



IDEOLOGIA E POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E DO MÉXICO FRENTE ÀS
OPÇÕES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL (1990 – 2006).

Fidel Irving Pérez Flores

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Franklin Trein

Rio de Janeiro
Maio de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

IDEOLOGIA E POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E DO MÉXICO FRENTE ÀS OPÇÕES DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL (1990 – 2006)

Fidel Irving Pérez Flores

Orientador: Franklin Trein

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof. Franklin Trein

Prof. Aluizio Alves Filho

Prof^a. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro
Maio de 2007

Flores, Fidel Irving Pérez.

Ideologia e política externa do Brasil e do México frente às opções de integração regional (1990 – 2006)/ Fidel Irving Pérez Flores - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2007.

xii, 157f.: il.; 31 cm.

Orientador: Franklin Trein

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2007.

Referências Bibliográficas: f. 151-157.

1. Integração latino-americana. 2. Brasil. 3. México. 4. Política externa. 5. Ideologia. I. Trein, Frankin. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Ideologia e política externa do Brasil e do México frente às opções de integração regional (1990 – 2006).

RESUMO**IDEOLOGIA E POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E DO MÉXICO FRENTE ÀS OPÇÕES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL (1990 – 2006)**

Fidel Irving Pérez Flores

Orientador: Franklin Trein

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Esta dissertação destaca o papel dos fatores ideológicos presentes nas orientações de política externa nos governos do Brasil e do México em relação a seu envolvimento em esquemas de integração regional no âmbito latino-americano e continental. Utilizam-se ferramentas de análise do discurso para caracterizar a identidade ideológica dos grupos que assumiram alternadamente a responsabilidade de governar nos dois países entre 1990 e 2006. Parte-se do pressuposto de que a integração regional é um processo aberto e está sujeito a um conjunto variado de determinações, dentre os quais se encontram as opções de política externa que adota cada um dos países envolvidos. Por sua vez, a política externa é vista como um âmbito de decisões que está inserido no jogo da disputa política, no qual a contraposição de projetos e visões do mundo possuem relevância. Assim, na passagem de um mandato de governo para outro, é possível identificar diferenças e semelhanças quanto às preferências ideológicas que afetam diretamente suas orientações de política externa e, conseqüentemente, pode-se avaliar o papel que essas preferências têm nas escolhas e iniciativas que cada governo assume no cenário dos esquemas de integração regional.

Palavras-chave: integração latino-americana, Brasil, México, política externa, ideologia.

Rio de Janeiro

Maio de 2007

RESUMEN**IDEOLOGIA Y POLÍTICA EXTERNA DE BRASIL Y MÉXICO FRENTE A LAS OPCIONES DE INTEGRACIÓN REGIONAL (1990 – 2006)**

Fidel Irving Pérez Flores

Orientador: Franklin Trein

Resumen da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Esta tesis destaca el papel de los factores ideológicos presentes en las orientaciones de política exterior de los gobiernos de Brasil y México en relación con los compromisos regionales de integración adquiridos en el ámbito latinoamericano y continental. Se utilizan herramientas de análisis del discurso para caracterizar la identidad ideológica de los grupos que asumieron alternadamente la responsabilidad de gobernar los dos países entre 1990 y 2006. Se parte del presupuesto de que la integración regional es un proceso abierto y está sujeto a un conjunto variado de determinaciones, entre las cuales se encuentran las decisiones de política exterior adoptadas por los gobiernos. Asimismo, la política exterior es vista como parte integrante de un juego político en el que la contraposición de proyectos y visiones del mundo es relevante. De esa forma, en el paso de un gobierno al otro, es posible identificar diferencias y semejanzas en cuanto a las preferencias ideológicas que afectan directamente la orientación de su política exterior y, por consiguiente, se puede evaluar el papel que esas preferencias tienen en las decisiones e iniciativas que cada gobierno asume en el escenario de los esquemas de integración regional.

Palabras-clave: *integración latinoamericana, Brasil, México, política exterior, ideología.*

Rio de Janeiro

Maio de 2007

ABSTRACT

*IDEOLOGY AND BRAZILIAN AND MEXICAN FOREIGN POLICIES
REGARDING REGIONAL INTEGRATION OPTIONS (1990 – 2006)*

Fidel Irving Pérez Flores

Orientador: Franklin Trein

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

This dissertation analyses the role that the ideological aspects have played in the Brazilian and Mexico foreign policy guidelines, in terms of the regional integration compromises which have been adopted by the recent Latin American governments. The discourse analysis approach has been used as a tool in order to observe the ideological identities shared by the government groups in power from 1990 to 2006. The basic assumption is that regional integration is an open process which operates under a whole set of variables determination, one of which is given by the foreign policies which are adopted by the governments. The foreign policy is here considered as part of a political contest where different projects and ideologies are relevant. Therefore, one could notice similarities and differences among the ideological choices which have guided each government foreign policy. Thus, we accomplished to evaluate the role that these choices have played within the regional integration.

