cenário internacional. Na tentativa de sintetizar essa seção pode-se traçar uma trajetória na referência que a diplomacia brasileira faz sobre a democracia. Desde o discurso de posse de Saraiva Guerreiro o desenvolvimento foi elucidado como a contribuição do corpo diplomático para a democracia brasileira.

No entanto, o discurso sobre o novo regime político e os desafios que colocava a sociedade brasileira e internacional ao país foi sendo modificado, de acordo com as novas questões que eram incluídas na agenda. Ainda na fase de transição para a democracia, o Ministério se vê compelido a modificar sua participação no cenário doméstico. Nos discursos, o novo regime insta a comunicação, ou seja, vê-se como necessário incluir acadêmicos, jornalistas, empresários na formulação da posição brasileira internamente. Tomou-se como fundamental a inclusão de novos atores da sociedade para que, de fato, houvesse uma maior representatividade no pleito brasileiro.

Como indicado no início deste capítulo, uma das questões levadas em consideração, nesta análise, é a abordagem da mudança para a democratização como um processo em curso no Estado brasileiro. Visto que o objetivo deste capítulo é estudar a incorporação da democracia no

discurso da política externa, torna-se necessário perceber como é anunciado o novo conceito. E sob este aspecto, vimos que não há um padrão para a remissão à democracia. Se, por um lado, ao tratar da representatividade, reproduz-se a idéia de aprofundamento e gradualismo, por outro, quando se trata da credibilidade internacional do país, a democracia é descaracterizada como um processo. Vê-se esta abordagem como importante para avaliação da postura de cada governo em relação ao regime político.

Como visto na análise sobre representatividade, a postura de Saraiva Guerreiro é de ressalva em relação à liberalização, mostrando que os documentos devem ser discutidos com a população no limite do interesse e sigilo necessário ao sucesso das negociações. O Presidente Sarney, em 1989, já ao final de seu mandato, descreve resumidamente sua visão do processo de redemocratização a Assembléia Geral da ONU:

“O balanço que ofereço é de ter o Brasil caminhado 50 anos de democracia, nestes 5 anos. Temos o período de mais plena liberdade de nossa História. As instituições estão restauradas, o Estado de Direito instalado. Uma verdadeira sociedade democrática construída com um alto grau de organização e participação, num sistema de capilaridade que permite ao novo fazer presente a sua vontade. [...] Somos a terceira democracia do mundo, com 82 milhões de eleitores. Promovemos eleições em 1985 e 1986. Em 1987, instalamos uma Assembléia Nacional Constituinte. Elaboramos uma Nova Constituição. Tivemos eleições em 1988. E, em 15 de novembro deste ano, vamos eleger meu sucessor. Tudo isso dentro de um clima de paz e de ordem, harmonizando sempre a efervescência de aspirações finalmente liberadas. Lidamos com 10.000 greves. As soluções foram encaminhadas com espírito de conciliação. Enfrentamos uma conjuntura econômica de crise.” (SARNEY, 1989)

O então Ministro Setúbal chama atenção dos funcionários da Casa de Rio Branco para as realizações e os avanços adquiridos no escopo da democracia. O presidente mostra dados para argumentar que a consolidação da democracia no Brasil foi realizada em cinco anos, e é otimista ao falar da gestão desse tempo. Em paralelo aos avanços na política doméstica, foi observado que a política externa, no que se refere ao conteúdo de seus discursos no tratamento do desenvolvimento, representatividade e credibilidade internacional foi fortalecida pelo estabelecimento de suas bases na democracia.

Em relação ao desenvolvimento, primeiro eixo tratado nesta análise, a renovação argumentativa das mesmas prioridades, ao lembrando-se da base de legitimidade, fica mais patente, como reiterado no discurso de Abreu Sodré, ao tomar posse da pasta em 1986, que se

trata da relação entre mudança e continuidade na agenda internacional do Brasil estimuladas pelo processo de redemocratização.

Atenta-se para o fato de que é deliberada a inclusão da democracia no discurso internacional do país e que, na observação dos discursos de política, é possível perceber que a incorporação do regime político cujo objetivo foi desvincular o Estado brasileiro do autoritarismo e atualizar a base argumentativa de demandas já presentes na agenda internacional brasileira, tais como desenvolvimento e representatividade. A democracia era um recurso disponível à burocracia especializada, e foi utilizada para a adoção de uma estratégia de inserção própria, que tentava contabilizar as restrições e as oportunidades externas e domésticas no marco conceitual tradicional do Itamaraty (LAFER, 1993). Havia um novo elemento na política doméstica que expunha a política de governo à aprovação da sociedade, e, por outro lado, concedia credibilidade internacional, ou nas palavras de Guerreiro, confiança externa à diplomacia brasileira. Celso Lafer explica que, no governo Collor, houve o reforço do multilateralismo, para expansão do escopo de atuação brasileira e democratização do cenário internacional. Como exemplo desse processo, cita-se a retomada da participação do país no Conselho de Segurança da ONU. Em síntese, Lafer coloca em artigo acadêmico sobre o período que:

A democracia, além de fazer-se valor incontestado na ordem interna da maioria dos países, projeta-se, portanto, como princípio organizador da ordem internacional, através do reforço do multilateralismo e da busca da participação ampla no processo decisório internacional. (LAFER, 1993)

Como visto na seção sobre a relação entre democracia e desenvolvimento as prioridades da política externa mantiveram-se as mesmas: “democracia, desenvolvimento e justiça social”. Contudo, é possível perceber uma oxigenação da política externa brasileira, que conforma uma nova inserção internacional, com universalização das demandas brasileiras por desenvolvimento e representatividade no cenário internacional. Tais reivindicações não são inéditas, ou seja, não há uma mudança de propósitos, apesar da atualização no embasamento e justificação destes pleitos.

3. DEMOCRACIA E CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Neste capítulo, será analisada a condução da política externa brasileira de 1979 a 1992 à luz do processo de democratização. Para tanto, elegeram-se três temas de política externa brasileira: meio ambiente, direitos humanos e tecnologia nuclear, a serem observados desde a posse do presidente Figueiredo até a saída do presidente Collor.

Durante o regime militar, esses três temas eram tratados pela doutrina da soberania defensiva, ou seja, eram considerados questões de política interna, pouco discutidas no Estado brasileiro. Ao longo da década de 1980, o país promoveu mudanças na política doméstica quando do processo de redemocratização que, uma vez iniciadas, fugiam ao controle dos militares. Cerco comenta que “no âmbito do multilateralismo, a postura brasileira mudou de primazia da autonomia para discutir coletivamente as questões no sistema internacional” (CERVO, 2006). Lembra-se que, internamente, perdeu força o nacional-desenvolvimentismo, que instrumentalizava a política externa para desenvolvimento do país e fomentava um padrão de desenvolvimento, calcado por grandes políticas de Estado, voltadas para fortalecimento e defesa da economia doméstica.

Neste capítulo, defende-se a hipótese de que há, durante o processo de redemocratização, o processamento de mudanças internas em relação às três políticas analisadas, enfatizando-se que tais diferenças são refletidas em diferentes graus na ação internacional. Se houve mudanças na política doméstica em relação aos três temas que serão analisados, e se o Brasil buscou sintonizar sua política externa a essas reformas internas, então, pode-se supor que o processo de liberalização política doméstica provocou mudanças na política externa. A partir dessa hipótese, estudar-se-á a influência das medidas tomadas internamente pelo Estado brasileiro na condução da política externa para meio ambiente, direitos humanos e tecnologia nuclear.

Lima (2005), ao tratar do processo de regionalização de que participa o Brasil, caracteriza duas estratégias de inserção internacional, utilizadas a partir da década de 1980. A primeira delas é chamada de estratégia da credibilidade, derivada da noção de que a autonomia do país está diretamente relacionada à sua participação no sistema internacional, com vistas a ter um papel mais ativo na criação e na influência das regras e instituições internacionais. Ressalta a autora a importância da política econômica doméstica para a recuperação de confiabilidade e credibilidade internacionais do Estado brasileiro após o autoritarismo. De fato, pode ser

observada a preocupação da política externa em marcar a semelhança entre as demandas internas e externas com que lidava o Brasil durante o processo de democratização. A outra estratégia válida de inserção internacional brasileira é chamada de autonomista e visa a expandir a atuação internacional do país, preservando a flexibilidade e a liberdade da política externa. Na segunda estratégia, há uma visão mais voltada à soberania e à busca do desenvolvimento doméstico em primeiro lugar.

Como coloca o presidente José Sarney, em discurso na XLIV Assembléia Geral da ONU em 25 de setembro de 1989:

Do desarmamento ao meio ambiente; do banimento das armas químicas às transferências de tecnologia; da democracia como instrumento da estabilidade e do desenvolvimento aos direitos civis e liberdades políticas; das reformas econômicas ao comércio internacional; da regionalização da economia mundial às novas faces da interdependência; da conquista do espaço exterior à erradicação da pobreza, todos são temas que convidam ao debate. (SARNEY, 1989)

No período Sarney, a democracia entra na agenda da política externa como fator de credibilidade, afirma Seixas Correa. "O processo de democratização do país forneceria, assim, a linha inicial de atuação externa do governo. (...) O Presidente utilizaria os valores da democracia para sustentar princípios e objetivos de ação" (CORREA, 2006, p.481). Como será visto adiante, o Brasil pratica o engajamento em discussões multilaterais conforme discurso acima, diferenciando o período de consolidação da democracia do regime militar, que tratava os mesmos temas como questões de foro doméstico e, por isso, não os discutia a contento no cenário internacional.

Já a lógica da autonomia pela participação (FONSECA, 2004) foi definitivamente inserida na ação externa na década de 1990. Participando das negociações internacionais, o país ganhava maior espaço de reivindicação de seus direitos, promovia alianças e organizava blocos de países que partilhavam dos mesmos interesses. Uma das metas do Presidente Collor era justamente atualizar a agenda internacional do país. Via-se a necessidade de acelerar os processos de adaptação do país frente às mudanças internacionais e domésticas que influenciavam a política. (HIRST&PINHEIRO, 1995)

Celso Lafer, Ministro das Relações Exteriores durante o governo Collor, argumenta que, no cenário internacional em transformação, o Brasil deve agir em defesa de alguns conceitos e valores, como liberdade, democracia, direitos humanos, desenvolvimento, justiça e paz. E o local

para discussão das novas questões internacionais é a Organização das Nações Unidas, num esforço de incluir um maior número de países na tomada de decisão internacional, como defende o multilateralismo. O Ministério das Relações Exteriores tentou pôr em prática o exercício de adaptação criativa. Esse conceito era utilizado para motivar o corpo diplomático a transformar necessidades domésticas em possibilidades externas. O protagonismo da diplomacia na formulação e na execução da política externa, já para a adaptação criativa, demanda conhecimento das condições externas e permanente argumentação para converter necessidades em ganhos internacionais. Como mostra Lindgren Alves (2001), o discurso adotado a partir da década de 1990 representou um ponto de ruptura à postura de cautela e de defesa da soberania antes vigente. Nas próximas seções serão destacadas as mudanças na ação política para cada tema.

Havia a expectativa de o governo Collor revisar os padrões de atuação internacional do Brasil, e para tanto, vislumbravam-se três metas: “atualização da agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos; e descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil.” (HIRST&PINHEIRO, 1995). Aumentar sua projeção era um meio de garantir maior poder de interlocução com Estados e organizações internacionais, pois a parceria com os Estados Unidos não era mais suficiente para a promoção do país no novo sistema que se configurava.

A partir da década de 1990, o país se volta ao multilateralismo, assinando acordos antes criticados, sob a perspectiva soberanista e participando das negociações internacionais, atuação que Fonseca Jr caracteriza como o “saldo das hipotecas do passado” da política externa brasileira. (FONSECA, 2004) O país aprofunda o debate sobre a revisão dos regimes internacionais, clamando por maior representatividade. Cervo e Bueno (CERVO&BUENO, 2002) chamam atenção para o fato de coexistirem o americanismo e o globalismo na formulação da política externa durante o governo Collor. De outra forma, Pinheiro também mostra ausência de consenso sobre o paradigma a ser seguido, posto que a crise do modelo econômico gerava dúvida quanto à eficácia de ambos.

A partir da década de 1990, o Brasil colocou-se junto aos países desenvolvidos, com o objetivo de alcançar maior participação nas decisões internacionais. E, com esse mesmo propósito, voltou-se às negociações internacionais, revertendo sua postura de primar por autonomia decisória em busca do protagonismo internacional. Apresenta-se uma postura não

mais reativa, como dito, mas sim participativa. Gelson Fonseca apresenta os conceitos de autonomia pela distância e autonomia pela participação, para ilustrar a mudança na postura brasileira em relação às negociações internacionais nas décadas de 1980 e 1990. Adotou-se a estratégia de ‘autonomia pela participação’ a partir da década de 1990 que transforma a cautela havida quanto à possibilidade de regras internacionais impedirem o desenvolvimento. Fonseca sublinha que “A definição de ‘atitudes positivas’ dos novos temas passa a ser uma das preocupações centrais da diplomacia brasileira.” (FONSECA JR., 2004, p.369) A adequação ao regime democrático é uma atitude positiva no cenário internacional a partir de 1974.

3.1 A Constituição de 1988

Durante a Assembléia Constituinte de 1988, foram realizadas consultas e negociações para que seu texto pudesse conciliar interesses divergentes da sociedade, em distintas matérias. Entre elas, política externa e os três temas específicos tratados neste trabalho. Celso Lafer (1993) explica que, durante a década de 1980, houve um processo de Constitucionalização da política externa brasileira, reflexo das reformas para liberalização política em toda burocracia estatal. Como política pública, a política externa também é normatizada pela Constituição Federal de 1988. A positivação dos princípios na Constituição Federal, ao mesmo tempo em que geram maior transparência e uniformidade para a política externa, diminui a autonomia do Ministério na fundamentação da política externa. Não se afirma com isso que haja uma subversão dos princípios fundamentais regendo a diplomacia brasileira, mesmo porque não há divergência entre os princípios tradicionalmente seguidos na história da política externa daqueles publicados em 1988. A constitucionalização submete a ação externa a regras, que podem ser reclamadas por representantes do executivo, legislativo e judiciário, como um ato para garantia de maior transparência e controle da sociedade sobre a ação internacional do país e, conseqüentemente, sobre o trabalho do corpo diplomático.

A Constituição Federal de 1988 representa um passo importante para esta pesquisa, pois define os princípios da política externa na Nova República, e como ela deveria agir externa e internamente. A Constituição de 1967 pouco tratava das questões internacionais. Encontrou-se

uma referência à postura internacional no Brasil no artigo 7º, que estabelece: “os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe.”

