

# O MURO, AS TORRES E A ADOÇÃO DO PARADIGMA NEOLIBERAL

Alvaro Augusto Dias Monteiro <sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo pretende analisar as motivações que levaram a Política Externa brasileira, no decorrer da década dos anos 90 do século passado, a romper com uma tradição, vinda desde o início do Governo Vargas, em que o desenvolvimento era seu grande balizador, para adotar o paradigma neoliberal, a fim de identificar que opções a conjuntura de então oferecia. Para tanto emprega o modelo de análise de Hermann. Conclui que, embora a conjuntura induzisse fortemente à adoção do paradigma neoliberal, havia diferentes alternativas quanto à intensidade da aderência aos seus ditames.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Neoliberalismo; Análise do Processo Decisório de Política Externa.

---

1          Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense. E-mail: alvaroadmonteiro@yahoo.com.br.

Almirante-de-Esquadra Alvaro Augusto Dias Monteiro, Presidente do Conselho do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval.

# THE WALL, THE TOWERS AND THE ADOPTION OF THE NEOLIBERAL PARADIGM

## ABSTRACT

---

This article intends to analyze the motivations that take the Brazilian foreign policy, during the nineties of the past century, to abandon a tradition that came since the beginning of the Vargas Government, in which the development was its great guide, for adopting the neoliberal paradigm, in order to identify which options the then conjuncture offered. For that this article employs the Hermann model of analyzes. It concludes that, even though the conjuncture induced strongly to the adoption of the neoliberal paradigm, there were different alternatives in what concerns the intensity of the adherence to their canons.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy, neoliberalism, decision-making process of foreign policy

## INTRODUÇÃO

A política externa brasileira, nos anos noventa do século passado, caracterizou-se pela adoção dos cânones neoliberais e dos ditames do Consenso de Washington como parâmetros norteadores de sua ação, rompendo com uma tradição, vinda desde o primeiro governo Vargas, em que o desenvolvimento nacional orientava, em última instância, os rumos da ação diplomática brasileira.

Por outro lado, sem risco de incorrer em crasso erro, pode-se considerar que Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República de 1995 a 2003, mas que, já em 1992, assumira o cargo de Chanceler e quem, mesmo durante o período em que respondeu pelo Ministério da Fazenda, de maio de 1993 a março de 1994, não deixou de influir na ação diplomática (BURGES, 2009) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), liderou o processo decisório da formulação da política externa brasileira, na década considerada, a qual tem recebido críticas, algumas exacerbadas.<sup>2</sup>

---

2 Amado Cervo, por exemplo, chega a empregar os termos “mediocre, senão desastroso” para sintetizar o balanço da era Cardoso. (CERVO, 2002)

Todavia, ao analisar-se a política externa brasileira daquele período, sob a perspectiva temporal de hoje, encontram-se indicações de que a conjuntura de então não recomendava outra alternativa que não fosse a adoção do paradigma neoliberal, ainda que fosse possível graduar a intensidade da aderência a seus ditames. Esse é o argumento que se pretende comprovar neste artigo.

SALOMÓN e PINHEIRO (2013), em seu artigo sobre Análise de Política Externa (APE), considerada pelas autoras um campo de estudos bem consolidado dentro das Relações Internacionais, indicam que a política externa é, antes de tudo, um produto de decisões, e que o modo pelo qual são tomadas afeta, substancialmente, seu conteúdo.

[...] a política externa deveria ser investigada a partir do suposto de que ela se constitui essencialmente de uma série de decisões tomadas por um ou mais indivíduos chamados de decisores; que esses indivíduos agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem pura e simplesmente a partir dos estímulos externos, mas sim processados por um mecanismo dentro do estado. (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p 43).

Especificamente, ao tratar da APE aplicada ao Brasil, as autoras apontam algumas lacunas. Dentre elas, a discussão sobre a influência da opinião pública na formulação e conteúdo da política externa brasileira e, mais surpreendente, a ausência de estudos centrados no líder, não só em face do presidencialismo imperial brasileiro,<sup>3</sup> como, ainda que de forma fortuita, “pelas características particulares dos nossos líderes mais recentes, cujos carisma, centralismo e ascendência apenas reforçam a importância dessa linha de raciocínio.” (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p. 53).

Portanto, não seria sensato analisar a política externa brasileira no período considerado sem o apoio de um modelo que contemple essas questões apontadas pelas autoras referidas.

Embora haja outros modelos de análise que poderiam ser considerados, tais como o de Putnam (1988) e seus dois níveis de análise ou o de Allison (1971) e seu enfoque na política burocrática,<sup>4</sup> parece-me

---

3 Expressão que buscam em LIMA (2000)

4 Julgo o método de Putnam mais apropriado para análise da política externa de países em que a participação do Legislativo em sua formulação é tão ou mais importante que a do Executivo, como seria o caso dos EUA; já o modelo de Allison julgo mais apropriado para analisar eventos específicos de política externa.

mais aceitável adotar o modelo de Hermann, não apenas porque situa o processo decisório como um mediador entre os agentes primários de mudança e a magnitude das alterações nos rumos da política externa, como, sobretudo, por listar entre os agentes primários de mudança a ação dos líderes e os choques externos, dois fatores de relevância ímpar no período considerado.