Key words: *Latin-american integration, Brazil, Mexico, foreign policy, ideology.*

Rio de Janeiro

Maio de 2007

AGRADECIMENTOS

Ao professor Franklin Trein, meu orientador, pela seriedade e o interesse com que me apoiou ao longo desta pesquisa.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela bolsa de estudo concedida.

Quero agradecer especialmente a minha grande amiga e irmã brasileira Paula Câmara, por ter a paciência e o carinho de cuidar e acrescentar minhas capacidades em língua portuguesa ao longo de todo o mestrado, além de ser um exemplo vivo de como mexicanos e brasileiros não precisam de grandes tratados para reafirmar grandes amizades e crescerem juntos.

À Eliana Yunes e sua família, por me oferecer com tanta generosidade todo o calor do seu lar brasileiro.

Ao Arnaldo e à Tatiana, grandes amigos paulistanos que deram seu apoio toda vez que o necessitei. E me deram mais, ao me introduzir no universo de São Paulo e de todas as pessoas extraordinárias que nessa boa terra eu conheci: Wendel, Eliza, Marcelo, Fabrício, Tóni, Cíntia, Najara...

Aos coordenadores e colegas do Observatório Político Sul-americano, porque com eles o meu fascínio pela nossa área de estudo só cresceu.

Aos meus professores e colegas do IFCS, que foram fundamentais nesta aventura de apreender o Brasil.

Le dedico este esfuerzo académico a mi hermano Canek, a mi madre Evelia y a mi padre Fidel, que desde la Ciudad de México me han acompañado en todos mis pasos y su ayuda fue esencial para acercarme a muchas de las fuentes de esta investigación.

A mi abuela Susana, una de las mayores entusiastas de esta carrera académica.

A TODA la ilustre familia de los perezbuendías.

LISTA DE SIGLAS

- ACE** – Acordo de Complementação Econômica
- Aladi** – Associação Latino-Americana de Integração
- Alalc** – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- Alca** – Área de Livre Comércio das Américas
- Alcsa** – Área de Livre Comércio Sul-Americana
- Apec** – Mecanismo de Cooperação dos países do Pacífico Asiático
- Aspan** – Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAN** – Comunidade Andina de Nações
- Casa** – Comunidade Sul-Americana de Nações
- Cepal** – Comissão Econômica para a América Latina
- CPLP** – Comunidade de Países de Língua Portuguesa
- EUA** – Estados Unidos da América
- EZLN** – Exército Zapatista de Libertação Nacional
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- Focem** – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
- GATT** – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
- Iirsa** – Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana
- MCCA** – Mercado Comum Centro-Americano
- MRE** - Ministério das Relações Exteriores
- Mercosul** – Mercado Comum do Sul
- OCDE** – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMC** – Organização Mundial de Comércio
- ONG** – Organização Não Governamental
- PAN** – Partido Ação Nacional
- Parlatino** – Parlamento Latin-Americano
- PPP** - Plano Puebla Panamá
- PRD** – Partido da Revolução Democrática
- PRI** – Partido Revolucionário Institucional
- PRN** – Partido da Reconstrução Nacional
- PSDB** – Partido Social-Democrata Brasileiro
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- Rial** – Grupo de Trabalho sobre Teoria das Relações Internacionais da América Latina
- Sacu** – União Aduaneira do Sul da África

Sica – Sistema de Integração Centro-Americano

SRE – Secretaria de Relações Exteriores

TEC – Tarifa Externa Comum

TLC – Tratado de Livre Comércio

TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte

TPA – *Trade Promotion Authority*

UE – União Européia

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1. Opções de regionalização para a América Latina	5
O conceito de regionalização	
Tentativas de integração entre países latino-americanos	
Da crise da dívida externa ao Consenso de Washington	
O processo de globalização	
Novas opções de regionalização	
Capítulo 2. A condução da política externa e os fatores ideológicos	28
Elementos para a análise da política externa	
A política externa no Brasil e no México	
Ideologia e análise do discurso	
Opções de regionalização à luz do debate ideológico contemporâneo	
Capítulo 3. Política externa e regionalização na voz dos governos	57
Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994): terceiro informe de governo	
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000): plano nacional de desenvolvimento	
Vicente Fox Quesada (2000 – 2006): os eixos da política exterior do México	
Fernando Collor de Mello (1990 – 1992): cerimônia de formatura da turma 1989 do Instituto Rio Branco	
Itamar Franco (1992 – 1994): terceira reunião do conselho do Mercosul	
Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1999): <i>mãos à obra Brasil!</i>	

Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002): Foro Empresarial Mercosul –
União Européia

Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006): cerimônia de posse do Ministro das
Relações Exteriores

Capítulo 4. Regionalização, escolhas e iniciativas governamentais **104**

Governo Salinas (1988 – 1994)

Governo Collor (1990 – 1992)

Governo Itamar Franco (1992 – 1994)

Governo Zedillo (1994 – 2000)

Governos FHC (1995 – 1998 e 1999 – 2002)

Governo Fox (2000 – 2006)

Governo Lula (2003 – 2006)

Conclusões **145**

Referências bibliográficas **151**

Introdução

Uma das características do cenário político latino-americano é a persistência de uma dinâmica de regionalização marcada por sua diversidade quanto aos projetos específicos que lhe dão impulso. É constatável que, desde 1960, distintos esquemas de integração regional vêm sendo lançados formalmente a partir de propostas de origem diversa e que nem sempre envolvem o mesmo número de membros, além de manter variável sua abrangência geográfica. No contexto das dificuldades econômicas e financeiras que enfrentaram os países da região a partir dos anos 80, nasceram iniciativas concretas de interação regional que marcaram a pauta durante a década seguinte até a emergência de forças políticas que, em diferentes graus e formas, questionaram os planos de ajuste e reformas liberalizantes sobre os quais se sustentavam essas propostas.

O objetivo desta dissertação é examinar o comportamento específico do Brasil e do México frente a essas dinâmicas de regionalização à luz das preferências ideológicas dos grupos que alternadamente controlaram os respectivos governos entre 1990 e 2006. Para tanto, a análise centra a atenção na definição e aplicação da política externa, no que tange as escolhas desses governos, as quais afetaram sua inserção em determinados esquemas de integração regional.

Os dois países participam de forma relevante dos projetos de integração econômica e política, da qual também formam parte outros países latino-americanos e, no período estudado aqui, nota-se que os Estados Unidos, que se relacionam de forma ampla com todas as nações da região, ganharam um destaque especial a partir da sua proposta de cooperação baseada no livre comércio e o livre fluxo de investimentos. No entanto, o que é possível constatar hoje é que essa iniciativa, cujos contornos se desenharam a partir das negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio para as Américas – Alca, fracassou quanto a seus propósitos hemisféricos mas avançou

na forma de acordos bilaterais e plurilaterais de livre comércio. Sabe-se também que, de dez anos para cá, o signo político dos governos de vários países na América Latina mudou, de maneira que governos que antes apoiaram com entusiasmo as negociações da Alca foram derrotados nas urnas e substituídos por quem, de uma ou outra forma, mostrava-se crítico ao modelo econômico que lhe dava sustentação.

Esse conjunto de fatos leva-me a colocar questões a respeito da importância que essas alternâncias no controle do Poder Executivo nos países latino-americanos possuem quando se trata de definir orientações para a política externa de modo geral e, em específico, com aquelas que tratam do tema da regionalização. De que maneira a filiação ideológica dos partidos, grupos ou coalizões que assumiram alternativamente os governos do México e do Brasil entre 1990 e 2006 influenciou as orientações em política externa e suas escolhas de adesão a esquemas específicos de integração regional?

É claro que fatores ligados aos processos de interdependências e dependências globais assim como a geografia e a história dos países fazem com que as relações com o exterior adquiram traços de continuidade mais duradouros que o intervalo de um projeto governamental. Da mesma forma, fatores internos como a estrutura econômica do país, o jogo de alianças políticas que dá sustentação ao governo e a pressão das oposições podem contribuir para dar forma às ações da política externa. Em conjunto, esses fatores devem ser levados em conta na determinação das margens de manobra que os Estados têm na hora de estabelecer suas relações com o mundo. O recorte feito aqui diz respeito às variáveis internas e dentre elas coloca-se especial interesse nas que tem a ver com o processo político de conformação e definição do grupo governante. Isto é, parte-se da hipótese de que, em países como Brasil e México, existe uma dinâmica política interna que confronta projetos e grupos na disputa pelo poder e o controle das diversas áreas de decisão na Administração Pública. A política externa, sua orientação e condução, fazem parte desse jogo e suas

oscilações e continuidades refletiram de alguma maneira nas tendências dessa disputa ao longo do período analisado para esta dissertação.

A ênfase colocada na orientação da política externa permite diferenciar a fase de formulação de intenções das dificuldades ou contradições com que essas orientações possam defrontar-se uma vez que entram na arena política. Ou também, do grau de efetividade das iniciativas e escolhas governamentais. Assim, para efeitos desta pesquisa, interessa mais saber, por exemplo, se a prioridade dada pela política externa do Governo Lula ao Mercosul e à região sul-americana tem alguma coerência com algum sistema de crenças e idéias do que se as iniciativas derivadas dessa priorização foram bem sucedidas ou não.