A Carta Constitucional de 1988 demonstra maior atenção à política externa brasileira se comparada às Constituições anteriores e se além, no capítulo quarto, a informar os princípios que deveria seguir a diplomacia, da seguinte forma:

A república Federativa do Brasil rege-se nas suas relações Internacionais pelos seguintes princípios:

- I- independência nacional;
- II- prevalência dos direitos humanos;
- III- autodeterminação dos povos;
- IV- não-intervenção;
- V- igualdade entre os Estados;
- VI- defesa da paz;
- VII- solução pacífica dos conflitos;
- VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X- concessão de asilo político; (Art. 4, CF 88)

Desde o Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, já haviam sido elaborados artigos que definiam a atuação externa do Brasil. Ressalta-se aqui a influência dos Parlamentares que participavam do Parlamento-Latino Americano (Parlatino) para que se incluísse um parágrafo sobre atuação da política externa brasileira voltada à integração. Era intenção dos membros do Parlatino inserir, no texto Constitucional dos países em processo de democratização na América Latina, o compromisso com a integração regional. Castro Neves (2003) comenta que a inclusão desse princípio na Constituição brasileira auxiliou para o aumento da credibilidade internacional do Brasil em relação aos países da América do Sul.

Os artigos 49 e 84 da Constituição esclarecem que compete ao presidente da República, estabelecer relações com outros Estados e celebrar Tratados, Convenções e Atos Internacionais (CF art. 84, incs. VII e VIII). Ao poder Legislativo compete resolver definitivamente sobre tais instrumentos jurídicos assinados pelo Executivo, que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional. (art. 49, inc. I, CF-88) Essa prerrogativa também estava presente na Constituição de 1967, no artigo 47, da seguinte forma: “é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República.” (art. 47, inc. I, CF 1967) A Constituição de 1967 estabelece que compete

privativamente ao Senado Federal “autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, aos Estados, Distrito Federal e Municípios”. (art. 45, CF 1967) Da mesma forma, a Constituição de 1988 mantém a prerrogativa do Legislativo presente no texto Constitucional de 1967, autorizando a escolha pelo Executivo dos chefes de missão diplomática permanente, ou seja, os responsáveis pelas Embaixadas brasileiras no exterior. (art. 52, IV, da CF-1988 e art. 45, I, da CF-1967). (SANCHEZ&SILVA, 2006) Há ainda na Constituição a previsão de convite ao Ministro das Relações Exteriores do Congresso, quando solicitado, para prestar eventuais esclarecimentos, como previsto no artigo 58, §2º, inc. III e V (CF-1988). Ao apresentar os dispositivos legais dispostos na Constituição de 1988, chamamos atenção para a efetividade do controle do Congresso no contexto político da consolidação democrática em relação àquele vigente durante o período militar.

No que tange aos temas a serem tratados por este estudo, apresentam-se algumas disposições sobre meio ambiente, direitos humanos e tecnologia nuclear, para destacar os princípios e regras para a condução da política doméstica e internacional. Em relação à política para o meio ambiente, a Constituição declara no *caput* do artigo 225 que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.” (Art 225, CF 88) O artigo cria um comprometimento do Brasil com a defesa do meio ambiente, entendendo ser ele um direito de todos os indivíduos. Imputa também ao Estado e à sociedade a defesa dessa questão. Pode-se com isso entender o que informa o serviço diplomático sobre os objetivos a serem seguidos pela política ambiental brasileira a partir daquela data.

Como visto no artigo 4º, a Constituição de 1988 inova ao colocar a defesa dos direitos humanos como um dos princípios da ação internacional do Brasil. E, a partir desse princípio, incentiva os agentes políticos a os incorporarem em nossas normas, além de participarem mais ativamente das discussões sobre os regimes de direitos humanos. Durante a década de 1990, pode-se ver mais claramente a incorporação do princípio pela política externa, refletida na mobilização brasileira nas Conferências Sociais (Durban, Cairo, Pequim entre outras).

A legitimidade do Estado, tratando-se de direitos humanos, é conferida em função do respeito e da garantia desses direitos vistos como inerentes a cada indivíduo, como indicado na Declaração Universal de Direitos Humanos. Neste sentido, o artigo 5º da Constituição Federal é

particularmente importante quando expõe que as regras do direito interno não excluem novas disposições externas e que essas, uma vez aderidas, têm aplicação imediata internamente. (TRINDADE, 2006)

A Constituição Federal, no texto aprovado em 1988, atribuía hierarquia constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos, sob a justificativa que eles têm por objetivo garantir os direitos dos indivíduos, a despeito das demais regras que dispõem sobre as garantias conferidas ao Estado. E ainda, a legislação internacional sobre o tema contribui para a formação de um arcabouço jurídico e dos princípios a serem seguidos no Brasil a esse respeito. (PIOVESAN, 2001) Como resultado dessa especificidade para internalização de regras de direitos humanos, teve-se a construção de um arcabouço jurídico interno mais sólido e harmonizado com as regras internacionais à medida que o país ratificava os Tratados internacionais. No que se refere ao compromisso colocado na Constituição para a utilização da tecnologia nuclear para fins pacíficos, cita-se parte do artigo 22:

Compete a União:

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

2. toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; (Art. 22, CF 88)

Há dois aspectos interessantes no artigo acima: o comprometimento de utilização para fins pacíficos e a necessidade de aprovação do Congresso Nacional antes da execução de qualquer atividade nuclear. A inclusão da finalidade do desenvolvimento de pesquisas na área nuclear, no texto da Constituição, tenta contornar o dilema de segurança causado pelo desenvolvimento da tecnologia e pela desconfiança dos demais países quanto à possibilidade de guerras ou ataques. Nesse mesmo sentido, a necessidade de aprovação pelo Congresso das atividades realizadas pelo país nesse escopo reflete preocupação em garantir um debate interno sobre os propósitos da nova atividade, tornando ilegal o sigilo sobre atividades nucleares.

Definir a finalidade do uso do material nuclear pelo país também informa a ação brasileira internacional. Assim como ocorre no cenário doméstico, o Brasil percorre uma agenda de desenvolvimento de conhecimento na área nuclear com fins pacíficos, para reversão da hostilidade causada pela disputa por poder nuclear. Para ilustrar tal afirmação, reproduz-se parte

do discurso do Ministro Abreu Sodré na Abertura da Assembléia Geral da ONU no ano de promulgação de nossa Constituição:

Tão forte é o repúdio de nossos povos às armas de destruição em massa, tão firme é nosso propósito de desenvolver a tecnologia nuclear com fins exclusivamente pacíficos, que a Nova Constituição brasileira consagrou importante preceito: todas as atividades nucleares em território nacional serão admitidas apenas para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso. (SODRÉ, 1988)

A Constituição brasileira de 1988, portanto, estabelece bases sólidas para a ação internacional no que se refere aos temas de meio ambiente, direitos humanos e tecnologia nuclear. Contempla não só os princípios que guiam a ação internacional, mas também os objetivos de políticas específicas, como no caso da política nuclear e de meio ambiente. Particularmente, ao tratar da temática de direitos humanos, além de apresentar os princípios, a Constituição define regras de interação entre a legislação doméstica e os acordos internacionais.

3.2 Política de Meio Ambiente

Dentre os três temas que serão acompanhados neste capítulo, far-se-á, inicialmente, a abordagem das discussões relacionadas a meio ambiente. O objetivo é perceber como a política externa brasileira para este tema é apresentada interna e internacionalmente durante o período de redemocratização. A principal questão nesta sessão é perceber se a mudança no enfoque dos governos Sarney e Collor para as questões de meio ambiente tiveram relação com o novo concerto político doméstico, mais especificamente com o jogo democrático. Deseja-se constatar como os presidentes civis trataram as questões da soberania e da independência na gestão dos recursos naturais brasileiros.

Para melhor embasar a análise, recorre-se à Conferência de Estocolmo, a primeira Conferência das Nações Unidas convocada para discussão do meio ambiente, ocorrida em 1972. O retorno no tempo permite delinear mais claramente a postura brasileira no sistema internacional para o tema durante o regime militar. Entre os objetivos da Conferência estavam a redução dos índices de poluição e de degradação ambiental, causados pelo processo de industrialização e, ainda, a discussão da aceleração de processos produtivos e suas conseqüências nefastas para o meio ambiente. Neste sentido, tentava-se mobilizar o grupo em desenvolvimento

para que diminuísse o ritmo da industrialização, preventivamente. A demografia é outra questão que deveria ser também negociada para reversão do quadro de degradação ambiental.

Após agendamento, foi formado um grupo de países que priorizavam o desenvolvimento e, portanto, não reconheciam como pauta para discussão a limitação no uso de seus recursos naturais. Desejavam dar início ao processo de urbanização e de intensificação da produção interna, argumentando que poderiam conseguir tais objetivos em bases menos agressivas ao meio ambiente e à vida humana do que as praticadas pelos países já industrializados. A preocupação desses países era, sobretudo, com a garantia do desenvolvimento. Não reconheciam argumentos que pudessem restringi-los de explorar os recursos de que dispunham. Os países em desenvolvimento interpretavam o acordo para o estabelecimento de limites ao ritmo da industrialização como um entrave ao crescimento econômico. Apontava-se para o fato de a poluição e as demais consequências da industrialização serem vistas apenas nos países que haviam se industrializado, fato não real para a maior parte do planeta e, por isso não podiam limitar o crescimento de seus Estados – econômica e demograficamente – para conter os impactos negativos ao meio ambiente causados pelos países industrializados.

O Brasil pertencia ao grupo de países que se colocava contra os objetivos da Conferência, por dar prioridade ao desenvolvimento. Era inaceitável impor limites ao crescimento para países cujas metas eram industrialização e crescimento econômico. Os conceitos de soberania e auto-determinação justificaram a argumentação brasileira de que o Estado deve dispor de seus recursos naturais para fomentar o desenvolvimento. A postura brasileira de tratamento da gestão dos recursos naturais como uma questão de política doméstica tem base no paradigma nacional-desenvolvimentista, haja vista que o soberanismo é justificado pela necessidade de desenvolvimento do país. O Brasil, juntamente com outros países em desenvolvimento, argumentava que a pauta de meio ambiente havia sido colocada pelos países desenvolvidos, e que refletia interesses restritos a esse grupo.

A diplomacia brasileira alegou na Conferência de Estocolmo que, no Brasil, a área urbana era muito pequena comparada à de florestas e que, havia regeneração da natureza mesmo com o crescimento urbano por que passava o país. Acreditava-se, ainda, que, com o avanço tecnológico, seriam desenvolvidos processos industriais mais eficientes, que reduziriam o impacto ambiental. O diplomata brasileiro André Correa do Lago ressaltou que: “a questão principal para o Brasil em Estocolmo era assegurar o princípio de que os países tinham o direito

soberano de utilizar seus recursos naturais de acordo com suas prioridades.” (LAGO, 2005, p. 195) Por essa razão, pode-se afirmar que o Brasil adota a soberania defensiva como marco para sua argumentação. Ou seja, a soberania resguardava o país de se comprometer com os regimes internacionais sobre esse tema.

A exemplo da Conferência de 1972, os países em desenvolvimento davam como resposta aos problemas, trazidos à discussão pelos países desenvolvidos, a necessidade de cooperação e de criação de um contexto internacional mais permissivo ao crescimento econômico dos países do Sul. O grupo de que participava o Brasil chamava atenção para a necessidade de também se industrializarem, cabendo aos países do Norte a revisão de seu padrão de consumo e exploração. Nesse sentido, era inadmissível restringir o desenvolvimento ou flexibilizar a soberania de todos para mitigar os danos ao meio ambiente que os países desenvolvidos haviam historicamente causado.

Apesar da grande contestação internacional sobre a visão de que a proteção do meio ambiente deveria ser feita limitando o processo de industrialização do Brasil, o país cria, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, dentro do Ministério do Interior, dando início à institucionalização do tema no Estado brasileiro. Ressalta-se, porém, que a mudança interna, como coloca Lago (2007), teve um ritmo próprio, mais motivado por acontecimentos domésticos que pelos resultados das negociações internacionais da década de 1970.

O presidente José Sarney, ainda que tenha vivenciado um período em que a questão ambiental estivesse mais presente na agenda doméstica, mantém, em seu governo, a postura defensiva adotada pelos militares nas discussões sobre meio ambiente, pelo menos até 1987. Como exemplo dessa atitude de continuidade no tratamento das questões relacionadas a meio ambiente, pode-se apontar o plano nacionalista para a Amazônia, que ressaltava o direito de o Brasil dispor dos recursos naturais da Amazônia como desejasse, ignorando as pressões internacionais sobre o assunto.

A postura nacionalista seguida pelo governo Sarney, no início de seu mandato, foi sendo alterada a partir de 1987. E a transformação deve-se a certo estímulo internacional – com a visita, em 1987, de uma delegação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU –, e a estímulos domésticos, principalmente com a maior mobilização da opinião pública em relação ao tema. Nesse contexto, vê-se a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), da Coordenadoria de Análise Ambiental do Ministério do

Planejamento, e do Programa Nossa Natureza. Sobre o programa, o presidente Sarney explicou, na IV Reunião sobre Meio Ambiente na América Latina e Caribe, em 1989, que “representa um novo e grande esforço para atualizar o diagnóstico da situação ambiental e propõe um elenco de recomendações que emanaram dos seis grupos de trabalho instituídos por ocasião do lançamento do programa.”⁸ (SARNEY, *In*:MULLER, 2003) Lembra-se que em 1989, pela primeira vez, a temática de Meio Ambiente foi inserida na pauta do G-7.

Por seu turno, a opinião pública desperta paulatinamente atenção para o tema do meio ambiente no Brasil. Chama-se atenção para as medidas do Estado visando à mitigação da degradação da natureza, as más conseqüências do crescimento das cidades tal como poluição e alto índice de desmatamento, questões que haviam sido discutidas em 1972. Além disso, o aumento da importância da tecnologia de informação para o estabelecimento dos padrões de desenvolvimento no século XXI enfraquece a defesa sobre a centralidade dos recursos naturais para o desenvolvimento.

O processo de democratização contribui para a mudança de duas formas: incentiva a criação de canais para a participação da sociedade na formulação de políticas pelo Estado; e aumenta a transparência do país em relação à sua política externa, com o objetivo de ganhar credibilidade no cenário internacional, como visto no capítulo 2. Pode-se citar a criação do Partido Verde em 1986, como um exemplo do impacto que o processo de liberalização da política interna teve, assim como sua repercussão para o tema ambiental. E, no cenário internacional, chama-se atenção para as severas críticas recebidas pelo país em relação às taxas de desmatamento da Amazônia, críticas que aumentaram com a morte do ecologista Chico Mendes em 1988.