Assim, pretende-se, a partir de uma breve apresentação do modelo teórico adotado, aplicá-lo para analisar a política externa brasileira na década de 1990, a fim de entender como se chegou ao paradigma neoliberal e verificar se as circunstâncias que levaram à sua adoção recomendavam outras alternativas.

## O MODELO DE ANÁLISE

Segundo HERMANN (1990)<sup>5</sup>, alterações na política externa podem ser situadas em um *continuum* de magnitude que vai desde pequenos ajustes até a mudança total na orientação da política externa de um país.

Tais alterações decorrem de um processo decisório cujo desencadear é estimulado pela presença de quatro agentes primários de mudança:

a) *Concepção dos líderes* (“leaders driven”) – as mudanças resultariam de determinados esforços de uma autoridade política, frequentemente, o chefe de governo, que impõe sua própria visão na reformulação da política externa.

b) *Pensamento da burocracia* (“bureaucracy advocacy”) – as mudanças decorreriam da ação de um grupo, dentro da burocracia responsável pela formulação da política externa, que deseja redirecioná-la. Essa burocracia pode estar concentrada em uma única agência (como seria o Itamaraty, no caso brasileiro) ou estar espalhada por diversas agências que tenham participação na formulação da política externa. Para conseguir seu intento, esse grupo deve estar suficientemente bem posicionado a fim de poder influenciar os decisores.

c) *Reestruturação doméstica* (“domestic restructuring”) – as mudanças decorreriam da ação de relevantes segmentos da sociedade com força política capaz de torná-los agentes de mudança.

d) *Choque externo* (“external shock”) – eventos marcantes (“dramatic”) no cenário internacional são fontes de mudança de política

---

5 O modelo de Hermann foi empregado por VIGEVANI e CEPALLUNI (2007) em seu artigo “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”.

externa. Presumivelmente, a maioria das mudanças de política externa resultariam da percepção dos líderes do governo sobre os efeitos de eventos marcantes no cenário internacional.

Há, obviamente, interferências entre esses agentes primários de mudança, os quais podem atuar em paralelo ou um deles - *choque externo*, por exemplo - ativar outro como, por exemplo, a *concepção dos líderes*.

De qualquer modo, governos alteram sua política externa por meio de processos decisórios. Por conseguinte, a interveniência entre os agentes primários de mudança e as alterações da política externa realiza-se por intermédio de um processo decisório que estabelece sua magnitude.

HERMANN; HERMANN; HAGAN (1987) identificam um aparato decisório que denominam de “unidade de última instância decisória” (“ultimate decision unit”), a qual reúne as autoridades que têm o poder de empregar os recursos da sociedade e, no que concerne a determinado problema, a autoridade de dar a decisão final, a qual dificilmente será revertida.<sup>6</sup>

Há, segundo esses autores, três tipos de unidades de última instância decisória:

- a) *Líder predominante* – um indivíduo tem o poder de decidir sem maiores contestações;
- b) *Grupo simples* – um grupo formula a decisão e tem poder para implementá-la; e
- c) *Múltiplos grupos autônomos* – os atores que participam do processo decisório pertencem a diferentes grupos ou coalizões, sendo que nenhum deles tem poder suficiente para decidir e implementar sua decisão, à revelia dos demais.

Tais autores, ao aprofundar seus estudos sobre as unidades de última instância decisória, identificaram variáveis de controle que condicionam o processo decisório que realizam. Assim:

- a) no caso do *líder predominante*, em função de suas características pessoais, haveria maior ou menor sensibilidade às opiniões, alterações e informações oriundas do contexto externo;
- b) no caso do *grupo simples*, dependendo da sinergia entre seus membros, a obtenção de rápido consenso abrevia e fortalece o processo decisório;

---

6 “Within that apparatus is a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, with the authority to make a decision that cannot be readily reversed.” (HERMANN; HERMANN e HAGAN, 1987, p. 309)

c) já no caso dos *múltiplos grupos autônomos*, dependendo de como os diferentes e, por vezes, antagônicos, grupos veem os resultados da decisão a ser tomada – se de soma zero, ou não – o processo decisório pode tornar-se inconclusivo.

De modo geral, os modelos de análise não se aplicam a casos reais, rigorosamente, segundo sua formulação pura. São, na verdade, ferramentas de análise, ou melhor, ferramentas que orientam e balizam as análises desenvolvidas, conferindo-lhes respaldo metodológico. Para a análise que se pretende realizar, todavia, esse modelo aplica-se com muita propriedade.