A organização dos capítulos no texto responde à necessidade de apresentar, em primeiro lugar, a forma em que são tratados aqui conceitos de base nesta pesquisa, como regionalização, política externa e ideologia. Assim, o primeiro capítulo delimita os contornos do conceito de regionalização sobre o qual se trabalha ao longo da dissertação e é apresentado um panorama do processo de regionalização latino-americano à luz dos desafios econômicos e pressões externas que marcaram o contexto inicial do período desta pesquisa. No segundo capítulo se explicitam os procedimentos e ferramentas metodológicos deste estudo. Começo por apresentar os traços que marcam algumas abordagens teóricas em torno dos fenômenos associados à política externa dos países latino-americanos, destacando a necessidade de atender o nível das preferências ideológicas dos atores envolvidos nesse processo como componente de relevância na tomada de decisões. Posteriormente, adota-se uma definição de ideologia e se descreve o procedimento pelo qual será possível caracterizar os governos do ponto de vista ideológico, tendo como ferramenta essencial a análise do discurso. O capítulo conclui apresentando um jogo de oposições entre posturas ideológicas diversas que dominam o debate contemporâneo em torno das opções de regionalização.

Nos capítulos seguintes o estudo focaliza-se na análise específica dos dois países selecionados. O terceiro capítulo dedica-se integralmente à aplicação dos procedimentos de análise do discurso que permitiram mostrar quais as idéias que acompanharam as decisões de política externa que afetaram a trajetória do México e do Brasil como participantes das dinâmicas de regionalização continental a partir da última década do século passado. O quarto e último capítulo examina quais de fato foram as decisões tomadas e de que forma elas colocaram cada país em determinados trilhos de regionalização. Desta forma, completa-se o quadro que mostra o papel das idéias, crenças e visões do mundo na adoção de políticas que, vistas em conjunto com o resto de países envolvidos, desenham os contornos do momento político da regionalização latino-americana.

Opções de regionalização para a América Latina

Em quase 200 anos de história, o conjunto de países que formam parte da América Latina¹ vem se envolvendo com diferentes intensidades em processos estruturantes de cooperação entre si ou com outros Estados não latino-americanos nos âmbitos político e econômico. A partir da década de 1990, uma sucessão de mudanças decisivas em nível internacional e regional dotaram esses processos de um novo dinamismo, dentro do qual as iniciativas dos Estados Unidos tiveram um papel fundamental. Internamente, os principais responsáveis das decisões sobre política externa em cada país tiveram que se posicionar e colocar seus países nos trilhos de algum tipo de esquema de regionalização que então começavam a ser construídos. Neste capítulo serão examinados os principais elementos de mudança na ordem política e econômica internacional e regional que afetaram as opções políticas e econômicas dos países latino-americanos e, conseqüentemente, delimitaram as possibilidades de envolvimento em algum tipo de construção regional de projetos comuns. Antes, porém, será estabelecida uma definição operativa do conceito de *regionalização*.

O conceito de regionalização

Ao longo do século XX, houve momentos em que emergiram com certa força as tentativas de estabelecer esquemas de cooperação entre Estados regionalmente

¹ Sem ânimo de entrar no debate sobre uma definição precisa do conceito América Latina, considera-se como latino-americanos para os efeitos desta dissertação os 19 Estados atualmente soberanos que desde finais do século XV até início do XIX mantiveram-se na condição de domínios territoriais da Coroa espanhola e/ou portuguesa. Todos eles emergiram como Estados independentes no século XIX e assim se tornaram sujeitos das relações políticas e econômicas internacionais com interesses e identidade próprias. Como conseqüência disso e por uma série de traços gerais comuns no que tange a sua história, costumes, línguas dominantes, contigüidade territorial, estrutura política, etc., pode-se pressupor a existência de um espaço regional subcontinental justificadamente identificado como América Latina.

localizados que tendiam à institucionalização de suas relações com diversos graus de profundidade e em diversos âmbitos. Isto motivou uma ampla reflexão acadêmica que se traduz em tentativas de categorizar o fenômeno em seus traços gerais, para se chegar a uma definição do que seria a regionalização. A partir de uma revisão desse debate, Andrew Hurrell² conclui que o termo é usado para se referir a vários tipos de fenômeno classificáveis em cinco categorias: a primeira seria uma regionalização não dirigida por iniciativas estatais e sim por forças econômicas e demográficas que criam dinâmicas de interação que perpassam as fronteiras entre os Estados; a segunda refere-se à existência de espaços de identificação simbólica em um território regional determinado, apoiados por mapas mentais onde se destacam certas características e se ignoram outras; a terceira trata de um tipo de regionalização concertada a partir de negociações entre governos e da construção de acordos ou regimes interestatais, atingindo diferentes níveis de institucionalização em função de seus objetivos; a quarta, que poderia ser considerada uma subcategoria da terceira, é a integração com o objetivo específico de estreitar os vínculos econômicos em algum nível; e, finalmente, a quinta, é chamada por Hurrell de *coesão regional* e equivale a atingir um grau máximo de coordenação regional que englobaria os elementos das quatro categorias anteriores.