A partir de 1987, o Brasil inicia uma política mais bem estruturada para lidar com as questões relacionadas ao meio ambiente e veicula essa preocupação externamente, como pode ser visto no discurso de José Sarney na XLIV Reunião da Assembléia Geral da ONU em 25 de setembro de 1989:

Na questão do meio ambiente temos outra dimensão da interdependência entre as Nações. Habitantes de um mesmo e pequeno planeta, estamos condenados à solidariedade.

⁸ BRASIL PRESIDENTE (1985-1990 Sarney). **A palavra do Presidente:** discursos e mensagens, 1985-1990. Brasília, 1990. In Muller, 2003 p. 57.

A questão ambiental nos seus aspectos planetários – mudança do clima, destruição da camada de ozônio – não pode nem deve ser discutida em uma perspectiva estreita, como se fora um problema Norte-Sul, em que os países menos desenvolvidos estivessem, por um comportamento irresponsável, afetando o equilíbrio ecológico mundial.

(...) A relevância que atribuímos à questão ambiental e a disposição brasileira de tratá-la de forma serena e aberta acham-se claramente refletidas em nossa disposição de sediar, em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. (SARNEY, 1989)

Há uma revisão da postura brasileira no discurso em relação à Conferência de 1972. O presidente menciona a dimensão da interdependência para ressaltar a necessidade de cooperação entre os países-membro das Nações Unidas. E ainda, descaracteriza a abordagem Norte-Sul, que creditava a eles o aumento dos danos internacionais ao meio ambiente. Talvez pelo interesse em sediar a Conferência no país, que recebia muitas críticas em relação à gestão de seus recursos naturais, o Estado adote essa posição, mas seguramente se pode afirmar que a fala se diferencia da postura adotada no regime militar e no início do governo Sarney.

Um fator que explica a manutenção durante a década de 1980 da postura soberanista brasileira, mais voltada ao nacional-desenvolvimentismo, a despeito do processo de institucionalização do tema no Brasil é o distanciamento do Itamaraty em relação a mudanças ocorridas internamente para as questões de meio ambiente. O Ministério mantinha posição defensiva em relação à questão, mesmo com as transformações políticas internas e a maior atenção da sociedade. Eduardo Viola (1996) relaciona a postura do Itamaraty à biografia e à visão dos Ministros do governo José Sarney – Olavo Setúbal e Abreu Sodré –, e Secretário-Geral, Paulo Tarso Flecha de Lima. Os três atores tinham estreita relação com o setor privado e com a diplomacia voltada para o desenvolvimento econômico. O interesse dos chefes do Itamaraty fazia com que a idéia de que os recursos naturais estavam a serviço do desenvolvimento permanecesse por mais tempo no Ministério das Relações Exteriores.

Viola (1996) argumenta que “Apesar das profundas transformações que aconteceram no mundo, nas décadas de 1970 e 1980, a posição do Itamarati permaneceu vinculada às posições nacionalistas de Estocolmo. A noção de incompatibilidade entre desenvolvimento e proteção ambiental passou a ser uma questão de princípio para a diplomacia brasileira.” (VIOLA, 1996, p.41) De mesma forma, afirma Lago (2007) sobre as Conferências de Meio Ambiente ocorridas no âmbito da ONU:

(...) ao examinar a atuação brasileira nas três conferências [a saber: Estocolmo – 1972, Rio de Janeiro – 1992, e Johannesburgo – 2002], deve-se levar em consideração que as mudanças internas no Brasil e a mudança nos papéis dos atores no contexto da agenda ambiental internacional são vias geralmente paralelas e independentes. (LAGO, 2007: p. 219)

Mais uma vez, afirma-se que não houve atualização na política externa pelos avanços internos com relação a discussões sobre meio ambiente, como já apontado por Viola (1996) ao tratar do governo Sarney. Porém, aqui, Lago mostra que essa separação entre as iniciativas de institucionalização interna para responder as questões de meio ambiente permanece no governo brasileiro até depois do período de consolidação da democracia.

A Divisão de Meio Ambiente no Ministério das Relações Exteriores é criada em 1989, dois anos após a visita da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU e criação dos organismos de gestão dos recursos naturais no governo brasileiro. Apenas em 1990, o chanceler Francisco Rezek anunciou uma reformulação da atitude brasileira em relação à questão ambiental. O Brasil engajou-se nas discussões, a partir das recomendações do Ministro que defendia uma política externa para o meio ambiente ciente de suas responsabilidades, tendo como objetivo construir políticas de alternativas para mitigação dos problemas ambientais existentes, assumindo responsabilidades preventivas e mitigadoras dos danos, respeitando as particularidades de cada país.⁹ No entanto, as negociações permaneceram sob influência do paradigma nacional-desenvolvimentista do Itamaraty, que manteve sua atenção ao desenvolvimento e à gestão dos recursos naturais na pauta com reuniões preparatórias para a Conferência Rio1992, ao insistir na inclusão da palavra “desenvolvimento” no título da Conferência.

Ao assumir a presidência, Collor chama para chefiar a Secretaria Nacional do Meio Ambiente o ecologista José Lutzenberger, prêmio Nobel Alternativo de 1988. Lutzenberger já havia, inclusive, denunciado o descaso do governo brasileiro no tratamento no Congresso dos Estados Unidos, em 1984. (MULLER, 2003) Um homem de notório conhecimento e engajamento ambiental, assumiu a pasta de meio ambiente para creditar ao governo uma imagem mais ativa na questão ambiental. Collor em discurso a XIV Assembléia Geral da ONU, em 24 setembro de 1990 declara que:

⁹ Lembramos que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas é estabelecido em 1992, na Declaração do Rio.

O Brasil, como os demais países em desenvolvimento, precisa ter acesso facilitado às tecnologias que permitem eliminar os danos ao meio ambiente e que se apresentam como ecologicamente seguras. Essas tecnologias devem ser empregadas em benefício de todos os países. É urgente produzir, no plano internacional, condições financeiras que permitam sua aplicação, em termos competitivos. (COLLOR, 1990)

O presidente Collor tinha como propósito melhorar a imagem do Brasil no sistema internacional e, com isso, atrair mais investimentos e retomar o crescimento econômico, agora, porém, em bases da economia de mercado. A defesa do Meio Ambiente foi utilizada para dar maior credibilidade ao governo, visto que, durante a campanha para a presidência, Collor não demonstrava especial atenção para a questão ambiental. E o apego ao desenvolvimento pode ser visto na fala de Celso Lafer (1992), ao defender que “O pressuposto do desenvolvimento sustentável é o próprio desenvolvimento.” (LAFER, 1992, p. 152)

Em 1992, havia, no Brasil, a Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA), que foi liderada pelo Ministério das Relações Exteriores contando com a participação de vários órgãos governamentais. Em 1992, há uma maior participação de ONGs nas discussões e de atores de novos Ministérios. Lago ressalta que era grande a mobilização dentro do Itamaraty para a Conferência, e que essa diversidade de opiniões e expectativas de instituições difusas contribuiu para que o país tivesse uma posição mais bem fundamentada, inclusive sob o ponto de vista técnico.

As negociações feitas pelo Brasil, no Rio de Janeiro, davam prioridade à discussão multilateral de políticas de Meio Ambiente, tentando harmonizar desafios de países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil centraliza seu discurso nas florestas e reconhece sua responsabilidade em geri-las, dada a importância dessas áreas para as questões de clima e de biodiversidade. O reconhecimento da soberania de cada país na gestão de seus recursos naturais permanece e a ele é agregada a noção de que os Estados devem colaborar para mitigar os danos ao meio ambiente que têm impacto global. Fala-se de uma atitude positiva em relação à soberania, em oposição à soberania defensiva. Em 1992, as questões de perda na qualidade do ar, de saneamento, entre outras relacionadas a áreas urbanas no Brasil, já era uma realidade e fez com que o governo reforçasse o pleito por maior cooperação no sistema internacional, sob a ótica da transferência de tecnologia, mobilização de recursos e condições adicionais de produção mais

limpa, para que houvesse crescimento dos países em desenvolvimento sem grandes danos ao meio ambiente.

Platiau (2006) explica que há mudança, ao longo do tempo, dos princípios que informam a política externa brasileira, mas que “o princípio da soberania sobre os recursos naturais constituiu a grande vitória da diplomacia brasileira em face de repetidas tentativas de legitimação da ação coletiva.” (PLATIAU, 2006, p. 268) Neste aspecto, a Constituição de 1988 contribuiu para a formulação da política externa brasileira, de uma forma geral. Pois há uma coincidência dos conceitos que estruturam a política ambiental global com a legislação brasileira referente a meio ambiente, a saber: desenvolvimento sustentável, interesse geral da humanidade, direito das gerações futuras, patrimônio comum da humanidade, segurança em matéria ambiental e responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

O princípio da soberania, especificamente, foi utilizado na década de 1970 para garantir a independência dos Estados na gestão de seus recursos naturais. Nas décadas seguintes, houve um fortalecimento desse princípio pelos países em desenvolvimento em oposição ao crescimento da mobilização das sociedades e das iniciativas globais para regulação das políticas de meio ambiente. Há um reconhecimento paulatino de que tal soberania impunha deveres e responsabilidades ao Estado, difundido como “esverdeamento da soberania”, ou seja, “limites à soberania foram reconhecidos, como a obrigação de não causar danos ambientais a seus vizinhos ou a territórios fora de sua própria jurisdição, o dever de informar e o dever de cooperar.” (PLATIAU, 2006, p. 268) A partir das discussões sobre mudança do clima, em 1992, estabeleceu-se mais um princípio: o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Com isso, é reconhecida uma proporcionalidade na tentativa global de reversão das emissões de gases que contribuem para o efeito estufa.

Como reflexo do engajamento brasileiro e de outros países no sistema internacional, havia uma tentativa de reverter a clivagem construída no tratamento dos interesses e as propostas entre países do Norte e do Sul, como gestado no discurso do presidente Sarney ao propor que o Rio de Janeiro sediasse a Conferência. Platiau (2006) retrata essa mudança na diplomacia brasileira com a adoção de uma abordagem mais cooperativa:

(...) a posição assumida foi a de necessidade de cooperação efetiva entre o Norte e o Sul, mas com rejeição de certas regras e idéias até então impostas ou infundadas, como o mito de que a Amazônia seria o “pulmão do mundo” e de que deveria constituir um patrimônio comum da humanidade. Assim o governo Collor de Mello inaugurou um

novo período do discurso ambiental, ao se afastar do discurso do ex-presidente José Sarney, que rechaçou as ameaças de ingerência usando o discurso da soberania. (PLATIAU, 2006)

É a partir desse esforço que se constrói o entendimento de que todos deveriam ter responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A ‘preservação do Meio Ambiente’ deixa de ser vista pelo Brasil como uma ameaça, e as grandes questões da agenda ambiental não são mais como fruto da tendência ao congelamento das desigualdades entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Reflexo disso é a postura brasileira na discussão sobre governança ambiental. Discutida desde Estocolmo, ganha grande vulto em 1992, sendo inserida na Agenda 21 e na Declaração do Rio, que previa maior participação da sociedade civil.

Como resultado da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, foram aprovados: Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção sobre Mudança do Clima, Convenção sobre Biodiversidade- Biológicos e Declaração de Princípios sobre Florestas.

Houve reversão da imagem do Brasil já que aderiu a esses pactos. De país que degrada seus recursos naturais e que se isola das negociações internacionais alegando a soberania, o Brasil conquista o reconhecimento de país que acolhe a grande conferência sobre Meio Ambiente e sustenta a defesa à soberania, com responsabilidades e direitos. Responsabilidade de boa gestão de recursos naturais e direito a alcançar o patamar de desenvolvimento, não de degradação ambiental, dos países desenvolvidos. A conciliação entre desenvolvimento e gestão dos recursos naturais pode ser vista no discurso do Ministro Lafer, que foi Ministro das Relações Exteriores na ocasião da Conferência do Rio:

Em torno do conceito fundamental do desenvolvimento sustentável, erigiu-se na Rio-92 um novo paradigma, um novo contrato social. Definiu-se a preocupação primordial de assegurar o mais racional equilíbrio entre, de um lado, os legítimos anseios do desenvolvimento e, de outro, a preservação da saúde do nosso planeta e o bem-estar das gerações futuras. (Lafer in MULLER, 2003, p. 108)

Há ainda uma mudança de princípio desde a Conferência de 1972 ocorrida em 1992. Na primeira, os países buscavam encontrar soluções para frear a degradação ambiental e, desta forma, reduzir os índices de poluição gerados, basicamente, pelo crescimento de áreas urbanas e intensificação da exploração dos recursos naturais para comercialização. Já em 1992, a perspectiva já era promover o desenvolvimento dos demais países inserindo a preocupação

ambiental. A primeira fase tinha um caráter mais alarmista e, em última instância, buscava a reparação e a contenção do desenvolvimento para preservação ambiental. Na Conferência do Rio, já estava superada a proposta de imposição de limites ao desenvolvimento dos demais países. Era mais clara a consternação dos países com a prevenção e a precaução do meio ambiente com a consolidação de bases menos degradantes para o crescimento dos Estados no sistema internacional. Eram bases regidas pelo conceito do desenvolvimento sustentável.

E possível acompanhar a mudança pelo uso do paradigma da soberania utilizada para evitar qualquer ingerência internacional dos recursos naturais dos Estados. Então havia um claro limite às discussões sobre meio ambiente à medida que não havia concessões em relação à independência dos Estados. “Em meados da década de 1970, o princípio da soberania serviu para assegurar o direito dos Estados a disporem de seus recursos naturais, como foi o caso da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (1976).” (PLATIAU, 2007, p. 268)

Durante as duas décadas, desde Estocolmo até a Conferência no Rio de Janeiro, as mudanças políticas, a democratização, a mudança no paradigma de desenvolvimento e a maior pressão da opinião pública contribuíram para a mudança da postura da delegação brasileira. Segundo Viola (1996), a postura do Brasil na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 foi conformada por uma estrutura estatal com predomínio do nacionalismo-conservador, que perdia força e o globalismo-conservador, em expansão. O primeiro grupo seguia uma linha de argumentação focada no Estado-nação, defendendo o protecionismo, fortalecimento das forças armadas, mas discordando do aumento do poder das Nações Unidas, postura característica do período militar e mantida em Sarney. Como principais representantes dessa linha, apontam-se os militares e alguns diplomatas. Por outro lado, o globalismo-conservador, que defende avanço gradual do poder da ONU e limitação parcial do poder dos Estados, abordava as questões ambientais numa perspectiva mais sistêmica. A divergência de idéias entre áreas do governo, principalmente com uma parte do Itamaraty, adiou a mudança na ação internacional do Brasil para Meio Ambiente.

