

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DO  
PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO:  
A ARTICULAÇÃO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA  
(1995-2002)**

Fernanda Tondolo Martins

PORTO ALEGRE  
2006

Fernanda Tondolo Martins

POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DO  
PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO:  
A ARTICULAÇÃO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA  
(1995-2002)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História.

Orientadora: Prof. Dra. Claudia Wasserman

PORTO ALEGRE

2006

Fernanda Tondolo Martins

POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DO  
PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO:  
A ARTICULAÇÃO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA  
(1995-2002)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alberto Aggio (UNESP)

Prof. Dr. Paulo F. Vizentini (UFRGS)

Prof. Dra. Carla Brandalise (UFRGS)

“A vida é uma escuridão, exceto quando há impulso.  
E todo impulso é cego, exceto quando há saber.  
E todo saber é vão, exceto quando há trabalho.  
E todo trabalho é vazio, exceto quando há amor...”

(Gibran)

## AGRADECIMENTOS

À Claudia Wasserman, por quem guardo admiração e respeito, pelas reflexões e confiança que marcaram esses anos de pesquisa e orientação. Desde o início do curso de Graduação em História vem me desafiando, com suas argumentações e críticas instigantes, pontuando minhas vulnerabilidades e me orientando, com paciência, disposição e conhecimento.

Ao professor Paulo Vizentini, que além de ter me introduzido no campo de pesquisa das Relações Internacionais, no período em que coordenou o Nerint, tem sido uma referência permanente nas discussões sobre o tema política externa brasileira.

Aos professores do curso de História e do Pós-Graduação, cujas aulas, leituras e discussões propostas, foram determinantes para que *todas* as idéias amadurecessem, agradeço especialmente Enrique Padrós, Carla Brandalise, Benito Schmidt e Sílvia Petersen.

À minha família, pelo apoio e incentivo constantes, e por acreditarem na capacidade transformadora da educação.

Aos meus colegas de Mestrado, Caroline Bauer, Edson Neves e Arthur Ávila, que dividiram o cotidiano das aulas e defenderam comigo a *história política*; aos colegas de Caxias, que me incentivaram nos momentos finais desse trabalho, Graciela Pagliari, Álvaro Paes Lemes e Carmem Nunes; à turma do História no Cinema, Mariana Flores, Davi Ruschel e Daniela Conte, pela força e por todas as alterações na nossa escala de trabalho; aos colegas do “grupo”, pelas ótimas discussões, João Bustamante, Isabel Homrich, Marcos Hickmann e Thiago Medeiros. Ao Thiago, em especial, pela enorme paciência e competência em fazer o trabalho de revisão do texto original desta dissertação. À Alexandra Tondolo, Rogério e Giovana, por me receberem em Brasília durante o período que fiz a pesquisa no Arquivo Histórico. À tia Irene, pelo apoio incondicional e pela amizade.

Ao Giovani, pelo amor, apoio e compreensão, sempre.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as relações exteriores brasileiras, entre 1995 e 2002, para que se possa compreender, com base na documentação primária, o propósito político e estratégico que norteou o projeto de integração sul-americana, cujas linhas gerais estariam traçadas na montagem de uma área de influência e em um esquema de liderança regional do Brasil. A partir da década de 1990, vislumbra-se uma indefinição em relação ao paradigma pelo qual estaria se orientando o Brasil, pois, paralelo à manutenção das normas, instituições e regimes do período pós-Segunda Guerra Mundial, há o incremento da interdependência social, política e econômica entre os Estados, a aceleração do processo de globalização econômica e a formação de blocos econômicos. A partir de 1995, percebe-se que o país trabalhava para fortalecer o continente sul-americano, como forma de potencializar sua inserção internacional. Tal orientação privilegiou o aumento de sua presença no subcontinente, evitando, sempre que possível, a influência de potências extra-regionais. Nessa perspectiva, será analisada a política exterior durante a gestão Cardoso: a partir do viés da articulação regional e da integração sul-americana, em um contexto onde a complexificação das relações internacionais ofereceu tal possibilidade à ação externa. Porém, como as alterações no cenário internacional não são suficientes para explicar tal inflexão, serão analisadas a conjuntura interna do país e a atuação do Presidente Fernando Henrique e de seu *staff*, especialmente pela trajetória de Cardoso, que além de sociólogo e ex-membro da CEPAL, foi teórico da integração. O período subscrito entre 1995 e 2002 delimita os dois mandatos presidenciais, mas as análises de inserção brasileira na América do Sul recuam a iniciativas que sinalizam para tal objetivo. Esta pesquisa se fundamenta no estudo da integração regional a partir dos discursos presidenciais e diplomáticos.

**PALAVRAS-CHAVE:** política externa brasileira, integração sul-americana, diplomacia presidencial, relações internacionais.

## **ABSTRACT**

This work intends to analyze the Brazilian foreign affairs, during the period between the years 1995 and 2002, to understand, based on primary documents, the political and strategic purpose that guides the South-American integration project, settled on a Brazilian influence area and also on a regional leadership. Since the 90's we could observe a Brazilian indefiniteness related to a specific paradigm to guide its political project, because at the same time many regimes, institutions and rules from the end of the Second World War were kept, there was the increase of the social, economic and political interdependency among States, the acceleration of the economic globalization process, and the development of economic blocs. From 1995 on, we observe that the country was working towards the strengthening of the South-American continent as a way to fortify its international insertions. This orientation privileged the increase of its own presence in the subcontinent and also tried to avoid the influence of extra-regional powers. According to this perspective the Brazilian external politics during the period that Fernando Henrique Cardoso was the President will be analyzed: from the regional articulation and the South-American integration in a context where the complexity of the international relations offered this option to the external politics. Although the deep changes that occurred in the international system weren't enough to explain this inflection, so, the internal conjuncture of the country and the performances of Fernando Henrique and his staff will be analyzed, especially Cardoso's trajectory, because he was a member of CEPAL and also an important integration thinker. The period between the years 1995 and 2002 concerned both of Cardoso's administrations, but this analyzes about South America Brazilian politics reward until the first enterprises in this way. The basis of this research is a study about regional integration from diplomatic speeches.

**KEY-WORDS:** Brazilian foreign policy, South America integration, Presidential Diplomacy, international relations.

## **Lista de Siglas**

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Área Latino Americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

BRASILADI – Representação do Brasil na ALADI (sigla MRE)

CAN – Comunidade Andina das Nações

CCT – Comitê de Cooperação Técnica (Mercosul)

CIH – Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná

CEPAL– Comissão Econômica para a América Latina

FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

FONPLATA – Fondo Financiero para el Desarrollo de la cuenca del Plata

GATT – General Agreement Tariffs and Trade

GMC – Grupo Mercado Comum

GT – Grupo de Trabalho (Mercosul)

MICT – Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

SGT – Subgrupo de Trabalho (Mercosul)

SIPAM – Sistema de Proteção Ambiental da Amazônia

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

URV – Unidade Real de Valor

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



## SUMÁRIO

RESUMO .....	06
ABSTRACT .....	07
LISTA DE SIGLAS.....	08
1. INTRODUÇÃO.....	09
1.1 Considerações Teóricas .....	14
2 . BASES DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	
2.1. Paradigmas da política externa brasileira nos anos 1990.....	37
2.2. A integração regional: teoria e prática da política externa brasileira.....	61
2.3. Política interna X política externa e a diplomacia presidencial como vetor da integração regional .....	80
3. AÇÕES E PERCEPÇÕES DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	
3.1 A gestão Luís Felipe Lampreia.....	98
3.2. A gestão Celso Lafer.....	115
3.3. O discurso diplomático.....	136
4. O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL	
4.1. A frente platina .....	145
4.2 A frente andina .....	171
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	197
LISTA DE DOCUMENTOS .....	202
BILBIOGRAFIA .....	206



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa aprofundar o estudo das relações exteriores brasileiras durante os dois mandatos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, através da análise da articulação regional e da integração sul-americana. O objetivo é compreender, com base na documentação primária, o propósito político e estratégico que norteou esse projeto de integração, cujas linhas gerais estariam traçadas na montagem de uma área de influência e em um esquema de liderança regional do Brasil na América do Sul.

O reordenamento mundial que se processou a partir do final da década de 1980, com a queda do Muro de Berlim e, em seguida, o colapso do campo soviético, colocou fim ao período bipolar, caracterizado pela correlação de forças entre Estados Unidos e União Soviética. O período que se seguiu trouxe indefinições, novos fenômenos e o desafio da reconstrução de paradigmas de ação. Porém, essa transição do sistema internacional, carregada de incertezas, introduziu elementos e componentes que podem ser destacados, servindo como base e ponto de partida para discussões mais substantivas. Paralelo à manutenção das normas, instituições e regimes do período pós-Segunda Guerra Mundial, há o incremento da interdependência social, política e econômica entre os Estados, a aceleração do processo de globalização econômica e da revolução científico-tecnológica nos países desenvolvidos e a formação de blocos econômicos.

Tal contexto acabou agravando a difícil situação internacional de regiões como a América do Sul. A matriz da política externa brasileira e, conseqüentemente, suas estratégias e percepções, refletiram, então, um esforço para incrementar sua inserção internacional com os recursos de poder de que dispunha. Tal orientação privilegiou o aumento de sua presença no continente sul-americano, evitando, sempre que possível, a influência de potências extra-regionais. Nessa

perspectiva, será analisada a política exterior durante a gestão Cardoso: a partir do viés da articulação regional e da integração sul-americana, em um contexto onde a complexificação das relações internacionais ofereceu tal possibilidade à ação externa. As alterações no cenário internacional, porém, não são suficientes para explicar tal inflexão, daí serem analisadas a conjuntura interna do país, o projeto político e estratégico do governo em questão, além da própria atuação do Presidente Fernando Henrique e de seu *staff*, especialmente pela trajetória de Cardoso, que além de sociólogo e ex-membro da CEPAL, foi teórico da integração. O período subscrito entre 1995 e 2002 delimita os dois mandatos presidenciais, mas as análises de inserção brasileira nesta perspectiva recuam a iniciativas que sinalizam para tal objetivo. Esta pesquisa fundamenta-se no estudo da integração regional a partir dos discursos presidenciais e diplomáticos.

Os antecedentes da integração no subcontinente podem ser buscados num longo processo que teria se iniciado em 1960 e se estendido até as iniciativas de integração bilateral Brasil-Argentina, inauguradas nos anos 1980<sup>1</sup>. Contudo não há linearidade nessa “evolução”, uma vez que cada projeto correspondeu a um contexto interno e externo peculiar. A despeito do tema “integração” permanecer, as particularidades de cada período a particulariza. Nesse sentido, a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960 através do Tratado de Montevidéu, seria o primeiro indício desse processo, que previa o estabelecimento gradual de um mercado comum e a constituição de uma zona de livre comércio. Inicialmente contou com a participação da Argentina, Brasil, Chile, Peru, Paraguai, México e Uruguai. Mais tarde recebeu a adesão da Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia, envolvendo quase toda a América do Sul,

---

<sup>1</sup> O conceito de integração econômica latino-americana teria surgido sob inspiração da Comunidade Econômica Européia (CEE) e, especialmente, os estudos elaborados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), no ambiente da Guerra Fria, refletindo uma reação à hegemonia geopolítica dos Estados Unidos. Entre as influências para esse processo estariam a descolonização afro-asiática, que se desenrolou entre o final dos anos 1940 e o início dos anos 1960 e o movimento de integração européia expresso pela fundação da Comunidade Econômica Européia (CEE).

além do México. Contudo, os ambiciosos objetivos da Associação, realçados pela vastidão dos espaços geográficos que recobria, chocaram-se desde o início com as desigualdades econômicas internas dos países envolvidos. As divergências entre Brasil, Argentina e México e os demais integrantes do bloco teriam sabotado as metas de integração. Ao mesmo tempo, a ênfase generalizada dos países latino-americanos nos mercados internos limitou o potencial de crescimento na área da ALALC.

O seu fracasso teria sido reconhecido tacitamente pelo Tratado de Montevideú de 1980, que o substituiu pela Associação Latino-americana de Integração (ALADI), a qual recebeu a adesão de todos os integrantes de sua predecessora, porém, estabelecia metas menos pretensivas e mais flexíveis. Ou seja, mesmo considerando como objetivo de longo prazo a criação de um mercado comum, estimulava a realização de acordos comerciais limitados e uniões aduaneiras entre os países membros. Ao final da década de 1980, porém, a economia dos países sul-americanos demonstrava a severa desarticulação que tinham sofrido durante os anos de ditadura militar. O Brasil, particularmente, diferia dos demais, pois apresentava um crescimento do parque industrial, em contraste ao sucateamento do parque fabril argentino, por exemplo. Entretanto, Brasil e Argentina apresentavam problemas comuns em setores estratégicos, os quais eram agravados pela pressão do sistema financeiro internacional. Nesse sentido, a aproximação desses países, ao lado de objetivos específicos de cada um, correspondia a uma reação defensiva à acelerada transformação mundial. A considerar seus pesos relativos na periferia do sistema, a superação de antigas rivalidades visava a intensificar a cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços para suas economias, bem como aumentar o poder político e a capacidade de negociação dos dois países. A partir de acordos prévios de integração bilateral

entre Brasil e Argentina teria surgido, então, o Mercosul<sup>2</sup>. Entretanto, as relações entre o Brasil e os seus vizinhos sul-americanos responderam a apelos históricos contraditórios: isolamento, boa-vizinhança e liderança. Imagens e percepções dos dois lados, além das afinidades e diferenças, condicionaram a integração regional.

Entre os objetivos da pesquisa destacam-se: a tentativa de identificar como esse projeto de integração econômica e política, que já estava presente na pauta dos governos militares brasileiros, a despeito de suas especificidades, se vinculou à transição democrática e ao reordenamento mundial de fins da década de 1980 e início da década de 1990, cujas transformações econômicas trouxeram a necessidade de um desenho mais pragmático da política externa como instrumento para dinamizar as relações econômicas exteriores; o desenvolvimento de um exercício analítico de contraposição dos discursos oficiais proferidos em relação ao processo de integração à efetiva prática política, que pode ser aferida através do levantamento dos avanços concretos que foram realizados nesse sentido; e a análise do comportamento da diplomacia brasileira – sobretudo no período correspondente aos dois mandatos – o qual pode ser um importante indicativo das percepções, perspectivas e estratégias do Brasil em relação ao subcontinente.

A relevância desta pesquisa justifica-se pela tentativa de compreender as estratégias dos formuladores da política externa brasileira, cujo propósito era reforçar o entorno regional de forma mais assertiva e organizar o espaço sul-americano com mais autonomia perante o ordenamento mundial a partir dos anos 1990, especialmente a partir de 1995.

---

<sup>2</sup> O passo inicial da aproximação foi a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE), em julho de 1986. Em novembro de 1988, desenhou-se a meta de um mercado comum, no prazo de dez anos, fixada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Em julho de 1990, os governos dos dois países resolveram acelerar o processo de integração, antecipando para 31 de dezembro de 1994 o estabelecimento o mercado comum bilateral. Em seguida, entrou em vigor o Acordo de Complementação Econômica (ACE -14), prevendo a redução gradual das tarifas alfandegárias, até a sua completa eliminação.

Para fins de facilitar a exposição, o trabalho foi organizado em quatro capítulos. No primeiro são feitas algumas considerações teóricas acerca do processo do reordenamento mundial e qual foi a orientação do governo Cardoso frente à mesma. Também são feitas considerações teórico-metodológicas acerca da história do tempo presente e da história política. No segundo, *Bases da Política Externa no Governo Cardoso*, há uma apreciação do processo de integração regional, à luz do reordenamento mundial vislumbrado a partir da década de 1990, com o objetivo de definir o contexto em que se articulam os seus principais paradigmas. Ainda nesse capítulo, é feita uma análise do conceito de integração, com ênfase nos anos 1990, bem como uma diferenciação entre política interna e externa, com um enfoque especial na diplomacia presidencial desenvolvida por Fernando Henrique, a qual pode ser vista como um vetor importante no processo de integração regional.

No capítulo seguinte, *Ações e percepções do governo Fernando Henrique Cardoso*, são analisadas as gestões dos Ministros das Relações Exteriores na era Cardoso, Luís Felipe Lampreia e Celso Lafer, para identificar possíveis mudanças a partir da orientação de ambos chanceleres, bem como apreciar a sutil inflexão da política externa brasileira entre um e outro mandato de FHC. Nesse capítulo será analisado, também, o significado do discurso diplomático.

O quarto capítulo – *O Brasil e a América do Sul* – analisa a experiência do Mercosul e do Pacto Andino como norteadores da construção do espaço regional, e a atuação do Brasil na América do Sul através da frente andina e da frente platina. Na conclusão, procura-se esboçar uma reflexão mais abrangente, situando o lugar da integração sul-americana na política externa de Fernando Henrique e procurando identificar suas principais limitações.

### **1.1. Considerações Teóricas**

Importante característica, que particularizou a gestão Cardoso no período em que assumiu Presidência da República, foi a combinação de, por um lado, um maior poder nacional do país, graças à estabilização monetária e aos atrativos representados por suas dimensões econômicas, incluindo sua participação no Mercosul; e, por outro, a atuação do Presidente ao protagonizar a Diplomacia Presidencial. Segundo Sérgio Danese, o Itamaraty foi o responsável pela elaboração do conceito, uma vez que o próprio Mercosul fora, segundo ele, construído a partir do poder da diplomacia presidencial, pela capacidade que ela tem de mobilizar burocracia e gerar fatos políticos com conseqüência, ao mesmo tempo em que lida com poucos recursos e se sustenta em um poder nacional relativamente reduzido (DANESE, 2001: 108). Conforme salienta João Paulo Alsina Soares Júnior, a partir de 1995, o Brasil passou a contar com um mandatário claramente consciente da importância da política externa para seu projeto de governo e interessado em traçá-la pessoalmente (ALSINA JR., 2003: 06).

Como um dos objetivos desse trabalho é analisar os acordos regionais – em andamento e aqueles concluídos pelo governo brasileiro – e as diversas iniciativas governamentais de integração sul-americana, considero importante levantar a ressalva de Luiz Felipe Lampreia, na qual afirma que ainda que o progresso tecnológico nas telecomunicações e a velocidade na repercussão dos acontecimentos políticos e econômicos tenham encurtado o prazo de que se dispõe para avaliar a realidade, continua a ser absolutamente essencial saber distinguir, de um lado, os fenômenos efetivamente novos e, de outro, os desdobramentos de tendências do passado. Nesse sentido, mesmo que o reordenamento mundial tenha privilegiado o fortalecimento da integração regional, há que se considerar, também, o redirecionamento do Brasil em relação à



América do Sul como uma continuidade no âmbito da política exterior do país (LAMPREIA, 1999: 09).

Essa ressalva é válida porque, muitas vezes, segue-se a tendência de associar políticas externas específicas a determinados governos. Logo, é importante considerar a possibilidade de trabalhar com um enfoque e distanciamento que não localizam linhas divisórias da política externa dos períodos definidos pelos mandatos presidenciais. Esse enfoque está mais voltado para a identificação de percepções, perspectivas, estratégias e valores que sustentam a política externa de diferentes governos.

Nesse sentido Ricardo Sennes trabalha com a noção de “matriz”, a qual diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país, e busca determinar a forma como ele concebe o sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas possibilidades, recursos, fraquezas e capacidades de ação internacional; projeta os interesses e objetivos dos outros agentes que atuam no sistema internacional, e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível (SENNES, 2003: 87).

Para esse autor, o aumento da atuação brasileira na América do Sul pode ser compreendido a partir do progressivo relaxamento do ordenamento da Guerra Fria e da redução da presença condicionante dos Estados Unidos, que permitiram o aparecimento de novos projetos de cunho regional, os quais começaram a se concretizar, acompanhando um processo generalizado do sistema internacional. Portanto, a partir da segunda metade dos anos 1980, diversos sistemas e subsistemas regionais readquirem autonomia deixando de reproduzir a dinâmica bipolar global. Esse novo cenário produziu um impacto significativo na forma de inserção internacional de países como o Brasil, uma vez o que âmbito regional passou a ser considerado um espaço privilegiado para sua ação.

Dentro dessa discussão relacionada à inflexão da política externa, não só brasileira, mas da orientação das políticas exteriores dos Estados em geral, caberia a ressalva feita por Luis Fernandes, que destaca duas dimensões da mesma: a política externa como política de Estado, que reflete os interesses mais permanentes e consolidados do Estado brasileiro e a política externa como política de governo, que reflete as prioridades, o estilo, a ênfase e o tom definidos pelas forças que ocupam, em diferentes períodos, o comando do poder executivo nacional. Para Fernandes, como política de Estado, a agenda externa do Brasil emanaria da sua condição de Potência Média, de dimensões continentais, situada no coração da América do Sul. Ao se confrontar, a partir desta condição, com as brutais assimetrias que caracterizam o sistema internacional, o Brasil sempre teria se orientado pelo objetivo de preservar e ampliar a sua margem de ação autônoma no mundo. Assim, apesar de o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso ter sido responsável pela consolidação de um modelo econômico interno calcado no binômio liberalização-desnacionalização, sua política externa teria se mantido reticente em relação à criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) nos moldes propostos pelos Estados Unidos, por entender que isso tolheria a capacidade brasileira de ação autônoma e enfraqueceria sua liderança regional. Por isso mesmo, tratou de fortalecer o Mercosul como marco alternativo de integração ao longo de seus dois mandatos (FERNANDES, 2004: 26).

De modo geral, para analisar a política externa de integração sul-americana durante o governo de Cardoso pode-se estabelecer como premissa as noções de política externa de Estado e de governo, uma vez que tanto condicionantes estruturais – como localização geográfica – mais vinculados à política de Estado influenciam no fortalecimento das relações sul-americanas, como, também, a política de governo, que privilegiou este aspecto de acordo com as diretrizes mais diretas da administração Cardoso.

Em relação aos conceitos de política de Estado e política de governo, cabe destacar que num cenário de mudanças nacionais e internacionais, a continuidade da política externa deve receber tanta atenção quanto a ruptura, pois estará sinalizando a manutenção de um mesmo projeto político ao longo do tempo. Entretanto, é importante evitar a formulação de análises baseadas somente nos conceitos de política externa, consubstanciados nos discursos diplomáticos, pois é no contexto prático das políticas, no cotidiano das relações entre os Estados, na interação do doméstico e do internacional, que o discurso ganha sentido.

Além dessas discussões suscitadas pelo objeto do trabalho, a análise da política exterior sul-americana entre os anos 1995 e 2002 levanta algumas questões teórico-metodológicas referentes à revitalização da *história política* e a afirmação da noção de *história do tempo presente*.

É importante considerar que o estudo do político no âmbito da História tem sido objeto de intenso debate, e, como afirma François Dosse, esse campo, como perspectiva de análise, tem um percurso paradoxal. Nos anos 1960 e 1970 havia uma convicção de que tudo era político, contudo, a partir do momento em que o político estava em toda parte, ele não estava em lugar nenhum, tendo perdido sua autonomia. Mas, desde os anos 1980, assiste-se ao seu renascimento, o qual coincide com a inflexão global das ciências humanas, que começam a se questionar sobre a “porção refletida da ação humana” (DOSSE, 1995: 377).

A partir dos anos 1980 multiplicaram-se as manifestações de um retorno da história política. A mesma aproveitou as contribuições da história econômica e social, reforçou sua autonomia e selou novas alianças. Gérard Noiriel, ao invés de usar o termo “retorno” da história política, procura destacar as evoluções na maneira de explicar os fenômenos políticos (NOIRIEL, 1998: 167). Segundo o historiador, é inegável que a história política se beneficiou – no período recente – de suportes institucionais que nenhum outro campo de pesquisa pôde reivindicar. No

plano da educação, foram criados vários institutos de História Política, no modelo do Instituto de Paris; no campo da pesquisa, a mesma se beneficiou pela criação da Fundação Nacional de Ciência Política e pelo Instituto de História do Tempo Presente. Além disso, foram criados inúmeros centros e institutos de pesquisa em ministérios, desejosos de construir sua própria história política. Ainda no campo da pesquisa, ela sofreu estímulo porque o tema Estado, abandonado até a Segunda Guerra Mundial, voltou a ser objeto de estudo. Mas, se todos esses exemplos de revitalização circunscrevem-se à França, cabe destacar que foi lá que a mesma sofreu as mais duras críticas.

O caso brasileiro, como destaca Ângela de Castro Gomes, só é compreensível a partir de uma remissão aos debates interdisciplinares travados no âmbito internacional, como por meio da compreensão do impacto dramático trazido pelo restabelecimento do autoritarismo e da aberta repressão política, particularmente desde os fins da década de 1960. Segundo a autora, portanto, não é nada casual que os anos de 1970 sejam os do florescimento de uma literatura que elegeu os temas da política brasileira como o seu centro nervoso, “expandindo” o entendimento de política, e incorporando à história, definitiva e legitimamente, o tempo presente como período primordial de análise (GOMES, 1996: 65).

Ângela de Castro Gomes procura frisar a importância de se focar as relações entre história e política – sobretudo história política e ciência política – uma vez que é só a partir dos anos 1960 que ocorre uma disseminação dos cursos de ciências sociais no Brasil (graduação e pós-graduação) nas universidades; com o aumento do interesse editorial pela publicação de textos políticos; e também com os crescentes contatos entre historiadores e cientistas políticos, que passaram a sinalizar novos tempos para tais relações interdisciplinares e para o pensamento político brasileiro (GOMES, 1996, p. 60).

Entretanto, a história política suscita questionamentos que tangenciam a própria evolução deste campo de pesquisa. Importante discussão colocada a partir de sua revitalização foi a questão da autonomia do político. Para René Rémond, “a política é uma atividade que se relaciona com a conquista, exercício e prática do poder, e a definição do objeto da política vincula-se àquilo que tem relação direta com o Estado e a sociedade global, mas não se reduz a isso: ela se estende também às coletividades territoriais e a outros setores por esse movimento que ora dilata e ora encolhe o campo político” (RÉMOND, 1988: 444). Para Rémond, estudar a história do político é estar convencido de que ele existe por si mesmo, professar sua consciência própria e uma autonomia suficiente para ser uma realidade distinta. Entretanto, o próprio autor argumenta que seria ingênuo acreditar que o político escapa às determinações externas, uma vez que a decisão política é resultante de uma multiplicidade de fatores. Noiriel afirma que tal delimitação traz subjacente a idéia de que existe na história uma instância que comanda as outras. Daí, o desejo de Rémond em fazer uma “história total” (NOIRIEL, 1998: 169). Tal argumentação talvez se justificasse no início dos anos 1990, “uma vez que a crise de paradigmas impactou o campo das ciências humanas forçando-as a rever suas ambições totalizadoras e suas explicações racionalistas/materialistas” (GOMES, 1996: 63).

Nesse sentido, cabe destacar que a análise de um objeto no âmbito das ciências humanas pode privilegiar o seu aspecto político sem trazer subjacente a noção de que é o político que domina as demais instâncias. No caso da análise da política externa de integração sul-americana, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, o foco central está nas relações políticas estabelecidas pelo Estado brasileiro no âmbito externo. Entretanto, tais relações têm uma dimensão econômica, a partir do momento que se assina um acordo de integração física entre Brasil-Bolívia, por exemplo; uma dimensão cultural, quando o foco recai sobre o estudo das bienais do Mercosul, uma dimensão social, quando se consideram as

dificuldades de integração entre os países com taxas de desigualdade social tão evidentes; uma dimensão político-militar, quando se analisa o histórico das rivalidades no Prata ao longo de décadas. Enfim, o político só tem sua autonomia na medida em que pode constituir-se como um campo de pesquisa para analisar determinado objeto, mas não o suficiente para explicar toda a complexidade social. Privilegiando-se a atuação externa do governo brasileiro entre 1995 e 2002, a discussão se expande, não só devido à análise do aspecto político dessa atuação, mas, também, porque, no âmbito das relações internacionais, o objeto de estudo não se restringe à atuação dos estadistas, ao contrário, incorpora a ação de indivíduos, instituições, empresas privadas, partidos políticos, igrejas, movimentos sociais, culturais e de opinião, entre outros.

De acordo com Ângela de Castro Gomes, a re-significação da história política, dentro do quadro mais geral de transformação das ciências sociais, permite o levantamento de algumas orientações inovadoras e fundamentais sobre a questão tanto da autonomia como da própria ciência política. Em primeiro lugar, “a história política não só não é redutível a um reflexo superestrutural de um determinante qualquer de outra natureza, (seja econômico, ou não) como goza de autonomia ampla, sendo espaço iluminador e influenciador da dinâmica global da realidade social; por outro lado, a história política não reclama para si atributos especiais, numa inversão do que é próprio dos paradigmas estruturalistas” (GOMES. 1996: 63). Daí considerar a questão da autonomia da história política em sua complexidade: não é reflexo direto de uma estrutura dada, nem se explica pela vontade consciente do indivíduo. É parte da história a ação deliberada dos indivíduos, mas a mesma está diluída em suas múltiplas determinações.

Outro aspecto importante que deve ser analisado dentro do campo da história política é o estudo das relações internacionais, e, a partir daí, a distinção entre esses dois campos e a ciência política. Como o objeto desse trabalho é a política externa de integração sul-americana no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, são válidas algumas considerações. A

história política, as relações internacionais e a ciência política têm em comum um objeto clássico: o Estado e suas manifestações. A ressalva feita, todavia, é que as relações internacionais teriam como objeto de análise a atuação externa do Estado; e o alargamento de sua importância (supra-Estado, interdependência, relação entre política interna e externa) não poderia prescindir dos métodos da história e da ciência política para sua compreensão.

A questão em torno da constituição de um campo próprio para o estudo das relações internacionais é motivo de forte discussão entre analistas e pesquisadores. Entretanto, a partir do momento em que se considera a vinculação entre a *política interna* e a *política externa* dos Estados, é difícil estabelecer análises dissociadas. Por conseguinte, a utilização de conceitos próprios para cada uma dessas disciplinas, bem como a definição de um estatuto próprio, muitas vezes confundem os cientistas sociais. No estudo da política externa de integração sul-americana procura-se centrar as análises no comportamento do Estado brasileiro no âmbito externo, mas não divorciamos tal atuação da complexidade interna da sociedade brasileira. Soma-se, ainda, o argumento de que devido à impossibilidade de se examinar a história das relações internacionais do Brasil, como um todo, esse trabalho privilegia a política exterior do governo de Fernando Henrique no espaço sul-americano, pois, desse modo, são analisados aspectos mais determinados dentro do conjunto das relações internacionais.

Segundo Pierre Milza, foi a partir da relação entre a política interna dos Estados e os relacionamentos que estes mantêm com as outras unidades políticas que se desenvolveram duas escolas distintas: a da história política e da história das relações internacionais. A historiografia das relações internacionais, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizou-se por uma forte crítica à história diplomática oficial (MILZA, 1998: 365). Pierre Reunovin e Jean Bateste Duroselle, na obra *Introdução à história das Relações Internacionais* (1964), trataram de aspectos da política interna para a compreensão da política externa. Nessa obra, entretanto,

ambos consideravam a política interna dos estados como chave-explicativa para a compreensão do jogo internacional. A história política, por sua vez, como foi citado anteriormente, influenciada pela evolução da sociologia e da ciência política, também passou a se preocupar com as relações entre o interno e o ambiente internacional. Exemplos dessa linha são os trabalhos de Raymond Aron (1962) e Marcel Merle (1984) e a própria tese de René Rémond (1959). A partir dessa data, o fator externo não parou de ganhar terreno, seja pelos trabalhos realizados em Nanterre, seja pelos estudos da Fundação Nacional de Ciência Política, do Comitê de História da Segunda Guerra Mundial ou do Instituto do Tempo Presente, todos na França.

De acordo com Paulo Roberto de Almeida, no caso do Brasil, a evolução da produção historiográfica sobre a política externa do país vivenciou um progressivo afastamento da visão apologética e oficialista do passado para uma substituição por uma abordagem crítica e independente, ainda que balizada por análises e conceitos retirados de teorias e modelos vinculados à ciência política e à sociologia do desenvolvimento (ALMEIDA, 2004: 53).

Nei Canani ao analisar os modelos de ordem doméstica e ordem internacional e seus correlatos política interna e política externa, compara-os a *tipos-ideais*, que podem ser úteis para facilitar a aproximação a uma realidade complexa e heterogênea, pois traduzem aspectos e dimensões de uma mesma realidade política, sendo a especialização acadêmica uma das responsáveis pela busca de uma maior demarcação dos campos, favorecida pelo desenvolvimento das relações internacionais como ciência social autônoma. Para o autor, não se pode ignorar que cada área de estudo persegue uma problemática própria, tendo em vista a singularidade da política externa dos Estados em relação a sua política interna. “As questões colocadas pelos campos são diferentes, uma vez que a inserção internacional dos Estados se processa numa arena distinta daquela em que se dão os jogos de política doméstica. Enquanto as relações internacionais têm se ocupado da questão do poder no âmbito do sistema internacional, a história



e a ciência política voltam-se, sobretudo, para as relações de poder no interior dos Estados” (CANANI, 2004: 13).

Retomando Fred Haliday, *Repensando as relações internacionais* (1999), Canani chama a atenção para o argumento do autor, no qual cada nível de análise, o nacional e o internacional, gozaria de uma autonomia parcial, mas a sua separação, como campos de estudo, estando um confinado à ciência política e outro às relações internacionais, teria provocado grandes danos à interpretação. A hipótese de Canani é que os diferentes níveis de análise justificar-se-iam por corresponder a diferentes conformações nas relações de poder estatais, as quais guardariam pouca relação entre si. Na ótica da política internacional, os Estados relacionam-se como atores unitários na comunidade internacional, enquanto que na política interna a contraposição relevante não se daria entre os Estados soberanos, mas entre Estado (ou governo) e sociedade, encontrando-se o poder estatal, neste último caso, perpassado pelos interesses dos atores sociais. Nessa análise, Canani destaca a diferença entre a ordem interna, assentada no Estado de direito, com poder de coerção sobre os cidadãos, e a ordem internacional, próxima do Estado de natureza, em que cada Estado perseguiria uma política de poder livre das restrições ou condicionamentos de uma força superior supraestatal. Não havendo poder de coerção ou regulação capaz de deter os Estados na busca de poder, seus únicos limites estariam nos cálculos de oportunidade, levando em conta o poder de Estados rivais e a constante possibilidade de articulação de uma situação de equilíbrio de poder. (CANANI, 2004: 13-14). Segundo o autor,

“o fato é que os Estados não desenvolvem relações desinteressadas entre si, tendo sempre o objetivo último de garantir, através das relações internacionais, um melhor nível de bem-estar para as suas populações ou um maior controle de recursos de poder. Nesse processo, fatores internos como o regime político, tamanho e características da população, dimensões do território ou modelo de economia são necessariamente mobilizados, de forma que quaisquer que sejam os resultados dessas relações, os mesmos serão usados com o objetivo de legitimar políticas de difícil implementação no âmbito doméstico, aumentando a coesão interna ou

fornecendo justificativas para medidas impopulares. Por outro lado, a maior ou menor coesão política e social de um Estado, sua maior ou menor dotação ou disponibilidade de recursos, assim como os interesses dos grupos no poder ou que o disputam, condicionam o tipo de inserção externa de cada Estado, gerando efeitos em toda a comunidade internacional. Assim, ao considerar fenômenos sociais em sociedades inseridas numa comunidade internacional, dificilmente será possível caracterizá-los como tendo causas unicamente endógenas; reversamente, acontecimentos internacionais apenas excepcionalmente poderão ser compreendidos sem referência às realidades nacionais. Frequentemente teremos uma combinação de fatores internos e externos a explicar seja o comportamento internacional dos Estados, seja o sentido das mudanças na ordem doméstica” (CANANI, 2004: 14).

Com efeito, o autor pondera ser razoável pensar que essas relações não sejam constantes no tempo e no espaço, podendo sofrer variações ligadas à forma e ao regime de governo, grau e tipo de participação política da sociedade e características da ordem internacional. Em alguns casos, tem-se uma coincidência de objetivos, da forma que a política externa espelha a correlação de forças domésticas ou a orientação do grupo hegemônico. Em outros, há um deslocamento entre a política interna e a externa, com os setores da burocracia responsáveis por cada âmbito do poder estatal apresentando diferentes graus de permeabilidade às demandas da sociedade ou de grupos de pressão. Numa terceira situação, constata-se tensões entre as diretrizes da política externa e as orientações da política doméstica, com aproximações em algumas áreas ou temas e divergências em outras (CANANI, 2003: 05). Logo, ainda que se possa qualificar a forma de interação entre o doméstico e o internacional, a existência da mesma e a necessidade de estudá-la parecem fora de questão.

Desse modo, o estudo das relações exteriores de um Estado é um aspecto da política em seu sentido amplo. Tanto a história, a ciência política, como as relações internacionais reivindicam problemáticas próprias. Cabe ao historiador estabelecer seus referenciais teórico-metodológicos e analisar o comportamento do Estado no âmbito externo de acordo com categorias que se amoldem às definições mais gerais das ciências sociais. A especialização é

válida na medida em que fornece mais instrumentos de análise. Entretanto, o comportamento do Estado a nível externo também se vincula à história política, uma vez que este é seu objeto por definição.

Mas o debate política interna *versus* política externa suscita uma questão referente à definição do termo política externa (ou exterior), bem como um esclarecimento sobre quem seriam os responsáveis por sua elaboração, sobretudo se prevalece a idéia de que as decisões internas dos Estados são a chave explicativa para o jogo internacional. Segundo Paulo Vizontini, a política exterior enfocaria a orientação governamental de determinado Estado à propósito de determinado governo em conjunturas específicas. E a interação conflitiva ou cooperativa das políticas externas deveria ser considerada como parte de um sistema mundial, constituindo, então, no seu conjunto, a política internacional.

Nesse âmbito, duas questões seriam fundamentais na análise da política externa: quem formula e como ela se articula com a política interna. Segundo Vizontini, os rumos e decisões da política externa não são definidos pelo conjunto do bloco de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. De acordo com o autor, graças à “porosidade” do Estado moderno, *lobbies* e grupos de interesse conseguiriam confluir em determinadas áreas da política externa. Daí ser imprescindível detectar em proveito de quem ela é formulada para determinar a direção que a mesma estaria sendo conduzida. E, a articulação entre política interna e externa constituiria o elemento chave e não linear para a compreensão de tal processo. Em última instância, “a política externa resultaria dos parâmetros da formação social que lhe dá origem, e da articulação complexa desta, ao meio internacional” (VIZENTINI, 1999: 08).

Nesse sentido, assume especial relevância na análise da política externa a identificação das mudanças na inserção internacional de um país ao longo do tempo. Como o cenário internacional está em constante transformação, é em geral bastante difícil avaliar se a alteração na

política externa se deve a modificações conjunturais no ambiente no qual se opera ou a uma formulação alternativa do “interesse nacional”<sup>3</sup>.

Desse modo, os pronunciamentos diplomáticos podem ser vistos como indícios fundamentais para se avaliar as alterações da percepção da realidade internacional e construção de interesses na política externa, ainda que não sejam os únicos indicadores das mudanças. Segundo Nei Canani, pode-se afirmar que “os pronunciamentos oficiais sugerem de forma mais ou menos sutil as transformações na base de poder em que se assentam as relações internacionais, na orientação ideológica do governo, ou ainda na correlação de forças domésticas que servem de apoio a um determinado projeto político” (CANANI, 2003: 08).

Os discursos proferidos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como a produção textual dos Ministros das Relações Exteriores no período em questão, serão tratados como fontes primárias desta pesquisa. Luiz Felipe Lampreia, chanceler no primeiro mandato presidencial de Cardoso, publicou em 1999, *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*, livro compilando, segundo o próprio Fernando Henrique, os grandes temas que teceram a ação externa entre os anos de 1995-1999. Entre eles destacar-se-iam os seguintes: a prioridade da consolidação e aprofundamento do Mercosul; a sua ampliação na perspectiva de integração sul-americana; a defesa dos interesses brasileiros no processo de integração hemisférica, de aproximação com a União Européia e nas negociações comerciais na OMC; o acesso à alta tecnologia; o contínuo aprofundamento do compromisso brasileiro com a proteção dos direitos humanos e da preservação ambiental; o avanço da participação do país no regime de não-proliferação de armas de destruição em massa. a consolidação de uma rede de parcerias

---

<sup>3</sup> O termo *interesse nacional* está entre aspas dada a dificuldade de se definir tal conceito. De acordo com Demétrio Magnoli, o termo corresponde ao conjunto de metas e objetivos do Estado na sua interação com o sistema internacional, tal como definidos pelas elites dirigentes. Os interesses nacionais, segundo o pensamento realista, são pragmáticos e não se confundem com valores ideológicos ou religiosos (MAGNOLI, 2004: 48).

estratégicas bilaterais com países importantes; o aprimoramento dos processos internos de elaboração da política externa, mediante a criação de mecanismo inovadores de diplomacia pública e de diplomacia federativa.

Celso Lafer, por sua vez, publicou em 2001, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, no qual procura oferecer uma interpretação das “forças profundas” explicativas da política externa brasileira. Ao discutir as relações entre mudanças e continuidades, riscos e oportunidades, o livro examina a construção da identidade internacional brasileira no século XX, com ênfase nas origens históricas da formação e consolidação nacionais assim como seus condicionamentos externos, tais como vizinhança sul-americana e as relações assimétricas com os grandes centros de poder. Confundem-se, na obra, as reflexões do acadêmico com as experiências oriundas da diplomacia, pois sua análise combina o ângulo externo do estudioso de relações internacionais e o ângulo interno de quem viveu, na prática, as possibilidades e limites do embate entre os conceitos e a realidade. Tais fontes servem como substrato para as análises, pois ao mesmo tempo em que sinalizam objetivos, refletem os limites de atuação desses “formuladores de política externa”.

Mesmo que já tenha sido feita a ressalva da importância em se evitar a formulação das análises de política externa consubstanciadas somente nos discursos diplomáticos, há que se considerar a relevância dos mesmos como fonte de pesquisa, pois é no contexto prático das políticas, no cotidiano das relações entre os Estados, na interação do doméstico e do internacional, que o discurso ganha sentido. Os discursos de Fernando Henrique Cardoso, desde a época em que era Ministro das Relações Exteriores no Governo de Itamar Franco, já sinalizavam para a importância de se valorizar a América do Sul, “nosso entorno regional”, pois, segundo o Chanceler Cardoso tal integração nos daria mais possibilidades de ação autônoma no

nível externo. Essa idéia-força transformar-se-ia numa importante iniciativa diplomática de Fernando Henrique quando Presidente.

Tal iniciativa culminou nas reuniões de Presidentes da América do Sul, cujos discursos proferidos nas Cúpulas de Brasília (2000) e Guayaquil (2002) demonstravam a vontade política brasileira de avançar a cooperação econômica e política sul-americana, através da necessidade de integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Da segunda cúpula, resultou a assinatura de duas declarações conjuntas, uma sobre Integração, Segurança e Infra-estrutura para o Desenvolvimento, e a outra sobre o estabelecimento de uma Zona de Paz Sul-americana, além da iniciativa com os vizinhos amazônicos para o desenvolvimento socioeconômico da região. Apesar do ceticismo de muitos analistas, era possível perceber, ao menos, uma mudança de rumos da política externa brasileira.

Porém, mesmo que a análise da política externa envolva a interpretação dos pronunciamentos oficiais, ela dificilmente será conclusiva se ficar restrita a eles. O discurso diplomático é por natureza, pouco concreto, de modo que a simples constatação de certos conceitos nos pronunciamentos oficiais não é suficiente para a avaliação da natureza da política externa analisada.

Cabe, ainda, tecer algumas considerações referentes à noção de afirmação do tempo presente, o qual vincula-se, mas não se confunde, com a história política. Segundo Gerard Noiriel poder-se-ia definir história do tempo presente (HTP) como um “campo de pesquisa que se interessa por uma certa fração do passado cujos atores ainda estão vivos” (NOIRIEL, 1998: 175). Daí a possibilidade de compreender porque as questões políticas são largamente privilegiadas. A principal particularidade da HTP, comparada com outras correntes e instituições da história contemporânea, residiria no fato de que ela rejeita as barreiras tradicionalmente existentes entre a ciência histórica e a memória coletiva.

A partir do século XIX, a institucionalização da história como disciplina universitária fundou-se sobre a ruptura entre o passado e o presente, atribuindo à história a interpretação do passado e sustentando que somente os indivíduos possuidores de uma formação especializada poderiam executar corretamente essa tarefa. A partir de então se outorgava ao historiador a autoridade para “falar” do passado. Foi nesse quadro de afirmação dos historiadores profissionais que se colocou uma condição indispensável para se fazer uma história científica: a visão retrospectiva. Segundo Marieta Ferreira, a história como disciplina possuía um método de estudo de textos que lhe era próprio, tendo uma prática regular de decifrar documentos, e vinculava a noção de objetividade a um distanciamento em relação aos problemas do presente. Assim só o recuo no tempo poderia garantir uma distância crítica (FERREIRA, 2000: 02). Desse modo, os traços só poderiam ser interpretados se tivessem sido arquivados. Gerard Noiriel exemplifica essa noção afirmando que um evento produzido pertenceria à história, mas, para que se tornasse um elemento do conhecimento histórico erudito, era necessário esperar vários anos para que os traços do passado pudessem ser arquivados e catalogados (NOIRIEL, 1998: 47).

No século XX, a história recente continuou estigmatizada. A escola dos *Annales* privilegiou o medieval e o moderno. A impossibilidade de recuo no tempo, aliada à dificuldade de apreciar a importância e a dimensão da longa duração dos fenômenos, bem como o risco de cair no puro relato jornalístico, foram mais uma vez colocados como empecilhos. Segundo Ferreira, ao valorizar o estudo das estruturas, dos processos de longa duração, a nova história atribuiu às fontes seriais e às técnicas de quantificação uma importância fundamental. Em contrapartida, ao desvalorizar a análise do papel do indivíduo, das conjunturas, dos aspectos culturais e políticos, também desqualificou o uso dos relatos pessoais, das histórias de vida, das autobiografias. Ancorada em princípios que sustentavam a necessidade do distanciamento temporal do pesquisador frente ao seu objeto, criavam-se limitações para o trabalho com a

proximidade temporal, temendo que a objetividade da pesquisa fosse comprometida (FERREIRA, 2000: 06).

Josefina Cuesta destaca entre as razões para explicar a (re)emergência da história do tempo presente, a aceleração da história, vivida desde os anos 1960, a partir da revolução da memória artificial (eletrônica), a quebra do fetichismo do documento escrito, a introdução da memória oral, e a demanda de um certo grupo de historiadores reclamando o direito de cada geração pensar – e escrever – sua própria história, enriquecendo a produção historiográfica com as interrogações de seu próprio momento sobre a história. Para Cuesta, a história do tempo presente permite a análise histórica da realidade social vigente e a relação entre atores e testemunhos e os próprios historiadores. Sua delimitação temporal é dinâmica e móvel, se identificando com o período cronológico dos próprios atores. O limite final é aberto e flexível e o historiador trabalha com processos abertos. O início vincula-se à perspectiva temporal do historiador: ou relaciona-se com a sobrevivência de testemunhos e atores (memória viva), ou remonta o início do processo vigente (e inacabado) (CUESTA, 1993: 25).

Para Eric Hobsbawm, o tempo presente é o período durante o qual se produzem eventos que pressionam o historiador a revisar a significação que ele dá ao passado, a rever as perspectivas, a redefinir as periodizações, isto é, a olhar, em função do resultado de hoje, para um passado que somente sob essa luz adquire significação (HOBSBAWM, 1993). Segundo o autor, “a despeito de todos os problemas estruturais da história do tempo presente, é necessário fazê-la. Não há escolha. É necessário realizar pesquisas com os mesmos cuidados e com os mesmos critérios que os outros tempos exigem, ainda que seja para salvar do esquecimento, e talvez da destruição, as fontes que serão indispensáveis aos historiadores do terceiro milênio” (HOBSBAWM *apud* FERREIRA, 2000: 10).



Para Luisa Passerini, a necessidade de justificar a HTP talvez esteja vinculada à noção comum entre os historiadores de que o presente implica em ruptura, descontinuidade, surpresa. A autora, reportando-se a Hannah Arendt, afirma que o presente é uma lacuna, mas essa lacuna não é um mero intervalo, e sim um campo de forças gerado pelo esforço do homem para pensar (PASSERINI, 2002: 214). Daí a possibilidade de dar uma inteligibilidade ao tempo presente.

#### Segundo François Dosse

O historiador do presente inscreve a operação historiográfica na duração. (...) Pertencendo ao tempo que ele estuda, ele é obrigado a situar, a pensar em si mesmo, com relação ao seu objeto como agente de conhecimento e não como simples vetor ou ectoplasma. Esse olhar retrospectivo induz uma releitura de toda a produção histórica, uma reavaliação do acaso, do fato em sua singularidade e assim sua desfatalização. Disso resulta, portanto, toda uma problemática nova sobre as escolhas dos atores no sentido de uma visão mediana entre contingência e encadeamento, entre relato e estrutura. O presente não é mais tanto concebido como o lugar de uma passagem contínua entre um antes e um depois, mas assim como concebe Hannah Arendt, como uma ‘lacuna’, entre passado e futuro (DOSSE, 1995: 393-394).

François Bédarida, por sua vez, observa que “a complexidade crescente real do mundo contemporâneo é que complica a tarefa do historiador, reforçando o processo geral de sofisticação crescente do conhecimento histórico” (BÉDARIDA, 1998: 224). Desse modo, os problemas que se colocam para a HTP são os mesmos que se colocam para todas que buscam uma explicação da realidade social: “o problema da coerência e do sentido, e o problema da globalidade” (BÉDARIDA, 1998: 227). E, mais ainda, como acrescenta Chartier, retomando Paul Ricoeur e Michel de Certeau: “em que condições se pode considerar um discurso histórico como verdadeiro, isto é, como capaz de produzir, com o auxílio de instrumentos e categorias próprios de uma determinada configuração do saber, um conhecimento adequado da realidade que constituiu o objeto?” Para ele, a questão permite, pela própria natureza de suas preocupações, “reconhecer a historicidade fundamental das condições de produção e de validação do saber

histórico, atrelando nosso ofício à exigência do conhecimento verdadeiro que o fundamente” (CHARTIER, 1998: 218).

Tangenciando questões referentes à história política e à história do tempo presente, cabe destacar, ainda, que a história reivindica os objetos da política com um certo “atraso” em relação à ciência política propriamente dita. Como destaca Ângela de Castro Gomes, “o fundamental é marcar a “área de aproximação” entre historiadores e cientistas sociais, assinalada tanto pela presença de questões de interesse comum – como temas político-culturais –, sobretudo vivenciadas no tempo presente, quanto por um novo papel assumido por esses intelectuais cada vez mais atuantes na mídia, embora de forma muito diferenciada (GOMES, 1995: 64).