Para os objetivos deste trabalho, interessa considerar a regionalização como um produto da ação acordada entre vários Estados em função de determinados objetivos, criando algum tipo de institucionalização aceita por todas as partes no intuito de regular ou construir uma dinâmica de interação ou interdependência em algum âmbito das relações políticas, econômicas e sociais ou em todas elas ao mesmo tempo. Retomando as categorias de Hurrell, o conceito de regionalização aqui levado em conta parte das considerações da terceira e quarta categorias. A primeira delas, ao se ocupar

² HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial, 1995: 23 – 59.

de dinâmicas que independem da ação deliberada dos agentes estatais, foge dos objetivos explícitos desta pesquisa. A segunda, que trata da região como comunidade imaginada onde confluem elementos de identificação comum, sustenta bem o próprio conceito de América Latina como produto de uma trajetória histórica de regionalização. No entanto, os traços comuns a ela atribuíveis, fundamentalmente de ordem cultural e histórica, não se traduzem automaticamente na construção efetiva de esquemas acordados de interdependência e definição conjunta de objetivos políticos e econômicos comuns, apesar de não terem faltado, na história da região, tentativas para que assim ocorresse. É pelas mesmas razões que também não se poderia falar em coesão regional em nenhum dos casos de regionalização em que qualquer um dos países latino-americanos estivesse envolvido até hoje (2007).

O regionalismo, fora as considerações sobre sua definição, vem sendo estudado por abordagens teóricas que explicam o auge desse fenômeno, cada qual salientando uma variável explicativa mais do que a outra. O próprio Hurrell³ identifica três grandes tipos de abordagem teórica: as teorias sistêmicas (neo-realismo, interdependência estrutural e globalização), interessadas principalmente em destacar o papel do equilíbrio de forças geopolíticas na conformação desses esquemas de regionalização; as teorias do regionalismo e a interdependência (neofuncionalismo, institucionalismo neoliberal e construtivismo), interessadas em identificar as dinâmicas de interação não institucionalizadas cuja consolidação geraria demandas crescentes para avançar na direção da institucionalização; e as teorias de nível interno (eficácia do Estado, tipos de regime e teorias da convergência) interessadas em avaliar o peso do equilíbrio político interno na definição de preferências sobre política externa ou como fatores determinantes para tornar viável uma dinâmica de integração entre países.

³ *Idem.*

Pelos seus objetivos e delimitação, este trabalho se inscreve nesta última vertente. No entanto, não se trata aqui de defender o maior peso de uma ou outra variável, de tipo interno ou externo, para explicar os fenômenos mais relevantes de regionalização na América Latina durante as últimas duas décadas, e neste âmbito, as opções adotadas especificamente pelo México e o Brasil. Certamente, o foco é colocado na variável interna, de que forma a preferência ideológica e programática da coalizão governante orienta as políticas governamentais frente às dinâmicas regionalizantes em curso ou a serem criadas. Porém, é especialmente importante para o caso da América Latina revisar em que medida as forças de mudança global tiveram um impacto sobre as margens de manobra dos países latino-americanos na definição de suas políticas internas, nas relações políticas e econômicas entre eles, na sua relevância como atores do sistema mundial e, finalmente, na definição de um novo mapa de regionalizações que disso derivou.

Tentativas de integração entre países latino-americanos

A realização do Congresso Anfritrónico no Panamá, entre junho e julho de 1826, com a participação de delegações do México, dos países da América Central, da Grande Colômbia e do Peru marcou o início das tentativas de países latino-americanos por constituir-se em região para além dos traços identitários compartilhados e reconhecidos por todo mundo. Naquela ocasião, tentou-se sem sucesso construir uma aliança estratégica que assumisse posições políticas comuns frente às grandes potências da Europa e dos Estados Unidos e a formulação de esquemas de cooperação econômica e militar.⁴ Entretanto, foi na segunda metade do século XX, num contexto em que a Comissão Econômica para a América Latina - Cepal desempenhava um papel importante como vetor de idéias e projetos para o desenvolvimento econômico latino-

⁴ ORDOÑEZ, A. *Los avatares de la soberanía: tradición hispánica y pensamiento político en la vida internacional de México*, 2005: 112 – 114.