Nadécadaconsiderada, pode-se identificar, sem grandes distorções, no aparato formulador da política externa brasileira, uma unidade de última instância do processo decisório do tipo *líder predominante*. Como apontado por SALOMÓN e PINHEIRO (2013) o presidencialismo imperial brasileiro e o carisma, centralismo e ascendência dos nossos líderes, como Collor e, principalmente, FHC, em decorrência da predominância de sua influência no processo decisório formulador de nossa política externa no decorrer dos anos 90, indicam a adoção desse modelo.<sup>7</sup>

Três dos agentes primários de mudança – *concepção dos líderes, pensamento da burocracia e reestruturação doméstica* – sujeitam-se aos ditames e condicionantes da conjuntura interna do Estado. O único que se origina no contexto internacional, fora, portanto, do alcance das circunstâncias internas do Estado, é o *choque externo*. Foi justamente esse agente que, na década considerada, teve importância ímpar. A bem da verdade, delimitou sua moldura temporal: a queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989; e a derrubada das Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001. Foram dois eventos marcantes que alteraram, irremediavelmente, a ordem internacional, os quais a política externa brasileira não poderia ignorar.

## O MURO DE BERLIM

Havia uma alegria incontida nos olhos dos berlinenses naquela noite ...

As pedras que rolaram do Muro de Berlim, sob as picaretas dos entusiasmados berlinenses, derrubaram, em pouco mais de dois anos, em

---

<sup>7</sup> Já no Governo Lula da Silva o tipo grupo simples, formado por Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e pelo próprio Lula, parece-me mais apropriado para análise da formulação da política externa brasileira.

impressionante sucessão de acontecimentos, dois “impérios”: o soviético, libertando de seu jugo os países do leste europeu; e o russo, possibilitando a emersão de antigas repúblicas socialistas soviéticas ao cenário internacional, como novos atores estatais independentes. A profecia de George Kennan concretizara-se:

[...] Se, conseqüentemente, algo acontecer que desagregue a unidade e a eficácia do Partido como um instrumento político, a União Soviética pode se transformar, em uma noite, de uma das mais poderosas sociedades nacionais em uma das mais fracas e dignas de pena. (KENNAN, 1947, p. 579 apud KISSINGER, 1994, p. 455, tradução nossa).

A União Soviética desaparecera, essencialmente, em decorrência de sua incapacidade de rivalizar política, militar, tecnológica, econômica e financeiramente com o bloco ocidental, particularmente, com os Estados Unidos da América (EUA), sem que fosse necessário disparar um tiro (BRZEZINSKI, 2009).

A ordem internacional liberal, forjada ao final da Segunda Guerra Mundial, vencera seu oponente – o socialismo soviético – e o liberalismo, democrático e republicano, com base no livre comércio entre as nações, doravante, segundo certas interpretações, reinaria absoluto assegurando a paz e a prosperidade universais. Afirmou o autor que se tornaria, desde então, mundialmente conhecido: “Eu argumento que a democracia liberal pode constituir o ‘ponto final da evolução ideológica da humanidade’ e a ‘forma final do governo humano’ e assim constituir o ‘fim da história’.” (FUKUYAMA, 2006, posição 96/8103, tradução nossa).

A nova ordem surgida com o fim da guerra fria pretendia afastar das páginas principais da agenda internacional as preocupações políticas e estratégicas que dariam vez às questões econômicas. A nova ordem liberal que, no mundo ocidental, já predominava desde o início dos anos 80 com a posse de Ronald Reagan e de Margareth Thatcher, estender-se-ia a todos os recantos do globo. A própria Rússia viveria momentos extremamente conturbados ao ajustar-se aos imperativos econômicos e financeiros da chamada globalização.

O mercado e o livre comércio encontrariam soluções para os problemas mundiais; o multilateralismo imperaria e a “pax americana” asseguraria um período de prosperidade e paz para toda a humanidade,

alardeavam os arautos da nova ordem. Novas questões, tais como, meio ambiente, direitos humanos e narcotráfico passaram a prevalecer na agenda internacional, preterindo as tradicionais questões de ordem político-estratégica cujo debate foi deixado de lado, pelo menos, no que concerne aos países periféricos e semiperiféricos.<sup>8</sup>

Sob a hegemonia das teses do Consenso de Washington, os novos emergentes na periferia foram encarados como atores do mercado e o sinal mais visível da vitória das teses liberais, da convergência na direção da democracia de mercado e da transição pacífica para um mundo livre de guerras e de conflitos interestatais. (LIMA, 2010, p. 3).

## A ADOÇÃO DO PARADIGMA NEOLIBERAL

A queda do muro e a brutal alteração da ordem internacional decorrente constituíram *agente primário de mudança* de extraordinário valor e impacto, ao qual a política externa brasileira não passaria imune. Quando o Muro de Berlim ruiu, o credo do liberalismo econômico, vencedor da grande batalha mundial, difundiu-se, impondo-se a tudo e a todos na década que se seguiria.