Analisar a “era FHC” dentro da perspectiva da história do tempo presente suscita muitos dos questionamentos levantados acima. A produção historiográfica sobre o período ainda está sendo construída, mas já existem estudos importantes, seja em revistas especializadas, seja em artigos ou capítulos de livros mais recentes de política externa. A Revista Carta Internacional, por exemplo, acompanhou os dois mandatos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e produziu um importante material de pesquisa, com análises positivas e negativas sobre os mesmos. Em relação à integração sul-americana, cabe destacar que já existem trabalhos significativos sobre o tema, como o de Darc Costa, *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*, editado em 2003; *O Mercosul e a Integração Sul-Americana: mais do que Economia*, editado pela Fundação Alexandre de Gusmão, após um encontro entre acadêmicos, realizado em Fortaleza, em 1996, coordenado por Roberto Da Matta e Felix Pena; e *Globalização e Integração das Américas: Hegemonia e Contra-Hegemonia* (vol. 4), editado em 2005 e coordenado por Theotonio dos Santos.

Eric Hobsbawm, em *Nações e Nacionalismos*, animava-se ao afirmar que a coruja de Minerva, que traz sabedoria, já estava rondando o seu tema de investigação. Parafraçando o

autor, é possível justificar tal pesquisa, que trata do tempo presente, como objeto de estudo, pois os desdobramentos da política de integração regional mantêm atualidade no contexto interno e externo do Brasil e da América do Sul, onde se reconhecem poucas certezas no sistema internacional. Nesse sentido, considerando a década de 1990 como ponto de partida para a análise da política externa de integração sul-americana no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, parece ser necessário avaliar os paradigmas (ou a falta deles) nessa época, para, então, esboçar as linhas norteadoras da atuação do presidente e dos formuladores da política externa brasileira.

Para Nei Canani, a volta do país à democracia, alterou as condições em que a política externa vinha sendo formulada ao longo do regime militar. Com a consolidação democrática, não apenas as decisões de política externa passaram a depender de aprovação parlamentar, como a cooperação diplomática se viu forçada a abandonar seu “insulamento burocrático”, tendo de articular de alguma forma os distintos interesses da sociedade na formulação da política externa (CANANI, 2003: 17). Paulo Vizentini afirma que durante o governo Collor, com a nomeação de Francisco Resek para o Ministério das Relações Exteriores, o Brasil teria se afastado de sua anterior diplomacia mundial e multilateral, uma vez que o Itamaraty teria sido esvaziado de muitas de suas atribuições. Durante o governo de Fernando Henrique, tal processo teria sido aprofundado, na medida em que este órgão representaria um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista da “Era Vargas”, à qual o Presidente estava disposto a dar fim. De acordo com Vizentini, Fernando Henrique transferiu as atribuições econômicas do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Economia, ao mesmo tempo em que assumiu pessoalmente sua dimensão política, com a introdução da diplomacia presidencial. Tal estratégia teria legado ao Itamaraty a função de se ocupar dos aspectos técnicos e burocráticos das iniciativas políticas e econômicas decididas fora do Ministério. (VIZENTINI, 2003: 93-94).

Letícia Pinheiro, por sua vez, afirma que, em relação ao plano de formulação da política externa, após o regime militar, testemunhou-se a manutenção de uma prática já consolidada, na qual o Itamaraty contava com relativa autonomia, ainda em função da forte especialização e prestígio que a agência diplomática desfrutava. Segundo a autora, nem a maior presença do Congresso na ratificação de decisões de política externa, conforme a nova Constituição (1988), chegou a tornar esta uma área de disputas políticas expressivas; ela registra, porém, a diplomacia presidencial como modalidade diplomática que veio se somar ao protagonismo do Itamaraty na formulação e condução da política externa brasileira, dando mais visibilidade e, por vezes, mais agilidade às decisões deste campo. (PINHEIRO, 2004: 53).

A despeito dessa análise em torno do protagonismo do Itamaraty na formulação da política externa, fato é que, a partir do momento em que rearranjos de interesses e novas correlações de força na política brasileira, assim como percepções conflitantes das características da ordem mundial pós-Guerra Fria definiram a pauta das discussões dos formuladores de política exterior, uma nova política internacional se define, refletindo a interação entre o doméstico e o internacional.

A bibliografia sobre a política externa brasileira durante os anos 1990 tende a convergir com a análise que define esta década como a da “dança dos paradigmas”, segundo Amado Cervo. Para este autor, o modelo de estado desenvolvimentista, em crise desde os governos Figueiredo e Sarney, sofreria um duro golpe com a administração de Fernando Collor, disposto a implementar medidas neoliberais, caracterizando o que Cervo define como “Estado normal”, em contraposição, justamente, ao período de sessenta anos anteriores da política exterior do Brasil. Segundo Canani, que estuda a política externa no governo de Itamar Franco, a partir de Collor, teria havido uma ruptura na tradição da política externa brasileira, marcada, entre outros fatores, por um afastamento do Itamaraty do tratamento das principais questões econômicas comerciais,

deixadas a cargo dos ministérios econômicos, e uma adesão incondicional do país aos programas do Consenso de Washington<sup>4</sup> (1985). Esse novo paradigma, porém, não teria sido implantado de forma incontestada, uma vez que a nova política externa teria encontrado dificuldades de legitimação dentro do Itamaraty, e mostrado hesitações ao longo do período. Conforme o autor, após a ruptura feita por Collor em relação ao paradigma desenvolvimentista, Itamar Franco o retoma, mas num contexto onde as características do sistema internacional implicariam numa total renovação desse modelo, o que acabaria revelando suas limitações e conjuntura. (CANANI, 2003: 15 - 16).

Nesse sentido retoma-se mais uma vez o objetivo do trabalho, que é analisar a era Cardoso dentro do contexto mundial do pós-Guerra Fria, para que se possam compreender os fundamentos norteadores da política exterior de integração sul-americana. Esse aspecto ganha destaque na apreciação porque existe uma discussão que procura ou identificar linhas de continuidade no processo de integração regional, ou definir tal processo como fruto do reordenamento mundial em curso desde meados da década de 1980, e que teve profundo impacto no Brasil. Segundo Sérgio Danese, a partir de 1995, teria havido um certo consenso entre os analistas de política exterior de que o Brasil, articulando-se entre o universal e regional, já demonstrava um esforço no sentido de consolidar um projeto de integração no subcontinente. Análises posteriores, que já avaliavam o comportamento da política exterior na era FHC, como as obras de João Paulo Alsina Soares Júnior, Letícia Pinheiro, Alcides Vaz, Paulo Vizentini, André Reis da Silva, entre outros, já destacavam uma inflexão da política externa no segundo mandato que sinalizava para um efetivo aprofundamento da integração regional.

---

<sup>4</sup> O termo Consenso de Washington foi cunhado pelo economista John Williamson, em 1989, para designar o conjunto de “sugestões” propostas pelo Banco Mundial (FMI e BIRD), que deveriam “guiar” os países subdesenvolvidos em sua adequação político-econômica no cenário Pós-Guerra Fria. Entre elas destacam-se: privatizações, controle de contas públicas, desregulamentação e abertura de mercados internacionais.

Mesmo que o objetivo seja analisar a regionalização da política externa, serão apresentados outros aspectos norteadores do governo FHC, como a busca de desenvolvimento através da multilateralização e universalização dessa política, a atuação do governo brasileiro frente ao aprofundamento do processo de globalização da economia, e a busca de autonomia em relação aos Estados Unidos, para que se possa compreender a resposta nacional aos novos desafios decorrentes do reordenamento mundial.

Como destaca Paulo Roberto de Almeida, alguns conceitos-chave da postura internacional de FHC foram revelados pelas noções de “inserção competitiva no mundo”, de “vocação universal do país”, de “integração com a economia mundial”, de “regionalismo aberto” e “globalização” e de “democratização das relações internacionais” (o que significava a busca de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU). Nesse contexto, a proposta de FHC de política externa se ajustava às diretrizes por ele formuladas para o Plano de Estabilização Econômica identificado primeiro com a introdução da Unidade Real de Valor (URV) e depois com o lançamento do Plano Real. Desse modo, afirmou ser necessário “promover ajustes estruturais” e manter a política de abertura para o comércio exterior” (ALMEIDA, 2004: 270).

Segundo Letícia Pinheiro, durante a gestão de Cardoso, “a política externa brasileira manteve sua histórica fidelidade aos princípios realistas na busca de autonomia. Sua satisfação, entretanto, passou a ser associada ao projeto de ajuste liberal da economia, que se traduziria pelos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais em vigor, com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção ao maior desenvolvimento” (PINHEIRO, 2004: 67). No decorrer de sua administração, entretanto, foi perceptível uma mudança na condução da sua política externa, pois, para satisfazer seu desejo de autonomia, percebido como condição para o acesso ao desenvolvimento, teria que abandonar uma tendência mais “adesista” em favor de maior ponderação e pragmatismo.

## **2. Bases da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**

---

O objetivo deste capítulo é elaborar uma análise teórica sobre os principais temas que permeiam a discussão sobre o processo de integração regional. Serão examinados o paradigma norteador da política externa brasileira nos anos 1990, a discussão teórica subjacente ao conceito de integração regional e os conceitos de política interna e externa, conjugados à diplomacia pública, ou presidencial. Farei isso através do confronto da bibliografia sobre o tema com os discursos presidenciais, que constituem a documentação primária desta pesquisa.

### **2.1. Paradigmas da política externa brasileira nos anos 1990**

O aspecto da articulação regional e da integração sul-americana na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso durante seus dois mandatos presidenciais tem como pressuposto a hipótese de que esta inflexão estaria vinculada ao reordenamento mundial processado a partir dos anos 1980. O final desta década assistiu ao término da Guerra Fria com a *Perestroika* e o colapso do campo soviético, à aceleração do processo de globalização da economia, da revolução científico-tecnológica, da competição econômica entre os países desenvolvidos e à formação de blocos econômicos, que acabaram agravando a já difícil situação internacional da América do Sul.

Dentro do contexto regional, a nova agenda internacional enfatizava a abertura dos mercados internos dos países periféricos e a redemocratização de seus governos. E, somado a esse quadro, estava a crise da dívida externa, que tornou os países sul-americanos extremamente vulneráveis às pressões de instituições econômicas e financeiras mundiais. Nesse sentido as alterações do cenário externo conduziram os países do subcontinente, de modo geral, e o Brasil,

em particular, a um retraimento político que se somou a várias áreas de atrito e de vulnerabilidade – um enorme passivo em termos de endividamento externo, uma grande dependência do fluxo de capitais internacionais, vários contenciosos comerciais, defasagem tecnológica em relação aos países desenvolvidos, entre outros.

A matriz da política externa brasileira e, conseqüentemente, suas estratégias e percepções, refletiram um esforço para incrementar sua inserção internacional com os recursos de poder de que dispunha. Tal orientação privilegiou o aumento de sua presença em todo continente sul-americano, evitando, sempre que possível, a influência de potências extra-regionais na área. Para Ricardo Sennes, essa inflexão da política externa brasileira teve profundo impacto no Brasil pelo fato de ser ele uma Potência Média<sup>5</sup>, a qual, no âmbito das relações internacionais, procuraria agir como um poder regional hegemônico, além de considerar o âmbito regional como espaço preferencial no engajamento político internacional e a arena em que vê mais diretamente envolvidos seus interesses (SENNESES, 2003: 110).

Para Rubens Barbosa, a prioridade especial atribuída pelo Brasil à América do Sul desde 1985, quando iniciou com a Argentina seu processo de integração – que posteriormente deu origem ao Mercosul – representaria uma virada de página na política externa brasileira. A resposta nacional aos novos desafios e aos efeitos negativos do reordenamento mundial

---

<sup>5</sup> Segundo Ricardo Sennes, o interesse acadêmico em analisar especificamente a ação internacional das Pequenas e Médias Potências cresceu significativamente em decorrência tanto da performance do movimento dos Não-alinhados como do surgimento de países industrializados entre as nações em desenvolvimento. A partir de então uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário, uma vez que tal conceituação escapa ao campo teórico do realismo tradicional, cuja perspectiva está voltada para a análise da estruturação e do funcionamento do sistema internacional a partir da ação das Grandes Potências. Dentre os aspectos importantes para a classificação das Potências Médias destacar-se-iam: o papel dos países frente aos processos decisórios internacionais, sua inserção regional, a dimensão e qualidade territorial e populacional, a produção agrícola, industrial, energética e mineral, o bem-estar e a integração nacional, sua capacidade militar, seu *status* diplomático, sua taxa de importações e exportações, entre outros. Após uma revisão teórica dos autores que discutem esse conceito, Sennes conclui que o traço mais marcante entre eles, ainda que em proporções e combinações distintas, é o fato de ocuparem, de um lado, uma posição intermediária no sistema internacional global com sua conseqüente condição de *system-affecting states* e, de outro, participarem intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. Seria na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacariam como atores relevantes, atuantes e estruturantes do sistema internacional.



caracterizou-se pela instituição de um bloco regional a partir da aproximação dos dois principais países sul-americanos (BARBOSA, 1994: 110).

Os acordos subscritos entre 1985 e 1989, entre Brasil e Argentina, mostram o objetivo de cooperação e integração para o desenvolvimento econômico dos dois países e da região do Cone Sul, e tiveram seu coroamento com o Tratado de Integração, cooperação e desenvolvimento, de 1988, que previa a formação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina, num prazo de dez anos. Segundo Rafael Balardin, “as políticas externas de Brasil e Argentina durante os anos 80 possuíam um caráter mais autonomista frente ao cenário internacional, devido às dificuldades resultantes da crise da dívida externa e do esgotamento de seus modelos econômicos”. Porém, a antecipação da criação do Mercosul, de 1998 para 1994, não concedeu tempo necessário para o amadurecimento do projeto, nem para adaptações das economias. A análise de Balardin aponta para a seguinte conclusão

O Mercosul acaba sendo transformado em uma associação (e não integração) neoliberal, em que se visava apenas à desregulamentação econômica e à liberalização comercial. Além de se tornar comercialista, o Mercosul também deixou de lado a cooperação tecnológica. Isso se deveu, no Brasil e na Argentina, ao perfil da política nacional, que concedia acesso privilegiado ao mercado interno para os países industrializados e a retirada do Estado como agente econômico, seja fornecedor, interventor ou regulador. O Mercado Comum entre Brasil e Argentina, previsto por Sarney e Alfonsín, no Tratado de 1988 (para entrar em vigor em dez anos), transformou-se através do Mercosul numa Área de Livre Comércio, que só atingiria o *status* de União Aduaneira em 1º de janeiro de 1995, com a adoção da TEC (Uruguai e Paraguai teriam até 1996 para aderir a esta União) (...) Ocorre que hoje, em 2005, o Mercado Comum ainda funciona de forma incompleta, como é possível perceber nas perfurações da TEC (BALARDIN, 2005: 107-110).

Pode-se inferir, a partir da análise acima, que houve uma mudança no “plano original” da integração do Cone Sul e a efetivação da esfera regionalista como principal plano de atuação do governo brasileiro pôde ser vislumbrada mais claramente a partir da segunda metade da década de 1990, porque a primeira corresponderia à “crise da matriz multilateral e mundialista da política

externa do país” (VIZENTINI, 1997: 02). Conforme Amado Cervo, tal postura vincular-se-ia à “dança dos paradigmas”, na qual o pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais do Brasil desde 1990 não foi homogêneo. A questão do desenvolvimento – tema sempre associado à política externa do país – não havia desaparecido do horizonte da sociedade brasileira, mesmo com o encerramento do ciclo desenvolvimentista de sessenta anos (1930-1990). Mas essa estratégia tradicional de orientação da política externa, vinculada ao desenvolvimento, foi posta em dúvida porque se supunha que ela houvesse provocado a crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica dos anos 1980, e que não resistiria diante das transformações de ordem global ao fim da Guerra Fria.

Celso Lafer analisou essas modificações a partir de um ângulo mais positivo. Para ele, o esgotamento do “nacionalismo de fins” da década de 1980 reservaria um novo papel ao multilateralismo no século XXI. Com a globalização, “o mundo que o Brasil administrava como uma externalidade, internalizou-se, encerrando assim a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, que configurou o país no século XX” (LAFER, 2000: 260).

Cíntia Vieira Souto, numa discussão sobre as diferenças e conexões do bilateralismo e do multilateralismo na política externa brasileira, retoma Amado Cervo para rebater a argumentação de Lafer. Amado Cervo identificaria uma mudança importante com respeito ao multilateralismo e ao bilateralismo a partir da década de 1990. No período em que, de acordo com o autor, o Brasil imprimiu “orientações confusas e até mesmo contraditórias, à política exterior”, a diplomacia brasileira manteve forte presença nos fóruns multilaterais e houve um importante declínio no bilateralismo. No âmbito do multilateralismo, teria ocorrido uma mudança de caráter: “o multilateralismo foi eleito como meio de ação de uma nação desprovida de poder para realizar sua vontade”. A presença multilateral teria por objetivo “influenciar na definição de parâmetros

de ordem global buscando atuar sobre a regulamentação do sistema bilateral de comércio, sobre a arquitetura das finanças internacionais, bem como trabalhar os novos temas da agenda da globalização”. Os operadores da política exterior brasileira foram bem-sucedidos, na visão de Cervo, especialmente no manejo da questão dos direitos humanos e de temas ligados ao meio ambiente. Essa modificação, contudo, subtraiu energia do bilateralismo que, entregue ao descaso, teria se acomodado quanto ao papel dos grandes e pequenos (CERVO *apud* SOUTO, 2004: 04-05).

Em síntese, pode-se afirmar que, com o fim da Guerra Fria e o advento da economia global, a função diplomática do chefe de Estado ou de governo mudou de caráter. A rigor, eles passariam a ser uma espécie de promotores dos interesses comerciais de seus países no exterior. Isso teria feito com que, em grande medida, os chamados “interesses nacionais” se associassem ou se confundissem com os interesses empresariais. Paralelo a essa mudança estaria o enfraquecimento das relações bilaterais, com a depreciação do papel dos embaixadores, o crescimento dos fóruns multilaterais e a valorização da importância de delegações específicas. Nesse contexto é que a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, teria refletido a substituição de um projeto estruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político, por um de caráter comercialista.

Para João Paulo Soares Alsina Jr., é possível estabelecer três linhas de força da política externa ao longo dos anos 1990: a afirmação da dinâmica democrática brasileira e de seus desdobramentos no plano internacional (e vice-versa, ou seja, a influência do contexto interno sobre o processo político local); a tentativa de inserção competitiva do Brasil na economia mundial por meio da assimilação da lógica do livre mercado como elemento propulsor do desenvolvimento nacional; e a reiteração da compatibilidade entre os valores demonstrados pelos brasileiros e os pressupostos de uma ética cosmopolita relacionada ao respeito aos direitos

humanos, à preservação do meio-ambiente, ao combate ao crime transnacional, entre outros (ALSINA, 2003: 04). Desse modo, segundo o autor, poder-se-iam resumir as três linhas mencionadas em conceitos-síntese, que seriam os seguintes: Democracia, Mercado e Direitos Humanos. Entretanto, tais conceitos, por sua generalidade, não explicariam nem abarcariam todas as dimensões da política externa, mas seriam úteis para delinear o sentido geral das políticas adotadas.

Para Alsina Jr., com maior ou menor ênfase em alguma das dimensões expressas acima, a política externa não teria sofrido mudanças significativas ao longo do período que se inicia com a presidência de Fernando Collor e estende-se à gestão de Fernando Henrique Cardoso. A argumentação do autor sugere, porém, que a inexistência de rupturas importantes, não elide o fato de que houve modulações ao longo dos três governos cujos mandatos correspondem à década de 1990 e ao início da primeira década do século XXI. Daí, se recuperar o “hiato” Itamar Franco nesse período, que teria retomado, após a ruptura feita por Collor, o paradigma desenvolvimentista. Conforme analisa Nei Canani, tal retomada se deu num contexto onde as características do sistema internacional implicavam numa total renovação desse modelo, o que acabaria revelando suas limitações e conjuntura. (CANANI, 2003: 15 - 16).

Rodrigo Cerqueira utiliza a definição de Maria Regina Soares de Lima, para afirmar que “as mudanças na política externa foram mais pronunciadas entre o primeiro e o segundo governo civis, após a redemocratização, do que entre os dois últimos governos militares e o primeiro governo civil”. Desse modo, o autor percebe uma quebra de continuidade entre o modelo de inserção praticado pelo Brasil até o governo Sarney e as tentativas de reposicionamento internacional de Collor, a qual seria a chave explicativa para o contexto histórico da crise paradigmática da década de 90. A classificação de paradigmas comumente utilizada sobre os eixos da política externa brasileira baseia-se na classificação proposta por Rubens Ricupero,

referente ao período republicano, que se inclinou entre o *americanismo* e o *globalismo*<sup>6</sup> (LIMA *apud* CERQUEIRA, 2005: 48). Conforme Letícia Pinheiro, porém, ambos paradigmas teriam encontrado seu limite no início da década de 1990. Seguindo a mesma linha de Lafer, citado acima, Pinheiro afirma que o paradigma de inserção globalista teria chegado se esgotado no final dos anos 1980 devido à impossibilidade de se manter o modelo substitutivo de importações, dadas as alterações no plano externo provocadas pelo fim da Guerra Fria e pela aceleração do processo de globalização. Nesta perspectiva que seria compreensível a retomada do paradigma americanista no governo Collor. Para Rodrigo Cerqueira, “foi num contexto de inadequação do paradigma globalista que Fernando Collor de Melo subiu ao poder e tentou retomar o modelo americanista”. Retomando Letícia Pinheiro e Mônica Hirst, destaca três metas que se planejavam alcançar:

atualizar a agenda exterior brasileira, incorporando novas questões e considerando o novo *momentum* internacional, sobretudo em relação à postura defensiva do Brasil para o meio ambiente: construir uma agenda positiva com os Estados Unidos, aliviando as tensões nas áreas de propriedade intelectual e tecnologias sensíveis; e, por fim, descaracterizar o perfil terceiro-mundista da diplomacia do país, com um discurso que encarava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de agravamento da clivagem Norte-Sul (CERQUEIRA, 2005: 49)

Na análise do autor, o retorno do paradigma americanista foi posto à prova no curto período do governo de Fernando Collor, tanto por dificuldades na condução política e econômica da administração, quanto pela própria impossibilidade estrutural de sua implementação. Contudo, a impossibilidade de retomar o americanismo não significou um retorno ao globalismo, e mesmo que a ascensão de Itamar Franco tenha significado uma retomada parcial de alguns de seus

---

<sup>6</sup> De acordo com classificação de Letícia Pinheiro, a política externa brasileira poderia ser dividida em quatro grandes momentos: do início do século XX até o final da década de 50, e de 1964 a 1974, teria prevalecido o americanismo; já nos anos de Política Externa Independente (1961 a 1964) e a partir do governo Geisel (1974), o globalismo orientaria a inserção internacional do Brasil. A autora inclui, ainda, as variações *ideológico* e *pragmático* para o americanismo e *hobbesiano* e *grotiano* para o globalismo.

princípios, sua aplicação nos moldes dos anos 70 e 80 já não era possível. Embora Itamar Franco tenha estancado parcialmente o processo de liberalização, retomado a visão do Brasil como *global player* e diversificado os foros de atuação internacional, “os novos arranjos estruturais internos e externos impediram o retorno do globalismo e propiciaram o impasse que levou à crise de paradigmas da inserção internacional do Brasil” (CERQUEIRA, 2005: 50).

Segundo Cerqueira, “o governo Cardoso é especialmente promissor para análise de fontes domésticas de política externa, pois seu governo corresponde a um momento de falência de paradigmas da inserção internacional do Brasil”. Nas palavras do autor,

(...) diante da crise (...) o governo Cardoso se inicia confrontado com a necessidade de estabelecer um novo modelo de inserção internacional para o Brasil. O presidente traz para o Ministério das Relações Exteriores o embaixador Luis Felipe Lampreia, que inicia sua gestão reforçando o discurso da diplomacia pública como necessidade dos países democráticos frente aos novos desafios do cenário internacional e apontando como ferramenta apropriada ao Brasil a diplomacia presidencial. A resposta do Itamaraty à crise de paradigmas não é, portanto, um novo paradigma. Em meados dos anos 90, a chancelaria investe na retórica do debate doméstico sobre política externa, que deveria incorporar os mais variados grupos de interesse nacionais tanto na fase de formulação quanto no acompanhamento de sua execução (CERQUEIRA, 2005: 51).

É possível identificar, porém, uma leve inflexão no discurso diplomático brasileiro dentro da própria presidência de FHC, ainda que não admitida ou alardeada. Poder-se-ia dividir a gestão Cardoso em dois períodos no que se refere à política externa. Esses corresponderiam, grosso modo, aos dois mandatos presidenciais: 1995-1998 e 1999-2002. A hipótese de Alsina Jr. é que teria havido uma mudança na percepção do caráter do processo de globalização no segundo mandato, sobretudo a partir do fracasso da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Seattle em 18 de dezembro de 1999. Alsina afirma que,

Desse momento em diante, a diplomacia brasileira passa a ter uma posição mais assertiva no tocante à crítica do modelo vigente de estruturação da economia internacional, A percepção da injustiça representada pelas normas da OMC, tendencialmente favorável às nações

ricas, e pelo protecionismo dos países centrais, especialmente no que se refere ao mercado de produtos agrícolas, teria motivado o fim da inflexão mencionada (ALSINA, 2003, p. 5).

Conforme a análise dos discursos, pode-se afirmar que no primeiro mandato, a globalização aparecia como um desafio a ser encarado; a partir de 2000, já era perceptível o destaque dado aos efeitos assimétricos da mesma. Segundo André da Silva Reis, a política externa de FHC foi marcada pelo apogeu e crise do modelo neoliberal da inserção internacional do Brasil surgido no início da década de 1990, o qual rompia com a matriz desenvolvimentista, que remontava à década de 1970. Segundo Reis,

A matriz da política externa dos anos 1990 teve como pressupostos a adoção da abertura econômica, o abandono do discurso terceiro-mundista e a prioridade nas relações com as grandes potências e com o mundo ocidental. Entretanto, crescentemente, ocorreu a recuperação do discurso de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. A partir de 1999/2000, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal. Neste processo, o Mercosul e a América do Sul foram adquirindo importância fundamental para um novo modelo de inserção internacional do Brasil (REIS, 2004: 55-56).

Mas Alsina Jr. afirma, ainda, que não teria sido somente a impossibilidade de se lançar uma nova rodada de liberalização comercial em Seattle que teria motivado a inflexão do discurso. Merecia destaque, também, a série de crises financeiras pelas quais passaram os países “emergentes” a partir de 1997. O autor destaca a crise asiática, seguida pela Rússia e finalmente pelo Brasil, em 1998/1999, como provas da fragilidade dessas economias diante dos efeitos potencialmente explosivos do capital financeiro internacional. O autor considera, também que,

(...) no plano político, o crescente esvaziamento da Organização das Nações Unidas (ONU) patrocinado pelos norte-americanos ou a substituição das ações concertadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pelo consentimento plurilateral restrito da Organização do Atlântico Norte (OTAN) – no caso do conflito da Bósnia – a não-ratificação pelo senado dos Estados Unidos do CTBT (Tratado para

Banimento Total de Testes Nucleares), a acomodação, pelas grandes potências, das explosões de artefatos nucleares por parte da Índia e do Paquistão, entre outros eventos, teriam introduzido uma nota de cautela em relação à possibilidade de que estivesse havendo uma modificação estrutural do sistema internacional tão profunda a ponto de diminuir as clivagens e assimetrias existentes entre os *have* e *have nots* (ALSINA JR., 2003: 05).

José Flávio Sombra Saraiva, ao analisar a inserção internacional do Brasil no ano de 1997, afirmou que América do Sul teria sentido duramente os abalos das bolsas – assim como os “tigres de papel do Oriente”. Devido à perda rápida de reservas, à elevação brutal das taxas de juros e à entrada desenfreada de novos capitais voláteis, teria ocorrido uma limitação ao espaço de ação diplomática. Além disso, o processo decisório de política exterior teria tomado decisões pontuais diante da crise, animado pela capacidade técnica dos setores econômicos do governo. Contudo, tais deliberações teriam sido limitadas em seu escopo, dada a existência de elementos estruturais mais profundos que impediram que os acenos anteriores de autonomia internacional pudessem ser percebidos em 1997. Para Saraiva, os discursos de renovação diplomática não teriam ecoado como o desejado, devido, em primeiro lugar, à falta de percepção por parte da nação de que sua identidade não é mais fator de poder, como aqueles emanados dos grupos financeiros internacionais e dos grandes conglomerados econômicos vinculados a interesses estratégicos de certas áreas geográficas e Estados nacionais revigorados com a crise dos demais, principalmente localizados na América do Norte e na Europa, mas também na Ásia; em segundo lugar, porque teriam se definido para o Brasil objetivos internacionais prévios ao governo liderado por Fernando Henrique, mas que não teriam sido em nada modificados por ele (SARAIVA, 1997).

Segundo o autor,

Antes do plano Real, e já no governo Collor, optou-se por uma inserção internacional limitada para o Brasil. Essa nova opção, que pretendeu substituir ou fenecer o modelo de nacional-desenvolvimentismo, mostra-se hoje [1997] com todas as suas fraquezas. A reinserção brasileira, nessa nova concepção de corte liberal, reduziu o escopo da ação diplomática e o



peso relativo do país na cena global, A maneira como os processos de abertura econômica foram conduzidos nessa década demonstra perfeitamente essa tese. Retirou-se um modelo de inserção internacional e não se construiu outro em seu lugar. O ano de 1997 não poderia, portanto, ser muito diferente dos anteriores da presente década (SARAIVA, 1997).

Essa crítica elaborada por Saraiva esboça a posição de alguns intelectuais brasileiros frente ao modelo de inserção internacional do Brasil adotado por Fernando Henrique em seu primeiro mandato. Segundo o autor, tal inserção teria objetivos limitados e traria como consequência o agravamento da vulnerabilidade externa do país. Após as sucessivas crises econômicas que abalaram os países em desenvolvimento de modo geral, e o Brasil em particular, tornou-se perceptível uma sutil inflexão no discurso de Fernando Henrique já no fim do primeiro mandato.

Alsina Jr. acrescenta a essas suposições o fato de que a modulação do discurso percebida na transição do primeiro para o segundo mandato também poderia ser decorrência do fato de Cardoso cogitar a possibilidade de não poder mais ser reeleito. Tratava-se, desse modo, “de incorporar discretamente críticas da oposição no discurso da política externa como forma de anular, pela absorção, a validade da retórica oposicionista – sobretudo aquela propalada pela esquerda” (ALSINA JR., 2003: 05).

Na análise do discurso perante a Assembléia da República Portuguesa, em Lisboa, no dia 20 de julho de 1995, percebe-se o que o Presidente já havia incorporado o tema Globalização à agenda, pois afirmou que

(...) os brasileiros estão hoje convencidos de que não é mais possível alimentar projetos de desenvolvimento de caráter autárquico. A globalização da economia é uma realidade incontestável, e ficar a sua margem é um erro de graves consequências. Uma inserção eficiente na economia mundial tornou-se imprescindível a todas as nações. Não há, hoje, segundas ou terceiras vias (CARDOSO, Discurso perante a Assembléia da República Portuguesa, 2005)

Em pronunciamento proferido por FHC em uma conferência realizada no México em 20 de fevereiro de 1996, intitulada “*Impacto da Globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades*”, observa-se que o presidente inicia o mesmo afirmando que iria tratar de um tema que havia se incorporado definitivamente à agenda de todos os governantes contemporâneos, condicionando escolhas no plano nacional e no das ações externas: a Globalização econômica e os riscos e oportunidades que dela decorrem. No discurso afirma que

(...) Em países como o Brasil e o México, refletir sobre as implicações deste fenômeno, tanto do ponto de vista interno como externo, é mais do que um desafio intelectual: é uma necessidade vital (CARDOSO, *Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades*, 1996).

Fernando Henrique Cardoso continua o discurso afirmando que países como Brasil e México deveriam encontrar os meios e instrumentos de liderar os esforços de se integrar aos novos padrões de produtividade e competitividade, o que, segundo ele, seria a única forma de obter o necessário crescimento econômico sustentável numa economia globalizada. A seguir, o presidente discorre sobre as mudanças que ocorreram a partir de 1989, cujos efeitos da aceleração da Globalização revelaram os limites das teorias e das ideologias hegemônicas do século XX. Tal afirmação valeria para o marxismo (devido à mudança da natureza do Capital e do Trabalho), para o liberalismo clássico (em virtude das transformações na teoria das vantagens comparativas), bem como para a social-democracia (que sofre a crítica do esgotamento do *welfare state*). Fernando Henrique utiliza como argumento para a necessidade da inflexão da política externa a superação da tese defendida por ele e Enzo Faletto, na década de 1960, na obra clássica *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaios de interpretação sociológica*. Para FHC, na época da elaboração da Teoria da Dependência, o substrato do desenvolvimento na

periferia do capitalismo, especialmente na América Latina, era a internacionalização dos mercados. Porém, naquele momento, segundo FHC,

(...) um outro fenômeno se desenhava, difícil de ser percebido em todas as suas vertentes pela ótica conceitual dos anos 60: concomitante com a internacionalização dos mercados, o que estava ocorrendo, na América Latina e no Ocidente desenvolvido, era a internacionalização da produção, a qual traria uma impressionante expansão das correntes internacionais de comércio, que passaram a crescer muito acima das taxas de crescimento das economias nacionais. Antes, a regra prevalecente era a de que todas as fases da produção de determinado bem fossem processadas num mesmo país. Essa mercadoria era consumida localmente ou exportada. A proteção tarifária e não-tarifária, associada à estratégia de desenvolvimento prioritário do mercado interno, alimentou uma série de projetos nacionais de desenvolvimento baseados na industrialização protegida ou, como ficou conhecido na América Latina, no processo de substituição de importações (CARDOSO, Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades, 1996).

Fernando Henrique, afirma, ainda, que o modelo de substituição de importações teria se esgotado, basicamente, porque o conteúdo nacional da maioria dos bens teria diminuído e suas fases de produção teriam se internacionalizado. Essa tendência teria se fortalecido não apenas em razão do barateamento dos custos de produção (decorrente da revolução técnica e tecnológica), mas, também, devido a maior mobilidade dos fatores de produção e, ainda, da queda das tarifas de transporte e comunicações. Foi resultado, igualmente, da progressiva redução da proteção tarifária e não-tarifária, em sucessivas rodadas de negociação multilateral em foros como o GATT, patrocinadas principalmente pelos países desenvolvidos, mas que passaram a engajar também os países de industrialização recente, ávidos por novos mercados. Entre as conseqüências desse processo destacar-se-iam o enfraquecimento dos projetos de desenvolvimento nacional de caráter autárquico, fechado ao mercado externo, e o acirramento da competição entre os países – notadamente os em desenvolvimento – por investimentos externos. O presidente afirma, porém, que

(...) o acirramento da competição entre as nações não excluiu, contudo, a cooperação, que pode assumir várias formas. A principal delas tem sido a integração regional. A criação de mercados ampliados, seja sob a forma de zona de livre-comércio, seja, num patamar mais avançado, de união aduaneira, transformou-se num instrumento fundamental para os países em desenvolvimento, no quadro da Globalização. No caso do Brasil, o MERCOSUL tornou-se, no espaço de menos de uma década, no principal projeto da diplomacia nacional. O MERCOSUL atrai hoje para toda a região um volume crescente de investimentos de grande porte com impacto importante na geração de novos empregos. Estou, assim, convencido de que as políticas de integração regional podem ser mecanismos decisivos de combate aos efeitos mais danosos da Globalização (CARDOSO, Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades, 1996).

Para FHC, a Globalização contribuiria, também, para alterar o papel do Estado, cuja ênfase de ação governamental estaria dirigida, a partir de então, para a criação e sustentação de condições estruturais de competitividade em escala global. Desse modo, estando entre as conseqüências sociológicas induzidas pela Globalização - a dispersão de interesses, a fragmentação do Trabalho e do Capital - o cerne da ação política estaria justamente em criar um espaço político onde esses interesses se harmonizassem racionalmente. Assim, de acordo com o pronunciamento presidencial, a missão do Estado de direcionar o desenvolvimento (*steering capacity*) passaria a ser muito mais importante do que a “tentativa comprovadamente ineficaz de substituir a iniciativa privada na produção de bens e de serviços que não têm natureza essencialmente pública”. O presidente conclui o discurso afirmando que este elenco de desdobramentos das relações econômicas internacionais forneceriam poderosos elemento para por em xeque as teorias que procuravam explicar a realidade e, sobretudo, as estratégias políticas e econômicas tradicionais que os Estados procuravam seguir na busca de crescimento, entre outros motivos porque teria se tornado inviável separar condicionamentos internos e externos, bem como haveria se desenhado uma situação paradoxal, pois, segundo FHC,

(...) ao mesmo tempo em que a demanda por equidade aumenta em regimes democráticos, até como efeito da globalização da informação, ela é dirigida a um Estado que, em razão de seu novo papel, deve intervir menos e melhor, tendo opções cada vez mais restritas em termos de política econômica, em decorrência da necessária disciplina fiscal e austeridade de gastos públicos. Exatamente por isso, nunca foi tão importante a qualidade do trabalho político (CARDOSO, *Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades*, 1996).

Amado Luiz Cervo, no prefácio elaborado à obra de Heloísa Conceição Machado da Silva, *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*, afirmou que a era Cardoso esteve alicerçada sobre o equívoco conceitual de origem do termo “modelo substitutivo de importações”<sup>7</sup>, conduzindo as autoridades econômicas a afastar o modelo em prol da abertura como estratégia de desenvolvimento. Desse modo, Cervo coloca duas constatações ao alcance da crítica,

(...) assim como o processo de desenvolvimento conduziu a distorções que o pensamento econômico não identificou nem enfrentou, o processo de abertura não introduziu remédios de equilíbrio sistêmico que a racionalidade histórica requeria. Convinha, em 1990, tornar as formas do desenvolvimento estratégico em que se haviam alçado, corrigir as distorções do processo histórico (baixa exportação, ausência de internacionalização e desigualdade social) e controlar a abertura econômica com remédios de equilíbrio (incremento das exportações industriais, internacionalização econômica e inclusão social). O pensamento econômico brasileiro revelou sua fragilidade durante cinquenta anos e, quando se impôs sob a vestimenta neoliberal, aprofundou a dependência estrutural do país (CERVO *apud* SILVA, 2004: 15).

---

<sup>7</sup> A tese defendida por Heloísa Silva é de que haveria um equívoco no conceito *modelo substitutivo de importações* em sua formulação teórica e em sua relação com a política de desenvolvimento. Para a autora, tratar-se-ia de um conceito de terceira geração. O primeiro governo de Getúlio Vargas teria promovido a transição do paradigma liberal conservador do século XIX, convertido em paradigma da agroexportação pela República, para o paradigma desenvolvimentista. A experiência brasileira dos anos 1930-1940 serviu de campo de observação para os economistas da CEPAL, que a teorizaram na década de 1950. Crescimento, modernização, industrialização, mercado interno, emprego, renda, consumo, teriam sido objeto de práticas políticas e, depois, transformados em conceitos pelos economistas da CEPAL. A todas essas práticas e conceitos, teóricos posteriores denominaram *Modelo Substitutivo de Importações*. Contudo, não teria figurado para os três estadistas brasileiros que conceberam e implementaram um projeto de desenvolvimento da nação (Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel) a idéia de substituir as importações. Desse modo, a substituição de importações era a consequência, não fim, muito menos modelo.

Segundo Cervo, os economistas da era de Fernando Henrique Cardoso teriam rechaçado o “modelo substitutivo de importações” sem levar em conta que se tratava de uma falácia conceitual. Em virtude desse equívoco de interpretação, as autoridades econômicas do fim do século XX julgaram por bem que se haveria de por fim à *era Vargas*. No primeiro mandato, o discurso e a prática adotados por Fernando Henrique caracterizaram-se, então, por uma forte atuação no âmbito multilateral, balizada pelos pressupostos de uma nova ordem mundial iniciada na década de 1990. Baseado numa espécie de idealismo kantiano, calcado sobre as premissas de “mundo ideal” e de um ambiente de paz no âmbito internacional, FHC adotou uma política de governança global, tendo como pressupostos a idéia de que as regras de comércio seriam justas e transparentes, bem como defendidas e respeitadas por todos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), que o aumento do fluxo de capitais, devido ao avanço do processo de globalização econômica, criaria um sistema regulatório para tal prática, que o Conselho de Segurança das Nações Unidas seria a matriz de padrões e regras universais de segurança, e que assuntos como direitos sociais, humanos, das mulheres e das minorias seriam tratados em reuniões, o que acabou caracterizando a década de 1990 como a “décadas das Conferências”.

João Paulo Soares Alsina Jr, analisando a política externa e a política de defesa na era Cardoso, reforça essa percepção para o plano regional ao afirmar que a predominância da democracia em todo subcontinente, a existência de processos de aproximação comercial, baseados em uma identidade de valores (incluindo a tradição jurisdicista da região), à sombra da superpotência norte-americana no hemisfério, a baixa capacidade de projeção de poder (mesmo do Brasil), entre outros fatores, reforçariam a tese de que a América do Sul constituiria uma zona sem guerras. Para o autor, a severa crise fiscal do Estado, a ausência de percepções de ameaça

externa clássica (estatal) e a prioridade atribuída a programas sociais teriam contribuído para o baixo perfil adotado pela gestão FHC no setor de defesa. Segundo Alsina Jr,

(...) à tradição de cautela, jurisdicção e não-intervencionismo da diplomacia local, somou-se a noção de que as relações de força no plano internacional seriam cada vez mais limitadas em consequência, basicamente, da convergência de valores, da expansão do comércio e da crescente dificuldade de legitimação do recurso à guerra junto à opinião pública mundial (ALSINA JR. 2005: 08).

Segundo Amâncio Jorge de Oliveira e Janaína Onuki, se por um lado o Brasil, a partir da administração de Cardoso, adotou uma política de adesão às instituições e regras multilaterais, também como forma de manter a estabilidade regional, por outro, sua estratégia de inserção internacional tem como um dos pilares fundamentais a delimitação da região sul-americana como área de influência, via integração regional. Desse modo, o regionalismo e o multilateralismo complementar-se-iam no sentido de definir uma política externa “universalista”, que rejeitaria o alinhamento automático aos Estados Unidos, afirmando o exercício de sua hegemonia no plano regional. Para esses autores,

(...) a partir dessa perspectiva, o Brasil define sua estratégia de atuação no pós-Guerra Fria no contexto sul-americano em duas frentes distintas: na frente platina e na frente andina. A frente platina significou, historicamente, a área de maior potencial de conflito para o Brasil advindo de sua relação conflituosa com a Argentina. Na segunda metade da década de oitenta, o Brasil e a Argentina dedicaram-se a implementar medidas de confiança (*confidence building measures*), com acordos inclusive na área nuclear de forma que o obstáculo maior à integração sub-regional, no início da década de noventa já havia sido superado. Isso possibilitou que a política externa brasileira no plano regional fosse fundamentalmente apoiada no processo de integração Mercosul (...) a partir dos anos noventa o Brasil passa, de fato, a ter uma postura sub-regional mais assertiva. No âmbito da solução e conflitos da região andina, vale destacar o caso de conflito Peru-Ecuador, em que o Brasil atuou como mediador (...) Essa iniciativa caracterizava o objetivo do Brasil em liderar a resolução de conflitos ainda pendentes na região andina, através da via diplomática, e com isso aumentar a credibilidade internacional (OLIVEIRA & ONUKI, 2000: 18).

Essa linha de análise é corroborada por Ricardo Sennes, para quem o aumento da atuação brasileira na América do Sul pode ser compreendido a partir do progressivo relaxamento do ordenamento da Guerra Fria e da redução da presença condicionante dos Estados Unidos, que permitiram o aparecimento de novos projetos de cunho regional que começaram a emergir e se concretizar, acompanhando um movimento generalizado no sistema internacional. Portanto, a partir da segunda metade da década de 1980, diversos sistemas e subsistemas regionais readquirem autonomia, deixando de reproduzir a dinâmica bipolar global. Esse novo cenário teria produzido um impacto significativo na atuação internacional de países como o Brasil, uma vez que o âmbito regional é considerado espaço privilegiado de sua atuação. Esse projeto, em termos de dinâmica regional e hemisférica, iria demonstrar seus resultados políticos nos primeiros anos da década de 1990, quando se esboçariam os primeiros sinais de antagonismo entre os projetos de integração regionais dos Estados Unidos e do Brasil no que se refere ao espaço sul-americano (SENNES, 2003:110-113). Para Celso Lafer, a integração sul-americana significaria o aprofundamento da cooperação já existente no subcontinente, convertendo tal espaço num projeto político. Segundo Lafer, tal conversão seria uma consequência lógica de uma linha de ação de política externa voltada para adensar as oportunidades de cooperação ensejadas pelo alcance econômico da geografia do Brasil. Para esse autor,

São antecedentes e marcos deste programa de trabalho, representativos de uma 'força-profunda' de 'duração longa' que vem norteando a ação diplomática brasileira: a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio) de 1960, sucedida em 1980 pela ALADI (Associação Latino-americana de Desenvolvimento); o Tratado da Bacia do Prata de 1969; o Tratado de 1973 com o Paraguai, que levou à construção da hidrelétrica de Itaipu; o acordo tripartite Argentina, Paraguai e Brasil, de outubro de 1979, compatibilizando as usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus; o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978; o gasoduto Brasil-Bolívia inaugurado no primeiro semestre de 1999 – desfecho de iniciativas que, entre avanços e recuos, remontam à década de 1930 (LAFER, 2001: 57).



Entretanto, analisando os discursos proferidos por Fernando Henrique, percebe-se que no segundo mandato o tema da integração regional é retomado, entre outros motivos, como forma de fazer frente às assimetrias provocadas pelo aprofundamento do processo de globalização econômica. No discurso proferido em 30 de agosto de 2000, “*O Brasil e uma nova América do Sul*”, o presidente afirma que

Nós, da América do Sul, não temos por que aceitar as assimetrias que distorcem a economia globalizada. Temos o interesse comum de lutar contra as barreiras protecionistas que restringem o acesso de nossos produtos aos mercados dos países desenvolvidos. Temos o interesse comum em uma arquitetura financeira internacional estável e justa, que favoreça o investimento produtivo e evite ou minimize a ocorrência de crises. (...) A integração – comercial e física – é fator essencial para o futuro da América do Sul (CARDOSO, *O Brasil e uma nova América do Sul*, 2000).

Segundo o presidente, haveria, naquele momento, dois passos importantes ao seu alcance: primeiro, a convergência, em uma perspectiva de integração, dos dois grandes agrupamentos comerciais da região – o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina, com a aproximação crescente da Guiana e do Suriname – que constituiriam a espinha dorsal da América do Sul como espaço econômico ampliado; segundo, o avanço na identificação e na realização de eixos de desenvolvimento e projetos-chave de integração física<sup>8</sup>. Em relação à agenda comum sul-americana, que serviria como argumento para a integração regional, FHC destacou as preocupações quanto aos efeitos nocivos do crime organizado e do narcotráfico, cujos infratores beneficiar-se-iam da porosidade das fronteiras para ocultar suas atividades criminosas e torná-las

---

<sup>8</sup> Entre os avanços dados na integração física da região destacar-se-iam a pavimentação da rodovia BR-174, ligando Manaus a Caracas; a duplicação da rodovia do Mercosul, visando ao aumento do intercâmbio comercial, a construção e o início das operações do gasoduto Brasil-Bolívia, a interligação da rede elétrica à Argentina, em Uruguiana, e a possibilidade de compra de eletricidade produzida na Venezuela, graças à conclusão da linha de transmissão Guri a Boa Vista, além da valorização do transporte fluvial nos rios que cortam a América do Sul, destacando-se a entrada em operação da hidrovía Tietê-Paraná, viabilizada pelas eclusas de Jupia e Três Irmãos, no trecho brasileiro do Alto Paraná. Essa hidrovía tem como único obstáculo de porte o desnível de Itaipu, que não é servido por eclusas e exige o transbordo rodoviário de cargas.

mais rentáveis. Tal aspecto constituiria um desafio de grandes proporções, exigindo melhor atenção e medidas decisivas por parte das lideranças políticas em todos os países da América do Sul. Desse modo, conclui o discurso reforçando o caráter de “urgência” da integração sul-americana:

Nem é preciso dizer que esses são temas de grande alcance e que exigem exame atento e medidas que, em muitos casos, não são simples. Estão em jogo, aqui, assuntos de interesse direto para o povo brasileiro e para os nossos irmãos sul-americanos: o fortalecimento da democracia, o avanço no desenvolvimento econômico e social, a preparação para os desafios científicos e tecnológicos do século XXI, a integração econômica, a garantia da segurança pública (CARDOSO, O Brasil e uma nova América do Sul, 2000).

Sérgio Danese, analisando a diplomacia presidencial<sup>9</sup> no governo Fernando Henrique Cardoso, destaca dois fatores que contribuíram para a consolidação da mesma: a intensidade da agenda de política externa do Presidente e a ênfase dada no discurso diplomático à diplomacia presidencial. Graças a essa combinação da prática e do discurso, não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido (DANESE, 1999: 25-26).

Para esse autor, como um dos pilares da vertente da comunicação, os discursos cumprem, na diplomacia presidencial, três funções complementares de grande importância. Eles são, ao

---

<sup>9</sup> A diplomacia presidencial será trabalhada no ponto 1.2 desse capítulo. Entretanto é importante antecipar que para Danese, autor-referência para o estudo desse conceito, o governo do Presidente Fernando Henrique colocou a diplomacia presidencial, na vertente das visitas oficiais, no foco das atenções da mídia, da opinião pública, do Congresso e dos meios acadêmicos. A percepção geral era de que tal diplomacia estava sendo criada a partir do zero. Mas o autor argumenta que, independentemente das razões que obscureceram a memória da atividade diplomática presidencial brasileira anterior, abriu-se um espaço para a reflexão crítica e prospectiva sobre um tema que foi virtualmente inventado pela diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso e redescoberto pelo país graças à intensa cobertura da mídia às visitas e deslocamentos presidenciais – mesmo que nem sempre o interesse prioritário estivesse nos aspectos propriamente diplomáticos desses deslocamentos.

mesmo tempo, elemento central da interlocução presidencial – com os interlocutores imediatos e a opinião pública –, um documento substantivo de política externa e parte da memória e registro da própria atividade presidencial. Além disso, eles são a base unilateral por excelência da visita, a palavra autorizada do Presidente, a sua visão de política externa e da iniciativa de que está participando (DANESE, 1999: 456).