americano, que foi retomada com maior força a iniciativa de se criar na região um marco comum de preferências comerciais progressivas até atingir uma zona de livre comércio que projetasse o desenvolvimento das economias nacionais em fase de industrialização. Com esse objetivo foi assinado, em 1960, o Tratado de Montevidéu, criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - Alalc com 11 países membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.⁵

Nesse mesmo ano foi criado, em Manágua, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), com a participação de cinco países: Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua. Além da liberalização comercial e de uma programada convergência em políticas industriais, o MCCA incluía um mecanismo de união aduaneira e mais tarde foi constituído um parlamento como parte de suas instituições regionais. Por sua vez, um grupo de países aderentes da Alalc resolveu, em 1969, acelerar o processo de integração comercial entre eles, sem deixarem de ser membros da Alalc, que se revelava já como um espaço de negociações paralisadas. Assim, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru criaram o Pacto Andino, hoje conhecido como Comunidade Andina de Nações - CAN. Em 1973 a Venezuela se incorporou como membro desse subgrupo e em 1976 o Chile se retirou.⁶ Atualmente nenhum desses dois países integra o bloco.

A Alalc, da qual formavam parte os dois países aqui estudados, não atingiu os objetivos de liberalização comercial nos prazos previstos e depois de sucessivas reformulações e adiamentos foi dissolvida em 1978. O compromisso foi renovado dois anos mais tarde com os mesmos 11 membros da antiga associação. Reunidos novamente em Montevidéu, assinaram um novo tratado que criou a Associação Latino-

⁵ GINESTA, J. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, 1999: 49 – 64; GRIEN, R. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, 1994: 185 – 204.

⁶ GRIEN, R. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, 1994: 316 – 360.

Americana de Integração - Aladi com o objetivo de construir um mercado comum, porém sem prazos previstos para concretização. O novo esquema também permitia a celebração de acordos bilaterais e parciais em matéria comercial e de complementação entre os países membros, de forma que pudessem ser outorgadas vantagens comerciais para dinamizar certos setores complementários entre as economias. Desta forma, abandonava-se a obrigatoriedade de negociação multilateral que caracterizou a Alalc e flexibilizou-se de modo geral os mecanismos de adesão aos esquemas integracionistas. Estabeleceu-se, no entanto, um mecanismo de facilitação do comércio regional chamado Preferência Tarifaria Regional que devia ser adotado por todos. No entanto, já iniciada a década de 1990, os presidentes ainda emitiam declarações a favor da efetiva aplicação deste mecanismo, o que desvendava a fragilidade do compromisso inicial. Para Raúl Grien,⁷ diversos tipos de causas podem ter determinado os pobres resultados que essas tentativas de integração econômica apresentaram quanto à consecução dos seus objetivos. Causas estruturais ligadas às limitações das economias imbuídas na integração, razões instrumentais relativas à formulação pouco realista ou confusa dos objetivos e dos instrumentos que impulsionariam a integração. Além disso, causas exógenas ligadas aos diversos tipos de constrangimentos que os países da região enfrentaram pelas relações econômicas travadas com os países mais industrializados e causas de execução, relativas ao descumprimento da normatividade assumida no discurso. Para Jacques Ginesta,⁸ as estruturas predominantemente fechadas das economias latino-americanas naquela época eram pouco adequadas para os esquemas de integração desenhados, que requeriam certa capacidade exportadora com um parque industrial competitivo e capaz de sustentar correntes dinâmicas de comércio entre os países.

⁷ *Idem*: 361 – 398.

⁸ GINESTA, J. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, 1999: 49 – 64.

No plano político, houve também importantes iniciativas de convergência regional. O Parlamento Latino-Americano - Parlatino, criado em 1964, tinha como objetivo ... *promover, harmonizar e canalizar o movimento em direção à integração*.⁹ Ele ainda existe e possui sede permanente em São Paulo, mas sua relevância como instituição de confluência e representação das distintas vozes e posições políticas latino-americanas sobre assuntos de interesse comum é praticamente nula. Maior ressonância tiveram outros mecanismos de concertação política criados nos anos 80 para dar uma resposta política latino-americana aos conflitos armados em países da América Central. O Grupo Contadora conformou-se com essa finalidade em 1983 por Colômbia, México, Panamá e Venezuela. Pouco tempo depois se constituiu um Grupo de Apoio a Contadora com a participação da Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. E finalmente, em 1986, nasceu o Grupo do Rio, também chamado Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação. A ele aderiram, além dos membros do Grupo Contadora e do Grupo de Apoio, Bolívia, Chile e Equador. Aparentemente decididos a sobreviver à conjuntura dos conflitos centro-americanos, os presidentes dos países membros do Grupo do Rio reuniram-se na cidade mexicana de Acapulco, em 1987, para assinar o chamado Compromisso para a Paz, o Desenvolvimento e a Democracia. Nele declarava-se a importância de constituir um poder conjunto de negociação e tomada de decisões; renovavam seu compromisso para a integração e cooperação para o desenvolvimento regional e comprometiam-se a aprofundar as iniciativas de cooperação acordadas em tratados e declarações prévias. Também identificaram como desafios comuns a consolidação da paz na região, a afirmação da democracia, a criação de áreas de paz e cooperação, a erradicação da pobreza absoluta, a luta contra o narcotráfico e o terrorismo, além da redução do impacto da dívida externa.¹⁰