Portanto, o primeiro agente primário de mudança a ser considerado – choque externo – iria influenciar, de modo categórico, o processo decisório de formulação da política externa brasileira no sentido da adesão aos ditames da nova ordem liberal. Ainda mais, porque o solo era fértil: as dificuldades de ordem econômica que o Brasil vinha enfrentando desde a década anterior – a década perdida – apontavam para o fracasso do modelo desenvolvimentista.

Cabe analisar, em seguida, como se comportaram os demais agentes primários de mudança, todos condicionados pelo contexto interno, para verificar se apontavam para outra direção.

a) *Reestruturação da sociedade*. O modelo desenvolvimentista dava mostras de esgotamento. A obtenção de vultosos empréstimos externos para financiá-lo, tomados a juros flutuantes (o que se configuraria como grave equívoco) redundara na década perdida – a dos anos 80 – em que

---

8 Terminologia consagrada por Immanuel Wallerstein em sua Teoria do Sistema-Mundo: centro, semiperiferia e periferia.



o esforço para honrar os compromissos e serviço da dívida provocara significativos desequilíbrios econômicos e inflação galopante.

O modelo liberal adotado, então, pelos “tigres asiáticos” era enaltecido e a abertura econômica, recomendada pelos principais formadores de opinião, era ansiada por grande parte da sociedade. Alguns países latino-americanos, inclusive, já haviam começado a empreender suas reformas econômicas.

Quando o “Institute for International Economics” convocou uma reunião denominada “Latin American Adjustment: How Much Has Happened” da qual participaram diversos pensadores econômicos, inclusive latino-americanos, cujos resultados e recomendações redundaram no que passou a ser conhecido como o “Consenso de Washington”, o objetivo era “proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas pelos países da região” (BATISTA, 1994, p. 5). Nos resultados, alcançados “registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru.” (BATISTA, 1994, p. 6).

A mensagem liberal do “Consenso de Washington” foi integralmente acatada pelas elites da região. O Brasil não constituiu exceção. Pelo contrário, industriais, economistas e empresários brasileiros apontavam a demora do Brasil em aderir à modernidade econômica mundial do liberalismo.

Exemplo desse processo de cooptação intelectual é o documento publicado em agosto de 1990 pela FIESP, sob o título “Livro para crescer – Proposta para um Brasil moderno”, hoje na 5ª edição, no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington. (BATISTA, 1994, p. 6)

Verifica-se, por conseguinte, que relevantes segmentos da sociedade brasileira, com força política capaz de torná-los agentes de mudança, procuravam exercê-la a fim de alterar os rumos da política externa brasileira, abandonando o modelo desenvolvimentista, adotado desde os anos trinta e respaldado pelas recomendações e estudos cepalinos, para abraçar o novo credo neoliberal.

b) *Pensamento da burocracia*. A queda do muro e suas consequências não foram previstas pelos envolvidos com as Relações Internacionais, a

despeito do sem-número de centros de estudos que se dedicavam ao tema. Como ensinava o grande teórico da política internacional, o sistema bipolar deveria ser e permanecer estável. “Com apenas duas superpotências, pode-se esperar que ambas atuem no sentido de manter o sistema” (WALTZ, 1979, p. 204). Portanto, o suceder dos acontecimentos pegou todos de surpresa e o Itamaraty não foi exceção. “O Itamaraty teve dificuldade de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco Ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a demonstrar instabilidade de pensamento e de estratégia externa” (CERVO; BUENO, 2002, p. 455).

O grupo defensor da continuidade do modelo desenvolvimentista<sup>9</sup> perdia espaço. Ainda mais, porque a ordem internacional, como já mencionado, adquiria conotação econômica que se sobrepunha às questões políticas e estratégicas que perdiam importância na nova ordem. Conotação que se torna relevante para explicar porque o grupo cujo pensamento - adoção do credo liberal - prevaleceria no Itamaraty, ao longo da década em apreço, encontrou terreno propício para impô-lo àquela burocracia.

A bem da verdade, o grupo tradicional desenvolvimentista do Itamaraty já estivera ausente das negociações sobre o endividamento externo. As negociações para o equacionamento da dívida externa na década anterior (dos anos 80), questão de política externa mais que primordial naquele período, não contaram com a participação do Itamaraty. “As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam” (CERVO; BUENO, 2002, p. 435). Embora o pensamento político e diplomático brasileiro apontasse para uma abordagem política da dívida, distinta das receitas recessivas do FMI e da comunidade financeira internacional, outra foi a visão dos economistas, inclinados a soluções monetaristas, negociadas bilateral e diretamente com a comunidade financeira (CERVO; BUENO, 2002).

De modo que, embora FHC tenha acentuado o esvaziamento do Itamaraty, “possivelmente para dar conta deste novo projeto de política externa, o presidente [FHC] se empenhou em esvaziar o Itamaraty de suas funções clássicas, criando uma eficiente diplomacia presidencial” (SIMÃO, 2009, p. 5). Esse esvaziamento, na verdade, já vinha ocorrendo desde o início

---

9 O modelo desenvolvimentista arraigou-se, profundamente, no consciente coletivo nacional, o que de certa forma explica porque o neoliberalismo não foi aplicado integralmente em toda sua plenitude, como em outros países latino-americanos, em que o exemplo da Argentina é singular.