Em relação algumas questões teóricas suscitadas pela análise dos discursos, o autor destaca que os mesmos não são mera formalidade - ou pelo menos não deveriam ser. Eles constituiriam, então,

(...)momentos fundadores nos quais o Presidente poderia de forma muito refletida definir sua visão e expectativa com relação à visita, contextualizá-la na política que a determina, explorara pontos concretos – gerais ou específicos, internacionais, regionais ou bilaterais – de interesse da política externa, explorar o lado simbólico e gestual da visita através de menções ao país visitado, aos anfitriões e à parceria que se deseja fortalecer, descrever o seu país e a suas política e ainda mandar “recados” interno ou internacionais, valendo-se da atenção concentrada sobre o discurso se ele for bem trabalhado do ponto de vista da sua divulgação (DANESE, 1999: 457)

O problema central para que o discurso cumpra todas essas funções decorre, entre outros fatores, do caráter seletivo da mídia, que não concede muito espaço a eles – muitas vezes devido à sua complexidade relativa – preferindo dar destaque a entrevistas formais ou informais. A consequência é que a diplomacia pública ficaria prejudicada, pois a ênfase recairia mais no interno e no conjuntural que no externo.

Mas retomando-se o discurso pronunciado em 30 de agosto de 2000, “*O Brasil e uma nova América do Sul*”, observa-se que a posição assumida sintetiza, de modo geral, a referida inflexão da política externa brasileira entre o primeiro e o segundo mandatos. No entanto, o discurso guarda semelhanças com a atuação externa que se definiu, na década de 1990,

sistematicamente, por oposição às supostas expectativas de um de seus principais interlocutores – os EUA. Cabe destacar, então, o tratamento especial que deve se dar aos pronunciamentos oficiais do governo FHC, pois mesmo que enfatizem a inserção internacional do país via o aprofundamento da integração sul-americana - Mercosul e posterior aproximação com a Comunidade Andina - há espaço para uma posição mais reticente, que se vislumbra claramente na condução prática da política exterior.

Exemplo dessa situação é o caso das posições assumidas com relação às negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em que inúmeras vezes a posição de reticência – quando não de franca oposição – refletira uma percepção das intenções e preferências do principal interlocutor do Brasil, no caso os Estados Unidos, de rechaçar a iniciativa de liderança hemisférica do Brasil para o subcontinente. Seria também outro exemplo o caso do Mercosul, onde o Brasil resistira sistematicamente às propostas argentinas de agregar temas que ultrapassassem a mera supressão de barreiras comerciais e a proteção tarifária externa do mercado na região. Seja no âmbito do Mercosul, de sua extensão à América do Sul, ou da ALCA, a diplomacia brasileira teria apresentado uma imensa dificuldade para assumir uma liderança positiva, seja formulando a agenda seja propondo uma ação substantiva. As posições brasileiras tenderam a ser processualísticas, isto é, referirem-se a métodos e cronogramas e não à substância das negociações em pauta. A impressão dessa atuação é de que o país não quis, ou disse não querer, ou silenciou sem dizer não, em cada um desses fóruns, mas sem apresentar uma iniciativa com agenda substantiva ou modelo de integração definida a curto e médio prazo.

Analisando a inflexão do discurso de FHC é mister considerar se o aumento da vulnerabilidade externa não teria sido utilizado pela classe política brasileira para conceber a política externa como um instrumento para a resolução de problemas domésticos. Em decorrência

dessa redução da política externa a um papel ancilar com relação às políticas domésticas – sem simplificar a inter-relação entre esses âmbitos – há que se inferir se o governo não estaria rechaçando a definição de uma estratégia externa e contentando-se em controlar o caráter defensivo e reativo da diplomacia. Desse modo a política externa perderia um comando político e a diplomacia se submeteria a um controle burocrático. Tal posição poderia, inclusive, ser vista como uma tática reativa e defensiva, uma vez que as pressões externas identificadas com a abertura comercial teriam renovado esse sentimento de “cerco”. Daí a adesão às táticas dilatórias, como a adesão aos temas transnacionais dos direitos humanos, direitos dos povos, direitos ambientais, entre outros, os quais são tratados em forma de coalizão e tomam o lugar de uma política afirmativa.

Essas hipóteses e questionamentos sobre a atuação do governo brasileiro durante a era FHC são colocadas para desmistificar o caráter discursivo de aprofundamento da integração sul-americana, uma vez que a atuação do país a nível externo responde a uma multiplicidade de fatores, bem como se articula às demandas nacionais para a solução dos problemas internos. Mesmo que o reordenamento mundial operado a partir de fins da década de 1980 tenha possibilitado ao Brasil inserir tal iniciativa no discurso da política exterior como forma de aumentar sua inserção internacional a partir dos recursos de poder de que dispunha, é importante considerar até que ponto iria a influência da percepção herdada da Guerra Fria de que a única ordem possível seria a polarizada, e daí a noção de que só existiria uma só alternativa para todos os países: aderir aos Estados Unidos ou resistir a ele.

Desse modo, os paradigmas da política externa brasileira da década de 1990 perpassam essas hipóteses, definindo e orientando, de forma assertiva ou reativa, a formulação da política exterior do país. Como o objetivo é analisar tal formulação em relação ao aspecto da integração

regional, há que se considerar as reais motivações e interesses que influenciaram o Presidente, os diplomatas e os grupos de interesses que conduzem a elaboração dessas políticas de regionalização do Brasil.

Nesse sentido, justifica-se a abordagem desse aspecto que caracterizou – e particularizou – a administração de Fernando Henrique Cardoso, o arranjo sul-americano como resposta à hegemonia unipolar norte-americana. A análise dos discursos permite concluir que, grande parte da atuação de FHC representou uma resposta às mudanças no cenário internacional, tendo como esteio as particularidades nacionais. No próximo tópico será discutido o conceito de integração regional em contraposição à prática diplomática referente ao tema, para que se possa esboçar o que de fato foi teoria e o que corroborou a atuação do governo brasileiro.

## **2.2. A integração regional: teoria e prática da política externa brasileira**

O conceito integração regional, como termo aplicável aos fenômenos econômicos, surgiu durante a II Guerra Mundial e se tornou um importante recurso prático no que se refere à política econômica internacional e ao direito internacional público. Ele pressupõe que os países que se integram visem à cooperação econômica ou, como afirma Ubyrajara Brasil Dal Bello, que os mesmos estejam buscando sinergias que minimizem as suas respectivas limitações (BELLO, s/d). Condição básica para que se consolide esse processo macroeconômico centrípeto é a proximidade geográfica entre os países envolvidos. No caso sul-americano, o ponto de partida para a integração é o Mercosul cuja assinatura, embora tenha um cunho marcadamente econômico, significou a coroação de um projeto estratégico regional de natureza igualmente política. Pio Penna Filho afirma que um dos objetivos da integração é aumentar o poder de barganha dos membros, devido à força que subjaz aos blocos econômicos. Para este autor, o Mercosul aumentou o poder de barganha dos integrados quando conseguiu novas adesões na Comunidade Andina e, a partir daí, em conjunto, “teve uma conversação mais apropriada com os propositores da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)”. Para este autor, a integração regional faz parte da estratégia da política externa brasileira, que iniciou durante o governo Fernando Henrique Cardoso, de conter o avanço da ALCA e propiciar a integração no espaço sul-americano como condição prévia para a integração maior. O resultado dessa iniciativa teria se concretizado em Cuzco, no Peru, em dezembro de 1994, quando houve a assinatura do Acordo para criar a Comunidade Sul-Americana de Nações, o qual estaria baseado em três pontos: 1. diálogo político permanente; 2. estabelecimento de um acordo comercial entre a Comunidade

Andina das Nações e o Mercosul; e 3. a integração da infra-estrutura física da região. Segundo Penna Fº,

(...) seria mais inteligente que se fosse em conjunto para aquela [ALCA] integração, se não toda a América do Sul, pelo menos os países do Mercosul. Até isso foi colocado em dúvida em diversas ocasiões quando membros da integração ameaçavam debandar para outros lados ou apelaram para conversações bilaterais. Mas, nas discussões finais da ALCA em Miami em 2003 e em Puebla em 2004, viu-se um Mercosul unido, com uma linguagem única nas discussões a serem tomadas. O trabalho dos membros integrados, principalmente do Brasil, teve resultados concretos na unificação dos objetivos naquela discussão de integração continental. (...) Quando as conversações maiores na ALCA se complicam, fala-se no ‘quatro mais um’ ou o Mercosul tentar se entender diretamente com os EUA. (PENNA Fº, 2006: 71-76).

Jacques Ginesta, analisando as “políticas explícitas e implícitas” do Tratado de Assunção (1991), considera o Mercosul uma novidade no que se refere aos sistemas de integração precedentes, pois, ao atender às mudanças produzidas no sistema internacional, não privilegia somente a abertura dos mercados internos dos países membros, mas representa uma resposta às novas condições internacionais. Ao mesmo tempo, porém, se insere dentro do processo de convergência previsto no Tratado da ALADI, para a integração latino-americana, que traz como consequência jurídica a reafirmação das regras do GATT-OMC, bem como reafirma a convicção – que presidiu a criação da ALALC e ALADI – de que é necessária a ampliação dos mercados nacionais para acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Porém, comparando-o à ALALC-ALADI, ao Pacto Andino e ao Mercado Comum Centro-americano (baseados no modelo de substituição de importações), o autor retoma a Teoria da Integração, para comprovar o desequilíbrio na distribuição dos benefícios, quando os membros são países em desenvolvimento. No caso do Mercosul, o objetivo não seria simplesmente a criação e aumento do comércio no interior do bloco, nem tampouco o desvio de comércio, substituindo as importações de terceiros países por produtos da própria área, mas, sim, “a combinação das capacidades dos países



membros para unir recursos humanos, técnicos, financeiros e políticos para criar economias de escala e massa crítica para realizar inovação produtiva, econômica e social, com condições para uma distribuição equitativa dos benefícios entre os participantes”. (GINESTA, 1999: 99-101).

No que se refere às “políticas explícitas”, Ginesta afirma que no preâmbulo do Tratado de Assunção não é definido, de forma clara, o modelo de integração a que se propõe o Mercosul, o que o obriga a analisar a política dos Estados membros para ver se “implicitamente não existe um eixo político que condicione as ações dentro do Bloco”. Nesse sentido, a principal diferença, em relação aos sistemas de integração precedentes, é o aspecto político do modelo atual, que traria consigo o projeto nacional brasileiro, o qual experimentou grandes mudanças, desde 1974, frente aos Estados Unidos e aos vizinhos sul-americanos, especialmente a Argentina. Segundo Ginesta, a expansão produtiva e a ampliação do mercado brasileiro, a partir de 1967, criaram condições para dinamizar o intercâmbio e a cooperação. O Brasil se converteu em um importante abastecedor de produtos manufaturados e, logo, de bens de capital para a América Latina, bem como um receptor de recursos estratégicos (produtos agrícolas, matérias-primas e, até, produção industrial que complementava suas importações). Os projetos brasileiros tiveram êxito na Bacia do Prata, conseguindo inverter a correlação de forças favorável, anteriormente, à Argentina, e na Região Amazônica, cujos resultados, embora menos significativos economicamente, aprofundaram as relações entre os países. (GINESTA, 1999: 105).

De acordo com Paulo Vizentini, foi no governo de Ernesto Geisel que a política externa brasileira do período militar sofreu alterações. Nesse período, além do aumento das relações de cunho bilateral, especialmente com a Argentina, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica, em julho de 1978. A década de 1980, por sua vez, a despeito da profunda crise econômica, teria vivenciado o aprofundamento das esferas de cooperação regional, por meio da

criação da ALADI (1980). Na época da assinatura da Ata para a Integração e Cooperação Econômica (1986) e do Tratado de Integração e Cooperação Econômica (1988), respectivamente, consagrou-se o projeto brasileiro e foram lançadas as bases para o estabelecimento de um mercado comum. Segundo Vizentini, a integração era vista pelo governo brasileiro, como a base para aumentar a inserção internacional do país. (VIZENTINI, 2003: 70).

Para Ginesta, passados os primeiros anos da década de 1980, caracterizados pela crise geral dos países latino-americanos, em decorrência do pagamento dos juros de suas respectivas dívidas externas, seguiu-se um período onde o aumento do comércio regional favoreceu o Brasil, que pôde aumentar sua presença econômica na Bacia do Prata. Nesta linha de raciocínio Ginesta aponta as “políticas implícitas do Mercosul”, na sua perspectiva, eixo da integração sul-americana, como fundamentais para entender o conceito de integração que tangencia o projeto do governo brasileiro de cooperação regional. Segundo ele, na década de 1990,

(...) o Brasil tratou de cimentar sua liderança sul-americana em um entorno estável, pacífico e próspero, que, paralelo ao propósito de consolidar sua influência econômica, o protegesse de qualquer ameaça a sua segurança. Essa liderança lhe permitiria projetar seu papel no Atlântico Sul, o qual serviria de trampolim para aumentar sua presença na África, na Antártida e no Pacífico. Para isso, optou pela multilateralização de suas relações dentro da Bacia do Prata, e tratou de fazer o mesmo com o resto da América do Sul, através do projeto de formação da ALCSA. (GINESTA, 1999: 106).

Esta perspectiva, porém, deve ser matizada pelas inúmeras transformações sociais, políticas e econômicas das décadas que seguem 1970, pois os sucessivos governos militares, ao mesmo tempo em que modernizaram o parque industrial nacional, legaram um Estado com a pior distribuição de renda no mundo, com altíssimos índices de analfabetismo e pobreza. Paulo Vizentini destaca que os militares deixaram o Brasil na posição de “único país ao sul do Equador dotado de completo e diversificado parque industrial, ao contrário de seus congêneres do Cone

Sul, que desindustrializaram seus países, porém, como país periférico e em decorrência de ser um projeto concentrador de renda, isso não reverteu a dependência do Brasil, marcado por sérias distorções”. Vizentini destaca o fato de que

(...) tendo que manter submissa politicamente e excluída economicamente grande parte da população e optando por um modelo socioeconômico dinâmico, mas tendente às desigualdades, a burguesia brasileira gerou uma contradição insolúvel (encontrar mercado interno para a imensa base produtiva instalada), o que o obrigou a procurar caminhos de autonomia internacional (com acesso a novos mercados), uma prática que propiciava meios para a construção de um ‘Brasil potência’, antagonizando certas regras da ordem mundial. (...) Além disso, mesmo as conquistas materiais ‘nacionais’ passaram a ser ameaçadas pelo reordenamento internacional. O advento, relativamente tardio, do neoliberalismo, viria a cristalizar essas tendências (VIZENTINI, 2003: 73).

No início dos anos 1990, especialmente a partir do governo Collor, a elite brasileira mostrava-se indefinida quanto ao projeto nacional que iria seguir. Os grupos políticos passavam por arranjos e a sociedade definia importantes aspectos institucionais, uma vez que o novo governo era o primeiro eleito diretamente pelo povo, após vinte e um anos de ditadura militar. No plano interno, o governo Collor promoveu a abertura do mercado interno, privatizou importantes empresas estatais e reduziu drasticamente o papel do Estado na economia. De fato, ocorreu um processo de liberalização da economia brasileira, sob os auspícios do Consenso de Washington, no qual o Brasil abriu unilateralmente seu mercado interno. No plano externo, Vizentini aponta o contexto internacional do pós-Guerra Fria como chave explicativa para entender a política externa brasileira no início dos anos 1990; a queda do socialismo no Leste Europeu abriu espaço para teses com a de Francis Fukuyama, que apontava o “fim da História”, em razão do que considerava ser o trunfo definitivo do capitalismo ocidental, daí o desmonte do Estado brasileiro. Vizentini destaca, por exemplo, o fato de o Ministério das Relações Exteriores ter passado por um progressivo esvaziamento de suas funções, com a nomeação de Francisco Resek para dirigir a

pastas, “pois nele [Itamaraty] se encontrava um núcleo de resistência oposto ao projeto governamental”. Segundo Vizentini,

O Brasil afastou-se, em larga medida, de sua anterior diplomacia mundial e multilateral, voltando a alinhar-se aos Estados Unidos e a desenvolver uma política mais centrada nas Américas. Pior ainda, as novas teses vitoriosas com o fim da Guerra Fria foram adotadas sem resistência, não se utilizando da ampla margem de manobra que um país com as dimensões e a tradição diplomática que o Brasil possuía. Esse período é notadamente marcado por um processo de liberalização da economia brasileira, de retomada das relações subordinadas com os Estados Unidos e de abertura às proposições do FMI. (...) Formalmente, o objetivo da política externa de Collor era obter para o Brasil o acesso a novas tecnologias. Nesse sentido, a abertura comercial se daria de forma unilateral e sem um mínimo de reciprocidade de parceiros (e concorrentes) externos (VIZNETNI, 2003: 81).

Contudo, esse direcionamento da política externa brasileira não satisfaz às expectativas do governo, pois nos primeiros anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria assistiu-se à diminuição da intensidade da atuação dos Estados Unidos sobre a região sul-americana; abriu-se espaço, então, para a retomada do projeto de integração regional. Ou seja, o paradigma americanista já não podia mais ser retomado, ao mesmo tempo em que o globalista não o substituíria integralmente. Desse modo, o processo de integração, que até então havia sido dirigido por meio de protocolos setoriais, assumiu um caráter comercialista, de câmbio livre, de abertura geral e sem proteção setorial. Vizentini destaca que

a cooperação Brasil-Argentina foi transformada pela equipe da Ministra da Economia Zela Cardoso de Mello numa integração de incluía o Uruguai e o Paraguai, países que praticavam tarifas externas muito baixas, com o objetivo de acelerar a redução das nossas. Dito de outro forma, o eixo Brasília-Buenos Aires dos anos 80, de viés autonomista e desenvolvimentista, ganhou colorações neoliberais (VIZENTINI, 2003: 83).

Para Mônica Hirst, a crescente vulnerabilidade externa experimentada pela América Latina na década de 80, quando políticas industriais eram gradualmente abandonadas e substituídas por estratégias de livre mercado, contribuiu para diminuir as diferenças entre os

Estados da região, tornando-as menos efetivas em determinar vantagens e desvantagens recíprocas no subcontinente. Nem o término da Guerra-Fria nem a globalização reduziram as assimetrias interamericanas ou intralatino-americanas, daí serem descartadas como razão para explicar o fraco multilateralismo intra-regional. Hirst destaca, inclusive, que a América Latina seria [até 1995], a única região onde os Estados Unidos não enfrentaram a contradição entre a capacidade militar dominante e o relativo declínio econômico, fato este que os teria impedido de assumir a liderança mundial de forma plena desde 1989; ao contrário, à medida que os laços entre a América Latina e os Estado Unidos evoluíram, recentemente, ficando mais estreitos, motivados por convergências de política econômica, a influência norte-americana teria se ampliado nos assuntos econômicos e políticos do sub-continente. Na sua avaliação, o problema principal para a região seria a dificuldade em mudar de uma posição passiva para uma mais ativa, na medida em que os atores governamentais e não-governamentais implementam novas regras do jogo regional e global para lidar com essa agenda. Tais transformações configurar-se-iam no “desafio central enfrentado pelas instituições de governo interamericanas e intralatino-americanas. Por que o muito difundido governo democrático e a reforma econômica se mostraram insuficientes para fornecer impulso ao multilateralismo interamericano e intralatino-americano” (HIRST, 1995: 109).

O contraponto a esta conclusão, colocado por Hirst, dar-se-ia quando o Brasil é acrescentado no mapa, devido ao protagonismo do país no restabelecimento da cooperação econômica intra-americana, primeiro por sua participação no Mercosul e depois pelo lançamento do Acordo de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA, 1993). Hirst recupera, desse modo, uma característica que subjaz ao esquema de integração, a liderança sul-americana, uma vez que

A idéia do Brasil como potência regional está associada ao conceito de América do Sul como uma região *per se*, o que aprofundaria a

fragmentação da América Latina. O debate sobre se o Brasil possui ou não atributos necessários para se tornar uma potência regional não é novo, e tem sido uma hipótese perturbadora na política intra-sul-americana desde o começo da década de 70. Após um período de limbo durante a década de 80, quando o Brasil passou por ciclos de desordem macroeconômica e vulnerabilidade econômica externa, o conceito de Brasil como potência regional parece agora estar ganhando força novamente sob outras circunstâncias. A nova agenda de cooperação com a Argentina, as relações de comércio mais estreitas e mais sólidas com todos os países sul-americanos e a posição única do país como uma potência industrial na região são os aspectos mais importantes de um novo cenário Brasil-América Latina. Entretanto, como Hurriel já mencionou, a presença dos Estados Unidos na área ainda representa uma restrição às ambições do Brasil na região, ainda mais quando a convergência entre os Estados Unidos e muitos países da América Latina tende a se expandir (HIRST, 1995: 109).

A noção predominante, até então, residia na construção de uma integração regional que abrangesse especificamente o Cone Sul, com possibilidades de crescimento através de relações bilaterais dos membros do Mercosul com os demais vizinhos sul-americanos. A alteração, porém, se inicia durante o “interregno” Itamar Franco, cujo governo estancou o processo de liberalização econômica iniciado durante o mandato de seu antecessor. Fernando Henrique Cardoso, ao ser nomeado para dirigir o Ministério das Relações Exteriores, criou um conselho empresarial, reunindo representantes de 12 Ministérios, cinco órgãos públicos, Congresso e Sociedade Civil, para discutir as preferências e dificuldades da sociedade brasileira em relação à ALCA, na Seção Nacional da ALCA (SENALCA), visando a uma melhor comunicação entre o governo e os industriais, produtores e empresários, e solicitou à Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico do Itamaraty a organização de uma série de seminários e conferências com membros da própria casa e da sociedade em geral, com o propósito de definir as novas diretrizes da política externa. O resultado destes estudos foi o livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, de circulação restrita, apresentando as posições dos membros da sociedade civil convidados e as conclusões de diplomatas encarregados de redigir o texto. Como destaca Mariana Petry,

além de reconhecer a dificuldade de definir e implementar um projeto nacional completo, ocasionada pela complexidade do momento político em que o Brasil vivia, o documento faz análises sobre o cenário interno e internacional, o processo de globalização e as novas formas de posicionamento do país no exterior. Dentre outras idéias, o texto enfatiza a necessidade de levar em conta as dificuldades que o Brasil enfrenta para identificar os melhores caminhos de acompanhamento do processo de globalização e inserção internacional da política externa (PETRY, 2006: 22).

Como salienta Nei Canani, ao analisar a política externa no governo Itamar Franco, é durante a gestão de Fernando Henrique, como chanceler, que “a política externa brasileira esboça seus primeiros traços de mudança, redefinindo os vetores da inserção internacional do Brasil” (CANANI, 2004: 71). O novo governo, ao mesmo tempo em que procurou revalorizar a presença do país no cenário mundial, priorizou a integração platina e sul-americana. Fernando Henrique propôs a substituição do termo “América Latina” por “América do Sul”, por ser este mais condizente com o projeto brasileiro de integração, deu início à ampliação dos projetos de infraestrutura para viabilizar a integração entre os quatro países membros do Mercosul e buscou associação com o Chile e a Bolívia. Na gestão de Celso Amorim, seu sucessor na pasta, foram lançadas as bases para a criação da ALCSA, que deveria ser efetivada dentro de dez anos. Segundo Vizentini, esta estratégia representava uma clara reação ao estabelecimento do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), marcada para janeiro de 1994, cujo desdobramento possível era lançar bases para uma futura integração hemisférica. O esquema montado pelo governo brasileiro, visando à integração do sub-continente, tinha alguns pressupostos: “estabelecia que a Bolívia deveria fornecer gás natural ao Brasil e facilitar a adesão de outros países da Comunidade Andina; com o Chile foram assinados acordos de cooperação tecnológica, científica e técnica, criado o conselho Bilateral de Economia e Comércio e firmada uma comissão para estudar a ligação entre os dois oceanos; com a Colômbia, Guiana e Suriname a diplomacia buscou negociações bilaterais nas áreas de agricultura, meio ambiente, transportes,

repressão ao narcotráfico e controle da região amazônica; com o Equador e o Peru, além da manutenção da soberania e do desenvolvimento da Amazônia, a diplomacia brasileira tinha interesse em uma via interoceânica. Para a Argentina e o Chile [fortes candidatos a ingressarem no NAFTA, não tendo recursos econômicos para estabelecer uma competição com os Estados Unidos em relação a estes países], o Brasil procurou oferecer fatias de seu mercado, como forma de interessá-los na integração sul-americana”. Segundo o autor,

Manter a Argentina no Mercosul e comprometer o Chile com negociações sul-americanas era fundamental para esvaziar as pretensões de Washington. (...). Por outro lado, a América do Sul constituía o espaço natural para a projeção da economia brasileira. Um espaço cuja autonomia deveria ser preservada, pois, se estava se afastando dos grandes fluxos econômicos internacionais, estava igualmente se preservando dos conflitos armados e do grande jogo de poder mundial. (...) O custo relativamente baixo, tendo em vista as limitadas dimensões destas economias, e os ganhos de longo prazo, compensavam as eventuais perdas de curto prazo. Além disso, esse procedimento garantiu o acesso a mercados regionais pelos produtos industriais brasileiros, incapazes de concorrer em outras áreas do mundo. Quanto à integração regional, em dezembro de 1994 foi assinado o Protocolo de Outro Preto, que institucionalizava a estrutura intergovernamental do Mercosul, como processo decisório alicerçado no consenso entre os países-membros (VIZNETINI, 2003: 87-88).

Dentro da lógica de ação e reação é muito provável que a proposta de criação da ALCSA, juntamente com outros fatores, tenham pesado na decisão do presidente norte-americano Bill Clinton de relançar *The Enterprise for the Americas Initiative* (Iniciativas das Américas), que tinha sido proposta por George Bush em 1990, visando à formação de uma Área de Livre-Comércio das Américas, que abrangeria todo o continente americano até 2005. De acordo com Moniz Bandeira, a questão Alca/Mercosul se tornou o principal ponto de discussão entre o Brasil e os Estados Unidos, por envolver profundas contradições, nas quais interesses econômicos e estratégicos se entrelaçavam. O estabelecimento de uma área de livre comércio na América do Sul, tendo como núcleo o Mercosul, não convinha aos Estados Unidos, pois estes acreditavam



que o subcontinente integrado teria maior poder de barganha nas negociações econômicas.

Fernando Henrique Cardoso, ao assumir a presidência da República em 1995, herda a tarefa de consolidar a integração, uma vez que o Mercosul adquirira personalidade jurídico-institucional no ano anterior. Caracterizado por consolidar uma união-aduaneira para os países-membros (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), agregou Bolívia e Chile em sua vertente política e deu ao governo brasileiro a real dimensão das limitações e potencialidades do país.

Nesse sentido, característica fundamental da “era FHC” foi o fortalecimento das relações sul-americanas, especialmente no segundo mandato. Se o aumento das pressões no cenário internacional provocou essa aproximação, é importante destacar a trajetória política e acadêmica do Presidente, que tinha consciência de seu papel no âmbito internacional. Fernando Henrique, além de ter sido membro da CEPAL<sup>10</sup>, formulou as teses iniciais que deram origem à chamada “teoria da dependência”<sup>11</sup>, e participou ativamente das discussões sobre integração regional. Os “cepalinos”, além de defenderem o estímulo que deve ser dado ao mercado interno, afirmam que o Estado, e não o mercado, deve determinar onde serão feitos os principais investimentos, e quais setores devem ser privilegiados com isenções e insumos. Os “cepalinos”, identificados no Brasil como estruturalistas, receberam apoio expressivo do setor empresarial dos países mais avançados

---

<sup>10</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a partir da iniciativa do economista argentino Raul Prebisch, e tem sua sede em Santiago, Chile. Foi criada para coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

<sup>11</sup> Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto publicaram em 1969, pela Editora Civilização Brasileira, o Livro Dependência e Desenvolvimento da América Latina: ensaio de interpretação sociológica. O livro foi considerado um marco da sociologia latino-americana por oferecer um esquema de interpretação com ênfase na dinâmica política entre as classes e grupos sociais, no interior de cada país da América Latina, quebrando o simplismo de considerar todas as situações de dependência como iguais e submetidas mecanicamente “à lógica do capital”. Além disso, ao descrever a “nova dependência fazem uma das primeiras caracterizações do que hoje se designa por “globalização”.

do continente sul-americano, Argentina e Chile, bem como das esquerdas latino-americanas. Durante o regime militar, a economia brasileira assentada no tripé composto pelas empresas nacionais privadas, pelas corporações multinacionais e pelas empresas estatais, garantiu o direito à propriedade dos liberais, e estes silenciaram perante o intervencionismo e o crescimento das empresas do Estado. É nos anos 90, especialmente após o fim do socialismo real na URSS, que as políticas (neo)liberais de rejeição às regulamentações estatais, inicialmente adotadas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, pelos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, são defendidas como forma adequada de inserção internacional dos países no mundo pós-Guerra Fria. No Brasil, o principal argumento é o de que a estatização correspondeu a um período da história econômica do país que deve ser superado, sobretudo devido à impossibilidade de conter o enorme déficit orçamentário, permanente fonte de inflação, mantendo as empresas estatais. Curiosamente, é o próprio Cardoso que, ao assumir a presidência afirma querer acabar com a “era Vargas”. Fernando Henrique, em discurso proferido no Senado Federal, em 14 de dezembro de 1994, já eleito presidente da República, anuncia que a retomada de reformas estruturais no país demanda a superação do modelo varguista de Estado, especialmente pelo fato de que, desde a década de 1980, “a manutenção dos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal [observados no modelo varguista] sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciava cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionaram a economia mundial”. Desse modo, afirma

Acontece que o caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado (...) Resta um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista (CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Despedida do Senado Federal, 1994).

Iniciada durante a administração Collor, a política de privatizações de empresas estratégicas nacionais é consolidada durante a gestão Cardoso, dentro da lógica norte-americana de economia globalizada, e levada a efeito por economistas como Pedro Malan e Gustavo Franco, que se inspiraram no pensamento (neo)liberal de Milton Friedman, principal teórico da Escola Monetarista de Chicago<sup>12</sup>.

No primeiro mandato de Cardoso, a política externa brasileira sinalizou para a defesa do multilateralismo de orientação globalista, conjugada à melhora contínua do relacionamento com os Estados Unidos. As relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos, caracterizadas pelo contínuo balanço deficitário para o primeiro, abriram espaço para que o governo colocasse reticências à proposta norte-americana de uma área de livre comércio para o subcontinente. Além, disso, a sociedade brasileira em geral, e o empresariado em particular, demonstrava preocupação crescente frente às crises econômicas na Ásia (1997) e na Rússia (1998), que culminaram com a desvalorização do real em 1999. De acordo com Vizontini, “todo o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional veio abaixo, o discurso de adesão à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica”. (VIZENTINI, 2003: 98). No segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso tratou, então, de destacar o conceito de América do Sul, embutida no projeto da ALCSA, e promoveu em Brasília uma

---

<sup>12</sup> A Escola Monetarista de Chicago teve como precursor o economista Milton Friedman, quando lecionava na Universidade de Chicago. Nesta universidade, Friedman desenvolveu o chamado monetarismo, teoria que se contrapunha e era uma antítese ao keynesianismo. Milton Friedman defendia que os choques da economia decorriam de alterações na oferta monetária e, por isto, a velocidade de circulação da moeda deveria ser uma constante, não tendo efeito na economia as políticas monetárias (taxas de juros) como pensava Keynes. Assim, a oferta monetária deveria ser estável e não-variável, permitindo o combate à inflação. Prêmio Nobel da Economia de 1976, uma de suas frases mais famosas, e síntese do pensamento monetarista foi: “A inflação é um fenômeno de natureza monetária”.

reunião dos chefes de Estados da região, realizada em 1º e 2 de setembro de 2000. A reunião foi definida como um acontecimento de “reafirmação da identidade própria da América do Sul como região”, onde “a democracia e a paz abriam a perspectiva da integração cada vez mais intensa entre países que mantinham uma relação de vizinhança”. Cardoso ressaltou no Comunicado de Brasília, que foi publicado na imprensa após a reunião dos presidentes sul-americanos, que “a vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transportes e comunicações” (Comunicado de Brasília).

Moniz Bandeira destacou que a frase síntese de Cardoso em 2000, na Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos - na qual afirmou ser o Mercosul o alicerce para a integração do espaço sul-americano - “o Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino”, repercutiu nos Estados Unidos e levou Henry Kissinger a afirmar que o “Mercosul tendia a apresentar as mesmas tendências manifestadas na União Européia, que buscava definir uma identidade política européia não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos”. Segundo Kissinger, “especialmente no Brasil, há líderes atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada confrontando os Estados Unidos e o NAFTA”. Observou ainda que, “enquanto a ALCA era concebida como simples área de livre comércio, o Mercosul era uma união além fronteiras, que teria, por sua natureza, tarifas mais elevadas para o mundo (tarifa externa comum) que entre os estados associados, pretendia evoluir para um mercado comum, e isto não convinha, porque, provavelmente, afirmaria a identidade latino-americana como separada e, se necessário, oposta aos Estados Unidos e ao NAFTA. (BANDEIRA, 2003: 584).

Na prática, o conceito de integração regional acompanhou as sucessivas fases da política externa brasileira. Jacques Ginesta afirmou ser insuficiente analisar as “políticas explícitas” no Tratado de Assunção, para uma adequada compreensão dos reais objetivos que definem a integração regional. Desse modo, seriam as “políticas implícitas” no Tratado, bem como os interesses políticos dos governos, especialmente o brasileiro, a chave explicativa deste processo. Caberia então, “ao Brasil assumir o papel de cabeça de um bloco cujas perspectivas basear-se-iam fundamentalmente em sua melhor inserção no sistema internacional”. Segundo Ginesta

Como ‘responsável’ político econômico do conjunto mais fraco, seria lógico pensar que o país sofreria os maiores sacrifícios para manter um poder de defesa do conjunto e uma capacidade de negociação suficiente para si e para os sócios, a fim de conseguir a expansão comercial e econômica do subcontinente. Todavia, o país está longe de ser uma Alemanha do Mercosul como promotor da estabilidade e do crescimento equilibrado, e este constitui um dos principais problemas do Mercosul e do Brasil (GINESTA, 1999: 107).

Letícia Pinheiro, em ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea, afirma ser quase consenso entre políticos, diplomatas e analistas de relações internacionais a idéia de que a cooperação entre Estados implica, necessariamente, algo bom e para o bem. Citando Helen Milner, ela utiliza o conceito de cooperação como o movimento pelo qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências de outros mediante um processo de coordenação política a fim de reduzir as conseqüências negativas para ambos. Contudo, Pinheiro faz um contraponto a tal suposição que, mesmo podendo estar correta, não equivale a dizer que o fim pelo qual se coopera seja necessariamente um bem para a coletividade, nem que resulte de um processo espontâneo, “sociologicamente neutro”. Retomando Skidmore, ela destaca, também, o fato de que o crescimento da interdependência econômica gera ganhadores e perdedores, podendo-se esperar, portanto, a alteração de coalizões políticas e o agravamento de algumas cisões, ainda que outras sejam amenizadas. Importante contribuição desta autora, sobre a questão

da cooperação, é a ressalva feita à dificuldade em se distinguir “até que ponto se trata da constatação de uma tendência geral no comportamento dos Estados ou uma suposição sobre qual deve ser a melhor forma de inserção dos Estados no plano internacional, em favor da qual analistas e praticantes de política internacional precisam dar sua contribuição” (PINHEIRO, 2000: 305-306).

A autora elabora um quadro geral dos paradigmas que caracterizaram a política externa brasileira no século XX, para confirmar a hipótese de que a crise de paradigma dos anos 1990, que abalou profundamente o componente realista das relações internacionais - especialmente porque essa corrente teórica não previu o fim da Guerra Fria - não abalou o “desejo de autonomia” nacional. Segundo a autora, o conceito de autonomia é sempre uma questão de grau que depende das capacidades dos Estados e das circunstâncias externas que se lhes apresentam. Retomando Russel e Tokatlian que usam o termo autonomia no seu sentido político, ela o define como

uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente. De acordo com este significado, autonomia é uma propriedade que o Estado-nação pode ter ou não, ao longo de um contínuo em cujos extremos se apresentam duas situações: total dependência ou completa autonomia (PINHEIRO, 2000: 313)

De acordo com esse conceito, caberia ao analista de política externa entender como a teoria e a prática se ajustam no sentido de buscar uma nova inserção internacional do país a partir dos anos 1990. Seu esforço teórico define como melhor estratégia para explicar a política externa brasileira contemporânea o conceito de *institucionalismo pragmático*, “visto como um meio caminho entre o realismo hobbesiano e o realismo grotiano<sup>13</sup>”. Segundo Pinheiro, a origem do

---

<sup>13</sup> De acordo com Pinheiro, que retoma Hedley Bull, o globalismo se sustenta na análise do sistema internacional como anárquico, tal como o estado de natureza de todos contra todos em que inexiste uma autoridade supranacional,

globalismo, vincula-se a uma combinação de três fatores: a crítica nacionalista da matriz americanista da política externa brasileira gerada no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); a visão “cepalina” das relações centro-periferia, que estimulou a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos, baseada na possibilidade de uma atuação coletiva no cenário internacional; e o pensamento realista das relações internacionais, que concebe o sistema internacional como anárquico, onde prevaleceria o princípio de auto-ajuda na conduta dos Estados. Com maior ou menor intensidade nas diversas fases da política externa do Brasil, o paradigma globalista teria chegado ao limite de suas possibilidades nos anos 1990, devido à

dissociação entre valores e razões pragmáticas do Executivo, que justificavam a retomada do americanismo e os valores e interesses das forças políticas e sociais mais relevantes que não endossavam essa alternativa”, combinado ao “esgotamento do globalismo que se explicaria pela fragmentação da coalizão diplomática em razão das transformações na ordem mundial como o fim da Guerra Fria, que minou o poder dos países do Sul e o discurso terceiro-mundista, calcado na denúncia das irracionalidades das grandes potências”, além do “esgotamento do modelo de industrialização baseado na substituição de importações (PINHEIRO, 2000: 311).

Porém, o tema desenvolvimento, como projeto ligado à independência nacional, econômica e política, não foi abandonado, e o país foi buscar na tradição a sua lógica de atuação.

Assim sendo,

um novo continuísmo se estabelece, não mais em função da fidelidade aos paradigmas históricos nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de substituição de importações, ambos superados, mas ainda em

---

um Leviatã. Daí a justificativa do princípio de auto-ajuda. Em outro aspecto, o globalismo de base grotiana, tributário da contribuição de Hugo Grotius (1925), embora reconhecendo a anarquia do sistema, supõe também que ele é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos. Enfim um globalismo que sustentaria na suposição de que, em seu mútuo relacionamento, todos os Estados ‘estão sujeitos às regras e instituições da sociedade que compõem’. Ao contrário da concepção hobbesiana, na visão grotiana os Estados não se submetem apenas às regras de prudência e conveniência, mas também aos imperativos da moralidade e da lei.

função de princípios realistas da política externa do Brasil, que irão, no interior do projeto liberal, tentar preservar a lógica da autonomia (PINHEIRO, 2000: 312).

Daí a autora utilizar o termo institucionalismo pragmático para explicar a política externa no pós-Guerra Fria, no qual o afastamento do pólo realista hobbesiano e a aproximação do pólo realista grotiano, justifica a adesão brasileira a normas internacionais de regulação guiada por princípios de justiça. Dentro dessa lógica, porém, o grau de comprometimento que o Estado se propõe a assumir varia conforme seus recursos de poder. Nesse contexto, a cooperação internacional é retomada como meio de reduzir as incertezas e buscar a maximização dos ganhos do país. A própria autora aponta como fato inegável o aumento das vantagens para os países, quando integrados, tendo em vista a interdependência decorrente da globalização. A complexidade, porém, dos paradigmas hobbesiano e grotiano é retomada novamente para exemplificar a lógica que subjaz à integração sul-americana. Letícia Pinheiro afirma que o fim da Guerra Fria contribuiu de modo substancial para diminuir o peso hegemônico, do paradigma realista de base hobbesiana, mas não o invalidou totalmente; não houve, também uma substituição total pelo paradigma grotiano, mas este foi perdendo força, enquanto ascendeu o discurso da interdependência econômica e da cooperação. Os formuladores de política externa tentariam pautar sua atuação na sociedade globalizada conjugando essas duas tendências

embora a visão grotiana traga com ela a ação em prol da cooperação pela justiça, o desejo de autonomia, como que em uma tradição, se utiliza dessa concepção para satisfação de sua busca de poder. É dessa forma que podemos entender a relação com os demais países da América do Sul, como tendo por base uma visão hobbesiana, antes que grotiana, como meio de garantir sua posição de liderança dentro da região e aumentar seu poder de barganha extra-regional. Nesse sentido, esta que seria a estratégia da busca pela liderança, é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter autonomia no plano global (PINHEIRO, 2000: 323).



Assim, pode-se afirmar, com base na análise do contexto internacional e na bibliografia especializada, que a diplomacia brasileira, a partir da década de 1990 e, especialmente nos mandatos de FHC, pautou-se pela lógica da busca de ganhos absolutos no âmbito global por meio da cooperação inter-regional. Essa cooperação regional foi facilitada pela convergência de interesses entre as partes que possuem “peso relativo” no plano global, pois, viram na cooperação uma forma de se proteger dos efeitos da globalização.

No próximo ponto será abordado a um aspecto que caracterizou – e particularizou – a administração de Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia presidencial. Esta foi responsável, segundo nossas hipóteses, pela consolidação e pelo aprofundamento da agenda de integração regional. Além das análises referentes à estruturação do conceito diplomacia presidencial, será trabalhada, especialmente, sua utilização como vetor de integração regional. A partir dessa caracterização serão retomados os conceitos de política interna e externa, com objetivo de identificar até que ponto tal estratégia, vinculada à atuação da diplomacia brasileira – considerando-a como um braço político do Estado mais permeável às mudanças de governos –, foi fruto da iniciativa governamental do presidente Cardoso.

### **2.3. Política interna X política externa e a diplomacia presidencial como vetor da integração regional**

Para Jean-Baptiste Duroselle, considerado por José Flávio Sombra Saraiva<sup>14</sup> o responsável pela atualização e consolidação da disciplina História das Relações Internacionais, “não existe nenhum ato político exterior que não tenha um aspecto de política interna” e, mais ainda, “a política interna dos Estados é uma das principais chaves de explicação do jogo internacional” (DUROSSELLE, 1992: 57). A separação entre política interna e política externa, já discutida na introdução, corresponde mais a uma necessidade teórica do analista, uma vez que ambas dimensões correspondem às duas faces da mesma moeda, do que a uma real clivagem entre si. Existem fatos que podem ser isolados, pois constituem atos de política interna pura, como a condenação de um criminoso, em território nacional, por um crime tipificado no Código Penal. Pierre Milza destaca que, mesmo que não haja diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas interações evidentes entre um e outro, existe uma primazia do primeiro sobre o segundo. Ao menos quantitativamente, o primeiro prevalece sobre o segundo e é em torno dele e da influência que exerce sobre as orientações de política externa que se articula o maior número de questões. Ao historiador do político, caberia a tarefa de analisar as decisões dos formuladores de política externa, a partir de seu conteúdo interno, para que se possa enxergar, até que o ponto os “projetos nacionais”, ou a ausência deles em algumas circunstâncias, se sobrepõem a ideologias antagônicas e lutas partidárias visando à melhor inserção internacional do país, ou correspondem, simplesmente, a projetos mobilizadores para preservar a nação diante

---

<sup>14</sup> De acordo com Saraiva, Duroselle, discípulo da escola Pierre Renouvin, foi responsável por atualizar a disciplina, conferindo-lhe maturidade teórica, pois foi o primeiro estudioso das relações internacionais a perceber que os problemas apresentados pelo pós-II Guerra haviam perdido importância relativa nos anos 1980, principalmente por ter enxergado a crise do império soviético com especial precocidade, além de ter consolidado uma teoria para as relações internacionais, baseado no sistema de causalidades e de finalidades. Para Saraiva, a escola de Duroselle firmou-se como a tradição mais contínua na pesquisa histórica das relações internacionais na França, centro disseminador dos estudos na área.

do jogo dissolvente das forças centrífugas (MILZA, 1998: 380). Fernando Henrique Cardoso, no capítulo dedicado à política externa em seu livro *A arte da política: a história que vivi*<sup>15</sup>, afirma que, além de ter substituído a concepção de política externa baseada na idéia de ‘autonomia pela distância’ pela busca da ‘autonomia pela participação’<sup>16</sup>, procurou conduzir a política externa de acordo com os desafios apresentados pelo mundo globalizado, o qual, segundo ele, “requer dos governos maior empenho na defesa dos interesses nacionais”, pois

(..) altera-se a relação entre o interno e o externo, mas não o compromisso com os interesses fundamentais do país. O desafio da política externa é transformar essa difícil tarefa em vantagem estratégica a nosso favor (CARDOSO, 2006: 23).

Desse modo, como ele próprio destaca,

Para tornar-me mais apto para enfrentar essas lutas, como Chanceler, Ministro da Fazenda e Presidente da República, procurei substituir as práticas e visões do Brasil pré-globalização por perspectivas mais dinâmicas, que permitissem à economia se ajustar às realidades globais sem perder graus de autonomia, dentro do possível, embora tentando o impossível. Em suma, busquei manter uma atitude que qualifico de progressista e sustentei políticas compatíveis com essa visão da sociedade e do mundo, que vê um entrelaçamento entre o externo e o interno, sem desfazer o que é próprio da cultura de cada país nem, muito menos, desatender aos interesses nacionais” (CARDOSO, 2006: 602).

---

<sup>15</sup> No ano de 2006, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso lançou, pela Editora Civilização Brasileira, um livro no qual faz um retrospecto da história recente do país e dos oito anos que em esteve à frente do Palácio do Planalto. O último dos dez capítulos é dedicado à política externa e seu papel e às viagens do Presidente.

<sup>16</sup> Expressão cunhada por Gelson Fonseca, que foi assessor direto de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Cardoso, a política externa caracterizada pela ‘autonomia pela participação’ foi por ele perseguida desde o período em que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (outubro de 1992 e maio de 1993), uma vez que a ‘autonomia pela distância’, típica do período militar, não respondia mais à complexidade das relações internacionais. Segundo FHC, no período tecnocrático, o Itamaraty, a cargo de diplomatas de carreira, jogou com o terceiro-mundismo, apoiando o grupo econômico G-77, pois a ordem bipolar não deixava muito espaço de manobra a países como o Brasil, que não dispunham de poder militar. No plano político, houve aproximação com o Movimento do Não-Alinhados, mas, como destaca Cardoso, a posição do Brasil não ultrapassou a de observador, devido à ressalva feita pelo Itamaraty ao neutralismo político derivado da dimensão ocidental. Ao mesmo tempo, porém, o país desenvolveu uma política externa ativa no Oriente Médio e na África, com aspectos positivos – apoio à independência de nações africanas e condenação ao regime racista do *Apartheid* - e negativos – compromissos políticos-militares com ditaduras árabes. A crítica de FHC, contudo, é que essa mesma política externa, que por um lado se apresentava como defensora dos princípios de justiça no mundo, fugia da responsabilidade internacional pelos direitos humanos, pois apoiou o colonialismo português, na ONU, votou equiparando sionismo a racismo e foi omissa diante da invasão do Timor Leste pela Indonésia.

Podemos afirmar que um traço que caracterizou e particularizou a gestão Cardoso foi a ênfase dada às relações exteriores do país. Sendo atribuição do Presidente da República formular a política externa do país, e deixar a cargo da diplomacia sua condução, no caso de Fernando Henrique, ele próprio a executou. Para Sérgio Danese, a partir de 1995, o conceito diplomacia presidencial passou a fazer parte do discurso diplomático brasileiro, explicado e defendido como essencial para a inserção internacional do Brasil (DANESE, 1999: 29). Luis Felipe Lampreia, em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, destaca a diplomacia presidencial como marca da política internacional contemporânea e exalta as qualidades de Cardoso para exercê-la:

(...) contamos com um presidente (...) participando ativamente da diplomacia de Chefes de Estado e de Governo que é a marca das relações internacionais contemporâneas e uma característica particularmente importante da diplomacia hemisférica. Por suas qualidades de intelectual e cidadão do mundo, nosso presidente nos dá condições de participação e acesso inigualáveis no diálogo do alto nível. Jamais, em toda a história, o Itamaraty terá contado com circunstância comparável (LAMPREIA, 1999, p. 30)

Contudo, a ênfase dada a política externa foi tema constante das críticas ao governo, especialmente a partir do argumento de que privilegiando as relações exteriores, o Presidente estaria abandonando a condução da política interna. Sérgio Danese, em sua análise sobre a diplomacia presidencial, afirma que já em 1996, o próprio Cardoso, diante do acúmulo de críticas na imprensa e no Congresso sobre a intensidade de sua programação internacional, publicou um artigo<sup>17</sup> no *Jornal do Brasil* para explicar a importância da diplomacia das visitas e o seu papel na projeção da imagem do Brasil no exterior e na busca de oportunidades. Nos argumentos utilizados, Fernando Henrique fala que as visitas “funcionam como catalisadoras de atividades

---

<sup>17</sup> Artigo publicado por Fernando Henrique Cardoso no *Jornal do Brasil*, em 18 de janeiro de 1996, sob o título “Política externa e interesse nacional”.

em vários níveis, do diálogo político aos encontros empresariais” e as considera fundamentais para a obtenção de resultados políticos no âmbito do Mercosul. FHC afirma, ainda, que “a projeção externa é parte da solução dos problemas nacionais frente à globalização”, pois, “o Brasil continuar isolado no mundo seria mais que um erro, uma temeridade”. Mas a última preocupação do Presidente ao responder às críticas foi afirmar que “com o Brasil crescentemente inserido na economia internacional, a presença do presidente no Exterior fortalece o país externamente”(DANESE, 1999: 40). No artigo, Cardoso justifica o abandono das prioridades internas em favor do externo:

Sei que estarei ausente do Brasil num momento importante, em que o Congresso está decidindo várias matérias propostas pelo meu governo. Mas todos os momentos são importantes, e sei que o Brasil vive uma situação de absoluta normalidade democrática e institucional e que, durante as minhas viagens, sou substituído por um homem da competência e da lealdade do vice-presidente Marco Maciel. Estarei no exterior, acompanhando cada passo da vida brasileira (...) Cada vez mais, a função de um Chefe de Estado, na atualidade, é de aproximar as dimensões externa e interna (CARDOSO *apud* DANESE, 1999: 40).

Em *Arte da política*, Cardoso afirmou que a dimensão presidencial da diplomacia, em seu governo, beneficiou-se das facilidades de comunicação e de deslocamento pessoais:

Nos dias de hoje, graças às facilidades de comunicações e de deslocamento pessoais, a diplomacia dos países inclui uma dimensão presidencial. Por mais que a ‘diplomacia presidencial’, com as conseqüentes e seguidas viagens internacionais do Presidente, seja criticada por quem não conhece como se formam as teias decisórias contemporâneas, ela é indispensável. O número de reuniões de cúpula é grande, nelas a presença presidencial é obrigatória e os interesses do país levam a reuniões bilaterais freqüentes. Só os ilusos acreditam no disparate de que alguma forma de lazer esteja entre as razões dessas viagens ou que elas se limitem a buscar a expansão do comércio (CARDOSO, 2006: 602)

Segundo Rodrigo Cerqueira, o governo Cardoso é especialmente promissor para análises de fontes domésticas de política externa, pois “nele coincidem um momento de falência de

paradigmas da inserção internacional do Brasil e a utilização, pelo Itamaraty, da diplomacia pública como estratégia de ação, tendo a diplomacia presidencial como sua face mais notória no plano externo e a retórica do diálogo amplo com a sociedade como sua face interna mais reforçada” (CERQUEIRA, 2005: 47). Segundo o autor, a chancelaria investiu, a partir dos anos 1990, como resposta à crise de paradigmas, no debate doméstico sobre a política externa, que deveria incorporar os mais variados grupos nacionais. Tal prerrogativa foi utilizada por Fernando Henrique Cardoso, ao trazer Luis Felipe Lampreia para o Ministério das Relações Exteriores, o qual apontou como ferramenta apropriada para o Brasil fazer frente aos desafios do cenário internacional a diplomacia pública. Em seu discurso de posse, em janeiro de 1995, Lampreia afirma que

Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo com o exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através dos sindicatos, associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação da nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior (LAMPREIA, 1999: 39).

