

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**O ESTADO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO LATINO-  
AMERICANA: UMA ANÁLISE SOBRE AS DÉCADAS  
DE 1980 E 1990**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Marcos Pascotto Palermo**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2014**

**O ESTADO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO LATINO-  
AMERICANA: UMA ANÁLISE SOBRE AS DÉCADAS  
DE 1980 E 1990**

**Marcos Pascotto Palermo**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais da  
Universidade Federal de Santa Maria como requisito parcial  
para obtenção do grau de  
**Mestre em Ciências Sociais.**

**Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2014**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Palermo, Marcos Pascotto

O Estado Brasileiro e a integração Latino-Americana:  
Uma análise sobre as décadas de 1980 e 1990 / Marcos  
Pascotto Palermo.-2014.

127 f.; 30cm

Orientador: Reginaldo Teixeira Perez

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2014

1. Integração Latino- Americana 2. Estado Brasileiro  
3. Governo Brasileiro I. Perez, Reginaldo Teixeira II.  
Titulo.

---

© 2014

Todos os direitos autorais reservados a Marcos Pascotto Palermo. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

E-mail: marcosppalermo@yahoo.com.br

---

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**


A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a  
Dissertação de Mestrado

**O ESTADO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO LATINO-  
AMERICANA: UMA ANÁLISE SOBRE AS DÉCADAS  
DE 1980 E 1990**

elaborada por  
**Marcos Pascotto Palermo**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Mestre em Ciências Sociais**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

  
**Professor Dr. Reginaldo Teixeira Perez (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

  
**Professor Dr. Gustavo Oliveira Vieira (UNILA)**

  
**Professor Dr. José Renato Ferraz da Silveira (UFSM)**

Santa Maria, 03 de abril de 2014.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria, em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pela competência na condução das atividades para a consecução da educação superior, nos níveis de graduação e pós-graduação.

Agradeço aos meus professores, sobretudo, ao meu orientador, Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez, meu mestre e amigo.

Agradeço à nossa Jane Santos da Silva, secretária desse Programa de Pós-Graduação.

Agradeço à minha banca de qualificação, Prof. Dr. José Renato Ferraz da Silveira e ao Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira, pela seriedade acadêmica e pela amizade de sempre.

Agradeço à minha família: minha mãe Carmen Terezinha Pascotto Palermo, meu pai Renato Palermo, pelo amor, carinho, dedicação e incentivo.

Agradeço ao apoio de meus amigos e de minhas amigas: Camila Dellagnese Prates, Daiane Deponti Bolzan, Francine Nunes da Silva, Graziela da Silva Motta, Luis Guilherme Camfield Barbosa, Lisânia Cavalheiro Medeiros e Márcio Felipe Salles Medeiros. Nossa amizade nasceu, cresceu ou se reformulou ao longo desta jornada.

Agradeço a Deus, o Grande Arquiteto do Universo.

*Dedico esta dissertação à memória de minha avó,  
Antonina Refosco Pascotto.*

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais  
Universidade Federal de Santa Maria

### **O ESTADO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: UMA ANÁLISE SOBRE AS DÉCADAS DE 1980 E 1990**

AUTOR: MARCOS PASCOTTO PALERMO  
ORIENTADOR: REGINALDO TEIXEIRA PEREZ

Data e Local da Defesa: Santa Maria, RS, 03 de abril de 2014.

Trata-se, nesta pesquisa, do processo integracionista na América do Sul. Em especial, analisam-se os reflexos da mudança de perspectiva ideológica adotada pelo Estado brasileiro – a saber, da desenvolvimentista à (neo)liberal – nos governos Sarney, Collor, Franco e Cardoso. O questionamento a instar a reflexão diz respeito a uma possível alteração de perspectiva integracionista em face da metamorfose experimentada pelo Estado brasileiro – antes desenvolvimentista, após (neo)liberal. Com o emprego de salientes traços do método histórico, além da literatura afeita ao tema, mobilizam-se conceitos e suas respectivas definições para fins de esclarecimento deste momento crucial dos processos de (re)democratização desta quadra da América Latina.

**Palavras-chave:** Integração Latino- Americana. Estado Brasileiro. Governo Brasileiro.

## **ABSTRACT**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais  
Universidade Federal de Santa Maria

### **BRAZILIAN STATE AND THE LATIN AMERICAN INTEGRATION: AN ANALYSIS OF 1980s AND 1990s**

AUTOR: MARCOS PASCOTTO PALERMO

ORIENTADOR: REGINALDO TEIXEIRA PEREZ

Data e Local da Defesa: Santa Maria, RS, 03 de abril de 2014.

This research treats of the integration process in the South America. In particular, it analyzes the effects of the changing ideological perspective adopted by the Brazilian government - namely, from developmental one, to (neo) liberal one - in the Sarney, Collor, Franco e Cardoso administrations. The questioning claims the reflection with respect to a possible change of integrationist perspective in relation to the metamorphosis experienced by the Brazilian government - before developmentalism one, after (neo) liberalism one. With the use of salient features of the historical method and regular literature connected to the theme, concepts and their definitions are mobilized for clarity of these crucial moments of the processes of (re)democratization of this part of Latin America.

**Keywords:** Latin American Integration. Brazilian State. Brazilian Government.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS SOBRE A IDEIA DE INTEGRAÇÃO</b> .....	<b>11</b>
1.1 O Estado e a integração.....	11
1.2 Um bloco de três teorias: funcionalista, neofuncionalista e interdependente .....	18
1.3 A teoria neorrealista.....	25
1.4 O pensamento brasileiro sobre a integração regional: Influências do Estruturalismo cepalino e da Política Externa Independente .....	27
1.5 Tipos dos processos de integração .....	32
1.6 Aspectos históricos da atuação da política externa brasileira: as relações com a América Latina, gênese de elementos motivadores de integração regional e análise sobre a política externa .....	34
<b>CAPÍTULO II – A DÉCADA DE 1980 E A INTEGRAÇÃO SOB O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA</b> .....	<b>50</b>
2.1 O ocaso dos governos militares com Geisel a Figueiredo: antecedentes próximos e o início da década de 1980 .....	50
2.2 A transição para a democracia .....	54
2.3 O momento presidencial de Tancredo Neves .....	55
2.4 O governo Sarney .....	57
2.5 A eleição de Collor .....	64
<b>CAPÍTULO III – A DÉCADA DE 1990 E A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA NEOLIBERAL</b> .....	<b>70</b>
3.1 O paradigma neoliberal.....	70
3.1.2 O Governo Collor .....	73
3.3 O Governo Itamar Franco .....	86
3.4 Governo Fernando Henrique Cardoso .....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho disserta sobre a atuação do Estado Brasileiro no que se refere à integração com a América Latina no período de tempo que corresponde às décadas de 1980 a 1990, ou seja, no período que leva em conta a celebração do Tratado de Assunção, a instituição fundadora do Mercosul. No mesmo lapso temporal, surgem as tentativas de reforma do Estado, levadas à execução, primeiramente, pela concepção liberal de Collor de Mello e desenvolvidas, ainda que em parte, por governos posteriores. À guisa de uma introdução sobre o mesmo, cumpre o dever de considerações sobre a temática e os capítulos a serem desenvolvidos.

Em sentido *lato*, o Estado Brasileiro vem tentando atuar, num sentido integracionista de diferentes matizes, perspectivas e ambições em um tempo considerável. O experimento que resultou na construção de uma organização internacional regional mais significativa, o referido Mercosul, nasceu com a redemocratização política após períodos autoritários e teve prosseguimento em um período histórico de diferente concepção acerca do Estado e do que se definia por autonomia. Conjuntamente, a realidade mundial experimentava os ares de um fenômeno de globalização mais acentuado.

O trabalho, ora apresentado, visa a contribuir para a análise das instituições políticas formadoras de integração regional neste contexto. Para tanto, dá-se enfoque especial ao Brasil e como mencionado, nesse caso, ao Estado brasileiro, como uma dessas instituições. Assim sendo, esforça-se em compreender a política externa brasileira, levando em conta motivações internas e pressões externas que acabaram por influenciar as relações multilaterais e bilaterais do país. Da mesma forma, tenta-se fazer uma análise de cada um dos governos que acompanhou o processo de integração, mostrando a sua visão de Estado, a condução da política externa as suas contribuições para a integração regional. Não olvida mencionar, ainda que, sem uma análise mais aprofundada, a situação política de outros Estados, em especial a Argentina.

Assim, objetiva-se responder se a perspectiva brasileira sobre a integração regional mudou, e em que dimensão, levando em conta a percepção do Estado

acerca do processo. Por conseguinte, enfatizar-se-á os enfoques dados por cada governo na feitura desta integração.

Ademais, opta-se, aqui, por fazer uma seleção de comentários de autores que se julga importante para elucidar o tema, atentando, quando possível, para a linguagem oficial do Estado, através do seu Ministério das Relações Exteriores, o alcunhado Itamaraty e, em seguida, faz-se as apreciações necessárias que explicam as políticas para a integração.

Na primeira parte deste trabalho, ainda que com escopo introdutório, é desenvolvida uma apresentação das principais teorias que explicam a integração econômica e política entre os Estados. Em seguida, apresenta-se aspectos históricos que envolvem a formação das relações exteriores do Brasil com a América Latina, em especial, o contexto de sua integração com a região do Cone Sul. Justifica-se esta opção por três motivos:

I - Esta região foi desde a época do Brasil Colônia, passando pelo Império e pela República, grande palco (se não o maior) de disputas e de atenção geopolítica;

II – Foi, nesta região, que surgiu o já citado Mercosul, que revela o maior arrojado projeto de integração econômica da região;

III - A Universidade Federal de Santa Maria, para a qual se apresenta este trabalho, insere-se em ponto estratégico desta região.

Na sua segunda parte, explica-se a iniciativa de integração pela ótica do fim do Estado Desenvolvimentista, matizada pela ótica da autonomia do Brasil pela distância a uma política mais propositiva na esfera internacional. Por fim, apresenta o Estado Brasileiro em contexto de reforma estatal, com suas perspectivas de integração regional.

# CAPÍTULO I – ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS SOBRE A IDEIA DE INTEGRAÇÃO

## 1.1 O Estado e a integração

A palavra “integração” remete à ideia de complementar, reunir, juntar o que estava apartado. Por óbvio, falar em integração regional remete à perspectiva de que os elementos constituintes do que se considera uma mesma região estavam separados. Estes elementos são por excelência, representados (e inclusos) nos Estados Nacionais. Assim, toma-se, por premissa que, até se pensar em integração, é a separação que emerge como face prevalecente na atividade humana internacional. Por separação, deve-se entender a busca de soluções próprias, singulares no âmbito individual de cada Estado, para as dificuldades políticas, econômicas, sociais e culturais que surgem ao longo da história. Há ênfase na particularidade, na fronteira tomada como ente que afasta, na ausência da busca por uma cooperação mais estreita. Não se ignora, todavia, que relações diplomáticas, políticas e comerciais existem entre os Estados, ao longo desta mesma história<sup>1</sup>.

Nesse viés, tornou-se problema importante para as Ciências Sociais, o estudo de como a integração modifica as relações entre estas partes outrora fragmentadas, quais as extensões e dimensões destas atividades integrativas, bem como, quais os projetos que são traçados para este fim.

É importante salientar, quando se analisa o ponto de partida adotado pela introdução acima exposta, que se lida com o estudo de uma atividade entre Estados<sup>2</sup>, ou seja, com o papel do Estado nas políticas externa e interna das sociedades humanas. Como esta instituição não age por si, há de se pensar também no papel exercido por seus governos.

---

<sup>1</sup> Toma-se por importante no decorrer deste trabalho a proatividade do papel do Estado, em especial o brasileiro, na construção de um projeto de integração. Mesmo sem se optar por uma ótica realista ou neorrealista em sentido estrito, como eixo condutor do trabalho, busca-se com esta introdução o enfoque deste ator das Relações Internacionais.

<sup>2</sup> Bobbio (1999) lembra que a própria noção de Ciência Política durante o século XIX assume conotações de Ciência do Estado na Alemanha, com Robert von Mohl e Lorenz von Stein. Pode-se inferir o peso desta instituição para a mesma ciência e tomar os estudos sobre integração regional como dados importantes para a construção de uma Ciência Política contemporânea.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que o Estado é uma construção política e jurídica que assume a condução política societal, em especial, nas sociedades ocidentais, a partir da Idade Moderna. As suas ações concretas podem ser vistas com uma tendência à crescente racionalização e especificação de funções mediante o regramento jurídico das mesmas. Esta divisão racionalizada de trabalho, objetivando a eficiência, coincide com aquilo que é considerado por dominação legítima pelas sociedades. Isto fez com que a ação estatal pudesse ser sentida de diversas formas. Primeiramente, nas atividades relacionadas à defesa e à tributação e, mais recentemente, às atividades de promoção social. Emerge o Estado, como ator das relações internacionais por excelência e durante muito tempo, visto como único sujeito de direito internacional público.<sup>3</sup>

A maneira como se relaciona politicamente com os seus congêneres, e mesmo com demais atores no cenário internacional, requer uma denominação adequada, quando citada academicamente. Surge daí, as dimensões da política, enquanto, internacional e externa ou exterior. O que se percebe é que não são conceitos unívocos de um autor para outro.

Nesse sentido, explica Seitenfus (2004) que a política internacional é a capacidade que detém uma entidade estatal de agir externamente, de acordo com o seu nível de potência, ou seja, da capacidade de criar ou participar da agenda política internacional. Já a política externa é decorrente da própria existência da entidade estatal que é obrigada a manter relações exteriores. Daí que todos os Estados fazem política externa, mas poucos realmente participam da política internacional.

Por outro lado, Cervo (2008) elucida-os a partir do que diz respeito ao conceito de relações internacionais. Neste, vê-se maior amplitude, o que engloba a política exterior e a diplomacia. Seguindo a linha de pensamento de que se pensa aqui em um fenômeno de grande abrangência, não se pode olvidar que as relações internacionais compreendem além da diplomacia, a atuação de agentes como os

---

<sup>3</sup> Rezek (2007) ensina que as pessoas jurídicas de direito internacional público, são os Estados soberanos, no que se equipara a Santa Sé, e as Organizações Internacionais. Esta personalidade lhes dá a capacidade postulatória de celebração de um tratado internacional (fonte de direito internacional) e é garantida pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados (1969). Outra possibilidade é a celebração de tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre duas ou mais Organizações Internacionais, garantida pela Convenção de Viena de 1986. Salieta que a afirmação não constitui uma “verdade eterna” (dado ao fato da própria hegemonia estatal na área, até pouco tempo, ter sido relativizada), mas uma dedução da cena internacional da contemporaneidade.

governos<sup>4</sup>, a burocracias e as sociedades com as suas forças existentes<sup>5</sup>. Por certo, implica-se aqui grande desafio em sua apreensão e nos anseios que este seu estudo propicia.<sup>6</sup>

Por política exterior, ainda explica o autor, entende-se o conteúdo, a agregação de valores que traça a ação externa e estratégica de interesses nacionais e coletivos. Um exemplo disso são os desígnios do “destino manifesto” para os Estados Unidos, do *grand dessein* francês, da revolução transnacional para a ex-União Soviética e do projeto de desenvolvimento que atuou como vetor para a ação externa do Brasil. Nesses vetores, a opinião pública, os estadistas e intelectuais concebem um destino para a nação. É, na política exterior emanada destas aspirações, portanto, que se concebe a adequada diplomacia.

Nessa medida, cabe expor que a diplomacia está ligada à atuação externa dos governos, na forma de como efetivar estes valores e interesses, que se expressam em âmbito universal ou regional de forma multilateral ou bilateral. Dito por outras palavras, a diplomacia segue a orientação desta política exterior. Exemplo disso são os processos de integração que vêm se desenvolvendo ao longo das últimas décadas. Ainda pode-se dizer que a atividade diplomática tenta garantir um equilíbrio de negociações e o envolvimento de interesses comuns para as partes em questão.

A política exterior, embora tomada muitas vezes como sinônima de política externa, pressupõe a atuação temporal de um governo, eis que a mesma é a substância de suas relações exteriores, isto é, da atuação de um Estado com outros, ou ainda com organizações internacionais, em específico, tal como se depreende da lição de Rodrigues (2009).

---

<sup>4</sup> Com Durosele, aprende-se que os governos atuam nas suas decisões tentando calcular estrategicamente em jogo com três níveis de realidade: os meios (que dependem do fornecimento de bases oriundas das forças sociais), da percepção de fins, objetivos externos a serem alcançados de acordo com os interesses buscados e na conduta diplomática adequada à persecução destes referidos fins. Deve-se levar em conta que as tomadas de decisão também dependem da conjuntura fática existente no tempo, bem como da idiosincrasia do homem de Estado condutor do processo.

<sup>5</sup> Espelhos do grau de desenvolvimento econômico, tecnológico e científico e também das condicionantes do meio geográfico e cultural existentes, expressando assim, sentimentos nacionais.

<sup>6</sup> O autor lembra que harmonizar interesses é o grande desafio da sociedade internacional, que podemos inferir, surge da existência das relações internacionais. Neste ponto do texto, parece assinalar uma crítica aos teóricos que imaginam o desafio apenas sobre a ótica de um choque de civilizações, embora não negue a existência do conflito.

Ainda, para Lafer (2004), política externa parte da ideia de tradição, na continuidade, no plano fático e político de modos de agir que revelam a postura da entidade estatal ao longo da história. Ademais, as linhas gerais da diplomacia brasileira e da política externa brasileira são traçadas pela própria Constituição Federal<sup>7</sup>.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 2006, p. 06).

Guimarães Reis (1994), ao se servir do conceito de circunstância de Ortega y Gasset, percebe que a América Latina é a circunstância da diplomacia do Brasil, isto no sentido de condição brasileira inalienável, uma qualidade que não se pode escapar. Ser latino-americano, todavia, não se estabelece um fechamento para outras articulações externas, pois o país possui dinamismo em suas relações internacionais, como por exemplo, a sua relação com o sistema interamericano e ibero-americano.

A circunstância é a mediadora desse dinamismo, e não um simples sinônimo de proximidade, conjuntura ou oportunidade, embora seja tudo isso também. O que o conceito sublinha é um modo de percepção e não um conceito específico (GUIMARÃES REIS, 1994, p. 15).

Torna-se interessante notar, do ponto de vista histórico, que a mudança de regimes, e mesmo de formas de governo, já implicava em mudanças nos relacionamentos com os vizinhos ao longo da história do Brasil. Tomando como exemplo a mudança da monarquia para a república, vê-se que o ideal de solidariedade americano-republicana, que vinha mesclado a um repúdio pelo

---

<sup>7</sup> A inclusão do parágrafo único deste artigo, na Constituição Federal de 1988, foi influenciada pela atuação do jurista brasileiro e ex-governador de São Paulo, André Franco Montoro, um dos artífices dos movimentos de redemocratização no Brasil. A alusão do mesmo, analisando este fato a partir de uma nuance desiderativa, traz não apenas uma simples faculdade, como explica Silva (2007), mas de um mandamento a ser cumprido pelo Estado Brasileiro que acarreta bem mais que uma simples comunidade de Estados. Ao citar o vocábulo “Nações” remete a uma convivência social, política e econômica. Entretanto, outra titularidade ao autor da redação é dada por Danese (1999) cita que fora o presidente José Sarney, na obra de Seixas Correa, que persuadira o ex-chanceler e deputado constituinte Afonso Arinos a introduzir este preceito na Constituição Federal.

colonialismo, acaba refletindo em aspectos constitucionais. Estes foram coadunando com o atual perfil e continuidade da atual política externa brasileira.

A procura de uma resolução arbitral para litígios, por exemplo, encontrou respaldo constitucional, desde 1891, na elaboração da primeira Constituição da República, que previa o uso da arbitragem como meio eficaz de evitar guerras e resolver questões envolvendo limites fronteiriços. Rezava o art. 34, X “resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes”.

Da mesma forma, previa o inciso XI, “autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz”. Denota-se, como se percebe da análise, que o referido artigo traduz a continuidade da preocupação brasileira com a questão fronteiriça e a predisposição à resolução pacífica de conflitos internacionais. Admitia a guerra quando ocorre o malogro do arbitramento. A saída vinha à luz da realidade da política externa do Brasil, que estava comprometido com a construção de uma nova relação de solidariedade republicana e americana com as demais repúblicas das Américas.

Os fatores que influenciam a política externa brasileira, na visão de Lafer (2009), levando em conta o contexto de o país estar situado na América do Sul, seriam os seguintes:

- I) O país possuir escala continental: a extensão do país é de uma área de 8.514 876.599 quilômetros quadrados, o que equivale a quase a metade do território da América do Sul. A uma extensão continental, pode-se dizer que se soma uma “população continental” de quase 190 milhões de pessoas;<sup>8</sup>
- II) O relacionamento com um número considerável de vizinhos: são ao todo 10 vizinhos, sendo 9 estados soberanos e um departamento ultramarino, a Guiana Francesa. A última guerra travada pelo país em 1945, a Segunda Guerra Mundial, foi fora do contexto sul-americano/latino-americano. Já as delimitações de fronteiras foram finalmente alcançadas no início do século XX por meios diplomáticos pacíficos;
- III) A unidade linguística: é o único país de língua portuguesa das Américas;
- IV) A pouca proximidade com os focos de tensão mais consideráveis da política internacional: a exceção de tentativas como a do então presidente Luiz Inácio

---

<sup>8</sup> Estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de julho de 2009.



Lula da Silva em mediar a crise da energia atômica com o Irã e as potências ocidentais, o Brasil tem atuado como mediador, apenas em conflitos regionais<sup>9</sup>,

V) A estratificação mundial e o desafio de projetar o desenvolvimento: a preocupação com o desenvolvimento econômico, social e industrial, foi tarefa assumida a partir da segunda metade do século XX pelo estado e levada com viés dirigente, desembocando em tentativas de reforma estatal na década de 1990 e na década seguinte.

Galvão Flores (2005), ao reproduzir a percepção do diplomata Osmar Chohfi acerca da continuidade de nossa política exterior, coloca como elementos de continuidade da política de nossa diplomacia primeiramente a questão de nossa inserção na América Latina pautada pelas relações pacíficas com os vizinhos, pela inexistência de conflitos de fronteira. Da mesma forma que Lafer vê a questão de nossa existência enquanto país continental, a unidade da língua, que, em sua opinião, é fator de equilíbrio das diversidades culturais. Salienta, além disso, os princípios de regência de nossa atuação política internacional, citando a opção brasileira pela não-ingerência em assuntos internos de outros países e os já os princípios já citados nos incisos IV e VII do art. 4º da Constituição Federal (não-intervenção e solução pacífica dos conflitos, respectivamente).

Como as relações interestatais estão regidas por um mandamento constitucional, abre-se campo para a integração regional dado ao parágrafo único do mesmo art. 4º da Constituição<sup>10</sup>. Estas seguem um curso de racionalização e

---

<sup>9</sup> Entretanto, Hakim (2002), salienta que o Brasil não obstante os desafios sociais projetavam uma visão de política externa mais ambiciosa quando comparado a de outros países da América Latina, desde pelo menos o governo Fernando Henrique, de acordo com a época estudada no presente trabalho.

<sup>10</sup> Seitenfus (2008) lembra que as organizações internacionais são “associações voluntárias de Estados”, sociedades constituídas por tratados e dotadas de finalidades através da busca dos interesses comuns de seus membros. Alguns desses interesses podem se revelar no interesse pela integração regional.

toma-se, como exemplo disso, as criações de organizações<sup>11</sup> que as dão suporte a projetos de integração regional. O modelo mais bem sucedido até então, deste empreendimento, pode ser contemplado no exemplo europeu nascido na segunda metade do século XX. Na lição de Vaz (2002), esta integração europeia, vinha no intuito de concretizar as motivações de identidade de valores e interesses, frente à ameaça soviética e à hegemonia norte-americana. Assim, para contemplar dentro das Ciências Sociais o estudo da formação de processos de integração regional, faz-se necessário traçar as teorias que, ao longo do tempo, objetivaram elucidar o fenômeno em questão: de um lado, desenvolveram-se as teorias funcionalistas e neofuncionalistas e, de outro, as neorrealistas.

Nesse diapasão, o estudo das mesmas, ainda que alguns autores não falem estritamente sobre a integração, é de importância para o trabalho apresentado, uma vez que, através delas, pode-se inferir explicações para o comportamento do Estado Brasileiro, bem como das sociedades envolvidas no processo integrativo. Outrossim, ao lado de um esboço das teorias políticas sobre a integração, é feita uma explanação sobre a tipologia dos processos de integração ao final deste capítulo. Esta objetiva elucidar termos que poderão surgir ao longo dos próximos capítulos, por meio da aproximação com os conceitos existentes.

Como estas teorias se referem a experiências vividas fora da região em que o país está inserido, pensa-se ser conveniente colocar, na sequência deste trabalho, os antecedentes históricos ao período que é analisado pelo mesmo.

Por ser o Mercosul o processo mais avançado na integração Cone Sul, é dada atenção ao mesmo, no decorrer do texto produzido. Outra ênfase é dada, quando analisado o estruturalismo cepalino, responsável pelo surgimento de tentativas de integração latino-americanas, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALADI).

---

<sup>11</sup> Ainda Rezek (2007) classifica organizações quanto ao alcance espacial em: I - regionais (quando visam abrigarem estados-membros tomando por base a índole geográfica), II - universais (quando visam à aderência para acolher o maior número de estados-membros) e quanto ao domínio (de atividade) como políticas ou específicas. Organizações de viés integracionista como a União Européia, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Mercosul, são tidas nesta classificação como organizações internacionais de alcance regional e de domínio específico, visto que seu mote principal acaba sendo a cooperação e integração econômica. Já a Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, figuraria entre as organizações internacionais de alcance regional e de domínio político, pois tenderia a retomar em escala regional os objetivos universais da Organização das Nações Unidas (ONU): a manutenção da paz entre seus membros e a sua segurança (ainda que ancilarmente se junte outros propósitos).

## 1.2 Um bloco de três teorias: funcionalista, neofuncionalista e interdependente

A partir da década de 1950 e 1960, na Europa, ganham força as referidas tentativas de explicação para o fenômeno da integração regional no âmbito das ciências sociais. Isto se deve ao desenvolvimento das Comunidades Europeias<sup>12</sup>, o embrião da atual União Europeia. O que se percebe é que emergem tentativas de explicação que dão maior ou menor ênfase na participação do Estado - enquanto instituição capitaneada por um governo - na condução e concretização de projetos de integração. Todavia, este ator, ainda que minimizado em algumas análises, nunca é olvidado. O que se percebe, é que não se exclui a ideia de elites condutoras da ação, ou seja, a integração regional brota quando liderada por grupos dentro ou fora da esfera governamental, seja na esfera política (parlamentar ou executiva), sindical ou empresarial.

O modelo de explicação funcionalista<sup>13</sup> remete à análise da construção de organizações internacionais regionais enfocando as funções que podem ser desempenhadas por estas, objetivando o crescimento econômico e político conjugado com a manutenção da paz entre seus membros. Ou seja, tem-se por escopo o estudo da superação de litígios sem o uso da guerra, por meio destes organismos internacionais de integração. Isso, não deixa de ser legatário das correntes de pensamento liberal nas relações internacionais.

O Liberalismo, enquanto corrente teórica das relações internacionais, remete a concepções oriundas do iluminismo e, por conseqüente, da influência de autores como Immanuel Kant e de parte das aspirações normativas do Barão de Montesquieu. Associam-se às perspectivas de cunho econômico liberal, que frisam a necessidade do livre-comércio como benéfico para a manutenção da paz. Dessa maneira, os liberais defendem posturas mais otimistas com relação à natureza humana e da aproximação da moral com a política.

---

<sup>12</sup> Por Comunidades Europeias entende-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), Comunidade Europeia de Energia Atômica (1957) e Comunidade Econômica Europeia (1957-1958). Em 1967, as três comunidades fundiram-se às funções executivas da Comunidade Econômica Europeia dando origem a um dos Três Pilares da União Europeia, até o Tratado de Lisboa de 2009.

<sup>13</sup> Como característica básica de outras vertentes que carregam o nome de institucionalistas, aqui se preocupa também com a análise desempenhada pelas funções das instituições existentes e suas conseqüências para a sociedade como um todo.

Consequentemente, nas análises sobre as relações entre os Estados, acaba-se por herdar vieses desta visão. Assume-se a posição de defesa da paz, de regimes democráticos, bem como da devida existência de um bem-estar social ancorados no apoio da opinião pública. Por conseguinte, o paradigma liberal nas Relações Internacionais, defende a existência de instituições garantidoras destes valores no plano internacional.

Na tentativa de produzir conhecimento de cunho científico de forma coerente e à altura das críticas realistas que serão vistas a seguir, os funcionalistas debruçaram-se sobre a integração regional. Assim,

Tratava-se de definir e conceituar integração, de identificar seus objetivos fundamentais, de distinguir e caracterizar suas modalidades e etapas, de conhecer condições favoráveis e desfavoráveis para a sua evolução e diferentes estratégias de realizá-la [...] disso resultou a distinção no plano conceitual, entre a integração como condição, isto é, algo realizado e passível de ser tratado empiricamente, e como processo que se desenvolve no tempo e cujos delineamentos podem ser contemplados em uma projeção normativa (VAZ, 2002, p. 29, grifo do autor).

Por óbvio, estas análises não se prendem a um viés meramente idealista. Como salienta ainda Vaz (2002), existe o temor da guerra e, assim sendo, a integração passa pela necessidade de promoção dos interesses de segurança dos Estados, surgindo como estratégia para controlar conflitos e, quando possível, a supressão regional dos mesmos. Barreira (2009) salienta, ainda, a necessidade de alcançar desenvolvimento, prosperidade, sem que isso constitua uma ameaça aos demais. Ademais, o desenvolvimento da corrente funcionalista está associado aos estudos de Karl Deutsch após a Segunda Guerra Mundial.

As maneiras de superar conflitos, até então, implicam em uma análise histórica das formas de manutenção da paz entre os Estados. Existem as seguintes possibilidades:

a) A concessão de benefícios ao adversário, de forma que haja reciprocidade. Ocorre que “ceder” implica em um preço alto a ser pago por elites e governos na esfera de poder doméstico;

b) Uma mudança interna na perspectiva de atuação das elites locais, que deslocam seus interesses (e estes se confundem com os interesses nacionais) para outros objetivos não mais se chocando com os seus adversários tradicionais. Segundo Barreira (2009), Deutsch descrê que esta seja a opção preferível das elites internas, não obstante a existência de exemplos históricos como a perda de

interesse da Inglaterra pelo resto do continente europeu<sup>14</sup> no século XV (via a expansão territorial);

c) A diminuição de contatos entre a parte que auferiu lucros e a que os perde nas relações internacionais. Isto levaria ao insulamento da parte mais fragilizada da relação. O exemplo observável é o do isolamento da China e do Japão frente ao mundo em parte da sua história (em especial frente às potências europeias);

d) A busca por satisfação de interesses comuns, em detrimento dos antagônicos, é a perspectiva com a qual o autor mais se identifica. Como explica Barreira (2009), a visão de integração é ligada à ideia do federalismo, bem como da satisfação de interesses via a supranacionalidade. O respeito ao direito internacional também deve prevalecer. Há a formação de uma “comunidade de segurança” entre os estados.

Guedes de Oliveira (2001) explica que Deutsch indica o surgimento deste tipo de comunidade através de duas situações distintas:

I - A comunidade de segurança amalgamada, que funde duas ou mais unidades políticas, possibilitando o nascimento de uma entidade mais ampla. O surgimento de Estados Nacionais tais como o alemão e o italiano e mesmo a formação dos Estados Unidos da América, são os exemplos históricos desta perspectiva<sup>15</sup>.

II – A comunidade de segurança pluralista, na qual a independência das unidades prevalece. É o que ocorre em alianças estratégicas como a do Canadá com os Estados Unidos, ou destes com a Grã-Bretanha após a independência colonial. Assim, Deutsch vê a integração no sentido de uma comunidade que reduz a probabilidade de ocorrência de conflitos.

Outra perspectiva, a neofuncionalista, nasce nos fins da década de 1950 a partir dos estudos de Ernst Haas sobre a integração na Europa. Esta enfatiza a transferência de lealdade de diversos atores do jogo político (e econômico), antes cedida às organizações estatais nacionais, para outras organizações, notadamente as que regem a evolução da integração. Ocorre que, quando se verifica a possibilidade de auferir ganhos com as políticas de integração, certos agentes de

---

<sup>14</sup> Foi justamente este interesse que possibilitou conflitos de grande escala como a Guerra dos Cem Anos contra a França.

<sup>15</sup> Este, segundo Barreira (2009), é ao contrário da comunidade pluralística ou pluralista, o modelo de comunidade que objetiva, além da paz, a construção de desenvolvimento e prosperidade conjuntos.

diferentes setores tendem a imitar os que primeiro perceberam a pertinência desta transferência de lealdade. Estes últimos tendem também a adotar esta mudança de comportamento. É o fenômeno chamado *spill - over*<sup>16</sup>, o transbordamento das práticas de cooperação de um setor para outro.

O que impulsiona os Estados a se integrarem e estabelecer cooperação é explicado, em grande parte, pela força desse fenômeno. Observa-se que outros atores<sup>17</sup>, não apenas os Estados, através de seus governos, passam a atuar na busca por integração. Esta ideia era nova, pois estes atores é que primeiro se acercariam da integração, para só depois os Estados incorporarem-nas em suas racionalidades.

Segundo Barreira (2011), a partir de Haas, em especial nos trabalhos desenvolvidos por este autor com Allen Whiting, surge uma opção para as teorias ditas “idealistas”, baseadas numa crença mais firme na capacidade direta do direito internacional em manter a paz. Da mesma forma, é construída uma alternativa para as teorias realistas, pautadas nos Estados e no interesse por poder que estes detêm, como únicos atores importantes no cenário das Relações Internacionais. Haas e Whiting definem fatores de poder, os quais obviamente os Estados acabam por perseguir de alguma forma, em tangíveis e intangíveis.