Lafer (1993) chama atenção para o esforço de conciliação entre os diferentes atores que manejavam a agenda de meio ambiente no Brasil à época da Conferência:

O tema do meio ambiente estava sendo tratado pelo Itamaraty, mas também por todos os que tinham direta ou indiretamente interesse no assunto. Uma das minhas primeiras preocupações foi assim unificar o comando da Conferência, ao mesmo tempo dando espaço a todo mundo que tinha o que dizer e o que fazer. Procurei um bom contato

com o Goldemberg, e isso por várias razões. Primeiro porque ele era, *ex-officio*, o responsável pela área de meio ambiente. Segundo, porque havia certos temas que ele dominava muito bem, como mudanças climáticas, por exemplo. Além disso, eu me dava bem com o Goldemberg, porque quando ele foi reitor da USP tivemos muito contato. Eu apreciava as suas qualidades. Ele também ficou muito satisfeito com o fato de eu ter mudado a postura de negociação do Brasil. Estávamos com uma perspectiva um pouco defensiva, não-agressiva, e o Goldemberg queria ousar. (LAFER, 1993, p.4)

Observa-se, portanto, mudança tanto na forma como o país lida com a questão do meio ambiente quanto na pluralidade de atores engajados na discussão. Como já dito, essas mudanças sofrem também influência do cenário internacional. Mais uma vez ressalta-se o enfoque desta pesquisa no processo de democratização para o estudo das mudanças relacionadas a política externa. Para a mudança foram citados: o processo de institucionalização do Estado brasileiro para o tratamento da questão, a conscientização e a mobilização da opinião pública, assim como a maior atenção internacional sobre a questão no Brasil. Entretanto, enquanto o Estado brasileiro adota uma perspectiva globalista-conservadora, o Itamaraty mantém uma postura nacionalista-conservadora, causando divergências no tratamento das questões ambientais interna e externamente.

3.3 Política de Direitos Humanos

Assim como visto nas negociações relacionadas a meio ambiente, o Brasil reproduz a postura defensiva nas negociações de direitos humanos durante o regime militar, alegando ser um tema de escopo doméstico. O regime autoritário não desejava se comprometer internacionalmente com as normas de direitos humanos, ou com as novas interpretações que, com frequência, ampliavam os direitos previstos por tratados já celebrados. Essa postura é explicável pela natureza excepcional do regime, que se valia no Brasil de práticas de tortura sob a égide dos Atos Institucionais e de uma política de defesa focada em eliminar os “inimigos internos” do regime.

Em consequência dessa postura defensiva em relação às regras de Direitos Humanos, o país permaneceu com uma participação baixa nas discussões sobre direitos humanos, até o final

da década de 1970. Brandão e Perez¹⁰ lembram que a primeira menção do Brasil ao tema dos direitos humanos no cenário internacional foi em 1977, com o discurso do Ministro Azeredo da Silveira na Assembléia Geral da ONU, para anunciar a entrada do Brasil na Comissão de Direitos Humanos. Os diplomatas argumentam que tal postura é reflexo do projeto brasileiro de abertura política, que inaugura os traços característicos da política externa para o tema. Estava atento à estreita relação entre a postura internacional e o aprofundamento doméstico dos direitos dos cidadãos; à afirmação da identidade democrática e à relação entre esse regime político e a proteção dos direitos humanos; e à busca da diplomacia por uma inserção internacional que reflita os interesses domésticos e externos do país no cenário atual.

Na Conferência Internacional de Direitos Humanos, sediada em Teerã em 1968, afirmou-se que os direitos humanos são universais e indivisíveis. Ou seja, no momento criou-se o entendimento entre a maioria dos países integrantes da Conferência que os direitos humanos deveriam ser defendidos conjuntamente em todas as suas esferas (política, econômica, social entre outras) e em todos os países do sistema internacional. Nesse sentido, aponta-se repercussão doméstica da política de defesa dos direitos humanos praticada pelo governo do Presidente norte-americano Jimmy Carter (1977-1981). O presidente Carter, por meio da política de defesa dos direitos humanos, atacava o autoritarismo, presente não só no Brasil, mas também em grande parte dos países da América Latina. O Brasil demora a aceitar esse entendimento. Somente no governo Figueiredo foi iniciado o processo de ratificação de Tratados nessa matéria, que foi mantido e aprofundado no período de consolidação da democracia.

Cançado Trindade (1998) ressalta que, após a decisão dos militares em promoverem a liberalização política no Brasil, buscou-se uma participação nos regimes internacionais de direitos humanos, porém limitada. O Itamaraty participa mais ativamente de foros e tratados, porém no governo Figueiredo, ainda há ressalvas à adesão dos acordos mais gerais de direitos humanos. Com isso, há, na primeira metade da década de 1980, a retomada da participação brasileira nos regimes de direitos humanos e a adesão de acordos que vislumbravam pontos específicos ou casos concretos como a Comissão de Direitos Humanos da ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

¹⁰ Ano de edição não divulgado. Acesso pelo site www.mre.gov.br/dc/textos/revista6-mat4.pdf acesso em abril de 2009.

Cançado Trindade (2006) se refere ao período de transição política como fundamental para o estabelecimento de novas bases jurídicas para Direitos Humanos. Traçando uma breve cronologia, lembra-se que em 1982, o Brasil aceitou e reconheceu o escritório do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR); em 1984, houve a ratificação da Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Em 1985, O Brasil aderiu a três dos Tratados gerais de proteção de Direitos Humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos, negociada em 1969; ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, adotado pela AG/ONU em 1966; e ao Pacto de Direitos econômicos, sociais e culturais, adotado pela AG/ONU em 1966. Ainda em 1985, houve a assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a tortura e Outros Tratamentos ou penas cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, ratificada em 1989; e a assinatura da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

Os compromissos internacionais firmados pelo Brasil são reiterados pelo Presidente José Sarney, em 1985, na abertura da XL sessão da Assembléia-Geral da ONU:

O Brasil acaba de sair de uma longa noite. (...) Com orgulho e confiança, trago a esta Assembléia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade Internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana. (SARNEY, 1985)

O presidente vincula a mudança de postura brasileira para direitos humanos ao regime político democrático, reafirmando os princípios da Carta das Nações Unidas e o princípio da dignidade humana. Trindade chama atenção para o engajamento brasileiro, ao aderir tais pactos, nas Comissões relacionadas ao tema e à formação paulatina do argumento que se deve combater o sub-desenvolvimento a fim de resguardar a dignidade humana e garantir os direitos previstos pelos Pactos assinados em 1985. Gilberto V. Sabóia (1997) confirma a importância do novo regime político, em especial, do processo de consolidação da democracia para o engajamento do país para os direitos humanos:

Com a redemocratização, ocorrida a partir de 1985, foi possível avançar muito no reconhecimento da existência de obrigações internacionais em matéria de direitos

humanos, consubstanciadas não apenas em instrumentos convencionais específicos, mas também no funcionamento dos foros e mecanismos estabelecidos pelas Nações Unidas e por organismos especializados ou regionais. (SABOIA, 1997, p. 190)

É importante sublinhar que o reconhecimento de legitimidade pelo Estado se dava também em função de sua atenção às questões de direitos humanos e à atualização da legislação pelas decisões tomadas em âmbito internacional. Jack Donnelly (2002) explica que a defesa dos direitos humanos foi inserida na recente vinculação entre democracia e legitimidade política, também vislumbrada no estudo dos discursos de política externa expostos no capítulo anterior. A legitimidade política de um governo, a partir da década de 1980, funda-se no respeito e na garantia dos direitos (humanos) de seus cidadãos. E a democracia, neste sentido, é vista como regime político promotor da justiça social, da cidadania, e garantidor da aplicação e do exercício dos indivíduos desses direitos. O Brasil partilhava dos objetivos das democracias liberais por meio da perseguição dos direitos humanos, como visto nos discursos sobre justiça social, democracia e desenvolvimento.

A maior participação brasileira nos foros relacionados a este tema mostra mais claramente o compromisso do país com as três metas. O Brasil, em 1986, apresenta nas Nações Unidas a indivisibilidade e a relevância dos direitos humanos para a mitigação da pobreza e subdesenvolvimento entre as nações. O governo brasileiro “considerou o desenvolvimento como um processo global em que todos os direitos humanos têm incidência e a indissociabilidade entre a democracia e o desenvolvimento.” (TRINDADE, 2006, p. 221) Com isso, a diplomacia brasileira tenta chamar atenção das demais delegações sobre a importância de ser inserida nas discussões sobre direitos humanos a temática do desenvolvimento, alegando que ela estabelece bases mais sólidas para o exercício dos direitos individuais.

Com base na Declaração Universal de 1948, alegando uma correlação entre desenvolvimento, democracia, dignidade humana e atos internacionais sobre direitos humanos, a delegação brasileira, com o apoio dos países do Sul, propõe o Direito ao Desenvolvimento. A defesa desse direito tinha como justificativa o reforço dos demais direitos, posto que fomenta melhorias políticas e econômicas para todos os países do sistema internacional, assim, potencializando a defesa dos direitos humanos na esfera individual e coletiva. Sobre a proposta, Ignacy Sachs (2002) explica que:

Tanto quanto a noção de direitos humanos, a noção de desenvolvimento ocupa posição central nas preocupações das Nações Unidas. No decorrer deste meio século, ela se enriqueceu consideravelmente. A idéia simplista de que o desenvolvimento bastaria por si só para garantir o desenvolvimento foi rapidamente abandonada e o conceito ganhou complexidade, com sucessivos acréscimos de epítetos: desenvolvimento econômico, social, cultural, certamente, político, em seguida sustentável (sustainable), por fim, como última adição, humano para significar que o desenvolvimento tinha por objetivo a plena realização dos homens e das mulheres em vez da multiplicação dos bens. (SACHS, 2002, p. 157)

A mudança na postura brasileira, desde o início do processo de democratização, é retratada por Lima (2005) como evidência da disposição das elites políticas brasileiras em se comprometerem com alguns regimes internacionais. Nesse sentido, a menção do chanceler Azeredo da Silveira dos direitos humanos, ainda no governo Geisel, ajuda a entender como os militares desejavam apontar mudança na ação internacional do Brasil. No entanto, o país internaliza as normas de direitos humanos somente no período de consolidação da democracia. Ainda que haja participação na Comissão de Direitos Humanos na ONU, a adesão a normas significativas de direitos humanos internacionais só ocorre no mandato presidencial de Sarney.

Mesmo reconhecendo a forte pressão do sistema internacional para que o Brasil partilhasse das regras internacionais de direitos humanos, argumenta-se que a adesão brasileira aos tratados internacionais sobre a matéria foi também resultado de uma vontade do governo de marcar uma descontinuidade em relação ao governo anterior. Havia uma constante pressão externa para que o país se adequasse às normas de direitos humanos, mas alega-se que a nova postura é fruto da intenção do governo brasileiro de adotar uma nova agenda de direitos humanos. Essa visão menos reativa é explicada pela vontade do país de ganhar poder de interlocução no sistema internacional, como afirma Rocha (2006): “O Brasil utiliza sua participação em diferentes regimes internacionais como uma forma de aumentar sua influência sobre estruturas, agentes e processo políticos internacionais.” (ROCHA, 2006, p. 76)

Flávia Piovesan (2001) afirma que “No que se refere à posição do Brasil em relação ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos, observa-se que somente a partir do processo de democratização do país, deflagrado em 1985, é que o Estado brasileiro passou a ratificar relevantes tratados internacionais de direitos humanos.” (PIOVESAN, 2001, p.35) No entanto, aponta como marco inicial do processo de incorporação dos acordos internacionais o ano de 1989, quando da ratificação da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis,

Desumanos ou Degradantes. Isso é considerado um marco, pois, a partir desta ratificação, foram internalizados no sistema jurídico brasileiro outros Tratados e Convenções relativos a Direitos Humanos. Correa (2006) defende que o ato de aderir a regras de direitos humanos, independentemente de sua previsão, já é um ganho para o Estado brasileiro, conforme fragmento abaixo:

O simples gesto de aderir aos pactos e ampliar por esse meio a estrutura jurídica interna de proteção dos direitos humanos não deixou de significar um importante passo no aperfeiçoamento de uma das formas de interação do país com o mundo, em área tornada especialmente sensível pelo processo de democratização e pela maior transparência com que o Brasil passou a se apresentar ao escrutínio da opinião pública interna e internacional. [...] Este foi, portanto, um tema em que os impulsos de inovação prevaleceram claramente sobre os de continuidade. (CORREA, 2006, p.482)

A relevância das ações brasileiras para reconhecimento de mudança pelo sistema internacional é reiterado por Cançado Trindade (2006), consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores. Por meio de parecer jurídico entregue ao Itamaraty em 1985, argumenta que há uma tradição brasileira de militância nas questões de direitos humanos e que o regime autoritário foi um período de exceção à tradição, que deve ser recuperada com a liberalização política. A retomada das discussões e a incorporação de regras de direitos humanos, por essa noção, sublinhavam o fim do autoritarismo no Brasil e garantiam maior credibilidade internacional. Nesse sentido, é reproduzida parte da Mensagem do Presidente Sarney ao Congresso Nacional, submetendo os dois Pactos da ONU à aprovação do Legislativo. O presidente aponta como razões pelas quais dever-se-ia assinar os dois Pactos:

d) a adesão do Brasil àqueles instrumentos internacionais de grande relevância constituirá uma das manifestações externas- e das mais expressivas – do processo de modificação interna por que passa o Brasil, no curso do qual procurando reorganizar-se social, econômica e politicamente, inaugura nova fase de sua história;

e) a adesão aos Pactos do Brasil teria excelente repercussão tanto no plano externo quanto no interno e constituiria compromisso ou garantia adicional da efetiva proteção dos direitos humanos no nosso país. (TRINDADE, 1991, p. 568)

É importante ressaltar a relevância que dá a Nova Constituição à aplicação dos direitos a vários grupos da sociedade, em especial, comunidades indígenas, crianças e adolescentes e mulheres. O texto Constitucional de 1988 coloca a busca dos Direitos Humanos como princípio

orientador das relações internacionais do Brasil, o que permite e dá base para os processos de ratificação acima mencionados. Brandão e Peres afirmam que a adesão aos Tratados de Direitos Humanos ocorreu, em grande medida, em função dos princípios enunciados pela Constituição e sua aplicação na sociedade brasileira em vários grupos sociais. Em relação ao direito da mulher, Sarney cria, em 1985, o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher. Como explica June B. Muller (2003): “Havia uma mudança na percepção de que os direitos humanos davam margem à ingerência internacional, passando, agora, a constar na pauta de temas de relevância nacional.” (MULLER, 2003, p.17)