.da década anterior. Acentuou-se, ainda mais, na década seguinte (a dos anos 90) pela atuação centralizadora dos dois líderes que a influenciaram – Fernando Collor de Mello e, principalmente, Fernando Henrique Cardoso - e pelo afastamento das funções mais relevantes da burocracia dos que pensavam de modo distinto. Aqueles que, em sua resistência ao novo modelo, mesmo ocupando posições de menor relevância na burocracia, expressaram seu pensamento crítico de modo veemente, foram afastados em nome do respeito à hierarquia.<sup>10</sup>

Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo, também, na medida em que as decisões nas áreas da alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura e com consequências sobre a organização nacional. (CERVO, 2002, p. 6).

Observa-se, portanto, que os tradicionalistas do Itamaraty perderam espaço para os adeptos dos princípios neoliberais, grupo que, adquirindo preeminência política dentro da burocracia, passou a propugnar pela mudança de paradigma.

c) *Concepção dos líderes.* A mudança de paradigma da política externa brasileira na década de 1990, embora tenha sido iniciada pela ação de Fernando Collor de Mello, teve em FHC o grande mentor.

Collor, eleito com uma campanha que preconizava mudanças radicais na economia - adoção de uma visão, essencialmente, neoliberal, estruturada segundo os ditames do Consenso de Washington – introduziu-as tão logo assumiu. “Conforme a análise de Bresser Pereira, o governo de Fernando Collor de Melo daria início a um novo período da história econômica do Brasil, delineado pela onda liberal que vinha do hemisfério norte” (SIMÃO, 2009, p. 2).

Líder voluntarioso e centralizador, caracterizou-se como um agente primário de mudança por excelência. “Collor é que produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém consolidados no

---

10 A demissão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da direção do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty foi caso emblemático.

Consenso de Washington” (BATISTA, 1994, p. 27).

As condições políticas internas, contudo, tolheram sua capacidade de manobra e o obrigaram a deixar o poder, impossibilitando-o de concluir seu programa de mudanças. Seu sucessor, Itamar Franco, embora não desse continuidade aos postulados implementados por Collor, “Itamar Franco deixou claro que o desenvolvimento prosseguia sendo ‘o objetivo maior da política externa’ ” (CERVO; BUENO, 2002, p. 7), ensejando, inclusive, o emergir de críticas à adoção da política neoliberal, não teve oportunidade nem condições políticas para retornar aos postulados do modelo desenvolvimentista tradicional do Itamaraty. “A verdade é que as linhas mestras do pensamento neoliberal da era Collor sobreviveriam ao seu impeachment e continuam a contar com forte apoio externo.” (BATISTA, 1994, p. 28).

Assim, a “chegada à presidência do Brasil de um político intelectual, poliglota e com razoável trânsito na política internacional sinalizava ao país a possibilidade de um futuro pródigo diante do ‘badalado mundo globalizado’ ” (SIMÃO, 2009, p.1). Sua concepção da ordem internacional recomendava uma “renovação de credenciais”<sup>11</sup> brasileiras no cenário internacional. Para que o Brasil pudesse realizar seu potencial de grande nação seria necessário que se inserisse na ordem internacional, ao invés de contestá-la.

O sucesso obtido pela estabilização financeira que FHC conduziu como Ministro da Fazenda guindou-o à Presidência da República. Em seu exercício, dotado de forte ascendência pessoal e intelectual sobre seus assessores mais diretos e diletos e de um estilo centralizador, desenvolveu um tipo de diplomacia – diplomacia presidencial – em que as ações presidenciais relativas ao esforço diplomático transcendem a mera participação em pronunciamentos, foros e reuniões internacionais para ser o próprio Presidente o formulador da política externa. Para Sérgio Danese, diplomacia presidencial implica na “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 2009, p 51, apud LIMA, 2013, p. 2).

Verifica-se, assim, que o agente primário de mudança, *concepção*

---

11 Termo empregado por Gelson Fonseca Jr. embora a renovação de credenciais fosse uma orientação já presente no Governo Sarney, as inquietudes da política interna, ao demandarem a plena atenção dos governantes, até a assunção de FHC, não possibilitaram que se dedicassem de fato à sua implementação.

*dos líderes*, à semelhança dos demais, sem exceções, levava ao processo decisório formulador da política externa, durante a década de 1990, a intenção de aderir aos ditames da nova ordem internacional.

Conclui-se, portanto, tendo em vista que nenhum agente primário de mudança sugeria o contrário, que a adoção do paradigma neoliberal era a alternativa que as circunstâncias da época apontavam.

Cabe, agora, analisar o processo decisório que mediou a ação desses agentes primários de mudança, pois dessa mediação resultou a gradação da magnitude das alterações na política externa brasileira.