Como fatores tangíveis, têm-se: a) as fundações físicas que se traduzem na geopolítica, como a saída para o mar e o tamanho do território; b) os recursos naturais, concretizados na existência de matéria-prima e energia; c) recursos humanos, traduzidos em capital, tecnologia e trabalho, d) forma militar assumida. Já, nos fatores intangíveis, encontra-se a demografia, a maior ou menor tonalidade das disputas entre os grupos dentro de um Estado e a capacidade de redução de tensão para a garantia de poder.

Tanto para as abordagens de Haas quanto para as de Deustch, Vaz (2002) argumenta que os estudos conduzem a ideia de integração como condição. Já, na obra de Amitai Etzioni, trata a integração tanto como um processo, quanto uma condição. Como condição, porque valoriza controlar o uso da violência, de forma a evitar conflitos, assegurando um número cada vez mais baixo dos mesmos. Por outro lado, vê a integração como um processo, mais especificamente um processo

---

<sup>16</sup> Já existia a ideia deste efeito com as abordagens funcionalistas, mas o mesmo foi melhor detalhado e reconfigurado por Hass.

<sup>17</sup> Como por exemplo, empresas e sindicatos, entre outros.

de unificação. Este se desenvolveria em três etapas: I - a pré-unificação; II - o processo de unificação em si, onde haveria a atuação das forças integrativas sobre os mais diversos setores envolvidos, III - finalmente, a supressão das unidades que inicialmente desenvolveram a trama integrativa.

Por sua vez, os estudos da interdependência, calcados numa influência que pode ser encontrada segundo Rodrigues (2009), na filosofia kantiana e dos antigos estóicos, dão origem a uma nova visão que pode ser classificada como tributária da matriz funcionalista. Esta enfatiza que há efeitos recíprocos, positivos ou negativos, quando existe a tomada de decisões pelos atores internacionais, sejam eles Estados ou não. Dessa forma, todos sentem as influências destas ações, ou seja, as mesmas são percebidas em nível global. Entre os autores desta perspectiva, surge a percepção de que havia perda da posição hegemônica dos Estados Unidos da América a partir da década de 1970. Configura-se este o contexto histórico do fim da Guerra do Vietnã e da crise do petróleo de 1973.

No que tange à integração, Joseph Nye acaba por reformular o modelo neofuncionalista, combinando elementos federalistas, tornando-o mais abrangente. A crítica principal de Nye, segundo Guedes de Oliveira (2001), é que percebe a extensa dependência do federalismo puro da normatização e criação de instituições. Dessa forma, Nye conclui que os processos de integração apresentam quatro características: I - ampliação dos grupos de interesse envolvidos; II - redistribuição de bem-estar, poder e *status*; III - redução das alternativas a serem adotadas em termos de políticas pelos estados - membros individualmente; IV - tomadas de posição de formas comuns, cada vez maiores, por parte dos mesmos. A negociação surge como metodologia importante para a consecução de ações pacíficas no sistema internacional, em especial, no que tange ao comércio.

Sobre as perspectivas que ganharam força na década de 1990, Vaz (2002) recorda os estudos que enfatizam a ideia de interdependência a partir da noção de “sistema-mundo”<sup>18</sup>, ainda que não trabalhem *stricto sensu* com as questões de integração regional. Nesta linha, encontram-se as contribuições de Immanuel Wallerstein. Este autor realiza análises centradas na dinâmica do capitalismo, explicando que arranjos de natureza geoeconômica ou geopolítica, orientados por

---

<sup>18</sup> A noção de sistema-mundo está vinculada ao estudo da economia política e da geoeconomia, enfatizando o capitalismo mundial e as inter-relações sociais que emergem de sua influência, em grandes e pequenos países.

potências capitalistas regionais desenvolveram, por meio da articulação dos próprios Estados, a economia-mundo. A mudança histórica ocorrida, com o fim da bipolaridade entre Leste e Oeste, típica da Guerra Fria, fez com que pudessem ser desenvolvidas as economias-mundo regionais, nas quais se poderia visualizar a existência de blocos econômicos.

Por sua vez, o estudo de Bárbara Stallings, orienta-se não na visão de sistema-mundo, mas no sentido de entender o regionalismo como fenômeno que emerge do multilateralismo. Na contenção de conflitos, no mundo pós Guerra Fria, aparece a estratégia de um ator aumentar o próprio poder, convencendo os demais parceiros a diminuírem os seus poderes. Criam-se regras para a resolução de conflitos. Dessa forma, o regionalismo não ocorre em oposição à globalização, mas como uma resposta afirmativa a estas, na qual se estabelece uma interdependência não hegemônica.

Ainda, segundo Vaz (2002), podem ser salientadas as perspectivas de Charles Oman e de Kenichi Ohmae. Nesse sentido, Oman enfatiza que os processos de globalização e de regionalização não são necessariamente antagônicos, sendo responsáveis por reforçar o sistema capitalista. A primeira é movida por forças microeconômicas, sendo um processo centrípeto, enquanto a segunda é movida por forças macroeconômicas, caracterizando um processo centrífugo. Já a visão de Ohmae parte da ideia de Estado – região, porções geográficas que se constituem como unidades econômicas, não necessariamente delimitadas pelas fronteiras dos Estados Nacionais existentes. Nesse caso, pode-se dizer que há vínculos econômicos remetendo à obtenção de prosperidade, tornando-se referências importantes para a economia global.

Uma inferência pode ser feita quando combinada à afirmação de Ohmae com os estudos sobre federalismo. Na dimensão de desafios a serem enfrentados pelos Estados federais, na manutenção de sua coesão e soberania, a integração acaba por criar espaços que estão além das fronteiras nacionais, sendo que as unidades federadas podem julgar mais vantajosa a proximidade econômica com outras regiões, componentes de outros Estados, ao invés de uma aproximação com suas congêneres.

Nos estudos feitos por Courchene (2004), acerca do federalismo e das perspectivas de cidadãos e dos processos vivenciados pela nova ordem econômica



(do Pós-Guerra Fria), vê-se a formação de espaços econômicos dentro do NAFTA<sup>19</sup>, entre o estado mexicano de Nuevo Leon e o Sul dos Estados Unidos, bem como da província de Ontário no Canadá e o eixo estadunidense de Chicago - Nova York. Percebem-se, nestes dois casos, os desafios que representa a perspectiva de uma união comercial sobreposta à união sócio-política existente. Na visão do autor, cabe aos sistemas federais serem flexíveis para acomodar estas forças centrífugas.

Ainda sobre os estudos sobre desenvolvidos pelos os teóricos da interdependência da década de 1990, pode-se dizer que, a partir destes autores, é dada uma nova luz à matriz teórica neofuncionalista, visto que a teoria que representam

[...] não representa um rompimento com as formulações anteriores, mas um seguimento ditado pelas reorientações e correções de perspectiva e pelo aspecto complementar das diferentes abordagens. [...] Em certo sentido, os enfoques recentes, em sua maior parte, não rompem com as visões neofuncionalistas, mas associam-se, em grande medida aos ajustes e refinamentos que o mesmo sofreu ao longo das últimas três décadas (VAZ, 2002, p. 66).

Dada a importância da integração regional para o Estado brasileiro, cabe agora, um resgate, ainda que parcial, dos diferentes enfoques percebidos pelos pesquisadores a este respeito. Nessa questão, surge o Mercosul, como ponto de inflexão da perspectiva integracionista brasileira na década de 1990, recebendo distintas análises.

Guedes de Oliveira (2001)<sup>20</sup> salienta o papel da perspectiva neofuncionalista como sendo dividida em duas vertentes:

- I) A de matriz legal-decisória, prima por um viés institucionalista e tende a ser vista no discurso de juristas frente ao processo de integração;
- II) A de visão elitista-pluralista se refere a um viés culturalista e humanista, oriunda da visão de que a integração se faz também voltada para questões humanas e não meramente econômicas. Percebido por Guedes

---

<sup>19</sup> O NAFTA, *North American Free Trade Agreement*, foi o acordo de livre-comércio celebrado em 12 de agosto de 1992 pelos Estados Unidos, Canadá e México.

<sup>20</sup> O autor tenta explicar a originalidade do Mercosul, enquanto processo que obteve avanços significativos apesar de não contar com instituições supranacionais. Sua tese é de que o que conteve este processo não pode ser explicado pelas teorias hegemônica de integração, seja por um viés neofuncionalista, seja por um neorealista. Numa mescla de realismo, pragmatismo e utopia, os interesses argentinos e brasileiros se somaram naquilo que pode ser chamado de convergencialismo intergovernamental, e que pauta uma teoria de mesmo nome, desenvolvida pelo autor, com a qual pretende revelar uma melhor explicação para este projeto.

de Oliveira, existem nesse enfoque a constatação de déficits nas políticas de integração, quando se fala no Mercosul, uma vez que o processo carece de integração social, gestão e infra-estrutura humana, democracia, deficiências jurídico-institucionais, monitoramento sistemático do sistema e de princípios teleológicos. No enfoque holístico ou culturalista, pode-se encontrar a ligação entre diversas ciências sociais. Abre-se espaço, por exemplo, para discussões de cunho antropológico (referentes à construção de identidades regionais, por exemplo) e geográfico - histórico, na medida em que se deve analisar o espaço e tempo em que se realiza o processo de integração.

### **1.3 A teoria neorrealista**

A fim de entender o que é chamado de neorealismo, necessária se faz a sinopse do modelo realista de explicação das Relações Internacionais. Por realismo, entende-se o paradigma explicativo surgido após a crise de concretização das ideias desenvolvidas pelos liberais na segunda e terceira década século XX. Um de seus principais expoentes foi o historiador e diplomata britânico Edward Hallet Carr, que ajudou a alcunhar de idealistas os pensadores liberais, ou seja, mais preocupados com como deveria ser o mundo do que com o mundo real, do que com o mundo como ele é.

Para o realismo, a natureza humana, em consonância com o que se já via no pensamento de Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes, é egoísta e voltada à violência. Para contê-la, o Estado é o ente que surge e consegue estabelecer a ordem necessária para o convívio social. A anarquia rege as relações entre os Estados, ou seja, no plano internacional impera um Estado de natureza visto com viés pessimista. Fora do Estado, portanto, não encontra o indivíduo a proteção necessária para o seu desenvolvimento e sobrevivência. Isto faz do Estado o único ator relevante na cena internacional. Assim, a política internacional é a arena de luta pela manutenção do poder que preserva e interessa a estes atores.

Dessa maneira, torna - se necessária a existência de uma balança de poder equilibrada, em que, não necessariamente (e na maioria das vezes), é conjugada a

ética com o poder de forma sincrônica. Esta balança pressupõe a existência de potências que tendam a manter a ordem neste mundo julgado caótico.

Os estudos de Hans Morgenthau, considerado por muitos como o influenciador do neorealismo nas discussões sobre as Relações Internacionais contemporâneas, também são importantes para entender a perspectiva realista. Este autor retoma estudos do realismo e avança em alguns pontos. Define em os seis princípios o seu realismo político. São estes, sintetizados na explicação dada por Rodrigues (2009):

- a) a política rege-se por leis objetivas, que nada mais são do que a raiz da natureza humana (pessimista);
- b) o interesse político é definido em termos de poder;
- c) este conceito de poder é o conceito-chave, com validade universal;
- d) princípios morais universais não têm validade para as atividades dos Estados, e devem ser contextualizados em virtude do tempo e lugar;
- e) o realismo político não identifica as aspirações concretas de uma nação com leis morais que governam o universo;
- f) a autonomia entre o realismo político e a esfera política, consagrando a separação entre a política externa e interna.

Ainda Rodrigues (2009), salienta que é difícil encontrar o realismo puro como teoria eleita para a explicação das Relações Internacionais contemporâneas. Na verdade, a partir de Kenneth Waltz, procura-se a análise da estrutura do sistema internacional, em detrimento do estudo comportamental dos atores internacionais (podem-se entender, por excelência, os Estados individualmente). Assim,

A visão neorealista, ao incorporar novos métodos e privilegiar a análise da estrutura do sistema internacional, abriu um novo leque, um novo “mercado” de especulação mais afinado com o instrumental das ciências exatas. Nesse sentido, o neorealismo acompanha a tendência geral das ciências sociais em buscar nos números, nas fórmulas, nas leis naturais o anteparo das suas formulações (RODRIGUES, 2009, p. 36).

Nessa ótica, Guedes de Oliveira (2001) observa que as teorias de cunho funcionalista e neofuncionalista dominaram os estudos sobre a integração regional durante as décadas de 1960 e 1970. A partir da década de 1980, no entanto, o conceito de intergovernamentalidade, presente na obra de Haas, começa a tomar corpo nas abordagens neorealistas. Sobre o Mercosul, uma vez que se estuda a

integração latino-americana nas décadas de 1980 e 1990, vale notar que o autor encontrou três tipos principais de enfoques.

O primeiro, de viés economicista, já era presente no pensamento de alguns teóricos, desde as iniciativas anteriores ao Mercosul, como as da Associação Latino-Americana de Livre Comércio e da Associação Latino-Americana de Integração. Enfatiza o comércio e seus efeitos positivos para a economia dos países envolvidos na senda da integração, como o elemento que justificava a continuidade deste processo. Dessa forma, podem ser pensadas questões como as reformas econômicas internas, o aumento da competitividade global e a ampliação das trocas comerciais via os investimentos externos.

Já o segundo enfoque apresenta uma perspectiva geográfica, analisando a integração física do Cone Sul visando à integração de setores como o de transporte (nos variados sub-setores, rodoviário, portuário, aeroviário e ferroviário), energético e de comunicações. Por fim, o terceiro é o enfoque geopolítico, que se refere aos interesses nacionais envolvidos, fugindo da utopia e levando em consideração o Mercosul como um projeto de enfrentamento, ainda que pacífico, às pretensões integracionistas dos Estados Unidos, seja por oposição ou resistência. Pelo processo de integração envolver diferentes Estados, este pensamento ganhou nuances distintas, principalmente no Brasil e na Argentina.

#### **1.4 O pensamento brasileiro sobre a integração regional: Influências do Estruturalismo cepalino e da Política Externa Independente**

À parte das teorias gerais estudadas, pode ser dada ênfase à realidade brasileira naquilo que, segundo Cerro (2008), pode ser tomado como tendências do pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais. Estas tendências influenciam direta ou indiretamente na construção de um pensamento sobre a integração regional, daí a pertinência de estarem descritas nesta parte do trabalho.

Primeiramente, não se pode esquecer da influência recebida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a Cepal, que através do pensamento desenvolvido em especial pelo seu segundo secretário executivo, Raúl Prebisch, propuseram uma crítica à teoria econômica de David Ricardo e substituíram ideias

clássicas da divisão social do trabalho e da especialização de mercados pela divisão do mundo em um conceito analítico de centro e periferia.

Na visão cepalina, o centro é composto por países que dentro do comércio internacional acumulam riquezas através da exportação de manufaturas em detrimento dos países que na estrutura montada, ocupam o lugar de periferia, por se dedicarem à exportação de matéria-prima para os primeiros. A solução para o atraso da periferia é apontada, pelos cepalinos, como a industrialização levada a cabo como política estatal<sup>21</sup>. A ação da diplomacia, nesse contexto, passaria pela implementação de uma política exterior que contemplasse o desenvolvimento industrial. Com relação ao pensamento ligado à Cepal, destacam-se entre vários autores<sup>22</sup>, a atuação do economista brasileiro Celso Furtado, que apontou as diferenças de domínio tecnológico como importantes para a análise do fenômeno do subdesenvolvimento.

A falha que, segundo Cervo (2008), existe no pensamento cepalino, se dá na medida em que não conseguiram elaborar uma análise histórica suficiente, uma vez que a possibilidade de romper com as estruturas capitalistas que mantinham a configuração dual existente estariam desprovidas de mecanismos de perpetuação da mesma. Com isso, poder-se-ia pensar em “saltar para fora” do sistema capitalista para superar o subdesenvolvimento. Esta seria a proposta das teorias da dependência.

Estas se dividiriam em duas vertentes. De um lado, a vertente teórica conformista, em que se destaca o pensamento Fernando Henrique Cardoso e Teotônio dos Santos. De outro, a realista prática, expressa pelos independentistas como os intelectuais e diplomatas Oswaldo Aranha, Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro.<sup>23</sup>

O estudo da Teoria da Dependência revela os seguintes pressupostos: a) subdesenvolvimento se ligando a relações de dominações e dependência entre os povos;

b) este fenômeno é inerente à evolução das estruturas capitalistas;

---

<sup>21</sup> O que pressupõe a existência de um Estado Desenvolvimentista, dirigente de uma política de desenvolvimento e com capacidade de intervenção econômica para executá-la.

<sup>22</sup> Oswaldo Sunkel, Adam Watson e Brunello Viguzzi são autores de importância também citados no texto.

<sup>23</sup> Estes acabariam por influenciar o pensamento dos titulares do Itamaraty de 1969 a 1985.

c) há conluio de interesses no centro e periferia, favorecendo os segmentos sociais dominantes em ambos os lados;

d) gera-se consciência e cultura que dá suporte ao processo, como se o desenvolvimento e o subdesenvolvimento fossem mutuamente necessários e benéficos;

e) há emprego do poder e do processo decisório;

f) há a existência de uma “interdependência dependente”.

Como contribuição das Teorias da Dependência, mesmo criticada desde cedo, houve a proposta de saída da esfera do sistema capitalista. Descobrem-se as formas polarizadas da distribuição de benefícios, a incapacidade desenvolvimentista através do livre-comércio, assimetrias e ritmos em descompasso no que tange ao desenvolvimento e à tecnologia e benefícios unilaterais, no que tange às relações internacionais.

Deve-se ter em conta que, na gestação destas ideias, vivia-se uma bipolaridade oriunda da Guerra Fria. Essa teoria, segundo Rodrigues (2009), acusava, portanto, uma relativa influência marxista. As condições semelhantes com as quais se defrontava a América Latina remeteriam para uma aproximação natural, quando não necessária, à superação das adversidades comuns oriundas da falta de desenvolvimento econômico. O fato da América Latina, estar situada na área de influência norte-americana faz com que o rival aqui apresentado como empecilho ao desenvolvimento econômico e social latino-americano, seja não o “centro” comunista, mas sim o “centro” capitalista.

Nesses anos, e com foco neste pensamento, surge em 1960 a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), que não obtém efetividade, uma vez que apesar de ainda existir no plano internacional, esta organização não alcançou o desenvolvimento esperado<sup>24</sup>.

A ALALC foi a resposta latino-americana à ideia de unificação europeia que vinha ganhando corpo. Os grandes nomes da política do pós-guerra: Adenauer, na Alemanha; Spaak na Bélgica; Robert Schumaen, na França e De Gaspari, na Itália, foram os responsáveis pelo lançamento, em bases efetivas, de uma cooperação econômica que o futuro iria demonstrar como efetivamente bem sucedida (BASTOS e MARTINS, 1988, p. 465),

---

<sup>24</sup> Outras iniciativas importantes são o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) de 1975 e a Comunidade Andina que se origina em 1960. Ambos não produzem muita eficiência, em termos práticos (Ver VENTURA, 2003, p.562-566).

Nesse viés, Barbosa (2010) observa que o entrave à ALALC se dava na medida em que esta gerou uma proposta ambiciosa demais para a região. Na prática, travaram-se as negociações de produto a produto e os projetos nacionais, levados à execução por governos autoritários fundados em regimes militares, fomentaram rivalidades de vários tipos. O exemplo clássico do período foi a rivalidade entre Brasil e Argentina. Com o Tratado de Montevideu de 1980 (TM-80), foi estabelecida a previsão de um esquema regional de cooperação na esfera econômica que visa ao desenvolvimento, em que estão configuradas áreas de preferências tarifárias como etapa intermediária. Há flexibilidade no que tange à possibilidade de celebração de acordos bilaterais ou através de grupos de países, o que leva em consideração as diferenças e realidades sub-regionais. Ainda leva em conta a convergência, ou seja, a multilateralização gradual das ações que são tomadas de forma parcial.

Além do mais, não deve ser olvidada a importância da ALADI para a construção do Mercosul, ainda que com referencial apenas simbólico na visão de alguns autores. O próprio acordo de fundação do Mercosul, o Tratado de Assunção de 1991, reconhece já no seu preâmbulo que o Mercosul é um dos esforços no desenvolvimento progressivo na integração da América Latina, conforme os objetivos do TM-80. Da mesma forma, estabelece o art. 8 do Tratado de Assunção que deu origem ao mesmo:

ARTIGO 8- Os Estados Partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, e coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição. Para tanto: a) Evitarão afetar os interesses dos Estados Partes nas negociações comerciais que realizem entre si até 31 de dezembro de 1994; b) Evitarão afetar os interesses dos demais Estados Partes ou os objetivos do Mercado Comum nos Acordos que celebrarem com outros países membros da Associação Latino-Americana de Integração durante o período de transição; c) Realizarão consultas entre si sempre que negociem esquemas amplos de desgravação tarifárias, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração; d) Estenderão automaticamente aos demais Estados Partes qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

Os independentistas foram influenciados por ideias como a da dependência, ainda que não compactuassem teleologicamente em tudo. Por independentistas, entendem-se os partidários da Política Externa Independente (PEI), visão brasileira

sobre as Relações Internacionais que vigorou no Itamaraty nos governos de Jânio Quadro e João Goulart. Pressupunha que o país deveria manter-se equidistante e independente do eixo de tensão da Guerra Fria (Estados Unidos e União Soviética). Zelaria por uma política voltada ao desenvolvimentismo, norteadas pelos princípios da não-intervenção e autodeterminação dos povos. Destaca-se, deste período, os chanceleres Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo e Castro. De acordo com Cervo (2008), um segundo grupo de chanceleres foi influenciado por esta política já no regime militar: Mário Gibson Barboza, Antonio Francisco Azeredo da Silveira e Ramiro Saraiva Guerreiro.

Desse modo, desenvolve-se uma opção de caráter menos americanista e mais universalista<sup>25</sup> no que tange à cooperação, com a busca de eixos externos diversificados para o desenvolvimento. Nisso, propunha-se certa distância com a Guerra Fria. Acaba-se, ao estudar o período, por passar pelo cerne das discussões sobre a condução do desenvolvimento e nas duas formas conflitantes que aparecem. De um lado, estará a defesa do desenvolvimento com autonomia, ressaltando a soberania e a empresa nacional e com o aceno à aproximação com o chamado Terceiro Mundo. De outro, os associacionistas que previam uma subordinação maior com os interesses estadunidenses e a consequente ideologização da política exterior a favor dos Estados Unidos. Esta última corrente, viria a influenciar o pensamento neoliberal da década de 1990, quando da derrocada do pensamento independentista.

Em ambas as correntes, todavia, a ideia da cooperação internacional ia sair fortalecida e seria a viga mestra do pensamento brasileiro sobre as relações internacionais. Pensa-se, aqui, no ponto de equilíbrio para o desenvolvimento, este, como já salientado, como vetor importante. Assim, os processos de integração, aparecem não como fins, mas como meios para se chegar ao mesmo.

---

<sup>25</sup> É interessante a comparação com textos que serão posteriormente estudados. Pinheiro (2000) diria globalista, ao invés de universalista, de 1974 em diante, já no governo Geisel, em que pese à qualificação apontada (hobbesianista). Comparado com o texto da autora, vê-se que há uma semelhança quanto a datas, considerando o período histórico do golpe de estado, sendo os americanistas (ideológicos) triunfantes em 1964 até 1967, quando Castello Branco passa o governo para Costa e Silva, que governaria até 1969. Todavia, a autora, ao contrário de Cervo, considera o governo de Costa e Silva como representante do americanismo pragmático, enquanto o mesmo parece aproximá-lo dos independentistas, portanto, menos americanista.



## 1.5 Tipos dos processos de integração

Ainda no referencial teórico deste trabalho, cabe junto à explanação das teorias políticas sobre a integração regional, a tipologia de processos integrativos existentes. O escopo destes acaba por afetar a economia dos estados – partes e podem ser assimilados como diferentes e gradativas etapas em um processo evolutivo cada vez mais amplo e abrangente. A influência do pensamento do economista húngaro Bela Balassa (1928-1991), orienta a síntese realizada por Seitenfus (2004), enfatizando as suas vantagens e desvantagens:

a) Zona de Livre Comércio: Neste modelo, até 80% dos bens circulam entre os estados membros do processo integrativo, sem restrições alfandegárias. Dessa forma, os produtos são tratados todos como se nacionais fossem por todos os componentes. As vantagens que são apresentadas por este modelo são a especialização e complementação da cadeia produtiva, o que diminui custos e eleva a produtividade. Porém, não há uma límpida definição de origem dos bens, o que pode fazer que bens produzidos por não membros possam ser confundidos com os de origem interna do bloco.

b) União Aduaneira: Aqui, além da livre-circulação dos bens, aparece uma Tarifa Externa Comum (TEC) para membros de fora do bloco. A vantagem é a eliminação da possibilidade de um comércio triangular, não necessitando mais da definição das regras de origem para os produtos. Entretanto, a União Aduaneira não define o destino quanto ao imposto de importação, além de melhor beneficiar o Estado que apresentar os menores custos de importação (como, por exemplo, o que tiver melhor infra-estrutura portuária).

c) União Comercial: Há a adoção de política comercial comum, implicando numa coordenação da opinião conjunta do bloco em fóruns de discussão internacionais multilaterais de comércio. Aqui, passa-se a distribuir com equidade as taxas alfandegárias recolhidas daqueles que não fazem parte do bloco. Entretanto, no que tange à política de comércio exterior, vê-se que esta deixa de ser discutida no âmbito dos Estados - nacionais. Isto é visto pelos defensores da soberania estatal como desvantajoso.

d) Mercado Comum: Agrega à TEC a livre-circulação de bens e fatores de produção, tais como o capital, o trabalho, serviços e tecnologia. A vantagem que se

apresenta é o alargamento do mercado, na qual a qualidade é aumentada devido ao fim de setores que não se apresentam competitivos. Há também ganhos de escala e de produtividade. Novamente, para defensores de uma manutenção de grandes parcelas de soberania, há a perda da coordenação individual da macroeconomia e de políticas setoriais. Aí se incluem questões de comércio exterior, políticas agrícolas, industriais, monetárias e cambiais. Da mesma forma, as questões relativas aos mercados de capitais, prestações de serviços, alfândega, transportes e comunicações. Por fim, há a necessidade de uma harmonização legislativa entre os estados – partes.

e) União Econômica e Monetária: Além das características já expressas no Mercado Comum, há a adoção de uma instância comum que define as políticas macroeconômicas e as aplica. É um exemplo de instituição desta natureza o Banco Central Europeu. Como vantagens deste modelo, há a adoção de uma moeda comum<sup>26</sup> com a conseqüente adoção de políticas que visem à harmonização das políticas públicas entre os membros do bloco. Mais uma vez, os críticos da perda de soberania poderão apontar desvantagens. Estas serão as perdas nacionais, do planejamento econômico e da emissão de moeda, antes tomadas como prerrogativas exclusivas dos Estados (individualmente).

f) União Militar: Neste caso, agrega-se aos caracteres já citados a adoção de uma política de defesa comum. A vantagem apresentada seria a da redução dos gastos militares, havendo uma redefinição das estratégias de segurança. Como desvantagem, haveria o decréscimo da performance estatal pela perda de um dos meios de demonstração da atuação tradicional dos Estados.

g) União Política: Há a instituição dos Três Poderes clássicos da ordem política contemporânea de forma comum (Executivo e Legislativo eleitos por voto universal e ainda a existência de um Judiciário). As vantagens materializam-se na aquisição de coerência entre os propósitos econômicos e políticos traçados. Haverá, contudo, o desaparecimento das fronteiras entre os Estados, o que não é visto com bons olhos pelos críticos e céticos do processo.

---

<sup>26</sup> Como o caso emblemático do euro, que substituiu a moeda nacional de 17 países da atual União Européia em 2002.

## 1.6 Aspectos históricos da atuação da política externa brasileira: as relações com a América Latina, gênese de elementos motivadores de integração regional e análise sobre a política externa<sup>27</sup>

A partir do início do século XIX, com o advento das independências latino-americanas, começa a tomar forma o interesse que leva em consideração a construção de um projeto de solidariedade entre os povos das ex-colônias. Este pode ser esmiuçado em três diferentes visões<sup>28</sup>, como explica Magnoli (2002).

A primeira, de origem francesa, do ideólogo panlatinista Michel Chevalier, que serviu de base para as pretensões imperialistas de Napoleão III. Essa acabou ajudando a cunhar a expressão América Latina. A segunda é a visão da América Ibérica, impulsionada pelos intelectuais bolivarianos, que acabou rechaçada pela Conferência do Panamá de 1826, definidora do destino das ex-colônias espanholas. Ainda não se pode olvidar da Doutrina Monroe<sup>29</sup>, que previa uma Pan-América ligada aos interesses norte-americanos. A expressão América Latina foi a que mais obteve expressão, ligada ou não a sua pretensão original.

Moniz Bandeira (2006) salienta que diferente conotação teve esta expressão para os latino-americanos em relação à ambição francesa da época. Atesta que o escritor e político chileno Francisco Bilbao Barquín (1823-1865) foi o primeiro a incluir como região latino-americana, além do México, os demais países da América Central, em conferência realizada em Paris em 24 de junho de 1856. Da mesma forma, o autor cita o diplomata colombiano José Maria Torres Caicedo (1830-1889), que se apropriou do termo para definir as diferenças entre o que chamou de duas Américas: a raiz latina em contraposição à do povo do Norte das Américas, que

<sup>27</sup> Parte das informações, aqui contidas, são a síntese de Palermo e Perez (2009).

<sup>28</sup> Pela extensão do tema a ser enfrentado e de forma a se tornar fiel à proposta apresentada como objetivo na introdução deste trabalho, não se faz referência mais detalhada acerca de outros autores que pensaram a integração latino-americana. Todavia, valem as citações feitas pelo Prof. Eduardo Devés, em seu Seminário “Pensamiento Social, Económico e Internacional de América Latina y el Caribe 1900-2000” ministrado na Universidade Federal de Santa Maria, de 05 a 06 de junho de 2009. Sobre romantismo e positivismo no século XIX se pode citar: Domingo Faustino Sarmiento, Manuel Vicente Villarán e José Martí; sobre nacionalismo, aprismo, integracionismo, indianismo, panafricanismo e mestiçagem, lembrem-se: José Enrique Rodó, Marcus Garvey, Gabriela Mistral, Victor Haya de la Torre.

<sup>29</sup> Ventura (2003) explica que na prática esta doutrina faz os Estados Unidos passarem a considerar que qualquer tentativa de interferência da Europa na América seria considerada um ato hostil. Com a complementação das ideias do Presidente Theodor Roosevelt, a esta doutrina se agrega o direito de polícia norte-americano sobre as Américas.

tinha no elemento anglo-saxão a origem da colonização de seu território. As visões de Bilbao e Caicedo nunca serviram para justificar a possível hegemonia francesa e a invasão empreendida pelo imperador francês<sup>30</sup>.

A partir desta análise, surge uma questão: qual o conceito e a extensão de América Latina imperavam na gênese do Estado brasileiro? Ainda no século XIX, observa-se a vinculação da realidade política e dos tratados internacionais brasileiros referentes à América do Sul em uma resposta à necessidade de delimitação e demarcação de fronteiras. A pesquisa feita demonstra que o conceito de América Latina era mais distante. Ademais, fatos históricos vêm a corroborar com esta afirmação. Um exemplo disso foi à questão da invasão francesa ao México, por tropas de Napoleão III. Não obstante, as tentativas de aliança articuladas pelo Secretário de Estado norte-americano, Willian H. Seward, a fim de contar com o apoio militar brasileiro para repelir a intervenção francesa neste país, Dom Pedro II rejeitou a proposta. Isso se explica pelas características deste pensamento.

O conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos foi o que sempre pautou, objetivamente a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX seus interesses e atenções concentravam-se, sobretudo, na região do Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, fronteiras habitadas (MONIZ BANDEIRA, 2006, p. 269).

Duas vertentes de tensão já são observadas no período monárquico brasileiro<sup>31</sup>: uma com as questões de limites na Bacia Amazônica e outra, também limítrofe, na área da Bacia Platina. Estas duas áreas constituem os antigos alvos das disputas entre portugueses e espanhóis.

Nesse diapasão, cabe elucidar que juristas e diplomatas brasileiros compartilhavam, à época, da afirmação quanto à necessidade de se demarcar

---

<sup>30</sup> Se levado em conta os elementos fundadores do projeto mercosulino em termos de realismo, pragmatismo e utopia vêem que no que se refere ao último ponto, aliada à dimensão do agir humano ideológico, o projeto de integração latino – americana encontra substância em que pode se alimentar. Visto que foi criada há muito um sentimento, senão de integração, mas de certa solidariedade, e esta encontra eco político nas diferentes sociedades. Todavia, uma análise mais acurada da realidade histórica mostra que nem sempre este sentimento prevaleceu.

<sup>31</sup> A importância dessa afirmação se dá por ser este o momento de afirmação e constituição do Estado-Nação brasileiro.

limites. Desse modo, toma-se, como modelo importante, o comentador da Constituição Imperial de 1824 que foi Presidente do Conselho de Ministros<sup>32</sup>

Uma das mais importantes necessidades do Império, para conservar a paz e a harmonia com os Estados limítrofes é de definir claramente a linha de seus limites destarte evitar desinteligências, questões e conflitos de jurisdição (PIMENTA BUENO, 2002, p. 80).

Pimenta Bueno (2002), cita como bom exemplo, o que seria uma política brasileira inteligente, os tratados de 12 de outubro de 1851 e de 15 de maio de 1852 com a República Oriental do Uruguai, dizendo ser preciso definir questões fronteiriças em aberto com a Confederação Argentina<sup>33</sup>, Peru<sup>34</sup>. Nova Granada<sup>35</sup>, Bolívia e Paraguai.

As relações com os países do Cone Sul foram, como se verá, o nó górdio sempre a desatar para a diplomacia brasileira, como se deu através das intervenções contra Uribe no Uruguai e Rosas na Argentina, bem como a Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai.