⁹ Informação disponível no site do Parlatino:

<http://www.parlatino.org/conteudo.php?id=21&lg=pt>, acesso em 15 de janeiro de 2007.

¹⁰ GRIEN, R. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, 1994: 224 – 228.

Da crise da dívida externa ao Consenso de Washington

O último dos desafios identificados na lista dos presidentes nesta reunião de Acapulco tornou-se desde o início da década de 1980 uma das principais preocupações da agenda externa da quase totalidade dos países da região e afetou de maneira importante o próprio processo de integração. O assunto de fato representava um desafio comum para todos os representantes dos países ali reunidos, já que todos eles haviam aproveitado uma crescente acessibilidade de empréstimos de bancos comerciais estadunidenses que atingiu seu auge nos anos setenta. Na época, abriu-se uma fonte de financiamento importante para os Estados latino-americanos com a crescente oferta de créditos pouco condicionados e em curto prazo que instituições financeiras dos Estados Unidos colocaram à disposição dos governos de países em desenvolvimento. No entanto, a partir de 1979, a Reserva Federal dos Estados Unidos resolveu aplicar uma elevação drástica das taxas de juros como estratégia interna de controle da inflação. Elas passaram de 7% anual em 1978 a 20% anual em 1982 e, conseqüentemente, o volume da dívida dos países latino-americanos começou a crescer em proporções dramáticas. Os empréstimos continuavam sendo renovados no curto prazo, mas praticamente só serviam para seguir pagando o serviço da dívida, que ocupava uma parcela cada vez maior da soma devida.¹¹ A crise desdobrou-se com maior amplitude a partir da suspensão de pagamentos declarada pelo governo do México em agosto de 1982.

A partir desse momento, os bancos, o governo dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional - FMI debruçaram-se na busca de uma solução a um problema que colocava em risco a viabilidade dos bancos credores e, portanto, do sistema financeiro dos Estados Unidos. Uma hipotética suspensão generalizada de pagamentos era impensável para as principais instituições financeiras estadunidenses, pois uma

¹¹ SCHVARZER, J. La larga crisis de la deuda en América Latina, 2002: 59 – 96.

boa parte dos seus capitais estavam investidos nos fundos transferidos para a América Latina. O tratamento de emergência inicialmente oferecido, já com a assistência do FMI, partia do diagnóstico que se tratava apenas de uma crise de liquidez e não de solvência, o que se resolveria com algumas políticas de ajuste para recuperar divisas: desvalorização da moeda para incentivar exportações, redução do gasto público e aplicação de uma política de estabilização. Isto teve como contrapartida efeitos inflacionários e recessivos que acabaram erosionando o nível de vida da população.¹²

O esforço feito pelos países para cumprir com seus compromissos financeiros nem sempre se sustentava, pois houve casos, como o do Peru, em que foi declarada oficialmente a suspensão de pagamentos. Ainda assim, as economias latino-americanas estavam de fato transferindo uma boa parte dos seus rendimentos para o pagamento dessa dívida e dos juros que a tornavam cada vez maior. Ao mesmo tempo, os credores mantinham posições irredutíveis na proteção dos seus interesses e foram consolidando-se numa frente comum com o governo de Washington, o FMI e o Banco Mundial, os quais insistiam que a principal responsabilidade da crise estava nas políticas erradas dos contratantes da dívida. Em decorrência desta abordagem, foram desenhadas soluções parciais para diminuir a carga da dívida e, a partir da segunda metade dos anos 80, os pacotes de ajuda começaram a ser condicionados à aplicação de uma série de reformas estruturais que ultrapassavam a abrangência dos ajustes propostos inicialmente. Foram, dessa forma, exigidas modificações na estrutura interna das economias nacionais que significavam uma total reorientação da estratégia de desenvolvimento promovida ao longo das décadas anteriores. Exigia-se, por exemplo, o abandono dos mecanismos de intervenção estatal na economia para incentivar o crescimento e a industrialização, a abertura da economia ao comércio exterior de mercadorias, serviços e investimentos, a privatização das empresas

¹² BOUZAS, R. e KEIFFMAN, S. La crisis de la deuda externa: ¿un tema de la agenda global?, 1990: 165 – 198.