Dando continuidade ao processo de adequação às regras internacionais, em 1989, retira-se a reserva geográfica que se havia feito na ratificação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinado em 1960. Por essa reserva, eram recebidos no país, sob as regras da Convenção, apenas cidadãos vindos de conflitos na Europa. Em 1989, o Brasil revê a restrição, permitindo que venham para o país refugiados de todas as partes do mundo. (TRINDADE, 2006)

Já no governo Collor, ressalta-se a participação do Brasil na Cúpula da Criança em 1990, e a ratificação no mesmo ano da Convenção sobre os Direitos da Criança. E, finalmente, em 1992, ocorrem: as ratificações da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem-abril de 1948, do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos. Sobre a adesão aos acordos internacionais de direitos humanos pelo Brasil durante o período de consolidação da democracia, afirma-se que:

Desde 1985 e, em particular, nos últimos três anos, o Brasil tomou medidas importantes que significaram sua plena incorporação ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Este processo, iniciado com a assinatura, em 1985, e ratificação em 1989, da Convenção contra a Tortura, um avançado instrumento que prevê mecanismo de jurisdição universal para impedir a impunidade dos torturadores, completou-se em 1992 com a ratificação dos pactos internacionais sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais, no âmbito regional, com a adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos. (SABOIA, 1997, p.194)

O discurso de Fernando Collor, na ocasião da formatura dos novos diplomatas em 1992, sintetiza a idéia de que se completa um ciclo iniciado com a liberalização política. O presidente afirma que “a democracia significa, ainda, adesão integral à causa dos direitos humanos” (COLLOR, 1992) Ressalta-se o argumento também defendido pelo Brasil de que democracia e direitos humanos mantêm uma íntima relação. E, paralelamente à defesa da universalização dos

direitos humanos, deve-se atentar para os conceitos inerentes a esse processo político: pluralismo, respeito à vontade da maioria, tolerância, busca por consenso e primado do Direito. Sugere-se ainda a democracia como regime político a ser adotado no cenário internacional, ou seja, defende-se mais uma vez um sistema internacional mais inclusivo, com aperfeiçoamento da cooperação internacional. Cooperação reiterada pela diplomacia brasileira para assegurar a fruição plena dos direitos humanos a todos os indivíduos, principalmente das minorias. Neste sentido, é retomado o conceito de justiça social para tratar das condições sociais e econômicas fundamentais aos Estados, na garantia dos direitos dispostos nos regimes internacionais.

Paralelamente, o país já se preparava para a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, que ocorrerá em 1993 em Viena. Trindade (2006) relata que as reuniões preparatórias para a reunião “proporcionaram a abertura, em nível nacional, de um diálogo entre as instituições públicas e as organizações não-governamentais, e demais entidades da sociedade civil”. (TRINDADE, 2006, p. 234) É, nessa conferência, que ocorre efetivamente o reconhecimento de que os direitos humanos são inerentes a todos os habitantes do planeta e que é dever de toda a comunidade internacional garantir o livre gozo deles a todos os indivíduos. Assim como foi feita uma incursão maior no tempo para avaliação de alguns aspectos da política externa brasileira, aqui também se reproduz a avaliação de Lindgren Alves (2001) sobre a Conferência de Viena de 1993:

A Conferência de Viena sobre Direitos Humanos propiciou para o Brasil, desde a fase preparatória, a consolidação do processo de aproximação entre o Governo e a sociedade civil na busca de objetivos comuns. (...) essa aproximação, na área dos direitos humanos, ganhou forte impulso com a realização, em abril de 1993, de seminário havido no Palácio Itamaraty, em Brasília, envolvendo os Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, a Procuradoria-Geral da República, o Poder Legislativo, o mundo acadêmico e organizações não-governamentais, com o objetivo de se alinharem posições comuns para o encontro mundial, a ocorrer dois meses depois. (ALVES, 2001, pp. 143-144)

A partir das análises da condução de política externa para os direitos humanos, foi possível observar que o Brasil participa de órgãos e partilha de regras de proteção aos direitos humanos a partir de 1977, porém de forma limitada. Essa adesão ocorre em razão da necessidade do novo governo de ganhar credibilidade no cenário internacional e comprovar a execução do processo de democratização no país. Porém, a partir da Nova República, há um aumento da atenção do país às questões de direitos humanos e um esforço de conformação às normas

internacionais sobre o tema. Os esforços do Ministério das Relações Exteriores, expostos nos pareceres jurídicos acima mencionados, indicam o apoio da diplomacia brasileira a essa mudança e à consolidação de uma política externa que sai da proteção e não ingerência externa sobre a legislação doméstica relativa ao tema para a positivação, na Carta Constitucional, da defesa dos direitos humanos como um dos princípios que fundamentam a ação externa brasileira. Sobre a Constituição de 1988, chama-se atenção para seu papel fundamental na garantia da credibilidade internacional do país quanto à internalização da legislação internacional de direitos humanos. Quanto às previsões de aplicação imediata e de equiparação das regras internacionais sobre a matéria, a lei ordinária permite ao país construir seu arcabouço jurídico de direitos humanos, valendo-se dos tratados assinados no cenário internacional, que contribuem para a construção de uma legislação nacional semelhante às regras internacionais no tocante a direitos humanos.

3.4 Política nuclear

Desde a utilização de arma nuclear na 2ª Guerra Mundial pelos Estados Unidos, assistiu-se no sistema internacional a dois movimentos em sentidos contrários. Por um lado, há o impulso de cada Estado para o domínio, e por outro lado, há a preocupação sobre as conseqüências da disseminação dessa tecnologia para a segurança internacional. Os debates sobre os regimes que envolvem tecnologia nuclear buscam o difícil equilíbrio entre o interesse individual de domínio da tecnologia e a necessidade de contenção do poder nuclear, para a garantia de segurança em nível sistêmico. Percebe-se que ao longo dos anos, foram mais fortes as iniciativas multilaterais para estabelecimento de regras de não proliferação e restrição ao uso das armas nucleares do que de disseminação da tecnologia. Notadamente, para ressaltar a prevalência dos argumentos para controle, cita-se o debate em 1950, que resultou na implantação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e no estabelecimento de regras que controlassem a difusão de tecnologia sensível no sistema internacional.

Na década de 1960, momento de acirramento da Guerra Fria, há a discussão no âmbito regional do Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), celebrado entre os países da América Latina em 1967 para proscrição de armas nucleares. Tlatelolco foi o primeiro Tratado que prevê a criação de uma Zona livre de armas nucleares no mundo, aplicada a uma área densamente povoada como a América Latina e Caribe.

(GARCIA, 2005, p. 196) Internacionalmente, foi confeccionado o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que também não foi assinado pelo Brasil, como explica Garcia: “o Brasil não adere ao TNP por considerá-lo ‘injusto e discriminatório’, já que seu texto restringe a disseminação horizontal da tecnologia atômica, mas não impede o crescimento vertical dos arsenais nucleares das grandes potências.” (GARCIA, 2005, p. 199)

Somados à Guerra Fria, dois outros eventos no sistema internacional balizam as discussões sobre o regime nuclear: a crise energética de 1970, advinda da alta do preço do petróleo e a Revolução da Informação, em 1980, que torna mais urgente o domínio de tecnologia tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos em desenvolvimento. Tais eventos causam uma pressão no sistema internacional para revisão do regime de tecnologia nuclear, o que viabilizaria a diversificação da matriz energética frente ao cenário de crise de divisas e alta dos preços do petróleo. A necessidade de superação dessas dificuldades era vista como uma oportunidade de incremento de cooperação científica entre os Estados visando à transferência de tecnologia.

A reivindicação da política externa brasileira para o acesso do país à tecnologia nuclear era justificado por três razões complementares: redução da dependência externa, desejo de mais recursos de poder no cenário internacional e aumento da interlocução nas negociações internacionais. Internamente, datam de 1934 os primeiros trabalhos relativos à física nuclear. Nesse momento, o Estado brasileiro cria centros de pesquisa em diferentes capitais. Não havia um consenso sobre o programa de produção nuclear brasileiro e sua finalidade, notadamente sobre os produtos e sobre os limites no desenvolvimento da pesquisa, haja vista que não havia informação sobre quais etapas no ciclo da produção de energia nuclear se fazia necessário dominar.

Apenas no governo Geisel, mais de duas décadas após a criação dos centros de pesquisa, é que as metas do programa nuclear foram estabelecidas. Cervo (2008) aponta que, a partir do governo Geisel, adota-se no país o paradigma da segurança nacional, que vinha do pressuposto de que o país necessitava ganhar maior poder no cenário internacional para atender a suas necessidades no campo do desenvolvimento. O desenvolvimento de tecnologia nuclear permitiria ao país negociar com países desenvolvidos, também detentores de poder nuclear e garantir maior autonomia energética, reduzindo a demanda brasileira por importação de petróleo. O governo brasileiro declara como objetivo dominar o ciclo completo da produção de energia nuclear e,

para isso, estabeleceu um acordo com a República Federal da Alemanha (RFA). Visava-se à ampla cooperação para a transferência de tecnologia. (GERMANO, 2000) O acordo de cooperação com a RFA foi justificado, utilizando-se avaliações que subestimavam o potencial energético brasileiro, principalmente hidráulico e de fontes alternativas de energia.

Pelo paradigma do nacional-desenvolvimentismo, a política nuclear era vista como um meio para conquista do desenvolvimento. Por essa razão, Brasil se unia ao grupo dos países contrários aos regimes de não-proliferação, pois, na concepção nacional, eles faziam perdurar a posse desigual de produção nuclear, fotografada em um dado momento da história. É feita uma ressalva para dizer que a posição contrária aos regimes de não-proliferação em nada alterava a defesa brasileira do desarmamento. Sob o ponto de vista da segurança internacional, defendia-se ser mais seguro a redução ou a limitação universal no sistema internacional sobre uso de armas pré-fixado por alguns países produtores de armas nucleares sem perspectiva de redução de seu potencial bélico. (LAMAZIÈRE, 1999, p.161) O desarmamento ou a limitação de uso de armas nucleares reduziria a desigualdade militar entre os países no sistema internacional.

Em 1975, foi inaugurada a Usina Nuclear Angra 1, primeira usina nuclear brasileira. A construção da Usina foi negociada no formato de “*turn key*”, o que significa a não transferência de tecnologia nuclear. Após a construção, a usina foi entregue para uso do governo brasileiro, sem que fosse partilhado conhecimento tecnológico, fato considerado insuficiente para os propósitos de autonomia do governo brasileiro. Era de interesse do país a transferência de tecnologia. E, em função da ausência de acesso a informações sobre os programas desenvolvidos por outros países, o Brasil decidiu elaborar um plano para o desenvolvimento de tecnologia nuclear paralelamente ao acordo de cooperação tecnológica para a construção da usina.¹¹

Com isso, é criado em 1977 o Programa Paralelo, para desenvolvimento autônomo de conhecimento das etapas de produção de energia nuclear, com especial atenção ao processo de enriquecimento do urânio e ao suprimento energético nacional. O adjetivo “paralelo” se refere ao

¹¹ Na ocasião da construção da Usina Angra 2, inaugurada apenas em 1999 por problemas financeiros, o governo brasileiro promove uma parceria com o governo alemão que previa, além da construção da usina, transferência de tecnologia para fabricação de energia nuclear.

caráter confidencial do programa, executado pelas forças armadas brasileiras sob a supervisão do Conselho de Segurança Nacional.

Elizabeth Balbachevsky (2005) explica que há duas categorias para balizar a atuação do país, tanto na condução por diplomatas quanto por militares: a da assimetria e a do cerco tecnológico. A assimetria refere-se ao reconhecimento de que há uma lacuna entre o conhecimento e o avanço científico entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, e as políticas para equilíbrio e socialização desse conhecimento. A categoria de cerco é caracterizada como: “a noção de que se não temos acesso ao conhecimento é porque este nos é negado. Portanto, para que o país alcance uma situação de igualdade nessa área, torna-se necessário ‘furar’ o cerco, principal fonte de recorrência de assimetria.” (BALBACHEVSKY, 2005) Baseado na idéia de cerco tecnológico e na tentativa de contorná-lo, a autora ressalta que os acordos tinham como objetivos: potencializar a busca por alternativas ao padrão tecnológico dominante, ditado basicamente pelos Estados Unidos; e inserir o país em novos mercados para estimular a produção, contribuindo para o desenvolvimento do país.

A cooperação militar entre Brasil e Estados Unidos foi interrompida em 1977. Não só os Estados Unidos, mas também os países europeus ocidentais, por pressão do primeiro, pararam de exportar equipamentos de alta tecnologia para o Brasil. No entanto, o Brasil decide manter o projeto de capacitação científico-tecnológica quanto aos temas nucleares, e, para isso, se vale da cooperação com os demais países em desenvolvimento visando a estabelecer estudos conjuntos para formação de uma matriz nuclear, não, necessariamente, vinculada à Norte-americana.

Na década de 1980, assiste-se a uma postura mais cooperativa do Brasil e à expansão de acordos comerciais na área de transferência de tecnologia com países em desenvolvimento. Com a Argentina, o Brasil inicia a aproximação em 1980, por meio da assinatura do “Acordo de Cooperação para o desenvolvimento e aplicação dos usos pacíficos da Energia Nuclear”, que estabelecia formas de intercâmbio tecnológico e de técnicos. Nesse documento, os dois países reafirmavam o propósito pacífico de seus programas nucleares e a postura contrária à fabricação de armas nucleares.

Também no esforço de ‘contornar o cerco tecnológico’ e propor alternativa para manutenção do programa nuclear, foram assinados por Figueiredo acordos bilaterais na área de tecnologia nuclear com Iraque (1980), União Soviética (1981) e China (1984). A autora ressalta

que a China é um dos poucos países que seguiram um padrão tecnológico diferente do padrão norte-americano. É justamente com esse país que o Brasil estabelece bases de cooperação mais profunda no que tange à ciência e à tecnologia.

Em 1982, a Argentina perde as Ilhas Malvinas para a Inglaterra, deflagrando uma incapacidade bélica da primeira de engajar-se em um conflito com um país com potencial militar como a Inglaterra. Tal conflito mostrou a fragilidade da Organização dos Estados Americanos e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), haja vista que os Estados Unidos declararam apoio à Inglaterra no conflito contra um país americano. Devido ao fato, houve uma mobilização por parte dos militares brasileiros para tentar aumentar a capacidade dissuasória do país e modernizar seu arsenal bélico. Ao mesmo tempo em que tentava aumentar seus recursos militares, o país negociava regionalmente instrumentos para consolidação da paz e da confiança entre os vizinhos.