As questões de navegação e limites no Norte não são, todavia esquecidas. Ainda vale lembrar que, se hoje se fala na integração com a Venezuela, vê-se que o interesse nesse país existia de alguma forma desde o Império. O Brasil assina com a Venezuela, em 05 de maio de 1859, um tratado sobre Limites e Navegação Fluvial cuja celebração foi complementada por vários protocolos adicionais. Com isso, como especifica o venezuelano Diaz Blanco (2009), restou à Venezuela a única zona de fronteira realmente demarcada, permitindo-lhe incorporar ao seu território nacional cerca de 4.000 Km<sup>2</sup>.

As questões fronteiriças, oriundas da má interpretação de diversos tratados ainda celebrados por Portugal e Espanha, são explicadas pelo fenômeno da sucessão de Estados. Como sujeito de Direito Internacional Público, por excelência,

---

<sup>32</sup> O cargo em questão equivale ao de primeiro-ministro do sistema parlamentarista monárquico que era vigente.

<sup>33</sup> A denominação oficial da Argentina entre 1835 a 1862. Não obstante ainda ser previsto em cláusula constitucional é mais comumente chamada pelo nome de República Argentina.

<sup>34</sup> Com este país, como lembra Goés Filho (2000), as fronteiras só serão demarcadas em 1909, já na gestão do Barão do Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores. Da mesma forma, quanto à presença de diplomatas brasileiros, deve-se lembrar como personagens históricos envolvidos no período da negociação fronteiriça: Alexandre de Gusmão (este ainda a serviço de Portugal), Duarte da Ponte Ribeiro e o próprio José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco.

<sup>35</sup> Nome oficial da Colômbia até 1863.

o Estado pode se extinguir, se dividir ou permanecer estático, quanto à sua existência. Tal fenômeno acentuou-se na época da independência das colônias europeias, na América e na descolonização da África na segunda metade do século XX.

Rege-se o fenômeno sucessório pelo chamado princípio da continuidade do Estado. Esse princípio tende a parecer com a lei física da inércia, não obstante a possibilidade ampla de mudanças geopolíticas, como foi lembrado acima. Dessa forma, o Estado tenderá a continuar a existir ainda que sob nova roupagem política, especialmente no que se refere ao seu território, como explica Rezek (2007).

É neste contexto que se encontra o caso de Brasil e Portugal, e dos demais países do Mercosul, com relação à Espanha. Após a independência brasileira, bem como das colônias espanholas, atuais estados da América do Sul, extraiu-se a partir da independência e reconhecimento internacional do Império do Brasil e posteriormente de sua república, a reivindicação de sucessão como forma de se garantir direitos em tratados posteriores. Esse expediente foi usado em momentos cruciais de nossa história diplomática quando se discutia o território

Alguns litígios armados ocuparam a diplomacia brasileira no século XIX e início do século XX. Sendo que a solução de muitos deles foi conseguida graças à atuação da arbitragem internacional.<sup>36</sup>Essas demandas de limites se resolvem na República-Velha (1889–1930). A ação do chanceler brasileiro, José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco é vital para se entender o primeiro período desta etapa, como no caso da disputa arbitral pela Região de Palmas ou Missiones e os conflitos na região amazônica. Cita-se também, como de relevância, a independência do Acre e posterior incorporação ao Estado Brasileiro.

Uma vez sanada esta dificuldade, atenta-se para as propostas de aproximação dos três países considerados como subpotências regionais. Esta ideia se inspirava na atuação do Barão do Rio Branco à frente do Itamaraty. Aqui, procura-se instaurar o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, assinado em 25 de maio de 1915, o chamado Tratado do ABC, levando às conversações entre a Argentina, o Brasil e o Chile. Seria uma das primeiras tentativas de integração, ao sul do Continente, ao ser assinado.

---

<sup>36</sup> Resumo cronológico do período republicano com relação à arbitragem internacional pode ser encontrado em <http://www.tna.com.br/historia.htm>.

Conduru (1998) atenta para as diferentes versões dadas para este plano ao longo da história: a) como espaço de concertação entre os países sul-americanos, sem que se colocasse contra os Estados Unidos (como a presente na análise de Ricupero e de Bueno; b) de oposição à hegemonia dos Estados Unidos da América, como pensa Moniz Bandeira. Conduru opta por uma explicação no sentido da hegemonia compartilhada da região, cabendo ao ABC o papel de garante da ordem da região.

Os espaços de diálogo com a América do Sul, não objetivaram, todavia, a existência de propostas de integração regional consistentes. Dados, trazidos por Chaibub (1985), demonstram que, ao longo do Império, gozou diplomacia brasileira, herdeira da diplomacia lusitana, de melhor espaço e reputação nos centros de poder mundial de sua época, leia-se a Europa do século XIX. Tal fato se justifica pela semelhança de forma de governos entre o Estado brasileiro e as Cortes Europeias de então. Na verdade, este argumento faz cair por terra uma noção idealista de solidariedade latino-americana. Na observação de Vaz (2002), foi justamente a república que jogou o Brasil na incerteza de uma “perigosa solidariedade”.

Essa prática mais realista da política do período não encontra expressão na leitura de alguns documentos e trabalhos escritos nesse contexto de início do século XX: um pensamento de matiz idealista, no qual transparece uma solidariedade americana.

Ainda nessa fase, persiste a visão de América do Sul como América Latina. Bonfim (1993) é flagrante, nesta linha de pensamento, no plano sociológico, como refletem seus apontamentos sobre os males da origem desta porção do continente. Vale constatar, em seu pensamento, o desenho de um quadro carregado de evolucionismo e de solidariedade com os vizinhos, como no caso dos conflitos por dívidas vencidas entre, de um lado, a Venezuela e, de outro, a Alemanha, Itália e a Inglaterra.

Basta ler a imprensa europeia – qualquer que seja – e refletir sobre o seu modo de encarar os atos das nações sul-americanas. Ainda há pouco, no conflito anglo-germano - venezuelano [...] todos foram acordes em condenar a pobre Venezuela. [...] e ninguém se demorava em dar os motivos dessa condenação: é uma *república sul-americana* – isto vale um libelo (BONFIM, 1993, p. 39, grifo do autor).

O autor explicava essa prática como preconceito dos europeus contra os latino-americanos. Ao Brasil e aos demais vizinhos, má-vontade e reclamações, não

piores por certo apoio político que estes recebiam dos Estados Unidos. Da mesma forma, Accioly (1945) ressalta a solidariedade da diplomacia brasileira para com as nações do sul do continente, evitando o Brasil participar de conferências onde se excluía as demais e negando a inclusão de certos temas em reuniões internacionais, como o caso da Doutrina Drago<sup>37</sup>.

Durante o período entre-guerras, tanto as tradicionais potências que agiam economicamente na América do Sul, (Estados Unidos e Grã-Bretanha), quanto às potências totalitárias passam de alguma forma a expressarem os seus interesses na região. Percebe-se que, para Eixo, a América Latina era mais uma frente naquilo que Vizentini (2003) chamou de desafios à ordem anglo-saxônica. Por outro lado, segundo Cervo (2007), a União Soviética encontrara uma maneira de sustentar as dificuldades econômicas que a revolução acarretara e também investia na região.

Na mesma época, o Estado Novo de Vargas torna o terreno fértil para a aparição de uma literatura sobre problemas brasileiros e um repensar sobre o Estado-Nação, como mostra a obra de Azevedo Amaral<sup>38</sup>. Os reflexos se dão na linguagem diplomática. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil, em um primeiro momento, permanece neutro, auferindo lucros durante todo o período de um lado ou outro das potências hostis. A entrada dos Estados Unidos na Guerra muda a situação e coloca o Brasil em relação privilegiada à Argentina<sup>39</sup>.

O pano de fundo dessa virada de posição é o processo de industrialização que necessitava de investimentos externos. Todavia, não era unânime a forma de se entender como este desenvolvimento iria se processar. Já, ao final do Estado-Novo, o debate entre liberais e desenvolvimentistas tem na querela entre Eugenio Gudín e Roberto Simonsen o seu ponto mais alto. O ano é 1944, e Perez (1999) observa que, se o último não tivesse desaparecido da cena político-econômica precocemente, teria visto as suas teses triunfarem ainda que travestidas de uma nova roupagem: o estruturalismo<sup>40</sup> cepalino, ou seja, o desenvolvido pela Comissão

---

<sup>37</sup> Cobranças compulsórias de dívidas contratuais entre os Estados. Refere-se o autor à II Conferência da Paz da Haia, época em que o Barão do Rio Branco era o chanceler brasileiro.

<sup>38</sup> A própria obra de Bonfim é resgatada e reeditada nessa época, sendo prefaciada por este autor, entusiasta de estudos sobre o Brasil.

<sup>39</sup> Este país se mantém neutro na 2ª Guerra Mundial.

<sup>40</sup> Bresser Pereira (2005) explica que os pesquisadores da CEPAL desenvolveram a crítica econômica da lei das vantagens comparativas, dando suporte teórico para a política de industrialização de viés estatal. Por outro lado, formularam a teoria estruturalista da inflação, daí a origem do nome pela qual a escola foi passou a ser conhecida.



Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entidade do âmbito da nascente Organização das Nações Unidas (ONU).

O período histórico e as perspectivas políticas a respeito do Estado Desenvolvimentista se confundem com a breve experiência histórica do momento democrático de 1946 a 1964, e o período dos governos militares do restante da década de 1960 a final da década de 1980. Nesse momento, como menciona Perez (1999), houve planejamento estatal, fomento à industrialização, proteção a quem aqui produzia através de capital nacional ou estrangeiro, bem como a participação direta do Estado na produção.

Percebe-se que, assim como no momento monárquico acima exposto, houve maior preocupação com a perspectiva sul-americana de relação do Brasil com os demais países do continente, bem como a necessidade de diálogo para a redução de tensões, em vários momentos com a República Argentina<sup>41</sup>.

As relações externas entre Argentina e Brasil caracterizam-se por um estado permanente de tensão e rivalidade até, pelo menos, a década de 70 do presente século. Principalmente a partir do final do século XIX, Argentina e Brasil passam a disputar uma posição de supremacia na América do Sul, influenciando inclusive nos outros países da região platina (HEINSFELD, 1996, p. 93).

Em pesquisa sobre as relações multilaterais, no aspecto pan-americano, logo após a Segunda Guerra Mundial, vê-se que a antipatia norte-americana com relação à Argentina foi clara. Esta última não aderiu aos Aliados e conheceu a tentativa de revanche do governo estadunidense contra a eleição de Perón, em 1946.

Cabe frisar que Perón, líder nacionalista, tal como Vargas no Brasil, o político argentino foi alvo de ataque por parte do Departamento de Estado. Tome-se o exemplo da publicação do chamado *Livro Azul*, no qual a diplomacia norte-americana tentava demonstrar ligações do candidato com as antigas potências do Eixo. O mesmo constava de um memorando do citado Departamento, em que o

---

<sup>41</sup> A relação Brasil-Argentina implica em momentos de tensão e distensão. As relações envolvendo o Uruguai no Primeiro Império e a Guerra contra Rosas ilustram esta perspectiva. Entre as várias contendas, mesmo durante períodos de aliança com a Argentina, houve desconfiança entre os aliados. Vê-se que o período histórico da Guerra do Paraguai contra a Tríplice Aliança, foi uma exceção curta no jogo geopolítico da região. Reavivada a disputa de interesses logo após a derrocada paraguaia, a questão sobre os limites estabelecidos no Chaco veio transformar o Brasil em advogado da causa territorial do país guarani. Já em 1890, apesar dos ventos de solidariedade republicana trazidos pela proclamação deste, a Questão de Palmas ou *Misiones* foi um aspecto de conflito importante, não obstante a solução negociada por arbitragem ante a não ratificação do Tratado de Montevidéu de 1890 que tentou bilateralmente resolver a questão. Sobre esta questão, pode-se citar HEINSFELD, 1996, p. 35-90.

então subsecretário Spruille Braden, um crítico do peronismo, expunha documentação que havia sido reunida à época em que era embaixador em Buenos Aires. O intuito, segundo a análise da documentação diplomática feita por Cervo (2007), era duplo: o de causar profunda comoção na opinião pública argentina e impedir a vitória peronista.

Nesse processo, ao ser divulgada, a documentação foi enviada às chancelarias dos países das três Américas como uma tentativa provocar antipatia à Argentina. Tentou-se provocar temor à população do país quanto ao provável isolamento a que o país seria submetido no caso do triunfo eleitoral de Perón. Entretanto, a estratégia política saiu frustrada e não logrou o apoio esperado, nem no resultado das eleições, nem nas manifestações das referidas chancelarias. Mesmo o pai do realismo nas relações internacionais, Hans Morgenthau, qualificou de um erro de avaliação política, como salienta Cervo (2007).

Pode-se citar, como exemplo dessas tensões, o fato de o Brasil não aceitar as pressões norte-americanas para um possível isolamento deste país das negociações que resultariam, em 1947, no TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), que passa a figurar em 1948 no âmbito da recém-fundada OEA (Organização dos Estados Americanos). Um aspecto a ser relevado, quanto a este episódio, é que o pensamento de figuras importantes da diplomacia brasileira passa a ser influenciado pela crítica norte-americana ao peronismo. Nessa linha de raciocínio, citam-se os chanceleres João Neves da Fontoura<sup>42</sup>, Vicente Rao<sup>43</sup> e Raul Fernandes<sup>44</sup>. Isso porque o dito documento se referia a uma tentativa peronista de reavivar o animus de uma reunião de países como a do antigo Vice-Reino do Prata, na qual a hegemonia política brasileira seria ameaçada.

O reflexo dessa situação vem pairar sobre os interesses de viés nacionalista do governo democrático de Getúlio Vargas. Vê-se que, neste governo, a aproximação com a América Latina, segundo Haffner (2002), fica pautada pela necessidade de se estabelecer um vínculo mais forte com a América do Sul. Essa política de aproximação visava ao aparo das arestas com a Argentina, fortalecer a

---

<sup>42</sup> Ministro das Relações Exteriores nos governos de Eurico Gaspar Dutra e Getúlio Vargas (de quem se torna opositor).

<sup>43</sup> Um dos Ministros das Relações Exteriores que serviram ao governo democrático de Getúlio Vargas.

<sup>44</sup> Ministro das Relações Exteriores nos governos de Eurico Gaspar Dutra (como interino), Café Filho e Carlos Luz.

liderança brasileira no hemisfério, como interlocutor junto aos Estados Unidos. De qualquer forma, também se pensavam em vantagens econômicas. O ex-chanceler Neves da Fontoura e a UDN<sup>45</sup> encararam com antipatia essa proposta. O antigo ministro passa a acusar Vargas de tentar construir um bloco de oposição aos Estados Unidos, o pacto ABC, que reuniria Argentina, Brasil e Chile.

Nesse sentido, cabe relatar que a situação criada, pelos fatos acima descritos, vem de encontro à pretensão de diplomatas brasileiros, como Oswaldo Aranha, que pretendia uma aproximação comercial com a República Argentina.

No governo de expressão seguinte, o de Juscelino Kubitschek, vê-se a proposta política da Operação Pan-Americana, a OPA, como um dos carros-chefe da política externa do presidente, buscando ajuda para o desenvolvimento. Procurou-se, também, interdependência do capital estrangeiro para fins de industrialização. Nas negociações dessa operação, os Estados Unidos viam uma maneira de deixar de lado a CEPAL, uma vez que a condução das negociações se dava no âmbito da OEA e não da ONU. Na OEA, havia preponderância da influência norte-americana.

O golpe militar de 1964 implanta uma política de perfil diferente, pelo menos em um primeiro momento, em relação à que vinha sendo adotada pelas últimas administrações – destacadamente da chamada Política Externa Independente –, a partir do Governo de Jânio Quadros. Todavia, o regime militar incorpora no plano interno o desiderato desenvolvimentista, com um viés nacionalista em boa medida. Dessa forma, apesar da derrocada de governos sul-americanos com tendências socialistas e a instalação de governos militares autoritários, o modelo desenvolvimentista continua, sem é claro, as influências de um desenvolvimentismo à esquerda.

É, no seu apogeu, que se veem atos que poderiam implicar em grandes entraves à integração regional. Como exemplo, o Estado se fortalece e, fomentados pela atuação do mesmo, são iniciados os preparativos para uma corrida nuclear com a Argentina, bem como a construção das obras de Itaipu que privilegiam interesses bilaterais entre brasileiros e paraguaios e não a integração multilateral como um todo. Esse é um período importante para o pensamento político brasileiro sobre a integração, pois a contento, a diplomacia soube evitar uma escalada bélica.

---

<sup>45</sup> União Democrática Nacional, principal partido de oposição ao Governo Vargas.

Por fim, demandando uma análise de opções norteadoras da política externa seguida pelo Brasil, vê-se necessário a discussão e exposição das ideias existentes sobre o tema, que acabam por auxiliar na compreensão de fatos históricos e de posicionamentos assumidos pelo Brasil ao longo do tempo até agora mencionado. Estas são necessárias para se entender pontos de inflexão para a política de integração regional.

Como ensina Pinheiro (2000) os paradigmas norteadores da política externa brasileira no século XX, podem ser divididos de acordo com duas visões básicas, a grosso modo. A primeira prioriza o eixo condutor da política externa com a maior influência da posição do Brasil frente aos Estados Unidos, cuja aproximação garantiria maiores ganhos e possibilidades de negociação. A segunda, em direção múltipla, ressalta a primazia e interesses brasileiros orientados para o mundo, buscando outros eixos de inserção e não apenas a aproximação com os norte-americanos. Desta forma, surgem momentos que se analisados à luz da importância conferida estrategicamente ao país norte-americano revelam-se americanistas (quando orientados para esta aproximação com os Estados Unidos) ou globalistas (orientados para o mundo, como opção ao referido acercamento estadunidense). Não necessariamente, a integração regional é deixada de lado dentro de um período americanista, como se verá no caso do Governo Collor em 1990-1992.

Dessa forma, com as qualificações necessárias, Pinheiro afirma que se estaria diante da seguinte situação cronológica do início do século XX a fins da década de 1980:

a) Períodos americanistas pragmáticos (1902-1945; 1951-1961; 1967-1974): quando a política externa voltou-se a uma perspectiva mais realista das relações internacionais, capitaneada pelo legado deixado pelo Barão do Rio Branco. Para esse paradigma, a aproximação com os Estados Unidos seriam dadas de forma instrumental, levando em conta uma matriz hobbesiana que admite o princípio da anarquia nas relações internacionais<sup>46</sup>;

b) Período globalista grotiano (1961-1964): calcado na ideia da Política Externa Independente, levando em conta a influência de Hugo Grotius, para o qual, não obstante a anarquia que reina nas relações internacionais, admite que o Estado ganhe em termos absolutos e não apenas relativos nas suas operações. Assim, o

---

<sup>46</sup> Como analista deste período, Pinheiro (2000) cita o diplomata Rubens Ricupero e a cientista política Alexandra de Mello e Silva.

Estado opera no plano externo não apenas por conveniência e prudência, mas também perseguindo a moralidade e a lei;

c) Períodos americanistas ideológicos (1946-1951 e 1964-1967): quando analisados, revelam uma correspondência com os governos dos presidentes Eurico Gaspar Dutra e Humberto de Alencar Castello Branco. O primeiro influenciado pelo início da Guerra Fria e o segundo pelo Golpe Militar de 1964. Em ambos, a necessidade da busca pelo reconhecimento aos regimes instalados (em Dutra, o democrático e em Castello Branco o autoritário), onde a necessidade de legitimação no plano externo foi traduzida como uma necessidade de maior aproximação com os Estados Unidos. Tais períodos estariam marcados por traços de idealismo e dotados de um realismo dito “ingênuo”<sup>47</sup>;

d) Globalismo Hobbesiano (1974-1990): Surge com o distanciamento entre os Governos brasileiro e americano, notadamente os encabeçados por Ernesto Geisel no Brasil e Jimmy Carter nos Estados Unidos. Sustenta-se na premissa de que o cenário internacional é pautado pela anarquia, dada à inexistência de um órgão supranacional capaz de exercer o papel de “Leviatã”. Assim, os estados tendem a operar seguindo o princípio da auto-ajuda, evitando a guerra de todos contra todos. Este paradigma abarca também o Governo Sarney.

Com relação ao momento vivido pela política externa à época dos governos de Fernando Collor<sup>48</sup>, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso tem-se, na visão de Pinheiro, um novo paradigma, chamado pela mesma de institucionalismo neoliberal<sup>49</sup>. As razões que possibilitaram a existência de um novo paradigma na área são dadas pelo esgotamento tanto do apoio recebido pelas forças sociais que antes poderiam sustentar uma política puramente americanista, quanto pela fragmentação diplomática do pós- Guerra Fria e consequente inviabilização de coalizões e do discurso terceiro-mundista que eram caros ao viés globalista. Nessa nova ótica, o Brasil, segundo a autora, passou pela ação de seus governos a segue uma linha que se revelava grotiana no plano internacional e hobbesiana no que tange à relação com os demais países da América do Sul.

<sup>47</sup> Pinheiro (2000) traz como analista do período a cientista política Alexandra de Mello e Silva.

<sup>48</sup> O período Collor revela uma aproximação ideológica com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se constrói o Mercosul.

<sup>49</sup> É importante salientar que a visão de Pinheiro, apesar de descrita neste trabalho, pode padecer de críticas quanto à melhor conceituação do paradigma defendido, bem como de uma qualificação melhor do ponto de vista histórico quanto à transposição do paradigma anterior para o institucionalismo neoliberal.

O institucionalismo neoliberal revelava a sua face grotiana, ao reconhecer o princípio da anarquia nas relações internacionais, mas aposta na possibilidade da existência de uma amenização da referida anarquia pela construção de instituições no plano exterior dos Estados. Daí a celebração adesão ou ratificação de tratados em diferentes áreas, como os direitos humanos, não-proliferação de armas nucleares, comércio e meio ambiente. Dessa forma, o país estaria se credenciando a participar de organizações e fóruns internacionais, garantindo assim a sua inserção na ordem internacional<sup>50</sup>.

Entretanto, na visão da autora, a face hobbesiana do novo paradigma é expressa pelo país na sua inserção externa regional. Neste plano, o Brasil optaria pela sua manutenção de *status quo*, de líder regional e levaria à rejeição pelo país de um aprofundamento das instituições regionais existentes, como as que possibilitariam uma supranacionalidade ao MERCOSUL ou mesmo a institucionalização do Grupo do Rio ou do G-12. Lembra-se que as instituições uma vez criadas e duráveis, podem incomodar aos interesses de quem pretende manter certa hegemonia do ponto de vista político. Isso porque, ao aderir às instituições, as potências sejam elas médias ou grandes, acabam por estarem constrangidas pela racionalidade das mesmas, perdendo a autonomia de atuação que lhe seria cara tendo em vista a trajetória tradicional de sua política externa.

Verifica-se a importância, ainda, da análise de Visentini (2004) para a compreensão do período estudado, se tomado como anteparo à realidade vivida em termos de política externa, no regime militar de 1964 a 1985, uma vez que esse período finda dentro do espectro temporal elegido como norteador do trabalho. Para este autor, o período citado, não obstante algumas possíveis lacunas, traduz a existência de uma política voltada para a multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média.

Esse processo, segundo Visentini, fez o Brasil acercar-se mais da própria América Latina, dentro da ótica consagrada por autores como Gerson Moura, de

---

<sup>50</sup> Pode-se inferir que com estas decisões, o Brasil mandava um recado ao mundo, sinalizando ao mercado que o país era confiável e apostava em uma estabilidade política que seria vantajosa a investimentos que nele aportassem.

autonomia na dependência das multilateralidades horizontal (Sul-Sul) e diagonal (Sul-Leste)<sup>51</sup>.

Por multilateralização das relações exteriores entende-se a busca de novos espaços, regionais e institucionais para além dos relacionamentos tradicionais (que não são interrompidos) de atuação política e econômica da diplomacia brasileira. Este processo de mundialização permite, na perspectiva da diplomacia brasileira, contornar uma dependência exclusiva face aos Estados Unidos, exercida no plano hemisférico. O principal fator propulsor deste processo consiste na confluência interativa de dois movimentos históricos: a crescente subordinação da diplomacia brasileira às necessidades do desenvolvimento econômico nacional, e a progressiva crise de hegemonia no sistema mundial a partir de meados dos anos 60 (VISENTINI, 2004, p. 10).

O citado movimento militar, coadunado com apoio civil, que derrubara Goulart em 1964, introduziu, como foi dito, um período chamado de americanismo ideológico com o governo de Castello Branco. Entretanto, essa orientação foi substituída pelo chanceler do presidente Costa e Silva (1967-1969), José de Magalhães Pinto, para uma diplomacia que ganhou a alcunha de *Diplomacia da Prosperidade*, não tão calcada na questão da segurança nacional e alinhamento hemisférico do governo anterior. Na prática essa política empreendia pontos próximos da Política Externa Independente, uma vez que seguia o clima de distensão entre Estados Unidos e União Soviética. Possibilitava, com isso, uma aproximação com os países do chamado Terceiro Mundo.

Uma percepção diferenciada teria o Governo posterior, de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), sob a égide do chanceler Mário Gibson Barboza. Ainda que sendo considerado um dos pioneiros do “terceiro-mundismo”, haja vista a abertura de embaixadas e de investimentos no dito Terceiro Mundo, a aproximação com os países da América Latina foi orientada pela gestão de Barboza de forma distinta. Percebe-se que o discurso oficial era dado sem a sem a incorporação da retórica terceiro-mundista, considerada inverossímil pelo chanceler, pois colocava alguns países como protagonistas e outros como meros receptores da História. Essa linguagem traduzia a visão do Brasil como uma potência, como se verá a seguir.

---

<sup>51</sup> Tratam-se das obras de MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980 e de WERNECK DA SILVA, José Luís. **As duas faces da moeda: a política externa no Brasil Monárquico**. Rio de Janeiro: Univerta, 1990. Ambas são citadas por Visentini, mas que não foram incorporadas a este trabalho sob pena de fugir da temporalidade pretendida.

A política de Castello Branco foi considerada subserviente demais ao Estados Unidos, enquanto que a de Costa e Silva, arrogante com relação aos mesmos e de latino-americanismo, multilateral para um país que se pretendia potência. Assim, a visão multilateral seria preservada para questões gerais da política internacional, enquanto que os interesses materiais da novel potência, solitária em suas aspirações, eram resolvidos pela bilateralidade tanto quanto possível, como no caso do eixo latino-americano.

Segundo os estudos de Visentini (2004), o governo Médici apresentava bem o caráter de nacional-autoritário, substituindo um nacional-populismo na esteira do poder. Enquanto o último apresentava um caráter social-reformista, com matriz empresariado nacional, o nacional-autoritarismo estava ancorado nas empresas estatais e no Tesouro Nacional, sendo socialmente conservador.

Nessa época, o Brasil passou a ter um Ministério da Fazenda forte, com o economista Delfim Neto em sua condução. A economia crescia na base de 10% ao ano até 1973, funcionando, como explica Visentini, em um tripé: I- as empresas estatais produziam a infraestrutura necessária; II- as indústrias transnacionais produziram os bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos; III- a indústria nacional ficaria responsável pela produção de insumos, tais como as autopeças, além de bens de consumo popular.

A poupança, voluntária ou não (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), garantia investimentos e o governo alimentava a ideia de um Milagre Econômico, ilustrando-o com obras públicas de magnitude, como a ponte Rio-Niterói e a Rodovia Transamazônica. Embora muitas dessas obras não tenham sido concluídas, como o caso da citada rodovia, estava formada uma base social de sustentação do regime, a partir de uma classe média técnico-liberal com potencial de consumo, ainda que com uma política de arrocho salarial.

No âmbito da política externa, seguindo a explicação do autor, ainda que tenham havido desavenças entre a Ministério da Fazenda e o Itamaraty, o ministro Delfim apostava em uma maior cooperação e aproximação com o dito Primeiro Mundo, apostando nos resultados do chamado “milagre”, como forma de atração de parceria privilegiadas. Por outro lado, prevaleciam no Itamaraty resquícios de uma ideologia pró-Terceiro Mundo, oriunda da visão Política Externa Independente.

No tocante à segurança, tanto o Serviço Nacional de Informações, quanto o Conselho de Segurança Nacional, estendiam as suas ações para a preservação do



que consideravam fronteiras ideológicas, baseada na Doutrina de Segurança Nacional, em tempos de Guerra Fria. Isso, na prática, demonstra que o Ministério das Relações Exteriores passou por um momento de indefinição relativa, dado o esvaziamento de suas funções.

Certo contorno a esse problema foi dado pela utilização da máquina pública, nos projetos de inserção internacional, dotando a política externa de Médici, alcunhada de *Diplomacia do Interesse Nacional*, de uma participação em projetos de desenvolvimento nos países da América Latina, em especial os de recorte sul-hemisférico. A partir de 1969, foi percebido um aumento compensador do número de exportações para os países da ALALC, apesar da posição deficitária do Brasil frente ao trigo argentino e o petróleo venezuelano. Viu-se conjugada, porém, a tensão com a eleição de governos de Esquerda, como o de Salvador Allende no Chile e a conivência com os golpes militares na região. Com isso, a política externa aproximava-se da dita base de sustentação social, sem descuidar dos parâmetros ideológicos da Segurança Nacional, levando caso a caso, bilateralmente, a sua condução.

É importante ressaltar que tais iniciativas eram promovidas essencialmente pelo **Estado e suas empresas**, e que ao longo do tempo foram aumentando universidades, centros de pesquisa e empresas como o BNH, Senai, Eletrobrás e Petrobrás, criando inclusive certo *know-how* para atuarem no exterior, como foi o caso particularmente da última. Assim, enquanto o crescimento interno, especialmente do mercado consumidor, não atingia a dimensão compatível às novas infra-estruturas criadas, elas eram empregadas para abrir novos canais internacionais e, através deles, acelerar o processo de desenvolvimento. No plano estritamente diplomático, tratava-se de uma forma criativa de inserção internacional de *low profile*, sem a necessidade de empregar recursos dispendiosos, bem como estabeleciam-se vínculos internacionais mais duradouros, inclusive com novas áreas como foi o caso da América Central.[...] Quanto à América do Sul, “tudo aconselhava um tratamento bilateral de país a país” (VISENTINI, 2004, p. 153, grifo nosso).

A percepção de que o Brasil deveria firmar-se como potência regional, sem, contudo, revelar uma hegemonia imperial estava assim posta em prática. O país emergiria como um líder regional devido a sua pujança econômica, demonstrando a sua preponderância política como um reflexo, uma espécie de subproduto de seu desenvolvimento.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Esta era a visão, segundo Visentini (2004), trazida por Roberto Campos, entre outros membros do Itamaraty.

Estava assim preparado o caminho que, de certa forma, norteou a política externa no ocaso do regime militar, a partir de um contexto de crise econômica mundial e do aumento da exigência por uma abertura democrática, como se verá a seguir.

## CAPÍTULO II – A DÉCADA DE 1980 E A INTEGRAÇÃO SOB O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

### 2.1 O ocaso dos governos militares com Geisel a Figueiredo: antecedentes próximos e o início da década de 1980

Para centrar-se na análise da integração regional da década de 1980, é imperioso ter em mente que se tem, no Brasil, o Estado com viés desenvolvimentista e que o grande impulsionador integracionista será o Governo Sarney. A análise das influências dos períodos de governos imediatamente precedentes é conveniente.

O governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), possuía uma peculiar visão de política Sul-Sul, que englobava a América Latina<sup>53</sup>, e do que se entendia por diálogo Norte-Sul. Nesse governo, ocorre o distanciamento com os Estados Unidos da América. Rompe-se, portanto, com um considerado “alinhamento natural” expresso por governos anteriores. A postura do governo, segundo Pereira (2003), levou o Estado brasileiro a procurar parcerias estratégicas com países capitalistas como o Japão e a então Alemanha Ocidental<sup>54</sup>.

Para os países de Terceiro Mundo, houve o reconhecimento da independência de países africanos, mesmo com orientação socialista, a condenação da política de *apartheid* sul-africana, o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China e parcerias com os países do Oriente Médio. Na década de 1970, no governo Geisel as Guianas Inglesa e Holandesa tornam-se independentes, tornando-se dois estados soberanos (Guiana e Suriname), sendo reconhecidas pela Brasil. É desta época também a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em julho de 1978.

Na formulação de política de comércio exterior, vale salientar, no que infere Saba (2002), a abertura de novas perspectivas comerciais, através de uma atuação universalista e com retomada de uma política externa independente e pragmática

---

<sup>53</sup> Todavia, ainda inexistente a ideia de uma resistente com relação ao desenvolvimento de energia nuclear.

<sup>54</sup> Importante salientar o acordo de cooperação nuclear de junho de 1975.

sob a gestão do chanceler Azeredo da Silveira<sup>55</sup>. O Brasil tentava se colocar aqui, na linguagem oficial, não como país hegemônico, mas como um protagonista qualificado, sendo que na formulação da política externa de Silveira, haveria a prioridade geográfica. Para um país que se distanciava, pelo menos no que tange ao volume de exportações, e na diversificação da pauta de produtos comercializáveis, havia a diferenciação dos padrões clássicos, apresentados por países em desenvolvimento. Faltava, todavia, a aplicação de uma política estratégica com a Argentina, como bem sabia o chanceler brasileiro. Spektor (2009) assinala que, na visão de Silveira, seria a da construção de outra perspectiva. Este tipo de visão expresso acima era o existente desde a época do Conselho de Estado do Império do Brasil e passara pelos escritos do Barão e do Visconde de Rio Branco, até o último embaixador brasileiro em Buenos Aires, antes do próprio Silveira, Pio Penna.

O problema central, dizia ele, era da Argentina no horizonte estratégico do Brasil. Tradicionalmente, a política brasileira no Prata estivera assentada sobre a premissa básica de que o mecanismo dominante nas relações internacionais é o equilíbrio de poder. Segundo esta visão, um grupo de países fracos, diante de um mais forte, tende a unir suas forças em uma coalizão anti-hegemônica. Essa teoria, aplicada ao caso brasileiro, previa que qualquer política ativista do Brasil apenas levaria os países sul-americanos a unirem-se contra os desígnios brasileiros. E a expectativa era que a coalizão fosse liderada pelo único país que podia ombrear com o Brasil na região – a Argentina (SPEKTOR, 2009, p. 65-66).