Como indicou-se acima, a década de 1990 caracterizou-se pelo processo decisório do *líder predominante* como *unidade de última instância decisória*. Nesse caso, dois fatores desempenham papel relevante na formulação da política externa: a sensibilidade do líder para captar as ocorrências do contexto e a visão do líder sobre como seu governo deve agir no cenário internacional (HERMANN; HERMANN; HAGAN, 1987).

Se o líder tem uma visão bem definida do mundo e a utiliza como filtro para selecionar e interpretar as informações recebidas, provavelmente, recorrerá às que corroborem suas concepções quando decidir sobre política externa. Em consequência, ele será relativamente insensível a dados e aconselhamentos que não respaldem seu pensamento. Tais líderes tendem a escolher assessores que comunguem com suas ideias e sejam delas entusiastas. Por outro lado, se o líder não possuir uma visão do mundo bem definida, tenderá a ser sensível à opinião alheia e às informações recebidas (HERMANN; HERMANN; HAGAN, 1987).

Talvez, caiba aqui uma pequena digressão.

Nos estudos sobre planejamento militar, tomada de decisões e acompanhamento da ação planejada há um, denominado “Teoria da Guerra do Rubicão” (“The Rubicon Theory of War”), que demonstra que o líder, durante o processo decisório que antecede a tomada de sua decisão, está com a mente aberta para analisar, racionalmente, todos os fatores intervenientes. No entanto, após decidir, tende a afastar ou a desvalorizar os indícios que dão mostras dos equívocos e vulnerabilidades da decisão adotada e a sobrevalorizar aqueles que a respaldam. Os líderes apresentariam, então, significativa diferença em sua capacidade de avaliação e julgamento dos fatores intervenientes, dependendo da fase do processo decisório em que se encontram, se antes da decisão, ou se durante o controle da ação planejada. “O simples ato de decidir por uma linha de ação altera a capacidade de julgamento e avaliação do líder

sobre as possibilidades de seu sucesso” (JONHSON; TIERNEY, 2011, p. 7. Tradução nossa). Seria o que Hermann classificou como insensibilidade do *líder predominante* ao ambiente externo.

Embora Collor tenha iniciado o processo de mudança de paradigma, “o ideário liberal venceu... Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal.” (CERVO, 2002, p. 11), os problemas internos que teve de enfrentar impediram-no de dar continuidade ao seu projeto. A cassação de seu mandato em 1992 e o hiato do governo Itamar Franco, contrário ao modelo que se pretendia implantar, geraram indefinição e instabilidade de pensamento e de estratégia externa (CERVO; BUENO, 2002). “Ante a instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora ministro das Relações Exteriores, entre outubro de 1992 e maio de 1993, e que contou depois por seis anos com Lampreia, seu fiel intérprete” (CERVO; BUENO, 2002, p. 456).

Portanto, é sobre a atuação de Fernando Henrique Cardoso como líder do processo decisório que se concentrará a presente análise.

Sem desejar entrar no mérito de uma análise do perfil psicológico de FHC, pode-se enquadrá-lo no tipo de líder com pouca sensibilidade às opiniões, alterações e informações oriundas do contexto externo. Sociólogo, intelectual, professor universitário, teórico da Teoria da Dependência, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, em 1992, tinha perfeitamente consolidada sua visão de como o Brasil deveria, doravante, conduzir sua política externa. “Em formulação desde 1992, o processo de renovação do paradigma da política externa passou a ser tratado de *modo sistemático*, sendo incorporado à política de Estado (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 35. grifo nosso).

Ora, se um líder tem uma visão bem definida do mundo, “não se trata de uma leviandade mental, mas de uma *convicção profundamente arraigada* na mentalidade de dirigentes brasileiros” (CERVO, 2002, p. 8. Grifo nosso), tende a ser insensível às alterações do meio ambiente. Daí a condução sistemática do processo de renovação do paradigma neoliberal, ainda que indícios externos já dessem mostra, no mínimo, da necessidade de se avaliar a magnitude da transformação pretendida. A crise do México, um dos primeiros países latino-americanos a abraçar o credo liberal (e, então, frequentemente, festejado no Brasil como modelo de governança) deu-se em 1994, quando FHC sequer havia assumido o governo; a dos

incensados “tigres asiáticos”, em 1997; e a da Rússia em 1998.

De modo que a adoção plena dos preceitos neoliberais<sup>12</sup> teria resultado da insensibilidade do *líder predominante da unidade de última instância decisória* às alterações do ambiente externo<sup>13</sup> o que lhe impediu de graduar a magnitude da alteração na política externa brasileira.

Embora o credo liberal globalizado logo tenha dado mostras de sua incapacidade para resolver os grandes problemas sociais que atormentavam os países em desenvolvimento, os sinais dessa incapacidade não foram corretamente interpretados no Brasil (assim como na maioria dos países que adotaram os cânones do neoliberalismo).