Sebastião do Rego Barros chamou atenção para o exemplo da SENALCA<sup>18</sup>, a qual teria como objetivo promover uma melhor comunicação entre o governo e industriais, produtores e empresários, a fim de que pudessem ser discutidas as opções de desenvolvimento e crescimento industrial do país frente ao estabelecimento da ALCA. Este conselho empresarial, além de intensificar o diálogo com outras unidades governamentais, levou o Itamaraty a institucionalizar

---

<sup>18</sup> A Seção Nacional da ALCA (SENALCA) é composta por 12 Ministérios e 5 órgãos públicos, além de representantes do Congresso e de entidades civis, que se reúnem regularmente para traçar estratégias para as negociações e para avaliar resultados.

tal tipo de debate. Barros acrescenta, ainda, que o aumento da interlocução e cooperação, não ficou restrita à sociedade em geral e aos empresários, pois foi também ampliada nos níveis estadual e municipal. Devido à crescente importância das relações internacionais, num quadro de valorização dos investimentos diretos de empresas transnacionais e do aumento do peso do comércio exterior na economia, os governos estaduais e municipais passaram a desenvolver contatos mais freqüentes e a demandar mais apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para fazer frente a esta necessidade, o Itamaraty criou em 1997 uma unidade, a Assessoria de Relações Federativas, voltada exclusivamente para o relacionamento com estados e municípios. Como destaca Barros, o objetivo era “aprimorar o diálogo com as unidades da Federação a fim de que seus interesses de âmbito internacional fossem melhor atendidos, em perfeita consonância com a política externa do país”. O autor afirma que a meta do MRE era a de garantir a transparência em seu diálogo com a sociedade, o que tornaria o relacionamento com os representantes legítimos da população um fator de extrema importância. Para ele, o aprimoramento do diálogo com a sociedade era indispensável por três razões fundamentais

(...) duas são evidentes: a necessidade de que a política externa reflita cada vez mais fielmente os interesses da população e de que o Itamaraty preste conta com regularidade de suas políticas e ações. A terceira razão é menos óbvia, mas de fundamental importância: é o respaldo da sociedade que legitima e fortalece as posições brasileiras nos mais diversos temas internacionais. O apoio das entidades civis, da Imprensa e da população em geral às orientações da atuação externa é um *asset* diplomático. A preservação dos interesses do país no relacionamento com os demais Estados será tanto mais defensável quanto mais respaldadas internamente forem as posições adotadas pelo Itamaraty (BARROS, 1998: 22)

Rodrigo Cerqueira, em sua análise sobre o tema, cita Antônio Jorge Rocha, para afirmar que embora a chancelaria estabeleça como prioridade a sociedade civil organizada e não somente as condições do contexto internacional, não há comprovação de que a retórica do Itamaraty tenha dado contornos afirmativos à atuação internacional do Brasil (ROCHA *apud* CERQUEIRA,

2005: 64). Segundo Cerqueira, a diferença entre a retórica do Itamaraty e a prática diplomática brasileira quanto à abertura do diálogo com a sociedade está no fato de que, embora a chancelaria tenha aberto novos canais para se comunicar com setores domésticos organizados, os interesses desses setores raramente são incorporados às posições negociadoras brasileiras. Na análise de Cerqueira é Sebastião do Rego Barros quem relativiza os resultados diretos do diálogo com a sociedade ao lembrar que a formulação da política externa não se baseia apenas nas necessidades e interesses do país, mas também nas oportunidades e constrangimentos do cenário internacional. Barros reconheceria a importância da prestação de contas e a tendência de ampliação dessa prática pelo fortalecimento da democracia no Brasil, mas, ao mesmo tempo, defenderia que ao Itamaraty cabe o papel de coordenador, podendo transitar com desenvoltura nos cenários interno e externo (BARROS *apud* CERQUEIRA, 2006: 65-66).

Na discussão sobre os limites da participação da sociedade brasileira na formulação da política externa, Cerqueira retoma Leticia Pinheiro, para quem a burocracia diplomática age de modo excessivamente autônomo, apesar dos indícios e tentativas de abertura. Segundo Pinheiro, o “debate ainda é praticado em bases seletivas e a chancelaria consegue construir para si a imagem de crescente abertura sem ter que abrir mão de sua autonomia”. A conclusão de Cerqueira é que, não obstante algumas demonstrações de abertura e canais de diálogo com a sociedade, o Itamaraty continua a controlar o processo de formulação da política externa brasileira; a redemocratização e a percepção das elites brasileiras de que ação externa do país tem consequência direta sobre seus interesses, contudo, seriam as principais responsáveis pelo espaço aberto aos grupos domésticos no processo decisório. Citando Santana, ele mostra a complexidade da formulação da política externa nos anos 90 e sintetiza a era Cardoso:



Apesar de a gestão Fernando Henrique Cardoso à frente do Itamaraty e, posteriormente, à frente da Presidência da República, ter enfatizado a associação entre políticas interna e externa, e atentar para a necessidade de maior integração entre as diversas áreas do governo, sociedade civil, sindicatos e empresários, no que denominou de *diplomacia pública*, pode-se observar, a partir das negociações da ALCA, que ainda estamos bastante distantes de uma *diplomacia pública verdadeiramente inclusiva* (SANTANA *apud* CERQUEIRA, 2005: 67).

Dentro desta análise, a diplomacia presidencial é considerada um instrumento capaz de dar à política externa o sentido de política pública. Sérgio Danese, ao teorizar sobre a diplomacia presidencial na era FHC, afirma que “ou a diplomacia é pública ou não existe como tal”. O autor destaca a relação entre a diplomacia presidencial e as fontes internas de poder do presidente, como forças partidárias, opinião pública e imprensa, e as considera como legitimadoras das iniciativas dos governantes em regimes democráticos, Segundo Danese,

a diplomacia de cúpula moderna reage à opinião pública, ou tenta cooptá-la ou impressioná-la; mas nunca deixa de dialogar com ela e com a política interna em geral. (...) Muitas vezes as decisões de política externa são tomadas levando em conta, em primeiro lugar, quando não exclusivamente, o interesse da política interna e as relações entre o mandatário e a opinião pública (DANESE, 1999: 87).

Rodrigo Cerqueira, em sua dissertação, intitulada *Diários de um príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso*, afirma que a diplomacia presidencial, além de estar em consonância com o processo de redemocratização do Brasil, e vincular-se a características próprias do Presidente e ao relativo sucesso das mudanças econômicas promovidas pelo Plano Real, representa uma resposta do governo à crise de paradigmas da inserção internacional do Brasil, bem como a busca pela liderança na América do Sul (CERQUEIRA, 2005: 55). Segundo Amado Cervo<sup>19</sup>, a consciência de Cardoso de ter uma imagem de presidente eticamente correto e

---

<sup>19</sup> Em palestra proferida no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA), promovida pelo Núcleo de Estudos de Relações Internacionais e Estratégicas (Nerint), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, intitulada *De Fernando Henrique Cardoso à Lula: Política Externa*, Amado Cervo analisa as grandes orientações das relações

de intelectualidade renomada contribuiu para a expansão do universalismo da política exterior do Brasil por meio da diplomacia pessoal. Dentro deste espectro é que FHC privilegiou, entre as linhas de ação, a consolidação da integração regional, via aprofundamento do Mercosul. Para Celso Lafer, a presença do Presidente à frente da política externa corresponde a uma necessidade da democracia de tornar mais transparente os assuntos relacionados ao Estado, pois caracteriza os regimes democráticos a necessidade do apoio da opinião pública e internacional. Para Luiz Felipe Lampreia, a diplomacia presidencial é vista como um meio de institucionalizar as metas da política externa brasileira, na medida em que as fixa de acordo com as próprias viagens internacionais do Presidente<sup>20</sup>. Em discurso proferido por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Antônio Carlos Jobim”, do Instituto Rio Branco, em 1995, afirma que

A política externa brasileira optou por um caminho de pragmatismo que, longe de afastar-nos dos princípios fundamentais e dos paradigmas que identificam nossa diplomacia desde Rio Branco, fortalece-os. Nossas prioridades estão fixadas e vão-se revelando na própria programação de

---

internacionais na “era Cardoso”: 1) multilateralização; 2) integração regional; 3) relações com os Estados Unidos; 4) relações com a União Européia. Sobre a integração regional, Cervo destaca os aspectos positivos e negativos da mesma. Entre os primeiros, destacar-se-iam a empatia entre a *intelligentsia* brasileira e argentina, o comércio intra-zona (que teria aumentado de 4 para 20 bilhões de dólares em 10 anos de Mercosul); a zona de paz existente no subcontinente, a constituição do Mercosul como sujeito de Direito Internacional (desde o Protocolo de Ouro Preto, em 1994), a imagem positiva do bloco no exterior e o encontro dos presidentes sul-americanos em Brasília, em 2000. Os pontos negativos (ou fragilidades) da integração seriam a políticas exteriores não convergentes, entre os países membros do Mercosul e o contínuo levantamento de medidas unilaterais, a incompatibilidade cambial entre eles, a negação em enfrentar assimetrias internas (no caso do Brasil, especialmente, a grande desigualdade regional), e a recusa em sacrificar parte de sua soberania em prol de órgãos supranacionais, bem como a recusa em criar instituições comunitárias.

<sup>20</sup> Em exposição na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em novembro de 1995, o Ministro sistematizou os objetivos da diplomacia das visitas: “As viagens presidenciais são um instrumento de primeira grandeza na promoção dos interesses do Brasil no exterior (...) as viagens têm servido aos seus vários propósitos, dentre os quais destaco: 1º) Elevar o nível de participação do Brasil nos foros decisórios e de coordenação internacionais (...); 2º) Explorar, junto aos nossos parceiros mais importantes, as vantagens que temos conquistado em matéria de estabilização econômica, reformas estruturais e abertura econômica (...); 3º) Mobilizar o Governo, os meios políticos e empresariais e a sociedade civil organizada em função de interesses específicos no relacionamento com países individuais ou no âmbito multilateral (...); 4º) Atualizar e aperfeiçoar as relações com parceiros-chave do Brasil (...); 5º) Informar nossos parceiros das políticas governamentais e de seu impacto no crescimento econômico e nas oportunidades de investimento produtivo no país. (...); 6º) Ampliar as parcerias, envolvendo cada vez mais o setor privado e a sociedade civil organizada nos países-objetivo. Esses mesmos propósitos orientarão as próximas visitas presidenciais, que continuarão a obedecer a um sentido de prioridade e equilíbrio”.

viagens internacionais que Vossa Excelência vem cumprindo (LAMPREIA, 1999: 49).

Lampreia apontou duas dimensões básicas da diplomacia presidencial: a exigência moderna – a qual o presidente cumpriria com sua longa experiência internacional e diplomática – e seu caráter essencial, por fazer o *link* entre a presidência, o restante do governo e os parceiros externos do Brasil. Em discurso proferido na Câmara dos Deputados, em abril de 1996, afirmou que as viagens internacionais do presidente “traduzem uma estratégia deliberada de nos valermos do instrumento dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar os meios governamentais, a imprensa e a opinião pública, para promover uma atualização da presença brasileira no mundo”(LAMPREIA, *site* do Ministério das Relações Exteriores).

Sérgio Danese, segundo Lampreia um dos *ghostwriter*<sup>21</sup> de sua gestão, é quem melhor discute o conceito de diplomacia presidencial no governo Cardoso. Para Danese, a diplomacia presidencial – ou “de cúpula”, quando se refere também a regimes parlamentaristas ou outras formas de governo – se define, em termos gerais, como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente”. Danese propõe, de forma esquemática, quatro graus para a atuação do mandatário em política externa: o grau zero, das obrigações constitucionais; o primeiro, reativo, quando o mandatário age apenas se estimulado por circunstâncias ou agentes externos; o segundo, quando o corpo diplomático utiliza

---

<sup>21</sup> A expressão de origem anglo-saxônica foi utilizada por Lampreia para referir-se a Sérgio Danese, Marcos Galvão e Victor Prado, diplomatas e redatores, “responsáveis por dar forma aos diálogos travados no Ministério das Relações Exteriores”. Sérgio Danese foi porta-voz e subchefe do gabinete do Ministro das Relações Exteriores entre 1995-1998. Segundo Lampreia, “os textos que o Ministro das Relações Exteriores lê ou assina são freqüentemente produto de um trabalho coletivo, que começa na mesa de quem trata do assunto e vai sendo enriquecido pelas diversas instâncias superiores que o examinam, até pelo próprio Ministro, que participa deste trabalho corrigindo, modificando, acrescentando ao texto, até que o considera na forma adequada” (LAMPREIA, 1999, p. 20). Sérgio Danese, em seu livro *Diplomacia presidencial*, destaca a importância do texto elaborado pelo *ghostwriter* como instrumento de reflexão e sistematização de políticas, inclusive de comunicação do governo. Segundo ele, porém, “no Brasil ainda se vive a ficção de que são os oradores que fazem o discurso; ou pior, a de que ao não fazê-lo, os textos perdem autoridade e legitimidade”. Danese rebate tal crítica afirmando que “como quem fala oficialmente é a *instituição* do presidente, não há nada de errado com o uso do *speechwriting*; ao contrário, ele demonstra preparo, poder e seriedade da presidência (DANESE, 1999, p. 460-462).

a figura do mandatário em situações especiais e com objetivos definidos; e o terceiro, quando a política externa é conduzida pessoalmente pelo mandatário, que detém a iniciativa do processo. Dos quatro tipos apresentados, a diplomacia presidencial está presente apenas no último. Nesse caso, a postura de liderança do mandatário tem conseqüências políticas também internamente, pois utiliza elementos alheios à rotina da burocracia diplomática, como a opinião pública, o equilíbrio político doméstico e a visibilidade dada a assuntos de política externa em função da participação do Presidente (DANESE, 1999: 51-52).

A análise da bibliografia e dos discursos presidenciais e dos membros da chancelaria permite concluir que a participação de Cardoso na condução da política externa foi um dos traços mais marcantes de seu governo. Como Presidente, colocou a diplomacia presidencial na vertente das visitas oficiais, no foco das atenções da mídia, da opinião pública, do Congresso e dos meios acadêmicos, de modo que o tema pareceu ter sido inventado durante seus dois mandatos. Em artigo publicado na revista *Carta Internacional*, Danese afirma que a trajetória da diplomacia de Chefes de Estado na história diplomática brasileira é complexa

O Brasil nasceu de um ato de diplomacia de cúpula, típico do absolutismo patrimonialista, o Tratado de Tordesilhas. Depois ficou independente por força de uma diplomacia também de cúpula, que mesclou o princípio da legitimidade do Congresso de Viena com os interesses dinásticos da Casa de Bragança. Mas em seguida, nossa história diplomática tomou um curso peculiar: não houve, ao longo de quase todo o século XIX, salvo episódios isolados, uma diplomacia do Imperador, e sim uma diplomacia do Império brasileiro, chancelada pelo Imperador, mas quase sempre concebida e executada por estadistas que militam na escola da política do Prata e que são responsáveis pela precocidade da institucionalização da diplomacia brasileira (...). A diplomacia brasileira de mandatários sofreu, além disso, no início deste século [XX] do fenômeno Rio Branco: um chanceler tão excepcional que ofuscou, no plano diplomático e mesmo como estadista, os quatro presidentes a quem serviu em seus dez anos de atividade ministerial. Essa timidez da nossa diplomacia presidencial foi agravada ao longo de todo o século XX pela freqüência com que as iniciativas presidenciais brasileiras foram reflexas e passivas (DANESE, 1998: 8).

O próprio Danese, porém, afirma que a mesma foi utilizada em momentos importantes da história republicana do Brasil. Como exemplo, destaca o governo Juscelino Kubitschek, com a iniciativa da Operação Pan-Americana. Danese destaca, então os “bons momentos” da diplomacia presidencial, os quais, além de terem deixado marcas, tiveram um impacto prático indiscutível. Em geral, esses bons momentos obedeceram a uma regra;

o uso da diplomacia presidencial para avançar os nossos grandes paradigmas diplomáticos, como as relações com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, as relações com os Estados Unidos, a integração sub-regional e a construção do Mercosul, as relações com alguns parceiros-chave na Europa, com Portugal à frente, a construção da Itaipu e cooperação transfronteiriça, geradora de uma importante e produtiva vertente da nossa diplomacia presidencial a partir dos anos 30, os encontros de fronteira, de importância singular para um país com dez vizinhos (DANESE, 1998: 09).

Para o autor, não é por acaso que o Mercosul foi construído a poder da diplomacia presidencial, pela capacidade que essa diplomacia tem de mobilizar a burocracia e gerar fatos políticos com consequência. O governo Cardoso colocou-a em evidência e dois fatos contribuíram para esse realce: a intensidade da agenda de política externa do presidente e a ênfase dada nos discursos diplomáticos à diplomacia presidencial. Como afirma Danese, a ênfase na diplomacia presidencial foi introduzida a partir da Chancelaria, que identificou alguns signos importantes do ponto de vista da política externa na figura do presidente: primeiro, o renome internacional de Cardoso, como presidente e sociólogo; segundo, a experiência como chanceler; terceiro, a grande expectativa da imprensa em torno da sua agenda externa, alimentada pelas três viagens que fez como Presidente-eleito (à Europa, aos países do Mercosul e aos Estados Unidos, para acompanhar Itamar na Cúpula Hemisférica de Miami); quarto, o déficit da diplomacia presidencial em que se encontrava o Brasil; e, quinto: o *marketing* das políticas governamentais no exterior, infladas com a divulgação já nos primeiros dias de governo (DANESE, 1999: 31). :

Cardoso, na introdução de seu livro, *Arte da política*, justifica a presença de maior quantidade de referências a situações especiais e diálogos no capítulo referente à diplomacia presidencial, “não só porque crescentemente a diplomacia presidencial ganhou fôlego, como porque há grande incompreensão sobre as viagens presidenciais ao exterior”. Para o Presidente, o auge da diplomacia presidencial durante seus dois mandatos deu-se quando o país conseguiu por fim no contencioso militar entre Peru e Equador. Cardoso acrescenta, porém, que, a relação Brasil-Argentina, eixo da integração sul-americana, muitas vezes apresentando “episódios dramáticos” da história da aproximação entre ambos, foram resolvidos por meio da atuação direta dos Presidentes de ambos países. No livro, FHC narra uma reunião Brasil-Argentina, num hotel de São Paulo, em que

(...) a certa altura tivemos que intervir, o Presidente Carlos Menem e eu – para desfazer um difícil nó. Conversamos à parte da mesa de reuniões, nos entendemos e eu próprio redigi, à mão, o texto do acordo que enfim acertamos. Destaco inclusive como e por que *convoquei* a primeira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em 2001 (CARDOSO, 2006: 23).

Rodrigo Cerqueira, ao propor um debate sobre a diplomacia presidencial, levanta a hipótese de que “a atuação internacional de Cardoso estaria ligada a uma intenção, quando não ao exercício, de liderança na América do Sul, cuja finalidade seria reestruturar o posicionamento do Brasil no mundo. O próprio autor destaca, porém, que a palavra “liderança” não fez parte do vocabulário da diplomacia brasileira no governo Cardoso. Porém, retomando Danese, afirma haver “uma relação direta entre a diplomacia presidencial afirmativa – como no caso do Brasil em relação aos seus vizinhos durante o período – e a construção de uma liderança, relação da qual o país estaria se tornando um exemplo adequado e comedido”. (DANESE *apud* CERQUEIRA, 2005: 58). Cerqueira utiliza uma análise de discursos feita por Alberto Pfeifer,

para mostrar como a postura de liderança regional aparece na fala do presidente Cardoso. Pfeifer, analisando as palavras do presidente, afirma que

pode-se inferir que o Executivo nacional assume cada vez mais uma posição declarada de liderança ativa na América do Sul – o que contrasta com a tradição de perfil discreto e afastado. (...) As declarações de Fernando Henrique, assim, parecem evidenciar a gestação de uma nova atitude no Brasil com relação à América do Sul: a de líder assumido (PFEIFER *apud* CERQUEIRA, 2005: 58).

Rodrigo Cerqueira retoma, também, um trabalho que enfoca a percepção das elites do Cone Sul acerca da atuação internacional do Brasil no governo Cardoso, no qual Amâncio Oliveira e Janaína Onuki ressaltam que há uma percepção dominante, embora não consensual, de que o “Brasil teria assumido, após um longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional e de conformar claramente tanto o espaço econômico (..) como o espaço político sul-americano”. A mudança na postura brasileira, observada por Onuki e Oliveira coincidiria com o período em que o embaixador Seixas Corrêa atribuiu ao aprofundamento dos vínculos do Brasil com seus vizinhos o surgimento do conceito de “América do Sul”, no discurso diplomático brasileiro, uma “inovação diplomática que está condicionando uma verdadeira redefinição da nossa atuação internacional” (OLIVERA & ONUKI *apud* CERQUEIRA, 2005: 59-61).

Oliveira e Onuki, no artigo publicado na Revista Cena Internacional, intitulado *Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul*, apresentam um quadro que sintetiza a análise dos dados elaborados a partir de pesquisas realizadas com as elites do Cone Sul<sup>22</sup>. A partir dessa, percebe-se uma avaliação positiva das mesmas em relação à atuação do Brasil no subcontinente, na resolução de conflitos regionais e na atração de comércio

---

<sup>22</sup> Anexo no final do capítulo.

e aumento do poder público. Mas essa hegemonia estaria restrita ao plano regional, pois a percepção em relação à atuação do Brasil no âmbito internacional é restrita. Isto é, “a política externa brasileira – de acordo com os parceiros do Mercosul – não é atuante na resolução de conflitos ou na elaboração de tratados internacionais, o que significa que o Brasil é uma potência hegemônica essencialmente regional”. Os autores afirmam, ainda, que, “ao contrário do que geralmente se coloca na mídia, o fato de mais de 50% das elites do Cone Sul (91.9% no caso do Paraguai) concordarem que o Brasil mantém uma supremacia incontestável, essa hegemonia não é vista como negativa”. O exemplo da convocação feita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, da Cúpula de presidentes da América do Sul, é emblemática, pois ao mesmo tempo em que quase a totalidade das elites dos países pesquisados concordam que o Brasil pretende aumentar a hegemonia na região, essa percepção não é negativa, ao contrário, ela se compatibiliza com a percepção de que este exercício visa ao benefício próprio do Brasil, mas também da região como um todo (ONUKI & OLIVEIRA, 2000: 13-15).

No que se refere ao Mercosul, os autores afirmam que é através do Bloco que o País consegue instrumentalizar da melhor maneira possível o papel de liderança e de potência regional. Nesse sentido, o significado político e estratégico do Mercosul para o Brasil superaria seu sentido econômico-comercial, na medida em que a percepção das elites aponta para duas direções: primeira, o Brasil como pivô do desenvolvimento econômico da região e como potencial investidor de capital nas economias vizinhas; segunda, o País como ‘escudo’, pois devido à reduzida capacidade de atuação internacional dos países membros do Mercosul, o bloco integrado aumentaria seu poder de barganha e reduziria os custos de negociação, especialmente com os Estados Unidos. A conclusão de Onuki e Oliveira aponta para “uma hegemonia brasileira não em termos tradicionais, de dominação política e tendo como base a expansão territorial, mas



em termos de garantir sua liderança regional e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional” (ONUKE & OLIVEIRA, 2000: 13-18). Segundo os autores

É neste contexto que o Brasil define sua inserção estratégica internacional, que se torna mais nítida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo, como um dos pilares fundamentais, a delimitação da região sul-americana como área de influência (via integração regional). Por outro lado, o Brasil também tem adotado uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais, como forma de manter a estabilidade regional. Neste caso, regionalismo e multilateralismo complementam-se no sentido de definir uma política externa ‘universalista’ e que rejeita o alinhamento automático com os EUA e afirma o exercício de sua hegemonia no plano regional (ONUKE & OLIVEIRA, 2000: 18).

Dentro desse contexto, o Brasil adotou após o final da Guerra Fria uma estratégia de ação que privilegiou o entorno sul-americano. Esta repousava no fato de ser o subcontinente uma região livre de conflito, no qual o Brasil, especialmente, coopera para a convivência pacífica entre seus vizinhos. A diplomacia presidencial, nesse sentido, pode ser apontada como instrumento fundamental para viabilizar a estratégia de consolidar a liderança regional do País no subcontinente. Na gestão Cardoso, a mesma foi potencializada, não apenas pelas características do próprio Presidente, mas pelo contexto interno de redemocratização, que abriu espaço para a sociedade discutir e debater a política externa, e pelo contexto externo, marcado pelo aprofundamento e consolidação de blocos regionais para fazer frente ao processo de globalização econômica. A diplomacia presidencial, devido a sua capacidade de mobilizar recursos, especialmente em países de forte tradição presidencialista, foi a utilizada como forma de maximizar a participação do Brasil no cenário internacional, a partir de um bloco econômico e político integrado. Os documentos, os discursos de FHC, sua atuação nas reuniões de Cúpula, demonstram que Cardoso deu um passo importante no sentido de institucionalizar a diplomacia presidencial, elevando-a à condição de instrumento capaz de colaborar na construção de uma liderança do Brasil na região. A própria elevação do perfil da diplomacia presidencial de um país

como o Brasil implica a noção de liderança, pois são conceitos que se alimentam mutuamente. A diplomacia presidencial, no governo Cardoso, estabeleceu um novo patamar para esse tipo de atividade presidencial, especialmente por tê-la utilizado para projetar a liderança do Brasil na América do Sul. Isso foi possível graças ao poder relativo do Brasil, que, na sub-região, é visto pelos vizinhos, quando não pelos demais países do mundo, como uma espécie de referência no subcontinente.

Percepções das elites do Cone Sul a respeito  
na atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)

	<b>Argentina</b>	<b>Paraguai</b>	<b>Uruguai</b>
Brasil pretende aumentar sua <b>liderança</b> na região	92.2	100.0	96.0
Exercer hegemonia – <b>supremacia</b> incontestável	55.7	91.9	75.1
Tem objetivos <b>expansionistas</b> (territorialmente)	26.9	24.5	25.2
Controlar os <b>recursos hídricos</b> da Bacia do Prata	61.5	92.2	56.4
Controlar os <b>recursos naturais</b> da Bacia Amazônica	87.1	98.0	93.8
Cooperar para o <b>desenvolvimento</b> econômico da região	68.9	70.0	68.5
<b>Investir</b> capitais na economia dos países vizinhos	69.5	76.2	67.9
Cooperar para uma <b>convivência pacífica</b>	67.6	90.8	82.4
O Brasil tem capacidade de influenciar <b>na resolução de conflitos internacionais</b>	22.5	38.0	49.5
O Brasil <b>tem influenciado</b> na resolução de conflitos internacionais	3.1	14.5	13.5
Influência do Brasil no <b>TNP</b>	13.8	12.5	16.5
Influência do Brasil no <b>Grupo do Rio e Contadora</b>	65.7	92.0	78.0
Influência do Brasil na <b>ALCA</b>	43.5	27.0	62.0
Atuação do Brasil facilitou a criação da <b>OMC</b>	19.5	41.5	42.5
Atuação do Brasil facilitou o êxito do <b>TNP</b>	22.6	12.5	32.5
Atuação do Brasil facilitou o <b>Grupo do Rio e Contadora</b>	74.9	95.5	85.5
Atuação do Brasil facilitou a criação da <b>ALCA</b>	34.9	21.5	41.0
Influência do Brasil na resolução do problema de <b>lavagem de dinheiro</b> no narcotráfico	10.8	18.0	16.0
Influência do Brasil em <b>missões de ajuda humanitária</b>	5.6	9.5	10.0
Influência do Brasil na defesa de <b>interesses do Mercosul</b>	69.2	69.0	64.0
Influência do Brasil na defesa dos <b>interesses da América Latina</b>	47.7	49.5	43.5
Influência do Brasil na defesa de <b>interesses do Brasil</b> propriamente	85.1	92.5	82.5
Influência do Brasil na defesa de interesses dos <b>países pobres</b>	7.2	10.5	12.0
Influência do Brasil na defesa dos interesses dos <b>mercados emergentes</b>	18.5	23.0	23.5
Influência do Brasil na defesa de uma <b>ordem econômica</b> mais equilibrada	22.0	25.5	38.0
O Brasil deveria ser membro da <b>OCDE</b>	33.3	28.0	33.0
O Brasil deveria ser membro do <b>Clube de Paris</b>	11.8	45.0	27.5
O Brasil deveria ser membro do <b>G-7</b>	13.8	27.5	24.5

**Fonte:** Percepções das Elites do Cone Sul sobre o Mercosul e a Política Externa Brasileira (Nupri-USP, 1997)

### **3. Ações e percepções do governo Fernando Henrique Cardoso**

---

O objetivo deste capítulo é analisar, com base na bibliografia, nas entrevistas concedidas pelos chanceleres Luis Felipe Lampreia e Celso Lafer aos jornais *Valor Econômico*, *O Globo*, *Jornal do Brasil* e *Folha de São Paulo*, e nos discursos oficiais por eles proferidos, o tom dado pela diplomacia à execução da política externa.

#### **3.1 A gestão Lampreia**

Luis Felipe Lampreia esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores entre os anos de 1995 e 2001, sendo o diplomata que mais tempo ficou neste cargo desde 1945<sup>23</sup>. Só ficou atrás do patriarca da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco, que ocupou a pasta pouco mais de nove anos e Osvaldo Aranha, sete anos chanceler no governo. Publicada a sua exoneração, concedeu uma entrevista ao jornal *Valor Econômico*<sup>24</sup>, no dia 12 de janeiro de 2001, na qual declarava que se afastava do governo, mas não iria se afastar da “questão mais quente para a diplomacia brasileira [naquele momento], a questão da Embraer”<sup>25</sup>. Tal afirmação serve para exemplificar a mudança na condução da política externa brasileira entre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, não só no que se refere à integração sul-americana, mas também na política de comércio exterior do governo.

Alguns aspectos da política de comércio exterior merecem destaque: se por um lado as exportações não foram prioridade entre os anos de 1995 e 1998, e sim a estabilidade econômica,

---

<sup>23</sup> Luis Felipe Lampreia ficou seis anos e dez dias à frente do Ministério das Relações Exteriores, dez dias a mais que Saraiva Guerreiro, que completou seis anos na pasta.

<sup>24</sup> Entrevista concedida a Sergio Leo, do Jornal *Valor Econômico*, em 12 de janeiro de 2001, sob o título *Agenda Diplomática depois de Lampreia*.

<sup>25</sup> Quando saiu do Itamaraty, assumiu uma cadeira no Conselho de Administração da Embraer, que na época disputava com a empresa canadense Bombardier o mercado de aviões para companhias regionais. Ele seria o representante do governo na companhia, na qual a União detinha 17% das ações e uma “*golden share*” (ação de classe especial), a qual permitia influir nas decisões da ex-estatal. Além disso, o Ministro aceitou a presidência do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), um centro de estudos sobre política externa brasileira e relações internacionais.

não se pode afirmar que o governo a negligenciou neste período. Segundo Mariana Petry, que analisou o caso Embraer

houve um planejamento e execução de diretrizes de uma política comercial externa, que priorizou a remontagem de um modelo institucional, reforçou os mecanismo de financiamento e seguro às exportações e garantiu apoio à indústria nacional aeronáutica [Embraer], cuja produção é voltada majoritariamente para a produção exportadora (PETRY, 2006: 115).

Para a autora, o Plano Real trouxe conseqüências negativas para a balança comercial brasileira, levando a política exterior de Cardoso ser avaliada, em alguns momentos, apenas pelo impacto da desvalorização cambial no desempenho das exportações, pois houve diminuição dos recursos em subsídios em decorrência dos graves problemas orçamentários que o país enfrentava, bem como pela necessidade dos recursos destinados às exportações estarem de acordo com as regras de comércio mundial, especialmente após a instituição da Organização Mundial de Comércio, em 1994.

O próprio Ministro Lampreia, em 28 de julho de 2000, publicou um artigo no Jornal Folha de São Paulo, sob o título *Diplomacia com Rumo*, em resposta a dois editoriais anteriores do Jornal – *Derrotas na OMC*, de 22 de julho, e *Diplomacia à deriva*, de 26 de julho –, os quais, segundo Lampreia “não faziam justiça nem ao governo como um todo, nem ao Itamaraty, em particular, pois expressavam opinião negativa a respeito do desempenho da diplomacia econômica brasileira a partir do contencioso entre Brasil e Canadá” (LAMPREIA, *Diplomacia com Rumo*, 28/07/2000). Segundo o Ministro, o programa brasileiro de apoio às exportações proporcionou à Embraer a oportunidade de se firmar no mercado internacional e de contribuir para o aumento das vendas externas de produtos brasileiros de alta tecnologia. Quanto à controvérsia entre Brasil e Canadá, iniciada em 1996, quando ambos países questionaram a OMC

sobre a compatibilidade dos respectivos subsídios governamentais à indústria aeronáutica, Lampreia afirmou

O exercício da diplomacia pressupõe a construção de cenários positivos e negativos, a consideração minuciosa das vantagens e custos de cada situação e a busca da maximização das vantagens, para atender aos interesses nacionais. No caso Brasil-Canadá, as vantagens da manutenção do programa de apoio às exportações durante anos cruciais para uma empresa estratégica certamente superaram os custos da controvérsia (LAMPREIA, *Diplomacia com Rumo*, 28/07/2000).

E quanto ao fato de o Brasil ter perdido<sup>26</sup> na OMC, Lampreia rebate, afirmando que o Brasil também ganhou, pois ajudou o órgão a construir muitas de suas regras e desejava aprimorá-las. Além disso, o país possuía experiência em litígios na OMC, sendo, ao mesmo tempo, demandante e demandado, pois

à medida que aumenta a participação brasileira no comércio internacional, novas barreiras e resistências surgirão, sob diferentes formas. A consequência natural do crescimento de nossas exportações, sobretudo de produtos de maior valor agregado, que competem com aqueles fabricados em países desenvolvidos, é que disputas comerciais se tornem cada vez mais comuns. O essencial é que sejamos capazes de enfrentar os desafios e de proporcionarmos melhores oportunidades de acesso para produtos brasileiros nos principais mercados consumidores. (LAMPREIA, *Diplomacia com Rumo*, 28/07/2000).

Mariana Petry, por sua vez, destaca que, durante o primeiro mandato presidencial de Cardoso, houve uma série de esforços e iniciativas<sup>27</sup> para a remontagem de bases sólidas de infra-

<sup>26</sup> Segundo Lampreia, se o Órgão de Apelação, a última instância da OMC, depois de anos de batalha jurídica e diplomática, julgou o Proex aplicado às vendas de jatos regionais contrário ao Acordo de Subsídios, “não é menos certo que também o Canadá, acusado pelo Brasil de prática análoga, foi considerado culpado de incorrer em subsídios proibidos e obrigados a mudar alguns de seus programas. E, se não foi possível demonstrar cabalmente que outros subsídios canadenses ferem regras multilaterais, isso se deveu não à falta de esforço do Brasil, mas à total falta de transparência na concessão de tais subsídios - o que foi reprovado pela OMC e põe a “*Export Development Corporation*” e o próprio Canadá sob a mira em futuras controvérsias” (LAMPREIA, *Diplomacia com Rumo* – 28/07/2000).

<sup>27</sup> Segundo Mariana Petry, a atuação direta do governo Cardoso através de políticas públicas para impulsionar as exportações foi marcada por uma reconstrução do quadro institucional do comércio exterior e pela retomada das linhas de financiamento e seguros de crédito. A Câmara de Comércio Exterior (Camex) – criada pelo decreto 1.386 de fevereiro de 1995 – é apontada como um órgão estabelecido para superar problemas institucionais da área e coordenar as atividades e decisões de políticas de médio prazo do comércio exterior; a Agência de Promoção de

estrutura, que resultaram no aumento das exportações brasileiras, especialmente no segundo mandato. Na conclusão da autora, o contencioso entre a empresa brasileira Embraer e sua homóloga canadense, Bombardier, serviu para dar duas certezas ao Brasil em relação ao mercado mundial de produtos de alta tecnologia:

a de que a indústria nascente não tem condições de se estabelecer sem o apoio governamental e a certeza de que os países desenvolvidos também não medem esforços para proteger suas indústrias estratégicas (PETRY, 2006: 115).

Considero importante retomar essa análise, pois, se é possível identificar uma mudança na condução da política comercial brasileira entre o primeiro e o segundo mandatos, há que se analisar sobre que bases essa mudança ocorreu. O Plano Real, quando foi implementado, em 1994, embora tenha estabilizado a moeda e conferido à população a sensação de aumento do poder aquisitivo, bem como acabado com a inflação, elevou a taxa de juros, visando a atrair investimentos estrangeiros. Esse clima de estabilização conferiu aos dois primeiros anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso a possibilidade de ocultar os enormes déficits de comércio exterior e da balança de pagamentos, cujo crescimento da dívida externa é uma consequência. Segundo Paulo Vinentini, esse contexto interno, “de estabilidade monetária – saldo negativo na balança comercial (decorrente do Plano Real) e grande volume de reservas cambiais (grande parte de capitais voláteis de curto prazo) – demonstra a escolha por uma inserção no

---

Exportações e Investimentos (Apex) e o Plano Especial de Exportações (PEE) também figuram entre importantes iniciativas do governo Cardoso. Além disso, Petry destaca o volume de financiamento do BNDES-Exim que, entre 1995 e 1998, aumentou em cinco vezes, enquanto que o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) dobrou o número de empresas beneficiadas pelos recursos de 1997 para 1998. Ainda em 1997, foi criada uma empresa voltada exclusivamente para o financiamento às exportações, a Seguradora Brasileira de Crédito e Exportação AS. (SBCE), sendo que a União assumiu a responsabilidade por 85% do valor segurado. Mas, exemplo emblemático do apoio governamental à indústria nacional seria o caso da Embraer, pois o mesmo teria representado um significativo incremento na pauta das exportações brasileiras devido ao alto valor agregado das aeronaves, e sem ele a Embraer dificilmente teria se mantido no mercado das aeronaves civis (PETRY, 2006: 114-115).

processo de globalização econômico-financeira diferente da realizada por Collor<sup>28</sup>”. Entretanto, o governo FHC, internamente

intensificou o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas (aeronáutica, petroquímica, siderúrgica e, em certa medida, informática), sem se preocupar com as empresas privadas nacionais e com custos sociais. Adotou também o hábito de não se referir mais ao Brasil como um país subdesenvolvido, mas não pôde desconsiderar que tal condição não ultrapassava a questão conceitual, pois a estabilização monetária foi fundada sobre o endividamento externo e o Plano Real acabou com o superávit comercial nacional (VIZENTINI, 2003: 94).

Ou seja, essa mudança no perfil da política externa brasileira se deu após um período caracterizado por reformas estruturais internas, que afetaram profundamente a economia nacional. Uma nova postura por parte da chancelaria brasileira é percebida, de modo mais evidente, a partir do segundo mandato do presidente Cardoso, pois o governo brasileiro reconhecia que a forma como baseara sua inserção internacional entre 1995 e 1998 tinha fracassado. Essa percepção foi reforçada após as crises asiática de 1997 e russa de 1998, as quais criaram uma nova realidade nas finanças mundiais e trouxeram como consequência para o Brasil uma enorme fuga de capitais. Como destaca Paulo Vizentini

a crise financeira e cambial de janeiro de 1999 e a possibilidade de retrocesso de alguns objetivos alcançados pelo governo na estabilização monetária levaram-no a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas. Todo o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional veio abaixo. O discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituída pela crítica à *globalização assimétrica* (VIZENTINI, 2003: 98).

---

<sup>28</sup> Segundo Vizentini, “a ascensão de Collor foi marcada por um plano econômico antiinflacionário em que a poupança e outros investimentos foram temporariamente bloqueados (confiscados). As medidas econômicas reduziram a inflação, mas provocaram uma recessão sem precedentes, com inúmeras falências. O governo reduziu drasticamente seu papel na economia. Os financiamentos da safra agrícola e das exportações, depois de crescer por décadas, reduziram-se. Ao mesmo tempo, numa iniciativa injustificável sob a ótica do interesse nacional, Collor promoveu unilateralmente a abertura do mercado interno sem pedir compensações, inundando-o com importações desnecessárias. As empresas estatais lucrativas começaram a ser privatizadas, geralmente de forma escandalosa, abaixo de seu preço de mercado (parcialmente pagas com “papéis podres”) e geralmente financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)” (VIZENTINI, 2003: 80)



A crise econômica enfrentada pelo Brasil em 1999 constituiu um importante desafio ao governo brasileiro e também um forte obstáculo ao processo de integração sul-americana. A decisão de desvalorizar o Real teve conseqüências negativas, tanto para os países do Cone Sul como para os países andinos, além de mostrar a falta de sintonia, naquele momento, entre Brasil e Argentina, pois o país vizinho não fora avisado da medida que iria ser tomada pelo governo brasileiro. Vizentini destaca que “no conturbado cenário pós-crisis cambiais, a diplomacia brasileira teve que se dedicar com grande intensidade a um esforço de informação de governos estrangeiros e da comunidade financeira a respeito da evolução da situação econômica, pois era importante enfatizar que o governo e a sociedade mantinham compromisso com a estabilização econômica e demonstrar que estavam sendo tomadas medidas para esse fim”. Também em 1999, o próprio Mercosul passou por um momento delicado e a diplomacia brasileira teve que operar em condições menos favoráveis do que o período 1995-1998. Segundo o autor, “o Mercosul, por sua vez, perdeu, em 1998-1999, a dinâmica que o caracterizava até então, pois havia se esgotado a etapa de ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão do comércio em decorrência da redução tarifária automática”. Além disso, “somou-se a essa constatação estrutural o fato de que a retração econômica dos países da região provocaria uma exacerbação de pressões protecionistas, especialmente por parte da Argentina em relação a produtos brasileiros” (VIZENTINI, 2003: 98-100) Desse modo,

com o propósito de manter as conquistas da integração sub-regional e preparar as bases para os novos avanços em momento oportuno, o Itamaraty conduziu um exercício interno de reflexão sobre as metas de negociação para o relançamento do Mercosul, em especial a consolidação da União Aduaneira. Nesse sentido, a iniciativa de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) por meio do estabelecimento de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina sinalizou um salto à frente em plena crise (VIZENTINI, 2003: 100).

O Ministro Lampreia, em artigo publicado no Jornal do Brasil, no dia 26 de fevereiro de 1999, *Política Externa em 1999*, apontava que a mesma estaria condicionada por fatores de continuidade e descontinuidade. Entre os elementos de continuidade, o mais relevante –“além da própria permanência do presidente, com todo o peso internacional de sua presença” – era o capital derivado da teia de parcerias com numerosos países, fruto do primeiro mandato de governo. Lampreia reconheceu ser de fundamental importância para o governo brasileiro restabelecer o quanto antes o ambiente de confiança internacional no país, bem como tratar dos efeitos da desvalorização da moeda brasileira, especialmente devido ao intercâmbio comercial com os países vizinhos, pois a maior competitividade externa dos preços das exportações brasileiras iriam gerar reações por parte dos parceiros, particularmente na etapa inicial do ajuste, pois

acostumados a relacionar-se com um país [Brasil] cujas importações vinham crescendo muito mais depressa do que as exportações, é compreensível que esses parceiros [do Mercosul], em grau maior ou menor, pressionados por seus agente econômicos, manifestem preocupação diante da perspectiva de que se reverta a situação anterior (LAMPREIA, *A Política Externa em 1999*, 26/02/1999).

A posição da diplomacia, porém, era clara, pois

lidar com tais reações de modo sereno e construtivo é parte da essência mesmo da atividade diplomática, e já o estamos fazendo no ambiente do Mercosul, com a participação direta e empenhada do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso. Também nos cabe, por outro lado, enfrentar com firmeza e eficácia qualquer tentativa de invocar as vantagens decorrentes da mudança da política cambial como argumento para a adoção de medidas protecionistas contra nossas exportações (LAMPREIA, *A Política Externa em 1999*, 26/02/1999).

Mas, no mesmo artigo, Lampreia reconhecia que a política externa não se limitava ao comércio, sendo que a chancelaria continuaria a trabalhar ativamente em várias frentes diplomáticas importantes, entre as quais se destacava a “construção de uma América do Sul [2000] mais integrada, política e economicamente” (LAMPREIA, *Jornal do Brasil*, 26/02/1999).

Segundo Paulo Vizontini, foi o reconhecimento da inexistência de condições para lançar novas bases de integração comercial que a Cúpula de Brasília optou por priorizar a construção da infraestrutura de transportes e comunicações entre os países sul-americanos, que tiveram, conforme frisa o autor “seu primeiro encontro desde as independências” (VIZENTINI, 2003: 100).

Em entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, dois anos após a crise nos mercados financeiros, Lampreia reconheceu que a mesma constituiu um importante obstáculo à consolidação do Mercosul – talvez o maior de sua gestão –, especialmente pelo fato de o Brasil ter desvalorizado o real. Para o Ministro a desvalorização da moeda, naquele momento

não foi uma decisão ‘buscada’, foi sofrida e teve um impacto muito forte, criou problemas graves para os vizinhos. Agora eles estão recuperando suas economias. Para o Mercosul, o pior passou. Não conseguiu voltar ao ritmo, à velocidade, ao grau de apoio que havia em 1997, mas voltaremos. A Argentina está em recuperação, a economia brasileira, que é 70% do Mercosul, está em franco crescimento, com inflação em baixa (LAMPREIA, *Agenda Diplomática Depois de Lampreia*, 12/01/2001).

Ao findar sua gestão, o Ministro apontava pontos significativos do relacionamento entre os membros do bloco. Na sua opinião, o Mercosul constituía um fato permanente, “pois não havia nada comparável para o Brasil em termos de comércio, investimento, expansão de empresas, importância cultural e histórica”, contudo, Lampreia declarou não acreditar na idéia de expandir o Mercosul e fortalecê-lo para negociações comerciais, especialmente com a ALCA, sobretudo pelo fato da Colômbia, maior país do Pacto Andino, ter 60% de seu comércio com os Estados Unidos. Complementa afirmando que,

não é razoável pensar em uma frente sul-americana para essas negociações [ALCA]. Nossa frente é o Mercosul, e ele já é, em si, um bloco com peso muito significativo. Sem ele não haverá ALCA nenhuma. Vamos fortalecer nossa postura principalmente no Mercosul (LAMPREIA, *Agenda Diplomática Depois de Lampreia*, 12/01/2001).

Sobre a crise do Mercosul, em 1999, pode-se ressaltar, ainda, um artigo publicado por Lampreia no dia 22 de abril de 2000, no jornal *o Globo*, no qual destaca, entre os êxitos do

Mercosul em oito anos de vigência, a multiplicação por cinco do volume de comércio intrazona, viabilizando a realização de incontáveis parcerias empresarias, resultantes da identificação das complementaridades das economias dos países membros. Além disso, o Bloco teria ajudado a transformar a região em um destino privilegiado de investimentos internacionais, bem como se expandido para outras áreas, intensificando a cooperação dos quatro países em diversos setores, como educação, cultura, ambiente, transportes, comunicações, defesa do consumidor, entre outros. Lampreia destacou, também, o avanço no campo político, pois “com a adoção de instrumentos sobre consulta e concertação política, sobre a vigência da democracia e sobre padrões sociolaboriais mínimos, os quatro países reafirmaram sua vocação democrática e de respeito aos direitos humanos”. Segundo Lampreia,

o brilho dessas realizações não esconde o fato de que os processos de integração, como se pode observar em outras experiências históricas, alternam períodos de maior e menor velocidade. A dinâmica da integração leva a que quanto mais se avance, mais complexas se tornem as negociações e maiores sejam os desafios com que se defrontam os países. O incremento das trocas comerciais e a crescente interdependência das economias aumentaram a possibilidade de fricções. Nada disso deve ser interpretado como sinal de perda de fôlego do processo, ou como reflexo de arrefecimento do compromisso político dos Estados-partes (LAMPREIA, *O Diplomacia com Rumo*, 22/04/2000).

A partir desta análise, Lampreia destaca o quanto a crise afetou tanto o Brasil, quanto o Mercosul, trazendo como consequência a redução, em termos absolutos, dos números do comércio intra-Bloco. Contudo, ele aproveitou aquele momento de crise, que evidenciou algumas vulnerabilidades do Mercosul, numa conjuntura delicada da conjuntura econômica mundial, para ressaltar o peso político e econômico do Brasil no subcontinente, bem como a importância do Mercado Comum do Sul para todos os países membros, pois “somente se não fosse um empreendimento relevante para os quatro países do Mercosul teria deixado de ser afetado pela crise de seu maior sócio”. Ou seja, ele reconhece o quanto a economia brasileira representa para o

bloco e afirma ser o momento de se “reiterar a prioridade e o compromisso atribuídos ao Mercosul, pelos quatro países membros, bem como se adotar compromissos adicionais visando ao aprofundamento da integração, pois a resposta comum à crise deveria ser “um inequívoco mais Mercosul”.

Cabe destacar que, quando assumiu o Ministério das Relações Exteriores, Lampreia afirmou, em seu discurso de posse, no dia 02 de janeiro de 1995, que “o papel da diplomacia brasileira e particularmente do Itamaraty [era] o de coadjuvar os esforços do Brasil por uma nova inserção internacional, que respondesse de forma adequada e produtiva à inédita combinação de fatores positivos e de desafios nos planos interno e internacional”. Dentro desse contexto, afirmou serem claros os objetivos da política externa brasileira, de modo que cita alguns temas prioritários, mas como ele próprio ressalta, “não de forma exaustiva, e sem que a priorização signifique qualquer diminuição da importância relativa de outras áreas que compõem o conjunto de uma política externa que se visa universal e ativa”. Entre os objetivos citados, destacam-se o processo de consolidação do Mercosul e sua eventual ampliação com a incorporação de novos parceiros, e o aprofundamento das relações com nossos vizinhos latino-americanos e o processo de integração hemisférica” (LAMPREIA, 1999: 37).