O então chanceler passa a conceber a possibilidade de aglutinação de demandas dos países fracos, através da atuação de uma potência média que os lideraria em demandas anti-hegemônicas. Dessa forma, o TCA, bem como as aberturas de créditos e projetos regionais com Uruguai (maior proeminência para o interesse de Geisel do que de Médici, o que acaba por favorecer Acordos acerca dos territórios lacustres compartilhados), Paraguai e Bolívia, tinham por objetivo a afirmação dos interesses brasileiros e isolamento da Argentina.

Um dos casos mais explícitos desta atividade foi da não obtenção de um acordo sobre construção da Usina de Itaipu, que já havia começado a ser negociada entre Brasil e Paraguai, ainda no Governo Médici. Entretanto, Visentini (2004) percebe que o país consegue aproveitar o fato de ser o fiel da balança entre os dois vizinhos de destaque.

---

<sup>55</sup> Ministro das Relações Exteriores no governo de Ernesto Geisel (1974 -1979).

Visentini (2004) verifica, ainda, uma manutenção do pragmatismo, quando analisado o relacionamento com a América Latina: compensaria o trato bilateral com as demais potências médias que tinham algo a oferecer, em detrimento do multilateralismo para com a região, o que assemelharia a política de Azeredo com a do chanceler anterior, Gibson Barboza. Outro exemplo da afirmação, além da Argentina, seria o incremento das relações com o México, deixadas de lado no Governo Geisel. Seriam acompanhadas de perto as afinidades geradas com as mudanças de governo no Peru, bem como a boa relação com a Venezuela, país que ao lado do México articularia de forma protagonista a criação da SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), acompanhado pelo Brasil, mas sem a primazia do multilateralismo.<sup>56</sup> Com relação à Bolívia, vale salientar ainda que permanece o interesse no gás natural e, com a Colômbia, a exploração do carvão, bem como uma posição conjunta no caso dos preços do café, visto que eram os donos das maiores plantações mundiais do produto.

No governo de João Figueiredo (1979- 1980), o Estado brasileiro assiste à situação ruim em que se encontrava, independente das chances de crescimento. Moniz Bandeira (2003) explica que a dívida externa eclodira no início da década de 1980 e podia se concluir que a situação social havia se deteriorado, sem que a riqueza produzida pelas políticas econômicas de governos anteriores pudesse ser distribuída em benefícios equânimes entre a população. Com isso, abriram-se campos para a possibilidade de se repensar perspectivas na condução da política do Estado brasileiro. Estas vieram acopladas, num contexto histórico posterior, como favoráveis à liberalização da economia e que implicaram na possibilidade de se negociar a integração.

Há uma distensão das relações com a Argentina, e o Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, que pôs fim à questão de Itaipu foi assinado em 19 de outubro de 1979. Pereira (2003) salienta, nesse contexto, a aproximação dos três países, fato impensável em momentos anteriores.

Digna de nota é ainda neste governo a ocorrência da Guerra das Malvinas. O conflito deu-se entre a Grã-Bretanha e a República Argentina, devido à reivindicação da soberania argentina pelo território insular, chamado pelos britânicos de Falkland.

---

<sup>56</sup> Seitenfus (2008) sintetiza a organização como parte do esforço em promover o desenvolvimento auto-sustentado e autônomo da região. Com sede em Caracas, o SELA dispõe de uma Secretaria, Comitês de Ação e um órgão pleno, o Conselho Latino-Americano, onde cada membro é representado, sendo este, de caráter consultivo.

Em 1982 a crise chegou às vias de fato e propiciou a derrubada da ditadura militar argentina. Neste último item, alguns autores como Magnoli (2007) colocam como marco decisivo as futuras perspectivas de integração, a posição brasileira de dar respaldo a reivindicação dos argentinos, dando suplemento no que confere à logística militar.

Em 1983, na cidade paranaense de Foz do Iguaçu, Figueiredo e o então presidente argentino general Reynaldo Bigone, assinam em 13 de janeiro, um contrato para a interconexão dos sistemas de energia elétrica de Argentina e Brasil, bem como é lançada a pedra da ponte<sup>57</sup> que ligaria os dois países. No âmbito político, o Brasil viria a aceitar em fevereiro de 1984, o pedido de prisão do líder do movimento peronista Montoneros<sup>58</sup>, Mario Firmenich, pelo governo civil de Alfonsín.

As condições externas sentidas pelo governo de Sarney no plano extra-regional já estavam desenhadas. Grava-se a crítica de Figueiredo ao protecionismo durante a abertura da 37ª Assembleia Geral da ONU de 1982, bem como a visita ao México, em final de abril de 1983, aonde ao lado do presidente Miguel de la Madrid, viria a novamente tecer críticas às políticas protecionistas de países desenvolvidos, através da chamada Declaração de Cancun.

Chega-se, também, à aproximação com os demais países latino-americanos com o chamado Consenso de Cartagena, o pensamento comum formado pelos mesmos no que tange à dívida externa, em maio de 1984. Há de se salientar, todavia, que Figueiredo não sinaliza para a efetiva cooperação comercial proposta pelo governo civil da Argentina.

No âmbito latino-americano, finda a atividade da já citada ALALC, surge a ALADI com novas perspectivas, o que vale lembrar. Saba (2002) explica que esta abandonou os padrões rígidos de prazos dados para a integração latino-americana. Desses, passa-se a uma flexibilização que previa a possibilidade de ajustes bilaterais na conformação de uma área de preferências. Continua a referência teleológica da antecessora, a de estabelecimento de um mercado comum latino-americano, construído em longo prazo e de forma gradual e progressiva, assim como prevê o seu tratado constituinte. Estabelece-se a possibilidade da celebração

---

<sup>57</sup> O gesto simbólico ali esboçado, bem como o aproveitamento deste por governos posteriores, será explanado a seguir.

<sup>58</sup> Movimento revolucionário argentino, que nutria um viés socialista, atuando através da guerrilha urbana, durante a ditadura militar argentina. Entre outros episódios, foram os responsáveis pelo sequestro e morte do general e ex-presidente argentino, Pedro Eugenio Aramburu.

de acordos parciais sub-regionais, que depois estariam abertos ao multilateralismo. Ou seja, poderiam ser realizados acordo que não envolvessem todos os membros da associação, desde que posteriormente fosse possibilitada a adesão dos demais. Era a implicância do princípio da convergência, garantidor de um aprofundamento da integração regional.

## 2.2 A transição para a democracia

No âmbito interno, tal como já preconizado pelo regime, a transição para a democracia se dá de forma lenta e gradual sob o controle das elites políticas dirigentes, explica Pereira (2003). Planejado pelo general Golbery do Couto e Silva, Ministro da Casa Civil, ainda no governo Geisel, a abertura política acabaria por incorporar conceitos presentes no discurso da própria oposição. Este é o caso do apelo à democracia, trazido inclusive no campo das discussões da Escola Superior de Guerra (ESG) e temperado pela Doutrina de Segurança Nacional.

Amparada pelo diploma legal da Lei de Segurança Nacional e pelo material oficial produzido na ESG, dá-se a tentativa de construir o parâmetro ideológico da abertura, optando pela garantia das “salvaguardas democráticas”, ou seja, por uma “democracia forte”, em oposição a uma democracia liberal. A possibilidade de abertura econômica, paralela à abertura política, segundo a compilação exposta por Pereira (2003), passaria pela concepção político-estratégica dos grandes centros industriais. Estes estavam imbuídos de ditames que seriam qualificados de neoliberais e seriam levados aos centros periféricos<sup>59</sup>.

A política externa dos governos civis que sucedessem aos governos militares não poderia fugir, neste ínterim, do quadro de transição apresentado: o de uma abertura democrática gradual (e controlada). Hirst (1985), ao analisar o quadro da redemocratização em conjunto com a atuação exterior do Brasil, salientava o programa do maior partido de oposição ao governo militar, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no que tange à política externa. O PMDB que lançara, ainda na campanha eleitoral de 1982, um documento partidário com várias

---

<sup>59</sup> Segundo Pereira (2003) isto explicaria o quadro que fora enfrentado pelo governo Sarney quando de sua posse.

propostas do partido, dava sinais de que o seu pensamento em pouco diferia da estruturação da política externa traçada, pelo menos no que tange ao último governo militar. Anexava de significativo, segundo a autora, apenas a normalização das relações com Cuba, no contexto latino-americano, associado à preocupação enfática com a autodeterminação dos povos e a democracia, na qual se condenava as práticas de desestabilização e interferência externa.

### 2.3 O momento presidencial de Tancredo Neves

O PMDB chega ao poder em conjunto com a Frente Liberal, dissidência dos apoiadores do regime militar, e viria a eleger o sucessor civil do regime<sup>60</sup>. A redemocratização oferece ao Brasil um episódio traumático: a morte do primeiro civil eleito presidente. Tancredo Neves, ainda que eleito indiretamente, representava simbólica e faticamente o fim de mais de vinte anos de governos militares. Ao falecer, ele deixa um ministério nomeado, o que incluía o Ministro das Relações Exteriores, Olavo Setúbal. O novo chanceler, como recorda Danese (1999), permaneceria por um ano à frente do Itamaraty, até a indicação do chanceler Abreu Sodré, que viria a conservar-se maior tempo à frente do cargo<sup>61</sup>.

Tancredo, em sua rápida incursão como presidente eleito, viria a fazer de forma também célere, aquilo que é chamado de diplomacia presidencial. Segundo

---

<sup>60</sup> Vale lembrar o processo de formação destas agremiações partidárias, já que as organizações políticas no interior dos Estados, entre estas os partidos políticos, acabam por influenciar as políticas exteriores. Nos anos do regime militar (1964-1985), vê-se que em outubro de 1965, com o Ato Institucional nº 2 (AI-2), extinguiam-se os partidos políticos existentes no período democrático inaugurado em 1946. Com o Ato Complementar de novembro de 1965, criava-se o partido de situação, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e o partido de oposição o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Este sistema bipartidário iria vigorar até 1979, quando da reforma partidária que restaurou o pluripartidarismo. Os dois partidos viriam a se fragmentar e duas principais agremiações surgem: o PMDB, de oposição, e o Partido Democrático Social (PDS) sucessor da ARENA. O último, por ocasião da sucessão presidencial, viria a cindir-se mais uma vez em 1984, dando origem esta sua dissidência, ao Partido da Frente Liberal (PFL). O PFL indica o vice de Tancredo Neves, o maranhense José Sarney, pela coligação chamada de Aliança Democrática. Sobre este período, ver Assis Silva (1992).

<sup>61</sup> A saída de Setúbal, oriundo da antiga ARENA, e membro do então PFL, deu-se em 1986 por sua necessidade de se descompatibilizar com o cargo de chanceler para tentar a indicação ao governo do estado de São Paulo. Antes disso, estivera ao lado de Tancredo Neves na fundação do Partido Popular (PP), que viria logo em seguida a fundir-se com o PMDB. A nota biográfica é inserida, com o intuito de corroborar com informações que serão presentes no decorrer do texto acerca da composição do governo Sarney, enquanto governo de transição.



Danese (1988), em seu “momento presidencial”, o presidente eleito realiza uma maratona de viagens. Assim, fez incursões pela Europa onde visitou Portugal<sup>62</sup>, Espanha e Itália (com passagem pelo Vaticano e o sul da França onde se encontrou com François Mitterrand<sup>63</sup>). Na América Latina, houve a passagem pelo Peru, México e Argentina. O ponto alto da vigem foi, contudo, a visita do presidente a Washington, onde foi recebido pelo presidente Ronald Reagan e pelo Secretário de Estado<sup>64</sup> Shultz. Paralelamente, Tancredo ainda discursaria na Organização dos Estados Americanos (OEA).

Ainda seguindo Danese (1999), pode-se retomar a mensagem de Sarney ao Congresso Nacional, datada de 1986, e dizer que esta foi a apresentação do Brasil, como nação democrática, ao mundo. Contudo, pode-se, no delineamento das linhas mestras da ação diplomática futura, e supor que Tancredo faria uma atuação menos participativa que Sarney com relação à política externa. Isso porque

Por exemplo, Tancredo, embora demonstrando grande vitalidade e disposição para viajar, não atribuíria prioridade elevada à política externa, preferindo deixá-la nas mãos do Itamaraty, que não deixava de elogiar e cuja política não cansava de referendar. [...] Na sua estréia internacional, Tancredo preferiu sempre ater-se aos cânones da chancelaria, evitando temas controversos como Cuba ou a dívida externa (DANESE, 1999, p. 371-372).

Ao fazer o cotejo com as reflexões de Hirst, vê-se que era levado a cabo, ainda que em partes, o esboçado nos programas de seu partido. Tancredo partia para a evocação dos princípios do direito internacional como o da não-intervenção<sup>65</sup>,

---

<sup>62</sup> Segundo o autor, a inclusão lusitana na programação da viagem revelava a visão de Tancredo como ainda marcada pela política externa dos anos de 1950, dando prioridade às relações com Portugal. Tancredo chega a receber título de *Doutor Honoris Causa* pela Universidade de Coimbra.

<sup>63</sup> O fato pitoresco desta passagem é o de que esta viagem não estava programada, mas sabendo da passagem do brasileiro pela Itália, o colega francês envia um avião para que o mesmo pudesse encontrá-lo. Danese (1999) interpreta o gesto como uma demonstração de interesse pelo Brasil. Pode-se inferir uma dimensão simbólica no caso, uma vez que se trata do encontro de um presidente socialista (dentro de uma democracia de cunho liberal), com o presidente encarregado de superar as ditaduras militares de direita. Soma-se a isso o fato de que a França, mesmo com de Gaulle, não mantinha, na Pós-Segunda Guerra Mundial e na Guerra Fria, uma postura de alinhamento pleno com os Estados Unidos, este, frequentemente acusado de ligação com os golpes militares na América Latina.

<sup>64</sup> Equivalente ao chanceler, o Ministro das Relações Exteriores, no caso norte-americano.

<sup>65</sup> Isto explica, ainda que em parte a alusão nos discursos ao Grupo de Contadora, formado por países latino-americanos em oposição à ingerência dos Estados Unidos na América Central e Caribe, em especial após a invasão de Granada durante o governo Reagan. Este, agregado ao grupo de Apoio a Contadora (formado por Brasil, Argentina, Peru e Uruguai), seria o gérmen do Grupo do Rio e da atual Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, a CELAC.

embora evitasse falar sobre Cuba<sup>66</sup>. A questão da dívida externa, dominante no contexto da mídia internacional sobre o Brasil parecia, por opção do presidente eleito, ter sido deixada a cargo das negociações do governo que findava, igualmente segundo Danese (1999). Dessa forma, encerravam-se os vinte e dois anos de um ciclo de governos militares, sem conhecer - se a fundo, a não ser por este “momento presidencial”, a probabilidade de mudança ou não das perspectivas do Estado Brasileiro no que tange à integração com a América Latina.

## 2.4 O governo Sarney<sup>67</sup>

José Sarney, o vice e sucessor de Tancredo na presidência do Brasil, defrontou-se com um período de crise econômica e com a obrigação de dar uma resposta a litígios comerciais internacionais. A respeito disso, Pereira (2003) mostra que esta necessidade fazia com que a política externa precisasse conciliar, neste momento, perspectivas desenvolvimentistas de cunho nacionalista, com a necessidade de apoio do exterior<sup>68</sup>. Em uma conjuntura de negociação comercial desfavorável, não só para si, como para demais países da América Latina, a opção seria a da aproximação com os países fronteiriços, em especial com os do Cone Sul e neste caso a Argentina.

Quanto à Argentina<sup>69</sup>, lembra Ayerbe (1998), que em 1985 a situação econômica piora vendo-se o fracasso do Plano Austral. Isso impossibilita uma retomada do controle da economia por parte do Estado argentino e gera

---

<sup>66</sup> A retomada de relações diplomáticas entre Brasil e Cuba dar-se-ia em 25 de junho de 1986, já no governo de José Sarney.

<sup>67</sup> Sobre a bibliografia usada neste ponto da dissertação, vale sinalizar que quando se refere aos relatórios e resenhas do Ministério das Relações Exteriores, a citação deve ser lida com cuidado para evitar confusão. Geralmente tais teus são publicados em momentos posteriores aos anos analisados, devendo o leitor ter em mente, que se procurou um viés cronológico para a feitura deste trabalho, priorizando uma sequência anual quando possível. A opção se justifica para mostrar avanços e entraves no processo de integração, as estratégias e mudanças de perspectivas do enfoque dado pelo Estado brasileiro.

<sup>68</sup> Que poderiam ver-se incluídas, ainda que paradoxalmente, na mesma urgência de contornar a crise econômica vivida, com a possibilidade de garantir desenvolvimento econômico.

<sup>69</sup> As citações sobre a Argentina não querem refletir uma fuga ao tema principal deste trabalho que é analisar o Estado brasileiro e a mudança de perspectivas ao longo de pouco mais de uma década. Todavia, a referência ao caso argentino é necessária para que se consiga compreender situações comuns aos dois parceiros, tanto no âmbito interno, quanto exterior.

preocupação com pactos sociais firmados. As dificuldades argentinas parecem mostrar que o país estava encurralado entre enfrentar o receio de que seus produtos não fossem tão competitivos quanto os brasileiros e a ausência de melhor perspectiva.

A Argentina, porém, não tinha outra opção, nem econômica nem política. Os EUA, com produção agropastoril similar à sua, nunca propiciaram um bom mercado para as suas exportações. A Grã-Bretanha, por sua vez, integrara a CEE, que passou a competir no mercado mundial de carne e cereais, oferecendo estes produtos a preços subsidiados. E a Guerra das Malvinas provocara o dissenso político tanto com a CEE quanto com os EUA, em virtude da ativa solidariedade que deram à Grã-Bretanha. Só restava à Argentina, por conseguinte, o caminho da associação com o Brasil (MONIZ BANDEIRA, 2003, p. 467).

Em 1985 o relatório anual do Ministério das Relações Exteriores, abria a sua edição com a seguinte colocação

Área prioritária da atuação externa do Brasil, as relações com os países americanos tiveram importantes desdobramentos em 1985. Nesse contexto, a América Latina e, em especial, a América do Sul construíram-se no ponto de atenção principal do esforço diplomático brasileiro (BRASIL, 1986, p. 07).

Como foi visto a atenção com a América Latina, em especial, América do Sul, já era alvo da preocupação desde o Império até os governos militares. De fato, o que muda será o tipo de desempenho do Estado, que se verá forçado, pelas contingências do momento histórico-político a mudar o tipo de atuação para com a região. O processo lento e gradual de aproximação, oriundo dessa forma de agir, implicaria no futuro na fundação de uma nova organização internacional.

Sarney inicia esta nova atuação estatal de forma marcante. Se situarmos um marco histórico-legal, este está em 29 e 30 de novembro de 1985, quando da inauguração da já citada ponte que passara a ligar a cidade brasileira de Foz do Iguaçu<sup>70</sup> a Puerto Iguazú na Argentina.

Por um lado, revela-se que a linguagem mudava, sendo que o universo simbólico<sup>71</sup> é explorado mais uma vez. Segundo Galvão Flores (2005), as iniciativas de “construção de pontes”, como a que na ocasião fora construída, significa a aproximação. De outra parte, significa concretização, já que a mesma era prevista

---

<sup>70</sup> No texto da Declaração de Iguaçu, coloca-se como ligação entre a cidade brasileira de Porto Meira e Puerto Iguazú a localização da ponte. Na verdade, Porto Meira é o bairro da cidade de Foz do Iguaçu onde está localizada a mesma.

<sup>71</sup> Ao se referir à simbólico, pode-se remeter às dimensões do agir humano, citadas por Bobbio (1998) como necessárias à compreensão da Ciência Política.

desde os governos militares. A Ponte Internacional da Fraternidade trazia consigo o nome de Ponte Tancredo Neves, o que, na visão corroborada pela autora, era uma ironia. Tancredo, ao chegar de sua viagem a Washington, percebeu, em fevereiro daquele ano, que na condição de presidente eleito, que não poderia radicalizar com relação à negociação da dívida externa. Amarrado a esta preocupação, não fizera nenhuma proposta concreta de aproximação ao presidente argentino Raúl Alfonsín, o que frustrara o mesmo, na opinião de cientistas políticos que observavam a situação<sup>72</sup>.

De prático uma série de acordos cooperativos é estabelecida. Na área de energia nuclear, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que consubstanciava os propósitos pacíficos dos programas de desenvolvimento dos dois países no campo nuclear. Na cooperação econômica, a Ata de Iguaçu, também chamada de Declaração de Iguaçu, que previa a integração econômica entre os dois países. Dispunha o documento, em seus artigos 19 e 20, a construção de uma Comissão Mista para a Cooperação e a Integração, nos seguintes termos

19. Para esse fim, decidiram criar uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, presidida pelos seus Ministérios das Relações Exteriores e Compostas de representantes governamentais e dos setores empresariais dos dois países, para examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração econômica. 20. Esta Comissão, que abarcará todos os setores suscetíveis de uma maior integração entre os dois países, será constituída no primeiro trimestre de 1986 e deverá apresentar, até 30 de junho próximo, um relatório aos dois Presidentes com as prioridades propostas para lograr um rápido aprofundamento dos vínculos de cooperação e integração econômica, especialmente no que se refere às áreas de complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento científico - técnico, comércio bilateral e com terceiros mercados (BRASIL, 2001, p. 01).

Na mesma Declaração, eram dadas as previsões de cooperação no âmbito energético, e externaram-se preocupações com a situação de crise econômica enfrentada. Foi citado o Consenso de Cartagena de 1984, revelando a percepção latino-americana sobre a mesma. O Atlântico Sul, na visão expressa, deveria ser área desmilitarizada, zona de paz e cooperação, longe do conflito leste-oeste<sup>73</sup>. Ainda citaram a crise centro-americana e a importância do Grupo de Contadora na sua resolução. Também exteriorizava o reconhecimento do Presidente Alfonsín, pela solidariedade brasileira na questão das Malvinas.

---

<sup>72</sup> É o caso de Mônica Hirst, na informação trazida por Galvão Flores (2005).

<sup>73</sup> Referia-se à Guerra Fria.

Além disso, era retomada a dimensão simbólica, as fronteiras, antes tidas como de separação, eram, neste universo de palavras e medidas políticas, preparadas para a ação estatal como instrumento de cooperação, parte da atuação governamental e da burocracia diplomática, ao sabor da necessidade dos Estados.

O passo seguinte vem na visita de Sarney à cidade de Buenos Aires de 28 a 30 de julho de 1986, com a assinatura da Ata para a Integração Brasil-Argentina<sup>74</sup>. Pereira (2003) salienta que se estabelece um programa de cooperação na economia, composto de doze protocolos. Estes versavam, principalmente, sobre bens de capital e estabeleciam que houvesse o favorecimento de condições preferenciais no intercâmbio bilateral entre os dois países frente a terceiros. Foi negociada uma lista comum de produtos a receberem estas condições. A importação de trigo argentino pelo Brasil foi acertada, bem como a cooperação de produtos alimentícios.

A respeito disso, salienta ainda Galvão Flores (2005) que este foi o ponto de partida para a feitura jurídica do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que viria a gerar 24 protocolos setoriais nos anos restantes do governo de Sarney. Segue-se a assinatura da Ata de Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento, datada de 10 de dezembro de 1986.

A mencionada questão do trigo é peculiar neste sentido e sempre mencionada na bibliografia consultada. Em análise do Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores (1985), em relação à exportação dos maiores produtos de base do Brasil, como o cacau no primeiro semestre daquele ano e principalmente o açúcar, vê-se que a sua seção de assuntos econômicos assinalava uma conjuntura pouco otimista dos mercados.

Ante a crise também enfrentada pela Argentina, o Relatório demonstrava que esta era a principal exportadora de trigo para os consumidores brasileiros, ao lado de Canadá e Estados Unidos. Os dois últimos, associados à Comunidade Econômica Europeia, eram tidos como grandes protecionistas. Dando prioridade ao trigo argentino, embora a renovação de três anos do fornecimento do cereal canadense viesse a ocorrer, viria a fazer com que o Estado brasileiro por privilegiasse na prática, o universo simbólico da solidariedade com os vizinhos,

---

<sup>74</sup> Refere-se aqui à Ata para Integração e Cooperação Econômica.

procurando um mercado interessante para o escoamento de demais produtos que são importantes, via exportação.

Somam-se às questões deste produto agrícola, aquilo que o Itamaraty define no mesmo relatório como áreas prioritárias para o Programa de Integração: os bens de capital, comércio, as empresas binacionais<sup>75</sup>, de investimentos, energia, serviços, tecnologia de ponta, assuntos nucleares, transportes, comunicações e siderurgia.

Ainda de acordo com o Ministério das Relações Exteriores, em seu relatório anual de 1986, editado em data posterior<sup>76</sup>, quanto à questão das ilhas Malvinas existiram posicionamentos significativos. Após incidentes envolvendo navios pesqueiros argentinos e aviões militares britânicos, houve queixas formais apresentadas na ONU e na OEA feitas pela Argentina. Relacionado a este problema está a criação em por parte da Grã-Bretanha, em 29 de outubro de 1986, de uma zona para conservação de pesca<sup>77</sup>, relatada em outros pontos deste documento oficial como zona de exclusão. Na sua dimensão de duzentas milhas se superpunha à zona econômica exclusiva sob jurisdição argentina.<sup>78</sup>

Revelando ação de uma solidariedade imediata, teve lugar uma reunião, em 02 de novembro de 1986, na cidade uruguaia de Punta del Este, com a participação dos chanceleres argentino, brasileiro e uruguaio, com o objetivo de analisar estas situações ocorridas durante o transcurso do ano. Da mesma forma, ainda em novembro, houve a realização da Sessão Extraordinária da Organização dos Estados Americanos, com vistas à decisão britânica, na qual o Brasil procurou ressaltar o papel de moderador na questão, apelando para a criação de um clima de confiança na resolução do litígio.

Por ocasião da 41ª Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas, o chanceler Abreu Sodré afirmou a posição brasileira de apoio à soberania insular da Argentina, enfatizando a disposição brasileira na solução pacífica e negociada do pleito. O Brasil se apoiava no reconhecimento da legitimidade argentina desde 1833,

---

<sup>75</sup> É interessante inferir aqui a lembrança da já citada Usina de Itaipu, outrora motivo de controvérsias sobre a sua posição estratégica para com o território argentino.

<sup>76</sup> 1988.

<sup>77</sup> A Argentina negociava concessão dos direitos de pesca com a Bulgária, Polônia e Coréia do Sul, bem como já havia concedido os mesmos à então União Soviética.

<sup>78</sup> Na redação oficial do Ministério das Relações Exteriores, em seu relatório, a reunião descrita a seguir foi mencionada na seção concernente aos assuntos de âmbito bilateral. Tal fato evoca a prioridade com que é visto o parceiro argentino, não obstante a participação uruguaia. O Brasil, em sua linguagem oficial mais uma vez se colocava simbolicamente ao lado da solidariedade latino-americana, relatando a zona de conservação de pesca como zona de exclusão.

na ideia da Zona Desmilitarizada do Atlântico Sul, alvo de paz e cooperação, e na valorização da ONU para a resolução do conflito. Daí decorria o apoio brasileiro para o cumprimento da Resolução da ONU de 03 de abril de 1982, firmada pelo Conselho de Segurança.<sup>79</sup>

Com relação ao Uruguai, salienta-se que são assinados acordos<sup>80</sup>, em agosto de 1986, quando da visita do então presidente Julio Sanguinetti a Brasília, à semelhança dos firmados com a Argentina. Este posicionamento se dá através da Ata de Cooperação Econômica Brasil-Uruguai. O Ministério das Relações Exteriores (1988) descreve esta visita como uma retribuição da visita de Sarney ao Uruguai, a sua primeira como chefe de estado e de governo. Os acordos assinados previam a possibilidade do comércio livre de mais de mil produtos, na fronteira entre os dois países, sendo estes, provenientes da área primária, em especial. Ao lado disso, colocaria-se a estimulação da ampliação e diversificação das trocas bilaterais, através de produtos não tradicionais como os do setor automobilístico, bem como a prestação de serviços. Assim, incentivaria-se a reativação da economia uruguaia, com a expansão de produtos negociados e a possibilidade de investimentos em conjunto.

Danese (1999) lembra que o ano de 1986 é o ano que o presidente uruguaio passa a participar ativamente das reuniões encabeçadas pelo colega brasileiro e argentino. Esta é ainda, segundo o Itamaraty, a época de realizações das reuniões de subcomissões para desenvolvimento conjuntos das regiões fronteiriças, como parte de uma política para a integração de regiões limítrofes<sup>81</sup>.

Já, no ano seguinte, o Uruguai reiterara a posição de se juntar cada vez mais ao processo de integração. Registra-se, pelo Ministério das Relações Exteriores, em 1987, intenso processo de diálogo entre as autoridades executivas, sendo que, em

---

<sup>79</sup> Trata-se da exigência do Conselho da retirada de forças armadas argentinas das ilhas, ao lado da exigência da cessação de hostilidades e da exortação para que a Grã-Bretanha e a Argentina buscassem soluções diplomáticas para as suas diferenças. O Brasil participava como convidado para o debate da questão, sem direito a voto, ao lado dos latino-americanos, Paraguai, Bolívia e Peru.

<sup>80</sup> Registra-se o Protocolo de Expansão Comercial (PEC) e o Acordo de Alcance Parcial nº35, que propunham a diversificação do intercâmbio bilateral, como instrumentos de expansão de produtos negociados e de ampliação tarifária no que tange às preferências recíprocas.

<sup>81</sup> Os dados trazidos pelo Ministério das Relações Exteriores (1988), referem-se à II Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, reunida entre 26 e 27 de julho de 1986. Também foi reavaliado para posterior execução o Projeto Jaguarão, dentro da Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, com a possibilidade das barragens de Talavera e Passo do Centurião.

maio deste ano, Sarney é convidado a participar de uma reunião de trabalho com os colegas argentino e brasileiro na capital uruguaia.

No âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica, foi realizada por ocasião da visita de José Sarney à Argentina, em julho de 1987, a assinatura de protocolos relativos à Cultura, Administração Pública e Moeda Comum<sup>82</sup>. A visita do presidente brasileiro ao Centro Atômico de *Pilcaneyéu* é salientada como marco histórico na área da política nuclear, por expressar a confiança mútua entre os dois países. Tratava-se de instalações nucleares secretas. Galvão Flores (2005) relata que os jornais argentinos, como *O Clarín*, celebraram a visita, como a primeira vez que um chefe de estado tinha acesso a uma usina de enriquecimento de urânio a convite de outro. A partir daí, a abertura recíproca de programas nucleares assume caráter dado por definitivo, segundo a autora.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (1989), ainda mereceu ser digna de nota em 1987, a ampliação das ações relativas a bens de capital, o trigo<sup>83</sup>, comércio em geral, fundo de investimentos binacionais, energia, biotecnologia<sup>84</sup>, transportes terrestre e marítimo e a área de comunicações. Foram ressaltados, pelo relatório do Itamaraty, os princípios do realismo, gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e não-especialização produtiva ou comercial, no que tange ao Programa de Integração entre os dois países.

Em 06 de abril de 1988, pela Ata do Alvorada, é formalizada a vontade uruguaia de aderir a um projeto de integração com os dois vizinhos. Este documento, chamado de Decisão Tripartite nº 1, previa o esforço das três nações para a integração, elegendo os transportes terrestres como o melhor setor para o processo integrativo. No mesmo ano, a 29 de novembro, Sarney e Alfonsín, na presença do presidente uruguaio Julio Sanguinetti, assinam em Buenos Aires o Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento Brasil-Argentina.

---

<sup>82</sup> Esta receberia o nome de “gaúcho” e permitiria o comércio bilateral sem a necessidade do uso do dólar norte-americano.

<sup>83</sup> Dada a importância deste bem, já exposta em outros pontos deste trabalho, registra-se que o próprio Ministério das Relações Exteriores (1989), considerou importante em 1987, a extensão da validade do protocolo do trigo, assinado dentro do Acordo de Integração Econômica Brasil-Argentina. Este novo compromisso previa que a o Brasil adquiriria até o biênio 1992-1993 em até 2 milhões de toneladas anuais do cereal da Argentina.

<sup>84</sup> Registra-se que o próprio Ministério das Relações Exteriores (1989), considerou importante em 1987, dentro do Programa de Integração Econômica Brasil-Argentina, a inauguração do Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia. Esta abertura se deu por ocasião da visita do secretário argentino da Ciência e da Técnica, Manuel Sadosky, em conjunto com o ministro brasileiro da Ciência e Tecnologia, Renato Archer (06 e 07 de abril de 1987).



Sinalizava o mesmo a implementação de um Mercado Comum entre os dois países em um prazo de dez anos. Pereira (2003) explica que o Uruguai manifestaria a sua adesão ao tratado, tão logo iniciasse mudanças internas que adaptariam o país às decisões já firmadas, desde 1985, por argentinos e brasileiros e da quais resultaram em vinte e três protocolos até então.

## 2.5 A eleição de Collor

A possibilidade de eleições livres, por voto direto e secreto, evidenciou em 1989, o desgaste dos governos civis mais importantes do Cone Sul. Fato este comprovado pela eleição de Carlos Menem, ex-governador da Província de *La Rioja*, na Argentina, pelo Partido Justicialista (peronista), de oposição à União Cívica Radical, de Alfonsín. Todavia, este fato não interrompe o processo integrativo. Pouco mais de um mês após a sua posse, Menem se encontra com Sarney e Sanguinetti na cidade de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul (agosto de 1989). Em novembro do mesmo ano, seria eleito por voto direto o brasileiro Fernando Collor de Mello, que se tornara opositor a Sarney e membro de um partido pequeno<sup>85</sup>, todavia com discurso que se considerava renovador das concepções estatais.

Estas questões servem, ao lado da exposição histórica até então feita, para um balanço do governo de José Sarney. Este governo vivera perspectiva a etapa considerada por Saba (2002) como a fase pragmática do integracionismo latino-americano, a fase em que se abria a percepção de que o isolamento entre os Estados implicava em uma má resolução dos problemas enfrentados econômica e politicamente. Da mesma forma, não se podia tentar um processo que englobasse um empreendimento ambicioso, que congregasse a todos os países latino-americanos em um esquema único de integração, por exemplo.