Dentre as iniciativas regionais, destaca-se a candidatura do Brasil para Secretaria-Geral da OEA, em 1984. Nesse mesmo ano, ocorrem mais dois fatos importantes para a política nuclear brasileira: é aprovada a criação da *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul* na Assembléia Geral da ONU e o re-estabelecimento das exportações norte-americanas. A resolução comprometia os Estados do Sul da África e América, que margeiam o Oceano Atlântico, a utilizarem de forma pacífica material nuclear. Perseguiu-se a idéia de que o Atlântico Sul deveria ser um promotor de paz e desenvolvimento, e, para tanto, dever-se-ia prevenir a área de aumento no potencial destrutivo empregado em disputas e conflitos, como ocorria em outras regiões internacionais à época.

O presidente José Sarney tinha uma forte relação com os militares durante a ditadura, e, como primeiro presidente civil após o golpe e vice-presidente de uma eleição ainda indireta, havia inicialmente desconfianças da sociedade quanto à condução do programa nuclear. O governo investe em programas que visavam ao aumento do poder dissuasório nacional pelo desenvolvimento e pela modernização de nossa tecnologia. Representativa desse interesse é a criação, em 1985, do Ministério da Ciência e Tecnologia para elaboração de programas internos e promoção de cooperação, ambos com a finalidade de desenvolver o patrimônio científico e tecnológico brasileiro. Ainda, é inaugurada a Usina Nuclear de Angra I, também 1985.

Em abril de 1987, o presidente Sarney anunciou o domínio brasileiro de todo o ciclo de produção de energia nuclear, enriquecendo o urânio pelo processo de ultracentrifugação.¹² A tecnologia foi desenvolvida pelo programa nuclear paralelo, criado durante o governo Figueiredo e mantido secretamente até então. Ao torná-lo público e declará-lo como prioridade, Sarney estabelece como metas: autonomia nuclear e construção de um submarino nuclear. Antes do anúncio público, o Brasil notifica a Argentina sobre o plano e seus propósitos.

A relação com os vizinhos argentinos foi incrementada durante o período Sarney no sentido de construção de uma relação de confiança e aumento da transparência dos planos nucleares desenvolvidos nos dois países. Em 1985, foi assinada a Declaração conjunta em que se reitera o acordo de cooperação de 1980 e criam-se grupos de trabalho sobre política nuclear sob a responsabilidade das duas chancelarias. Ficaria a cargo desses grupos a elaboração de mecanismos para reforçar a relação bilateral na área nuclear, promover o desenvolvimento tecnológico e garantir a paz, segurança e desenvolvimento da região. Em 1986, é lançado o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil, sendo celebrados acordos e protocolos. Das declarações realizadas no período, chama-se atenção para a realizada em Iperó que transforma o Grupo de trabalho conjunto em Comissão permanente, declara que o desenvolvimento conjunto da tecnologia nuclear estava na base do programa de aproximação e deixa explícito o desejo de estender as disposições da cooperação a outros países da América Latina. A consolidação desse processo ocorreu em 1988 com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República da Argentina e a República Federativa do Brasil.

Durante a 4ª Reunião do Grupo de Trabalho Brasil-Argentina sobre Política Nuclear, assinou-se um acordo que permitia a produção de “elementos combustíveis com baixo teor de enriquecimento de urânio” por dois anos. O mesmo objetivo era compartilhado por outros países, notadamente Holanda, Inglaterra e Alemanha. Desse último, o Brasil teria importado a tecnologia necessária para tal procedimento. (PEREIRA, 2003)

¹² Um dado interessante é a criação, neste mesmo ano, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no Ministério das Relações Exteriores, com a função de “dar maior operacionalidade e rapidez às nossas ações de cooperação técnica, coordenando adequadamente esforços e definindo atividades e projetos de cooperação internacional prestada por instituições brasileiras.” (SARNEY, 1987, p.63)

A análise dos avanços ocorridos no governo Sarney, especialmente no tocante ao empenho para a institucionalização dos mecanismos de cooperação com os países na área nuclear sugere uma busca de credibilidade internacional e reversão da marca autoritária e militar sobre o Brasil. Seria possível, por essa compreensão, afirmar que o regime político catalisou a aproximação e a cooperação do governo brasileiro com os demais países no sistema internacional. Durante o período de consolidação democrática foram reiteradas a transparência e a finalidade pacífica do programa nuclear brasileiro.

O presidente Collor assume a presidência com o objetivo de garantir, definitivamente, a credibilidade do Brasil no cenário internacional e, com isso, atrair mais investimentos para o país. O chefe de Estado chama atenção na Assembleia Geral da ONU, em 1990, para o desinteresse brasileiro na produção de armas nucleares e incentiva outros países a seguirem o mesmo caminho. Na ocasião, o presidente determina que “O Brasil de hoje descarta a idéia de qualquer experiência que explique explosões nucleares, ainda que para fins pacíficos, e espera que outros países considerem a hipótese de tomar o mesmo caminho.” (COLLOR, 1990)

Seguindo esse compromisso, o presidente Collor lacrou um poço construído na Serra do Cachimbo (PA) que havia custado cinco milhões de dólares e destinava-se a testes nucleares. Também, o Programa Paralelo foi direcionado para pesquisas científicas sem fins bélicos. (GERMANO, 2000) Ressalta-se o impacto que as ações relacionadas à segurança encontram no cenário internacional. Tais ações internas geraram um reordenamento na gestão dos programas nucleares pelo Estado nucleares que causou, como visto, sua manutenção. Houve também, uma reestruturação da política regional e sistêmica, por meio de uma política externa bem definida no sentido de esclarecer os objetivos e passos de suas ações na área. O discurso do presidente, portanto, informa as ações a serem efetivadas internamente, focadas na produção de tecnologia sem fins bélicos. No âmbito regional, buscava-se atar ainda mais os laços de confiança e transparência com os vizinhos, como afirma o presidente em 1990:

As garantias que nos damos mutuamente são para nós o fundamento último de quaisquer outras garantias internacionais. Sabemos, e gostaríamos, que outros aprendessem a mesma lição, que a cooperação gera confiança, a integração consolida a segurança. A busca solidária do progresso é a certeza da paz. Nossos povos superaram assim, por sua vontade democrática, quaisquer tipos de desconfianças. Comprovamos, uma vez mais, nossa vocação pacífica, aproximando-nos, em passo firme e acelerado, do grande destino que está reservado à Nação Argentina e à República Federativa do Brasil. (COLLOR, 1990)

A confiança regional é colocada como fundamental nesse discurso e, de fato, houve uma grande institucionalização na relação com a Argentina para em um segundo momento, a diplomacia brasileira aderir aos regimes internacionais, tais como AIEA e Tlatelolco. Enfocando mais a mensagem que propriamente a abordagem, é possível perceber maior credibilidade na defesa do desarmamento nuclear nos regimes internacionais e, desta forma, mais subsídios para a construção da paz na região. Reproduzir-se-á parte do discurso de Fernando Collor, no Dia do Diplomata, em 1992:

Devemos encontrar fórmulas que conciliem dois interesses básicos: evitar a possibilidade de que tais tecnologias venham a ser utilizadas em armas de destruição em massa, e manter abertos canais de acesso que permitam sua obtenção para fins pacíficos. Deve-se ainda mencionar a intenção do novo governo [Collor] de alterar sua postura com respeito ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis, o que significa, no plano internacional, ser mais flexível, vis-à-vis dos regimes de proliferação; e, no âmbito interno, restringir a participação dos militares na condução da política nuclear. De fato, a mudança na área da tecnologia dual enfeixava os três propósitos mencionados acima. (COLLOR, 1992)

Como apontado no início desta seção, está no cerne da questão nuclear a busca por equilíbrio entre a garantia de acesso à tecnologia e à prevenção da proliferação de armas nucleares. Para equacionar os dois desafios, o Brasil fundamenta seu discurso na finalidade pacífica de seu projeto, que seria assegurado pela revisão na postura do país em relação aos regimes de não proliferação, no âmbito internacional e no afastamento da pauta nuclear dos militares na política doméstica.

De fato, Celso Lafer, em discurso na Assembléia Geral da ONU em 1992, defende que desarmamento, paz e segurança são elementos indissociáveis e que essa abordagem holística é condição necessária para a estabilidade interna das jovens democracias e do próprio sistema internacional. O chanceler ressalta com isso que a participação brasileira nas negociações sobre desarmamento e não-proliferação nuclear vislumbra construir um sistema internacional mais democrático e pacífico, pelo prisma dos recursos de poder e do dilema de segurança. Assim, defendem-se o desarmamento e a reversão das assimetrias de poder entre os Estados, retomando-se os propósitos de promoção de paz e segurança contidos da Carta da ONU. Carpes recupera o que foi colocado no início do capítulo: as mudanças promovidas no governo Collor com relação

à política nuclear, em última instância, visavam a reposicionar o país no cenário internacional. A autora explica:

Ainda que a questão nuclear não tenha sido mero instrumento retórico, tendo estado embasada nacionalmente em medidas concretas, ela auxilia na realização do objetivo mais abrangente de recolocar o Brasil em concordância com os princípios ocidentais de democracia política e liberalização econômica (aspecto marcadamente presente no governo Collor). (CARPES, 2006, p. 114)

Em âmbito regional, o presidente Collor assina a Declaração Conjunta de Fiscalização Mútua com a Argentina, aprovando um sistema comum de contabilidade e controle, descrevendo todas as instalações, fazendo permuta de inventários iniciais dos materiais nucleares de cada país, promovendo inspeções recíprocas, para apresentar à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) tais registros e relatórios, com o objetivo de firmar acordo conjunto com ela e possibilitar a vigência do Tratado de Tlatelolco.

Em 1991, os países criam a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e promovem o Acordo Nuclear Quatripartite de Salvaguardas com a AIEA. Finalmente, foi proposta para assinatura de Tlatelolco em 1992, uma legislação específica de controle de exportação de armas e tecnologia sensível, que seria internalizada no Brasil com salvaguardas. O Tratado foi assinado pelo Brasil em 1993.

Em relação à política nuclear, o Brasil mantinha seus marcos de continuidade, explicáveis pela presença recente dos militares e por permanecerem a cargo da política de defesa e segurança nacional, por mais que fosse de interesse do presidente afastá-los dos programas relacionados ao tema. De outra maneira, há um impulso da diplomacia para rever os padrões de inserção do Brasil no cenário internacional e promover um maior engajamento nos foros multilaterais. Como consequências diretas da revisão demonstram-se: a participação mais interessada nos regimes de não-proliferação, a política regional para construção de confiança mútua, e ainda, a inserção no marco de pesquisa e desenvolvimento à cooperação para tecnologia nuclear.

A partir da observação da política brasileira na área nuclear durante a redemocratização, aborda-se a questão do acesso à tecnologia nuclear primeiramente com caráter mais autonomista. Haja vista, o contexto de criação do Programa Paralelo, fruto da frustração brasileira em relação às possibilidades de transferência de tecnologia no marco da cooperação com a Alemanha. O plano secreto e executado dentro dos quartéis era para dominar o ciclo do enriquecimento de

urânio. A diplomacia segue uma postura autonomista, buscando o estabelecimento de acordos de cooperação também com países em desenvolvimento durante o período de consolidação da democracia. Na segunda metade da década de 1980, é possível perceber a adoção de uma postura mais voltada à transparência, à abertura do programa paralelo e à divulgação de seus objetivos por parte do governo. A Constituição brasileira contribui definitivamente para o processo ao garantir que a utilização de energia nuclear pelo Brasil terá finalidade pacífica, refletida na política externa e na sua agenda de abertura do programa nuclear brasileiro. Os esforços para construção de um programa nuclear conjunto com a Argentina estão inseridos no afã de revelar, de forma transparente, as atividades brasileiras de política nuclear à sociedade doméstica e internacional.

Durante a gestão do Presidente Collor fica mais marcada a intenção do governo de garantir a credibilidade internacional. Internamente, o presidente literalmente joga duas pás de cal nos projetos construídos para testes de artefatos nucleares e declara seu interesse em afastar os militares dos programas nucleares brasileiros. A política externa brasileira corresponde à busca por credibilidade internacional e por certificação dos objetivos pacíficos brasileiros, participando de regimes de não-proliferação nuclear em âmbito sub-regional e, posteriormente, participação no Tratado de Tlatelolco.

Dois aspectos são apontados como fundamentais para revisão da política externa brasileira na área nuclear durante a década de 1980: a mudança no regime político e a distensão do conflito entre Estados Unidos e União Soviética no marco da Guerra Fria. A esse aspecto, acrescenta-se mais um: o domínio do ciclo de enriquecimento de urânio. A democratização acaba com a idéia de “inimigo interno” ou com a ameaça de um levante revolucionário, contra o qual as Forças Armadas deveriam estar prontas a reagir. E, no cenário internacional, a reversão das hostilidades do Ocidente com os países socialistas, inclusive a China, e a emergência de temas de segurança transnacionais tais como terrorismo, narcotráfico entre outros, findaram a lógica de grupos de Estados rivais como constatado durante a Guerra Fria.

Para sintetizar o processo, cita-se a tese de Carpes que para garantir o acesso à tecnologia, o Brasil adota diferentes estratégias políticas, que vão do individualismo, em que a autonomia era vista como base para valorização internacional e desenvolvimento do país, ao multilateralismo, com engajamento nos regimes internacionais e adesão de tratados sobre a matéria. (CARPES, 2006, p. 98)

3.5 Considerações Parciais

Durante o processo de transição para a democracia, marcado pelo governo de João Batista Figueiredo (1979-1985), houve poucas mudanças internas e internacionais no tratamento das questões relacionadas aos três temas analisados. Em linhas gerais, havia mais uma preocupação em realizar o processo de transição política do que propriamente uma mudança na postura do governo quanto aos três temas. Deve-se ter em mente que permanecia à frente do Estado o grupo militar, o que não alterava o paradigma de ação do Estado.