Em discurso por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Antônio Carlos Jobim”, do Instituto Rio Branco, em abril de 1995, Lampreia retoma os paradigmas traçados pelo patrono da diplomacia brasileira para justificar a aproximação com os países da América do Sul e, particularmente, do Mercosul. Os três paradigmas traçados por Rio Branco seriam a construção de um projeto diplomático baseado na capacidade de persuasão, centrado na paz como instrumento das relações internacionais; a aproximação sistemática com Washington, em substituição à anterior, centrada em Londres – este paradigma identificado como sendo uma

capacidade do chanceler de avaliar as grandes tendências das relações internacionais e adaptar a política externa brasileira na defesa dos interesses nacionais, imprimindo à diplomacia brasileira uma posição ativa e não apenas reativa –; e, por fim, a ênfase e cuidado às relações do Brasil com os vizinhos do Prata. Segundo Lampreia, esse terceiro paradigma estava em franca atualidade na política externa brasileira, pois

se hoje podemos desenvolver com nossos vizinhos latino-americanos em geral, com os da América do Sul e mais especificamente com nossos parceiros do Mercosul, as relações de privilegiada amizade com que eles mantemos, foi porque, ainda que em circunstâncias geopolíticas muito diversas, Rio Branco nunca descuidou dessas relações. Formado na escola da diplomacia brasileira do Prata, Rio Branco tratou sempre essas relações com extremo zelo e sensibilidade, consciente do potencial criado pela vizinhança e pelas identidades históricas entre os povos (LAMPREIA, 1999: 45).

No que se refere à integração sul-americana, a qual sinaliza, conforme nossas análises, importante mudança na política externa brasileira entre o primeiro e o segundo mandatos, Lampreia afirmou, na entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, quando anunciada a sua exoneração, que a partir da Conferência dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2000,

o Brasil adquiriu um perfil e uma postura protagonista na integração sul-americana, maior que antes; não no sentido de que o Brasil se dispusesse a ser mais intervencionista, com envolvimento militar com os vizinhos, mas sem dúvida houve mudanças. A tendência é termos um papel cada vez mais ativo. (...) No sentido político e diplomático – e econômico, como no caso da estrada Santa Cruz (Bolívia)-Corumbá, e do gasoduto na Bolívia (LAMPREIA, *Agenda Diplomática depois de Lampreia*, 12/01/2001).

A afirmação do Ministro comprova que, de fato, houve uma inflexão do governo brasileiro em direção ao continente sul-americano. Uma semana antes do início da Reunião dos Presidentes da América do Sul, Lampreia concedeu uma entrevista ao jornal Folha de São Paulo, na qual declarou ser objetivo do Brasil, na convocação da mesma,

(...) criar uma maior aproximação dos países da América do Sul, com vistas a permitir que as possibilidades, as potencialidades que existem na região sejam exploradas da melhor maneira possível: nos planos comercial, energético e de transportes. A nossa avaliação é que é necessário fomentar a integração por meio de uma orientação política do mais alto nível. Essa é a maneira de superar a inércia, as forças que atuam contra essa aproximação. São às vezes resquícios das concepções militares, às vezes são dificuldades de pensar em termos mais racionais (LAMPREIA, *Reunião de Presidentes da América do Sul*, 28/08/2000).

Contudo, na mesma entrevista, Lampreia declara não ser a intenção do Brasil sair da reunião como uma espécie de porta-voz da América do Sul, e é categórico em afirmar

Se o Brasil assumisse uma postura excessivamente voluntarista, de se autoproclamar o líder ou querer ditar caminhos, ele rapidamente encontraria resistências. E não é esse o nosso propósito. O nosso propósito é que as ações ocorram de maneira mais solidária possível. Não há intenção de o Brasil ser o porta-bandeira desse episódio. O Brasil tem de desempenhar um papel compatível com seu tamanho (LAMPREIA, *Reunião de Presidentes da América do Sul*, 28/08/2000).

Sobre possibilidade de a iniciativa brasileira fortalecer o Brasil frente a uma futura negociação na Alca, afirma,

A América do Sul ainda é muito heterogênea e é muito difícil falar uma só voz em relação à Alca. É razoável esperar uma posição coesa do Mercosul. Não é nosso objetivo organizar um time sul-americano para enfrentar um time norte-americano (LAMPREIA, *Reunião de Presidentes da América do Sul*, 28/08/2000).

Pela declaração do chanceler, concluiu-se que o Itamaraty não declara explicitamente ser desejo do Brasil assumir o papel de “síndico do condomínio sul-americano”, muito menos a posição de líder do Bloco, embora estejam implícitos nos objetivos da política externa do governo a ampliação do Mercosul, com a incorporação de novos parceiros, e o processo de integração hemisférica, especialmente a partir do aprofundamento das relações com a América do Sul. É inegável que a atuação brasileira, nesse sentido, reforce a percepção, nos vizinhos, de uma posição protagônica do país, seja pelas suas iniciativas, seja pelo tamanho do território, seja pelo

seu peso econômico na região. Daí, talvez, a postura reticente do governo brasileiro em assumir a “coordenação” do subcontinente. Desse modo, reforça-se a percepção de que, embora seja o presidente da República o responsável pela formulação da política externa brasileira, é a chancelaria que dá o tom à mesma. Ou seja, embora presente na própria Constituição Nacional<sup>29</sup> um parágrafo relativo ao “processo de integração econômica, política, social e cultural da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”, é o governo, e sua equipe de Ministros, especialmente os que estão vinculados ao Ministério das Relações Exteriores, que coordenam o ritmo da integração e a articulam em suas diferentes instâncias. Claro está que a condução da política externa deve estar em consonância com as diretrizes gerais dadas pelo presidente da República. No caso do governo Fernando Henrique Cardoso, já analisamos o quanto a condução da política externa foi executada pelo próprio Presidente, por meio da diplomacia presidencial. O que merece destaque, nesse ponto, é o fato de percebermos uma atuação mais tênue da chancelaria no que se refere ao processo de consolidação da integração regional no momento em que foi convocada a cúpula de Presidentes Sul-Americanos.

Tal hipótese, porém, possuiu algumas especificidades, pois o próprio Lampreia, na entrevista à Folha de São Paulo, sutilmente, destaca o tamanho do Brasil como importante requisito para o papel que o país venha a desempenhar na região. Percebe-se, então, o pragmatismo de seu discurso no momento que ele, embora destaque a “heterogeneidade da América do Sul”, aponta para “a importância de orientar a integração por meio de uma política do mais alto nível, visando a superar a inércia e as forças que atuam contra essa aproximação”. Ou seja, não assume explicitamente uma posição que defina a atuação do governo brasileiro, mas dá sinais da importância do Brasil no processo de fortalecimento da integração sul-americana. A

---

<sup>29</sup> No Artigo 4º, parágrafo único, referente as relações internacionais da República Federativa do Brasil.



cautela do chanceler Lampreia pode ser compreendida, em última análise, como uma tentativa de matizar o protagonismo do governo brasileiro em convidar e sediar o primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul. A atitude de Fernando Henrique, por si só, foi fato emblemático do protagonismo brasileiro na região, e as declarações de Lampreia podem ser vistas como um “anteparo” a possíveis críticas, uma vez que ele esclarece não ser desejo do Brasil liderar o subcontinente.

Essa hipótese ganha sentido quando se recuperam outros discursos proferidos por Lampreia em contexto diverso do analisado acima, no qual ele próprio destaca a importância da integração regional para o Brasil. Um ano após iniciar o governo Cardoso, em palestra proferida na Chancelaria Boliviana em La Paz, no dia 23 de fevereiro de 1996, intitulada “*A política exterior brasileira e as relações Brasil-Bolívia no contexto da integração sul-americana*”, defendia a importância da integração econômica como resposta regional ao fenômeno da globalização. Segundo Lampreia, esta se daria em quatro níveis:

O primeiro é o da integração regional com base em identidades e vínculos sub-regionais, como o Mercosul, que já alcança uma etapa de união aduaneira com grande flexibilidade, e também o Pacto Andino. (...) O segundo nível é o da integração física fronteiriça, que se acentua em zonas nas quais é intensa a presença humana de um e outro lado da fronteira. O Brasil, por exemplo, tem extensas zonas de contato com seus vizinhos na região do Prata e em áreas amazônicas, especialmente com a Bolívia. (...) A integração física não cria correntes de comércio a partir do nada, atua sobre uma base importante, preexistente, para ampliá-la e dinamizá-la. Um terceiro elemento é o nível do comércio intra-regional (...) que vem experimentando um crescimento significativo nos últimos anos, graças às políticas de abertura econômica na região. (...) O quarto elemento é o grau de proximidade política entre nossos países (LAMPREIA, 1999: 204).

Na conclusão da palestra, Lampreia destaca a importância estratégica da integração sul-americana:

O exemplo das nossas relações [Brasil e Bolívia] é marcante. Trata-se de um relacionamento que se fortalece hoje com o acréscimo de uma nova

dimensão. A dimensão das negociações quatro mais um entre o Mercosul e a Bolívia. É um processo que segue o seu *curso natural* e aponta para a *ampliação dos espaços de integração na América do Sul*. O impacto desse processo nas relações bilaterais brasileiro-bolivianas e nas relações intra-sul-americanas será enorme. Acrescentamos mais uma área de convergência em nossa região, mais um espaço de cooperação que, em última instância, fortalecerá também, a dimensão bilateral (LAMPREIA, 1999: 206).

No ano de 1997, em conferência realizada no “Consejo Argentino de Relaciones Internacionales”, em Buenos Aires, proferiu um discurso intitulado “*A política externa brasileira frente à democracia a e à integração*”, no qual apontava o aspecto “revolucionário” da integração, especialmente na América do Sul, onde as rivalidades sub-regionais foram freqüentes e intensas e o fechamento das economias como uma constante na maior parte do século XX. Entre os aspectos positivos da integração, Lampreia destacava o fato de ela mobilizar e homogeneizar países, dando-lhes um rumo e um horizonte internacional mais precisos, baseados em compromissos legais. Portanto,

(...) a integração é uma revolução, não só na medida em que se alteram as normas importantes que afetam a produção e o comércio de bens e serviços, mas também porque a integração, para consolidar-se e produzir o nível máximo de benefícios, implica no desenvolvimento de uma verdadeira cultura integralista (LAMPREIA, 1999: 176).

No caso da integração sul-americana, o primeiro passo já tinha sido dado, a partir do Mercosul, o qual criava um elemento adicional e básico de identidade e de afirmação, pois sua consolidação representava “uma dimensão adicional da individualidade de cada um de seus membros”, sendo prioridade da ação externa brasileira, a partir de então, “dar-lhe uma crescente projeção regional e internacional, como entidade com personalidade própria”; além disso, no processo de integração regional, estava a perspectiva de “explorar o potencial, o peso e a dimensão da economia brasileira como fator positivo no desenvolvimento do comércio e das relações econômicas na América do Sul” (LAMPREIA, 1999: 173-174). Nesse contexto, a

consolidação do Mercosul perpassava o aprofundamento desse processo, por meio da criação de um mercado único nas áreas relacionadas ao comércio, como a proteção às práticas comerciais desleais e a defesa do consumidor, mas também, era necessário

estendê-lo horizontalmente, por meio de acordos de livre-comércio, para abranger as relações com nossos principais sócios na América do Sul (...) É fundamental que cada vez mais nossas sociedades assumam o Mercosul. (...) Que saibamos ver o outro como parte de nosso interesse mais essencial, como eixo de nossa própria inserção no resto do mundo. E que possamos gerar, em bases duradouras essa cultura de integração, que significará o passo definitivo de nossa região, e de nossos países em particular, a uma nova etapa de seu desenvolvimento histórico (LAMPREIA, 1999: 178).

A partir da análise desses discursos, proferidos pelo Ministro Lampreia, podemos afirmar que, de fato, houve uma inflexão da política externa brasileira no segundo mandato do governo Cardoso, a despeito de o projeto de aprofundar a integração já estar na pauta da chancelaria desde o primeiro mandato. É no segundo, porém, que a Cúpula de Brasília, realizada por iniciativa estratégica do governo brasileiro, apresenta-se como um projeto de “longo prazo”. Embora tenha sido intensificado a partir das pressões externas após as crises financeiras que abalaram o cenário internacional entre 1997 e 1999, reduzindo a margem de manobra de país, tanto interna quanto externamente, ela é emblemática no sentido de dar solidez ao projeto brasileiro de identificar a América do Sul como a região onde se delimitam as reais potencialidades dos países do subcontinente. O estabelecimento de compromissos específicos entre eles representou uma “demarcação de território”, numa conjuntura catalisada, além das crises econômicas, pela iniciativa norte-americana de lançar o Plano Colômbia, além da proposta de aceleração da implantação da ALCA de 2005 para 2003. Os discursos *reticentes* de Lampreia, nesse momento, podem ser compreendidos num contexto onde as grandes assimetrias dentro do subcontinente impediam que se obtivesse uma posição unânime dos países sul-americanos no cenário externo.

Além disso, o próprio Mercosul ainda possuía problemas estruturais, que viriam à tona na passagem de 2001 para 2002, quando a Argentina, vivenciando uma profunda crise econômica, passou a atacar profundamente o Bloco.

### 3.2 A gestão Lafer

Celso Lafer, que assumiu o Ministério das Relações Exteriores em 29 de janeiro de 2001, sucedendo Luis Felipe Lampreia, teve sua gestão marcada, no plano externo, pela introdução de novos temas na agenda das relações internacionais, devido aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Contudo, antes desse fato, no discurso proferido por Fernando Henrique Cardoso na posse do novo Chanceler, o Presidente destacou que os aspectos que se sobressaiam na agenda da diplomacia brasileira, naquele momento, eram “a questão da democracia na América do Sul, em primeiro lugar” e, em “segundo, a economia no plano mundial, hemisférico e regional”. Quanto à integração regional, Cardoso afirmou ser o aprofundamento da integração no Mercosul “a prioridade número um da política externa nacional, paralela ao reforço da aliança estratégica com a Argentina”. Ao governo brasileiro, caberia, ainda, a tarefa de “continuar a desenvolver a integração física e de infra-estrutura na América do Sul”, especialmente, “depois do histórico encontro dos Presidentes no ano de 2000, em Brasília”, pois segundo Cardoso

A questão da integração hemisférica não é uma discussão teórica, abstrata, sobre as virtudes do livre-comércio. É, isso sim, uma discussão sobre as modalidades concretas, específicas, de integração, que devem ser capazes de atender aos interesses de todos os países. Este é o ponto nevrálgico: saber se somos capazes de fazer com que o livre-comércio se traduza, em nosso hemisfério, em um arranjo econômico-comercial favorável a todos, grandes e pequenos, ricos e pobres (CARDOSO, *Discurso de posse do Ministro Celso Lafer, 29/01/2001*).

A gestão Lafer à frente do MRE, nos dois últimos anos do governo Cardoso, correspondeu ao período no qual já identificamos a inflexão da política externa brasileira visando ao aprofundamento da integração sul-americana. Entretanto, sua gestão foi marcada por circunstâncias que alteraram a ordem internacional, reposicionando a importância política e

estratégica da América do Sul na ordem internacional. Depois dos ataques terroristas, o Oriente Médio passou a ocupar um espaço significativo na agenda diplomática dos Estados Unidos, mas, como destaca Moniz Bandeira, “a situação no hemisfério ocidental também se agravou, tornou-se cada vez mais instável, volátil, desfavorável aos interesses econômicos e políticos norte-americanos”, especialmente num momento onde a própria economia norte-americana mostrava sinais de arrefecimento. Segundo Bandeira,

As condições econômicas, sociais e políticas, que nos anos 60 e 70 haviam gerado os movimentos de insurgência, agravaram-se em quase todos os países da América do Sul. Ao fim de uma década de políticas econômicas neoliberais, executadas por governos democraticamente eleitos. A dívida externa continuava como um problema para toda a América Latina, constituindo uma das variáveis determinantes na vulnerabilidade econômica externa e fator básico no estabelecimento dos planos de ajuste (BANDEIRA, 2003: 600).

Quanto ao significado do *11 de setembro* para as relações internacionais, Fred Halliday afirma que

*The crisis unleashed by the events of 11 September is one that is global and all-encompassing. It is global in sense that it binds many different countries into conflict, most obviously the USA and parts of Muslim world. It is all-encompassing in that, more than any other international crisis yet seen, it affects a multiplicity of life's levels, political economic, cultural and psychological (HALLIDAY, 2002: 31).*

De acordo com Halliday, se as causas desses eventos relacionavam-se à interação entre o ocidente e os mundos árabe e muçulmano, as conseqüências tinham uma abrangência muito maior, uma vez que não se limitam à área geográfica onde ocorrem os ataques, nem podem ser analisados somente pelos aspectos militar e econômico. Conforme o autor,

*these consequences can be identified on at least five levels: the military engagement of the USA and its allies in Afghanistan and possibly other countries; changes in relations between states, in terms of diplomacy, resolution or exacerbation of local and regional conflicts; a distinct, reformist if not revolutionary, shift within developed countries in arrangements for security, intelligence, surveillance and compliance; the*

*long-run, global, social and economic consequences of the crisis that has followed 11 September; and the cultural, philosophical and psychological aftermath of violence and insecurity felt in all societies* (HALLIDAY, 2002: 32).

De fato, os ataques terroristas às torres gêmeas do World Trade Center e ao Pentágono, símbolos do poder econômico e militar dos Estados Unidos, tornaram a situação mundial extremamente delicada. Num primeiro momento, compeliram os Estados Unidos a concentrar suas forças no Oriente Médio, pois além do ato terrorista, havia muitos interesses econômicos norte-americanos na região, especialmente devido às jazidas de petróleo não exploradas na área do Mar Cáspio e à intenção norte-americana de construir um gasoduto a partir do Uzbequistão, atravessando o Afeganistão até o mar do Paquistão. Quanto à atitude norte-americana de atacar o Afeganistão, Celso Lafer, em entrevista ao jornal folha de São Paulo, no dia 15 de outubro de 2001, afirmou que o governo brasileiro “compreendia” a ação militar dos Estados Unidos, mas tinha esperança de que a mesma fosse “limitada e circunscrita”. Na chamada para a entrevista concedida à Folha de São Paulo, destacava-se que Lafer, assim como Fernando Henrique, em seu pronunciamento sobre a guerra, não usara os verbos “apoiar, aprovar, defender ou endossar” a ação norte-americana. Solicitado a “traduzir o pronunciamento ambíguo de FHC sobre a guerra” afirmou que

foi uma indicação clara de repúdio ao terrorismo e ao mesmo tempo uma preocupação com os paraísos fiscais, a repressão às redes ilícitas. Ele [Fernando Henrique] também considerou a atual situação oportuna para uma melhor cooperação internacional, seja no plano político, seja no econômico (LAFER, *Brasil espera ação limitada dos EUA*, 15/10/2001).

Na entrevista, Lafer, ao ser questionado se o fato de o governo norte-americano ter entregue dossiês e provas para o Reino Unido, enquanto a países em desenvolvimento ter entregue apenas relatos, deixando clara a diferença de tratamento e a aliança explícita de todo o

Primeiro Mundo, não reforçava “ainda mais” a posição periférica do Brasil no cenário internacional, respondeu:

Não acho. Há uma presença inglesa nas ações militares, a França e a Alemanha também estão oferecendo apoio bélico, e há o envolvimento da Itália nesse sentido, bem como o uso do espaço aéreo europeu. É natural, portanto, que a quem você solicita uma participação mais decisiva você também ofereça informações mais precisas. (...) A palavra periférico pode ter uma conotação positiva ou negativa. Neste caso, creio, é muito positivo não estarmos no centro desse conflito nem das tensões internacionais (LAFER, *Brasil espera ação limitada dos EUA*, 15/10/2001).

Sobre o efeito na economia e nas negociações internacionais, Lafer, afirmou ter ficado claro para o mundo e para o governo Bush que o tema da segurança não poderia ser tratado unilateralmente, pois

(...) para lidar com os novos riscos, você tem de ter cooperação internacional. Isso abre espaço para que as negociações econômicas também venham a se realizar de forma construtiva e global. (...) Depois do 11 de setembro, aumentou a percepção de que OMC não pode produzir um fiasco como em Seattle [1999], quando houve tanto manifestações de rua como falta de consenso entre os participantes. Um novo fracasso nas negociações multilaterais fomentaria as negociações e acordos regionais. Do ponto de vista do Brasil, essas negociações regionais com o Mercosul não são suficientes. Há temas sistêmicos, como agricultura e antidumping, que só podem ser resolvidos no campo multilateral (LAFER, *Brasil espera ação limitada dos EUA*, 15/10/2001).

A conduta de Celso Lafer, porém, logo após os atentados, foi de invocar, em nome do governo brasileiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca<sup>30</sup> na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos<sup>31</sup>,

<sup>30</sup> O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca foi criado em 1947, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, para conter o avanço do comunismo no continente.

<sup>31</sup> Entre as deliberações da Resolução 797 (1293/01) de 19 de setembro de 2001, aprovada pelo Conselho Permanente da OEA, atuando como Órgão Provisório do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), foi decidido, entre outros pontos, que, “de acordo com o artigo 2 da Carta da OEA, a qual proclama que um dos propósitos da Organização é garantir a paz e a segurança continentais e organizar a ação solidária de parte dos Estados Membros em caso de agressão, que esses ataques terroristas perpetrados contra os Estados Unidos da América são ataques contra todos os Estados americanos e, em conformidade com todas as disposições pertinentes no TIAR e com o princípio de solidariedade continental, todos os Estados Partes do Tratado do Rio deverão prestar



realizada em Washington, no dia 21 de setembro de 2001, pois “a excepcional gravidade dos ataques e a discussão de seus desdobramentos justificam o recurso ao nosso mecanismo hemisférico de segurança coletiva” (LAFER, Discurso, 21/09/2001). No discurso, Lafer afirmou que quando o TIAR foi invocado em 1962, por San Tiago Dantas, o objetivo era manter fora do hemisfério a ameaça dos mísseis nucleares; em 2001, ele o fazia devido à ameaça que representava o terrorismo internacional. Destacou, também, que o combate ao terrorismo, lado a lado com o repúdio ao racismo, estava consagrado na Constituição Brasileira como um dos princípios que regem as relações internacionais do país. No final do discurso, Lafer expressou total solidariedade ao governo norte-americano

“Ao renovar ao povo e ao governo dos Estados Unidos da América nossa irrestrita solidariedade nesta hora de provação, o Brasil está convencido de que as deliberações deste órgão de consulta contribuirão para nortear, com sabedoria e prudência, os esforços concentrados de nossos países para livrar as Américas da ameaça de terrorismo e, assim, aproximar-nos dos objetivos comuns de segurança e paz no hemisfério”(LAFER, Discurso, 21/09/2001).

A análise desses documentos permite concluir que, no primeiro momento, o governo brasileiro demonstrava “solidariedade irrestrita” aos Estados Unidos; porém, um mês após os ataques terroristas, a posição de Lafer apontava para a necessidade do governo norte-americano ter uma ação militar “limitada e circunscrita”, conforme afirmou na entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo no dia 15 de outubro de 2001.

Emblemático, porém, foi um artigo de Celso Lafer publicado no jornal Estado de São Paulo, no dia 16 de setembro de 2001, no qual assinalava que após o dia 11 daquele mês houve

---

assistência recíproca para enfrentar esses ataques e a ameaça de ataques semelhantes contra qualquer Estado americano, bem como para manter a paz e a segurança do Continente; 2. Se um Estado Parte tiver elementos fundados para presumir que alguma pessoa em seu território possa ter participado ou prestado qualquer assistência nos ataques perpetrados em 11 de setembro de 2001, que esteja abrigando os perpetradores ou que possa estar envolvida nas atividades terroristas, esse Estado Parte deverá utilizar todas as medidas disponíveis conforme a lei para perseguir, capturar, extraditar e punir esses indivíduos; 3. Os Estados Parte prestarão assistência e apoio incondicional aos Estados Unidos e entre si, conforme pertinente, no tocante aos ataques terroristas de 11 de setembro e a fim de prevenir futuros atos terroristas”. Fonte: <http://www.oas.org>

uma redefinição no funcionamento do sistema internacional, pois os eventos ocorridos naquele dia, teriam um impacto mais incisivo do que a queda do Muro de Berlim, o colapso da União Soviética e o fim da bipolaridade. Segundo Lafer, na década de 90, “os Estados Unidos surgiram como a única superpotência capaz de atuar, simultaneamente, no campo estratégico-militar, no campo econômico e no campo dos valores”. Nesse sentido, afirmou que

a ação terrorista que agora atingiu os Estados Unidos é um exemplo de violência real e de violência simbólica. Violência simbólica porque atinge duas engrenagens do poder americano: a econômica, com a derrubada do *World Trade Center*, e a militar, com o atentado ao Pentágono. Violência real, pois o número de vítimas será superior; seguramente, a Pearl Harbour, que marcou a entrada dos Estados Unidos na 2ª Guerra Mundial, onde morreram 2.400 pessoas, das quais apenas 68 eram civis (LAFER, *O Mundo Mudou*, 16/09/2001).

Segundo Lafer, esse fato teria afetado a “serenidade, o senso de segurança e a ilusão de invulnerabilidade dos Estados Unidos” e, por isso, “recolocado em novos termos o tema da paz e da guerra e o desafio da segurança, nos próprios centros de poder mundial, e não apenas fora dele”. Nesse sentido, recuperou o clássico “*Penser la Guerre*”, de Raymond Aron, para afirmar que “a guerra é um camaleão, e assume sempre novas formas, onde o fator tecnológico não determina a História, mas modifica as condições através das quais os homens atuam”. Daí, formula “observações estratégicas” e “políticas”; quanto às primeiras:

esse foi o maior ataque terrorista da História. Foi uma operação planejada com elevadíssimo grau de sofisticação e executada com notável rigor operacional. Mas os meios utilizados não foram os de destruição de massa e de alta tecnologia. É difícil mesmo imaginar a gravidade e o alcance que os ataques poderiam ter tido se houvesse a presença, por exemplo, de armas biológicas (LAFER, *O Mundo Mudou*, 16/09/2001).

#### A observação política

é que partimos das macropolaridades – seja a hoje superada divisão Leste-Oeste, seja a ainda persistente clivagem Norte-Sul – para as micropolaridades, que derivam da fragmentação das cadeias de poder (LAFER, *O Mundo Mudou*, 16/09/2001).

Na análise de Lafer, conforme lições de Hannah Arendt, “a violência não cria o poder”, ao contrário, “ela destrói o poder como capacidade de agir em conjunto, dado-chave da ação diplomática”; e seriam os elementos dessa capacidade destrutiva os responsáveis pelo fato de que, quanto mais desenvolvido fosse um país, mais vulnerável ele se tornaria. Mas, segundo Lafer, tradicionalmente, o poder está a serviço do Estado, que detém o monopólio da coerção organizada; as redes de terrorismo, uma vez constituídas, significariam a fragmentação das cadeias de poder. Nas palavras do Chanceler

(...) o medo diante desse tipo de poder invisível aumenta em função da dificuldade na identificação do inimigo, que é, enfim, o problema prático com o qual se defrontam os Estados Unidos e a comunidade internacional organizada (LAFER, *O Mundo Mudou*, 16/09/2001).

Lafer apontou, também, que os eventos de 11 de setembro representavam um desafio para a democracia, bem como a emergência de novos temas da agenda de segurança, como terrorismo, movimentos armados, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, entre outros; para o Brasil trazia à cena o tema da porosidade das fronteiras. A respeito dos impactos no Brasil, afirmou:

Por sua inserção no mundo e experiência diplomática, o Brasil tem uma leitura grociana da realidade internacional, ensejada pela gestão de conflitos por meio do direito e da diplomacia e tem como tema básico de sua política externa o desafio do desenvolvimento (LAFER, *O Mundo Mudou*, 16/09/2001).

Contudo,

(...) os dois últimos dias colocam a questão da segurança em maior proeminência na agenda internacional. Por sua violência e impacto, no entanto, tenderão a ser inseridos numa lógica hobbesiana das relações internacionais – um retorno ao estado de natureza (LAFER, *O Mundo Mudou*, 16/09/2001).

Por fim, ressaltou que a partir daquele momento, haveria menos espaço para nuances no alinhamento dos países aos Estados Unidos, pois a magnitude do tema da segurança no plano

global estava sendo reforçada pela idéia de que o mundo se dividia, politicamente, à maneira de Carl Schmidt, entre “amigos e inimigos”.

É interessante destacar que, no mesmo dia em que ocorreram os ataques terroristas, Celso Lafer proferiu uma palestra na abertura do Fórum Euro-Latino-Americano, realizado em São Paulo, sob o título *UE-Mercosul-ALCA-OMC*, no qual afirmava que a iniciativa do Brasil, ao criar o Fórum, obedecia à idéia de uma diplomacia não-oficial, visando a reunir a multiplicidade de atores que incidiam na cena internacional, devido ao aprofundamento das interdependências, uma vez que o fim da Guerra Fria e da bipolaridade ensejava novas possibilidades.

No que se refere à OMC, o Chanceler afirmou que se vivia, naquele momento, a expectativa do lançamento de uma nova rodada multilateral, na reunião que seria realizada em novembro, em Doha, uma vez que para o Brasil a negociação multilateral era vista como um instrumento prioritário na abertura de mercados em função da distribuição de seus interesses comerciais no mercado mundial e da existência de temas que, por sua natureza, poderiam ser melhor encaminhados no plano multilateral<sup>32</sup>.

Em relação à União Européia, Lafer afirmou que o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional assinado entre Brasil e União Européia, em 15 de dezembro de 1995, tinha sido um marco significativo, tanto político quanto econômico, no processo de aproximação entre os Blocos, especialmente para o Brasil, que destinava um quarto de suas exportações totais para países da União Européia, bem como metade dos produtos agrícolas que eram vendidos ao exterior. Porém, destacou que

---

<sup>32</sup> Entre as prioridades do governo brasileiro, Celso Lafer destacou: a) a plena incorporação do comércio de produtos agrícolas às regras do sistema multilateral; b), o reequilíbrio das regras aplicáveis aos créditos à exportação, mais favoráveis aos países da OCDE; c) o estabelecimento de disciplinas que diminuíssem o considerável grau de arbítrio existente nas investigações de *dumping*; d) o esclarecimento de algumas regras do Acordo de TRIPs, de forma a tornar mais clara a legitimidade de medidas tomadas para a defesa da saúde pública e para a proteção de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais.

(...) apesar de sua relevância, a negociação com a União Européia não pode ser exclusiva nem excludente. Nosso comércio exterior tem composição qualitativa diversificada e distribuição em diferentes mercados, sem depender de nenhum deles isoladamente. O desafio de fazer crescer nossa participação no comércio mundial, de aumentar quantitativamente as exportações brasileiras para financiar o desenvolvimento, como enfatizou recentemente o Presidente Fernando Henrique Cardoso, requer que atuemos ao mesmo tempo, em diversos tabuleiros (LAFER, *UE, Mercosul, ALCA, OMC*, 11/09/2001).

Dentre esses “outros tabuleiros” Lafer ressaltou a importância do Mercosul, cuja criação em 1991, o teria “consolidado como componente integral e indissociável da atuação externa brasileira, seja no plano político, seja no plano econômico, seja no dos valores”. Salientou em sua fala as perspectivas de continuidade das dificuldades pelas quais o Bloco vinha passando, especialmente após as crises econômicas, mas afirmou ter esperança de que as mesmas fossem superadas, uma vez que o “Mercosul continua a ser nossa melhor opção, hoje como há dez anos, para

(1) promover a inserção mais competitiva das economias dos quatro países na economia mundial, (2) propiciar economias de escala e, como consequência, aumentos de produtividade e (3) tornar a região mais atrativa para investimentos internacionais (LAFER, *UE, Mercosul, ALCA, OMC*, 11/09/2001).

De acordo com Lafer, se por um lado o Mercosul constituía “a melhor opção para o Brasil”, “as negociações com vistas à criação de uma Área de Livre Comércio nas Américas, eram o outro eixo prioritário da política externa comercial brasileira”, pois elas ofereciam ao Brasil “o potencial de ampliar e consolidar mercados”, além de já responderem, naquele momento, a “50% das exportações brasileiras, e a 70% das exportações de produtos manufaturados”. Esse enfoque dado pela diplomacia nas negociações da Alca, durante o período que Celso Lafer esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, teve, como fato ilustrativo, a exoneração do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, logo após a nomeação do Chanceler.

Segundo Moniz Bandeira, ao longo do século XIX, era perceptível o interesse brasileiro em desenvolver um bom relacionamento com os Estados Unidos, sem abdicar de seus interesses nacionais de unir ou integrar a América do Sul, a partir do eixo formado com a Argentina e o Chile, para robustecer seu poder de barganha. Fernando Henrique Cardoso, dentro das condições dos anos 90, teria seguido diretrizes similares. Por isso, “não rechaçou liminarmente a proposta da ALCA, mas impôs condições, sem as quais a implantação da mesma conduziria à supressão de todas as barreiras aduaneiras, embora preservasse para os Estados Unidos as barreiras não-tarifárias”, uma vez que o “o governo norte-americano sempre tivera o poder de aprovar qualquer lei que restringisse ou revogasse os efeitos de um tratado, se julgasse conveniente”. Nesse sentido, a “integração sul-americana se tornava necessária para fortalecer o poder de barganha não só do Brasil, mas, sobretudo, dos demais países da região, com menor peso econômico e político para a negociação da ALCA” (BANDEIRA, 2003: 576-577). Conforme Bandeira, quando ocorreu em Brasília a reunião dos Chefes de Estado da América do Sul, a incorporação do Chile ao Mercosul, como membro pleno, já estava praticamente acertada. Contudo, devido às declarações do Presidente Ricardo Lagos, após viagem à Washington, em novembro, na qual demonstrava a intenção do governo chileno em iniciar negociações de livre comércio com os Estados Unidos, o governo brasileiro, que soube da notícia pela imprensa, suspendeu as negociações com o Chile, declarando que a adesão ao NAFTA era incompatível com o Mercosul. À proposta chilena, seguiram-se declarações do Presidente do Uruguai, visando à aceleração da formação da área de livre-comércio no continente americano, e do ministro da Economia, da Argentina, José Luis Machinea, que felicitou o Chile, e declarou que a Argentina deveria imitar-lhe o exemplo, e defendeu a antecipação da vigência da ALCA de 2005 para 2003. A análise de Bandeira, nesse contexto foi a de que

O anúncio das negociações do Chile para ingresso no NAFTA bem como as declarações de autoridades da Argentina e do Uruguai despertaram no Brasil a consciência de que os Estados Unidos, mesmo sem que o presidente tivesse o *fast track* (TPA), estavam a manobrar para isolar na América do sul e desestabilizar o Mercosul, pois jamais concederiam em negociações bilaterais o que relutavam em conceder nas multilaterais (BANDEIRA, 2003: 579).

Moniz Bandeira destaca que esse contexto, no Brasil, reacendeu a oposição à ALCA, fazendo com o que o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães voltasse a denunciá-la como “parte da estratégia de manutenção da hegemonia política e econômica dos Estados Unidos, que realizariam seu desígnio histórico de incorporação subordinada da América Latina a seu território econômico e à sua área de influência político-militar”, e insistiu que o governo brasileiro deveria abandonar os entendimentos para sua implementação, pois a “ALCA levaria ao desaparecimento do Mercosul”. (GUIMARÃES *apud* BANDEIRA, 2003: 579).

À propósito, essa era a frase sobre a qual o embaixador fundamentava sua argumentação contra ao estabelecimento da ALCA. Em 1999, organizou a publicação do livro *ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*, pelo Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), fruto de um Seminário, sob o mesmo título, realizado nos dias 6 de março de 1998, no Rio de Janeiro, e no dia 8 de maio de 1998 em São Paulo, os quais reuniram mais de sessenta especialistas brasileiros, entre diplomatas, economistas, cientistas políticos, empresários e parlamentares. No último capítulo do livro, *A Alca e o fim do Mercosul*, afirmava que o estabelecimento da Alca significaria o fim do Mercosul. Guimarães reconhecia que, além das crises internas, que absorviam as atenções e esforços, havia dois obstáculos:

de um lado a estratégia de aprofundamento do Mercosul esbarra na ideologia neoliberal, livre-cambista e multilateralista das autoridades econômicas argentinas e brasileiras e nas assimetrias entre os Estados, as quais dificultam a elaboração de políticas comuns através de mecanismos

intragovernamentais ou de instituições supranacionais enquanto que a estratégia de ampliação geográfica não tem significado a inclusão de novos Estados no Mercosul, mas, principalmente, a regularização das diferenças de tratamento tarifário entre os países do Mercosul e os demais membros da Aladi, sem que tenham ocorrido significativas diferenças pela inclusão de grande número de novos produtos (GUIMARÃES, 1999: 302).

O outro obstáculo referia-se à ALCA, pois,

caso venha a se materializar, a zona de livre-comércio se ampliará de quatro para trinta e quatro parceiros, restando apenas a Tarifa Externa Comum (TEC) que sofrerá forte pressão para *desaparecer* em decorrência da eventual negociação de um acordo de livre-comércio entre a União Européia e o Mercosul. Assim caso se implantem a ALCA e uma zona de livre-comércio com a União Européia, o Mercosul terá desaparecido de forma definitiva como instrumento de política comercial preferencial e como embrião de união econômica (GUIMARÃES, 1999: 302).

Na análise de Guimarães, a ALCA traria como conseqüência global para o Brasil o agravamento do desequilíbrio comercial entre o país e os Estados Unidos, assim como no balanço de contas correntes, especialmente se continuassem em vigor as políticas de câmbio fixo e de altas taxas de juros para atrair capitais de curto prazo. O Embaixador afirmou, inclusive, que, caso a “âncora cambial” fosse transformada em *currency board*, sendo estabelecida legalmente a paridade entre o dólar e o real, “desapareceria a possibilidade de política monetária autônoma”, pois o Brasil se tornaria

o maior e mais inerme Estado periférico (...) ainda que seus governantes superem as amarras ideológicas que os tolhem e recuperem a capacidade de ação política autônoma, o Brasil enfrentaria enormes dificuldades, pois veria reduzida drasticamente, com a Alca e o acordo com a União Européia, a possibilidade legal de utilizar os mecanismos de política industrial, tecnológica e comercial para acelerar a acumulação interna de capital, necessária ao aumento da produtividade, da produção e da renda de sua população crescente (GUIMARÃES, 1999: 302).

Entretanto, o fato que culminou com a exoneração de Samuel Pinheiro Guimarães foi o seu pronunciamento na Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos



(ABIMAQ), no qual ele afirmou que a decisão da Argentina de eliminar barreiras alfandegárias para bens de capital, desrespeitando a tarifa externa comum, criava oportunidade para o Brasil avaliar, por antecipação, os efeitos da ALCA. Como destaca Bandeira, a partir dessas declarações, dentre outros fatores, “Celso Lafer não só o demitiu da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) como divulgou nota à imprensa, na qual explicou que as opiniões do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães eram pessoais e não refletiam, portanto, “a visão do Itamaraty sobre o conjunto das possibilidades, riscos e problemas inerentes às negociações comerciais multilaterais e regionais em curso, em que o Brasil participava”. Segundo Bandeira, o próprio chanceler Celso Lafer, bem como o governo brasileiro, “sabiam que Samuel Pinheiro estava com a razão”, pois admitira perante o Senado Federal que “o Brasil deveria discutir uma alternativa para adesão à ALCA” . (BANDEIRA, 2003: 580-581).

Embora Moniz Bandeira sugira que houve arrependimento por parte de Celso Lafer, a análise dos documentos mostra que ambos, o Chanceler e Samuel Pinheiro Guimarães divergiam em questões cruciais quanto ao significado e a importância da participação, ou não, do Brasil na ALCA. Guimarães, em entrevista concedida ao *site* Global 21, sob o título *ALCA – Como evitá-la? A estratégia dos Estados Unidos pode acabar com o Mercosul*, afirmou que a ALCA e o Mercosul eram incompatíveis, e caso a ALCA viesse a existir, “absorveria” o Mercosul, uma vez que a capacidade dos micro-Estados, mini Estados e pequenos Estados de participar da abertura do Mercosul era limitada; além disso, os países mais desenvolvidos passariam a gozar de imensas vantagens no mercado regional do Mercosul, competindo, em igualdade de condições, com as empresas instaladas na sub-região, e a preferência que caracteriza o Mercosul deixaria de existir”. Mas o principal ponto defendido pelo embaixador era que

o fato de o Brasil não participar da ALCA não significaria isolamento econômico e político da América do Sul, nem mesmo isolamento em relação aos Estados Unidos. Uma coisa é ter comércio e relações

econômicas intensas, diversificadas e amistosas; outra coisa é abdicar da possibilidade de fazer política comercial e assumir o compromisso de eliminar todas as tarifas, não importa o desequilíbrio que a disparidade de dimensões venha a causar devido a isto. (...) os parceiros do Mercosul poderiam ou não seguir uma eventual decisão brasileira de não participar da ALCA, mas o fato é que uma eventual ALCA dissolverá o Mercosul (...) Evidentemente, o que está em jogo para o Uruguai e o Paraguai e mesmo para a Argentina, não é o mesmo que está em jogo estratégica e economicamente para o Brasil. O projeto de ALCA é um projeto que consulta aos interesses estratégicos dos Estados Unidos para a América do Sul, mas afeta muito em especial o Brasil, devido a nossas dimensões territoriais, de população e de PIB. (GUIMARÃES, <http://www.global21.com.br>).

Celso Lafer, por sua vez, no texto base sobre *As negociações da Alca*, apresentado na sessão especial conjunta das Comissões de Relações Exteriores (CRE) e Defesa Nacional e de Assuntos Econômicos (CAE), realizada em Brasília no dia 17 de outubro de 2001, apontava para uma posição oposta à apresentada por Guimarães. Segundo o Chanceler, para o Brasil,

as negociações da ALCA sempre estiveram inseridas no contexto mais amplo da busca de maior acesso para os produtos brasileiros aos mercados internacionais por meio da promoção do livre comércio (...) a relevância das negociações da ALCA decorre, por um lado, da importância de expandirmos nossas exportações para assegurar condições de sustentabilidade a longo prazo de nosso balanço de pagamentos e, por outro lado, da estrutura do comércio exterior brasileiro. (...) A ALCA constitui, portanto, uma oportunidade para abrir mercados e para assegurar as condições de concorrência para os produtos brasileiros, não apenas nos Estados Unidos e no Canadá, mas em todo o Hemisfério. Se os demais países concluírem entre si um acordo do qual o Brasil não faça parte, o se proliferarem os acordos bilaterais com os Estados Unidos, o resultado seria o desvio de comércio e de investimentos, em nosso detrimento, em todos os mercados do continente (LAFER, *As negociações da Alca*, 17/10/2001).

Ou seja, a chancelaria via com bons olhos a perspectiva do estabelecimento da Área de Livre-Comércio nas Américas, pois, o fato de ter-se em um dos pólos da negociação a maior economia do mundo, significava uma “oportunidade”. Lafer chegou, inclusive, a comparar a ALCA com o Mercosul e a União Européia, ao afirmar que “negociações assimétricas podem apresentar resultados simétricos, no sentido de atender igualmente aos interesses das partes mais

fracas; foi o que aconteceu no processo de construção européia, assim como no Mercosul”. É importante destacar que o Mercosul, se realmente transformado em um mercado comum, constituiu um projeto mais profundo de integração que o NAFTA – modelo para a ALCA –, que não passa de uma área de livre-comércio.

É válido ressaltar, ainda, que, a posição defendida por Lafer era um tanto mais contundente do que a posição expressa por Fernando Henrique Cardoso, quanto à conformação da ALCA. Moniz Bandeira destaca que na Cúpula da Américas, realizada em Quebec entre 20 e 22 de abril de 2001, quando Hugo Chávez alinhou-se ao Brasil, o Presidente Cardoso “reiterou ser a construção do Mercosul para o Brasil uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, o que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica [leia-se ALCA]”, e ponderou que

(...) a ALCA seria ‘bem vinda’ se sua criação representasse um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos, o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*, a redução das barreiras não-tarifárias, entre outros benefícios, e se fosse além da Rodada do Uruguai, corrigindo as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola, pois não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável (CARDOSO *apud* BANDEIRA, 2003: 583-584).

De acordo com Moniz Bandeira, a aliança entre Brasil e Venezuela teria se aprofundado ainda mais quando Hugo Chávez compareceu à reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Assunção, em 21 e 22 de junho de 2001, e formalizou o pedido para o ingresso da Venezuela no Bloco. Nessa ocasião, como destaca Bandeira, Fernando Henrique, após observar que “se o Mercosul hoje não existisse, estaríamos lamentando dez anos perdidos”, acrescentou, “o Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil um destino” (CARDOSO *apud* BANDEIRA, 2003: 583-584). Essa afirmação, publicada no jornal norte-americano *New York Times*, teria levado Henry Kissinger a citá-la, observando que

(...) o Mercosul tendia a apresentar aquelas tendências manifestadas na União Européia, que buscavam definir uma identidade política européia distinta dos EUA, se não em manifesta oposição aos EUA. (...) enquanto a ALCA era concebida como simples área de livre comércio, o Mercosul era uma união aduaneira, que teria, por natureza, tarifas mais alta para o mundo (tarifa externa comum – TEC) do que entre os Estados associados, pretendia evoluir para um mercado comum, e isto não convinha, uma vez que, provavelmente, seria afirmada a identidade latino-americana como separada e, se necessário, oposta à dos EUA e ao NAFTA. (KISSINGER *apud* BANDEIRA, 2003: 584).

Celso Lafer, no texto-base de outubro de 2001, reconheceu que, de fato, as negociações da ALCA “sempre estiveram inseridas no contexto mais amplo da busca de maior acesso para produtos brasileiros aos mercados internacionais, por meio da promoção do livre-comércio”, e conforme o Presidente Cardoso afirmara, “nossa vocação sul-americana vem logo em primeiro plano, representada pelo Mercosul e pelas negociações em curso na Comunidade Andina com vistas à conclusão de um acordo de livre-comércio”, mas afirmou que

não podemos estar alheios ao destino de nosso Hemisfério todo, que nos interessa coeso, integrado e, sobretudo, dotado de maior equidade. O governo entende que a ALCA pode e deve complementar as negociações multilaterais empreendidas no âmbito da OMC, os esforços de consolidação e aprofundamento do Mercosul, as negociações entre o Mercosul e a União Européia e eventuais negociações no formato 4 + 1. (LAFER, *As negociações da Alca*, 17/10/2001).

Lafer, afirmou, inclusive, que o Brasil não podia prescindir de participar das negociações da ALCA, nem “cometer o erro de subestimar sua própria importância relativa, pois dispunha de ativos que lhe davam peso e poder de barganha na negociação”, uma vez que a economia brasileira representava, “em termos de paridade de poder de compra, um terço do PIB da América Latina e do Caribe”. Em outras palavras, afirmou que

O Brasil não tem poder de veto no processo de conformação da Alca, mas dispõe, indubitavelmente, de capacidade de influência e de defesa de seus interesses. (LAFER, *As negociações da Alca*, 17/10/2001).

É importante destacar que, no texto-base de Lafer, ele próprio dividiu as negociações para o estabelecimento da ALCA em duas fases, sendo a primeira compreendida entre 1994 e 1998 correspondendo à “fase preparatória”, e a segunda desde 1999 até o final das negociações, à princípio em 2005, como a “fase negociadora”. Dentro desses marcos é que se torna possível analisar a atuação do governo brasileiro. Num primeiro momento, houve indagações sobre o formato e a conveniência de se negociar uma área de livre-comércio no hemisfério.

Em despacho telegráfico expedido pelo Ministério das Relações Exteriores, em 17 de fevereiro de 1996, à representação brasileira junto à ALADI (Brasiladi), foi orientado aos diplomatas que participariam da Reunião Intra-Mercosul, a se realizar no mês seguinte, que

o Brasil deveria continuar defendendo uma posição cautelosa em relação ao ritmo de negociações com vistas à conformação da Área de Livre Comércio das Américas. Segundo o princípio de *'building blocks'*, na visão brasileira – encapada por nosso sócios do Mercosul – a integração hemisférica deve se dar de forma gradual, a partir da convergência dos esquemas sub-regionais de integração já em funcionamento no hemisfério. Nesse sentido, os mandatos dos sete Grupos de Trabalho (GTs) criados na reunião de Denver (acesso a mercados; procedimentos aduaneiros e regras de origem; investimentos; padrões e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, anti-dumping e direitos compensatórios; e economias menores) deveriam, na medida do possível, permanecer inalterados, até porque, em sua maioria, não foram cumpridos na íntegra, tendo em vista as dificuldades inerentes a um exercício negociador que envolve 34 países (Despacho Telegráfico, Arquivo Histórico do MRE, Seção Brasiladi – 17/02/1996).

Há que se considerar, porém, que, se até 1998, os sócios do Mercosul haviam concordado em participar das negociações do Bloco apresentando posições conjuntas, sempre que possível, o mesmo não acontecia após as sucessivas crises econômicas que afetaram os países do subcontinente. Domingo Cavallo, que assumiu o Ministério da Economia na Argentina em dezembro de 2000, após uma intensa rotação de ministros na pasta, durante a severa crise econômica vivida pela Argentina (devido, entre outros motivos, à sobrevalorização do peso, a

qual fez com o país perdesse sua competitividade e levasse o país, no início de 2001, a possibilidade de *default*) declarou que a Argentina estava inclinada a aderir ao NAFTA. Como destaca Moniz Bandeira, tal atitude fez o com que Fernando Henrique Cardoso perguntasse a Fernando de la Rúa, que sempre lhe confirmara os compromissos com o Mercosul, qual posição prevalecia na Argentina. Segundo Moniz Bandeira,

a atitude de Cavallo, abalando as relações da Argentina com o Brasil e sua credibilidade internacional como signatária do Tratado de Assunção, afigurou-se, na verdade, muito estranha, como se ele estivesse a servir a interesses outros, que não eram seguramente os interesses nacionais da Argentina. A Argentina fora o país que até então mais se beneficiara com a implantação do Mercosul, o único a obter saldo positivo na balança comercial com todos os sócios, desde o estabelecimento da união aduaneira<sup>33</sup> (BANDEIRA, 2003: 579).