Quanto à integração, como ideia esboçada na estratégia de superação dos problemas enfrentados pelo Estado brasileiro, resta uma última análise da conjuntura vivida, na qual o enfraquecimento do multilateralismo no âmbito das

---

<sup>85</sup> Após anos de militância na ARENA e posteriormente o PDS, Collor passou pelo PMDB, para em seguida passar à oposição no recém fundado e até então inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional, o PRN, com o qual defendeu um discurso considerado neoliberal e preconizador da reforma do estado.

negociações internacionais, por parte dos Estados mais ricos e suas organizações, permeou o período de governo estudado.

Como exemplo do primeiro item de agenda de problemas a serem enfrentados, vê-se a questão da negociação da dívida externa que associada à inflação excessiva corroía a popularidade do governo brasileiro. A necessidade de apoio econômico de potências exteriores se revestiu da má vontade, dado os fracassos do Plano Cruzado e de demais planos econômicos subsequentes. As relações com banqueiros credores e com o Fundo Monetário Internacional (FMI) também pioraram devido à moratória do pagamento dos juros da dívida externa no período do Ministro da Fazenda, Dílson Funaro. Esta medida foi tomada em 20 de fevereiro de 1987 e suspensa em dezembro do mesmo ano.

O apoio à tecnologia e à indústria, com viés de um Estado dirigente e desenvolvimentista pode ser visto na política para incremento da informática. Foi causado dissenso entre o Brasil e as potências capitalistas, em especial com os Estados Unidos, pela reserva de mercado para os computadores brasileiros. A ideia gozava de apoio interno, mas foi amplamente questionada pelos Estados Unidos da América em diversas oportunidades. Para tanto, vários foram os modos, como explica Pereira (2003):

a) por pressões impetradas pelos Estados Unidos dentro do GATT<sup>86</sup> em outros setores, como da indústria farmacêutica, e sobretaxas de importações de produtos brasileiros;

b) pela imposição de retaliações comerciais e convocação de reuniões diplomáticas para a negociação dos incentivos brasileiros à indústria local;

c) por pressões feitas pelo Executivo do país, como se salientava nas manifestações do então presidente Ronald Regan, corroborando as sanções

---

<sup>86</sup> Paralelamente à criação da ONU, ainda ao final da Segunda Guerra Mundial, o entendimento anglo-americano sobre a necessidade de se estabelecer um sistema capaz de promover o livre movimento de bens e capitais de forma multilateral, procurou se firmar através da cooperação internacional. Com esta finalidade, foi negociada a criação das chamadas instituições de *Bretton Woods*: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como se previa a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). Entretanto, esta última proposta, nunca chegou a se concretizar devido à falta de interesse dos Estados Unidos, que emergia como maior potência comercial do planeta. Não havia, nesse país, a intenção de restringir a sua soberania no tocante ao comércio internacional. Diante da impossibilidade da criação da OIC, o GATT, que é a sigla inglesa para *General Agreement on Tariffs and Trade*, o acordo geral sobre tarifas e comércio, foi adotado como uma iniciativa que promoveria a liberalização progressiva do comércio internacional via rodadas de negociação entre os países membros. O acordo passou a ser na prática o órgão de condução do comércio mundial, via a atuação do seu secretariado, antes da criação da Organização Mundial do Comércio.

comerciais impostas e classificando a política brasileira como prática desleal de comércio.

Não obstante as implicações e tensões do momento vivido, havia a tentativa brasileira de relativizar a situação, ao menos na linguagem oficial. O Ministério das Relações Exteriores (1988) registrava em seu repertório de posições brasileiras em política externa, que o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Ministro Interino das Relações Exteriores, classificava como artificiais as hostilidades entre os países na área de informática. Dissera por ocasião da XI Reunião Plenária do Conselho Empresarial Brasil - Estados Unidos em junho de 1988, que esta se dava, não obstante a confiança mútua e a credibilidade que o governo vinha construindo neste âmbito. Estavam elas a prejudicar ainda mais, na visão do embaixador, as exportações brasileiras. Segundo ele as retaliações norte-americanas contra o Brasil, estabeleciam-se em cifras que superavam em muito os prejuízos alegados.

Na mesma linha, o Ministério das Relações Exteriores (1988) ainda trazia a palavra do chanceler Abreu Sodré, que sintetiza a visão do governo brasileiro, em um momento já de distensão, mas onde aparece a questão do esvaziamento das discussões multilaterais. O argumento de defesa da soberania estatal que se pode ser visto, via a evocação da independência legislativa

A moldura jurídica multilateral e o respeito às legislações nacionais não podem ser substituídos pelo unilateralismo retaliatório como solução de problemas comerciais e econômicos. O Governo brasileiro acolheu, portanto, com satisfação, a recente decisão das autoridades norte-americanas a propósito de medidas previamente anunciadas em relação à política brasileira de informática. No espírito de diálogo e de boa-fé que desejamos preservar em nosso relacionamento com os Estados Unidos, consideramos que este passo constitui fator de tranquilidade no comércio bilateral e contribuirá para um maior esclarecimento de cada parte (ABREU SODRÉ, 1988, p. 284).

Somaram-se a este problema a questão da não assinatura do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Não obstante à distensão da corrida nuclear com os argentinos, a ascensão brasileira na matéria não era bem vista pelos países capitalistas centrais, em especial os Estados Unidos. O Brasil conquistara em 1987 o domínio total do processo de enriquecimento de urânio, como anunciado pelo presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, Rex Nazaré. Pereira (2003) lembra ainda como dado importante, a visita de Richard Kennedy, embaixador do Departamento de Estado dos Estados Unidos em março de 1988. Ante a negativa brasileira em assinar o tratado, explicou que a existia a opção norte-

americana em não pressionar o Brasil no tocante à assinatura. Entretanto, complementou dizendo que a lei de restrições estadunidense seria aplicada no que tange exportação de materiais e equipamentos nucleares ao Brasil.

A argumentação oficial brasileira seria expressa nas palavras do chanceler Abreu Sodré, que confirmava o compromisso brasileiro com a proscrição de armas nucleares na América Latina e no Caribe, firmada pelo Tratado de Tlatelolco de 1967. Afirmando a existência de vizinhos amigos, e do fato do Brasil estar situado na zona de mais baixo dispêndio militar do mundo da época, manifestou as objeções brasileiras, não à referida proscrição, mas sim à estruturação do TNP

Parece-nos repetitivo e tautológico acentuar o forte descompasso entre os princípios projetados em 1965 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e os que vieram a ser adotados pelo Tratado de Não-Proliferação de 1967. O caráter discriminatório do TNP na definição dos direitos e obrigações dos Estados – Partes e ineficácia desse instrumento em conter seja a proliferação vertical das armas nucleares, seja a disseminação geográfica desses arsenais são evidências históricas, que dispensam qualquer esforço probatório (ABREU SODRÉ, 1988, p. 01).

Sarney criaria, ainda neste ano, o Conselho Superior da Política Nuclear. O Conselho que seria o responsável pela formulação da política brasileira de energia nuclear. Ocorreria a extinção da Nucleobrás, substituída pelas Indústrias Nucleares do Brasil (INB) e a transferência das Usinas de Angra II e Angra III para o âmbito da competência da Eletrobrás. Embora o aparente progresso e interesse no setor, como viria a salientar Pereira (2003), diante das pressões internacionais, o Banco Mundial, passaria a considerar a Usina de Angra III inviável economicamente.

Com a situação esmiuçada, ainda que brevemente, pode-se sintetizar que o momento vivido pelo Estado brasileiro era delicado do ponto de vista econômico. Tinha peculiaridades negativas, como as citadas oposições à política nuclear e à informática, dificultando o plano do diálogo com as potências centrais da economia mundial. Situação similar era vivenciada pelos Estados vizinhos, que também vivenciavam a abertura democrática. Isso ensejava uma visão mais distendida no signo da solidariedade entre os sul-americanos e veio a favorecer o que viria a ser chamado de momento pragmático de integração regional.

Não se pode perder de vista o momento histórico. Estas tensões com o “centro” citadas acima, favoreceram da mesma forma as tentativas de reparação pautadas no plano interno. Neste aparece uma visão favorável a reformas e ajustes estatais. No plano externo coadunariam com desenhos de integração mais

ambiciosos como os que seriam traçados por Collor e Menem. Se ainda não se podia falar em reforma do Estado no governo de José Sarney, a construção do Mercosul se insere neste período histórico, ainda que desenvolvida, de outra forma, nos governos posteriores.

Anos depois, Sarney fez uma reflexão a respeito do que seu governo projetara como ideia de integração, criticando os sucessores

[...] a Ata de Iguazu foi um primeiro passo na criação de um mercado comum. Não era a zona de livre-comércio, mas a criação de um mercado comum. Nosso modelo era o europeu e dele derivava. Um modelo no qual as coisas não se restringissem à área econômica. Estabelecemos um prazo de dez anos, com integração por setores, *step by step*, para não haver retrocesso. [...] Certamente me perguntarão: “Onde o projeto fracassou?” Talvez tenha fracassado no que se refere a uma posição demagógica, quando Menem e Collor, então presidente do Brasil, resolveram implantar a tarifa zero e transformar o mercado comum numa zona de livre-comércio, cujos objetivos se esgotavam numa união aduaneira (SARNEY, 2003, p. 178).

Ao concluir esta etapa do estudo a ser desenvolvido, concorda-se com Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) para os quais a política desenvolvida de 1985 a 1989 vem a ser uma política de desenvolvimento para a qual tinha grande importância o mercado interno ampliado.

Marcado por outro viés estratégico de desenvolvimento, bem como de uma nova assimilação de um universalismo em termos de política externa, que viesse a inserir o país em um jogo competitivo e globalizado, a década de 1990 viria a conhecer o paradigma da autonomia pela integração (com o mundo globalizado), na visão dos autores. Este surgiria em oposição ao paradigma da autonomia pela distância, tomado pelo governo Sarney, na condução de sua política externa.

Com base em estudos anteriormente realizados por Gelson Fonseca Junior, Vigevani e Cepaluni (2007) fazem a seguinte descrição do que entendem por este paradigma:

Definimos sinteticamente: (1º) “autonomia pela distância como uma política de não aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno: conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a autonomia do Estado Nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, p. 283, 2007).

Não obstante, os mesmos reconhecem que o ensaio para o novo paradigma estava dado pela própria absorção e evolução liberal dos parâmetros que vinham

norteando as negociações ocorriam na mesma época da Rodada Uruguai do GATT. Este é o contexto que beirava à globalização que seria vivida na referida década de 1990.

O referido paradigma da autonomia pela participação pode ser associado ao que outros autores denominariam de matriz neoliberal na política externa brasileira, dado o contexto da época vivenciada: o da reforma estatal liberalizante.

## **CAPÍTULO III – A DÉCADA DE 1990 E A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA NEOLIBERAL**

### **3.1 O paradigma neoliberal**

A definição de neoliberal gerou controvérsia conceitual e principalmente contestação. Redundou em discursos negativos ou positivos, conforme a defesa ou negação da sua implementação, tanto na política interna quanto na política externa. O aparecimento do neoliberalismo é tido como fruto da retomada conceitual e crítica de pressupostos liberais do início do século XX. Dá-se em um contexto de oposição às ideias de John Maynard Keynes que viriam influenciar a participação/intervenção estatal na economia, como meio da promoção do bem-estar social, num modelo de Estado que ficou conhecido pela expressão inglesa *Welfare State*.

O Estado de Bem-Estar Social teria defensores de distintos matizes conforme a sua execução em diferentes países, mas conheceria os seus rivais analíticos nos pensadores que aderiram ao neoliberalismo. Reis da Silva (2009) sintetiza o processo de construção histórica neoliberal, a partir das análises de Perry Anderson. Toma-se a obra “A caminho da Servidão”, do economista austríaco Friedrich Hayek, como a influenciadora das propostas neoliberais a partir de sua publicação em 1944.

Em 1947, a convite de Hayek, tem início na localidade suíça de Mont Pélerin as reuniões de uma sociedade que seria batizada com mesmo nome e que congregaria pensadores como Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig Von Mises, entre outros.

Da proposição de ideias à assunção das mesmas como práticas de governo com vistas à adequação estatal, transcorreram mais de trinta anos, até as vitórias eleitorais de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha (1979), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) e Helmut Kohl na então Alemanha Ocidental (1982). O mesmo Reis da Silva, ainda situa governos de centro-esquerda, como o de Felipe González na Espanha (1982-1996), como uma versão do neoliberalismo.

Collor seria, no Brasil, o primeiro presidente a ser identificado com estas propostas e a sua atuação como líder novel poderia ter causado dúvidas quanto à

identidade de uma proposta de integração regional no âmbito da política externa. Diz-se que ele é influenciado por aquilo que passaria à história como Consenso de Washington, o conjunto de medidas econômicas traçado na capital norte-americana em fins de 1989, em especial oriundas do receituário macroeconômico do britânico John Williamson,<sup>87</sup> com apreço de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Silva e Gonçalves (2005) traduzem os pontos acordados no “consenso” nos dez itens a seguir:

- I – eliminação dos déficits públicos por meio de rigorosas disciplinas fiscais;
- II - criteriosa priorização dos gastos públicos;
- III - reforma tributária para a desoneração dos setores produtivos;
- IV - abertura do mercado financeiro;
- V - flexibilização do regime cambial com base na referência externa (ou seja, o câmbio de mercado);
- VI - abertura do mercado às exportações;
- VII - captação do capital estrangeiro para financiamentos diretos;
- VIII - privatização de empresas estatais;
- IX - desregulamentação da economia;
- X - adoção de critérios de proteção da propriedade intelectual.

A prática orientada pelos itens expostos terá, por parte da literatura especializada, como a concretização para a América Latina do ideário neoliberal. Similarmente a Luis Fernandes, Reis da Silva (2009) tem a divisão do neoliberalismo dada por duas correntes, a primeira ideológica (radical e ortodoxa) e a segunda mais pragmática (e que foi verdadeiramente colocada em prática<sup>88</sup>). O programa neoliberal se traduz por três pilares: privatizações (reversão de nacionalizações), desregulamentação de atividades econômicas e sociais e reversão dos padrões de proteção social do Estado.

A execução de políticas liberais na América Latina ocorreu de maneiras diferentes de um país para outro. Encontrou apoio, em casos como o do Brasil, na

---

<sup>87</sup> Torna-se referência sobre o tema para a América Latina a obra deste economista intitulada “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*” datada de 1990.

<sup>88</sup> Daí a necessidade de se diferenciar políticas estatais de princípios doutrinários, que não necessariamente coincidem.



necessidade de uma contenção da crise da dívida externa e da superação da “década perdida” de 1980.

Reis da Silva (2009), ao analisar as rupturas e continuidades com o anterior paradigma desenvolvimentista da política externa brasileira, percebe que, na década de 1990, surge uma nova orientação da política externa. Através da ação da diplomacia, procurou-se construir inovação também na imagem do Brasil. O país passa a se creditar como líder regional, buscando aproximação com os países desenvolvidos e inserção na ordem global. A vulnerabilidade externa, de que o país era vítima, seria minimizada por estas estratégias.

Aqui surge o país com o perfil de potência média, tal qual expresso por Sennes (2003). Países como o Brasil tendem a atuar em fóruns internacionais e multilaterais sem, contudo, pretenderem ficar atrelados sob influência direta das grandes potências. No plano regional, as potências médias tendem a reproduzir o papel de influência e presença bem marcadas, tal como as grandes potências executam em nível global. É importante, também, salientar que, nesta época, o Brasil passa a demonstrar interesse em ocupar uma vaga no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Chegava ao fim, com a aplicação neoliberal, o modelo de desenvolvimento da industrialização via a substituição de importações, que havia pautado a política brasileira *lato sensu* ao longo da segunda metade do século XX. Naquele modelo, houve a prevalência de uma preocupação de caráter mais nacionalista e defensora da soberania estatal. O neoliberalismo veio devido a isto, a ser paradoxalmente considerado o inimigo do nacionalismo no Brasil. O contrário acontecia em países como os Estados Unidos e em alguns Estados da Europa.

Tal fato contribuiu para um realinhamento das posições da direita e da esquerda, fazendo com que a segunda assumisse o papel de “defensora da nação”. São estas redefinições que explicarão, por exemplo, no realinhamento e rupturas no âmbito das forças armadas.<sup>89</sup>

Na política externa, o neoliberalismo apesar de se estabelecer, segundo a literatura especializada, como norteador de um novo paradigma, guarda alguma conexão com pensamentos associativistas da Política Externa Independente. Neste caso, o associativismo aproximava-se dos Estados Unidos. Porém, no caso do

---

<sup>89</sup> Tradicionalmente, a postura nacionalista alinhava as forças armadas a setores conservadores de países como o Brasil.

paradigma da política externa dita neoliberal, a aproximação se dará não apenas com este país ou com os demais países ricos, sobretudo, com as instituições e o sistema econômico e político defendido no pós- Guerra Fria.

Em ambas as correntes, todavia, a ideia da cooperação internacional ia sair fortalecida, via a criação de instituições internacionais. Esta seria a viga mestra do pensamento brasileiro sobre as relações internacionais, durante a citada década de 1990. Pensa-se, aqui, no ponto de equilíbrio para o desenvolvimento, que como já salientado, é um vetor importante da política externa do Brasil. Assim, os processos de integração, apareceriam não como fins, mas como meios para se chegar ao mesmo.

Por outro lado, o neoliberalismo produziria o rompimento com a visão de centro e periferia, substituídos pelo conserto da globalização, através da unificação proposta pelas estruturas transnacionais do capitalismo. Esta adequação acabaria por fazer superar a instabilidade econômica, acabando com a inflação e outras mazelas. Para o que poderia ser chamado de seu “idealismo”: diminuiria aqui o papel do Estado, pregar-se-ia a abertura de mercados, vindo à tona a ideia de um novo “Renascimento”, confiante nas “circunstâncias imperantes” da interdependência global, que produziria um novo mundo com regras mais justas e benéficas, multilateralmente negociadas. Esta era a visão que seria desenvolvida na linguagem de Fernando Henrique Cardoso e de seus chanceleres. Contudo, segundo Reis da Silva (2009), o próprio Cardoso se daria conta das insuficiências do modelo e proporia o conceito de globalização assimétrica como se verá posteriormente.

### 3.1.2 O Governo Collor

Eleito pelo jovem PRN, Fernando Collor assume o país com uma inflação galopante e com o discurso de modernização do Estado. Combinado com medidas impopulares, os seus planos econômicos que fracassam. Seu primeiro Ministro das Relações Exteriores será o jurista mineiro Francisco Rezek. O início das reformas regulatórias, no Governo Collor, ocorre no mesmo momento em que no plano

histórico mundial se assiste à dissolução da União Soviética e à supremacia das ideias políticas e econômicas do pólo ocidental.

Na retomada do momento histórico estudado, é importante dizer que a construção de um projeto novo de integração não é efetuada apenas por este presidente brasileiro, mas também pelo argentino, Carlos Menem. As reflexões sobre a complexidade do período devem agregar a construção de um novo cenário global dado o fim da Guerra Fria e o início de uma etapa de acelerada globalização, onde os mesmos Estados protagonistas da integração podem ser citados.

Neste novo cenário internacional o gradual sucesso do projeto da União Europeia (UE), o surgimento de um processo de globalização lastrado na ampliação do poder das grandes empresas mundiais hegemonização da ideologia neoliberal e da diplomacia econômica internacional, juntamente com a emergência do novo quadro político sul-americano pós-regimes militares e com a consolidação dos processos de democratização, viabilizaram um projeto regional e possibilitaram o amadurecimento do movimento de aproximação e cooperação entre os dois países –chave da região: Brasil e Argentina (GUEDES DE OLIVEIRA, 2001, p. 22).

No íterim das reformas, surge a nova proposta de integração regional. Não se pode olvidar que a mesma ocupa também um papel prático na liberalização dos mercados e da economia<sup>90</sup>.

Na visita que faz a Washington, no início de seu mandato, segundo o Ministério das Relações Exteriores (1990), Collor pretende por fim às disputas comerciais com os Estados Unidos. A suspensão dos subsídios à indústria de informática, bem como o chamamento ao capital estrangeiro, aliado ao incentivo às importações são tidas como formas de desenvolver a competitividade e como estratégia de desenvolvimento. Foram sinais claros desta mudança de rumos adotados e por uma concepção de Estado considerado mais enxuto. Pode-se inferir, portanto, uma maior aproximação com os Estados Unidos.

A América Latina, entretanto, mesmo com a mudança de governo, não deixava de ser lembrada desde o primeiro momento. Dizia Collor em seu discurso de posse

A tradição de amizade, de esforço em relação à paz regional, de cooperação e diálogo serão reforçadas. Daí a crescente importância do processo de integração latino-americana, que pretendo aprofundar sistematicamente em meu governo. Penso que a integração é passo

---

<sup>90</sup> Jaguaribe (2005) expressa que nas condições atuais, mesmo um novo desenho para um novo modelo nacional – desenvolvimentista, passa por uma questão de integração regional, sem olvidar da necessidade da cooperação e do livre-comércio.

obrigatório para a modernização de nossas economias e, portanto, condição para que a América Latina possa juntar-se aos protagonistas deste momento de mudança no cenário mundial. A integração latino-americana vai deixando de ser um sonho para ser uma realidade tão concreta quanto fecunda. O desenvolvimento econômico e social de toda a região há de aproximar ainda mais nossos povos irmãos fortalecendo o regime democrático por eles escolhido (COLLOR DE MELLO apud AZAMBUJA p. 65).

A percepção que seria conduzida pelo Estado Brasileiro, durante esta época, podem ser percebidas, como explana Azambuja (1990), nos termos de entendimento de que existiam diferenças de desenvolvimento e dimensão econômica entre os países que compunham a ALADI e que enfocavam a América Latina como um todo. Para tanto, partia-se da análise de que a década de 1980 fora para a referida região uma “década perdida”<sup>91</sup> do ponto de vista econômico. Os projetos de integração deveriam então contemplar a abertura das economias, marcadas por um contexto de competitividade, partindo de nova racionalidade e orientada por princípios de maior eficiência. Haveria então, um aprimoramento, uma modernização dos parques produtivos nacionais, com abertura setorial e seletiva. Aproveitar-se-ia a flexibilização jurídica dada pelo Tratado de Montevideu de 1980, que implicaria em reflexos institucionais compatíveis com a realidade almejada.

Era necessário, na implementação deste projeto, que se realizasse um chamamento ao empresariado, estabelecendo áreas prioritárias de ação, seja por iniciativas bilaterais ou por grupos de países com potencial para o desenvolvimento de projetos de infra-estrutura, energia, transportes e comunicações entre eles.

Esta proposta vem, como se diz, coadunar com o espírito do período tanto interna quanto externamente ao país. Novamente, captando um trecho de discurso do presidente Collor, quando da recepção do então presidente chinês em Brasília<sup>92</sup>, evidencia-se as suas propostas gerais como novo presidente

Meu projeto de modernização do Brasil significará a busca de ganhos de produtividade e de maior eficiência mediante nova inserção do país na economia mundial. Procuraremos aproveitar todas as oportunidades de nosso interesse no plano comercial e financeiro, dispendo-nos, em contrapartida, a abrir o nosso mercado à maior competição externa. Estou seguro de que o Brasil já pode marchar para a experiência da abertura de

---

<sup>91</sup> Esta menção é por várias vezes tomada também pelo presidente Collor, como registra o Ministério das Relações Exteriores (1990) por ocasião do discurso de Collor ao Congresso Argentino em sua primeira visita àquela nação, em 06 de julho de 1990 e por ocasião do Tratado de Assunção de 1991.

<sup>92</sup> Refere-se à visita do presidente da República Popular da China, Yang Shangkun, ocorrida em 18 de maio de 1990.

sua economia, convencido dos benefícios que trará tanto ao aprimoramento de nossa indústria como aos consumidores brasileiros (COLLOR DE MELLO, 1990, p. 06).

Aqui emergem os signos liberais da eficiência e da concorrência, tomada como competição a ser tratada no plano externo, em uma lógica de abertura econômica, o que redundaria em uma necessidade de ajuste do Estado. O Itamaraty passa a ressaltar em suas publicações, aspectos que eram levados à execução e que denotam este viés político. Como pontos tocantes do início do governo, alguns são registrados como relevantes para a integração Brasil-Argentina.

O Ministério das Relações Exteriores (1990) anotou que a primeira visita de Collor ao exterior, como presidente, foi à Argentina. Como marco histórico desta visita, é assinada a Ata de Buenos Aires, em 06 de julho de 1990, que previa o estabelecimento de um mercado comum entre os dois países até 31 de dezembro de 1994. A estrutura orgânico-funcional do acordo previa a existência de um grupo técnico-político, o Grupo de Trabalho Binacional para a conformação do Mercado Comum, formado por Chanceleres, Ministros da Economia<sup>93</sup> e Presidentes dos Bancos Centrais de ambos os países. Denominado nos textos oficiais de Grupo Mercado Comum, seria subordinado à Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento celebrado ainda nos Governos Sarney-Alfonsín.

Nessa mesma data, era celebrado em Buenos Aires o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto para as Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas. Fora lançada nota à imprensa, ainda antes da visita, salientando que o edital da construção da licitação da Ponte Rodo-ferroviária sobre o rio Uruguai, ligando pelo lado brasileiro a cidade de São Borja à vizinha argentina de Santo Tomé, seria feito em regime de concessão, portanto sem ônus estatal. O comunicado oficial, assinado pelos dois presidentes, dava conta de que este passo era decisão comum de fundar a integração em obras concretas.<sup>94</sup>

Nesse mesmo comunicado conjunto, ainda traz o Ministério das Relações Exteriores, a constituição e instalação da Comissão Parlamentar estabelecida no

---

<sup>93</sup> O Ministério da Fazenda fora extinto por Collor, como se verá a seguir. O governo criou em seu lugar um único ministério para a área econômica, englobando também o Ministério do Planejamento.

<sup>94</sup> Repetem-se situações similares no universo da linguagem. Novamente se faz a integração, simbolicamente do gesto político com a construção de pontes. Desta vez com chamamento à iniciativa privada.

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, estendendo ao âmbito dos Poderes Legislativos, a possibilidade de participar do processo de integração, em caráter consultivo. Contaria com doze legisladores de cada país com mandato de dois anos. São salientados ainda como questões de cooperação: a) a integração da indústria automobilística; b) a cooperação nuclear para fins pacíficos; c) a preocupação com o meio ambiente, em especial de coordenação de trabalhos para a então futura ECO 92<sup>95</sup>; d) o apoio à cooperação bilateral sobre a Antártida; e) o combate ao narcotráfico; f) no âmbito da Bacia do Prata, apoio à construção da Hidrovia Paraguai-Paraná. Enaltecia-se, também o Acordo de Previdência Social e fazia-se uma previsão de estudo da chamada “Iniciativa para as Américas” lançada em 27 de junho de 1990 pelo presidente dos Estados Unidos, George Bush<sup>96</sup>.

A Iniciativa, para as Américas, construía a posição estadunidense no pós-Guerra Fria, para o Continente Americano. Revelava-se, assim, uma tentativa de manutenção de influência sobre a área considerada aliada tradicional e que se sustentava por três pilares principais: Criação de uma zona hemisférica de livre comércio, negociação para a redução da dívida externa da região e uma proposta para o aumento dos investimentos na América Latina e no Caribe. Esta área seria posteriormente planejada com o nome de Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

Nova linha de discurso liberalizante viria em 12 de julho de 1990, como registra o Ministério das Relações Exteriores (1990). Os presidentes de Brasil e Argentina se alinhavam através de nota conjunta, aos projetos de eliminação de subsídios da agricultura como condição indispensável para a liberalização do comércio internacional, ao apoiarem em conjunto, a Declaração de Houston, emitida ao final da Reunião do Grupo dos 7<sup>97</sup>, na cidade estadunidense de mesmo nome.

---

<sup>95</sup> Refere-se à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente que viria a ser realizada no Brasil em 1992. Esta conferência mostrava mais um ponto de inserção do Brasil, avocando a si responsabilidade com o tema da proteção ao meio ambiente que ganhara espaço na agenda internacional.

<sup>96</sup> Refere-se ao Governo de George H. Bush (1989-1993).

<sup>97</sup> Grupo que reunia na época os países mais ricos e industrializados do mundo, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão. A partir de 1997, foi oficializado o convite à Rússia, na Cúpula realizada em Denver nos Estados Unidos. O grupo passaria então a se chamar G8.

Nela se fortalecia a visão liberal que deveria prevalecer na Rodada Uruguai do GATT.<sup>98</sup>

Entre 03 e 04 de setembro de 1990, ocorria a primeira reunião do Grupo de Mercado Comum Brasil-Argentina, na qual seria afirmada a necessidade no menor prazo possível da coordenação e harmonização das políticas macroeconômicas entre os sócios. Constituíam-se a feitura de grupos técnicos de assessoramento de trabalho do órgão e previa-se a reunião de todos os acordos comerciais existentes em um Acordo de Complementação Econômica. Uma vez instituído, este acordo passaria a aplicar uma margem de preferência mínima de 40% à totalidade de produtos regulados num prazo de dois meses. Havia a possibilidade de exceções, que não chegariam a 20% dos mesmos, bem como uma possibilidade de salvaguarda. Por fim, previa a necessidade de definição um cronograma de redução de tarifas: automático, linear e semestral, prevendo alcançar uma tarifa zero em dezembro de 1994.

Outrossim, no que tange à política nuclear, ocorre a Declaração sobre política Nuclear Comum de 28 de novembro de 1990, revelando a posição argentino-brasileira quanto à energia nuclear, num contexto de superação da Guerra Fria e de afirmação da consolidação da paz na Europa. A Resenha de Política Exterior do Brasil, revela o discurso oficial de Collor em Foz do Iguaçu

A Declaração que acabamos de firmar merece, como poucas, ser qualificada de histórica. Inicia uma nova fase nas relações bilaterais no domínio nuclear, abre negociações conjuntas com a Agência Internacional para a Energia Atômica e aponta para a implementação plena do Tratado de Tlatelolco. [...] Com este documento damos o passo conclusivo para a completa superação de qualquer veleidade de competição entre nossos países no campo nuclear. Ele vem coroar o processo que começou com a Declaração conjunta sobre a política nuclear de 1985, firmada nesta mesma cidade (COLLOR DE MELLO, 1990, p. 41).

Ainda digno de nota em 1990, vê-se no âmbito bilateral o protocolo de nº12 da Ata de Integração Econômica Brasil-Argentina. Seria lançado o protótipo de um avião, o CBA 123, que era oriundo de um projeto de construção de aeronaves feitas em conjunto pelos dois países.<sup>99</sup> Além disso, no plano da infra-estrutura<sup>100</sup>, é

---

<sup>98</sup> Há de se notar a proximidade do discurso, que não obstante assumir a defesa de países mais distantes do centro da economia mundial adotavam aqui uma postura liberal ao celebrarem a não-interferência econômica dos Estados no mercado, através de subsídios.

<sup>99</sup> Para tanto houve a presença do então chanceler Domingo Cavallo em São José dos Campos, estado de São Paulo.

celebrado acordo de liberalização e facilitação do transporte de carga e sobre transporte rodoviário.

A aceleração do processo de integração se dá em 1991, com a assinatura de um Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul, que passaria a ser chamado de Mercosul. Reunidos em 26 de março, os presidentes da Argentina e Brasil, somavam-se ao presidente uruguaio, Luis Alberto Lacalle Herrera e ao paraguaio Andrés Rodríguez<sup>101</sup>, para a celebração deste marco institucional na cidade de Assunção, capital do Paraguai. O discurso de Collor, cuja transcrição embora longa, será recortada nos trechos considerados mais elucidativos, enfocará novamente a orientação e os signos presentes no espírito do tempo que como se disse, passara a nortear o Estado brasileiro de então.

Este encontro que hoje celebramos constitui marco de indiscutível significado na história de nossos quatro países e da América Latina. [...] Ao concluirmos este Tratado, reafirmamos a inabalável vontade política dos Governos da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e do Brasil de somar esforços na tarefa solidária de construção de sociedades mais prósperas, mais justas e convictamente comprometidas com as liberdades essenciais e o regime democrático, sociedades atentas sempre à necessidade do desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente. [...] São bases sólidas, a nos ampararem solidariamente na busca de respostas comuns e efetivas aos desafios que se assomam no horizonte da ordem econômica internacional. Nossos Governos vêm enfrentando com galhardia esses desafios. Temos empreendido reformas internas corajosas de redefinição do papel do Estado, de aperfeiçoamento das instituições democráticas, de resgate da capacidade produtiva, de estímulo às forças de mercado, de abertura ao exterior, de modernização econômica, com ênfase particular à melhoria crescente do nível de vida de nossos povos (COLLOR DE MELLO, 1991, p. 31).

Completava Collor, ainda em seu discurso, total apoio às iniciativas integracionistas amparadas no Tratado de Montevideu de 1980, o referido constituinte da ALADI, afirmando que o Mercosul não constituiria uma área econômica excludente, mas sim seria um espaço econômico acessível e complementar dentro do espírito de cooperação e intercâmbio de grupos e países latino-americanos. Era a possibilidade de complementações da economia, uma opção da modernidade, segundo o presidente. Enfocava que o mundo passava por

---

<sup>100</sup> É interessante notar que o governo Collor, enxugou o número de ministérios a exemplo da economia, colocando a infra-estrutura (transportes, minas e energia e comunicações) em uma única pasta.

<sup>101</sup> Rodriguez substituíra ao ditador Alfredo Strossner e fora confirmado no cargo via eleição. Defendia ele também pressupostos liberais na economia.



um agigantamento do processo de transnacionalização das relações internacionais o que implicava em dificuldades a serem transpostas.

Sabíamos que numa conjuntura internacional em tantos capítulos adversa, a conta do ressurgimento extemporâneo de barreiras comerciais, práticas protecionistas e medidas discriminatórias no sentido Norte-Sul, a alternativa mais recomendável era a viabilização do que, aqui, na capital paraguaia, estamos concretizando, para a surpresa dos pessimistas, mas para a grandeza e a prosperidade dos nossos países (COLLOR DE MELLO, 1991, p. 32).