Os países latino-americanos viviam um ciclo sem-fim de desenvolvimento e estagnação e ao fim da década [1990] tinham experimentado taxas de crescimento significativamente menores que suas médias históricas. A maioria dos antigos estados socialistas terminaram a década com níveis de renda per capita menores de que quando ela se iniciou – e mesmo nos raros sucessos como a Polônia, os índices de pobreza permaneciam mais altos que sob o comunismo. Economias asiáticas como a Coreia do Sul, Tailândia e Malásia que tinham sido anteriormente apontadas como “milagres” receberam um golpe humilhante com a crise financeira de 1997 (DANI RODRIK, 2007, p. 237. Tradução nossa).

Por outro lado, estados como a China, por exemplo, que procuraram integrar-se à globalização sem, contudo, entregar-se inteiramente ao credo liberal, conseguiram desenvolver-se, passando ao largo das intempéries econômico-financeiras que assolaram a década. Observa-se nesses países um cuidado do Estado em graduar a magnitude da adoção do paradigma

---

12 Lampreia considera que houve uma “convergência crítica” em relação aos cânones neoliberais. “Convergência porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais.” (LAMPREIA, 2001, apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 36)

13 Ambiente externo refere-se ao universo externo ao processo decisório e, não, exclusivamente, ao contexto internacional. Portanto, ainda que questões de cunho internacional possam ter maior repercussão, questões internas, inclusive, estruturais, também, deveriam ser consideradas pelo decisor. “Na busca de um balanço, de uma análise custo/benefício, sempre difícil, podemos sugerir que os ganhos da ‘autonomia pela integração’, decorrentes da adesão ao *mainstream* internacional, superariam os custos derivados da ‘autonomia pela distância’ se o país **estivesse internamente preparado para colher os frutos da mudança** (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 57. Grifo nosso)

neoliberal, preservando razoável grau de autonomia em suas ações externas.

Ao findar da década, as assimetrias da globalização não puderam mais passar despercebidas:

*“Uma das facetas da administração Clinton, que coincidiu com os seis anos do mandato de FHC, de 1995 a 2000, pareceu ser a de construção de regras e instituições multilaterais, ainda que em meio a negociações extremamente duras, nas quais os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 56. Grifo nosso)*

Como indica CERVO (2002), a convicção de que o comércio internacional alcançaria um modelo kantiano de regras transparentes e democráticas e distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada rodada do milênio da OMC em Seattle.

E se, mesmo com tal malogro, alguma ilusão idealista (seja de viés kantiano, ou grociano), ainda restava entre os formuladores da política externa brasileira, o derreter do aço fez a todos lembrar, e de forma brutal, que os tempos do realismo estavam de volta.

## AS TORRES GÊMEAS

Havia algo de errado na rota daqueles aviões naquela manhã...

Quando a poeira baixou, os atônitos nova-iorquinos, quais zumbis, perguntavam-se pelo que acontecera. Nunca dantes o território continental dos Estados Unidos fora atacado. Se as perdas de Pearl Harbor eram, até então, um número significativo, pareceram menores diante da contagem dos mortos daquele ataque.

A perplexidade, todavia, durou pouco. Logo, sete toneladas do aço retorcido das Torres Gêmeas foram fundidas para moldar a seção da proa de um navio anfíbio em construção, batizado de USS New York, capaz de transportar 850 marines, equipados e aprestados, para desembarcar onde for necessário. Quem haveria de encontrar prova mais cabal de que o “big stick” voltaria com força à cena internacional?

Naquela mesma manhã, FHC telefonou para Bush, a fim de prestar-lhe solidariedade. Por intermédio de seu Chanceler, Celso Lafer,



invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) diante da gravidade do ataque a um de seus membros. Foi além; colocou as FFAA brasileiras, dependendo das circunstâncias, à disposição para um eventual conflito militar.

Três dias depois, declarou [Celso Lafer] que o Brasil poderia participar da guerra, se viesse a ocorrer, apoiando uma ação militar dos Estados Unidos, desde que o grupo terrorista que atacou as torres do World Trade Center e o Pentágono fossem identificados (BANDEIRA, 2005).

Postura surpreendente para um governo que deprimiu o papel das Forças Armadas ao desqualificá-las como meio de ação da política externa em favor da persuasão (CERVO, 2002), que se caracterizava pela busca da moderação construtiva, da redução dos conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O ataque às Torres Gêmeas ensejou, pela primeira vez em sua existência, que os países membros da OTAN recorressem ao famoso Art. 5º do Tratado de Washington<sup>14</sup> - um ataque a um membro é um ataque a todos - para justificar uma ação militar.

Surpreenderam-se, contudo, todos com a atitude dos EUA de desconsiderar, naquele momento, qualquer apoio, inclusive da OTAN, para atuar, unilateralmente, sem peias de qualquer ordem, na invasão do Afeganistão, menos de um mês depois.<sup>15</sup> Como declarou o Secretário de Estado dos EUA, Donald Rumsfeld, ao General Clark: “Nós nunca mais deixaremos alguém nos dizer quem podemos, ou não, bombardear.”<sup>16</sup> (Conversa pessoal do General Wesley Clark com Sarwar Kashmeri, em setembro de 2003, apud KASHMERI, 2011, posição 1990/5376. Tradução nossa).