Nesse sentido Bandeira afirmou que, durante a reunião de Cúpula do Mercosul, em Assunção, em junho de 2001, ao se completar dez anos da formação do Bloco, mesmo que estivesse debilitado pelas medidas unilaterais adotadas pelos sócios, houve o entendimento do quanto importante era importante aprofundar o processo de integração, através da consolidação da união aduaneira. O próprio Cavallo, inclusive, que em outros momentos apresentava um discurso de boicote ao Mercosul, ao mesmo tempo em que fora responsável pela adoção das principais medidas econômicas que levaram seu país à bancarrota, aceitou, na reunião, que o Mercosul continuasse a negociar como Bloco com terceiros mercados. Mas, de acordo com a análise do discurso proferido por Cardoso na ocasião, concluímos que, independentemente dos interesses argentinos, a resposta brasileira foi um “mais Mercosul”; entre as prioridades que o Presidente identifica no esforço conjunto do Bloco, destacam-se, entre outros, a intenção de:

---

<sup>33</sup> De acordo com os dados apresentados por Moniz Bandeira, entre 1995 e 2000, a Argentina acumularam em sua balança comercial um superávit de US\$ 5,1 bilhões com o Brasil, de US\$ 1,7 bilhão com o Paraguai, e de US\$ 2,2 bilhões com o Uruguai, totalizando um saldo positivo acumulado de cerca de US\$ 10 bilhões, no período desses cinco anos. Nesse mesmo período, a Argentina apresentava um déficit comercial que alcançava o montante de US\$ 10,6 bilhões com os países do NAFTA, com os quais Cavallo queria negociar a área de livre-comércio (BANDEIRA, 2003: 582-583).

completar a Zona de Livre Comércio, assegurando que nosso processo de integração não conhecerá retrocessos; impulsionar a implementação da União Aduaneira. (...) É parte da essência do Mercosul ser uma união aduaneira. Abdicar desse objetivo significaria sujeitar o Mercosul ao risco de irrelevância, sem falar da perspectiva de dissolução em esquemas de integração mais abrangentes; avançar na institucionalização do Mercosul, com a perspectiva da criação da arquitetura necessária para assegurar o êxito do projeto integracionista no longo prazo; revigorar os projetos de integração física e energética tendo presente que o desenvolvimento já não se faz unicamente em escala nacional, mas deve abarcar mais e mais o plano regional; e nesse contexto, preparar a negociação da Área de Livre Comércio das Américas, preservando a compatibilidade desse processo com o Mercosul (CARDOSO, Discurso proferido na Reunião do Conselho Mercado Comum, 22/06/2001).

Segundo Bandeira, a atitude de Cavallo, de defender uma posição única do Mercosul, visava a obter apoio do governo brasileiro nos entendimentos da Argentina com os Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional. (BANDEIRA, 2003: 586). De fato, o que se evidenciou, foi o apoio do governo brasileiro à Argentina. Em entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*, no dia 18 de julho de 2001, Cardoso afirmou que, “mesmo impaciente com as seguidas rupturas de lealdade praticadas pelo governo argentino, contra um parceiro comercial muito importante” o governo brasileiro concederia uma espécie de “*waiwer*” (perdão) provisório à Argentina. Questionado sobre o recuo da posição brasileira, que em alguns momentos fora enérgica, quase hostil com o país vizinho Cardoso respondeu que “o mais importante para o Brasil é que a Argentina se saia bem”. Reconheceu, também, que (quando o governo argentino aumentava a taxa de importação de produtos do Brasil para 7%) o país ficava “meio sem argumento”, pois “tinha desvalorizado o real, no mínimo, em uns 20%”. Contudo, por trás disso havia outros problemas, ao que acrescentava:

para que a Argentina possa voltar a ter o dinamismo que nos interessa e que nós queremos, para que o Mercosul não tenha empecilhos, é preciso que a Argentina resolva não só o seu problema momentâneo, mas seu problema de base: retomar condições de crescimento (...) a Argentina tem superávit nos negócios com o Brasil, sempre teve, continua tendo. Não vamos deixar criar na Argentina um sentimento anti-Brasil, que não se

justifica. É o nosso jogo. Nesse momento precisamos refrear um pouco nossas aspirações (CARDOSO, *Presidente admite 'perdão' para Argentina*, 18/07/2001).

Em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, em agosto, foi mais enfático em sua defesa ao país vizinho. Como destaca Bandeira, o “Brasil queria salvar o Mercosul e evitar o “*default*” (calote) da Argentina, cuja instabilidade poderia afetar toda a região”. Nesse sentido, além de ter feito um apelo ao governo norte-americano de George Bush, teria declarado à imprensa que

Não é possível deixar a Argentina em crise sem dar a ela condições de sobrevivência. A Argentina fez tudo o que pediram. Agora vai ser punida? Seria hipocrisia dizer que a Argentina tinha que resolver seus problemas. Que seus? O mundo hoje é interdependente (CARDOSO *apud* BANDEIRA, 2003: 587).

Tal análise evidencia o quanto o Mercosul, cujo esteio encontrava-se na aliança bilateral entre Brasil e Argentina, ainda era fundamental. Segundo Demétrio Magnoli, a síntese, “A Alca é uma opção, o Mercosul um destino”, encontrada inúmeras vezes nos discursos de Fernando Henrique, era de autoria de Celso Lafer, o qual, “mesmo sem ter jamais escondido a sua inclinação pela ALCA, muito mais pronunciada que a do antecessor, ou do sucessor, Celso Amorim, estabeleceu essa forte distinção entre o lugar da ALCA e do Mercosul na visão de mundo do Brasil” (MAGNOLI, 2004: 343).

A gestão Lafer à frente do MRE caracterizou-se pela introdução de novos temas na agenda internacional, devido especialmente ao ataques de 11 de setembro; no âmbito regional, particularizou-se pelos efeitos das crises econômicas que acabaram por enfraquecer a unidade do bloco formado pelos países do Cone Sul. Ao mesmo tempo em que percebemos uma inflexão no discurso da diplomacia brasileira, apontando para o aprofundamento da integração sul-americana, especialmente após a Cúpula Sul-Americana, realizada entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, em Brasília, bem como uma posição do Presidente Cardoso defendendo a



efetiva consolidação do Mercosul, destacamos o quanto a chancelaria esteve envolvida em discutir a proposta norte-americana de criação da Área de Livre-Comércio das Américas. Em um quadro onde os problemas ligados à globalização se tornaram mais evidentes, o Mercosul foi percebido como um bom instrumento, ou como a “espinha dorsal” para articular uma nova inserção internacional dos países sul-americanos. Tal hipótese ganha relevância porque, em meio à crise do Mercosul, a própria economia norte-americana passou a mostrar sinais de desaquecimento, o que levou ao governo Bush a propor a aceleração das negociações da ALCA; daí a atuação do Chanceler Lafer no sentido de colocar o tema como sendo a “ordem do dia”.

### 3.3. O discurso diplomático

Nesse item serão analisados as entrevistas e os discursos proferidos e publicados por Luis Felipe Lampreia, na sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores, destacando-se o significado dos mesmos, ou seja, a que se destinam, qual o público alvo, e qual a relação que estabelecem com a prática política. O estudo sobre os discursos da chancelaria e sua repercussão será feito a partir do esquema proposto por Sérgio Danese para analisar a *Comunicação na Diplomacia Presidencial*, uma vez que o protagonismo de Fernando Henrique Cardoso na condução da política externa serve como referência para análise dos discursos diplomáticos em geral.

Segundo Danese, fora o que são as conversações reservadas com os interlocutores estrangeiros e as apresentações a platéias específicas, o diálogo da diplomacia presidencial com os públicos interno e externo se faz por meio de três instâncias: a imprensa nacional e estrangeira, a divulgação e os discursos. Na análise dos mandatos de Fernando Henrique, o autor afirma que, quanto à divulgação, destaca-se seu caráter “experimental e errático”, o qual se limitou a alguns poucos eventos que, a rigor, se combinaram com a diplomacia presidencial, especialmente quando se utilizou a alavancagem dada pelo presidente para dar-lhe dimensão<sup>34</sup>. No que se refere à imprensa, Danese afirma que a mesma foi tratada, de acordo com os padrões modernos, através de entrevistas prévias à visita, ou no seu decorrer, individuais ou coletivas, buscando-se uma exposição de qualidade do presidente à imprensa internacional em geral e do país visitado em

---

<sup>34</sup> Segundo Sérgio Danese, no governo Cardoso faltou muito para que a atividade de divulgação se integrasse como “uma das dimensões-chaves da visita”, especialmente pelo “patrulhamento feito sobre os custos, a existência de grupos antagônicos nas áreas de excelência da divulgação (artes plásticas, teatro, música, futebol), além da própria improvisação e da falta de recursos” (DANESE, 1999: 447-448).

particular, cobrindo vários tipos de mídia (grandes jornais, periódicos especializados, televisão, etc.). Mesmo assim, o autor afirma que a cobertura da mídia internacional talvez pudesse ser otimizada com o uso mais sistemático, na preparação das viagens presidenciais, dos correspondentes estrangeiros, especialmente pelo fato de a imprensa estrangeira ter espaço assegurado para perguntas de política externa, diferentemente da imprensa brasileira, que quase sempre se interessa pelos aspectos internos do país, políticos ou econômicos (DANESE, 1999: 447-450).

Segundo Danese, é com a imprensa brasileira que se dá em plenitude a tensão entre interno e externo na diplomacia das visitas, pois, por mais informada que esteja a imprensa sobre a dimensão diplomática da viagem e por mais substância de política externa disponível, a imprensa sempre está atrás de notícias, de *leads*<sup>35</sup>, não de fatos diplomáticos. Citando Henry Kissinger, afirma que o “moderno jornalismo, nunca desejoso de deter-se mesmo sobre o mais inusitado drama histórico, requer um novo evento a cada ciclo de notícias, especialmente durante as visitas presidenciais” (KISSINGER *apud* DANESE, 1999: 449). Danese acrescenta que *leads* e notícias em geral se encontram principalmente nos temas internos, e só excepcionalmente nos externos. Desse modo, caberia ao presidente e a sua comitiva política, especialmente ao corpo diplomático, que tradicionalmente o acompanha, dosar a quantidade de material jornalístico extradiplomático que ficará à disposição da imprensa, especialmente se for desejo da comitiva que a dimensão diplomática tenha um destaque maior que os demais campos de cobertura. Nesse sentido, é importante destacar que o presidente, quando viaja, carrega consigo a totalidade de sua função de Chefe de Estado e dirigente político, centralizando as atenções e o interesse. Daí ser natural que a ênfase da cobertura seja determinada não tanto pelos jornalistas, e menos ainda pela chancelaria, mas pelo próprio presidente. A ressalva levantada por Danese recai sobre o cuidado

---

<sup>35</sup> Notícia, informação, editorial.

que deve ter o presidente e sua comitiva em evitar que os temas de política interna nas viagens ao exterior sirvam para levantar críticas, as quais, geralmente, colocam à prova a própria autoridade e representatividade do Chefe de Estado, quando no exercício de sua função diplomática. Mas o próprio Danese destaca que, em contrapartida, os eventos diplomáticos podem e devem ser utilizados como tribuna para pronunciamentos e reflexões de repercussão interna, pois

(...) pela atenção que recebem dos meios de comunicação, os deslocamentos internacionais do presidente se prestam admiravelmente para alavancar a cobertura da mídia (...) Por isso mesmo, essas ocasiões devem ser criteriosamente utilizadas, inclusive porque, do ponto de vista dos interesses da própria diplomacia presidencial, é desejável que um bom espaço da cobertura da mídia sirva ao propósito de promover o perfil internacional do Brasil junto à opinião pública interna (DANESE, 1999: 452).

Tal análise se refere à cobertura dada pela imprensa às entrevistas concedidas pelo presidente em suas viagens internacionais, e o quanto as mesmas se referem a temas de política externa. Segundo Danese, porém, “caberia ao presidente dar a medida da extensão dessa cobertura”, ou seja “limitar o número de respostas a perguntas extradiplomáticas, ou pedir que a imprensa se atenha à aspectos relacionados à visita”<sup>36</sup> (DANESE, 1999: 452-453).

O foco central de Danese é analisar a comunicação na diplomacia presidencial; nesse tópico, porém, o tema recai sobre a chancelaria. Os chanceleres – diferentemente do presidente, que carrega consigo o *status* de chefe de Estado e de governo – são legítimos porta-vozes da política externa nacional. Quando solicitados a dar uma entrevista responderão a perguntas referentes à política exterior do país e a temas internacionais em geral. Daí as entrevistas concedidas pelos diplomatas constituírem um importante indicativo das percepções nacionais acerca dos temas internacionais, bem como servirem de baliza no que se refere à posição oficial do governo quanto à sua política exterior. Especialmente pelo fato de terem espaço garantido para

---

<sup>36</sup> Danese faz essa ressalva especialmente para a imprensa brasileira, que acompanha o presidente em suas viagens internacionais.

tratar de temas “internacionais” é que os diplomatas, que acompanham o presidente da República em suas viagens, devem maximizá-lo. Em hipótese alguma se considera que os assuntos de política interna devem ser ignorados, uma vez que já destacamos o quanto essa divisão é mais didática do que real na prática política; porém, cabe à chancelaria maximizar a utilização desse espaço que, muitas vezes, ao presidente da República é oferecido de forma limitada. Essa hipótese se confirma pelo fato de que quando o diplomata é solicitado a dar uma entrevista, embora o país esteja passando por uma importante crise interna, é requerido a formular análises sobre o desdobramento da mesma no plano externo.

Em artigo editado no jornal *O Globo*, publicado em 22 de março de 2000, Lampreia analisa que a crise econômica vivenciada pelo Brasil em 1999 influenciou negativamente o Mercosul. Segundo o chanceler

Dentro da dinâmica da integração, vivemos hoje um momento especialmente delicado. Depois de dez anos de crescimento expressivos dos fluxos de comércio intrazona, o Mercosul experimenta um período de ‘escassez’, com a queda da atividade econômica no Brasil e nos demais países – reflexo da crise internacional – e, como conseqüência, com a redução em termos absolutos, dos números de comércio. (...) Essa conjuntura representa um novo desafio. Coloca à prova a eficácia de regras existente no Mercosul, bem como a disposição política de seus sócios em seguir adiante (LAMAPREIA, *Pensando o Mercosul*, 22/04/2000).

No decorrer de sua análise, quanto à disposição política de levar adiante o Mercosul, Lampreia destacou a importância de se realizar um exercício permanente de reflexão, junto aos parceiros do Bloco e no âmbito interno. Ou seja, sua análise sinaliza o quanto a crise econômica afeta o Brasil internamente, e o quanto a resposta do país é importante para reforçar a atuação do governo no plano externo, nesse caso específico, por meio da confirmação do compromisso dos parceiros do Bloco, quanto à prioridade que representa o Mercosul, bem como a sua importância como projeto estratégico. Segundo Lampreia,

No plano interno, tal reflexão permite fortalecer ainda mais o amplo consenso existente nos setores público e privado em torno do Mercosul. Em conjunto com demais sócios, esse exercício abre novos horizontes para o aprofundamento do processo de integração, conduzindo à superação de atritos e a uma compreensão mais realista dos interesses e das percepções recíprocas (...) A disposição política, de levar adiante o Mercosul exige a realização de um exercício permanente de reflexão, tanto interna quanto aos nossos parceiros, sobre os nossos próximos passos e sobre o ritmo a adotar (LAMAPREIA, *Pensando o Mercosul*, 22/04/2000).

Mas, de acordo com o esquema proposto por Sérgio Danese, sobre as três instâncias da diplomacia presidencial, são os discursos a base unilateral por excelência das visitas<sup>37</sup>, a palavra autorizada do presidente, a sua visão de política externa e da iniciativa de que está participando; constituem um documento substantivo de política externa e parte da memória e registro da própria atividade presidencial. Claudia Wasserman, em sua análise sobre os discursos antioligárquicos no México, Argentina e Brasil no período compreendido entre 1908 e 1934, afirmou que a escolha dos mesmos como fonte de pesquisa se justificava porque, “entendidos como um conjunto discursivo, manifestavam a intencionalidade dos enunciadores, além de criar significados”. Segundo a autora,

os discursos políticos se comportam como um dos instrumentos privilegiados na construção do imaginário social, destinados teoricamente a legitimar a ordem, orientar condutas, pautar e hierarquizar valores, estabelecer metas e construir mitos (WASSERMAN, 2002: 08).

Embora já discutido na introdução o quanto se deve evitar análises de política externa consubstanciadas apenas nos discursos, há que se considerar a relevância dos mesmos como fontes de pesquisa, pois é no contexto prático da atuação política, no cotidiano das relações entre os Estados, na interação entre o doméstico e o internacional que o mesmo ganha sentido. Como destaca Nei Canani, “os pronunciamentos oficiais podem ser vistos como índices fundamentais

---

<sup>37</sup> Como o foco de análise de Sérgio Danese é a diplomacia presidencial no governo Fernando Henrique, suas considerações recaem, essencialmente, sobre os discursos proferidos pelo Presidente em suas viagens internacionais. Nesse capítulo, o objetivo não é analisar os discursos proferidos por Cardoso, mas sim, por seus chanceleres. Entretanto, tal esquema foi recuperado, pela relevância no que se refere ao discurso diplomático, de modo geral.

para se avaliar as alterações de percepção da realidade internacional e a construção de interesses na política externa, ainda que não sejam os únicos indicadores dessas mudanças”. Além disso, “sugerem de foram mais ou menos sutil as transformações na base poder em que se assentam as relações internacionais, na orientação ideológica do governo, ou ainda na correlação de forças domésticas que serve de apoio a determinado projeto político” (CANANI, 2003: 08).

Assim como proposto por Wasserman, os discursos proferidos pelos chanceleres são vistos, nessa pesquisa, como um *conjunto discursivo*, especialmente os de Luis Felipe Lampreia, que publicou, em 1999, um livro no qual compila parte significativa de sua produção textual no período que esteve à frente do MRE. Lampreia, quando transmitiu o cargo de Ministro das Relações Exteriores para Lafer, em artigo publicado no dia 29 de janeiro de 2001, avaliou sua gestão como tendo se pautada por uma linha, por ele definida, de “convergência crítica” em relação ao conjunto de valores, compromissos e práticas que orientaram a vida internacional no período que em esteve na pasta. Segundo Lampreia, *convergência*

porque as transformações ocorridas no Brasil se aproximam, por decisão própria, desse curso central da história mundial em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são referências fundamentais<sup>38</sup> (LAMPREIA, Transmissão do cargo do Ministro das Relações Exteriores, 29/01/2001).

Porém, convergência crítica, pois

---

<sup>38</sup> De acordo com Lampreia, a convergência teria levado o Brasil a resgatar suas “últimas hipotecas diplomáticas, tais como a ratificação do tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, a adesão ao regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como a defesa do regime democrático nos países da região e participação nas negociações multilaterais e regionais de normas e regimes na área econômico-comercial” (LAMPREIA, 29/01/2001).

na realidade das relações internacionais, a observância de valores e compromissos que compõem esse ‘*mainstream*’ continua a padecer de graves distorções e incoerências, alimentadas e facultadas pela prevalência das assimetrias de poder sobre o princípio da igualdade jurídica (LAMPREIA, Transmissão do cargo do Ministro das Relações Exteriores, 29/01/2001).

Mas, *crítica*, porque, segundo Lampreia,

jamais deixamos de apontar o descompasso, e até mesmo a contradição, entre discursos e posições declaradas, de um lado, e as política efetivamente praticadas, de outro, especialmente por parte dos atores mais poderosos e influentes do sistema internacional (LAMPREIA, Transmissão do cargo do Ministro das Relações Exteriores, 29/01/2001).

Essa ressalva feita pelo Chanceler é especialmente significativa, pois ao mesmo tempo em que confirma a contradição existente entre os discursos e a prática política, afirma que a mesma aparece de forma mais destacada quando se trata de atores mais poderosos e influentes no sistema internacional. Se estabelecermos um paralelo em relação ao peso político do Brasil no cenário externo, podemos encontrar sinais indicativos de quanto os discursos sobre política externa brasileira, ao mesmo tempo em que destacaram as assimetrias que caracterizam o sistema internacional, versaram sobre a importância de o Brasil fortalecer a integração sul-americana.

Essa hipótese apresenta dois aspectos: se, por um lado, o governo brasileiro admite a existência de contradições entre o discurso e a prática política, especialmente quando se refere a países com forte influência no sistema internacional, como ele próprio encara seu discurso quando seus interlocutores são os países da América do Sul?

Em palestra proferida no Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, em março de 1997, Lampreia afirma que “graças ao impacto até psicológico que o desenvolvimento das relações com a Argentina teve no Brasil, inclusive em matéria de transparência militar, foi possível ampliar o horizonte internacional da sociedade brasileira”, destacado que “esse impulso multiplicou-se a partir do início do governo Fernando Henrique Cardoso, graças ao êxito do



Plano Real”. Segundo o Chanceler, “superamos a etapa da timidez e fechamento próprio das épocas de crises. Atualmente temos uma diplomacia afirmativa, ativa, na qual a retórica está à serviço da ação e não contrário, em que domina a vertente do interesse nacional concebido de maneira muito concreta”. Nesse sentido,

a diplomacia é um instrumento desse projeto e atua em seu apoio. Não buscamos prestígio falso, lideranças autoproclamadas ou princípios desvinculados dos interesses materiais da sociedade brasileira, com emprego, captação de investimentos produtivos, acesso a tecnologias indispensáveis ao nosso desenvolvimento, acesso a mercados, proteção contrária de práticas desleais de comércio. Esses interesses fizeram-se patentes através dos canais da democracia. A diplomacia que passasse esses interesses a segundo plano para dedicar-se a construções retóricas ou exercícios de abstração se condenaria à irrelevância. (LAMPREIA, 1999: 172).

Lampreia afirmou, ainda, que o fato de o presidente da República estar pessoalmente envolvido na tarefa diplomática assinalava o “grau de pragmatismo e o sentido de prioridade que estava sendo conferidos à ação externa”. Dentro das linhas de ação que estavam sendo seguidas pelo governo brasileiro, destacou, em primeiro lugar, o desejo de “consolidar e aperfeiçoar as relações com os nossos principais sócios”, e, no processo de integração regional, “explorar o potencial, o peso e dimensão da economia brasileira como fator positivo no desenvolvimento do comércio e das relações econômica na América do Sul”. Percebe-se, nessa parte do discurso, o quanto a diplomacia brasileira, no governo FHC, explora o peso relativo do Brasil no subcontinente, sempre tendo em mente, porém, que, nos anos 90, alterara-se o quadro de hostilidades e, inclusive, isolamento dos países sul-americanos. O processo de integração é visto como um meio de elevar o perfil internacional do Brasil, bem como aferir ganhos para a sociedade brasileira. Além disso, o discurso, ao mesmo tempo em que sinaliza o protagonismo do Brasil, aponta vantagens para todos os países envolvidos. Lampreia ressaltou, inclusive, que “não se tratava mais de um jogo de resultado zero, em que os benefícios para um representam

perdas para os outros”; “compreender essa nova dinâmica era um desafio importante para os países do subcontinente”. Porém, é na conclusão do discurso que Lampreia expressa o significado do processo de integração regional para o governo brasileiro, ao afirmar que a “integração é de certa maneira uma revolução, ainda mais em um continente como o nosso, no qual as rivalidades sub-regionais foram freqüentes e intensas, e o fechamento das economias uma constante na maior parte do século”. Segundo Lampreia,

a integração não é um fato que se dá entre Estados e governos, mas sim entre países, e é também um fenômeno que acontece dentro de cada país. A integração mobiliza e homogeneiza os países, dando-lhes um rumo e um horizonte internacional muito precisos, baseados em compromissos legais. Portanto, a integração é uma revolução, não só na medida em que se alteram normas importantes que afetam a produção e o comércio de bens e serviços, mas também porque a integração, para consolidar-se e produzir o nível máximo de benefícios, implica no desenvolvimento de uma verdadeira cultura integralista (LAMPREIA, 1999: 176).

Por fim, Lampreia afirma que “para nós o mundo dividia-se em dois níveis, o nacional e o estrangeiro; atualmente o mundo divide-se em três níveis: o nacional, o Mercosul e o estrangeiro”. (LAMPREIA, 1999: 176). Esse discurso é emblemático, pois mostra o quanto o governo brasileiro, empenhado em consolidar o Mercosul, o via como um “elemento adicional e básico de identidade e afirmação”, o qual requeria “uma atenção especial, um espírito de plena consciência sobre esses compromissos, em relação aos quais anteriormente as concepções e ações tinham um caráter essencialmente nacional, fundamentalmente individual”.

---

## 4. O Brasil e a América do Sul

---

O objetivo deste capítulo é confrontar o discurso proferido sobre a integração sul-americana com as ações concretas da gestão do Presidente Fernando Henrique, visando a mapear as propostas desse governo para “fortalecer o entorno regional”.

### 4.1. A frente platina

Dentro do subcontinente, o Mercosul pode ser apontado, nos planos político e econômico, como o eixo central da integração sul-americana, cujo esteio encontra-se na aliança bilateral Brasil-Argentina. A região platina, historicamente, representou a área potencialmente mais conflituosa para o Brasil devido ao seu relacionamento com a Argentina, mas, a partir da década de 1980, a implementação de medidas de construção de confiança (*confidence building measures*), inclusive na área nuclear, possibilitaram a progressiva aproximação entre esses países. Emblemática, nesse sentido, foi a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa, em 1979, entre Brasil, Argentina e Paraguai, dando início a uma lenta substituição da lógica de confronto por uma favorável à cooperação política e à integração econômica. Amâncio Jorge de Oliveira e Janaína Onuki, em estudo sobre a segurança regional no Brasil, corroboram a idéia dessa pesquisa, ao afirmarem que, “com a retomada dos regimes democráticos na Argentina e no Brasil, respectivamente em 1983 e 1985, os novos governos demonstram uma vontade política de dar *continuidade* ao processo de integração e cooperação”. Ou seja, percebemos que a progressiva convergência entre os países do Cone Sul teve seu início ainda no período em que esses países estavam sob o regime militar; com a redemocratização, esse processo foi aprofundado, a ponto de tornar-se estratégico nos anos 1990. Segundo os autores, “a cooperação técnica na área nuclear é a que melhor espelha o salto qualitativo das relações”, e essa investida na área de segurança, que teria tido continuidade nos anos 1990, representaria, da perspectiva da

formulação da política externa brasileira, “a primeira orientação para buscar maior estabilidade da região e, assim, conquistar credibilidade internacional, chamando atenção para a ausência de conflitos e reforçando a caracterização de um subcontinente pacífico dentro de um mundo em que a instabilidade passou a ser um elemento recorrente” (OLIVEIRA & ONUKI, 2000: 110).

A hipótese de trabalho dos autores, baseada em estudo elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Brasil, aponta para o aumento do regionalismo após a despolarização hegemônica, onde “tanto os conflitos passaram a ocorrer de forma prevalecente, no âmbito regional, quanto as perspectivas de cooperação ampliaram-se a partir do avanço dos processos de integração sub-regional”. Segundo o estudo acima citado, o “cenário pós-Guerra Fria se funda na prevalência do livre-mercado, bem como de regimes democráticos, pelo menos entre a maioria dos ‘países pivôs’ de uma ordem poliárquica. (...), o ator hegemônico militar unipolar se retrai gradualmente, restringindo-se a compor um sistema internacional protagonizado por grandes blocos regionais ou temáticos de países que atuam de forma eclusionária, ou como aspirantes à globalização” (Secretaria de Assuntos Estratégicos *apud* OLIVEIRA & ONUKI, 2000: 108). De acordo com Oliveira e Onuki, é nesse contexto que a atuação internacional de países com o mesmo perfil do Brasil, “sem excedente de poder para influenciar ou determinar a ordem internacional, mas com capacidade de ‘organizar’ o espaço sub-regional, ganha relevância”. No que se refere à política de segurança, que é o objeto de estudo desses autores, a evolução das opções estratégicas do Brasil, após o fim da Guerra Fria, apontam para uma inserção internacional desmilitarizada, pois, de um lado, “o entorno imediato sul-americano é uma área livre de conflitos internacionais convencionais, de modo a não haver justificativa para uma corrida armamentista; de outro, o guarda-chuva nuclear hemisférico norte-americano torna ainda menos provável uma ameaça externa que mereça preocupação do Brasil”. Nesse contexto, então,

(...) o Brasil define sua inserção estratégica internacional, que se torna mais nítida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, baseada em dois pilares fundamentais: 1) demarcação da região sul-americana com área de influência (via integração regional), 2) multilateralismo, tanto na área de segurança quanto na econômico-comercial, que se contrabalança à hegemonia hemisférica norte-americana (OLIVEIRA & ONUKI, 2000: 111).

De acordo com os autores, “a lógica regionalista se complementa com a multilateralista, definindo uma política externa universalista que rejeita o alinhamento automático com os Estados Unidos da América”. No contexto sul-americano, tal perspectiva se desdobraria em duas frentes: a platina e a andina. A frente platina pode ser considerada uma região mais madura em termos de desenvolvimento econômico e para onde convergiram, inicialmente, as primeiras ações do governo brasileiro no sentido de fortalecer o entorno regional. Como destacado anteriormente, uma vez superada a tradicional instabilidade entre Brasil e Argentina, a lógica de conflito passa, gradualmente, a ser superada pela de cooperação. Nos anos 1990, percebe-se a articulação de outros países nesse processo, tanto os do Cone Sul como os da região andina, sendo que para Fernando Henrique Cardoso, a principal preocupação em termos de segurança do Brasil era a região amazônica.

Wilhelm Hofmeister, em estudo sobre o Brasil e seus vizinhos na América do Sul, aponta que “as prioridades da política externa brasileira na América do Sul são consequência do fato de os centros de desenvolvimento do Brasil se encontrarem majoritariamente no sudeste e no sul do país, portanto, geograficamente próximos dos países do Mercosul, de modo que o relacionamento econômico com os países do Bloco, especialmente com a Argentina, se destacam; as regiões norte e nordeste, por sua vez, têm baixa densidade populacional, são economicamente mais atrasados, de modo que as relações econômicas com países andinos e as Guianas ficam em segundo plano”. Segundo o autor, isso também se deve ao fato de que as rotas de transporte e

comunicação para esses vizinhos são mais longas e difíceis; não obstante, porém, “a Amazônia possuiu importância essencial e ainda crescente para o Brasil, principalmente do ponto de política da política externa e segurança, pois a região é foco de muitos problemas relacionados com contatos externos, tais como imigração ilegal, embarque ilegal de matérias-primas e de espécies sob proteção, tráfico de drogas, contrabando de mercadorias, crime organizado e área de refúgio de grupos armados de outros países” (HOFMEISTER, 2001: 1).

Conforme Hofmeister, porém, “a aproximação com a Argentina se tornou possível apenas com a redemocratização a partir de meados dos anos 1980, e o processo de integração regional, especialmente a criação do Mercosul, acrescentou uma perspectiva sul-americana mais nítida às relações exteriores brasileiras”. De acordo com o autor, era visível um interesse do governo brasileiro pelos seus vizinhos já nos anos 1970, contudo, o mesmo “se concentrava principalmente na manutenção de uma situação estável dentro do próprio país e menos na influência sobre desenvolvimentos de outros países” (HOFMEISTER, 2001: 2). Nesse sentido,

o retraimento dentro da região teve como consequência uma participação morna no processo de integração regional. É verdade que se reconhecia nele um meio de promover interesses comuns no sistema internacional, mas nesse contexto o Brasil estabeleceu outras prioridades. Todavia, depois que ficou claro que a ascensão como ‘potência mundial’ não se daria assim tão rapidamente, a partir da década de oitenta o Brasil passou a dar maior atenção à área latino-americana, principalmente à sul-americana. Mas a busca frustrada por um caminho próprio em anos anteriores, e seu tamanho e força econômica alimentaram a desconfiança dos vizinhos, de modo que a política externa brasileira amargou durante muito tempo um ‘sentimento de exclusão’, não encontrando o reconhecimento almejado nem no palco internacional nem no regional (HOFMEISTER, 2001: 2).

Consideramos que a aproximação Brasil-Argentina não é fruto do processo de redemocratização política em ambos os países, uma vez que os passos dados visando a um entendimento já são visíveis durante o período em que ambos governos se encontravam sob

regimes militares. Já destacamos o acordo assinado entre Brasil, Argentina e Paraguai, em 1979, e apontamos, ainda, a análise de Rafael Balardin, para quem

as relações Brasil-Argentina conheceram um certo avanço [no período Geisel-Videla], devido à resolução do contencioso Itaipu-Corpus. Tensas negociações levaram a um acordo, que marca o início da diminuição de uma visão militarista – de provável confronto – entre os países. E a partir de então que é possível observar o desbloqueio da aproximação entre Brasil e Argentina, como comprovam as visitas presidenciais e acordos do início da década de 1980 (BALARDIN, 2005: 106).

Conforme Balardin, o último presidente militar brasileiro, o general Figueiredo, “comprometido com o processo de abertura política, e os presidentes militares argentinos, que se sucederam até o ano de 1983, tiveram de lidar com um cenário econômico – interno e externo – fortemente adverso”, o que teria impulsionado os dois países “a reconhecerem-se como parceiros, favorecendo uma maior aproximação”. Porém, no início dos anos 1980, enquanto o Brasil apresentava um discurso terceiro-mundista, voltado principalmente para a América do Sul, a Argentina ainda apostava no alinhamento com os Estados Unidos, visando a obter simpatia e crédito da comunidade internacional. Contudo, a Guerra das Malvinas, além de acelerar o colapso do regime militar argentino, “serviu como prova da intenção de profunda cooperação entre os países, especialmente porque a Argentina percebeu a importância de um relacionamento mais próximo e proveitoso com o Brasil”. De acordo com o autor,

a partir de então é possível observar-se maiores semelhanças nas respectivas políticas externas, o que convergiu para uma maior e mais profunda aproximação. Portanto, é possível afirmar que o apoio brasileiro à Argentina, na questão das Malvinas, serviu para mudar definitivamente a visão do Palácio San Martín quanto às relações bilaterais. Bem como foi detonador do processo de cooperação, que visava à integração econômica (BALARDIN, 2005: 107).

No período de transição para o regime democrático, o autor afirma ser possível observar uma “qualificação das relações bilaterais, que evoluíram para um processo de cooperação e

integração’, além disso, “o cenário internacional mostrava-se em fortes transformações, bem como evidenciando a construção de megabloco econômico nos países do centro do sistema capitalista”. Nesse sentido, os acordos entre 1985 e 1989 evidenciavam o objetivo de cooperação e integração para o desenvolvimento econômico dos países e da região do Cone Sul, sendo que os presidentes Sarney e Alfonsín previram, inclusive, “a necessidade de coordenação política como forma de fortalecimento do projeto de integração e também como maneira de evitar as assimetrias econômicas e comerciais”. Balardin destaca que o projeto de integração visava ao desenvolvimento econômico e social de ambos os países, e “além de convergiram suas posturas externas no Consenso de Cartagena, no Grupo de Apoio à Contadora e quanto à criação da ZOPACAS”, os dois países assinaram acordos envolvendo a questão nuclear. Essas atitudes teriam sido contempladas no Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, que previa a formação do Mercado Comum entre o Brasil e a Argentina, num prazo de dez anos, sendo de cunho estratégico, no que concerne à cooperação e a integração, destacado na introdução do Tratado

*(...) La necesidad de consolidar definitivamente el proceso de integración económica entre las dos Naciones, en un marco de renovado impulse a la integración de América Latina. La decisión de ambos Gobiernos de preparar a las dos naciones para los desafíos del siglo XXI (Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre governo da República Federativa do Brasil e A República da Argentina apud BALARDIN, 2005: 108).*

A conclusão do autor é que “o acordo das hidrelétricas *permite*, a Guerra das Malvinas *impulsiona* e o cenário da metade da década de 80 *empurra* Brasil e Argentina para uma maior aproximação, que resultou no processo de cooperação e integração, do qual o Tratado de 1988 foi o ápice” (BALARDIN, 2005: 109). Nos anos 1990, os governos Collor e Alfonsín aceleraram os prazos para o estabelecimento do processo de integração, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e o mesmo se concretiza em 17 de dezembro de 1994, quando é assinado o



“Tratado Adicional ao Tratado de Assunção sobre Estrutura Institucional do Mercosul”, que ficou conhecido como Protocolo de Ouro Preto, o qual aproveitava o aprendizado da ALALC.

Segundo Penna Filho, para o Brasil, a importância econômica do Mercosul é comprovada a partir dos números que evidenciam o aumento do comércio intrabloco<sup>39</sup>. Entretanto, no que se refere à relação comercial Brasil-Argentina, o autor destaca que, tirando os anos de 1994-95, em que o Brasil teve superávit comercial com o país vizinho, todos os demais foram de déficit comercial para o Brasil. Nesse sentido, Ricardo Sennes, Janaína Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira destacam que

*Aunque la integración haya descompuesto por catálisis el comercio entre los bloques y funcionado como escala de mercado e atractor de inversiones directas internacionales, Brasil sufrió, hasta el inicio de 1999 (cuando ocurrió la desvalorización del real) importantes déficits comerciales con relación a la Argentina sin que eso colocase en riesgo el precepto como un todo (SENNES, ONUKI & OLIVEIRA, 2004: 15).*

Nesse sentido, destacamos o quão relevante para o Brasil era tal projeto, uma vez que as “estatísticas negativas” não eram vistas nem pelo governo nem pelos analistas como um aspecto prejudicial para o Bloco, uma vez que a relevância política estratégica do Mercosul compensava os déficits comerciais. Pio Penna Filho destaca, também, que outro dado importante sobre o Mercosul é o fato de que, “apesar de terem aumentado as trocas internas, o comércio com outros países também aumentou, não havendo desvio de comércio, como recomenda a OMC” (PENNA

---

<sup>39</sup> Conforme dados apresentados por Pio Penna Filho, em 1990 o comércio entre os países do Mercosul estava em torno de quatro bilhões de dólares; um ano após, em 1991, passou para cinco bilhões. Em 1992, chegava a sete bilhões, no ano seguinte, já ultrapassava dez bilhões. Entre os anos de 1997 e 1998, foram mais de 20 bilhões de dólares em trocas nas áreas integradas. As crises econômicas fizeram com que o comércio caísse nos anos posteriores, chegando a 15,1 bilhões em 1999. Os números oscilaram mais devido à crise econômica argentina, depois da desvalorização do peso ante o dólar. De acordo com dados apresentados por Pio Penna Filho, as exportações do Brasil dentro do Mercosul já representaram 14% do total dos bens exportados pelo Brasil, mas com as crises e as seguidas quedas no comércio regional, em 2001, as exportações para o Mercosul correspondiam a 12,37% do total exportado pelo Brasil, sendo que em 2002, apenas 5,9% das exportações brasileiras se destinavam para o Mercosul.

FILHO, 2006: 73). Essa análise se corrobora na medida em que analisamos os próprios discursos do Presidente, o qual destaca não só a importância do comércio para a consolidação do Bloco, mas, também, o aumento do comércio mundial via Mercosul. Em discurso proferido em agosto de 2000, em sessão da Assembléia Geral da República Oriental do Uruguai, Cardoso destacou a importância do comércio para superar rivalidades históricas, afirmando que

já diziam os clássicos que o comércio traz benefícios de temperar os costumes e aproximar os povos. Existe maior comprovação dessa tese do que o histórico do Mercosul? Rivalidades históricas foram superadas. (...) As sociedades nacionais aprofundaram o diálogo recíproco, tornando-se as principais avalistas da dinâmica de integração. São conquistas que reclamam a abertura de outras frentes, a busca de parceiros interessados em uma prosperidade compartilhada. Sejam universalistas, para o reforço do Mercosul, para o bem de nossos países (CARDOSO, Discurso, 20/08/2002).

Em discurso proferido na XIX Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum, em dezembro de 2000, Cardoso afirmou que

avancamos muito nos últimos seis meses, tanto no objetivo de afirmação de um mercado regional, como no aprimoramento da capacidade exportadora de nossas economias, adeptos como sempre fomos ao regionalismo aberto. (...) Também estamos propondo a eliminação dos sistemas de defesa comercial intra-zona. O combate ao comércio desleal deve travar-se cada vez mais no marco da defesa da concorrência, como ocorre no interior de nossos países. (...) Isto virá sem prejuízo do fortalecimento de nossa defesa contra práticas questionáveis de terceiros países. Andamos a passos largos nesse sentido, e logo estaremos operando um sistema comum de defesa comercial (CARDOSO, Discurso, 15/12/2000).

Deve-se destacar que a importância comercial do Bloco é apenas um dos aspectos que explicam a relevância política e econômica do Mercosul para o Brasil. Apontamos que o governo brasileiro procurou institucionalizá-lo, entre outras razões, para aumentar o poder de barganha do país no cenário mundial. No que se refere à integração sul-americana, seria a partir do Mercosul integrado que ocorreria a aproximação com a Comunidade Andina, visando à conformação de um

acordo de livre comércio entre os dois esquemas regionais até 2002, e o governo brasileiro, ao convocar a Cúpula de Presidentes Sul-Americanos pretendeu dar corpo a esse projeto estratégico.

Podemos acrescentar, ainda, conforme os discursos proferidos por Cardoso, que “a importância do processo de integração também se vincula às transformações mundiais, as quais tornam fundamentais a existência de blocos econômicos integrados para assegurar o desenvolvimento econômico sustentado dos países em geral” (CARDOSO, Discurso, 04/12/1999). Já destacamos, anteriormente, que entre o primeiro e o segundo mandatos percebemos uma inflexão no discurso de Cardoso no sentido de aprofundar a integração regional, pois além das crises econômicas terem afetado profundamente o Bloco, requerendo discurso e ação incisivos num momento delicado para as economias nacionais desses países, há uma percepção, por parte do governo, de que a inserção do Brasil no cenário mundial, mais “adesista” no primeiro mandato, não tinha trazido os benefícios que o país esperava, tornando-se, então, imperativo, fortalecer o entorno regional como forma de fazer frente ao cenário externo. Fernando Henrique, em discurso proferido em dezembro de 1999, em Petrópolis, por ocasião da Sessão de Abertura da Cerimônia Comemorativa dos 40 Anos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), afirmou que

a globalização dos fluxos de capital e a instabilidade dos mercados financeiros colocam os países da região diante da tarefa de repensar o sistema financeiro internacional, bem como o papel das instituições multilaterais, inclusive do BID”, sendo de importância fundamental, nesse sentido, os processos de integração regional (CARDOSO, Discurso, 04/12/1999).

De acordo com Fernando Henrique,

Não podemos hoje imaginar o crescimento econômico sustentado sem perspectiva de fortalecimento dos diversos esquemas que deram realidade à palavra ‘integração’. Basta ver os avanços do Mercosul, da Comunidade Andina, do Mercado Comum Centro-Americano, do CARICOM, do NAFTA. O próprio fato de que hoje se possa pensar uma Área de Livre Comércio das Américas dá uma boa medida de até que ponto a integração

se tornou inseparável do desenvolvimento (CARDOSO, Discurso, 04/12/1999).

Em 1999, a crise econômica vivida pela Argentina e, em menor escala pelos países da região, tornou necessário que os governos do subcontinente reforçassem o discurso de fortalecimento ao Bloco, ou o mesmo tenderia a enfraquecer-se a ponto de tornar-se extremamente difícil a continuação do processo de integração nos moldes estabelecidos em 1991 e 1994. Considerando que a fase mais aguda da crise se dá no primeiro ano do segundo mandato de Cardoso, percebemos todo o movimento do Presidente em responder à mesma viajando aos países membros, bem como dando entrevistas e declarações à imprensa no sentido de reforçar a idéia de que a resposta à crise do Mercosul era “mais Mercosul”. Em discurso proferido na Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Bolívia e Chile, por ocasião da XVIII Reunião do Conselho Mercado Comum, em junho de 2000, Cardoso afirmou que “a ninguém escapava que o Mercosul enfrentou um momento delicado resultante da instabilidade dos mercados [1999], do quadro recessivo e do decréscimo no volume de comércio – exatamente o termômetro mais sensível do processo de integração”, contudo, qualificou com um equívoco das “vozes de Cassandra” os que acreditavam que ali identificava o anúncio do fim do Mercosul, pois

esqueceram que o Mercosul vai além de um mero balancete de saldos e débitos, superávits e déficits. Constitui um projeto de sociedade, com todas as implicações econômicas, sociais, culturais e políticas que esse conceito pode compreender. (...) Provou-se correta a receita: ‘se houver crise, mais Mercosul’. (...) O quadro adverso de um ano atrás propunha duas alternativas: estancar ante o desafio e condenar o Mercosul ao retrocesso. Ou investir na superação de nossas dificuldades. Decidimos pela segunda opção, por objetivos maiores e mais audaciosos. (...) Vamos consolidar a idéia do Mercosul como um mercado único. (...) Vamos tornar realidade a marca ‘Mercosul’. (...) Na agenda do relançamento do Mercosul, atribuo particular importância aos entendimentos relativos à coordenação de políticas macroeconômicas (...) Trata-se por isso mesmo de um passo emblemático do relançamento, que tem mobilizado não apenas os Estados Parte, mas também o Chile e a Bolívia. (...) Esta é uma medida extremamente bem-vinda, deverá consubstanciar nosso pequeno Maastrich (CARDOSO, Discurso, 04/12/1999).

Contudo, além de percebermos, no segundo mandato, o aumento do número de discursos de FHC no que se refere ao fortalecimento do Mercosul, percebemos, também, o aumento de referências no que concerne ao aprofundamento da integração sul-americana. Podemos apontar duas razões para isso: primeiro, o ‘fato’ de o governo Cardoso ter avançado em metas de aproximação política com outros países do subcontinente, bem como concretizado projetos de integração física no segundo mandato; segundo, a ‘percepção’ de haver uma maior atuação do governo norte-americano na região, seja através do Plano Colômbia, proposto em 1999, seja pelo fato da proposta da ALCA entrar na “fase negociadora”. Nesse sentido, identificamos vários discursos do governo Cardoso apontando para a importância de fortalecer a América do Sul. Em discurso proferido em Buenos Aires, em junho de 2000, por ocasião da XVIII Reunião do Conselho Mercado Comum, na qual o Chile apontava sua intenção em formalizar sua entrada como membro pleno do agrupamento regional, Cardoso destaca que

A incorporação que se anuncia do Chile ao Bloco, que muito deve ao Presidente Lagos, mas que é resultado de um processo de aproximação, confirma a relevância do Mercosul como instrumento para a inserção revigorada de nossos países no cenário internacional. A presença do Chile agrega peso a essa inserção e reforça nosso poder de interlocução naquelas frentes que exigem ação concertada e coesa de nossos países (CARDOSO, Discurso, 30/06/2000).

Nesse mesmo discurso, Cardoso destaca, ainda, a “satisfação que representaria para o governo brasileiro a crescente participação institucional da Bolívia no concerto regional”, bem como ressalta “a importante decisão adotada pelo Mercosul de conferir renovada prioridade aos entendimentos com a Comunidade Andina”. Segundo o Presidente,

A conformação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina é o objetivo que devemos seguir com afinco e determinação. Cabe a nós a responsabilidade política de impulsionar esse processo, que não pode ficar refém de interesses menores. Isso é fundamental para o novo desenho econômico e político da América do Sul

(...) Vamos construir, juntos, nosso espaço sul-americano e preparar-nos para enfrentar, juntos, os desafios da economia globalizada (CARDOSO, Discurso, 30/06/2000).

Na XIX Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum, realizada em dezembro de 2000, em Florianópolis, Cardoso destacou, que “há muito o Mercosul deixara de ser uma obra de governos para se afirmar como um projeto de sociedades”, sendo que “um dos mais importantes pilares do Mercosul era a integração física e energética”. O Presidente definiu o projeto de integração como uma construção social:

é fundamental que se tenha isso presente não apenas para aferir o alcance e legitimidade do esforço de integração, mas também para uma melhor compreensão da dinâmica do processo, que não é linear, e não se faz com velocidade de cruzeiro, mas está sujeito a turbulência, a acomodações de percurso, como toda e qualquer construção social. (...) O Mercosul exige esforços porque lida com temas de grande importância para nossas sociedades.(...) O Mercosul é um bloco forte e um interlocutor importante sob critério de avaliação. É assim que nos consideram as pessoas que lá fora deliberam sobre a política, a economia e a sociedade das próximas décadas (CARDOSO, Discurso, 15/12/2000).

Percebe-se que a importância política do Mercosul evidencia-se pelo modo como o Brasil instrumentaliza o bloco nas negociações internacionais, pois sub-regionalmente, a integração do Cone Sul tem operado como o principal ativo que o Brasil possui para estender sua área de influência a todo o continente sul-americano; em termos de negociações internacionais, ou por indução brasileira, as negociações com os demais pólos internacionais têm sido feitas a partir de uma posição conjunta intrabloco. Assim sendo, podemos apontar, mais uma vez, conforme discutimos no capítulo sobre integração regional (ponto 2.2), o quanto o Bloco integrado funciona como um instrumento para aumentar o poder de barganha do país nos diversos foros em que o mesmo participa. Destacam-se, nesse sentido, as negociações do Mercosul com a União Européia e com a ALCA. Conforme Oliveira e Onuki,

Para aumentar o seu poder de barganha internacional, como forma de contrapeso à hegemonia norte-americana, o Mercosul deveria harmonizar suas posições nas negociações da ALCA e negociar de forma conjunta. Guardadas as devidas proporções, a mesma dinâmica esteve presente nas negociações entre Mercosul e União Européia, além de uma tentativa do governo brasileiro de que as negociações multilaterais, envolvendo os países do Cone Sul se dessem a partir da mesma dinâmica. Nesse modelo de negociações, o Brasil exercia papel fundamental, pois, não apenas tinha uma posição propositiva dentro dos diferentes fóruns multilaterais, o que aumentava o poder de barganha dos países do bloco já que a negociação era conduzida em conjunto, mas também aumentava a posição de liderança do Brasil na região. Portanto, foi através do Mercosul que o Brasil conseguiu firmar seu papel de liderança regional (OLIVEIRA & ONULI, 2000: 114).

A harmonização das posições dentro do bloco podem ser evidenciadas tanto nas discussões com a União Européia quanto nas estabelecidas com os Estados Unidos, para o estabelecimento da ALCA, pois subjacente à proposta brasileira de negociar por meio de *building blocks* estava a idéia de que o Mercosul, caso negociasse conjuntamente, teria maior poder de barganha do que se os países agissem isoladamente. Pode-se inferir inclusive que a Argentina, que inicialmente alimentava esperanças de ingressar no NAFTA, reorientou as prioridades no sentido de apoiar uma harmonização de posições no Mercosul em relação às negociações hemisféricas. O mesmo aconteceu com o Chile que, a partir de 1996, passou a fazer parte como associado do Mercosul e, já na Cúpula das Américas, realizada em abril de 1998, declarou que negociaria a ALCA em conjunto com o Mercosul.

Penna Filho, por sua vez, destaca que “praticamente os mesmos assuntos que emperraram o andamento da ALCA aparecem na negociação entre o Mercosul e União Européia”, mas “por algum motivo especial esse entendimento fluiu um pouco melhor do que as conversações do bloco sul-americano com a ALCA”. O autor aponta como possíveis motivos

traços culturais e históricos mais próximos, talvez ajudem nisso ou, quem sabe, a força maior dos Estados Unidos assusta um pouco. Ou ainda porque os negociadores do Mercosul entenderam de dar maior rapidez nos

entendimentos com a UE para forçar uma barganha comercial mais adequada com o gigante da ALCA, os EUA (PENNA FILHO, 2006: 74).

Foi a posição dos negociadores da União Européia<sup>40</sup> nas discussões sobre subsídios agrícolas, tema comum nas tratativas para o estabelecimento da ALCA, que serviu como forte argumento para a posição de Penna Filho. Segundo o autor, aqueles concordaram em aumentar a cota de importação de bens agrícolas do Mercosul, sem, no entanto, acabar de vez com os subsídios ao setor. A grande preocupação dos negociadores do Mercosul seria a de abrir mercado fora para seus produtos agrícolas, daí a luta para a retirada ou diminuição dos subsídios. Em discurso proferido em dezembro de 2000, Cardoso reiterou tal objetivo:

Esperamos que em 2001 possa avançar outro importante processo negociador: o da retomada na Organização Mundial do Comércio dos entendimentos sobre a liberalização dos mercados agrícolas mundiais, tema de crucial interesse para exportadores competitivos como o Mercosul (CARDOSO, Discurso, 15/12/2000).