Sintetizando a postura perante as iniciativas tomadas pela ALADI, é válido transcrever o trecho relativo da nota distribuída à imprensa, na mesma data

O Tratado é aberto à adesão, mediante negociação, de todo país membro da Associação Latino-americano de Integração (ALADI), desde a data de sua entrada em vigor. No entanto, por força de incompatibilidade técnica (por exemplo, na definição de uma tarifa externa comum), os membros da ALADI que participarem de associações extra-regionais ou outros esquemas de integração sub-regional somente poderão aderir cinco anos após essa data (BRASIL, 1991, p. 280).

No Brasil e na Argentina, pode-se concluir as perspectivas de governo na direção do Estado davam sinais de mudança também com esta opção de integração. Desde a citada eleição presidencial de Fernando Collor, em fins de 1989, estabelece-se uma espécie de aproximação ideológica com o vizinho argentino quanto aos campos de necessidade de reforma do Estado e liberalização da economia<sup>102</sup>. A condução da ala Partido Justicialista (peronista) liderada por Carlos Menem ao poder representou a vitória dos setores liberais<sup>103</sup> deste partido, em detrimento do bloco de viés social-democrata dentro do peronismo, representado por Antonio Calafiero, ex-governador da Província de Buenos Aires. Foi também a derrota da União Cívica Radical, que sob a liderança de Alfonsín havia se aproximado de uma visão mais social-democrata, inclusive da Internacional Socialista.

As mudanças, na política doméstica, refletem na maneira como é percebida a relação entre os dois Estados e ajudam a entender que, em um contexto de reforma estatal, a diminuição da máquina pública interferia também no processo de

---

<sup>102</sup> Dentro do espírito já explanado, tido por neoliberal e prevalecente à época.

<sup>103</sup> Ayerbe (1998) lembra que enquanto iniciava sua atuação como candidato, Menem expressava discordância com a ideologia do liberalismo e se referia a Perón como um dos ícones do pensamento dos Países Não- Alinhados. Houve uma mudança de posição, em relação ao pragmatismo liberal, quando eleito.

negociação da integração. Como recorda Marques Moreira (2001), os países da América Latina estavam empenhados nessa readequação, passando inclusive pelo número de ministérios a serem extintos ou criados. A questão da economia trazida pelo autor faz um esboço emblemático sobre o tema: no México, sob a égide do secretário (que equivale, neste caso mexicano a ministro) Pedro Aspe, foi unificada a Fazenda e o Planejamento.

A Argentina, por sua vez, unificou na gestão do ministro Domingo Cavallo os Ministérios da Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio, Agricultura e Obras Públicas. Assim, foram unificados “poupadores e gastadores”, podendo-se inferir uma intenção de racionalidade e eficiência no trato público.

No caso brasileiro, houve a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com a indicação de Zélia Cardoso de Mello para o posto. O autor supracitado, Marcílio Marques Moreira, diplomata de formação, servia como embaixador nos Estados Unidos, quando a política econômica até então adotada por Collor, incapaz de conter a inflação e escândalos pessoais envolvendo a ministra, levaram à sua demissão. A sua nomeação fez com que uma nova equipe econômica fosse montada, na qual muitos nomes viriam a compor o futuro governo de Fernando Henrique Cardoso. Da mesma forma, a nomeação de Celso Lafer como chanceler viria a contar com o apoio de Moreira.

O interessante, nesse contexto, é que o rol de negociadores da integração regional, seja pela tradicional importância econômica, pertinente a qualquer processo integrativo, seja pela expertise do ministro, foi alvo da agenda ministerial ao lado de demais temas como o descongelamento de preços e do pagamento das parcelas da poupança que haviam sido retidas no plano econômico do governo.

Cronologicamente, o segundo assunto que surgiu na nossa agenda foi o Mercosul. Mais até a Argentina do que o Mercosul. Marcos Azambuja me procurou, pois os argentinos estavam muito preocupados com a política cambial, a política monetária etc. A equipe assumiu dia 16, e no dia 18 tivemos uma reunião com Domingo Cavallo no Rio. Passamos um dia no Copacabana Palace, fechados lá, para não haver desaguisados. Desde então, mantive uma relação muito estreita com Domingo Cavallo, até hoje. Era muito importante que os dois ministros se entendessem, e foi muito bom isso ter acontecido, pois desde o início houve uma total harmonia com a Argentina. Era muito importante também procurar identificar os futuros problemas que poderiam surgir nos nosso relacionamento (MARQUES MOREIRA, p. 282-3, 2001).

Ao tomar esse caso, em que a Fazenda e o Itamaraty são novamente alvo de análise, pode-se dizer de forma ilustrativa que a questão da reforma da burocracia é

interessante quando coadunada com a visão de política externa. Saindo de uma visão tradicional, da burocracia racional-burocrática, a administração gerencial de feição liberal traria a promessa, segundo Figueira (2011), de construção de canais de interlocução com o cidadão, partindo da horizontalização de estruturas e da descentralização decisória. O objetivo desta ação seria a maior autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e finanças, além do controle de resultados, tendo por base um plano de metas com incentivo à criatividade e implementando novos sistemas de gerenciamento.

No caso acima, fica a observação de que um estudo mais detalhado sobre o tema, que explanasse acerca das arenas disputadas pelo mesmo (caracterizado ao longo do tempo pelo insulamento burocrático) versus os interesses de demais setores da burocracia brasileira, com a possibilidade de contentamento de cada um de acordo com a observância de seus interesses, ainda demanda realização no tocante específico do discurso sobre a integração regional.

O que se observa na realidade, [...] é que as burocracias, na maioria dos casos, superaram seu papel de meros implementadores de políticas e passaram a ter um papel relevante na formulação e no processo de decisão. Um dos grandes argumentos que sustentam essa visão é o aspecto informacional, o alto grau de *expertise* das burocracias especializadas e a complexidade das questões que dificultam a atuação dos políticos na tomada de decisão, que passam a depender das informações técnicas disponibilizadas pela burocracia (FIGUEIRA, 2011, p. 40).

Ainda de interesse, é importante analisar aqui, o contexto da política internacional vivida no momento e em etapas de imediato subsequentes, para sinalizar o alcance de medidas políticas entre os países envolvidos na discussão integracionista.

No que tange à intervenção militar iraquiana no Kuwait, por exemplo, e a posterior anexação daquele país pelo Iraque, houve uma posição brasileira distinta da que se percebeu por parte dos argentinos. Esta foi uma diferença considerável, ainda que não uma divergência animosa. A posição brasileira se deu no plano da retórica diplomática, com a condenação da intervenção militar dada em 02 de agosto de 1990, o ulterior não reconhecimento da anexação do Kuwait, em 09 de agosto do mesmo ano e a suspensão das atividades da embaixada brasileira, no território daquele país em 15 de agosto.

Quanto às resoluções tomadas pela Organização das Nações Unidas, o bloqueio econômico autorizado pela Resolução 661 do Conselho de Segurança do

mesmo órgão, foi apoiado pelo Brasil, uma vez que a ajuda humanitária para a população civil, ainda não parecia necessária. Nas palavras do Itamaraty, o povo parecia dispor de provisões suficientes para atender as suas necessidades diárias. Nessas declarações, como faz registrar o Ministério das Relações Exteriores (1990), afirma-se novamente a preponderância dos princípios do respeito aos direitos humanos, da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, mantendo o país distante do conflito.

Quanto ao principal parceiro brasileiro, na senda da integração, a Argentina, ver-se-ia uma atuação mais próxima do litígio. Ayerbe (1998) destaca o alinhamento de Menem com o governo de George Bush<sup>104</sup>. Junta-se a isso o rompimento com os países não-alinhados, o apoio à criação de uma zona de livre-comércio da Terra do Fogo ao Alasca<sup>105</sup> e o encerramento da cooperação militar com países árabes. São reflexos desta postura, ainda, a sua posição quanto a questões envolvendo os direitos humanos em Cuba. Vê-se, também, em outro campo, o restabelecimento de relações diplomáticas com os britânicos.

Pode-se dizer, com Vaz, que a posição brasileira foi mais cuidadosa, entretanto revelando a opção pela adequação à economia global, em que a integração com os vizinhos foi vista como uma estratégia de inclusão frente aos desafios de ordem global que viriam a seguir.

[...] a opção brasileira voltou-se para a promoção da abertura de forma unilateral, mas programada, e para a criação de um bloco econômico sub-regional, o MERCOSUL, com o qual procuraria responder e adaptar-se às tendências da economia mundial e, ao mesmo tempo, redefinir as bases de inserção internacional. O objetivo era gerar, a partir da ação no plano sub-regional, condições melhores para lidar com as consequências adversas do NAFTA sobre o comércio do Brasil e no Continente e expandir seu peso político e econômico para, finalmente, negociar diretamente com seus principais parceiros comerciais no Primeiro Mundo e com os Estados Unidos em particular (VAZ, 2006, p. 50).

---

<sup>104</sup> Refere-se, novamente, ao Governo de George H. Bush (1989-1993) e não aos dois mandatos de George W. Bush (2001-2009).

<sup>105</sup> Chama-se a atenção para o descompasso argentino em aspectos similares a esse, uma vez que tal área poderia ao mesmo tempo implicar numa hegemonia norte-americana no sul do continente e enfraquecer a ideia de MERCOSUL. Oliveira (2001) cita o caso de que ao mesmo tempo em que acenava em aderir de vez ao NAFTA, a Argentina oscilava também em manter um MERCOSUL institucionalizado, leia-se supranacional. Nesse ponto a diplomacia argentina foi mais pró-mercosulina do que outros órgãos do seu executivo.

Com relação aos demais membros signatários do Tratado de Assunção de 1991, Paraguai e Uruguai<sup>106</sup>, vale lembrar a dimensão que a sua aderência significou, como propõe Demétrio Magnoli

A aliança estratégica entre as potências platinas não podia prescindir da presença do Uruguai e do Paraguai, pois a cooperação regional é a única forma de conter a tentação da concorrência por influência sobre os vizinhos menores. Por outro lado, a presença de ambos sempre colocou, para o Mercosul, o desafio de conferir-lhes voz ativa, sem cercear em demasia a liberdade de movimentos dos parceiros maiores (MAGNOLI, 2007, p. 35).

O que poderia ser considerado como um grande ausente no tratado, o Chile, viria a se tornar Estado associado ao grupo em momentos posteriores. Na realidade, como lembra Canani (2004), o Chile possuía tarifas médias inferiores aos que viriam a ser os demais Estados parceiros. Isso o impediria a adesão ao bloco, pelo menos num primeiro momento. A construção de uma parceria com os países mercosulinos viria já na negociação relativa à Iniciativa para as Américas, quando em junho de 1991 se propõe o formato 4+1 (o Chile e mais os quatro membros do bloco).

No âmbito do Tratado de Assunção, é realizada para dirimir as diferenças entre os membros do Grupo, a celebração do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias entre os Estados-membros, além de outros aspectos institucionais importantes, como o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, disposições acerca de certificados de origem e acordos de complementaridade setorial. Disso também redundou a elaboração de um estudo encaminhado pelos presidentes, para o estabelecimento de contatos no âmbito da ALADI, que tornasse possível a vinculação do Mercosul com outros grupos econômicos e países latino-americanos.

Fato é que ante a perspectiva Mercosul, puderam se desenhar frentes de negociação, como por exemplo, o tratado dos países mercosulinos<sup>107</sup> com os Estados Unidos da América, relativo a um Conselho de Comércio e Investimentos ainda de 1991, o chamado Acordo do Jardim das Rosas, em que os norte-americanos, pela primeira vez, negociariam com um órgão multilateral latino-

---

<sup>106</sup> O Uruguai, em fato digno de nota segundo o Ministério das Relações Exteriores (1991) viria a assinar com o Brasil, às vésperas do Tratado de Assunção, o convênio de abastecimento do trigo, o que poderia ser visto como similar trigo argentino. Igualmente, seria celebrada com o Brasil a Ata de Instalação do Comitê de Fronteiras entre a cidade uruguaia de Artigas e a cidade brasileira de Quaraí, ainda em 1991, tal como menciona a Resenha de política Exterior de 1991.

<sup>107</sup> Celebrado de forma multilateral, entre os quatro Estados e uma vez que o MERCOSUL ainda não possuía uma personalidade jurídica internacional, que só viria com o Protocolo de Ouro Preto de 1994.

americano. Também foi assinalada a importância do Banco Interamericano de Desenvolvimento na concretização do processo de integração.

Ocorre antes do término precoce do governo de Collor de Mello, a mudança de titular na chancelaria brasileira, com um novo ministro, o citado Celso Lafer. Da esteira das preocupações de Collor, o chanceler propugna a visão de uma inserção competitiva do país, uma resposta para as mazelas da falta de desenvolvimento, da necessidade de modernização em uma sociedade que se globalizava. A inserção competitiva era, segundo Lafer (1992), a palavra síntese da política externa vivenciada. Assim, passava por uma dinâmica no plano interno na qual seria necessária a liberalização da economia, a reforma do Estado, o controle orçamentário, a desregulamentação, privatizações e abertura econômica. Somava-se a estes itens a promoção da educação básica e do desenvolvimento científico e tecnológico.

No plano externo, sentia-se, segundo a visão do ministro à época, uma melhora na negociação da dívida, bem como da possibilidade de acesso à tecnologia. Salienta-se a América Latina, como circunstância na qual o Brasil está inserido, ponderada pela ideia de que o país é um *global trader* que necessita de diferentes parceiros.

No exame da reinserção competitiva, julgo importante destacar o papel daquilo que denomino “parcerias operacionais” do Brasil. A título exemplificativo e à luz de um conceito de coerência dentro da complementaridade, menciono o papel do MERCOSUL e o aproveitamento das amplas potencialidades de nosso relacionamento econômico com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e o Japão (LAFER, 1992, p. 41).

No âmbito das relações exteriores deste governo, ainda salienta-se o início das tratativas para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia e a adesão do Brasil a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos.

A Declaração de Las Leñas, de junho de 1992, reitera a intenção da construção de um Mercado Comum estabelecendo um cronograma para a feitura do mesmo até 1994, tal qual previa o Tratado de Assunção, bem como estabelece medidas adicionais. Nessa oportunidade, salienta Barbosa (2010), foi celebrado protocolo de cooperação e assistência judiciária em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa. Da mesma forma, foi estabelecido procedimento para reclamações quanto a práticas desleais de comércio, adoção de critérios comuns para as negociações com demais membros da ALADI e ainda um plano de educação trienal.

### 3.3 O Governo Itamar Franco

As denúncias de corrupção no governo Collor, levaram à instauração do processo de impeachment do Presidente da República, ao seu afastamento e, finalmente, à sua renúncia quando do seu julgamento pelo Senado brasileiro. Em fins de dezembro de 1992, assume a titularidade da presidência, o então vice-presidente Itamar Franco. Este que seria um governo de transição, acaba por participar de momentos importantes, do ponto de vista histórico-institucional, dos projetos de integração que vinham sendo traçados. Seu primeiro Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, viria a ser o condutor do plano de estabilização da economia, o Plano Real e alçado à candidatura presidencial com sucesso em 1994.

Segundo Canani (2004), Itamar havia sido um vice-presidente que discordara do titular em vários momentos e ainda durante a eleição ameaçara renunciar por duas vezes. Seu desafio era levar adiante as medidas ditas modernizadoras por Collor e seus apoiadores, impedindo a volta de um protecionismo como o vivido nas décadas passadas, ao mesmo tempo em que precisava lidar com a rejeição a estas medidas. Isto era ainda mais acentuado dado ao estilo e aos fatos que o ex-presidente Collor havia produzido.

Ademais, naquela momento, o empresariado, embora vendo as reformas estatais como modernizantes, temia que houvesse uma inundação de mercadorias estrangeiras no Brasil, algo prejudicial a empresas nacionais. Havia ainda, na imprensa internacional, a visão de que Itamar representava uma postura mais à esquerda que Collor.

O mesmo Canani (2004) mostra que houve uma mensagem ambígua do presidente no sentido<sup>108</sup> de revelar suas posições. De um lado, a preocupação do presidente, quando em diálogo com os representantes dos Estados Unidos, tal como salienta a reprodução de seus discursos, coloca-o a favor da privatização, da abertura comercial, da participação do capital estrangeiro, da desregulamentação. Estas medidas são tomadas como síntese do que seria uma visão de modernização

---

<sup>108</sup> As passagens trazidas pelo autor, revelam momentos como o discurso do presidente na Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos em 29 de outubro de 1992 e durante a III Cúpula do G-15 em Dakar no Senegal, em novembro do mesmo ano.

do país e implicariam na visão de um Estado retraído. Por outro, ao falar com os países menos desenvolvidos, anunciava uma linguagem que criticava as rígidas disciplinas impostas aos mais pobres, a pressão para as aberturas de mercado, e a ausência da transferência de tecnologia como desafios a serem enfrentados pelos menos desenvolvidos. Seus críticos se aproveitaram das explanações para taxá-lo de “terceiro mundista”.

Com o chanceler Fernando Henrique, viria a rejeição deste rótulo e o Ministério das Relações Exteriores ganharia mais autonomia do que com Collor. Percebe-se um discurso de reposicionamento do Brasil no plano externo, que soma o olhar para o Cone Sul com outras perspectivas de inserção global. Pode-se entender que a vivência histórica do período, pautada pela globalização, começava a ser apreendida e sentida, reduzindo um pouco o otimismo de discursos oficiais anteriores e a euforia inicial do fim da Guerra Fria. Procurando atentar para a complexidade do fenômeno e a sua implicância na ordem interna, com reflexos na questão da liberalização da economia e com o modelo de integração regional.

Na visão do chanceler a política do Estado, avocando a si a postura de ação racional, deveria ser pautada por reflexões sobre o caminho a ser trilhado, nas conveniências da continuidade e nas possibilidades de ganhos com a mudança. Não desprezaria as parcerias com os Estados Unidos e a Europa, tampouco ficaria restrito às opções regionais, optando pelo que o chanceler definia na prática por um regionalismo aberto, que favoreceria o que era considerado por multilateralismo operante.

A conjuntura mundial enfrenta hoje um período de transição, caracterizado por indefinições e incertezas. Fatores novos e antigos convivem, forças centrífugas atuam. O cenário é complexo e aberto, o que recomenda políticas cautelosas, sem guinadas abruptas. [...] As medidas de liberalização, não deverão, contudo, ser gratuitas. As concessões devem ter contrapartidas e ser obtidas mediante a nossa tradicional habilidade de negociação. [...] Paralelamente a uma ação global, impõe-se ao Brasil procurar opções regionais. Nesse sentido, será preciso valorizar uma base sólida na própria região, inclusive para aumentar nosso poder de barganha. A formação de uma plataforma sul-americana é favorecida por uma continuidade geográfica e poderá ter extensões no Atlântico Sul, na América Central e no Caribe. O processo de integração econômica não poderá privilegiar vínculos exclusivos, como tem feito o México em relação aos EUA. Seria uma opção empobrecedora. Essa postura não significa, contudo, abandonar a priorização de nossas relações com os EUA, nosso parceiro individual mais importante e com o qual o Brasil tem procurado desenvolver uma agenda positiva. As alternativas da Europa e Pacífico devem ser enfatizadas (CARDOSO, 1993, p. 66-67).



O posicionamento do então chanceler é corroborado em várias declarações à imprensa, em especial em artigos escritos no período para os maiores jornais do país. O Ministério das Relações Exteriores (1993) reproduz estes trabalhos nos quais são evidenciadas a tentativa de estabelecimento de uma maior inserção com os países lusófonos, enfatizando o que o chanceler considerava como a maturidade entre as relações Brasil - Estados Unidos, bem como o redimensionamento da Ásia com a emergência chinesa e a importância japonesa, e com os interesses brasileiros na África. O período vivido exigia a atenção com relação à finalização da Rodada Uruguaí no GATT e suas consequências no que tangia ao comércio de bens, serviços e os aspectos da propriedade intelectual relacionados ao comércio evidenciaria uma opção universalista da política externa brasileira.

Nessa linha, segue no discurso oficial brasileiro, com relação a demais áreas de atuação da política externa, uma série de signos que se somavam o longo do tempo com a carga valorativa que era invocada desde a década de 1980 como chaves para a ideia de integração regional: democracia, respeito aos direitos humanos, preocupação com o meio ambiente e com os aspectos da energia nuclear voltados a fins pacíficos, tudo isto levado ao fim de garantir o desenvolvimento econômico.

Pode-se dizer que Fernando Henrique, ainda chanceler, evidencia a realocação de interesses e começa a focar uma espécie de *soft power* ao aspecto regional. Embora nunca tenha sido privilégio fechado do discurso relacionado à integração regional, percebe-se a diferença no que tange à concentração do mesmo. Por tempos, parecia mais focado na referida questão regional, e agora pulverizado do regional para o global.

Aspecto salutar a ser observado é a aproximação com o Chile, país que pelas peculiaridades já descritas, poderia revelar sua vocação externa mais voltada para uma aproximação política e econômica com os Estados Unidos e mesmo com a Europa desde o governo Pinochet. Embora a busca por uma aproximação tenha sido procurada desde o governo Collor (que recebera inclusive a visita do primeiro presidente civil do regime democrático pós-Pinochet, o democrata-cristão, Patricio Aylwin, após vinte e dois anos de ausências de visitas oficiais<sup>109</sup>), a ida de Fernando

---

<sup>109</sup> A visita ensejou a celebração do Acordo Base na área de cooperação técnica e de tecnológica, o chamado Tratado Base de e no combate ao tráfico de drogas, tal como notificou o Ministério das Relações Exteriores (1990).

Henrique ao Chile sinalizou uma tentativa de aproximação concreta e profícua, não com a América do Sul ou a América Latina como um todo, mas no âmbito bilateral, com um país voltado para as possibilidades de inserção brasileira no Pacífico.

O Ministério das Relações Exteriores (1993) enfatiza como relevantes de resultados da visita do chanceler: acordos para a cooperação cultural, turística, diplomática, econômica e comercial, espacial e a troca de notas para a constituição de uma Comissão Técnica Bilateral que analisasse as possibilidades de integração entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico<sup>110</sup>. Ainda, traduziam-se a concertação de ambos os países para um discurso relacionado à temática nuclear e de armas químicas.

Na realidade, os pontos de vista adotados pelo Estado Brasileiro, na condução da política externa traçada pela linguagem do ministro, o regionalismo aberto, contemplavam certos anseios chilenos. Chaulout (2011) viria reproduzir, a respeito do posicionamento do embaixador chileno no Brasil, cerca de um ano após a assinatura dos acordos acima mencionados: para o embaixador Heraldo Muñoz Valencuela, não se poderia deixar em um pensar no regionalismo aberto, capaz de compreender também a possibilidade de incremento do comércio com a Ásia – salienta-se a condição de saída para o Pacífico, mais uma vez - e a Europa.

Qual é a posição do Chile? Todos sabem que há muito este país deseja aderir ao NAFTA, ou pelo menos assinar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. De outro lado, o Chile julga ter também uma vocação sul-americana. Mesmo reconhecendo e valorizando os êxitos do MERCOSUL, e constatando a rápida convergência das políticas econômicas dos cinco países do Cone Sul, o Chile hesita em integrar-se total e irrestritamente no MERCOSUL, a curto prazo, principalmente por causa de diferenças tarifárias: o Chile tem uma tarifa externa única de 11%, enquanto os países do MERCOSUL negociaram uma tarifa externa comum que varia entre 0 e 20%. No entanto, o Presidente chileno, Eduardo Frei, participou como observador da reunião dos Presidentes do MERCOSUL, no mês de agosto de 1994 em Buenos Aires, demonstrando dessa forma o seu interesse pelo mercado comum. Este interesse foi reafirmado de modo incisivo no 2 de janeiro de 1995, depois da posse do novo Presidente do Brasil (CHALLOULT, 2011, p. 07).

A saída de Cardoso da chancelaria e a sua assunção ao Ministério da Fazenda faria com que o Itamaraty viesse a ser chefiado por Celso Amorim. Na visão de Canani (2004), isso representou uma volta à diplomacia de carreira ao comando do Ministério das Relações Exteriores. Amorim representava também um

---

<sup>110</sup> Tem-se aqui a tentativa de efetivação do Acordo Base citado acima, pois os acordos citados têm por âmbito o primeiro.

contraponto à política exterior dos governos de Collor, com a retomada da ideia de uma concepção universalista voltada no discurso de desenvolvimento do país e com vieses do que era vivenciado como política externa independente, de governos anteriores. Diz o autor, que não obstante a percepção de *global trader* já existir nas colocações de seus antecessores, Lafer e Cardoso, será Amorim responsável por uma retomada da propositiva da política externa brasileira, que assume a dimensão de uma política internacional brasileira.

O Estado já teria sentido os maiores impactos da abertura liberal de Collor, fazendo com que não apenas dar continuidade à abertura fosse o mote a ser alcançado, mas dar a ênfase às exportações brasileiras, em um contexto em que proliferavam espaços de integração comercial. Seria a hora, segundo Canani (2004), da atividade estatal não ser a de comandar o incremento das exportações, mas sim de procurar a ampliação dos mercados existentes para as mesmas. O entorno regional, sem fugir de todo da ótica neoliberal existente, segundo o autor, seria a importante para criação de oportunidades comerciais e de investimento.

É preciso levar em conta que o MERCOSUL fora preparado num contexto de reformas neoliberais em toda a América Latina. Configurava-se, assim, ao mesmo tempo, como facilitador da integração dos países do Cone Sul à economia mundial, e como uma proteção e instrumento de barganha em relação à globalização. Era um facilitador porque, ampliando mercados, favorecia as economias de escala e a economia interna das empresas nacionais e transnacionais, podendo, pelos mesmos motivos, estimular novos investimentos na região. Era uma proteção porque permitia que, com a prática de tarifas diferenciadas, mais baixas, no interior do bloco, empresas com dificuldade de competir nos mercados internacionais- de capital nacional, principalmente- pudessem adaptar-se gradualmente à redução geral de tarifas que se processava no âmbito do GATT. Era ainda um instrumento de barganha, por fim, porque, caso os países do bloco negociassem com terceiros de forma concertada (tal como previsto no Tratado de Assunção), teriam muito mais força na defesa de seus interesses (CANANI, 2004, p. 89).

Itamar na esteira de uma resposta que congregasse não apenas as necessidades brasileiras, mas também as demandas dos parceiros comerciais, criando expectativas positivas com relação ao discurso brasileiro e, assim, mantendo-os agregados ao Brasil, viria a defender em outubro de 1993 a ideia do estabelecimento da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), em um prazo que poderia se dar dentro de dez anos, na visão presidencial. Congregaria

através dela Mercosul, as iniciativas integracionistas com a Amazônia<sup>111</sup>, o Grupo dos 3<sup>112</sup>, a Comunidade Andina<sup>113</sup> e o Chile com as peculiaridades já descritas. O momento escolhido para o lançamento da ALCSA, é o da VII Cúpula do Grupo do Rio<sup>114</sup>, realizada em Santiago do Chile, revelando simbolicamente a autonomia da intenção brasileira, ao sinalizar a proposta em um foro exclusivamente latino-americano. Isso confrontava com a ideia da ALCA, vista como garantidora da hegemonia norte-americana em todo o Continente Americano.

Na realidade, como ainda anota Canani (2004), percebia-se que antes mesmo da entrada em vigor de uma União Aduaneira, já se podia contar com uma saturação dos mercados consumidores mercosulinos, devendo o Brasil, sem olvidar do Mercosul, procurar novos mercados. Esta motivação econômica, aliada a motivação política da ALCSA e a sua possível dinamização da economia, favoreceria a participação ativa e propositiva do Brasil em fóruns multilaterais.

Digno de nota, ainda, se levado em conta o Ministério das Relações Exteriores (1993), são as reuniões da Comissão Geral de Coordenação entre o Brasil e o Uruguai, que sinalizavam a cooperação hidrográfica entre os dois países, no que tange ao Rio Quarai e a Lagoa Mirim, bem como viabilização de energia e comunicações entre os países, em especial na ideia de construção de um aeroporto na fronteira entre Santana do Livramento e a cidade uruguaia de Rivera.

Durante a cúpula mercosulina de janeiro de 1994, na cidade uruguaia de Colônia<sup>115</sup>, a Bolívia passa a ser aceita como membro observador do Mercosul. Na mesma oportunidade, como assinala o Ministério das Relações Exteriores (1994)

---

<sup>111</sup> Na Cúpula do Grupo do Rio de dezembro de 1992, realizada na cidade de Buenos Aires, o Brasil lançara a sua Iniciativa para a Amazônia lançado olhares para suas fronteiras do norte. Contemplaria com isso, nas palavras de Itamar Franco, aprofundar o relacionamento com os parceiros amazônicos, o que incluiria o Grupo Andino, as Guianas e o Suriname. É neste contexto, que é assinado o Acordo de Complementação Econômica entre Brasil e Guiana, de 1993.

<sup>112</sup> Iniciativa informal de integração por parte da Colômbia, Venezuela e México.

<sup>113</sup> Criada pelo Tratado de Cartagena de 1969, também conhecido por Pacto Andino, a Comunidade Andina acaba por ser ainda hoje, mais um modelo de projeto de integração incompleto, composto atualmente por Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Venezuela.

<sup>114</sup> Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, é o grupo fundado em 1986 com a finalidade de substituir o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio a Contadora, já citados anteriormente.

<sup>115</sup> Do ponto de vista histórico, Itamar destacava que era justamente naquela cidade uruguaia que outrora a rivalidade entre portugueses e espanhóis tinha um de seus pontos nevrálgicos. A remissão para o fato se dava na medida em que se retomava a dimensão simbólica, do “antes”, marcado por guerras e disputas herdadas pelas ex-colônias e do “agora”, onde triunfava a integração.

são renovadas as disposições para a implantação da União Aduaneira entre os países membros, em cumprimento ao cronograma estabelecido pela Declaração de Las Leñas. A Tarifa Externa Comum (TEC) entraria em vigor até 1º de janeiro de 1995, consolidando parte essencial da ideia desta União. Barbosa (2010) observa que a TEC deixava de fora, ainda que com limitação, um conjunto de produtos, sem prejudicar a feição que se formava. Isso porque foram fixados critérios de desagravações tarifárias, em que estes produtos iriam sendo progressivamente incorporados à TEC, até alcançarem patamares considerados normais em 2001, como poucas exceções em 2006.

Em 16 de dezembro de 1994, é celebrado o Protocolo de Ouro Preto, outorgando ao Mercosul uma personalidade jurídica. Este instrumento daria o desenho institucional do bloco, fazendo com que a organização passasse a contar com três instâncias decisórias, onde as deliberações são executadas quando há unanimidade entre os associados<sup>116</sup>:

- I. O Conselho Mercado Comum, com funções políticas, constituindo o órgão máximo da organização mercosulina, sendo integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Fazenda (ou Economia, dependendo da nomenclatura e estrutura ministerial utilizada pelo membro) dos Estados-parte. Pronunciam-se por decisões;
- II. Grupo Mercado Comum, com a tarefa de promover as funções executivas das decisões do Conselho. Tomam parte neste órgão os representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais dos países constituintes. Estabelece-se com a competência de fixação de programas de trabalho e de negociação de acordos com terceiros;
- III. Comissão de Comércio do MERCOSUL, com funções técnicas, responsável por assessorar o Grupo Mercado Comum, através dos pronunciamentos de suas diretivas.

Estabelece-se, ainda, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Econômico e Social e a Secretaria-Executiva do MERCOSUL. Barbosa (2010) observa que não se pode cotejar sem cuidado os tratados constitutivos das instituições mercosulinas

---

<sup>116</sup> Para uma descrição mais detalhada dos órgãos em questão, ver Seitenfus (2008).

com o de outros projetos que estiveram em marcha ao longo do século XX no que tange à integração.

Nem o Tratado de Assunção, instrumento fundacional do Mercosul, nem o Protocolo de Ouro Preto, que o modificou parcialmente, podem ser comparados aos instrumentos fundacionais da integração europeia, quais sejam, o Tratado de Roma, que institui a Comunidade Econômica Europeia, e o Tratado de Maastricht, que lançou a União Europeia, com o objetivo, inclusive, de chegar a uma união monetária. Diferentemente do instrumento institucional que lançou o Mercado Comum Europeu, o Tratado de Assunção não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais. Tampouco ele contempla aspectos normativos de alcance tão vasto como, por exemplo, a política agrícola comum da UE, cujos parâmetros são definidos no âmbito da Comissão Europeia (BARBOSA, 2010, pp. 31-32).

A opção de desenho institucional, que se vinculava a uma fuga da supranacionalidade, preservava espaços de inserção soberana do Brasil sobre o bloco, o que pode ser visto como a aplicação de uma visão mais realista e pragmática sobre a intencionalidade e conveniência da existência do mesmo para a política externa como um todo. Em 1993<sup>117</sup>, o Itamaraty já realizava as mesas redondas necessárias com o objetivo de levar uma proposta brasileira para os grupos de trabalho *Ad Hoc* que seriam chamados a discutir este arranjo<sup>118</sup>. A perspectiva de instalação de uma organização supranacional fez com que surgisse uma crítica quanto a este desenho institucional político e jurídico. Havia estudiosos do tema, que temiam uma inovação supranacional. Isto porque consideravam as sociedades presidencialistas sul-americanas, pouco afeitas à separação entre Estado e governo. Segundo estes autores, não haveria consistência política e cultural para este feito.

Da mesma forma, havia forte argumento de que a supranacionalidade deveria ser construída aos poucos pelo processo de integração. Assim sendo, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, opta por uma resposta para a organização internacional, optando por uma feição intergovernamental, através de um processo decisório por consenso e valorizando os seus órgãos condutores.

[...] diante de uma possível fragilização da posição brasileira caso fosse introduzida a possibilidade de um poder relativamente independente, ou de

<sup>117</sup> Já estando o Brasil sob a presidência de Itamar Franco (1992-1994), vê-se a tentativa de trabalhar a integração sob o ponto de vista do planejamento, mesmo diante do pouco tempo dado pelas previsões expressas no Tratado de Assunção.

<sup>118</sup> Não apenas diplomatas participaram das negociações, mas também juristas de renome e presentes nas relações exteriores do Brasil, como Luiz Olavo Batista.

que o Brasil se visse no constrangimento de cumprir uma determinação não consensual, o que poderia – na visão de setores da diplomacia brasileira – causar até um retrocesso nos avanços já atingidos, o Itamaraty preferiu optar pela manutenção dentro do quadro intergovernamental (GUEDES DE OLIVEIRA, 2001, p. 66).