Na política para o Meio Ambiente não foi observada alteração na visão soberanista presente na atuação nos regimes internacionais, informada pelo paradigma nacional-desenvolvimentista. Na política de direitos humanos, já um tímido aumento na participação do Brasil, com a assinatura de tratados que não tinham grande impacto no caso brasileiro. Mesmo não sendo considerada uma mudança na postura internacional do país, ressaltam-se as ações iniciais rumo a mudanças significativas. Na política nuclear, viu-se que o Brasil procurou estabelecer diálogo com a Argentina e criar mecanismos de cooperação nuclear com os demais países no sistema internacional e optou por fazê-lo em bases autônomas. Com a finalidade de estabelecer cooperação técnica para a área nuclear, a política externa brasileira colaborou com os militares, porém não havia conhecimento pelos civis que o plano para desenvolvimento da tecnologia estava sendo desenvolvido dentro dos quartéis. Essas considerações são partilhadas por Correa:

Sob a presidência de Figueiredo, produziu-se a evolução do regime militar em direção a uma transição negociada, precedida pelo dismantelamento dos aparatos mais diretamente responsáveis pelas transgressões de Direitos Humanos. [...] Ao final do período Figueiredo, começaria a cobrar maior importância internacional outro tema que deixaria o Brasil em posição desconfortável no mundo: o meio ambiente. Nessa matéria, tal como no tocante a energia nuclear e à proteção de direitos humanos, prevaleciam visões de origem militar, baseadas em concepções ultranacionalistas, que impediam a plena participação do Brasil nos processos já então perceptíveis de transformação da agenda internacional. (CORREA, 2002. p. 470)

O quadro retratado por Correa muda com a posse do Presidente Sarney, que marca o início da fase de consolidação da democracia no Brasil. No processo de mudança, chama-se mais uma vez atenção para a promulgação da Constituição Federal, que define os princípios de

atuação do Brasil para os três temas, e, por conseguinte, define também o padrão de atuação internacional nas negociações. Tratando do tema ambiental, viu-se que o governo brasileiro promove avanços significativos na construção de políticas e instituições internamente, para lidar com os desafios ambientais sofridos pelo Brasil e denunciados pela opinião pública doméstica. Relembra-se a criação do Partido Verde em 1986, a vinda da Comissão da ONU em 1987 e a criação do IBAMA e do Programa Nossa Natureza. No entanto, a atualização da política interna não foi sentida tão fortemente na política externa. Como indicado ao analisar-se a política externa para o meio ambiente entre 1985 e 1989, houve uma manutenção da postura soberanista do Itamaraty, o que causou um descompasso entre os avanços políticos domésticos e externos para o meio ambiente.

A política de direitos humanos na segunda metade da década de 1980 sofreu alterações no âmbito doméstico e internacional, paralelamente. Como visto, o Brasil assina importantes tratados relacionados ao tema, e nesse processo, ressaltam-se os dois Pactos de Direitos Humanos da ONU. O Brasil de fato marca a mudança no regime político, comprometendo-se com a legislação internacional de direitos humanos. Nesse sentido, atenta-se para a importância das disposições da Constituição de 1988 para as normas internacionais de direitos humanos, e como elas contribuíram para que, em pouco tempo, o Brasil tivesse uma legislação de direitos humanos composta por todos os Tratados Internacionais de que é signatário. Com isso, tem-se uma coincidência entre a legislação doméstica e internacional em relação aos direitos humanos no Brasil.

A política nuclear no governo Sarney também sofreu alterações domésticas importantes. O Estado torna público o programa paralelo e o domínio da tecnologia para enriquecimento de urânio, superando as restrições impostas pelo “cerco tecnológico”, como apresenta Balbachevsky (2005), de forma autônoma. A partir de Sarney, o Brasil busca maior transparência em relação a seu programa nuclear, o que é reiterado pela política externa ao buscar construir uma relação de confiança com os vizinhos.

Já no governo Collor, primeiro presidente eleito após o golpe de 1964, acompanha-se definitivamente a mudança na política externa, como aponta Lima (1994). O paradigma nacional-desenvolvimentista, que havia formado a base para a ação diplomática do Brasil nos governos Figueiredo e Sarney, é substituído pelo neoliberal no mandato de Fernando Collor. Essa mudança de paradigmas tem consequências à inserção da política externa brasileira no

sistema internacional, à medida que o país procura participar mais dos regimes internacionais. É o caso da postura brasileira em relação ao Meio Ambiente. Cita-se a Conferência de 1992, como exemplo do rompimento da postura defensiva, baseada no nacional-desenvolvimentismo do governo Collor. Naquela ocasião, contou-se com a participação de diferentes atores, não apenas do corpo diplomático. A política de Direitos Humanos se mantém atualizada e atenta às negociações internacionais, marcando o fim do autoritarismo, a efetividade da democracia e ressaltando a transparência e a credibilidade do país no cenário internacional. Quanto à política nuclear, sublinham-se os esforços de Collor para descaracterizar a política nuclear brasileira como bélica, acentuando os propósitos pacíficos do Brasil para construção de maior credibilidade internacional, a participação em participar dos regimes multilaterais sobre o tema e afastando os militares do programa nuclear brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de análises, discursos e políticas dedicados à ação internacional do Brasil permite afirmar que, de fato, a mudança no regime político estimulou alterações na condução de política externa, principalmente motivadas pelo ganho de credibilidade internacional após o fim do regime autoritário. A presunção de que o processo de democratização tem impacto sobre a política externa permitiu explorar a relação entre os dois processos de forma ampla e perceber nuances em ambas as esferas de ação política. Neste sentido, foi imprescindível considerar os diferentes argumentos e marcos teóricos antes de iniciar o estudo mais empírico a que se propõe este trabalho.

A primeira questão apontada pela revisão bibliográfica é a existência de um debate sobre regime político e política externa no Brasil. Se por um lado, há na academia perspectivas que defendem a não relação entre as duas esferas para análise de política externa, por outro, aponta-se o processo de constitucionalização e a inclusão de novos atores, efeitos do processo de democratização, como fatores que influenciam as nuances da política externa brasileira, durante as décadas de 1980 e 1990. Em segundo lugar, chama-se atenção para a existência de diferentes argumentos que ajudam a explicar de que forma a democracia exerceu influência na política externa. Além dos dois já mencionados, ressalta-se o liberalismo econômico, que junto com o liberalismo político contribuiu para a “politização da política externa”; bem como as particularidades da diplomacia brasileira na execução de política externa, notadamente a autonomia e institucionalização.

Ainda que a política externa tenha sido alterada de forma mais brusca no governo Collor, foram considerados os avanços ocorridos durante a década de 1980, motivados também pela transparência e busca por credibilidade internacional. Durante a transição para a democracia e primeira metade do processo de consolidação democrática o objetivo de despir a ação internacional do viés autoritário levou a algumas reformas, mais claras no segundo momento, porém ainda com mais elementos de continuidade que de mudança.

A partir disso, o estudo explora as atualizações e inovações na política externa. Dentro dos recortes propostos, temporais e temáticos, foi possível reforçar o pressuposto e verificar menção à democracia na justificativa de novas ações pelo governo desde o processo de transição, coincidente com o mandato do presidente Figueiredo. Da mesma forma, contrapõe-se àqueles

que reconhecem apenas em Collor elementos de inovação na condução da política externa brasileira.

A análise, sobretudo dos discursos, permite refutar o argumento de que o conceito de democracia só integra a agenda brasileira a partir do governo Collor. Efetivamente, pode-se perceber o uso desse conceito no discurso sobre política externa brasileira e na condução dos temas desde o governo Figueiredo, ainda que em diferente grau. A incorporação da democracia no discurso diplomático do conceito pelo Itamaraty está evidente nos discursos de Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores entre 1979 e 1985. Estimula-se a criação de canais de comunicação da instituição com atores da sociedade, tais como imprensa e academia.

A abordagem da temática do desenvolvimento no Brasil demonstra de forma bastante objetiva a tese de que há uma nova argumentação para antigas demandas da política externa. O processo de liberalização oferece uma nova justificativa para a reivindicação brasileira de condições para alcançar o crescimento econômico. O elo para tal correlação foi construído por meio da noção de estabilidade: a estabilidade política, em marcha pelo processo de democratização prescindia de estabilidade econômica, ou seja, de manutenção do crescimento econômico.

A democracia aparece como justificativa para aproximação do Brasil com os demais países na América Latina, como visto no discurso de Saraiva Guerreiro na Assembléia Geral da ONU em 1981. O Ministro Abreu Sodré dá continuidade ao entendimento de que a questão econômica era fundamental ao sucesso do processo político que se revelava um desafio comum aos países da região. Porém, como apontado na literatura brasileira sobre as inovações do governo Sarney, vê-se aqui também uma atualização das justificativas para tal aproximação. A busca pela consolidação da democracia na região é vista no governo Sarney como dependente do crescimento econômico, o que tornava os avanços políticos do Estado dependentes dos avanços econômicos. Ou seja, a cooperação econômica entre os países era vista como um passo no sentido do crescimento da região, fundamental à estabilização política dado que a recessão era entendida como mais danosa à democracia que o populismo, no contexto da segunda metade da década de 1980.

O mesmo ocorre em relação ao discurso sobre democracia e representatividade, em que a política externa brasileira revela sua preocupação em corresponder às iniciativas de democratização do Estado brasileiro, chamando especial atenção para a obtenção de respaldo da

opinião pública na execução de política externa. Mais uma vez, lembra-se que essa questão é colocada pelo Ministro das Relações Exteriores em 1979, primeiro ano do processo de transição da democracia no Brasil. O Ministro cita a atenção da comunicação com a imprensa, com o Congresso Nacional, com as universidades entre outros setores interessados na agenda internacional do país. Durante o governo Sarney, a representatividade ganha ainda mais relevo, e a submissão da política externa à opinião pública é anunciada como necessária para a efetividade dos resultados advindos da política externa. É muito marcada a defesa do governo Sarney quanto à maior participação do Congresso e de grupos da sociedade na agenda de política externa como elemento importante para a construção da democracia no país.

A observação dos discursos de política externa brasileira durante o período de redemocratização permite afirmar que, como colocam Lessa e Altemani (2006), há uma busca por maior credibilidade no cenário internacional, fundado no novo regime político brasileiro. No entanto, os discursos de Saraiva Guerreiro mostram que a busca por credibilidade ocorre desde o governo Figueiredo, ou seja, desde o processo de transição democrática no Brasil. Durante o período de consolidação da democracia, fica mais claro o interesse do Brasil em ganhar autoridade para reivindicar mudanças no sistema internacional, mostrando os avanços ocorridos internamente.

Tal busca por credibilidade internacional foi mais forte no processo de consolidação da democracia, apesar de estar presente no governo Figueiredo. O presidente Sarney reporta os avanços e retrata cada etapa do processo de consolidação da democracia no país para mostrar o comprometimento de seu governo com a mudança interna e para chamar atenção para a necessidade de democratização também do sistema internacional. Percebe-se, portanto, um discurso mais incisivo sobre a credibilidade internacional à medida que o governo avança com o processo de redemocratização. Maior transparência e participação no processo decisório são reivindicadas tanto no cenário doméstico quanto no internacional. Com igual argumento, Collor apresentou seu compromisso em fortalecer a ONU, vista como foro eminentemente democrático para tomada de decisão por todos os países do sistema internacional.

Ao pesquisar as reformas na política interna realizadas no marco das reformas rumo à democratização e a sua interface na política exterior, pode-se corroborar a tese de que as transformações na política externa brasileira podem ser vistas, a partir do final da década de 1980, para as políticas de meio ambiente, direitos humanos e nuclear.

A política de meio ambiente foi conduzida por um prisma soberanista até a segunda metade do governo Sarney, apesar da institucionalização do Estado brasileiro para tratamento desse tema desde o início da década de 1970. Como explicação da divergência entre o que era seguido na cena política doméstica e externa, retoma-se o argumento da autoridade do Itamaraty na definição da agenda da política externa brasileira. Apesar das iniciativas internas do governo para construir um arcabouço jurídico–institucional mais sólido para deliberação das questões relacionadas a meio ambiente, não há uma atualização em mesmos termos da diplomacia. Lembra-se que a criação do departamento de Meio Ambiente no Itamaraty só ocorre em 1989.

Com isso, ao estudar a condução da política externa para meio ambiente, direitos humanos e pesquisa nuclear, é possível perceber que a democracia foi utilizada para justificar uma nova postura do Brasil no cenário internacional. E, assim como na mudança de regime político, concorreram processos em velocidades e direções distintas, da mesma forma não houve um padrão na política externa brasileira a partir do processo de democratização. A política ambiental não apresentou alteração até a segunda metade do governo Sarney. A política externa para o meio ambiente, apesar de menos relacionada ao regime político *per se*, acompanha de forma mais clara a mudança na postura brasileira desde a perspectiva mais defensiva e soberanista para o engajamento multilateral, com a permanência do desenvolvimento como eixo central na política externa.

De forma distinta, na política externa para direitos humanos, a mudança e a remissão da democracia foram feitas muito rapidamente, com uma base argumentativa já bastante sólida, inclusive com a proposta de Direito ao Desenvolvimento, pelo ponto de vista da relação construída entre o regime político e os direitos humanos. Ainda que os Tratados mais importantes como os dois Pactos da ONU tenham sido assinados apenas no período de consolidação, há em Figueiredo uma maior participação nos foros sobre o tema, bem como o comprometimento com alguns acordos.

A política nuclear é atualizada de maneira mais gradual, quando observada pela perspectiva da participação dos militares. Do período de transição democrática em que os militares retinham as informações sobre o projeto nuclear exclusivamente até o período Collor quando esse presidente decide afastá-los da política nuclear, é possível acompanhar um processo de mudança e de comprometimento paulatino do Brasil com uma nova postura internacional em relação à tecnologia nuclear.

Como visto no capítulo 1, sobre o estado da arte das discussões sobre política externa e regime político no Brasil, não há consenso sobre o grau de impacto da democracia na política externa. No entanto, reconhece-se a importância da democracia para renovar as justificativas para antigas demandas, como acompanhado nos discursos sobre desenvolvimento e participação do país nas decisões internacionais. E de mesma forma, também é considerada de grande importância a mudança no regime político vez que torna mais urgente a atualização da política externa em relação às reformas ocorridas no contexto doméstico, como se constatou mais claramente por meio do estudo de três temas da política internacional.

Referências bibliográficas

- “Mensagem N. 620, do Presidente da República ao Congresso Nacional” *In*: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991. P. 568
- ALSINA Jr., José Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2006. Capítulo II: Política externa e política de defesa dos governos Sarney, Collor e Itamar: mundos cada vez mais distantes. Pp. 61-76.
- ALVES, Jose Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: FUNAG, 2001. 430 p (Coleção relações internacionais)
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. Cooperação científica e tecnológica: O conteúdo Estratégico dessa dimensão na política externa. *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. **A política externa brasileira na visão de seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. Pp. 129-158.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, capítulos 2 e 3, p. 47-102.
- BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo: El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- _____. “Política exterior de Argentina, Chile y Brasil: perspectiva comparada.” *In*: **Foreign policy and political regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, 237-276.
- BRANDÃO, Marco Antonio Diniz; PEREZ, Ana Candida. **A política externa de direitos humanos**. Disponível em www.mre.gov.br/dc/textos/revista6-mat4.pdf. último acesso em 06 de junho de 2009.
- BRASIL, Presidente, 1990-1995 (F. Collor). **O Brasil e a nova estrutura internacional (discursos presidenciais)**. Brasília: Presidência da República, 1991.
- BUSH, George. **Remarks at the Welcoming Ceremony for the President Fernando Collor de Melo of Brazil**. Disponível em: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1991/91061801.html>, em 05 de novembro de 2006.