No que se refere ao estabelecimento da ALCA, Cardoso afirmou que “o Brasil *compartilhava* com os demais Membros a expectativa de que as tratativas fossem concluídas o mais tardar em 2005”, contudo,

(...) o desafio mais importante na ALCA não é a definição de datas, nem o cumprimento de prazos. É, isso sim, a construção do indispensável consenso em torno de um acordo que possa ser equilibrado e bom para todos. Para tanto, o Mercosul atuará, como vem fazendo, de maneira coesa, pois assim deve proceder um bloco de integração profunda como a que estamos construindo (CARDOSO, Discurso, 15/12/2000).

---

<sup>40</sup> Em dezembro de 1995, o Mercosul e a União Européia assinaram o “Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação” estabelecendo mecanismos para se chegar a uma Associação Inter-Regional. Em 28 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, os chefes de Estado dos governos do Mercosul e da União Européia lançaram as negociações reais entre os dois blocos. O Comitê de Negociações Birregionais (CNB) se reuniu pela primeira vez em abril de 2000 em Buenos Aires. Na segunda reunião, em Bruxelas, em 12 de novembro de 2003, aprovaram-se as diretrizes que orientariam as negociações diretas entre os dois blocos. A partir de então foram realizados vários encontros para tentar liberar o comércio e ainda para estabelecer regras sobre outros setores de atividades como serviços, investimentos e propriedade intelectual.



De acordo com essa análise, pode-se inferir que a conclusão das negociações Mercosul-União Européia, antes da ALCA, pudesse dar mais argumento para os negociadores do Bloco sul-americano, pois a maior parte das propostas apresentadas aos negociadores europeus ou norte-americanos eram feitas conjuntamente. Essa atuação representou um contraponto importante nas negociações para o estabelecimento da ALCA, na medida em que se converteu em um “entusiasmo regional” da vertente integracionista visando a unir toda a América do Sul, ou mais precisamente os países da Comunidade Andina e do Mercosul. Daí a hipótese de que a idéia brasileira de que a América do Sul integrada funciona como mecanismo para conter o avanço da ALCA. Podemos apontar, nesse sentido, o discurso proferido por Cardoso, no qual utilizou como fato ilustrativo para exemplificar a proposta de que o Mercosul deveria atuar de forma integrada, a reunião de Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos (agosto/setembro de 2000), afirmando que

estou convicto de que o êxito daquele encontro se deveu em larga medida ao compromisso dos Estados Membros e Associados do Mercosul com a perspectiva de uma América do Sul *coesa e integrada*. Não se trata de um compromisso fortuito, sabemos todos, mas amparado na convicção de que os valores que inspiram desde sempre o Mercosul podem cimentar a constituição de um espaço comum sul-americano (CARDOSO, Discurso, 15/12/2000).

Antes, porém, da Cúpula, em janeiro de 1999, Cardoso já apontava, em cerimônia por ocasião de sua posse, para o fato de que além do Mercosul constituir a “pedra de toque” da política externa brasileira, ser visto com um dos pilares de atuação para dos países do subcontinente nas negociações sobre a integração hemisférica e no diálogo com a União Européia. Segundo Cardoso,

O fato é que temos, desde o Tratado de Assunção, a convicção tranqüila de que o Mercosul é, para cada um dos nossos países, mais do que uma base firme. É, também, a vontade continuada de união. Graças a isso, poderemos caminhar com mais firmeza para a integração hemisférica e para o diálogo com a União Européia. Não fosse o Mercosul, cada um dos nossos países, isoladamente, teria mais dificuldades para a sua inserção, nesse momento em que temos simultaneamente, a globalização e os

processos de integração regional. Hoje, graças ao Mercosul, estamos avançando com muita tranquilidade. A unidade da América do Sul é, portanto, um passo irreversível. E é irreversível porque está baseada em valores comuns. E são comuns também nossos interesses, em várias matérias (CARDOSO, Discurso, 04/01/1999).

As análises acima levantadas giram em torno da importância do Mercosul e seu papel no processo de consolidação da integração entre os países do Cone Sul, bem como seu “alargamento” para à incorporação dos demais países da América do Sul, porque, de fato, quando Cardoso assume a presidência da República, em janeiro de 1995, entra em vigor, paralelamente, o Protocolo do Ouro Preto, que operacionaliza a instituição do Bloco. Já destacamos, também, que é a partir do segundo mandato de Cardoso, que aumentam as referências sobre a importância de se fortalecer o entorno regional. Entretanto, é possível apontarmos várias ações do governo brasileiro em relação aos países da bacia do Prata, que ora se mimetizam às questões comuns do Mercosul, ora se particularizam em função das relações bilaterais entre os países. Destacamos, então, questões importantes que se fizeram presentes na relação entre o Brasil e os demais países da *frente platina*.

Embora já tratado o relacionamento Brasil-Argentina, cabe, ainda, ressaltar alguns aspectos relevantes da relação entre esses países. Segundo Mônica Hirst, a motivação brasileira de aproximação ao vizinho meridional, nos anos 1980, vinculou-se “às premissas da política externa nacional de viés autonomista”; a partir dos anos 1990, entretanto, tal vinculação sofreu modificações, uma vez que “o fértil território de convergências políticas desertificou-se a partir da alteração de curso da política externa argentina iniciado no governo Menem”. Segundo Hirst,

Para o Brasil, o contundente alinhamento aos Estados Unidos no qual embarcava a Argentina tornara impossível a identificação de uma plataforma compartilhada de inserção no mundo do pós-Guerra Fria. Custo maior do desencontro foi pago com a falta de apoio argentino à candidatura virtual do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na hipótese de sua ampliação (HIRST, 2003: 272).

Segundo a autora, porém, “o impacto dos desencontros foi amenizado com o rápido êxito do novo empreendimento comum que se destacava pelo sentido inovador de sua proposta integracionista”. Nesse sentido,

com o Mercosul iniciou-se uma fase de sucessivos “entusiasmos”, primeiro pelo notável aumento das trocas bilaterais e logo pelas convergências de políticas macroeconômicas à medida que o Brasil abria mão de sua ‘relutância’ ao receituário neoliberal da estabilização (HIRST, 2003: 272).

Embora apontando esses “entusiasmos”, Hirst destaca que mesmo durante o “qüinqüênio dourado” (1994-1998) o Brasil e a Argentina avançavam timidamente em seus compromissos integracionistas. A autora destaca que o aumento do intercâmbio, a expansão das vinculações interempresariais e a mobilização de um leque diversificado de campos de políticas públicas foram “insuficientes para outorgar uma textura institucional ao processo”. (HIRST, 2003: 272).

Diante disso,

tornou-se moeda corrente nesse período apontar o governo brasileiro – e particularmente o seu Ministério das Relações Exteriores – como o principal responsável por esta limitação. Não obstante, sinais recorrentes foram emitidos por parte do governo e segmentos poderosos na Argentina favoráveis a que o Mercosul se restringisse à sua condição de área de livre-comércio (HIRST, 2003: 272).

Por fim, a autora afirma que essas resistências, somadas ao prolongado contexto recessivo argentino, passaram a comprometer a consolidação do Mercosul como uma união aduaneira.

Podemos afirmar que a percepção da autora, bem como a de grande parte dos analistas de relações internacionais, aponta para a baixa institucionalização do Mercosul, a qual pode ser visualizada no reduzido nível de interdependência que ainda prevalece no relacionamento entre Brasil e Argentina, bem como na ausência de instituições supranacionais no Bloco. A análise dos discursos proferidos por FHC matizam um pouco essa percepção, na medida em que sinalizam para a importância de se aprofundar o Bloco como meio de consolidar a integração sul-

americana, bem como aumentar o peso político do Mercosul no cenário internacional. Mônica Hirst, porém, reconhece que, desde fins de 2001 os desenlaces políticos internos no país vizinho geraram uma situação emergencial que tanto o Mercosul como o relacionamento com o Brasil foram necessariamente atingidos. Daí afirmar que

A resposta solidária emitida por parte do governo brasileiro somada à gravidade da situação na Argentina levaram a que os temas bilaterais e / ou da agenda de negociações regionais passassem a merecer um tratamento ‘especial’ à espera da superação da conjuntura de *débâcle* enfrentada por este país. Esse compasso de espera poderá converter-se numa oportunidade de revisão dos termos futuros do vínculo (HIRST, 2003: 273).

Percebemos que os discursos proferidos pelo Presidente Cardoso, alguns, inclusive, anteriores a 2001, já apontam para a necessidade de se superar descompassos existentes visando ao fortalecimento do Bloco. A própria iniciativa da Cúpula dos Presidentes de 2000 é emblemática nesse sentido. Moniz Bandeira, em estudo sobre Brasil, Argentina e Estados Unidos, destacou que “como potência industrial emergente, o objetivo do Brasil consistiu em unificar um espaço econômico, mediante a integração com a Argentina, e ampliá-lo, favorecido pela contigüidade geográfica, ao longo da plataforma continental, cujo eixo Rio-São Paulo-Córdoba-Buenos Aires constituía a região de maior desenvolvimento da América do Sul” (BANDEIRA, 2003: 642). Porém, inevitavelmente, essa iniciativa brasileira, como destaca Hirst, pressupõe a aceitação da Argentina, “seu principal fator político legitimador”, daí a proposição da autora de que

O primeiro passo nesta direção deverá ser um esforço de conscientização junto à sociedade política argentina de que o sentido desta liderança se vincula à responsabilidade da iniciativa e da condução e não do exercício de uma hegemonia (HIRST, 2003: 279).

Nesse sentido, cabe destacar a reflexão elaborada por Celso Lafer, em 1997, citada no trabalho de Wilhelm Hofmeister, onde as percepções divergentes entre Brasil e Argentina –“

claramente perceptíveis nas declarações do *establishment* diplomático” – são vistas da seguinte maneira:

Parece-me que existe em ambas as políticas externas um substrato autônomo como reflexo de sociedades diferentes e diferentes experiências históricas, difíceis de colocar num denominador comum. Neste sentido pode-se observar que a Argentina tem uma orientação mais ocidental – o que também é uma forma de retornar ao seu próprio passado, que muitas vezes é visto como uma ‘idade de ouro’; o Brasil, por seu lado, mais pluralista e diversificado, introverte-se para descobrir quem ele realmente é o que será em futuro breve quando realizar seu futuro (LAFER *apud* HOFMEISTER, 2001: 8).

Mônica Hirst apontou, nesse artigo publicado em 2003, alguns aspectos prioritários para as políticas internacionais de ambos como para as relações bilaterais Brasil-Argentina, os quais consideramos importante destacar, pois sintetizam, de certo modo, os limites da política externa de Cardoso nesse aspecto: 1) a redefinição dos compromissos recíprocos e as condições institucionais do processo de integração sub-regional; 2) o nível de convergência a ser estabelecido na etapa final das negociações da ALCA; 3) o conteúdo operativo da agenda de cooperação no campo das políticas de defesa e de segurança internacional – subinhalando-se as dificuldades criadas pela guerra na Colômbia e pela presença de organizações terroristas no espaço da Tríplice Fronteira; 4) a criação de mecanismos e rotinas políticas que aprofundem a interdependência democrática Brasil-Argentina (HIRST, 2003: 282).

Em linhas gerais, podemos afirmar que o Brasil acena uma liderança protagônica, a qual pressupõe o reconhecimento por parte do maior parceiro no subcontinente; contudo, ao longo dos dois mandatos de Cardoso, percebe-se que a Argentina manteve uma postura reticente quanto à aproximação com o Brasil. O Brasil, por sua vez, ao mesmo tempo em que demonstrou seu esforço político, ao menos no discurso diplomático, no sentido de aprofundar a integração

regional, via Mercosul, não dispôs – ou não criou – as condições necessárias para concretizar tal objetivo.

No que se refere ao Uruguai, cabe destacar que em discurso proferido em sessão solene na Assembléia Geral da República Oriental do Uruguai, em agosto de 2002, Cardoso, afirmou que, ao se referir ao Uruguai, que sua impressão era a de que o mesmo “sempre pareceu a estrela-guia da América do Sul, divisando novos caminhos, antecipando o futuro” (CARDOSO, Discurso, 20/08/2002). Cardoso referia-se, conforme explicitou no discurso, ao período em que José Batle Y Ordoñez governou o Uruguai, no início do século XX, promovendo reformas no Estado, bem como diversificando e ampliando o mercado interno. Fernando Henrique Cardoso, em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, destacou que bem antes de Yrigoyen e Perón na Argentina e Cárdenas no México, o Uruguai já tinha aberto espaço para incorporar a classe média e setores populares na estrutura produtiva.

Tanto política como economicamente, o Uruguai depende em elevado grau dos seus vizinhos Brasil e Argentina. Quanto às relações bilaterais Brasil-Uruguai, destaca-se que as mesmas são estreitas, mas o Uruguai sente a dependência do seu grande vizinho, ao qual fornece mais de um terço de suas exportações. Além disso, destaca que Hofmeister, que

por mais que ambos defendam pontos de vista comuns com vistas a questões internacionais – p. ex. na crítica ao protecionismo agrícola da União Européia ou da Organização Mundial do Comércio, existem algumas diferenças no plano bilateral (HOFMEISTER, 2001: 11).

Com relação ao Mercosul, existem idéias divergentes em algumas áreas, como, por exemplo, a institucionalização do mesmo, que “exige do Brasil uma institucionalização mais abrangente do processo de integração”, pois

(...) enquanto até agora [2001] o Brasil considerava satisfatórias as instituições intergovernamentais, o Uruguai vem defendendo a criação de instituições regionais do Mercosul. Segundo a opinião do país, a Secretaria do Mercosul deveria ser transformada num verdadeiro órgão de

administração do processo de integração, que também teria competência decisória em diversas áreas. Além disso, dever-se-ia instalar uma espécie de tribunal permanente com sede em Assunção (HOFMEISTER, 2001: 11)

Moniz Bandeira destacou que no início da crise do comércio intra-Mercosul, antes mesmo da desvalorização do Real, foi criado pelos quatro membros do Bloco o Grupo de Trabalho para a Coordenação de Políticas Macroeconômicas, “visando a retomar os entendimentos e propor medidas internacionais para restabelecer os níveis de comércio e restaurar a credibilidade do Bloco frente aos investidores”. O autor destaca que o exercício quadripartite de coordenação macroeconômica levou ao nível internacional os programas de estabilidade monetárias dos países da região; porém, as críticas apontavam para “os reduzidos resultados concretos, bem como para o fato de que os ganhos em termos de credibilidade externa do Brasil se deviam muito mais aos seus próprios indicadores macroeconômicos do que a qualquer iniciativa do Grupo de Trabalho” (BANDEIRA, 2003: 528). Nesse sentido, Moniz Bandeira destaca que, quando sugerida a criação de instituições supranacionais e de uma moeda única do bloco, como forma de contornar protecionismos setoriais ou de prevenir crises financeiras, ou dolarização unilateral, foram Brasil e Argentina os países que mostraram mais cautela.

Conforme Hofmeister, essa posição do Brasil seria responsável por “aborrecer” certos círculos empresariais no Uruguai, bem como levar o governo a assumir uma posição flexível na questão da ALCA: “demonstrou-se compreensão pelos receios brasileiros, mas também se manifestou a disposição de eventualmente fechar um acordo com os Estados Unidos sem dar atenção às objeções brasileiras” (HOFMEISTER, 2001: 12). De acordo com dados apresentados por Bandeira, nem o déficit acumulado com os Estados Unidos, que entre 1995 e 2000 alcançou a cifra de US\$ 1,4 bilhão, “impediu que Jorge Batle, ao assumir a presidência, em 2000, promettesse impulsionar, paralelamente ao Mercosul, a integração regional, para estabelecer uma

área de livre comércio ‘desde Alaska hasta Ushuaia’, ou seja, a criação da ALCA” (BANDEIRA, 2003: 554).

Cardoso, em visita ao Uruguai, em 2002, afirmou em seu discurso que reconhecia as dificuldades e obstáculos, mas que aos líderes da região, conforme havia destacado na Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos em Guayaquil, “não cabia simplesmente lamentar, mas trabalhar e construir caminhos que pudessem servir de ponte entre o passado e o futuro”. Quanto às questões litigiosas comerciais com o Uruguai, bem como quanto à maior institucionalização do Bloco, afirmou que

Estão dadas as condições para que as arestas no comércio intra-regional sejam de todo aparadas, inclusive entre o Brasil e o Uruguai. Também estou otimista quanto às perspectivas de integração das cadeias produtivas. Para não falar do consenso sobre a importância de uma maior institucionalização do Bloco (CARDOSO, Discurso, 20/08/2002).

Quanto aos projetos de infra-estrutura na região, destacam-se os investimentos destinados ao melhoramento da auto-estrada entre São Paulo, Uruguai e Argentina, cujo valor chegou a 2,27 bilhões de dólares, bem como os destinados ao gasoduto Uruguai-Porto Alegre, que recebeu cerca de 265 milhões de dólares, e que deveria transportar aproximadamente 12 milhões de m<sup>3</sup> diários de gás argentino da Província de Neuquém para duas termelétricas em Uruguaiana e Porto Alegre.

Entretanto, a despeito desses projetos e das proposições de Fernando Henrique quanto ao fortalecimento econômico e político do Mercosul, bem como das perspectivas de se aprofundar a cooperação tecnológica, científica e cultural com o Uruguai, prevaleceu, durante a gestão Cardoso, a carência de significativas iniciativas nesse sentido.

O Paraguai, assim como o Uruguai, caracteriza-se pela dependência econômica em relação aos países vizinhos. Como já destacamos anteriormente, o acordo de 1979, entre Brasil, Argentina e Paraguai, colocou em novas bases o relacionamento entre esses países, e a partir de



então, passou-se a investir amplamente em infra-estrutura e em melhoramento das estradas, o que facilitou substancialmente as relações, o contato e o comércio entre esses países. Entretanto, como destaca Moniz Bandeira, “desde o término da construção de Itaipu, em 1982, o Paraguai entrara em franca retração, havendo seu PIB caído, 0,6% em 1996 e 0,1% em 1999, além de o país defrontar-se com enormes problemas sociais” (BANDEIRA, 2003: 552).

Mesmo assim, há que se destacar, que, a partir da criação do Mercosul, houve um adensamento das relações entre o Brasil e o Paraguai, sendo que o país é, atualmente, o principal parceiro comercial e investidor no Paraguai<sup>41</sup>. Sobressaem-se, especialmente, as instalações de geração e transmissão de energia, mas também a construção de rodovias e hidrovias, havendo estudos sobre a possibilidade de ligar o Rio Paraguai via canais ao Atlântico e à bacia Amazônica. Destaca-se, nesse sentido, a XIX Reunião do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná realizada em São Paulo entre os dias 24 e 28 de julho de 1995, primeiro ano do governo Cardoso, no qual foram tratadas questões referentes a temas aduaneiros e de incentivos fiscais na Hidrovia, à implementação de regime único de infrações e sanções, ao estudo de projetos do Regulamento Único de Inspeções, do Regime Único de Segurança das Embarcações-tanque e da adaptação das condições da Hidrovia às normas referentes ao Convênio para Salvaguarda da Vida Humana no Mar. Conforme Despacho Telegráfico emitido pelo Ministério das Relações Exteriores para os representantes do governo brasileiro na ALADI, em 02 de agosto de 1995, a Reunião serviu para “mostrar a importância da hidrovias como instrumento de integração regional”. De acordo com o Despacho,

---

<sup>41</sup> Conforme documento emitido pelo Ministério das Relações Exteriores, (SERE) para representantes do governo brasileiro na ALADI, e 15/08/2001, foram apontados os principais projetos e atividades de cooperação técnica com países da América do Sul. Entre os que estavam sendo desenvolvidos com o Paraguai, destacava-se o projeto Centro de Formação Profissional Brasil-Paraguai em Hernandarias, na região da Ciudad del Este. Durante o ano de 2000 foram realizadas missões técnicas no Brasil e no Paraguai, integradas por especialistas da ABC, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Promoção Profissional do Paraguai (SNPP), para definir áreas de capacitação, modelo pedagógico a ser adotado e outras ações.

A realização da reunião do Comitê Intergovernamental e de seus Grupos Técnicos em São Paulo contribuiu para uma desejável visibilidade do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, havendo o evento recebido boa cobertura por parte dos meios de comunicação. A participação de personalidades brasileiras historicamente comprometidas com o processo de integração dos países do Cone Sul conferiu dimensão política adicional à reunião, tendo certamente contribuído para maior veiculação da mídia (Despacho Telegráfico, Arquivo Histórico do MRE, Seção Brasiladi – 02/08/1995).

Nesse mesmo documento, há destaque para o Convênio sobre Cooperação Técnica Não-Reembolsável entre o CIH e o FONPLATA, assinado à margem da Reunião, visando ao desenvolvimento de zonas produtivas em áreas de influência portuária ao longo da Hidrovia Paraguai-Paraná, no valor de US\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil dólares).

Mas, a partir da criação do Mercosul, além do aumento do comércio entre os países do Bloco, aumentou, simultaneamente, a influência política do Brasil na região, a qual pôde ser observada na crise política vivida pelo Paraguai, após uma tentativa de golpe de Estado em 1996, bem como pela crise institucional vivida entre os anos de 1998 e 1999. Conforme o Chanceler Luis Felipe Lampreia, referindo-se ao Brasil, “na medida que se fortalece sua credibilidade, consolidam-se também as credenciais diplomáticas e aumentam as responsabilidades internacionais do País”. Segundo ele,

Temos hoje, por exemplo, na América do Sul, uma atuação muito mais desimpedida do que no passado. (...) O mesmo se aplica, em outra esfera, ao papel do governo brasileiro, em conjunção com seus parceiros no Mercosul, em prol da manutenção das regras do jogo democrático no Paraguai. Nossa posição clara e definida contribui em medida significativa para a realização das eleições naquele país vizinho e amigo e para que se completasse o processo de alternância dos detentores do poder, característica essencial da democracia (LAMPREIA, 1998: 14).

A crise política no Paraguai, entre 1998 e 1999, teve início quando o candidato do Partido Colorado, Raúl Cubas, ao vencer as eleições no país, em agosto de 1998, afirmou que ele estaria no governo, mas Oviedo é que ficaria no poder. A turbulência interna foi gerada, especialmente,

porque essa declaração trazia consigo um indulto ao General Lino Oviedo, condenado a dez anos de prisão, por chefiar uma tentativa de golpe de Estado em 1996. A crise foi catalisada depois do assassinato do vice-Presidente, Luis Maria Aragaña, que pelo fato de ter se oposto à libertação de Oviedo, tornou-se adversário político do próprio Presidente eleito. Nesse contexto, as acusações ao recaírem sobre Cubas e Oviedo, levaram a uma crise de governabilidade, a qual culminou com a renúncia do cargo do Presidente eleito. Em consequência da renúncia de Raúl Cubas, Luis Gonzáles Macchi, presidente do Congresso, assumiu o governo, porém, dentro de um contexto institucional débil, que apontava constantemente para uma nova crise política. É importante destacar que as instituições políticas no Paraguai, nos governos que se seguiram após o golpe de 1996 – Andrés Rodriguez e Juan Carlos Wasmosy – apontavam para a necessidade de consolidação da democracia. O governo brasileiro, em nota curricular emitida em 10 de fevereiro de 1998, afirmou acompanhar com atenção os acontecimentos no país, pois estava “interessado no bem-estar e na felicidade da nação paraguaia”; destacou que “como vizinhos e amigos, mantinham relações estreitas e intensas”, sendo “o convívio entre os povos fraterno e mutuamente benéfico”. Somos sócios no grandioso empreendimento de Itaipu. Nosso intercâmbio comercial é altamente expressivo”. Reforçou, também, que “Brasil e Paraguai – juntamente com Argentina e Uruguai – eram parceiros nesse importante mecanismo de integração que é o Mercosul”, daí ser “o progresso do Paraguai, em clima de tranquilidade e entendimento, importante fator para o desenvolvimento de projetos em que se encontram engajados os membros do Mercosul e outros países sul-americanos”. Nesse sentido, a nota do Ministério das Relações Exteriores posicionou-se diante da crise da seguinte maneira:

É fundamental que se assegure a continuidade e o processo de transição democrática iniciado no governo do Presidente Andrés Rodriguez e que vem prosseguindo no governo do Presidente Juan Carlos Wasmosy. O respeito às instituições e a manutenção do regime democrático são – como

se sabe – condição essencial para a participação do Mercosul, da mesma forma que, no quadro hemisférico, a plena vigência da democracia representativa é indispensável para a convivência dos Estados americanos. Num contexto de normalidade institucional democrática, o Brasil está pronto a ampliar e intensificar sua cooperação com o Paraguai, trabalhando, lado a lado, pelo ideal sul-americano de integração com liberdade, igualdade e paz (Nota Curricular nº 04/98, Arquivo Histórico do MRE, 10/02/1998).

Cabe destacar que a posição do governo brasileiro, além de apontar para a importância da continuidade democrática no país, reforçava o quanto ela era requisito fundamental para os países-membros do Bloco. A Cláusula Democrática foi instituída a partir do Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, e, desde então, passou a ser lugar-comum nos discursos do governo brasileiro o destaque dado à mesma. Tal aspecto ganha relevância quando se analisa o histórico da maior parte dos países do subcontinente, que viveram, em geral, entre as décadas de 1960 e 1980, sob regimes militares.

A frente platina pode ser apontada como carro-chefe da integração sul-americana, pois é a partir do aprofundamento do Mercosul e de sua extensão à região andina é que o foi pensado a integração regional no governo FHC. Apesar dos obstáculos que tenham surgido, o discurso brasileiro sempre foi no sentido de reforçar os laços que ligam os países da região, para viabilizar uma coalisão de interesses que garantisse o aprofundamento da integração regional. Fica perceptível, também, a partir da análise da documentação, que embora o Brasil opere em déficit nas relações comerciais com esses países, prevalece a idéia de que o país deve arcar com o ônus de ser o maior da região, apresentando vantagens para os países menores em aderir à integração.

## 4.2 Frente Andina

Conforme a nossa hipótese de trabalho, a integração sul-americana pressupõe, além da aproximação com os países do Cone Sul, o fortalecimento dos vínculos com os países andinos; porém, os mesmos, com exceção de algumas iniciativas específicas, não tiveram a mesma prioridade na agenda da política externa brasileira até o início da gestão Cardoso. A região dos Andes, tradicionalmente, não recebeu a mesma atenção por parte do governo brasileiro, que concentrou suas energias na região do Prata, devido, entre outros motivos, ao já citado foco de instabilidade Brasil-Argentina. Superado essa tensão, pode-se observar, a partir da segunda metade dos anos 1990, a crescente aproximação do Brasil com a *frente andina*; entretanto, tal aproximação se deu num contexto onde se evidenciam outros fatores de instabilidade, na comumente denominada “nova agenda de segurança”, tais como narcotráfico, migração, criminalidade, guerrilha, entre outros. Conforme análise de Oliveira e Onuki, essas transformações vinculam-se ao cenário em que se inseriram os países da América Latina em geral, no pós-Guerra Fria, no qual foram aprofundadas as propostas de integração regional devido à ausência de conflitos internacionais convencionais na região. Conforme Oliveira e Onuki,

os conflitos sul-americanos pós-Guerra Fria não se constituem de conflitos convencionais e sim relacionados aos novos temas de segurança (lavagem de dinheiro, narcotráfico, contrabando, etc). As respostas a estes conflitos não podem ser, portanto, por meio de intervenções militares convencionais. O Brasil nesse nível procura usar, adequadamente, *soft power* para ampliar sua influência regional (OLIVERIRA & ONUKI, 2000: 125).

Entretanto, a região andina constitui o maior desafio para a política externa regional, por ser palco de outros fatores de instabilidade continental, tais como rupturas na ordem constitucional (auto-golpe de Alberto Fujimori no Peru), violação dos direitos humanos

(Colômbia), intensificação do narcotráfico (Colômbia, Venezuela, Peru e Brasil), degradação ambiental, instabilidade econômica e política (Equador), agravamento dos níveis de corrupção, entre outros. Podemos dividir essa *frente* em três planos: a cooperação no âmbito do Pacto Amazônico, o relacionamento Mercosul – Comunidade Andina e as relações bilaterais.

A “questão amazônica” apresenta-se aos países da região como de fundamental importância, pois a área, por ser considerada “patrimônio da humanidade”, suscita questionamentos acerca da soberania nacional dos países cujo território é ocupado pela floresta. No que se refere à integração entre esses países, destaca-se o Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 03 de julho de 1978, por iniciativa brasileira, com intenção de contribuir para o ajuste das relações com os países vizinhos. A iniciativa visava a promover o desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia do Amazonas, como base de sustentação do modelo de complementação econômica regional, buscando a integração física e o desenvolvimento da Amazônica continental, por meio da conservação e utilização racional de seus recursos, bem como procurando afastar qualquer tentativa de controle continental sobre a região, através da regionalização entre os países signatários (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Essa iniciativa também visava a garantir a segurança pela cooperação sem que fosse preciso recorrer aos meios militares. Segundo Geraldo Lesbat Cavagnar Filho, “tal iniciativa não foi bem sucedida porque o rápido desenvolvimento do Brasil na Amazônia fez surgir entre os vizinhos o fantasma do expansionismo brasileiro” (CAVAGNAR FILHO, 2000: 107). De fato, tal projeto, na sua fase inicial, não trouxe resultados concretos, sendo que em 1995, devido à intenção dos países membros, e especialmente do Brasil, de colocar a cooperação no âmbito do Pacto Amazônico sobre uma base institucional, foi criada uma secretaria permanente, com sede em Brasília, para tomar iniciativas de cooperação e explorar as sinergias dos países membros.

Durante a gestão Cardoso, destaca-se o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM), criado em 1997 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República com os Ministérios da Justiça e da Aeronáutica, visando a proteger a Amazônia Legal (que compreende a Região Norte do Brasil, o estado do Mato Grosso e parte do estado do Maranhão). Esse projeto foi concebido para assegurar a soberania brasileira na Amazônia, não apenas por meio de ações estratégicas e militares, como se fazia convencionalmente até então, mas também pela implantação de um sistema capaz de gerar informações que favoreçam a formulação de políticas públicas voltadas ao crescimento econômico, desenvolvimento social e preservação ambiental. Fernando Henrique Cardoso, em discurso proferido na VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica, realizado em Caracas, em abril de 2000, afirmou que devido “às transformações do nosso tempo, que afetam e continuarão a afetar a Amazônia, de forma sem precedentes”, estava convencido de que “a única forma de desenvolvimento que nos interessa é a sustentável, aquela que se faz mediante a utilização racional dos recursos naturais”. O Presidente destacou, porém, que o que se colocava na “ordem do dia era a questão da segurança pública nas áreas mais afastadas [Amazônia], o combate à corrupção e às atividades ilícitas, como o narcotráfico, o contrabando e a mineração ilegal” e, nesse sentido, destacou que a “Amazônia não está à margem dos grandes processos de inovação tecnológica que hoje transformam a economia e as relações sociais em escala global – os sistemas SIVAM e SIPAM, que estão sendo implementados pelo governo brasileiro, partem dessa premissa, para montar uma rede de comunicação e de presença moderna do Estado na região amazônica”. Cardoso destacou ser de “fundamental importância” para a região, a questão da integração, mas

(...) quando falo de integração, não tenho em mente apenas os aspectos comerciais. Penso igualmente – o que às vezes é até mais importante – nas iniciativas de integração física, de energia, transportes ou comunicações. Na relação entre a integração comercial e a integração física há sempre a

ameaça de um círculo vicioso que leva à estagnação e ao atraso. Não se faz a estrada porque não há comércio. E não se desenvolve comércio porque não existe estrada. Por essa lógica, nada se faria jamais. Há tempos que aprendemos a cortar esse nó no górdio. Aprendemos que *é preciso enxergar o desenvolvimento em sua correta expressão geográfica. Que é necessário ir além da mera definição de pólos de irradiação, como se fazia no passado* (CARDOSO, Discurso, 06/04/2000).

É de extrema importância esse trecho do discurso de Cardoso, pois ele afirma o quanto é fundamental aprofundar a integração regional a partir da continuidade geográfica representada pela América do Sul, pois a mesma significaria uma nova matriz energética regional. Nas palavras do Presidente,

Estamos redesenhando a geografia econômica da América do Sul. Isso reforça a identidade sul-americana. Reforça também a idéia – que é central em todos esses projetos – de que a articulação de um espaço compartilhado de prosperidade na América do Sul só terá êxito se levar em conta a diversidade e especificidade das várias sub-regiões que compõem a riqueza e a complexidade de nossa região. A identidade sul-americana é uma identidade múltipla. É amazônica, andina, platense, caribenha, voltada tanto para o Pacífico quanto para o Atlântico. Uma vertente não exclui a outra, e em todas elas a vocação da América do Sul é a de integrar-se cada vez mais. Integrar-se, aproximando cada vez mais nossos países e desdobrando-se em diferentes espaços de cooperação. Integrar-se para atuar no mundo globalizado (CARDOSO, Discurso, 06/04/2000).

Esse discurso de Cardoso sintetiza, de certo modo, a visão do governo brasileiro quanto à importância da integração sul-americana para a inserção do país no mundo globalizado. Fica claro o quanto o país possui um papel pivô nesse processo, pois pela sua posição geográfica, liga-se à região andina e platina, simultaneamente. E o Presidente reforçava que a identidade sul-americana era uma identidade múltipla, onde uma vertente não anulava a outra. Daí mais uma vez destacarmos o papel protagônico do Brasil no sub-continente, pois, pela análise dos discursos comprova-se o quanto a América do Sul integrada era importante para o projeto nacional de desenvolvimento e inserção mundial.



A Comunidade Andina constitui o segundo plano da *frente andina*, e possui importância capital para constituição de um mercado comum sul-americano, a partir da cooperação entre o Mercosul e esse bloco. Ela foi institucionalizada em maio de 1990, quando os representantes da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela se reuniram em Machu Pichu, para dar continuidade ao processo de integração, que, desde 1989, encontrava-se sob um impasse quanto à liberalização tarifária. Entretanto, a Comunidade, ou Pacto Andino, remonta ao final da década de 1960, quando um grupo de países dos Andes, incluindo o Chile, resolveu estabelecer uma integração entre suas economias. Em 26 de maio de 1969, pelo Acordo de Cartagena, Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile criaram uma União Aduaneira e Econômica para fazer restrições à entrada de capital estrangeiro, com base em estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). No ano de 1973, com a subida ao poder do General Augusto Pinochet, o Chile retirou-se do Pacto, abrindo sua economia ao mercado externo, principalmente ao norte-americano. Em agosto de 1997, foi criada a Secretaria Geral da Comunidade Andina, de caráter executivo, cuja sede está em Lima (Peru), e foi formalizado também o estabelecimento do Conselho Presidencial Andino e do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores como novos órgãos de orientação e direção política. Os objetivos da CAN estão baseados no crescimento econômico, na criação de um futuro mercado comum, no fortalecimento da solidariedade regional, na redução da instabilidade e insegurança e na elaboração de políticas orientadas ao aumento da qualidade de vida de seus cidadãos. Para atingí-los, foram criados uma série de mecanismos como a liberalização total do intercâmbio comercial, um imposto comum e a harmonização progressiva das políticas econômicas e sociais dos países membros. Atualmente, esse bloco econômico reúne uma população de 114,9 milhões de habitantes, que gera um PIB de US\$ 279,3 bilhões, com exportações alcançando os US\$ 65,9 bilhões e importações no valor de US\$ 52,6 bilhões.

Cabe destacar, ainda, que assim como os membros do Mercosul assinaram o Protocolo de Ushuaia, em 1998, instituindo a Cláusula Democrática, os membros da Comunidade Andina assinaram em 10 de junho de 2000, um protocolo adicional ao Acordo de Cartagena, chamado do “Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia”, na qual se comprometiam a manter as instituições democráticas na região e previam a possibilidade de excluir do Bloco os países que a infringissem. Esse Compromisso tem relevância para os membros da CAN, pois na década de 1990, os países da região passaram por diversas adversidades políticas e institucionais. Quanto à importância desse tema para a América do Sul, é válido ressaltar que o Presidente Fernando Henrique, inúmeras vezes, o definiu como condição essencial para alavancar o processo de integração regional, ao mesmo tempo em que interveio politicamente em países vizinhos, quando considerou que o mesmo estava sendo comprometido.

Há que se considerar, ainda, que um dos aspectos presentes na lógica que guiou o governo Cardoso – integrar para fazer frente às transformações internacionais – também orientou a Comunidade Andina nos anos 1990. Pio Penna Filho destacou que em 1997, a CAN estabeleceu um acordo com o Mercado Comum Centro-Americano (Costa Rica, Nicarágua, Honduras, Guatemala, El Salvador) e, em março de 2002, uma comunidade econômica com Guatemala, El Salvador e Honduras, formando o “triângulo norte”. Segundo o autor

a proliferação de ‘integrações’ é uma realidade do momento latino-americano. Aumentou bastante depois da movimentação em torno da ALCA. Essas divisões menores, em princípio, não seriam recomendadas, mas diante do passado de comércio restrito e difícil, qualquer tentativa que ajude a melhorar as relações comerciais entre vizinhos, que por anos não mantiveram portas abertas, é um avanço (PENNA FILHO, 2006: 79).

Fernando Henrique, em discurso proferido em dezembro de 1999, em Petrópolis, por ocasião da Sessão de Abertura da Cerimônia Comemorativa dos 40 Anos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), afirmou que “a globalização dos fluxos de capital e a

instabilidade dos mercados financeiros colocam os países da região diante da tarefa de repensar o sistema financeiro internacional, bem como o papel das instituições multilaterais, inclusive do BID”, sendo de importância fundamental, nesse sentido, os processos de integração regional. De acordo com Cardoso,

Não podemos hoje imaginar o crescimento econômico sustentado sem perspectiva de fortalecimento dos diversos esquemas que deram realidade à palavra ‘integração’. Basta ver os avanços do Mercosul, da Comunidade Andina, do Mercado Comum Centro-Americano, do CARICOM, do NAFTA. O próprio fato de que hoje se possa pensar uma área de Livre Comércio das Américas da uma boa medida de até que ponto a integração se tornou inseparável do desenvolvimento (CARDOSO, Discurso, 04/12/1999).

Em 1998 foi estabelecido um acordo de livre-comércio entre a CAN e o Panamá, além do tratado de integração existente com os países do Caribe (CARICOM). A aproximação com o Mercosul seria importante porque, se concretizado, faria a integração da América do Sul, intenção que vem desde a década de 1960 com a ALALC. As negociações, propostas para serem realizadas em etapas, começaram com um protocolo de entendimento entre as partes em 16 de abril de 1998; em agosto de 1999, a CAN e o Brasil estabeleceram um acordo de preferência tarifária, e o mesmo foi feito com a Argentina em junho de 2000. No contexto da ALCA, o Pio Penna Filho destaca que “foram tomados passos mais diretos pelos países dos Andes e do Mercosul para efetivarem uma integração entre suas economias, formar uma área de integração sul-americana” (PENNA FILHO, 2006: 79). Nesse sentido,

os encontros presidenciais promoveram o renascimento da integração entre os países dos Andes. Sem eles, talvez o processo, que começara com certa euforia no fim da década de 1960 e pouco depois fenecera, não tivesse chegado onde chegou. Mas apesar disso, eles ajudaram a cimentar um entendimento mais harmonioso entre os parceiros interligados. Tudo fizeram, portanto, para que o processo iniciado em 1986, ao se desligarem da ALALC, não morressem. A luta foi enorme, dificuldades surgiram a todo momento, seja no campo econômico ou político. A liberalização comercial, o dado mais importante para uma incipiente integração, foi um

parto complicado. O que se alegava antes sobre a ALALC, que algumas economias ganhariam mais que outras, aconteceu, num plano menor, dentro da nova tentativa (PENNA FILHO, 2006: 79).

A partir da análise acima, podemos afirmar que a integração na região andina não era perfeita, contudo, como projeto de integração regional se tornou um importante componente para a inserção econômica internacional dos países da região andina a partir de meados da década de 1990. Os blocos regionais, como o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações, têm funcionado como instrumentos de aproximação entre os povos da região e, além disso, componentes estratégicos para alavancar o desenvolvimento nacional. Esses esquemas de integração vêm sendo adequados às realidades políticas dos Estados sul-americanos visando a superar o quadro de dependência econômica internacional por meio do aumento do comércio regional e da cooperação entre seus membros.

A análise de Otto Boye, Embaixador chileno e Secretário Permanente do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), converge com a idéia de que a integração regional é fundamental, pois

no cenário de globalização unipolar que presenciamos, a integração é o único instrumento para desenvolver e dispor do mínimo de autonomia que a região exige para ser ‘alguém’ e não ‘algo’, sujeito e não objeto nessa complicada e até mesmo perigosa conjuntura. Este será também o seu modo de contribuir para a necessária construção de um modelo multipolar de globalização como caminho para um mundo mais justo, solidário e governável (BOYE, 2005: 51)

Conforme o embaixador, as negociações entre Mercosul e CAN, iniciadas na década de 1990, convergindo para o estabelecimento de uma área de livre-comércio e, talvez, para um mercado comum latino-americano, “avançaram num ritmo muito lento”, e a “celebração das duas Cúpulas de Chefes de Estado da América do Sul deu um impulso político a esse processo de aproximação, e os países participantes reiteraram seu compromisso de levá-lo a sua realização”

(BOYE, 2005: 53). Boye, contudo, aponta alguns aspectos importantes que explicam a complexidade do processo para o estabelecimento de uma área de livre-comércio entre Mercosul e CAN, segundo ele “a espinha dorsal para a constituição de um espaço integrado na América do Sul”. Entre eles destacar-se-iam as diferenças notáveis quanto ao grau de aprofundamento e institucionalidade de ambos os esquemas sub-regionais, as diferenças nas estruturas econômicas e sociais dos países que integram a CAN e o Mercosul, as diferenças nos perfis de relações econômicas externas de ambos os agrupamentos, além do fato de as relações comerciais recíprocas entre CAN e Mercosul serem marginais no contexto das relações econômicas externas de ambos os grupos integracionistas (BOYE, 2005: 62). Diante disso, ele considera fundamental que os processos de construção de espaços reais de integração econômica na América do Sul levem em conta as importantes assimetrias existentes na região.

Para que se concretize esse objetivo, assim como Fernando Henrique Cardoso, ele considera fundamental o desenvolvimento da infra-estrutura regional para que se explore o potencial da região. Nesse sentido, destacou como elemento-chave desse processo o Plano de Ação para a Integração da Infra-Estrutura da América do Sul (IIRSA), projeto multisetorial que está em curso desde a Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos de 2000, e que tem como objetivo desenvolver e integrar as áreas de transporte, energia e comunicações da América do Sul em dez anos. Conforme o embaixador,

o tema do financiamento disponível para sua execução é, sem dúvida nenhuma, um dos elementos cruciais que determinará os graus de avanço no futuro imediato. Por isso, a busca de mecanismos novos que ajustem as políticas de endividamento dos diferentes países para apoiar ou concretizar projetos multilaterais é vital, como ficou estabelecido no ‘Congresso de Guayaquil’ [2002] (BOYE, 2005: 60).

Há que se analisar, ainda, que, assim como o Mercosul, a Comunidade Andina, bem como os países isoladamente, se encontram implicados em uma multiplicidade de fóruns de negociação

econômico-comercial, o que torna, no mínimo, mais complexo o avanço do projeto de espaço econômico ampliado na América do Sul. Entre eles, destaca-se o projeto norte-americano para a criação da ALCA. Alain Fairlie Reinoso, Professor do Departamento de Economia da PUC do Peru, destaca, conforme estudo desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), três cenários possíveis para a questão: um que supõe a coexistência normativa dos acordos sub-regionais e da ALCA, onde os agentes econômicos optam por uma delas; um segundo, que implicaria que a ALCA viesse a substituir os acordos regionais preexistentes; e o terceiro que afirma que a ALCA não inclui normas para temas que foram definidos nos acordos sub-regionais. Na mesma linha de Samuel Pinheiro Guimarães, Reinoso afirma que “o segundo cenário não parece conveniente para a Comunidade Andina, e seria muito arriscado e imprevisível nas suas conseqüências; para quaisquer dos outros cenários são cruciais a consolidação e o avanço da integração andina” (REINOSO, 2005: 94).

O autor destaca que existem graus semelhantes de desenvolvimento na Comunidade Andina<sup>42</sup>, além de não haver profundas assimetrias, como existe no Mercosul, o que torna possível a “unidade de voz na ALCA e a coordenação nas negociações na OMC fazerem parte da política exterior comum andina”. Entretanto, ele mesmo reconhece que a implementação de uma posição comum, em alguns momentos, é difícil, pois, “ao mesmo tempo em que a posição do governo venezuelano, que desde o governo de Hugo Chávez vem manifestando resistência à implementação da Área de Livre Comércio, o governo do Peru, há alguns anos se retirou da Comunidade Andina, argumentando incompatibilidade de sua política unilateral com os enfoques e ritmos da liberalização que ocorriam no processo andino”. Segundo Reinoso,

---

<sup>42</sup> Destaca, porém, que na Comunidade Andina ainda não se atingiram benefícios evidentes para os países de menor desenvolvimento relativo, como a Bolívia e o Equador. Ele aponta que “variáveis como crescimento econômico, emprego, distribuição de renda, e redução de pobreza são excluídos normalmente da análise dos custos e benefícios de integração, assinalando-se que em geral, resolver esses problemas é uma tarefa das políticas internas”.

assim, pois, não necessariamente priorizar o aspecto político ou a vontade política dos atores inverte automaticamente a dificuldade na marcha dos acordos.(...) Isso somente traz como conseqüência agravar a complexidade do avanço simultâneo na consecução das diferentes metas, que supõe a constituição de um mercado comum em prazo tão curto (REINOSO, 2005: 93).

A despeito das dificuldades, podemos afirmar que durante a gestão Cardoso, a Comunidade Andina de Nações se converteu numa ferramenta essencial no processo de integração regional, na medida em que a CAN procurou propor um horizonte comum, no qual se aumentaria o grau de cooperação com outras instituições, entre as quais o Mercosul. O governo brasileiro procurou instrumentalizar essa aproximação, de modo mais propositivo, a partir da Cúpula de 2000. Nesse momento, apontava como lastros deste processo, as iniciativas bilaterais entre Brasil e alguns membros da CAN, visando a expandir e aprimorar os laços de cooperação com os países vizinhos, especialmente a partir das iniciativas de integração viária e energética, que se afiguravam essenciais para dinamizar as respectivas economias e favorecer a aproximação entre as sociedades. Entre os principais projetos, podem-se mencionar a conclusão do asfaltamento da rodovia Manaus-Boa Vista-Caracas e o gasoduto Brasil-Bolívia.

A Bolívia, juntamente com a Venezuela, foram os países que propuseram mais iniciativas para fortalecer as relações com a América do Sul. As relações Brasil-Bolívia receberam um impulso significativo a partir dos governos dos Generais Hugo Banzer e Emílio G. Médici, que em 1972 deram início ao um processo de cooperação econômica a partir da exploração das jazidas de gás boliviano. Porém, devido a inúmeros problemas, entre os quais a falta de apoio técnico ao projeto, o mesmo foi praticamente abandonado. Com a eleição de Victor Paz Estenssoro, em 1985, o projeto foi retomado pelo governo boliviano e reconsiderado pelo brasileiro, uma vez que a utilização do gás do país vizinho se revelou estratégica tendo em vista a demanda de energia do Brasil. Porém, foi somente em 17 de fevereiro de 1993, durante os

governo de Jaime Paz Zamorra e Itamar Franco, que foi assinado pela primeira vez um contrato de fornecimento concreto que incluía a construção do gasoduto e outras providências. Segundo Hofmeister,

esse entendimento também se tornou possível porque no início dos anos noventa se tomaram no Brasil novas decisões relativas à utilização de gás para o suprimento nacional de energia. Segundo essas, a contribuição do gás na matriz energética deveria aumentar de 2% em 1990 para pouco menos de 10% em 2000 e para 12% em 2001. Nesse contexto era importante que a brasileira Petrobrás, que até aí estava envolvida quase que exclusivamente na área petrolífera, participasse do projeto, tendo-se tornado entretanto a principal operadora do gasoduto (HOFMEISTER, 2001: 19).

Entretanto, apesar da existência das premissas políticas para o estabelecimento do projeto, foi somente em fevereiro de 1999 que os presidentes Hugo Banzer e Fernando Henrique Cardoso inauguraram a obra<sup>43</sup>.

No contexto da construção e consolidação do gasoduto, também as relações políticas bilaterais se estreitaram, além de servirem como escopo para o discurso de Cardoso no que se referem à integração regional. No discurso proferido na Cerimônia de Inauguração do Trecho Sul do Gasoduto Brasil-Bolívia, em 31 de março de 2000, o Presidente destacou “alguns momentos que constituíram a possibilidade de se estar mudando a matriz energética do Brasil, (...) na direção de uma integração regional”. Nesse momento, Cardoso recorda, inclusive, que foi parte da sua gestão à frente não só do Palácio do Planalto (1995-2002), mas também do período em que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (1993), “lutar para importar petróleo e óleo da Argentina e da Venezuela, e gás da Bolívia”. Ambos esses fatos, citados por Cardoso em *A arte da política: a história que vivi*, dão destaque a seu protagonismo no processo, levando a

---

<sup>43</sup> Segundo dados apresentados por Hofmeister, o gasoduto é o maior projeto de infra-estrutura sul-americano dos últimos anos. Com um volume de investimentos de 2 bilhões de dólares (435 milhões da Bolívia e 1,6 bilhão do Brasil), o gasoduto se estende por 3.150 KM (dos quais 557 na Bolívia e 2.953 no Brasil), possuindo capacidade de vazão de até 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia. Os consumidores são indústrias e termelétricas nos estados do Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os quais são responsáveis por gerar 75% do produto interno bruto brasileiro, abrigar 85% da população brasileira e consumir 75% da energia do país.



considerar que o mesmo pode ser visto como um livro de memórias do tempo em que Cardoso esteve no governo. Fernando Henrique, ainda quando Ministro das Relações Exteriores, surpreendeu-se pelo fato de o país não importar volume mais expressivo de gás, óleo e petróleo desses países. Conforme o discurso,

Pareceu-me estranho [1993] que o Brasil não estabelecesse relações mais estáveis com seus vizinhos. E embora não fosse da minha alçada (...) insisti para que as coisas mudassem. E as coisas mudaram. Hoje [2000], da Argentina importamos uma apreciável quantidade de óleo, que deve corresponder, grosso modo, a um bilhão de dólares por ano. Da Venezuela, cerca de 600 milhões de dólares. Era óbvio que o Brasil tinha que se entender economicamente, assim como politicamente, com sua circunstância geográfica. Naturalmente, não no sentido de nos isolarmos no Mercosul ou na América do Sul (...) Mas havia de se ter uma visão mais dinâmica das possibilidades da nossa própria região. E, paulatinamente fomos mudando a matriz energética do Brasil na direção de uma integração regional. Também ainda como Ministro das Relações Exteriores, fui forçado a ter uma atitude bastante enérgica, para que pudéssemos fazer o acordo com a Bolívia (CARDOSO, Discurso, 31/03/2000).