O Brasil, ainda como referência importante a ser trazida, no que tange às suas relações com a América Latina, viria a aderir oficialmente ao Tratado de Tlatelolco em 30 de maio de 1994, em que, na oportunidade de sua assinatura, na Cidade do México, segundo o Ministério das Relações Exteriores (1994), fora travado contato com as entidades empresariais mexicanas.

A sinopse do Governo Itamar Franco, revela a disposição do Brasil em disputar a área de influência que a América Latina, em especial a América do Sul, representava. Esta posição apresentava uma disputa com os Estados Unidos da América, visto que o referido país considerava a região como de sua cota estratégica e comercial. Assim, as tentativas de construção da ALCSA, a continuidade das políticas para o Mercosul, em especial a sua consolidação institucional, devem ser observadas no contexto de oferecimento de vantagens aos parceiros mais próximos. Estas alternativas eram descritas pelo Ministério das Relações Exteriores como realistas.

### **3.4 Governo Fernando Henrique Cardoso**

Com o período de maior permanência como governante, Fernando Henrique Cardoso, será eleito em duas oportunidades, em 1994 e 1998, para mandatos consecutivos como Presidente da República, graças à Emenda Constitucional nº 16/1997 que teve alterando o art. 14 § 5º da Constituição Federal, permitiu a reeleição para o referido cargo<sup>119</sup>. Dado o período cronológico ser mais dilatado, e também um dos que por certo revelou mais complexidade para a análise que se disserta, será feito em um primeiro momento uma análise da conjuntura vivida e seus reflexos para a política externa como um todo, e para a integração em específico. Em seguida, são descritos os principais momentos vivenciados na

---

<sup>119</sup> Vale salientar, a título de registro, que esta modificação constitucional gerou inúmeras controvérsias, que não serão abordadas neste trabalho, por fugirem de seu escopo.

política integrativa, enfocando por excelência o Mercosul que permanecerá como carro-chefe das atenções brasileiras com a América Latina e em especial com a América do Sul.

A análise do governo de Fernando Henrique, no que tange à política externa, passa na opinião de Reis da Silva (2009) do apogeu do otimismo liberal que era sentido no mundo para a percepção de que se entrara em uma globalização assimétrica. Nos governos latino-americanos, fora este otimismo o fiador dos eixos estruturantes de reforma estatal, que no caso brasileiro era almejada desde Collor.

Reis da Silva analisa os primeiros anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, em que se aponta o otimismo com o neoliberalismo<sup>120</sup> e a verdadeira consolidação de uma matriz neoliberal na política externa do Brasil. Configura-se uma ideia de impossibilidade de rompimento com a ordem estabelecida internacionalmente, tendo por mote político a abertura econômica, a estabilidade e a democracia.

A imprensa da época dizia que o Itamaraty passava a dispor de uma geração sustentadora deste projeto, afastando-se de uma ideia de Terceiro Mundo, de conflito Norte- Sul, para a ideia de tensões entre Norte e quase Norte (na qual o Brasil estaria inserido). Os defensores da atuação de Fernando Henrique Cardoso, como Celso Lafer, observaram a necessidade de uma adequação da política externa desde a década de 1980, com a opinião de uma superação do nacionalismo de fins existente desde a Era Vargas. Por outro lado, os críticos como Cervo (2008), perceberam a volta de uma vertente agrária exportadora e a indefinição do modelo estatal a ser seguido [desenvolvimentista, normal (ou neoliberal, já que a terminologia normal é corriqueira na visão argentina, para expressar o modelo de funções estatais minimizadas) e logístico (em que o Estado reserva pouca capacidade de intervenção)].

Em outra linha de raciocínio, não tão voltada à questão do perfil do Estado, mas sem deixá-lo de levar em conta, tem-se a explicação de Vigevani e Cepaluni

---

<sup>120</sup> É desta época o aprofundamento de reformas estruturais, de primeira geração (retração estatal e rigidez nos gastos públicos) e de segunda geração (transparência de gastos públicos), onde as privatizações foram empregadas. Na política externa se vê uma limpeza de agenda com a celebração de tratados como o TNP (Não Proliferação de Armas Nucleares) e MTCR (Regime de Controle e Tecnologia de Mísseis) o que evidencia uma forte crença na existência e eficiência das instituições multilaterais internacionais (como por exemplo, em outro nível, a Organização Mundial do Comércio).



sobre a política externa de FHC e consequente reflexos para a política externa, a partir da autonomia pela participação, definida pela

[...] adesão aos regimes internacionais, inclusive de cunho liberal, sem a perda da capacidade da gestão pública externa; neste caso o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e regras que regem o sistema internacional (VIGEVANI e CEPALUNI, p. 283, 2007).

A continuidade das reformas estatais é feita na política interna do Estado brasileiro, enquanto a integração com a América Latina, em especial com a América do Sul, continuava a ser negociada. Percebe-se que o olhar brasileiro sobre para ambas passava pela ideia de trabalhar a “economia de um território” existente. Como dito anteriormente, a extensão territorial do Brasil propicia a existência de grande quantidade de vizinhos e o Estado passa a operar em uma lógica que coaduna a reforma

Reporta-se Lafer<sup>121</sup>:

Com efeito, num mundo que simultaneamente se regionaliza e se globaliza, convém fazer não apenas a melhor política, mas também a melhor economia de uma geografia- como, por exemplo, vem fazendo os europeus, desde a década de 1950, no seu processo de integração. Daí uma linha de ação voltada para transformar as fronteiras brasileiras de clássicas fronteiras – separação em modernas fronteiras cooperação, como já antecipava o Chanceler José Carlos Macedo Soares em 1957. Esta linha de inspiração grociana tem como ponto de partida o fato de a América do Sul constituir uma unidade física contínua, propiciadora de oportunidades de cooperação econômica. Esta pode ampliar vantagens comparativas em um processo de inserção competitiva na economia mundial, **`a medida que os vetores logística/transporte, telecomunicação/energia forem desenvolvidos para adicionar valor e reduzir custos**, estimulando, num clima de paz, os elos do comércio e do investimento (LAFER, 2009, pp. 54-55 Grifo Nosso).

Quando analisado o pensamento apresentado, pode-se verificar que as aspirações integracionistas coincidem na citação relatada, com os alvos das tentativas de abertura econômica e de reforma do Estado efetuadas pelo referido governo, passando por processos de privatizações e de criação de agências reguladoras. Ante o processo de abertura econômica, a inserção na economia mundial passou justamente pela redução do papel dirigente estatal a partir da década de 1990. Foram, justamente, os setores de transporte e logística, bem como

---

<sup>121</sup> A perspectiva aqui esboçada tende a aproximar-se de uma visão realista da política, que leva em conta os já citados aspectos de interesse econômico, geográfico e geopolítico.

os de telecomunicações e energia que redundaram em privatizações e criação de agências reguladoras via aquela reforma.

O governo atuou em relação à região com alguns sinais de relativa coordenação, ainda que não completa. Ministérios e empresas foram mobilizados, assim como o projeto de eixos estratégicos. No governo FHC consolidou-se o redirecionamento da matriz energética. Até o final dos anos de 1980, muito dependente das importações do Golfo Pérsico, sobretudo Arábia Saudita e Iraque. Na década de 1990, as importações voltaram-se particularmente à Argentina e à Venezuela. Grandes projetos de integração física como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos foram concretizados (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, p. 48, 2003).

Bresser Pereira (1993) identifica duas correntes reformistas no período, sendo uma por ele chamada de social-democrata e outra de neoliberal. Há diferenças e semelhanças entre os tipos de enfoque da reforma estatal, dados por cada uma delas, embora para ambas, o modelo de Estado fosse a fonte de problemas que alimentava a crise. Conferia-se uma série de práticas administrativas o intuito da resolução da referida crise. Como exemplo já citado, têm-se as privatizações de empresas estatais e a liberalização da economia. Entretanto, as duas correntes discordavam quanto aos princípios fundadores e teleológicos que as animavam.

Para os social-democratas, o Estado havia perdido a sua capacidade de ingerência pela perda de seu objeto principal enquanto organismo interventor: a estratégia da substituição das importações<sup>122</sup>. Era necessário que o ente estatal recuperasse as condições de interventor e isso se daria através da reforma. Por outro lado, segundo o mesmo autor, os neoliberais viam, na raiz da crise, um Estado que cresceu demais e que deveria ser reduzido quanto ao papel de coordenação que desempenhava. Pode-se inferir que a corrente em questão, julgasse este modelo insustentável pela perda da racionalidade administrativa e, principalmente, ineficaz por um viés econômico-social.

Ocorre que Fernando Henrique é eleito por um partido social-democrata, o PSDB.<sup>123</sup> Sua concepção de social-democracia, tradicionalmente, defende a proposta política da uma terceira via entre o socialismo e o capitalismo. O

---

<sup>122</sup> Cervo (2007) sustenta que substituição das importações, nome pelo qual os economistas designam o pensamento da CEPAL, corresponde na verdade a uma formulação da teoria econômica que não encontra respaldo na história: “[...] não equivalia a uma decisão negativa de se substituir a alguma coisa, mas a um projeto positivo de construir outra economia e outra sociedade, moderna e desenvolvida.”

<sup>123</sup> O PSDB (Partido da Social - Democracia Brasileira) fora fundado por dissidentes do PMDB, à época da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, insatisfeitos entre outras coisas com o Governo de José Sarney.

questionamento do que é e do que sugere a Terceira Via é respondido por Giddens em obra homônima, onde o autor analisou o cenário e as proposições políticas da social-democracia de fins da década de 1980 e início da década de 1990, bem como concepções históricas empregadas ao termo no decorrer do tempo.

Em relação a este cenário, que sentido terá falarmos em uma terceira via? A expressão parece ter se originado já na virada do século, e foi popular entre grupos de direita na década de 1920. No entanto, foi usada sobretudo por social –democratas e socialistas. No início do período pós-guerra, os social-democratas pensavam de maneira bastante explícita que estavam encontrando um caminho distinto do capitalismo de mercado americano e do comunismo soviético. [...] a apropriação mais recente de “terceiro via” por Bill Clinton e Tony Blair encontrou uma acolhida morna por parte da maioria dos social-democratas do continente europeu, bem como dos críticos da velha esquerda em seus respectivos países, Os críticos vêem a terceira via nessa roupagem como neoliberalismo requeitado (GIDDENS, 2005, p. 35).

Tanto Passarinho (2002) quanto Reis da Silva (2009) chamaram a atenção para o fato que Fernando Henrique Cardoso se reúne em Florença na Itália com líderes desta Terceira Via, de 20 a 21 de novembro de 1999. Nessa oportunidade, o então presidente se reúne com líderes de nações desenvolvidas economicamente, Tony Blair da Grã-Bretanha, Gerhard Schröder da Alemanha, Massimo d’Alema da Itália e Bill Clinton dos Estados Unidos. Os três primeiros vinham de partidos de centro-esquerda, que reformaram determinadas posturas a partir do fim da Guerra Fria. Clinton representava o capitalismo democrático, uma via social-liberal.

Na visão de Reis da Silva (2009), houve uma coalizão de viés liberal/conservador que englobava diferentes segmentos, o que garantiu a eleição. De um lado, frações da elite econômica nacional e de outros setores da classe média. O governo Fernando Henrique Cardoso vai executar reformas estatais com enfoque considerado, por boa parte da literatura estudada, como neoliberal apesar de não contentar a todos os setores envolvidos na sua eleição. Para entendê-lo e atentar para suas contradições, inclusive na política externa<sup>124</sup>, é necessário saber qual é a referida coalizão de interesses, portadora de distintos matizes e demonstrar as diferentes resistências ao projeto de governo implantado. Tal divergência de opiniões é mostrada no quadro a seguir:

---

<sup>124</sup> Esta é uma das explicações para uma “dança de paradigmas” que segundo autores como Cervo (2002) que ocorreu na política externa brasileira contemporânea e que se verá também quando analisado o modelo de Estado existente.

Grupo de Apoiadores	Favorável (eis)	Contrários (as)
Representantes e representados do capital financeiro internacional	À realização do programa neoliberal clássico.	À manutenção do modelo estatal existente.
Burguesia nacional	À desregulamentação da legislação trabalhista e das privatizações (embora fosse beneficiada indiretamente).	À abertura total e incondicional da economia.
Bancos Nacionais	À desregulamentação da legislação trabalhista e das privatizações.	À abertura do sistema financeiro nacional para bancos estrangeiros.
Setores da Classe Média	Ao fim de um Estado cartorial, “empreguista”, parasitário, distribuidor de privilégios.	À diminuição ou corte de direitos sociais e trabalhistas.
Ruralistas	À desregulamentação, das privatizações e abertura comercial.	Ao fim de uma política de subsídios estatais para o setor agrícola e pecuário.

Quadro 1 – Governo FHC: Interesses expressos pelos seus apoiadores<sup>125</sup>

Com a discriminação dos interesses dada, Reis da Silva (2009) argumenta que se viu um suposto “fundamentalismo neoliberal”, garantidor de prestígio político, durando apenas até janeiro de 1999 com a crise do Plano Real. Esta crise implicou na emergência de um pensamento liberal-desenvolvimentista que tinha apoio de figuras do governo e do Congresso, tais como Bresser Pereira, José Serra, Mendonça de Barros e Delfim Netto.

Nessa ótica, cabe revelar que esta corrente de pensamento cristalizou um consenso de necessidade da Reforma do Estado, como sinônimo de garantia de eficiência e de estratégia frente à globalização ou democratização de mercados. Isso implicaria em um menor tamanho para o Estado brasileiro que deveria ser

<sup>125</sup> Quadro montado a partir das análises de Reis da Silva (2009) com a influência das pesquisas realizadas no âmbito da ligação entre processo político e capitalismo no Brasil por Décio Saes.

reconduzido às suas funções clássicas<sup>126</sup>. Assim, foram aplicadas medidas de privatização, ajuste fiscal e descentralização das políticas públicas.

Sociólogo de formação, Fernando Henrique, segundo o Ministério das Relações Exteriores (1995), trará à sessão solene da 8ª Reunião do Mercosul, em 05 de agosto de 1995, a ideia de que o movimento no sentido integração vem a ser uma decorrência da globalização, das percepções contemporâneas sobre o tempo e o espaço, da comunicação e da tecnologia vividas na época. Ou seja, para o presidente se vivia um novo Renascimento, no qual a competição não mais se revelaria no ritmo de guerra vivenciado em momentos anteriores, mas nas possibilidades de cooperação<sup>127</sup>.

Acredito verdadeiramente que as transformações que nós estamos vivendo dotaram o Homem de uma nova dimensão e nos obrigaram a uma revisão em nossos conceitos fundamentais, com relação à construção do Estado e das nações. [...] Temos conhecimentos científicos e tecnológicos, o que nos habilita a tomar decisões que permitam uma modificação efetiva das estruturas dos nossos países, embora já tenhamos deixado para trás a competição na corrida pelo espaço exterior. Esta ideia de competição era importantíssima, pois envolvia a noção de um ritmo de guerra. Hoje, esta competição se dá noutros termos: trata-se de um esforço mais de cooperação, como é o caso dos processos integracionistas, que transcendem as fronteiras nacionais. A verdade é que o Homem, hoje, está numa posição equivalente àquela do Homem do Renascimento, que pensava ser a medida de todas as coisas (CARDOSO, 1995, p. 82).

Da mesma forma que um dia se pensou na pacificação humana no seio do Estado e através dos Estados, Cardoso percebe a necessidade de se repensar os conceitos nacionais ante a complexidade do mundo, objetivando uma harmonização de interesses pela cooperação que passa pelo ajustamento comercial. Torna-se cabível a comparação com a tradição liberal, falando para o mundo em transição da época pós-Revolução Francesa.

A guerra é anterior ao comércio; pois a guerra e o comércio nada mais são do que dois meios diferentes de atingir o mesmo fim: o de possuir o que se deseja. O comércio não é mais que uma homenagem prestada à força do possuidor pelo aspirante à posse. É uma tentativa de obter por acordo aquilo que não se deseja mais conquistar pela violência. Um homem que fosse sempre o mais forte nunca teria a ideia do comércio. É a experiência - provando que a guerra, isto é, o emprego da força contra a força de outrem, o expõe a resistências e malogros diversos - que o leva a recorrer ao comércio, ou seja, a um meio mais brando e mais seguro de interessar o adversário em consentir no que convém à sua causa. A guerra é o impulso,

---

<sup>126</sup> O autor lembra, contudo, que não houve necessariamente redução de gastos públicos.

<sup>127</sup> Pode parecer contraditória esta postura, com a vivenciada em outros momentos pelo presidente, seja como chanceler, seja no segundo mandato.

o comércio é o cálculo. Mas, por isso mesmo, devo haver um momento em que o comércio substitui a guerra. Nós chegamos a esse momento (CONSTANT, 1985, p. 12-13).

Esta correspondência, com as realidades vivenciadas por Benjamin Constant, mostra a adequação da fala do presidente ao ideário liberal. Uma proximidade com a implicância de se investir nas complementaridades econômicas e comerciais, que viessem a substituir a competição pela cooperação, a possível guerra de outrora, para o comércio. A diferença, é que o comércio se voltaria para um mundo globalizado. No prosseguir de sua fala, evoca a existência de um sujeito universal, a Humanidade, que estaria para além da racionalidade do Estado - Nação, mas dentro de uma nova racionalidade, a de mercado, além das fronteiras e competitiva, mas não belicista.

Há algo, porém, de diferente: no Renascimento, buscaram-se padrões de referência no mundo clássico. Nos dias de hoje, não é mais possível espelhar-se em padrões do passado: temos de ousar; temos de inventar novas formas de convivência, sem buscar apoio na experiência anterior da humanidade. Há outra diferença importante: se no Renascimento o Homem se coloca como a medida de todas as coisas, o que se vai refletir na formação dos Estados nacionais, nós, hoje, talvez tenhamos de lidar com conceitos daqueles que embasaram a evolução dos Estados nacionais. Hoje, o nosso desafio é o de desenvolver formas de convivência em que a humanidade seja o principal sujeito, e não mais apenas o Homem como medida de todas as coisas. Se, como fruto das grandes transformações que estamos vivendo e que trazem à luz esse novo Renascimento, o sujeito passa a ser a humanidade, as reflexões sobre os problemas que nos afligem devem transcender as fronteiras nacionais, não podem mais ser limitadas a um único país. Esse é o caso, por exemplo, da questão da ecologia, ou ainda, do terror atômico, que nos assustou exatamente porque ele poderia alcançar países que não estavam envolvidos na guerra. Essa nova visão de mundo, acoplada à capacidade criativa que o homem tem, obrigou-nos a ver além das fronteiras nacionais. Temos, assim de descobrir formas de convivência que não se podem limitar pelo egoísmo das classes e, sobretudo, não se podem limitar por eventuais pretensões de dominação de Estados por outros Estados (CARDOSO, 2008, p. 82).<sup>128</sup>

O Ministério das Relações Exteriores (2008), por outro lado, traduz a política externa nas palavras do chanceler Lampreia, dentro de uma ótica que pode se

---

<sup>128</sup> É necessária orientação ao leitor quando se situa o material que traduz aquilo que tomamos como linguagem oficial à época do Governo Fernando Henrique. Ocorre que o Itamaraty extinguiu o Centro de Documentação, responsável pela edição de sua publicação semestral, a Resenha de Política Exterior do Brasil que funcionava desde 1974. Passando a não mais editá-la de forma impressa, os números 77 (2º semestre de 1995), 78 e 79 (1996), 80 e 81 (1997) foram publicados somente em formato eletrônico, na Relnet ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), em projeto conjunto da Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores e do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Apenas em 2008, inicia-se a publicação da série de resenhas relativas ao intervalo 1995-2002, de onde provém a maior parte das informações oriunda de trechos de discursos e demais comunicada trazidos neste trabalho.

pensar que supera o paradigma do desenvolvimentismo, seja por uma vertente de maior aproximação com as potências como os países da União Europeia e com os Estados Unidos, seja com adequação e aceitação às instituições do sistema mundial, dada a assinatura de tratados internacionais que refletiam o espírito liberalizante da década de 1990. O projeto de integração passa por esta nova percepção das coisas do mundo, por esta nova realidade e, nas palavras do ministro, dever-se-ia atentar para a complexidade do sistema multilateral em que o país estava inserido. Da mesma forma, vê-se que o espaço da integração latino-americana, foi eleito pela diplomacia como o lócus da prática realista da política externa.

[...] Ora, nós vemos o mundo atual como um cenário marcado a um tempo por grandes oportunidades e alguns riscos. É um mundo mais homogêneo, em que a democracia e a liberdade de mercado são forças dominantes; é um mundo globalizado, em que a abertura das economias cumpre um papel decisivo na obtenção de investimentos produtivos, no acesso a tecnologias e a mercados, na melhoria da competitividade; e é um mundo de núcleos regionais de integração, que fazem dessa tendência uma força dominante na organização dos espaços econômicos internacionais. É também um mundo em que o sistema multilateral de comércio foi consolidado e fortalecido a partir da conclusão da Rodada Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio, [...] Nossa primeira prioridade em relação ao Mercosul é consolidá-lo e consolidar as suas parcerias — com outros países latino-americanos, com o Pacto Andino, com a União Europeia. Nossa opção é por um **caminho realista e pragmático**, que leve em conta as dificuldades, os ajustes por que ainda passam os quatro países-membros. Temos passado por provas complexas na implementação da União Aduaneira e temos tido êxito nessas provas. O Mercosul tem ganho uma extraordinária projeção regional e internacional, despertando interesse em parceiros como a União Europeia. Nenhuma das parcerias que o Mercosul pode buscar é excludente. No caso da União Europeia, um acordo que crie uma área de livre comércio entre os dois sistemas regionais reforçaria o perfil relativamente equilibrado que o Mercosul tem em suas relações externas. Quanto à integração hemisférica, nossa tese é a dos “building blocks”: nós chegaremos a uma área de livre comércio hemisférica com a agregação gradual dos esquemas sub-regionais - o Mercosul, o Pacto Andino, o NAFTA, o Mercado Comum Centro-Americano, o CARICOM —, acrescida do vetor político representado pelo compromisso da Cúpula de Miami, de concluir as negociações até o ano 2005 (LAMPREIA, 2008, p. 289-290, grifo nosso).

A visão estratégica do Brasil, amparada inclusive constitucionalmente, passa não apenas por uma opção pela construção de blocos econômicos, mas obter um desenvolvimento regional integrado, que pudesse depois influenciar o demais setores, além do econômico. O Mercosul, enquanto bloco negociador, seria a estratégia utilizada pela diplomacia para aumentar o poder de barganha do Brasil.

O objetivo básico da integração sul-americana, na visão brasileira, é a conformação de um imenso espaço integrado nos planos econômico-comercial e físico-logístico. Isso comporia as bases indispensáveis para exercícios mais ambiciosos nos terrenos da integração cultural e da “permeabilidade” social e financeira e, até mesmo em direção de objetivos mais amplos nos terrenos político e diplomático, como a coordenação de posições em matéria de política externa e de segurança estratégica (ALMEIDA, 2007, p. 10).

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) lembram que o governo FHC possuía uma percepção da necessidade de se jogar em “três tabuleiros” diferentes no que tange aos fóruns multilaterais de negociação comercial: ALCA, Mercosul – União Europeia e OMC<sup>129</sup>. Nos três fóruns, a opção brasileira foi resguardando a inserção global, sendo a de utilizar-se das negociações multilaterais ao invés de bilaterais. Pode-se inferir que estas preservariam em maior ou menor grau, a integração regional a partir da negociação em bloco com os demais países mercosulinos, dependendo do tabuleiro a ser disputado. Negociando como bloco ou valendo-se das alianças pré-estabelecidas que o bloco propiciasse, o Brasil fazia com que sua capacidade fosse aumentada pelo Mercosul. Da mesma forma, o país não deixava de negociar em diferentes arenas, justificando a tônica esboçada pela ideia de um regionalismo aberto.

A ALCA que, como foi dito, vinha sendo pensada desde a Iniciativa para as Américas e fora de certa forma contestada pela ideia da ALCSA. Não obstante a conclusão das negociações estar prevista para 2005, sua implementação foi sendo postergada pela atuação da diplomacia brasileira. Tentava-se negociar de forma a colocar métodos e pautas de interesse para o Brasil, sem nunca abandonar a ideia de que a mesma seria necessariamente negociada não de forma bilateral com o Brasil, mas sim com *single undertanking*, o que garantiria uma minimização da possibilidade de reservas ao tratado final, e impediria a pressão de norte-americana para a opção por soluções bilaterais, uma vez que se garantiria a adesão plena do texto do mesmo.

---

<sup>129</sup> A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros, como lembram os autores. Através do Órgão de Solução de Controvérsias, foram resolvidos os litígios com diversos países, de onde se cita: a) com o Canadá, referentes à fabricação de aviões pelas empresas Bombardier (canadense) e Embraer (brasileira) onde a primeira era acusada de deslealdade comercial e a segunda de subsídios estatais exacerbados na fabricação de aeronaves; b) com os Estados Unidos, onde se conseguiu a licença compulsória (quebra de patentes) de medicamentos, quando se tratasse de saúde pública nos países em desenvolvimento e c) ainda com os Estados Unidos, com relação à gasolina.



Na prática, esta adesão faria com que só se chegasse a um acordo quando se esgotasse ao máximo as argumentações dos negociadores. Reis da Silva (2009) ainda lembra que era exigido dos Estados Unidos a adoção do mecanismo de *fast-track*, que significava que nenhum acordo de livre-comércio seria emendado pelo Congresso dos Estados Unidos, dando mais liberdade do Executivo para negociá-los e comprometer-se-ia de forma mais clara na sua real execução.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) observam que a ALCA passa a ser vista de modo ambíguo. Por um lado, era dito que seria bem-vinda desde que se corrigisse, na visão de Fernando Henrique Cardoso, trazida pelos autores, questões como medidas *antidumping*, redução de barreiras não-tarifárias, promoção de inovação tecnológica, em suma acesso a mercados mais dinâmicos (e mais atraentes ao Brasil, na medida em que adequados à realidade brasileira).

Por outro lado, em especial no segundo mandato de FHC, setores diversos, como sindicalistas e empresários, percebem a ALCA como uma ameaça. Reis da Silva (2009) não deixa de salientar as diversas críticas recebidas pelo governo por parte de do diplomata Samuel Pinheiro Guimarães. Samuel chega a ser demitido do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI). Também surgem críticas por parte do diplomata e ex-ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, para o qual se deveria negociar a ALCA a partir de tarifas consolidadas na OMC (em torno de 35%) e não por tarifas mais baixas como as que queriam os norte-americanos.

Ao analisar os trabalhos de Reis da Silva (2009) e de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), percebe-se que foi no segundo mandato de Fernando Henrique, se visto no contexto de crise mercosulina, no qual começou a aparecer uma crítica do próprio Cardoso ao sistema que havia sido desenhado. Para o primeiro autor, é quando o presidente começa a fortalecer e expressar a visão da globalização assimétrica e ensaia a entrada para aquilo que Cervo chamou de Estado Logístico, não mais desenvolvimentista, mas com capacidade de inserção na economia maior que o liberal ou normal. Para os demais autores, FHC havia percebido que um novo choque de medidas liberais, sem a devida abertura recíproca de países desenvolvidos, implicaria em uma devastação de setores econômicos dos países em desenvolvimento.

É, neste íterim, que a aproximação do Mercosul com a União Europeia deve ser analisada. Para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), o governo brasileiro percebia que esta aproximação seria utilizada como forma alternativa caso falhassem as

negociações com os norte-americanos. Da mesma forma que os europeus e ao contrário dos estadunidenses, aqueles sempre privilegiavam as negociações bloco a bloco. Mesmo com Clinton, as negociações internacionais foram duras e nunca os Estados Unidos abdicaram da unilateralidade de suas legislações. Uma outra face que pode ser resgatada sinaliza, na visão de Reis da Silva (2009), uma tentativa de contrabalancear a influência norte-americana na região.

Soma-se a isso e uma procura por parceiros ideologicamente mais afeitos à realidade ideológica brasileira de então (inclusive, pode-se pensar, com referenciais da chamada Terceira Via), não obstante o fracasso da integração neste eixo Europa-Mercosul, devido, entre outros fatores, às diferenças de opiniões no que se refere aos subsídios agrícolas concedidos pelos europeus.

O governo FHC vislumbrava encontrar *partners* nos governos europeus com traços semelhantes de visão de mundo, mas as relações não frutificaram como o esperado. O compartilhamento de valores- democracia, direitos humanos, meio ambiente, *Welfare State*, multilateralismo – não foi suficiente para também compartilhar interesses dos Estados e das sociedades, pois tais interesses, em inúmeras ocasiões, encontravam-se em posições contrapostas (VIGEVAI, OLIVEIRA e CINTRA, p. 51, 2003).

Com estes argumentos, pode se verificar, realmente, a busca brasileira por relativizar a influência de outras potências em sua área de atuação, ainda que o Brasil não se projete como um país hegemônico por meio da força. A visão é de certa forma corroborada por Peter Hakim, para quem o Governo Fernando Henrique procurou oferecer um contrapeso à hegemonia norte-americana no continente, pelo menos no que tange ao subcontinente sul-americano<sup>130</sup>. O poder de barganha com os Estados Unidos passaria evidentemente pelo Mercosul. Mesmo assim, os países não se enxergavam como rivais. Para este estudo, entretanto, o que vale salientar é a opção estratégica estatal em sua política externa.

Muito embora, segundo o autor, ainda fosse o Brasil uma das economias mais fechadas do mundo mesmo para padrões neoliberais, a estratégia política revelava uma mudança de conformação de Estado. Este passa por reformas nas quais os vieses econômicos são ressaltados: uma combinação entre disciplina fiscal, privatização de empresas estatais e uma conseqüente liberalização do comércio exterior.

---

<sup>130</sup> Curiosamente em História da Política Exterior do Brasil, a opção sul-americana, ainda que simbolicamente haja confusão entre as duas vertentes.

Segundo Hakim (2002), ao comparar a visão brasileira sobre a estratificação mundial, com a de outro país latino-americano, o México<sup>131</sup>, as diferenças de visão de mundo aparecem por conta da questão territorial e da distância dos Estados Unidos. Entretanto, dentre as similaridades estão as opções por uma reforma estatal de viés liberalizante

É evidente que a geografia exerce um papel importante na escolha desses cursos diferentes. No entanto, política interna e ideologias nacionais também constituiriam fatores críticos para a moldagem dos programas das duas nações. Os líderes políticos e intelectuais brasileiros, e até mesmo o cidadão comum, há muito acreditam que o seu país deve ser considerado entre os mais importantes do mundo (HAKIM, 2002, p. 94).

Da mesma forma, Reis da Silva (2009) vê que o outro grande país latino-americano, a Argentina, também como mais propenso a aceitar a hegemonia estadunidense ao sul das Américas, o que levaria a uma implicação de relativa coesão com o Brasil e com o próprio Mercosul ao longo da década de 1990, em um jogo dual. De um lado, os argentinos viram a oportunidade de balancear o peso regional que o Brasil exercia, sempre se posicionando contra, por exemplo, a presença do mesmo como um eventual membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Somado a isso, a antiga rivalidade com o Chile, fez com que aceitar as benesses de ser um aliado extra-OTAN<sup>132</sup>, oferecida pelos Estados Unidos em 1997, garantisse uma sensação de maior segurança e defesa. Por outro lado, participar do Mercosul garantiria à Argentina evitar um unilateralismo norte-americano em temas comerciais.

Os argentinos admitiam uma ordem hemisférica liderada pelos norte-americanos, enquanto o Brasil vinha questionando, embora não formalmente, a hegemonia dos EUA nas negociações comerciais e sua influência sobre o Mercosul. O Governo brasileiro mantinha a posição de que as negociações da Área de Livre-Comércio não poderiam prescindir dos acordos sub-regionais, como o Mercosul e o Nafta. Essa posição

---

<sup>131</sup> É de se notar a adesão do México ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte, conhecido pela sigla inglesa NAFTA. Pereira (2003) chama a atenção que durante o período da administração de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), o México passa a concentrar grande parte da atenção norte-americana.

<sup>132</sup> Organização do Tratado do Atlântico Norte, surgida em abril de 1949, à época da Guerra Fria, serviu como instrumento de defesa militar dos países ocidentais na disputa contra os soviéticos. A organização, como lembra Seitenfus (2008) é uma organização semi-aberta, sendo propensa a adesões, que, todavia são vedadas aos países que não se encontram ideologicamente próximos das aspirações do organismo (defesa da democracia e suas instituições) e distantes da área territorial de aplicação do tratado (América do Norte e Europa).

prevaleceu e teve como efeito impedir que as negociações se dessem bilateralmente com os EUA. Também se posicionava contra a dissolução e enfraquecimento da identidade e dos projetos próprios do Mercosul (REIS DA SILVA, 2009, p. 154).

Não se pode olvidar, ainda, que os Estados Unidos sempre acharam interessante uma aproximação com o Brasil, até mesmo sentiam maior atração por ela, dada ao peso do país, do que estreitar laços com a própria Argentina. Investindo no acostamento com o país do rio da Prata, os norte-americanos sabiam que fariam o Brasil ter de sentar à mesa e negociar, ainda que este não tivesse uma disposição subserviente.

Assim, na visão do autor, apesar das distintas posições entre os dois países, ambos se colocavam como potências negociadoras, inclusive para proteger os seus setores econômicos, principalmente o industrial. Acabava o Mercosul por refletir estas posições argentino-brasileiras. Enquanto isso, para o Uruguai e o Paraguai mais vantajoso a integração a nível pan-americano, por possuírem um setor industrial menos desenvolvido.

Fatos de relevância no Governo de Fernando Henrique Cardoso passarão a ser analisado, tomando por base o processo de evolução do Mercosul. As informações contidas, a partir deste ponto, vêm no intuito de complementar e em algum sentido provar, avaliações feitas até agora. A linha de tempo opta por seguir o traçado de Barbosa (2010) no que se refere ao primeiro mandato do governante.