Novo agente primário de mudança de impacto, igualmente, dramático surgira: o choque externo representado pelo ataque às Torres Gêmeas. A Guerra ao Terror fez desvanecer, mesmo entre os mais otimistas, ou ingênuos, qualquer visão kantiana de uma nova governança global, de uma era de paz e prosperidade. Nesse mesmo ano de 2001, outros agentes, de menor magnitude, mas igualmente relevantes, como a

---

14 Tratado de Washington de 1949 que criou a OTAN

15 A invasão do Afeganistão deu-se em 7 de outubro de 2001

16 Os bombardeios da OTAN no Kosovo eram decididos por consenso entre os países participantes daquela operação.

crise da Argentina influenciaram, sobremaneira, o processo decisório de formulação da política externa brasileira e o processo de implantação do paradigma neoliberal perdeu sustentação.

Essa é, contudo, outra história cuja análise foge ao escopo deste artigo.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Ao se analisar a política externa da década de 1990 sob o prisma do modelo de Hermann, verifica-se que no início da década todos os quatro *agentes primários de mudança* convergiram, sem exceção, em seu intento de alterar a política externa brasileira, abandonando o modelo desenvolvimentista para adotar os cânones do neoliberalismo.

*Agentes primários de mudança*, contudo, apenas estimulam o processo decisório. A magnitude das alterações a serem introduzidas na política externa resulta do competente processo decisório que media a atuação dos agentes de mudança.

Portanto, se a avaliação dos *agentes primários de mudança* indicava, na época, a inevitabilidade da adoção do paradigma neoliberal, foi o processo decisório de formulação da política externa brasileira que definiu sua magnitude, optando pela incorporação plena dos cânones desse modelo, ao invés da adoção seletiva daquilo que o neoliberalismo apresentava de conveniente para os interesses brasileiros.

Obviamente, o modelo do processo decisório, então, vigente, em que um líder como FHC predominava, incontestemente, na *unidade de última instância decisória* muito contribuiu para a significativa magnitude da reorientação da política externa, e dificultou, se não impediu, que o acompanhamento da implantação do paradigma (o processo decisório é contínuo, não se encerra na tomada de decisão) ensejasse, tendo em vista os sinais vindos do ambiente externo, uma atenuação de sua intensidade.

Assim, pode-se concluir que a adoção do paradigma neoliberal no início da década de 1990 era inevitável, tal a pressão dos *agentes primários de mudança*. Contudo, considerando que esse paradigma, já, em 1994, (crise do México) dava mostras da inconveniência de sua aplicação plena, a magnitude de sua adoção no Brasil decorreu de distorções do processo decisório formulador da política externa em virtude, provavelmente, da insensibilidade do *líder predominante* aos indícios do ambiente externo.

## REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Little Brown, 1971.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política Exterior do Brasil: de FHC a Lula. *Revista Espaço Acadêmico*, Paraná, v. 5, n. 49, jun. 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira Batista. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: SOBRINHO, Barbosa Lima et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRZEZINSKI, Zbigniew. An Agenda For NATO: Toward a Global Security Web. *Foreign Affairs*, New York, v. 88, n. 5, p. 2-20, Sep./Oct. 2009.

BURGES, Sean W. *Brazilian foreign policy after the cold war*. Gainesville: The University Press of Florida, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jun. 2002.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius Silva dos. Política Externa Brasileira e discurso: as gestões Lula da Silva numa análise duplo-espelhada. *Observador On-line*, OPSA, v. 8, n. 2, p. 2-22, 2013.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 2006. Disponível em: <<http://www.social-sciences-and-humanities.com/PDF/The-End-of-History-and-the-Last-Man-.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

HERMANN, Charles F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

HERMANN, Charles F.; HERMANN, Margaret; HAGAN, Joe D. How decisions units shape foreign policy behavior. In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N. *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987.

JOHNSON, Dominic D. P.; TIERNEY Dominic. The Rubicon Theory of War. How the Path to Conflict Reaches the Point of no Return. *International Security*, v. 36, n. 1, p. 7-40, 2011.

KASHMERI, Sarwar A. NATO 2.0. *Reboot or Delete?*. Virgínia, Potomac Books. 2011. Livro digital.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. *Plataforma Democrática*, n. 3, jul. 2010. Working Paper.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logico of the two level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: globalization, institutions and economic growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de uma campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. A diplomacia presidencial e o processo de inserção internacional do Brasil: um estudo da Política Externa do governo de Fernando Henrique Cardoso. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. FORTALEZA, 25., 2009, Fortaleza. *Anais ...* Fortaleza: ANPUH, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

Recebido em: 10/05/2014

Aceito em: 16/12/2014