Cabe apontar, ainda, que Cardoso, nesse mesmo discurso, destacou que foi preciso, inclusive, “mudar a concepção da Petrobrás”, ao que afirmou, sentir-se com “autoridade moral e pessoal para fazê-lo”, pois segundo ele “perdi uma cátedra, fui preso, fui processado, porque defendia que o petróleo era nosso”; “no contexto atual, porém, tive que convencer os dirigentes da Petrobrás de que era preciso flexibilizar o monopólio do petróleo”. Esse trecho é emblemático pois mostra um pouco da complexidade do governo FHC quando confrontamos as políticas interna e externa. Ficou famosa, na mídia, a frase do Presidente, “esqueçam o que escrevi”, uma vez que quando assumiu o governo promoveu, no plano interno, uma série de reformas de cunho liberalizante, levando à privatização de uma série de empresas nacionais estratégicas para promover, segundo ele, o desenvolvimento do país; ao mesmo tempo, porém, no plano externo, deu “continuidade” ao discurso integracionista, gestado na CEPAL, nos anos 50 e 60, num contexto diverso, porém, uma vez que a complexificação das relações internacionais, nos anos

1990. A consecução do gasoduto Brasil-Bolívia, nesse sentido, sintetiza, em parte, o projeto integracionista de Cardoso. Em discurso proferido no lançamento da Pedra Fundamental da Termelétrica Puerto Suárez, afirmou:

Não faz muito tempo inauguramos [FHC e Banzer] juntos em Mutum o gasoduto Brasil-Bolívia, obra emblemática da integração que estamos construindo na América do Sul. (...) estou certo de que o Presidente Hugo Banzer partilha minha convicção de que a estratégia de desenvolvimento que estamos adotando em nossa fronteira comum pode ser considerada uma feliz antecipação do projeto mais amplo de uma América do Sul coesa e integrada. Penso não apenas em nossa estratégia de integração energética, mas também no esforço de integração física (CARDOSO, Discurso, 08/12/2000).

Acrescentou, também, que era com muita satisfação que o Brasil via a participação da Bolívia no Mercosul, e afirmou querer aproveitar a oportunidade, no contexto pós-criSES econômicas para reafirmar que o “Mercosul estava acima de qualquer percalço”, pois tratava-se

de um projeto histórico, de horizontes abertos. Continua forte, como sempre esteve, e não temos dúvida de sua importância para alcançarmos uma relação mais simétrica com outros blocos. Registro também o interesse do governo boliviano em favorecer a aproximação crescente da Comunidade Andina com o Mercosul, aproximação que esperamos resulte numa zona de livre-comércio antes de janeiro de 2002. Partilhamos ainda o objetivo maior de criar o espaço econômico sul-americano (CARDOSO, Discurso, 08/12/2000).

É fundamental destacar, ainda, que no discurso de Cardoso estava presente o fato de que por serem, ao mesmo tempo, Brasil e Bolívia, países *platinos, andinos e amazônicos*, deveriam engajar-se no processo de construção do espaço sul-americano. Em discurso em Sessão Solene no Congresso Nacional Boliviano, em 26 de junho de 2001, Cardoso afirmou que

A condição de sermos ao mesmo tempo países platinos, andinos e amazônicos nos permite, à Bolívia e ao Brasil, uma percepção antecipada dos ganhos a serem auferidos pelo continente como um todo, daquilo que nos parece ter sido o resultado maior da Cúpula de Brasília: a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional (IIRSA). (...) Outro não tem sido o fundamento do esforço em que Bolívia e Brasil se vêm engajados na construção de um espaço econômico sul-americano (CARDOSO, Discurso I, 26/06/2001).

Em discurso proferido no mesmo dia, mas em Cerimônia de entrega das chaves da cidade de La Paz, por ocasião de sua visita ao país, destaca:

É sempre bom lembrar que a Bolívia está praticamente no centro do continente sul-americano, que é hoje um continente de democracia e de desenvolvimento, e é também, de forma muito concreta e muito real, um continente com vocação de integração (...). À diferença de tantas outras, a nossa é uma região de paz e de amizade entre os povos. Esta cidade, situada no coração da sul-americanidade, é um símbolo de tudo o que podem realizar, juntos, os povos da América do Sul (CARDOSO, Discurso II, 26/06/2000).

A Venezuela, a partir da eleição do Presidente Hugo Chávez, elegeu o Brasil como um de seus principais parceiros, além de referencial para sua política externa. Entretanto, a proposta de criação de uma área sul-americana de livre comércio entre os dois países foi feita pelo governo brasileiro, pela primeira vez, em 1993, durante o governo de Itamar Franco, e recebeu apoio da Venezuela. Em março de 1994, Rafael Caldera e Itamar Franco, assinaram o Protocolo de Usmânia, no qual consideraram como tarefa prioritária na região a consolidação da democracia e o estímulo ao desenvolvimento econômico e à justiça social. Além disso, estabeleceram medidas comuns de combate ao tráfico de drogas, marcação de fronteiras e implantação do projeto SIVAM/SIPAM, cooperação na área ambiental, bem como promoção das hidrovias comuns do Amazonas e do Orinoco. Hofmeister destacou que “como expressão da aproximação, o Presidente Caldera apoiou o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, não apenas nos discursos bilaterais, mas também em seu discurso perante a 49ª Assembléia Geral das Nações Unidas” (HOFMEISTER, 2001: 24). Fernando Henrique, em discurso proferido em visita à República Bolivariana da Venezuela, em 06 de abril de 2000, destacou os acordos que estavam sendo discutidos e assinados pelo Chanceler Lampreia na Comissão Binacional de Alto Nível, a COBAN, visando ao desenvolvimento comum da região,

bem como a BR-174, a qual além de unir os dois países, prolongado-se por 2.500 mil quilômetros e ligar a floresta amazônica ao mar caribenho, é “a única conexão terrestre que temos com nossos vizinhos do norte da América do Sul” (CARDOSO, Discurso, 06/04/2000).

Em 13 de agosto de 2001, foi inaugurado, em Santa Elena Uairén, a interconexão elétrica entre Brasil e Venezuela, representando a construção de 676 quilômetros de fios de alta-tensão, ao que Cardoso definiu como “676 quilômetros de integração sul-americana”. Nesse discurso, afirmou que a visita de Chávez ao Brasil, em abril daquele ano, reforçava-se o projeto de integração sul-americana, “na medida em que fortalecia os vínculos entre Mercosul e Comunidade Andina”. Batizou a obra recém-inaugurada de “cooperação” e afirmou que

(...) na América do Sul de hoje, inventar o futuro significa, antes de mais nada, integrar para o futuro. Nossa divisa pode ser: ou integramos ou erramos! (CARDOSO, Discurso, 13/08/2001).

De fato, a partir do governo de Hugo Chávez, a Venezuela colocou o seu relacionamento com o Brasil em um patamar mais elevado, o qual, por sua vez, convinha ao projeto brasileiro de integrar a América do Sul. Nas negociações da ALCA, a Venezuela mostrou-se fortemente contrária ao seu estabelecimento, haja vista a posição do governo venezuelano na Cúpula de Québec, mais contundente ao estabelecimento da Área de Livre Comércio que o Brasil.

O conflito Peru-Ecuador, ocorrido devido a problemas territoriais<sup>44</sup>, representou, para Cardoso, o “auge da diplomacia presidencial” nos anos 90 (CARDOSO, 2006: 637), pelo fato de o governo brasileiro ter tido papel ativo nas negociações. Em discurso proferido na cerimônia de assinatura da Declaração de Paz entre Equador e Peru, em Brasília, em 26 de outubro de 1998, Cardoso afirmou que “foram dias de intensa negociação e eu me orgulho de nelas ter participado

---

<sup>44</sup> Segundo o próprio Presidente, o contencioso territorial, depois de longos combates, havia sido objeto de uma negociação da qual resultou no Protocolo do Rio de Janeiro, de 1942. Os equatorianos diziam pertencer a eles uma parte do território, que se abria a um vale e dava acesso à bacia amazônica. O tratado do Rio, entretanto, concedera a área aos peruanos. Estes, por sua vez, contestavam as pretensões equatorianas.

pessoalmente com o Presidente Fujimori, e, do lado equatoriano, em uma primeira fase, com os Presidentes Sixto Duran e Fabián Alarcón, e depois com o meu amigo Jamil Mahuad”. Cabe destacar que entre os argumentos utilizados por Cardoso para justificar a importância daquele acordo de paz, estava o fato de Peru e Equador demonstrarem ser a América do Sul uma zona de paz, pois, “de fato é região que elege a diplomacia e o direito internacional como estilo para superar divergências, que escolhe a boa convivência como passaporte para a modernidade” (CARDOSO, Discurso, 26/10/1998).

É importante ressaltar que um dos aspectos que orientou os discursos de política externa brasileira, nos anos 1990 na América do Sul, foi o fato a região ser uma zona desmilitarizada e livre de conflitos tradicionais. Essa característica conferiria aos governos do sub-continente um importante substrato para promover o processo integracionista. Nesse sentido, Cardoso destacou que

A Comissão Binacional sobre Medidas de Confiança Mútua e Segurança já vem adotando iniciativas que se adiantam as propostas em discussão em foros internacionais sobre desarmamento. Registro com especial satisfação a iniciativa do Presidente Mahuad e Fujimori para acelerar a retirada as minas da região fronteira. Contarão nessa tarefa com a colaboração da MOMPEP [Missão dos Observadores Militares do Equador-Peru] (CARDOSO, Discurso, 26/10/1998).

Cardoso aproveitou esse momento para destacar os projetos de integração que estavam em andamento. Referiu-se ao Acordo Amplo de Integração Fronteira, que segundo ele “exprime a nossa convicção quanto às vastas oportunidades de cooperação na gestão conjunta de recursos compartilhados”. Sustenta ainda, que

Exemplo expressivo desse espírito de cooperação – e de suas vantagens – é o tratado de Comércio e Navegação, previsto no Artigo VI do Protocolo do Rio de Janeiro. No seu âmbito, vamos realizar as amplas potencialidades de aproveitamento conjunto dos recursos da Bacia Amazônica, refletindo a vocação amazônica do Equador. O Governo do Peru entendeu a importância desse fato e atuou com patriotismo, espírito construtivo e solidariedade. Juntos, continuaremos a avançar na missão de transformar a

Amazônia em espaço privilegiado de desenvolvimento sustentável e integrado (CARDOSO, Discurso, 26/10/1998).

Em discurso proferido em Sessão Solene, no ano seguinte, 1999, no Congresso da República do Peru, Cardoso reforçou a importância da região amazônica para Brasil e Peru, mas acrescentou o componente “sul-americano” ao discurso:

“Brasil e Peru coincidem no reconhecimento da importância da integração regional. Tenho lembrado que a integração transformou-se no paradigma de nossos tempos. Estou convencido de que o ideal de integração continental que inspirou Bolívar e San Martín, será alcançado a partir de processos sub-regionais (...) A integração veio para ficar. Com essa convicção reafirmo o propósito do Brasil de estabelecer, no futuro próximo, uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina”. (CARDOSO, Discurso, 21/07/1999).

Cardoso afirmou que Mercosul e Comunidade Andina eram os exemplos mais sólidos, para seus membros, respectivamente, de desenvolvimento do comércio e dos investimentos, bem como pela expansão do intercâmbio entre seus integrantes. Se referiu a ambos afirmando que

a convergência desses processos aponta o caminho de uma América do Sul unida, próspera e democrática, crescentemente integrada, não somente pelo intercâmbio comercial, mas também pela infra-estrutura física e pelo aprofundamento dos vínculos culturais entre nossos povos. Quero afirmar-lhes com toda convicção: a construção de um espaço integrado de liberdade e prosperidade na América do Sul é, para o Brasil, uma prioridade (CARDOSO, Discurso, 21/07/1999).

As relações Brasil-Colômbia, além de serem importantes para consolidar a integração da América do Sul, situam-se no marco da nova agenda de segurança, devido à questão do narcotráfico, especialmente na região fronteira entre ambos os países. Esse tema ganhou maior relevância a partir da proposta norte-americana de ajudar o governo colombiano no combate ao narcotráfico através do Plano Colômbia. Ricardo Sennes, Amâncio de Oliveira e Janaína Onuki

destacam que essa iniciativa representava, igualmente, o aumento da presença militar norte-americana na região. Conforme os autores,

*Tal iniciativa fue desenrollada e implementada aun en el gobierno de Bill Clinton, pasando a ganar nuevos contornos con Bush y en especial, después de 11 de septiembre. Inicialmente, fue concebida para apoyar exclusivamente el combate a las drogas, pero fue siendo alterada – o flexibilizada – para incluir entre sus objetivos el combate a la guerilla y más recientemente, al terrorismo (SENNES, ONUKI & OLIVEIRA, 2004: 19).*

Segundo dados apresentados pelos autores, oficialmente, os Estados Unidos afirmavam ter 400 oficiais militares na Colômbia e disponibilizar US\$ 1,4 milhão de dólares, além de facilitar a compra de equipamentos e cooperar no campo da inteligência. Extra-oficialmente, porém, o governo brasileiro suspeitava que houvesse em solo colombiano cerca de 1.400 militares norte-americanos. Os autores afirmam que segundo declarações de um analista bastante próximo do *establishment* de Washington<sup>45</sup>, “Clinton havia buscado, durante seu governo, soluções multilaterais para definir políticas de ajuda à Colômbia, visando, principalmente, envolver o Brasil no processo”; porém, “diante das sistemáticas negativas do governo brasileiro, e frente à impossibilidade de atuar de forma coordenada com os países da região, além da falta de operacionalidade dos acordos de TIAR e OEA, o governo democrata norte-americano definiu e implantou uma política bilateral” (SENNES, ONUKI & OLIVEIRA, 2004: 19).

Cabe destacar que o Plano Colômbia foi lançado no dia 31 de agosto de 2000, data do início da Primeira Cúpula Sul-Americana dos Chefes de Estado da América do Sul, e que, segundo Paulo Vizontini, “não havendo condições para lançar novas negociações de integração comercial [entre Mercosul e Comunidade Andina, depois da proposta da ALCSA, em 1993], a Cúpula de Brasília optou por priorizar a construção da infra-estrutura de transporte e

---

<sup>45</sup> Sennes, Onuki e Oliveira não citam o nome do referido analista, mas fazem referência, em nota de rodapé, que o mesmo teria concedido uma entrevista em Washington D.C., em dezembro de 2002.

comunicações entre os países sul-americanos”. O autor aponta que “a ocasião para o lançamento da iniciativa sinalizava a estruturação de uma reação (ainda que modesta) a movimentos norte-americanos: o lançamento do Plano Colômbia e a proposta de aceleração da implantação da ALCA de 2005 para 2002” (VIZENTINI, 2003: 100). Conforme o autor, “em meio à crise do Mercosul, a economia norte-americana começou a apresentar sintomas recessivos, enquanto o Brasil avançava na iniciativa de integração sul-americana. Com a derrota eleitoral, os democratas americanos procuraram criar novos fatos, comprometendo a agenda do presidente George Bush com a aceleração das negociações da ALCA”. (VIZENTINI, 2003: 100). O contexto, adverso à política externa dos Estados Unidos, agravava-se com a posição defendida pelo governo brasileiro, que além de contrário à presença “física” de soldados no sub-continente, buscava a criar um espaço econômico integrado na América do Sul. Conforme Vizentini,

(...) o Brasil apresentava-se para os Estados Unidos como um duplo problema: por um lado, o governo [brasileiro] encontrava-se desgastado e a oposição crescia; por outro, em decorrência dessa situação e da crise do Real, o próprio governo esboçava uma certa alteração de rumos no plano internacional. Nesse sentido, a Cúpula de Brasília foi uma tentativa de relançar a iniciativa de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), proposta pelo Brasil em 1993, que acabou se concretizando em vias transversas, com a decisão de iniciar em outubro, daquele ano tratativas para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (VIZENTINI, 2003: 101).

Cabe acrescentar ainda, ao mapa da região andina, o Chile, país que possui considerável peso econômico e político na América do Sul, sendo, depois da Argentina, o segundo maior parceiro comercial<sup>46</sup> do Brasil no subcontinente e o terceiro na América Latina, depois do México. O Chile, assim como a Bolívia, adquiriram, em 1996, o *status* de membros associados, sendo que o Chile encontra-se em processo de aquisição do *status* de membro pleno depois de

---

<sup>46</sup> Segundo dados apresentados por Hofmeister, o Brasil tem um contínuo superávit no comércio bilateral. Fornece ao Chile principalmente produtos manufaturados, autopeças, veículos de transporte, papel para escritório e alumínio, e importa do Chile essencialmente matérias-primas, como cobre, massa de tomate, papel de jornal, minerais, etc.



resolver alguns problemas territoriais com a Argentina. Entretanto, o Chile é um caso emblemático, pois até o momento, não faz parte de nenhum acordo regional de integração, seja do Mercosul, seja da Comunidade Andina. Além disso, apesar de sinalizar a intenção de fazer parte do Mercosul, teve, ao longo da segunda metade dos anos 1990 uma postura “dúbia”, na medida em que o governo chileno demonstrou intenção e deu alguns passos para estabelecer um acordo próprio de livre-comércio com os Estados Unidos.

Nesse sentido, o governo brasileiro expressou, em determinados momentos, sua oposição à atuação chilena. O principal momento de atrito ocorreu em fins de novembro de 2000, quando o governo chileno se manifestou a favor de antecipar para 2003 a entrada em vigor da ALCA e anunciou que negociaria separadamente com Washington sobre um acordo de livre-comércio, mesmo sem a aprovação do *fast track*.

A partir do segundo mandato de Cardoso, ele reiterou, inúmeras vezes, a importância do Chile concretizar sua adesão ao Mercosul, como meio de “reafirmar a vocação sul-americana do Mercosul ampliado” (CARDOSO, Discurso, 08/12/1999). Conforme o Presidente, “apesar das dificuldades econômicas enfrentadas pela região, em 1999, como resultado das turbulências financeiras internacionais”, podia-se fazer um “balanço positivo das relações entre o Mercosul e os países associados”, especialmente porque os “acordos de livre-comércio entravam numa fase de amadurecimento institucional”. Fernando Henrique afirmou que

nossa relação [Chile-Mercosul] vai além de uma dimensão puramente comercial. Temos funcionado cada vez mais como um grupo de 4 + 2. Um exemplo disso são os trabalhos no âmbito do Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul, Bolívia e Chile. Nossa associação afirma-se como uma aliança estratégica de longo prazo (CARDOSO, Discurso, 08/12/1999).

Cabe destacar, ainda, que em artigo publicado no Jornal *El Mercurio*, em 11 de agosto de 1996, intitulado *Brasil-Chile, una amistad sin límites*, o Chanceler Lampreia apontava a

dimensão econômica, política e estratégica da entrada do Chile como membro associado do Mercosul, a partir de um acordo de complementação econômica que visava a criar uma área de livre comércio entre os países do Mercosul e o Chile num prazo de oito anos. Segundo Lampreia, a adesão chilena dava

a medida exata da importância crescente que o relacionamento vem adquirindo para ambos os países, porque já se desdobra em quatro grandes dimensões: a bilateral, centrada em aspectos econômicos, mas também com alguns temas políticos; a sub-regional, em função da participação chilena no Mercosul e do aporte qualitativo que o Chile incorpora ao processo que continua ganhando intensidade econômica e diplomática; a hemisférica, em função tanto do processo de negociação do que será a ALCA com dos demais aspectos do seguimento da Cúpula de Miami, além dos temas da agenda interamericana e latino-americana; e finalmente internacional, porque temos interesses comuns tanto no âmbito político (ONU), como econômico (OMC) (LAMPREIA, 1999: 184).

No caso específico do Mercosul, o Chanceler destacou que as negociações com o Chile trariam conseqüências importantes, pois o “Chile faria a diferença”, uma vez que

oferece uma ampla experiência de abertura competitiva, de estabilização e de ajuste econômico e de recepção de investimentos estrangeiros, além de trazer a dimensão do Pacífico. O Mercosul ganhou substância e força diplomática com o aporte chileno (LAMPREIA, 1999: 184).

Cabe destacar, ainda, que, segundo Lampreia, “as relações Brasil-Chile assumiram uma condição especial no governo Fernando Henrique em razão dos laços pessoais que ligavam o Presidente àquele país, onde viveu anos exilado”, sendo que

não foi por acaso que o Chile foi o primeiro país a receber uma visita de Estado do presidente Fernando Henrique. Mas engana-se quem pensar que as relações tenham tido apenas o forte conteúdo emocional da gratidão presidencial. O Chile sempre foi um parceiro-chave do Brasil na América do Sul e essa condição só fez crescer nos anos 90, quando, após anos de afastamento durante a ditadura de Pinochet, foi-se reintegrando à sua família latino-americana (LAMPREIA, 1999: 180).

Nesse sentido, retoma-se, novamente, a dimensão da diplomacia presidencial para elevar o perfil do Brasil no subcontinente. No momento em que Lampreia afirma não ser “por acaso” a visita, sinaliza para a importância político-estratégica da primeira viagem internacional de Cardoso ao país. O próprio Presidente, em discurso proferido por ocasião do almoço oferecido ao Presidente da República do Chile, Ricardo Lagos, em julho de 2000, relembrou o período em que viveu no país, e para o qual voltou inúmeras vezes, pelo fato de o mesmo ser um “asilo que abrigava tantos brasileiros que sofriam, no Brasil, com o autoritarismo”. Cardoso relembrou que, além de o pai da Primeira-Dama chilena, Sr. Hernán Duran, ter sido seu colega na CEPAL, o próprio Presidente Lagos e ele foram colegas na FLACSO e no Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, ao que afirmou:

Quem poderia pensar, tantos anos atrás, que dois pesquisadores que se conheceram naquele ambiente intelectual extremamente fecundo que pude encontrar no Chile estariam aqui, juntos, investidos de nossas responsabilidades atuais? (...) estávamos envolvidos então com o mundo das idéias, com o trabalho de reflexão. Sua trajetória, como a minha, logo passaria ao campo de ação (CARDOSO, Discurso, 13/07/2000).

É interessante destacar, nesse sentido, que foram nas discussões travadas na CEPAL, que surgiu o conceito de integração econômica latino-americana. O pensamento cepalino identificou na economia mundial capitalista o entrave para o desenvolvimento latino-americano, e seus principais teóricos elaboraram teses direcionadas para o desenvolvimento autônomo das economias do subcontinente. Quando Cardoso fala em passar do campo da reflexão para o da ação, podemos reinserir as teorias cepalinas no seu discurso do ano 2000, no qual afirmou:

Quanto mais densos nossos laços de integração, maior será nossa capacidade de enfrentar instabilidades no plano global. Quanto mais avance nossa integração, mais será ouvida a nossa voz (CARDOSO, Discurso, 13/07/2000).

Em última análise, podemos afirmar que houve, por parte do governo brasileiro, a preocupação em expandir a influência do país para o continente sul-americano por meio diplomático, usando, como ativo principal, a integração regional. A aproximação com o Chile é emblemática nesse sentido, pois o país representa um papel singular no subcontinente; embora não esteja inserido em nenhum dos blocos constituídos, constitui elemento de articulação entre as frentes platina e andina.

Fernando Henrique, em artigo publicado no Jornal Valor Econômico, em 30 de agosto de 2000, *O Brasil e uma nova América do Sul*, sintetizou o contexto internacional que motivava o Brasil e o significado político, econômico e estratégico de fortalecer e integrar a sub-região. Conforme citado no segundo capítulo dessa dissertação, “nós, da América do Sul, não temos porque aceitar as assimetrias que distorcem a economia globalizada; temos o interesse comum de lutar contra as barreiras protecionistas que restringem o acesso de nossos produtos aos mercados de países desenvolvidos; temos o interesse comum em uma arquitetura financeira internacional estável e justa, que favoreça o investimento produtivo e evite ou minimize a ocorrência de crises” (CARDOSO, *O Brasil e uma nova América do Sul*, 30/08/2000). Nesse sentido, o Presidente afirmava que dois grandes passos estavam sendo dados para concretizar a integração física e comercial da América do Sul, “fator essencial para o desenvolvimento da sub-região”:

O primeiro é a convergência em uma perspectiva de integração, dos dois grandes agrupamentos comerciais de nossa região: o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina, com a aproximação crescente da Guiana e do Suriname. Um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina será a espinha dorsal da América do Sul como espaço econômico ampliado. Deve, portanto, ser visto como um objetivo político prioritário. O segundo passo refere-se ao avanço na identificação e na realização de eixos de desenvolvimento e projetos-chave de integração física (CARDOSO, *O Brasil e uma nova América do Sul*, 30/08/2000).

Esse artigo de Cardoso serve como referência para exemplificar a projeção dada à integração da América do Sul, especialmente no segundo mandato do Presidente. Em última análise, podemos afirmar que o Mercosul tornou-se um instrumento eficaz, do ponto de vista da afirmação da política externa brasileira, no que se refere ao estabelecimento de uma postura de contraposição à influência regional dos Estados Unidos e de estabilidade da região andina. Consolidada a integração entre os países do Cone Sul, colocava-se, de forma imperativa, a necessidade de o Mercosul estabelecer um acordo com a Comunidade Andina, visando a criar a “espinha dorsal” da integração da América do Sul. Além disso, em relação à questão da segurança, o regionalismo teria também a função de identificar as possibilidades de extensão de benefícios a áreas potencialmente instáveis e de restrição de ingresso de países instáveis nesse Bloco formado pelos dois principais esquemas regionais.

Entretanto, cabe fazer uma ressalva aos pronunciamentos oficiais de Cardoso, que como afirmamos anteriormente, são vistos como um conjunto discursivo, pois ao mesmo tempo em que enfatizaram a inserção internacional do país através do aprofundamento da integração sul-americana - Mercosul e posterior aproximação com a Comunidade Andina – houve espaço, entre 1995 e 2002, para uma posição reticente, que se vislumbrou na condução prática da política exterior, a qual, muitas vezes, segundo os próprios interlocutores do Brasil – os vizinhos sul-americanos – foi “tímida” se confrontada com as suas reais possibilidades.

Exemplo significativo dessa situação seria o próprio Mercosul, onde o Brasil resistira sistematicamente às propostas argentinas de agregar temas que ultrapassassem a mera supressão de barreiras comerciais e a proteção tarifária externa do mercado na região. Nesse sentido, pode ser apontado o fato de as posições brasileiras tenderam a ser processualísticas, isto é, referirem-se a métodos e cronogramas e não à substância das negociações em pauta. A impressão dessa

atuação é de que o país não quis - ou disse não querer, ou silenciou sem dizer não - em cada um desses fóruns, apresentar uma iniciativa com agenda substantiva ou modelo de integração definido a curto e médio prazo.

Outro exemplo importante seria a posição do governo brasileiro nas negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em que inúmeras vezes a posição de reticência – quando não de franca oposição – refletira uma percepção das intenções e preferências dos Estados Unidos, de rechaçar a iniciativa de liderança hemisférica do Brasil para o subcontinente. Seja no âmbito do Mercosul, de sua extensão à América do Sul, ou da ALCA, a diplomacia brasileira protagonizou, ao menos em termos discursivos, a elevação do perfil sul-americano no cenário internacional. Porém, apresentou uma certa dificuldade em sair desse campo – discursivo – e passar para efetiva prática política. Analisando a inflexão do discurso de FHC cabe considerar que, em certo sentido, o aumento da vulnerabilidade externa foi utilizado pela classe política brasileira para conceber a política de inserção internacional de forma reativa. Sem desconsiderar o protagonismo de Cardoso nesse processo, há que se destacar que no contexto dos anos 1990, renovou-se o sentimento de “cerco” do Brasil o qual fez com que o país definisse o espaço sub-regional como um local privilegiado para a ação externa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um das características que particularizam a América do Sul se refere à existência de marcadas assimetrias entre os países da região, tanto no que diz respeito ao tamanho ou à dimensão econômica quanto em relação aos níveis de desenvolvimento. Esse aspecto condicionou ao longo da história o ritmo e a profundidade de aproximação dos países do subcontinente. Ao mesmo tempo, por estar situado no continente americano, essas relações foram condicionadas pela presença norte-americana, especialmente após o fim da Guerra Fria.

Segundo Paulo Vizontini, conforme definição de Alfredo Valladão, a política externa norte-americana, nos anos 1990, poderia ser caracterizada como “A Estratégia da Lagosta”: “o NAFTA constituiria a cabeça, o centro nevrálgico; a América Latina seria o rabo, a retaguarda e a reserva de mercados e recursos; as garras projetar-se-iam sobre o Pacífico e o Atlântico, apoiadas nas alianças militares na Ásia e na Europa. Sua presença estaria destinada a evitar a emergência de potências hegemônicas nessas regiões, e seus golpes estariam voltados à áreas de instabilidade da linha que vai da Rússia ao leste da África, cortando o Oriente Médio” (VIZENTINI, 2003: 187).

Dentro desse quadro, poder-se-ia situar a estratégia brasileira de inserção mundial num contexto onde a complexificação das relações internacionais condicionou atuação de países com o mesmo perfil que o Brasil, com capacidade limitada de influir no sistema internacional, mas dispondo de recursos disponíveis para atuar dentro da própria região. A resposta brasileira a esses novos desafios foi especialmente instrumentalizada na gestão Cardoso, que, por meio da diplomacia presidencial, elevou o perfil do país na América do Sul. Fernando Henrique, em

inúmeros discursos ressaltou que muitos dos “passos” dados para o fortalecimento da integração sul-americana eram resultado da atuação direta do Chefe de Estado. Em países como o Brasil, marcados pela acentuada tradição presidencialista, na qual os governantes, tradicionalmente, se destacam pelo personalismo político, é inegável que a condução da política externa, quando concebida como projeto político e estratégico do governo, se caracterize pelo acentuado protagonismo do Chefe de Estado e, ao mesmo tempo, de Governo, na condução das relações exteriores. No caso de Cardoso, destaca-se, particularmente, a própria trajetória do Presidente, na qual se destacam sua experiência anterior como intelectual e sociólogo, inclusive um dos “teóricos da dependência” latino-americana, quando membro da CEPAL, além de sua carreira política, como Senador, Ministro das Relações Exteriores e da Economia, a qual lhe outorgou *know-how* para lidar com assuntos de política internacional.

Quando assumiu a Presidência da República o “Presidente-Chanceler” conduziu pessoalmente a execução da política externa, sendo que, conforme dados apresentados por Sérgio Danese, em dois anos e meio de mandato cumpriu uma agenda de 47 compromissos internacionais, bem como recebeu no Brasil número semelhante de visitantes (DANESE, 1999: 26). No que se refere aos discursos e pronunciamentos sobre política externa, o Presidente Cardoso reuniu um dos maiores acervos sobre o tema. Conforme levantamento dos discursos proferidos por Fernando Henrique, percebemos que desde o primeiro mandato as relações exteriores do Brasil recebiam a mesma atenção que os assuntos de política interna; entretanto, a partir do segundo mandato observamos um considerável aumento no número de discursos e pronunciamentos, além de entrevistas, que se referem ao projeto nacional de integração regional como meio de fortalecer o subcontinente e potencializar a inserção internacional do Brasil.

Esse protagonismo do governo foi possível, também, graças ao poder relativo do Brasil na sub-região, que é visto pelos vizinhos, quando não pelos demais países do mundo, como uma



espécie de referência no subcontinente. Esse aspecto, porém, trás consigo a noção de “liderança” do país na sub-região, a qual, fazemos um paralelo com a hipótese de Werneck da Silva, que, ao analisar a política externa brasileira, a partir de meados do século XIX, durante o período imperial, a definia como tendo dois lados; esses dois lados, porém, eram as “faces de uma mesma moeda”. Para o autor, um lado correspondia à posição de autonomia do governo brasileiro na América do Sul, no contexto, das rivalidades no Prata; o outro, à posição subordinada do país frente à Inglaterra, a qual condicionava as ações do Brasil, limitando, a ação autônoma do país na sub-região.

No final do século XX, podemos afirmar que a ação externa do governo brasileiro ainda apresenta essas duas faces, porém, ao invés de subordinada à Inglaterra, uma delas se subordina aos Estados Unidos. Nesse sentido, podemos compreender a política do governo brasileiro, que, por um lado apresenta-se como protagonista no sentido de propor a consolidação da integração sul-americana; porém, podemos afirmar que essa mesma proposta foi, em certo sentido, reativa, na medida em que se apresenta como resposta à complexificação do sistema internacional, e é vista pelo governo como uma forma de fazer frente às assimetrias provocadas no cenário externo, pelo aprofundamento do processo de globalização. De qualquer modo, a atuação do governo brasileiro que visou a fortalecer o entorno regional implicou a noção de liderança do país no subcontinente, e o Brasil precisou lidar com essa questão em duas frentes: na América do Sul, pois percebemos que as iniciativas do governo exigiram que o país arcasse com alguns ônus desse projeto, uma vez que é um dos seus principais propositores; e no hemisfério , pelo fato de o Brasil ter concebido o subcontinente como um importante contraponto, especialmente a partir do segundo mandato, para o estabelecimento de uma Área de Livre-Comércio nas Américas.

Essas duas faces da política externa brasileira demonstram a complexidade da condução das relações exteriores para países como o Brasil, definidos como Potências Médias, pois na

medida em que procuram não assumir uma posição de “carona” junto aos países desenvolvidos, mas sim, conceber um projeto nacional e sub-regional de desenvolvimento, defrontam-se com outras “potências” que compõem, igualmente, o sistema internacional. Entretanto, a atuação do governo brasileiro, além de confrontar o projeto norte-americano no hemisfério, encontra alguns obstáculos dentro do próprio subcontinente, uma vez que não há uma total convergência de propósitos e intenções dos países da América do Sul em formar um Bloco político e econômico integrado. Muitos países, inclusive, apontam mais vantagens em atuar isoladamente no plano internacional.

A análise dos discursos e pronunciamentos do Presidente Cardoso e de seus Chanceleres, Luis Felipe Lampreia e Celso Lafer, comprova a importância dada ao entorno regional, ao mesmo tempo, porém, na prática, percebe-se os inúmeros obstáculos que se colocam para a consecução desse projeto. Essa hipótese se confirma, pelo fato de que o Mercosul, mesmo caracterizado por sua precária institucionalização, a qual foi especialmente comprometida após as crises financeiras que abalaram o sistema econômico mundial entre 1997 e 1999, foi utilizado pelo governo brasileiro como principal alavanca para concretizar seu projeto de aproximação com os países da Comunidade Andina. Entretanto, esse bloco apresenta igualmente algumas fragilidades, na medida em que, na prática, durante a gestão Cardoso, não foram agregados temas que ultrapassassem a mera supressão de barreiras comerciais e a proteção tarifária externa do mercado na região.

No que se refere às negociações da ALCA, percebe-se que, paralelo à atuação do governo brasileiro procurando definir uma resposta sul-americana na fase negociadora, os Estados Unidos demonstraram a intenção de rechaçar a iniciativa de liderança hemisférica do Brasil para o subcontinente. Desse modo, seja no âmbito do Mercosul, de sua extensão à América do Sul, ou da ALCA, a diplomacia brasileira teria apresentado uma imensa dificuldade em consolidar uma

efetiva posição de liderança, seja formulando a agenda seja propondo uma ação substantiva. As posições brasileiras tenderam a ser processualísticas, isto é, referirem-se a métodos e cronogramas e não à substância das negociações em pauta. A impressão dessa atuação é de que o país não quis (ou disse não querer, ou silenciou sem dizer não, em cada um desses fóruns) apresentar uma iniciativa com agenda substantiva ou modelo de integração definida a curto e médio prazos. Conforme análise da inflexão dos discursos proferidos por Fernando Henrique, podemos afirmar que o aumento da vulnerabilidade externa foi utilizado, pela classe política brasileira como meio de para aumentar a inserção internacional do subcontinente no cenário internacional. Entretanto, na prática, essa atuação, muitas vezes, caracterizou uma estratégia externa de caráter defensivo e reativo da diplomacia.

O projeto de integração regional adquiriu um *status* político e estratégico na gestão Cardoso, independentemente do caráter reativo que possa ter assumido em alguns momentos, e foi legado por Cardoso como seu principal projeto de política externa, cabendo à diplomacia de seu sucessor, bem como a dos governos sul-americanos dar continuidade, ou não, a essa tarefa de fortalecimento da América do Sul.

## Lista de Documentos

### Lista de Discursos

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Despedida do Senado Federal, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br> 1994.

LAMPREIA, Luis Felipe. Discurso por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Antônio Carlos Jobim”, do Instituto Rio Branco, e das comemorações do sesquicentenário do nascimento do barão do Rio Branco, 28/04/1995. In: LAMPREIA, Luis Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades*, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da Cerimônia de assinatura da Declaração de Paz entre o Equador e o Peru, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 26/10/1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido no almoço oferecido no Itamaraty por ocasião das cerimônias de posse, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 04/01/1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido em Sessão Solene do Congresso da República do Peru, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 21/07/1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da Reunião Conselho Mercado Comum com Bolívia e Chile, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 08/12/1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da Sessão de Abertura da Cerimônia Comemorativa dos 40 Anos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 04/12/1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da Cerimônia de Inauguração do Trecho Sul do Gasoduto Brasil-Bolívia, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 31/03/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) , *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 06/04/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da visita oficial à República Bolivariana da Venezuela) , *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 06/04/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido na Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Bolívia e Chile, por ocasião da XVIII Reunião do Conselho Mercado Comum. Presidente, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 30/06/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião do almoço oferecido ao Presidente da República do Chile, Ricardo Lagos, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 13/07/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Brasil e uma nova América do Sul*, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 30/08/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido por ocasião do Lançamento da Pedra Fundamental da Termelétrica Puerto Suárez, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 08/12/2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da XIX Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 15/12/2000.

LAMPREIA, Luis Felipe. Transmissão do cargo do Ministro das Relações Exteriores, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 29/01/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 29/01/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso I em Sessão Solene do Congresso Boliviano, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 26/06/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso II em Cerimônia de entrega das chaves da cidade de La Paz, por ocasião da visita de Estado à Bolívia, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 26/06/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da cerimônia de inauguração da interconexão elétrica entre Brasil e Venezuela, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 13/08/2001.

LAFER, Celso. Discurso proferido na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 21/09/2001.

LAFER, Celso. Texto-base sobre *As negociações da Alca*, apresentado na sessão especial conjunta das Comissões de Relações Exteriores (CRE) e Defesa Nacional e de Assuntos Econômicos (CAE), *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 17/10/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da Sessão Solene da Assembléia Geral da República Oriental do Uruguai. *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 20/08/2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso perante a Assembléia da República Portuguesa, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 2005.

### **Lista de Entrevistas**

LAMPREIA, Luis Felipe. Reunião de Presidentes da América do Sul – Folha de São Paulo, 28/08/2000.

LAMPREIA, Luis Felipe. Agenda Diplomática depois de Lampreia – Valor Econômico, 12/01/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Presidente admite ‘perdão’ para Argentina – O Estado de São Paulo, 18/07/2001

LAFER, Celso. O Brasil espera ação limitada dos Estados Unidos. – Folha de São Paulo, 15/10/2001.

### **Lista de Artigos**

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Brasil e uma nova América do Sul* – Jornal Valor Econômico, 30/08/2000.

LAMPREIA, Luis Felipe. *Brasil-Chile, uma amizade sin límites* - Jornal El Mercurio (Santiago), 11/08/1996. In: LAMPREIA, Luis Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LAMPREIA, Luis Felipe. *Política Externa em 1999* – Jornal do Brasil, 26/02/1999.

LAMPREIA, Luis Felipe. *Pensando o Mercosul* – O Globo, 22/04/2000

LAMPREIA, Luis Felipe. *Diplomacia com Rumo* – Folha de São Paulo, 28/07/2000.

LAFER, Celso. *O Mundo Mudou* – O Estado de São Paulo, 16/09/2001.

### **Lista de Palestras**

LAMPREIA, Luis Felipe. Conferência sobre “*A política externa brasileira frente à democracia e à integração*”, proferida no Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 06/03/1997. In: LAMPREIA, Luis Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LAMPREIA, Luis Felipe. Palestra proferida na Chancelaria Boliviana. *A política exterior brasileira e as relações Brasil-Bolívia no contexto de integração sul-americana*, 23/02/1996. In: LAMPREIA, Luis Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LAFER, Celso. Palestra proferida na abertura do Fórum Euro-Latino-Americano. “*UE-Mercosul-ALCA-OMC*”, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>, 11/09/2001.

### **Despachos Telegráficos**

Despacho Telegráfico, Arquivo Histórico do MRE, Seção Brasiladi – 17/02/1996.

Despacho Telegráfico, Arquivo Histórico do MRE, Seção Brasiladi – 02/08/1995.

Nota Curricular nº 04/98 / DAM – I, Arquivo Histórico do MRE, Seção Brasiladi – 10/02/1998.

**BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Paulo Roberto. A inserção econômica internacional do Brasil em perspectiva histórica. In: *O Brasil no Cenário Internacional*, Cadernos Adenauer II. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da URGs, 2004.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e de defesa na era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 46, nº 1, 2003 [02-35].

AROCHE, Fidel & UGARTECHE, Oscar. Integração regional e integração continental: notas para a análise entre a Comunidade Andina das Nações e o Mercosul. In: SANTOS, Theotonio dos (org.) *Globalização e Integração das Américas. Hegemonia e Contra-hegemonia* (vol. 4). Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

ARON, Raymond. *Paix e Guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.

BALARDIM Rafael. As Relações Brasil-Argentina (1974-1991): aproximação, cooperação e integração na transição do regime militar para a democracia e o neoliberalismo. Dissertação do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, UFRGS, 2005.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. Brasil, Argentina, Estados Unidos – Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003). Rio de Janeiro: Revan, 2ª ed., 2003.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional. In: *Política Externa*, vol. 3, nº 3. Dezembro, 1994 [101-116]

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa: um balanço dos últimos quatro anos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 42 (2), 1998 [18-28]

BÉDARIDA, François. “Tempo presente e presente da história”. In: Amado, J. e Ferreira, M.M. *Usos e abusos da História oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, [219-229].

BELLO, Ubyrajara Brasil Dal. Reflexões sobre a integração econômica de países. Artigo. In: *Nerint – Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais/Ufrgs* – ([www.ilea.ufrgs.br/nerint](http://www.ilea.ufrgs.br/nerint)), s/d.

BOYE, Otto. A integração da América Latina como resposta a um mundo com hegemonia unipolar. In: SANTOS, Theotonio dos (org.) *Globalização e Integração das Américas. Hegemonia e Contra-hegemonia* (vol. 4). Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.



CANANI, Ney Artur Gonçalves. *Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90*. Dissertação do Programa de Pós-graduação de Ciência Política, UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. *Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CARDIM, Carlos Henrique & ALMINO, João (org). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8ª ed., 2004.

\_\_\_\_\_. *A arte da política: A história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CAVAGNAR FILHO, Geraldo Lesbat. A questão amazônica. In: *Carta Internacional*, ano X, nº 107.

CERQUEIRA, Rodrigo. *Diários do príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002)*. Dissertação de Mestrado – PUC / Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 45, nº 1. Brasília, 2002 [05-35].

CHARTIER, Roger. “A visão do historiador modernista”. In: Amado, J. e Ferreira, M.M. *Usos e abusos da História oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, pp. 215-218.

CORSETTI, Berenice. Brasil: perspectivas históricas no final do século XX. In: *Ciências e Letras*, nº 28. Porto Alegre, Faculdade Porto-Alegrense de Ciências e Letras, 2000.

COSTA, Darc. *Estratégia Nacional. A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

CUESTA, Josefina. *Historia del presente*. Madrid: Eduema, 1993.

DANESE, Sérgio. O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência. In: *Revista Política Externa*, vol. 9, nº 4, Março, 2001 [101-116]

DANESE, Sérgio *Diplomacia Presidencial: a história e crítica*. TopBooks Editora, 1999.

DOSSE, François. *O Império do sentido: a humanização das Ciências Humanas*. São Paulo: Edusc, 1995.

DUROSSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Paris: Armand Collin, 1992.

FERNANDES, Luis. *Autonomia pela liderança: o governo Lula conquistou importantes vitórias na frente diplomática*. Revista Bonifácio, Abril, 2004, pp.25-27.

FERREIRA, Marieta. *História do Tempo Presente: desafios*. Petrópolis: Cultura Vozes, v. 94, nº 3, p. 111-124, maio/jun.,2000.

GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI/Funag, 1999.

\_\_\_\_\_. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. Brasil, Integração Regional e Cooperação Internacional: novas políticas e diretrizes para escapar da inserção insubordinada. In: *O Brasil no Cenário Internacional*, Cadernos Adenauer II. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

GOMES, Ângela de Castro. “Política: história, ciência, cultura, etc.”. *Estudos Históricos*, vol. 9, n. 17, 1996, pp. 59-84.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. *Two hours that shook the world. September 11, 2001: Causes and Consequences*. London: Saqi Books, 2002.

HIRST, Mônica. Obstáculos ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial. In: *Política Externa*, vol. 04 – nº 2, setembro, 1995.

\_\_\_\_\_. As relações Brasil-Argentina: Pontos para a Reflexão e o debate. In: REBELO, Aldo, FERNANDES, Luis & CARDIM, Henrique (org.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. (pp. 271-282)

HOBSBAWM, Eric. Un historien et son temps présent. In: Institut d’ Histoire du Temps Présent. *Ecrire l’histoire du temps présent*. Paris: CNRS Editions, 1993.

\_\_\_\_\_. *Sobre a História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOFMEISTER, Wilhelm. *O Brasil e seus vizinhos da América do Sul*. [S.l.]: [s.n], 2001. 37 p. No Prelo.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo & CARDIM, Carlos Henrique (org) Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília: Funag/IPRI/SGIE/BID, 2003.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. In: *Estudos Avançados* 14 (38), 2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42: (2) 5-17 [1998].

\_\_\_\_\_. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LLADÓS, José Maria & GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Perspectivas Brasil e Argentina*. Volume II. Brasília: IPRI, s/data.

MAGNOLI, Demétrio. *Relações Internacionais: teoria e história*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINS, Estevão Chaves Resende (org). *Relações Internacionais: Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília, IBRI, 2003.

MERLE, Marcel. *La politique étrangère*. Paris: PUF, 1984.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1996 [1998].

MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations: the struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill, 1985.

*O Mercosul e a Integração Sul-Americana: mais do que Economia, encontro de Culturas*. Brasília: Funag, 1996.

NOIRIEL, Gerard. *Qu'est-ce que l'histoire contemporaine?* Paris: Hachette, 1998.

NOIRIEL, Gerard. "Lê "passe/présent": une approche différente de l'histoire du temps présent. In: *État, nation et immigration: vers une histoire du pouvoir*. Paris: Belin, 2001.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de & ONUKI, Janaína. Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone sul. In: *Revista Cena Internacional* 2 (2) 57-74, 2000.

\_\_\_\_\_. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 43, nº 2, 2000.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de & LESSA, Antônio Carlos (org.) *Política internacional contemporânea: mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PADRÓS, Enrique Serra. NAFTA, Mercosul, ALCA e a Luta pela Integração Hemisférica. In: *Ciências e Letras*, nº 19. Porto Alegre, Faculdade Porto Alegrense de Ciências e Letras, 1997.

PASSERINI, Luisa. “A ‘lacuna do presente’”. In: Amado, J. e Ferreira, M.M. *Usos e abusos da História oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, pp. 211-241.

PENNA FILHO, Pio. A América Latina, sua integração e sua inserção no mundo globalizado. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de & LESSA, Antônio Carlos, *Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PETRY, Mariana. A política de comércio exterior brasileira de 1995 a 1998: a política comercial estratégia e o caso da Embraer. Dissertação do Programa de Pós-graduação de Relações Internacionais, UFRGS, 2006.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: *Contexto Internacional*, Rio DE Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro 2000, pp. 305-335

\_\_\_\_\_. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

REINOSO, Alan Fairlie. Alguns desafios para a integração andina. In: SANTOS, Theotonio dos (org.) *Globalização e Integração das Américas. Hegemonia e Contra-hegemonia* (vol. 4). Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

REIS, André Luiz da Silva. Rupturas e continuidades na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. In: *História, Memória e Testemunho. Caderno de Resumos*. VII Encontro Estadual de História – ANPUH/Pelotas, 2004.

RÉMOND, René. *Les États-Unis devant l’opinion française (1815-1852)*. Paris: Colin, 1962.

\_\_\_\_\_. *Por uma história política*. RJ: UFRJ/FGV, 1998.

ROUSSO, Henry. La mémoire n’est plus ce qu’elle était. In: Institut d’ Histoire du Temps Présent. *Ecrire l’histoire du temps présent*. Paris: CNRS Editions, 1993.

SANTOS, Theotonio dos (org.) *Globalização e Integração das Américas. Hegemonia e Contra-hegemonia* (vol. 4). Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra Saraiva. Inserção Internacional com objetivos limitados. In *Carta Internacional*, 1997.

\_\_\_\_\_. (org.) *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SATO, Eiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. In: *Revista*

*Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, número especial, 1998.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da URGs, 2003.

\_\_\_\_\_, ONUKI, Janaína & OLIVEIRA, Amâncio Jorge. La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. In: *Revistas Fuerzas Armadas y Sociedad*, Ano 18, nº 3-4, Chile: Flacso, 2004, (pp. 3-26).

SILVA, Heloísa Conceição Machado da. *Da substituição de importações à substituição de exportações*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2004.

SOUTO, Cíntia Vieira. Bilateralismo e Multilateralismo na política externa brasileira: diferenças e conexões. In: *História, Memória e Testemunho. Caderno de Resumos*. VII Encontro Estadual de História – ANPUH/Pelotas, 2004.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IPRI, 2002.

VIZENTINI, Paulo. A política externa brasileira em sua fase multilateral: cronologia 1961-1964. In: *Cadernos de Ciência Política*, nº 4. Série: Pré-edições. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Ciência Política / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1997.

\_\_\_\_\_. VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. *Dez anos que abalaram o século XX: a política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre, Editora Novo Século, 1999.

\_\_\_\_\_. *A Política Externa no Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e construção de uma Potência Média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. O Brasil e as noções de soberania e não-intervenção. In: *Segurança e Soberania, Cadernos Adenauer II*, nº 5. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. p. 09-29. *Indicadores Econômicos FEE: análise conjuntural (10 anos do Mercosul)*. Porto Alegre: FEE, v. 29, n. 1, junho de 2001.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In: REBELO, Aldo, FERNANDES, Luis & CARDIM, Henrique (org.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. (pp. 183-211)

WASSERMAN, Claudia. *Palavra de Presidente*. Porto Alegre, Ed. Universidade, 2002.