Primeiramente, vê-se que em agosto de 1995, por ocasião da 8ª Reunião do Mercosul, é celebrado na cidade de Assunção, o Protocolo para Harmonização de Normas sobre a Propriedade Intelectual. Este tratado é importante do ponto de vista da regulamentação de marcas, indicações de procedência e denominações de origem, o que reflete o compromisso com outros acordos assinados pelos países sul-americanos em âmbito multilateral e global.<sup>133</sup> Na ocasião, também se realizaram conversas envolvendo os ministros das áreas de agricultura. A partir desta época, é

---

<sup>133</sup> Aqui se refere ao acordo estabelecido ao final da Rodada Uruguai que resultou na celebração do tratado constitutivo da Organização Mundial do Comércio. Como já foi dito anteriormente, versa sobre aspectos da proteção da propriedade intelectual que refletem no comércio mundial, encontrando-se como parte do Anexo 1C da OMC vinculando todos os membros da OMC, tal como dispõe o art. 2º 2 e 3 do Acordo Constitutivo da OMC. O Acordo TRIPs e os demais tratados nele incorporados são regidos muitas vezes de modo genérico, não necessitando de utilizar um conjunto de regras rígido no que se refere a sua implementação. O TRIPs é dividido em sete partes. As duas primeiras versam sobre regras de como os signatários da OMC, devem programar e aplicar seus sistemas de proteção nacionais ou regionais de forma a estabelecerem os padrões mínimos de proteção para os direitos da propriedade intelectual.

também de autoridade lembrar que se iniciaram as tratativas para a celebração de um acordo mútuo inter-regional com a União Europeia.

No percurso oficial de trabalhos em prol da integração, destaca o Ministério das Relações Exteriores (2008) as atividades do Secretário-Geral, Embaixador Sebastião do Rego Barros, no Seminário sobre “O Nordeste e o Mercosul”, desenvolvido na cidade de Recife, em 08 de agosto de 1995. Na oportunidade, o governo federal chamava a atenção para importância de uma região brasileira, distante do Cone-Sul, para a integração. Salientando potencialidades e trazendo dados sobre o aumento das exportações dos estados nordestinos para o Mercosul, desde 1991, procurava-se levar a contento a missão de fazer sentir em todo país a necessidade da aproximação com os vizinhos sul-americanos. Ao acompanhar ainda, a linha de trajetória de negociações, Barbosa (2010) chama a atenção que foi montado, na cidade uruguaia de Punta del Este, o Programa de Ação do Mercosul para os cinco anos seguintes, em dezembro de 1995.

O ano de 1996 assistiria a criação de incentivos na área educacional no que tange a integração entre os países, como a celebração do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul e Integração Educacional. Do ponto de vista do acertamento de políticas internas, entre elas a de segurança pública, são estabelecidas, pela primeira vez, as reuniões entre os países de ministros do Interior e Justiça.<sup>134</sup> Referente às questões de comércio, surge o Protocolo de Defesa da Concorrência.

Percebe-se que a aproximação com outros países da região enseja a discussão e consequente fixação de critérios para a participação de países não-associados nas reuniões mercosulinas<sup>135</sup>. Da mesma forma, acorda-se para a salvaguarda com relação aos produtos oriundos de fora do bloco. Já em julho de 1996, é assinado o acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile. Assim, o governo de Fernando Henrique assiste a expansão da área de atuação mercosulina, com o ingresso não só deste país, mas também da Bolívia, com o status de membros associados do bloco. A questão estratégica do Chile, já citada neste trabalho, possui grande importância pela interface latino (sul)-americana de ligação com o Pacífico.

---

<sup>134</sup> Realizam-se estas atividades, como demonstra Barbosa (2010) na cidade de Fortaleza, no Ceará, o que pode denunciar mais uma vez a tentativa de aproximação com a região nordestina.

<sup>135</sup> Esta medida se torna importante, na medida em que há um alargamento do bloco. Estes reflexos vão ser sentidos já no governo Lula com a entrada de novos estados associados como o Peru (2003), Colômbia e Equador (2004) e da Venezuela, que pede adesão como membro pleno.

Quanto à Bolívia, a nação andina se revelava de notoriedade para o Brasil e para o Mercosul, uma vez que seu país se situa na região central da América do Sul, onde é sentido o potencial energético, dado pelo gás natural. O consequente interesse brasileiro é revelado pelos acordos que redundaram na construção do gasoduto Brasil-Bolívia. Esta iniciativa se daria na cidade boliviana fronteiriça, de Puerto Suarez, onde em 25 de julho de 1997, dar-se-ia pela Declaração do Pantanal entre Fernando Henrique e o seu colega boliviano, Gonzalo Sanchez de Louzada, o anúncio do início das obras.

Estrategicamente, o território boliviano é situado na região central da América do Sul, também um elo para as costas do Atlântico e do Pacífico Sul. Do ponto de vista político, a Bolívia servia como ligação entre o Mercosul e a outra iniciativa importante surgida no âmbito da ALADI, a Comunidade Andina tal como explica Crespo (1999). O autor cita como vantagem a ser observada pela Bolívia a possibilidade, a utilização de melhores vias de transporte, além da mencionada venda de gás para o Brasil e demais membros do Mercosul. Com o fim da Guerra do Pacífico<sup>136</sup>, a Bolívia perdeu a saída para o mar, vivendo um constante litígio com o Chile, pelo porto de Arica. A utilização da hidrovia brasileira facilitaria o escoamento de mercadorias pela Bacia da Prata, voltando os interesses bolivianos para o Atlântico Sul.

Em junho de 1997, Barbosa (2010) ressalta a mudança de qualidade na relação entre os países do bloco. Estabeleceu-se com o Protocolo de Montevideu, vistas à previdência social e compras administrativas. A liberalização do comércio, bem como a prática desleal do comércio também é discutida, com a criação de novas regras coercitivas. Destaca-se, neste ponto, o aumento da participação chilena. Data do mesmo ano a elevação em três pontos da TEC, entre Brasil e Argentina, com a devida proteção de produtos uruguaios e paraguaios.

Reis da Silva (2009) também chama a atenção para o que se refere às possibilidades de alargamento e de aproximação com outros blocos econômicos. Cita-se o estabelecimento, em abril de 1998, do acordo-marco para a criação de uma Zona de Livre-Comércio entre Mercosul e a Comunidade Andina. Assim, deveria existir de outubro de 1998 a dezembro de 1999 a negociação dos produtos a

---

<sup>136</sup> A Guerra do Pacífico fora travada entre a Bolívia e Peru de um lado, e o Chile do outro, nos anos de 1879 a 1883. A região em disputa na fronteira entre os países era rica em nitratos.

serem liberados, bem como se previu a o compromisso de desenvolvimento da infraestrutura da região, enfatizando os corredores de exportação<sup>137</sup>.

No ano de 1998, são assinados compromissos de ordem política, que refletem concepções ideológicas vigentes. Estes são expressos quanto à necessidade da existência de um regime democrático entre os países componentes do Mercosul e de seus associados. Dessa forma, em julho, vem à luz o Protocolo de Ushuaia<sup>138</sup>, que insere a Cláusula Democrática do Mercosul<sup>139</sup>, bem como a feitura de uma declaração política, que afirmava o Mercosul como zona de paz. Ainda é firmado um plano de cooperação e assistência recíproca para a segurança regional.

No que tange ao Protocolo de Ushuaia, o mesmo prevê que os signatários zelam reciprocamente pela manutenção da democracia, impondo medidas, quando necessário, para coibir a supressão e restaurar a ordem democrática anteriormente vigente. As medidas compreendem desde a suspensão do direito de participação nos diferentes órgãos de processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos. Estas decisões são tomadas por consenso entre os Estados Partes, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles. Devem ser comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente, entrando em vigor a partir da comunicação ao referido Estado afetado. Foi este marco legal que possibilitou a atuação da diplomacia mercosulina, em especial do Brasil, nas crises institucionais paraguaias vividas na década de 1990<sup>140</sup>.

Em dezembro do mesmo ano, é afirmado pela Proclamação do Rio de Janeiro o compromisso com os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Afirmava-se também, na mesma ocasião, que o Mercosul é instrumento eficaz para a integração.

---

<sup>137</sup> Barbosa (2010) lembra que em dezembro de 1998, era reafirmado o apoio ao acordo de livre-comércio entre os dois blocos por ocasião da declaração sobre direitos humanos.

<sup>138</sup> Para visualização do Protocolo de Ushuaia, acessa-se o site do Itamaraty: <http://www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm>, onde se encontra cópia do mesmo.

<sup>139</sup> Há de se salientar, entretanto, que o Protocolo não define claramente o que entende por democracia, ainda que se percebe uma vinculação com o que se define por democracia representativa de caráter parlamentar.

<sup>140</sup> Reis da Silva (2009) sintetiza estas crises em três momentos: I- 1996, quando da tentativa de golpe contra o presidente Juan Carlos Wasmosy, impetrada pelo general Lino Oviedo (fato este que ensejou a própria inserção da Cláusula Democrática no Mercosul e; II - as conturbadas eleições 1998, que foram sucedidas pelo assassinato do vice-presidente Luis María Argaña e a consequente renúncia do presidente constitucional Raúl Cubas Grau; III- 2000, quando houve uma tentativa de levante contra o presidente Luis Gonzales Macchi, que era presidente do Senado paraguaio à época de Grau e assumiu a presidência por determinação da Constituição do país, quando da renúncia daquele governante.

No entorno regional, fora do processo integração comercial, mas dentro da ação política da diplomacia, viu-se na prática a oportunidade de distensão e de afirmação de um caráter democrático na região. Fala-se da atuação do Brasil na crise fronteiriça da Cordilheira do Condor<sup>141</sup>, que colocou fim à chamada Guerra de Canepa ou Guerra de Tiwinza. Foi celebrada em 26 de outubro de 1998, na cidade de Brasília, a Declaração de Paz entre Equador e Peru, ato que contou com a presença dos chefes de estado da região e do rei Juan Carlos da Espanha. O Ministério das Relações Exteriores (1998) trouxe o discurso de Fernando Henrique Cardoso onde destacou a paz como sinônimo de garantia para o desenvolvimento e reafirmou a solução pacífica de conflitos como a mais acertada.

No âmbito de alcance global, com reflexos para a região, o Brasil ratificou o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) e aderiu ao TNP em 13 de julho de 1998. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) chamam a atenção para o fato de que a Argentina aderira ao mesmo tratado em conjunto com o Brasil, o que resultou em um acordo para a inibição do uso de energia nuclear para fins militares. Os dois governos comprometeram-se junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para o uso desta energia apenas para fins pacíficos.

Em janeiro de 1999, o Mercosul passa por uma de suas piores crises. Na tentativa de impedir a fuga de capitais do Brasil, o governo aplica uma política de desvalorização da moeda brasileira, o que veio a encarecer as importações brasileiras. A Argentina foi a grande prejudicada com esta medida, uma vez que era superavitária em sua balança comercial de exportações com o Brasil. Tendo sua moeda, o peso, atrelado ao dólar, os argentinos viram suas exportações caírem. E, como lembra Reis da Silva (2009), eles requereram ao governo FHC medidas compensatórias, no que não foi atendida. Na visão de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), houve uma busca de entendimento, mesmo quando as divergências atingiram o ponto de maior intensidade, pois esta seria a linha deixada pelo legado intelectual de FHC, segundo os autores. O mesmo, quando lidava com os Estados Unidos, já que ambos os países constituíam eixos de preocupação dos relacionamentos do Brasil com o exterior.

---

<sup>141</sup> A mesma levou os países a um estado de guerra, ainda que não declarada, em 1995. Foi criada uma zona desmilitarizada com a concordância de peruanos e equatorianos, levada a efeito de vigilância por militares da Argentina, Brasil Chile e Estados Unidos. Uma primeira tentativa de solução para os conflitos já havia sido feita em 1942, por ocasião da celebração do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro.



Por outro lado, para Barbosa (2010) a própria política econômica e comercial da Argentina veio contribuir para a crise que o país enfrentou, quando da desvalorização da moeda brasileira.

Em 1998, a economia brasileira apresenta aguda desaceleração e as exportações aumentam para a Argentina. Em seguida, foi a vez de a Argentina enfrentar sérios problemas internos e o comércio bilateral cai fortemente com a queda das exportações brasileiras. Nos últimos anos, ambas as economias se expandiram, cresceu o intercâmbio bilateral, com superávits do lado brasileiro. De modo geral, a Argentina realizou superávits durante as fases de valorização da moeda brasileira. Esse desequilíbrio foi facilitado, também, pela compra de trigo e, durante certo tempo, de petróleo argentino e pela existência de grandes volumes de comércio administrado entre os países, com compras brasileiras direcionadas expressamente à Argentina, como automóveis – onde existem acordo de equilíbrio quantitativo. [...] as políticas econômicas argentinas não ajudaram a melhoria da competitividade da indústria. O resultado é que o setor agropecuário tem peso maior do que o setor industrial no conjunto do comércio exterior. No intercâmbio com o Brasil, essa tendência se repete, causando desconforto nos dirigentes de Buenos Aires (BARBOSA, p. 68, 2010).

Na verdade, a visão do autor expressa que no decorrer do tempo houve, não obstante a gama de acordos já citados, uma ausência de uma direção macroeconômica integrada, ao mesmo tempo em que os sócios menores, Paraguai e Uruguai, reclamavam da constante bilateralização das negociações e interesses entre argentinos e brasileiros. A respeito disso, Barbosa chega a questionar, por exemplo, se a condução do processo de integração deveria ser realmente levada a cabo pelos Ministérios de Relações Exteriores dos países.

Em junho de 1999, a cidade do Rio de Janeiro foi sede da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe - União Europeia, quando se tenta dar novos contornos para o comércio inter-regional. Como lembram Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), ao Acordo - Marco de 1995 celebrado em Madrid deveria ser implementado. Este tema é abordado, segundo Barbosa (2010), também nas reuniões realizadas em Assunção, pouco antes da Cúpula.

Ao final de 1999, os países mercosulinos reclamavam da falta de resultados na Reunião Ministerial da OMC, na cidade norte-americana de Seattle, quando também realizaram em Montevideu uma assembleia para discutir a metodologia, estrutura e calendário a serem executados nas discussões com a UE. Neste ínterim, a Bolívia e o Chile são convidados a participarem das discussões de coordenação macroeconômica.

Para Reis da Silva (2009), o modelo de atuação da política externa brasileira ia perdendo fôlego, na entrada da década de 2000, fazendo com que mesmo aspirações como a da vaga permanente no Conselho de Segurança da fossem aparentemente deixadas de lado. Isto, não obstante a atenção que fora dada durante uma década. Lampreia havia percebido que face aos desafios sociais, o país não teria condições para comportar uma potência militar. No tocante ao Mercosul, esta debilidade no cenário internacional é tomada ao lado das negociações para o relançamento do bloco no ano 2000. No final do ano, a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) em 0,5% dos 3% adicionais válidos até então, foi acertada, o que foi motivo de convergência entre os sócios.

Ainda em 2000, pensa-se em projetos de interação do bloco com outras regiões. Por ocasião da 1ª Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul, é elaborado o Comunicado de Brasília, na qual foi anunciada a formação de um espaço econômico sul-americano. Este espaço revelou na opinião de muitos, o primeiro passo para a formação de um real acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, o que revelaria renovada busca por parceiros. Da mesma forma, pensou-se na 19ª Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada na cidade catarinense de Florianópolis, no “Projeto de Acordo Quadro para Criação de uma Área de Livre Comércio entre o Mercosul e República da África do Sul”.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) observam que no ano de 2001 houve uma retomada das negociações com a União Europeia, onde foram colocadas na mesa propostas de liberalização comercial de forma detalhada e abrangente. Estas, contudo, não foram bem recebidas dadas às crises políticas e econômicas vividas na região em 2001 e 2002, e pelo fato de que não avançaram significativamente as negociações acerca dos subsídios agrícolas.

Ainda deve-se se salientar, na visão dos autores que a realidade global mudou com a volta dos republicanos à presidência nos Estados Unidos. George W. Bush serve-se da retórica de Guerra ao Terror, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, para justificar e fortalecer o unilateralismo norte-americano. Esses fatos vieram a contribuir com o viés pessimista que tomou o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, quanto à confiança no sistema global que fora construído ao longo da década de 1990. O então presidente retoma o discurso de que se vive uma globalização assimétrica e prega uma “globalização solidária”.

No âmbito regional, a tentativa de golpe de estado na Venezuela contra o líder de esquerda, Hugo Chavez é combatida pelo Brasil e demais membros do Mercosul. Numa decisão que é respaldada pelo candidato eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, o Itamaraty atuou de forma coordenada no sentido de repúdio e manutenção das instituições políticas vigentes naquele país sul-americano. Esta posição refletiu uma mudança na atuação da diplomacia brasileira, bem como o presidente, que foram taxados de coniventes com a polêmica eleição de Alberto Fujimori no Peru. Nessa oportunidade, em 2000, foi invocado por Cardoso o princípio da autodeterminação dos povos. Na realidade, tratava-se de um ato ilegal, justificado por um procedimento eleitoral.

Por fim, assim como Reis da Silva (2009) e Vigevani e Cepaluni (2007), percebe-se como foi dito que o governo FHC mudou a retórica ao entender, já no seu segundo mandato, que se vivia uma globalização assimétrica. Apesar das aberturas e concessões feitas pelo Brasil no jogo internacional, o mundo desenvolvido não acenou com a devida contrapartida. Esse fato é palpável quando se analisa os litígios com países desenvolvidos (como o caso comercial das empresas de construção de aviões com o Canadá) e a ausência de vitórias consistentes em organismos multilaterais. Paralelamente, vê-se uma repressão aos diplomatas críticos do governo, bem como uma série de pressões norte-americanas, em especial relacionadas à ALCA. O unilateralismo, como foi dito, era justificado pelo terrorismo.

Tais fatos fazem ver, segundo Reis da Silva (2009), que o último chanceler do período, o referido Celso Lafer, administrou uma política com um paradigma em crise e sem uma clara estratégia de manutenção do mesmo. Percebe-se também uma busca, não mais pelo Mercosul em si, mas pela América do Sul, como um todo além de outros parceiros<sup>142</sup>. Isso revela a continuidade da região sul-americana no eixo de preocupações centrais da política externa do Brasil.

Tais fatos se refletem na tentativa de aproximação com a Organização de Cooperação Amazônica (OTCA) e na aprovação do acordo-quadro dos países do Mercosul com a Comunidade Andina em 2002. Este previa a possibilidade dos membros mercosulinos assinarem acordos individuais de preferências tarifárias com

---

<sup>142</sup> Não se pode olvidar, que FHC havia incentivado atividades também no campo dos países lusófonos, através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), China, Índia, Rússia e países latino-americanos mais distantes, como Cuba e México.

este bloco andino em 2002. Outro exemplo dado por Vigevani e Cepaluni (2007) são as articulações de FHC para a Comunidade de Nações Sul-Americanas (CNSA) embrião da atual União Sul-Americana (UNASUL).

Percebe-se, portanto, que estavam traçadas pontes para o que Cervo (2008) chamou de paradigma do Estado Logístico que viria a ser seguido por Lula, ou ainda para o que Vigevani e Cepaluni (2007) chamaram de autonomia pela diversificação<sup>143</sup>, como a estratégia a ser seguida pelo governo do de Luiz Inácio Lula da Silva. O Banco Nacional de Desenvolvimento e empresas como à Petrobrás, seriam chamados a agir no entorno da integração, o que expressa maior intervenção do Estado, mas dentro dos padrões de reforma concretizada, não sendo, portanto, uma volta a paradigmas anteriores.

---

<sup>143</sup> Refere-se aqui à diversificação de parceiros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Legatária de uma tradição que remontará à diplomacia portuguesa do período colonial, a diplomacia brasileira terá nas décadas de 1980 e 1990, a difícil tarefa de transformar as antigas fronteiras separação em fronteiras cooperação, superando um conjunto complexo de situações herdadas de períodos mais antigos. Da época em que se resolvem os litígios fronteiriços, principalmente na região sul, e forma pacífica, mas não sem certa quantidade de mágoa, decorre praticamente um século até a proposição de uma integração regional mais acentuada.

Na esteira da tradição desenvolvimentista, o Estado avoca a si o papel de condutor do processo de integração. Vê-se a atuação de empresas e demais órgãos estatais ainda nos governos militares, em momento imediatamente anterior e de larga influência para as décadas de 1980 e 1990, quando o discurso de integração regional, ainda sem organizações internacionais do quilate do MERCOSUL, poderia fornecer espaço para a atuação de setores da massa burocrática e para a perpetuação de seus interesses. Estes seriam muitas vezes, conflitantes com os pressupostos do futuro paradigma neoliberal.

Nesse caso, de um processo de integração ainda pautado para dar respostas a mazelas principalmente nacionais, em um contexto de crise econômica e de dificuldades de diálogo com Estados mais desenvolvidos economicamente. Opta-se por uma integração a passos lentos, na visão de seus fundadores. O Mercosul acelera este processo. Ainda houvesse organizações voltadas para a integração a América Latina, como a ALADI e a Comunidade Andina, o Mercosul constitui algo novo, pela possibilidade teleológica de assemelhar-se à experiências europeias em um curto espaço de tempo, como afirmava o seu Tratado constituinte.

Tal fato, embora não se revele possível de concretização, é importante dado o desejo expressado pelos seus criadores de superar divisões existentes desde a formação dos Estados-Nacionais do Cone Sul. Contudo, vê-se que a retórica afirmada pelos motores da integração, Brasil e Argentina, encaixa-se, em um primeiro momento, na busca pela inserção na economia e na política da globalização da década de 1990. Esta, de viés neoliberal, ou seja, de rompimento com a dita tradição de desenvolvimento planejado pelo Estado, propõe maior

participação política na esfera global, aceitando instituições e tentando interferir nas suas constituições e objetivos.

Na Argentina, esta nova perspectiva anda ao lado dos acenos do governo de Carlos Menen para fora região, mais tranquila com a perspectiva de aceitar uma hegemonia externa (a participação na Guerra do Golfo, ao lado dos Estados Unidos e a posição ante a ALCA são reflexos disto).

No Brasil, foco deste trabalho, vê-se que a situação sofre clivagens ao longo do tempo. Com Collor, há um período mais radical no que tange ao desmonte do Estado e política externa anterior. Aqui a preocupação com a histórica autonomia e, conseqüente, manutenção de uma hegemonia não declarada, é relativizada para dar uma resposta a desafios extra-regionais. Assim, a integração regional é partícipe deste jogo liberalizante, condizente com as reformas estatais a serem perseguidas.

Itamar não freia o processo como um todo, mas percebe que precisa adequá-lo dada a realidade política que enfrenta. Na continuidade das negociações sobre a integração, o governo de Itamar Franco retoma a preocupação com o desenvolvimento e matem a perspectiva com a reforma do Estado. Quando observado em 1994 o Protocolo de Ouro Preto, há uma também uma correção quanto à preocupação com a soberania e, de certa forma, preservada a mesma pela opção intergovernamental do Mercosul. Já a possibilidade de manutenção de certo grau de interferência estatal na dita social-democracia (ainda que com enfoque não mais tradicional), no Governo de Fernando Henrique, não para também o processo de reforma.

Percebe-se que os ajustes feitos no governo Itamar, tanto interna quanto externamente, são considerados no governo Fernando Henrique, embora o mesmo haja com maior otimismo frente à construção de uma nova ordem mundial em um primeiro momento, sua percepção é de que as instituições criadas garantiriam contrapartidas válidas para os países em desenvolvimento, em especial o Brasil. Assim, o Mercosul funcionaria como estratégia nas negociações globais, principalmente, com os Estados Unidos.

O Estado, reformado e mais enxuto, responderia melhor às novas demandas, atuando de forma condizente no plano regional. A frustração de perspectivas leva a uma nova correção de rumos e, conseqüente, à opção por um Estado Logístico também no plano regional. Desse modo, a continuidade da análise desta proposição demandaria um trabalho à parte.

Conclui-se que, observando a mudança com relação à perspectiva brasileira, deu-se em dois sentidos, levando em consideração a atuação do Estado:

a) possibilidade de maior abertura econômica, de forma a integrar as economias nacionais, ainda que sem coordenação macroeconômica eficiente em nível regional;

b) criação de instituições regionais para a aproximação e coordenação política, ainda que se mantenha feição intergovernamental.

A dimensão da mudança, pelo que foi exposto, preserva parcelas consideráveis da soberania estatal. Da mesma forma, não se altera no campo da retórica e percepção política os vetores básicos da política externa brasileira: autonomia, busca pelo desenvolvimento e solução pacífica de controvérsias.

## REFERÊNCIAS

ABREU SODRÉ, Roberto Costa de. Trecho da palestra proferida na cerimônia de abertura do Seminário sobre “O GATT e a Rodada Uruguai”, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 21.06.88. In: **Ministério das Relações Exteriores, Posições Brasileiras em Política Externa, Repertório**. Brasília: MRE/Gabinete do Ministro/ Secretaria de Imprensa (mimeo), 1988.

ABREU SODRÉ, Roberto Costa de. Trecho do discurso pronunciado na Conferência de Desarmamento, em Genebra, em 18.02.88. In: **Ministério das Relações Exteriores, Posições Brasileiras em Política Externa, Repertório**. Brasília: MRE/Gabinete do Ministro/ Secretaria de Imprensa (mimeo), 1988.

ACCIOLY, Hildebrando. **O Barão do Rio Branco e a 2ª Conferência da Haia**. Rio de Janeiro: Ministério das relações Exteriores, 1945.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Regionalismo Aberto: uma visão estratégica a partir do Brasil. In: **Pontes**. Volume 3, nº 06 dezembro de 2007.

ASSIS SILVA, Francisco de. **História do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1992.

AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e Política Externa na América Latina: uma análise a partir da política argentina recente**. São Paulo: UNESP, 1998.

AZAMBUJA, Marcos. Discurso pronunciado pelo Secretário Geral de Política Exterior, Marcos Azambuja, por ocasião da V Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ALADI, realizada no México em 30 de abril de 1990. In: BRASIL, **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 65 15 a 31 de março a junho de 1990 ano 16. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990.

BARBOSA, Rubens. **O Mercosul e a Integração Regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

BARREIRA, Vivian Graça Barcellos. **RESENHA – HASS, Ernst; WHITTING, Allen S. Dynamics of International Relations** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/19593714/HAAS-resenha>>. Acesso em: 17 mar. 2011.



BARREIRA, Vivian Graça Barcellos. **RESENHA- DEUSTCH, Karl W. Análise das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano4,Nº252009. Disponível em: <[http://www.tempo.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5093%3Adeutsch-karl-w-analise-das-relacoes-internacionais&catid=106&Itemid=100040&lang=pt-br](http://www.tempo.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5093%3Adeutsch-karl-w-analise-das-relacoes-internacionais&catid=106&Itemid=100040&lang=pt-br)>. Acesso em: 17 mar. 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva 1988.

BOBBIO, Norberto. Ciência Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1998.

BONFIM, Manuel. **A América Latina: Males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil ( de 24 De Fevereiro de 1891)** . Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Iguaçu** Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_256\\_733.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Relações Exteriores, Posições Brasileiras em Política Externa, Repertório**. Brasília: MRE/gabinete do Ministro/ Secretaria de Imprensa (mimeo), 1988.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Relações Exteriores, Relatório, 1985**. Brasília: MRE/CDO, 1986.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Relações Exteriores, Relatório, 1986**. Brasília: MRE/CDO, 1988.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Relações Exteriores, Relatório, 1987**. Brasília: MRE/CDO, 1989.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile.** Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm>>. Acesso em: 24 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 65 15 a 31 de março a junho de 1990 ano 16. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 66 julho a setembro de 1990 ano 16. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 67 outubro a dezembro de 1990 ano 16. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 68 1º semestre de 1991 ano 17. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1991.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 70 1º semestre de 1992 ano 18. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1992.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 71 2º semestre de 1992 ano 18. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1992.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 72 1º semestre de 1993 ano 19. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 73 2º semestre de 1992 ano 19. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 77 2º semestre de 1995 ano 22. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 83 2º semestre de 1998 ano 22. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise do Estado na América Latina. In: **Novos Estudos CEBRAP 37**, Novembro 1993. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1993/93- UmaInterpetacaoDaAmericaLatina.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Independência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **Intelectuais e política no Brasil**: a experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CANANI, Ney. **Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)**: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. Apresentação do Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Brasília, em 31 de março de 1993. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 72 1º semestre de 1993 ano 19. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1991.

\_\_\_\_\_. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na sessão solene de abertura da 8ª Reunião do MERCOSUL. Assunção, Paraguai, 5 de agosto de 1995. In **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 77 2º semestre de 1995 ano 22. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.

CHALOULT, Yves. **Formação de uma nova Área de Livre Comércio na América do Sul**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/15/artigos/5chaloul.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol.28, nº1 Rio de Janeiro: Campus, 1985. pp. 113-131.

COLLOR DE MELLO, Fernando. Discurso do Presidente Fernando Collor na cerimônia de assinatura da “Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina”, realizada em Foz do Iguaçu em 28 de novembro de 1990. In: BRASIL, **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 67 outubro, novembro e dezembro de 1990 ano 16. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990.

\_\_\_\_\_. Discurso do Presidente Fernando Collor por ocasião da assinatura do Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em Assunção, em 26 de março de 1991 In: BRASIL, **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 68 1º semestre de 1991 ano 17. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1991.

\_\_\_\_\_. Discurso pronunciado pelo Presidente da República, por ocasião do almoço oferecido ao Presidente da República Popular da China, Yang Shangkun, no Palácio Itamaraty, em 18 de maio de 1990. In: BRASIL, **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 65 15 a 31 de março a junho de 1990 ano 16. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1990.

CONDURU, Guilherme Frazão. O Sistema americano, Rio Branco e o ABC. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 48 nº2 Brasília: IBRI, 1998. pp. 59-82.

CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos. In: MONTEIRO, João Paulo. *et all* (Org.). **Filosofia Política 2**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.

COURCHENE, Thomas J. Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. IN: RESENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

CRESPO, Marcelo Guardia. **Bolívia y Mercosur: en busca de la integración regional**. Buenos Aires: IDES, 1999.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1998**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEVES, Eduardo. **Pensamiento Social, Económico e Internacional de América Latina y el Caribe 1900-2000**” Seminário ministrado na Universidade Federal de Santa Maria, de 05 a 06 de junho de 2009 (mimeo).

DÍAZ BLANCO, Rafael. El território. In: **Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia**. Maracaíbo: Año V, set-nov 1999. p.1-30.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Introdução à análise de política externa. São Paulo: Saraiva, 2011.

GALVÃO FLORES, Maria Cândida. **O Mercosul nos Discursos do Governo Brasileiro**. Riode Janeiro: FGV, 2005.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record., 2005.

GOES FILHO, Synésio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes e diplomatas**: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; São Paulo: Martins Fontes, 2000.

GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio. **MERCOSUL e Política**. São Paulo: LTr, 2001.

GUIMARÃES REIS, Fernando. O Brasil e a América Latina. In: FONSECA JUNIOR, Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Org). **Temas de Política Externa Brasileira II**. vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

HAFFNER, Jacqueline. **A CEPAL e a Industrialização Brasileira (1950 – 1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HAKIM, Peter. Brasil e México: duas maneiras de ser global. In: **Política Externa**, vol. 10 nº4, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HEINSFELD, Adelar. **A questão de Palmas entre Brasil e Argentina e o início da Colonização Alemã no Baixo Vale do Rio do Peixe – SC**. Joaçaba: UNOESC, 1996.

HIRST, Monica. Transição Democrática e Política Externa: A Experiência Brasileira. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol.27, nº3. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

JAGUARIBE, Hélio. O ISEB e o Desenvolvimento Nacional. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **Intelectuais e política no Brasil**: a experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_. Discurso na Câmara dos Deputados em 06 de agosto de 1992. In: BRASIL, **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 71 2º semestre de 1992 ano 18. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1992.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, para o Boletim “O Mundo- Geografia e Política Internacional”, em agosto de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 77 2º semestre de 1995 ano 22. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

MAGNOLI, Demétrio. A conexão francesa. **Revista Época**. ed. 195. 11/02/2002.

\_\_\_\_\_. Mercosul + 1: o Chavismo contra o Mercosul. In: **Cadernos Adenauer VIII (2007)**. nº 1 União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

MARQUES MOREIRA, Marcílio. **Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor**. 40 anos de história por um de seus protagonistas. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao MERCOSUL 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. O Brasil e América do Sul. In: ALTERMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas vol. 1**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PALERMO, Marcos Pascotto; PEREZ, Reginaldo Teixeira. O Pensamento Político Brasileiro e a Integração com a América Latina. In: **Anais do II Encontro Nacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul :América Latina em Debate**. Porto Alegre: Nova Prova, 2009. pp. 1142-1161.

PASSARINHO, Jarbas. O saldo dos dois fóruns. In: **Jornal do Brasil**. 19 fev. 2002.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PEREZ, Reginaldo Teixeira. **O pensamento político de Roberto Campos**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PIMENTA BUENO, José Antônio. Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império. In: KUGELMAS, Eduardo. **José Antonio Pimenta Bueno Marquês de São Vicente**. São Paulo: 2002.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira. In **Revista Contexto Internacional**, vol. 22, 02,2000, p. 305-335.

REIS DA SILVA, André Luiz. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Curitiba: Juruá, 2009.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2007.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são relações internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SABA, Sérgio. **Comércio Internacional e Política Externa Brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARNEY, José. José Sarney. In: MAGALHÃES, Fabio. **Presidentes e o MERCOSUL: reflexões sobre a integração**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2003.

SEITENFUS, Ricardo. (Org.) **Legislação Internacional**. Barueri: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SILVA, Guilherme A.; Willians Gonçalves. **Dicionário de Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição do Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. O Interesse Nacional e a Integração Regional. In: **Papéis Legislativos**. Ano 2 n. 1 abr 2008. Disponível em: <<http://www.necon.iuperj.br>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o Sistema Interamericano. In: ALTERMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas vol. 1**. São Paulo: Saraiva, 2006.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre MERCOSUL e União Européia: Os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: **Contexto internacional**. Vol. 29. nº 2 . 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de e CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. In: **Tempo Social – USP**. Nov. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. **As Guerras Mundiais (1914-1945)**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2003.