_____. **Toasts at the State Dinner for President Fernando Collor de Melo of Brazil.**

Disponível em: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1991/91061803.html>, em 05 de novembro de 2006.

CARPES, Mariana Montez; FERNANDES, Luis Manuel Rebelo. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO Instituto de Relações Internacionais. **A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas: domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional.** 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy J. **Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula.** Paper preparado para a Conferência “Regional powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East”. Hamburgo, 2006.

CASTRO SANTOS, M. H. . The Brazilian Military in Post-Democratic Transition. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago do Chile, v. 1, n. 18, p. 115-146, 2004.

CASTRO, Marcus Faro de; CARVALHO, Maria Izabel Valladão. “Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990” **Revista de Sociologia**. Curitiba: n. 18, 2002, p.:109-129.

CERVO, Amado Luiz. . **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008. xiv, 297 p..

_____; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** São Paulo: Ática, 1992.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. **O discurso da transição - mudança, ruptura e permanência.** Itajaí: Editora da Univali, 2000. v. 1.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. “A política Externa do governo José Sarney”. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).** Volume I: Crescimento, Modernização e Política Externa. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 467-500.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e Cruz. “Opções estratégicas. O papel do Brasil no sistema internacional. **Revista Lua Nova.** Rio de Janeiro, 2001, nº 53.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora UnB, 2001.

DIAMOND, Larry. **Developing democracy: towards consolidation.** Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

- DINIZ, Eli. “A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 3, 1985, pp. 329 a 346.
- DONELLY, Jack.
- DOYLE, Michael. “Liberalism and the end of the Cold War”. *In:* LEBOW, Richard & Thomas Risse-Kappen. **International Relations Theory and the End of the old war.** Nova Iorque: Columbia University Press, 1995, pp. 85-108.
- FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 374 p.
- _____; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco. **Temas de política externa brasileira II.** 2. Ed. Brasília: FUNAG, IPRI, São Paulo: Paz e Terra, 1994. 2 v.
- FUNAG, **The Voice of Brazil in the United Nations, 1946-1995.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 500-542.
- GARCIA, Marco Aurélio. “O Brasil e a (In)Segurança global”. Disponível em www.iea.usp.br/artigos. Último acesso em junho, 2009. Texto apresentado no evento realizado no IEA “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado em setembro de 1998.
- GERMANO, Igor F.A. **O Brasil e a Argentina no jogo nuclear: poder, segurança e o regime de não-proliferação.** Dissertação de Mestrado Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2000. P. 42.
- HIRST, Monica. **The United States and Brazil: a long road of unmet expectations.** New York: Routledge, 2005. 127 p
- HIRST, Mônica e PINHEIRO, Leticia. “A política externa do Brasil em dois tempos”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38 nº 1, 1995.
- HUNTER, Wendy. **Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers.** The University of North Carolina Press, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel. “Democracy’s third wave”. *In:* DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc, **The global resurgence of democracy.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- HURRELL, Andrew. “The International dimensions of democratization in Latin America: The case of Brazil”. *In:* WHITEHEAD, Laurence. **The International dimensions of democratization: Europe and the Americas.** Oxford; New York: Oxford University Press, 1996. Cap. 6, p. 146-174.
- KURAMOTO, R. Y. R. e APPOLONI, C. R. “Uma breve história da política nuclear brasileira.” **Caderno Brasileiro de Ensino de Física**, v. 19, n.3: p.379-392, dez. 2002.

- LAFER, Celso. “A política externa brasileira no governo Collor”. In: **Política Externa**, vol. 1, n. 4, março de 1993.
- _____. “Reflexões sobre a inserção internacional do Brasil no contexto internacional”. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 11, jan-jun 1990. Pp. 33-43.
- _____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001. 126 p.
- LAGO, Andre Correa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 276 p.
- LAMAZIÈRE, G. Desarmamento Nuclear e Hegemonia: em busca de um novo paradigma. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (Orgs.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1999. p. 153-164.
- LESSA, Antonio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. Especial, p. 29-41, 1998.
- LIMA, “Instituições democráticas e política exterior” **Contexto Internacional**, vol. 22 n. 2. Rio de Janeiro: 2000.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “Aspiração Internacional e política externa.” **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, RJ, v. 82, n. janeiro/ma, p. 4-19, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **Ejes Analísticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. *América Latina/Internacional*, vol.1 n° 2, 1994, p. 27-46.
- _____. “Instituições Democráticas e política exterior” **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, n° 2, julho/dezembro, 2000, pp. 265-303.
- _____; HIRST, Mônica. “Contexto internacional, democracia e política externa. **Revista de Política Externa**, vol. 11, número 2, set/out/nov, 2002.
- LIMA, Paulo Tarso Flecha de Lima. **Caminhos Diplomáticos: 10 anos de Agenda Internacional**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.
- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MELLO, Flavia de Campos . Diretrizes da Redefinição da Política Externa Brasileira na Década de 90. In: ANPOCS, 2000, Caxambu. ANPOCS, 2000. v. 2000.
- MENDES, Cândido. **Collor: Anos Luz, Ano Zero**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MOISÉS, José Álvaro. **Brasileiros e a democracia**: Bases socio-políticas da legitimidade democrática(os). São Paulo: Ática, 1995. 301 p.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, Política e Finanças**. De JK a Collor: 40 anos de história por um de seus protagonistas.

MULLER, June Beatriz. **Política externa brasileira nos governos Sarney, Collor e Itamar**: Um novo paradigma?(a). Brasília, 2003. 177 p

NETO, OCTAVIO AMORIM. [A Política Externa Brasileira: Novos Dilemas Geopolíticos e sua Falta de Condicionamentos Domésticos](#) Análise de Conjuntura OPISA (n.3, mar. 2007)

<http://observatorio.iuperj.br/analises.php>

NEVES, Antonio Augusto de Castro. “O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA”. *In: Cena Internacional*. Ano 5, n.3. 2003 Acesso por www.unb.br/irel/Newfiles/Cena_internacional.pdf em março de 2009.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política internacional contemporânea**: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2007. 115p.

_____; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vols. 1 e 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

_____; LESSA, Antônio Carlos (org.) **Política Internacional Contemporânea**: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Política Externa e Democracia**. Boletim Meridiano 47, nº 60, julho 2005.

ONUJI, Janina. “O Brasil e a construção do Mercosul”. *In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política externa do governo Sarney**: A Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990). Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003. Pp. 89-90.

PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira**: 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 81 p. (Descobrimo o Brasil)

PIOVESAN, Flávia. “A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção aos Direitos Humanos.” *In: Direitos Humanos*: visões contemporâneas. Publicação especial em comemoração aos 10 anos de Fundação da Associação Juizes para a Democracia. São Paulo, 2001. Pp. 31-59.

PLATIAU, Flávia B. “A política ambiental contemporânea”. *In: Temas e agendas*: as relações internacionais do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2006.

- PRZEWORSKI, Adam. "The games of transition". *In*: MAINWARRING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA J. Samuel. (ORG.) **Issues in consolidation: The new South America democracies in perspective**. Indiana: University of Notre Dane Press, 1992, pp. 105-151.
- PUNTIGLIANO, Andres Rivarola. "Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy." **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. 51 (1), 2008, p. 28-52.
- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. "O Brasil e os regimes internacionais" *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- RUSTOW, Dankwart. "Transitions to democracy: Toward a dynamic model", **Comparative Politics**, vol. 2, no. 3, April 1970.
- SABOIA, Gilberto. "Direitos humanos. Evolução Institucional brasileira e política externa – Perspectivas e desafios. *In*: FONSECA Jr; Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco. (Orgs.) **Temas de Política Externa II**. Vol. I, 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- SACHS, Ignacy. "Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania". *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES (Org.) **Direitos Humanos: no século XXI**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2002. P. 157.
- SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaine C. G. da; CARDOSO, Evorah L. e SPECIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2006, n.27, pp. 125-143.
- SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 24, n.2, julho/dezembro 2002, pp. 397-431.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. The Brazilian Militaries in Post-democratic transition. **Revista Fuerzas Armadas y sociedad**, Ano 18, n. 3-4, p. 115-146.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.). **Foreign policy and political regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, Introdução, capítulos 1 e 2.
- SARAIVA, Miriam Gomes. "As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo". *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SARTORI, Giovanni. "Concept Misformation in comparative politics", **American Political Science Review**, 64, dez. 1970.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper&Row, 1943.
- SCHWELLER, Randall L. **Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest**. New York: Columbia University Press, 1998.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: Uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SHARE, Donald; MAINWARRING, Scott. “Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha” **Dados** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 29, n.2, 1986, pp. 207-236.

SKIDMORE, Thomas E. “A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985”. *In*: Stepan, Alfred. **Democratizando o Brasil**. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1988, pp. 27-81.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Protecao internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: As primeiras cinco décadas(a). Brasilia: Editora Universidade de Brasília, 1998. 172 p

_____. “O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as duas últimas décadas (1985-2005)” *In*: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

URT, João Nackle. **As relações internacionais do Brasil durante o governo do General João Batista Figueiredo (1979-1985)**, monografia de fim de curso. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

VALENZUELA, J. Samuel. “Democratic consolidation in Post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions.” MAINWARING, Scott.; O'DONNELL, Guillermo A.; VALENZUELA, J. Samuel (Julio Samuel). **Issues in democratic consolidation: the New South American democracies in comparative perspective** /. Notre Dame, Ind. : Published for the Helen Kellogg Institute for International Studies by University of Notre Dame Press, c1992. 357p.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata de C. “Idéias e Instituições: uma reflexão sobre a Política Externa Brasileira do início da década de 90”. **Contexto Internacional**, vol. 23, nº 2, 2001, p. 245-293.

VIOLA, Eduardo, MAINWARING, Scott. “Transitions to democracy: Brazil and Argentina in the 1980”, *working paper*, n.21, julho de 1984, Kellogg Institute, University of Notre Dame. *In*: DINIZ, Eli. “A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura”. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 3 1985, p. 333.

VIOLA, Eduardo. “A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil 1989-1995”. P. 41. FERREIRA, Leila da Costa, VIOLA, Eduardo (ORGs). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

_____. “Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005)” **Revista Plenarium**, Ano II, número 2 (novembro 2005). Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação. Câmara dos Deputados, 2005.

_____; LEIS, Héctor Ricardo. **Sistema Internacional com hegemonia das democracias**

de mercado: desafios de Brasil e Argentina. Florianópolis: Insular, 2007.

WALTZ, Kenneth Neal. **Theory of international politics** /. reprint. with corr. Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1983. 251p.

ZAKARIA, Fareed. **From wealth to power**. New Jersey: Princeton University Press. 1998.

ANEXO 1. LISTA DE DISCURSOS CONSULTADOS

- Presidentes

SARNEY, José. Discurso perante a terceira sessão especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas, dedicada ao desarmamento, em 07 de junho de 1988.

SARNEY, José. Discurso pronunciado pelo Presidente José Sarney na Sessão de Abertura do Debate Geral da XLIV Assembléia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 1989, na cidade de Nova York, p. 40-41.

COLLOR, Fernando. Discurso proferido pelo Presidente da República por ocasião da abertura do debate geral da XIV Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 24 de setembro de 1990, p. 31, 32.

COLLOR, Fernando. Discurso do Presidente na cerimônia de assinatura da “Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina”, realizada em Foz do Iguaçu, em 28 de novembro de 1990. P. 40.

COLLOR, Fernando. Discurso do Presidente por ocasião da Assinatura do Tratado para Constituição do Mercado Comum do Atlântico Sul (MERCOSUL), em Assunção, em 26 de março de 1991. P. 31

COLLOR, Fernando. Discurso do Presidente por ocasião da abertura do debate geral da XLVI Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York, no dia 23 de setembro de 1991. P. 139.

COLLOR, Fernando. Discurso por ocasião do Dia do Diplomata no Palácio do Itamaraty, em 29 de abril de 1992. P. 107-109.

- Ministro das Relações Exteriores

GUERREIRO, Ramiro S. Discurso ao tomar posse do cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em 1979.

GUERREIRO, Ramiro S. Discurso no Palácio do Itamaraty em Brasília, em 22 de abril de 1981, por ocasião da solenidade comemorativa do Dia do Diplomata. p. 54-55.

GUERREIRO, Ramiro S. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Nova York, em 21 de setembro de 1981, por ocasião da abertura da XXXVI sessão da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas.

GUERREIRO, Ramiro S. Discurso no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de março de 1985, por ocasião da solenidade de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores ao novo Chanceler brasileiro, Olavo Setúbal. P. 10.

SETÚBAL, Olavo. Discurso de posse do cargo de Ministro das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty, em 15 de março de 1985, p. 11, 14.

SETUBAL, Olavo Egydio. Pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 15 de maio de 1985. Pp. 33-34.

SETUBAL, Olavo Egydio Setubal. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores por ocasião da solenidade comemorativa do Dia do Diplomata, em 23 de maio de 1985.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, 14 fevereiro de 1986. P. 21

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso em ocasião da solenidade comemorativa do Dia do Diplomata, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 27 de maio de 1986, p. 88.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 27 de junho de 1986.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso pronunciado pelo Ministro das Relações Exteriores, em 21 de setembro de 1987, na Sessão de Abertura do debate geral da XLII Assembléia Geral da ONU. P. 70.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso pronunciado pelo Ministro na Sessão de Abertura da XLIII Assembléia Geral da ONU, em 26 de setembro de 1988. P. 91.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso pronunciado pelo Ministro por ocasião da cerimônia comemorativa do Dia do Diplomata, no Palácio do Itamaraty, em 20 de abril de 1989. P. 44

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso proferido por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty, em 15 de março de 1990, p. 12-13.

REZEK, Francisco. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores na cerimônia de formatura da Turma de 1990 do Curso de Preparação a Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco, no Palácio Itamaraty, em 29 de maio de 1991. P. 143.

- Secretário-Geral

LIMA, Paulo Tarso Flecha de, ao tomar posse do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em 18 de março de 1985.