controladas pelo setor público, a desregulamentação do setor financeiro e a flexibilização da legislação trabalhista. Esse conjunto de reformas rapidamente se incorporou ao discurso das soluções previstas para a recuperação das economias latino-americanas e a unanimidade com que foram aceitas nos círculos de decisão financeira e de política econômica do governo dos Estados Unidos fez com que ganhassem o nome de Consenso de Washington.¹³

Foi nesse espírito que o FMI e o Banco Mundial outorgaram assistência financeira, ao mesmo tempo em que o governo estadunidense desenhava planos de reestruturação da dívida propostos pelos secretários do Tesouro, James Baker, em 1987, e Nicholas Brady, em 1989. Este último propunha trocar as dívidas com os bancos privados por títulos com vencimento de 30 anos, incluindo no pacote uma parcial redução do valor da dívida. Os títulos eram entregues aos bancos credores e eles poderiam ser negociados posteriormente no mercado secundário. Esse plano aplicou-se inicialmente ao México, mas foi estendido a um grupo mais amplo de países devedores. Assim, os bancos praticamente resolveram seu problema ao renegociarem os títulos Brady resultantes da operação e os países conseguiram amenizar o peso da dívida sobre suas finanças. Nesse meio tempo, as reformas agora compactadas conceitualmente no chamado Consenso de Washington começaram a ser aplicadas na maioria dos países latino-americanos. A confiança dos investidores nesses mercados recuperou-se, cientes das novas facilidades para a valorização de seus capitais resultante das reformas de abertura e desregulamentação. Dessa forma, no início da década de 90, verificou-se o surgimento de uma nova onda de recursos sendo transferidos para os mercados financeiros latino-americanos, que começaram por sua vez a ser avaliados de acordo com índices de confiança baseados nas exigências dos investidores externos. Nesse sentido, Jorge Schvarzer afirma que:

¹³ SCHVARZER, J. La larga crisis de la deuda en América Latina, 2002.

... os agentes [investidores estrangeiros] valorizam em grande medida aspectos como a austeridade no gasto público, a tendência ao equilíbrio orçamentário e do setor externo e a ortodoxia que possam exhibir os ministros e funcionários do governo; em contrapartida, dedicam pouca ou nenhuma atenção a outras variáveis relevantes, como o ritmo de crescimento do produto e não se preocupam absolutamente com variáveis como a distribuição da renda. Daí que a política económica local sea restringida pela ideologia desses agentes.¹⁴

Paralelamente ao desdobramento da crise da dívida externa na América Latina, estavam ocorrendo transformações relevantes no sistema mundial de equilíbrios geopolíticos e no caráter dos intercâmbios econômicos entre os grandes centros industrializados. Como consequência disso, configurou-se uma nova agenda global de discussão e alguns dos seus assuntos afetaram diretamente a posição dos países latino-americanos no tabuleiro internacional.

O processo de globalização

Um dos elementos mais característicos e emblemáticos das transformações mundiais da época de passagem dos anos 80 para a última década do século foi o desabamento da União Soviética e com ela da ordem mundial bipolar dominada por uma agenda política pautada no ritmo das tensões da Guerra Fria. A vitória política e ideológica de Ocidente, seus estilos de vida e estratégias de crescimento econômico contribuíram para que a América Latina deixasse de ser vista como um foco de possível extensão da influência soviética, embora com isso a região também ficasse à margem das principais discussões da comunidade internacional.¹⁵ O tema da dívida externa, por exemplo, foi de primeira importância na agenda global de discussões na medida em que os

¹⁴ *Idem: 91. ...los agentes [de la inversión extranjera] valoran en gran medida aspectos como la austeridad en el gasto público, la tendencia al equilibrio presupuestario y del sector externo, y la ortodoxia que puedan exhibir los ministros y funcionarios del gobierno; en cambio, dedican escasa o nula atención a otras variables relevantes como el ritmo de crecimiento del producto y no se preocupan en absoluto por variables como la distribución del ingreso. De allí que la política económica local se vea restringida por la ideología de dichos agentes* (tradução do autor).

¹⁵ RUSSELL, R. La agenda global en los años '90: antiguos y nuevos temas, 1990: 13 – 36.

interesses dos bancos estadunidenses estiveram comprometidos. Quando o Plano Brady ofereceu uma solução que afastou o perigo da suspensão de pagamentos, a importância do assunto como parte da agenda global foi menor.¹⁶ Todavia, a dívida continuou existindo como uma carga importante nas finanças públicas dos países devedores.

Por outro lado, mudanças qualitativas em relação ao intercâmbio econômico entre os grandes centros industrializados tiveram um impacto importante na nova configuração do sistema mundial de equilíbrios políticos e econômicos. Falava-se da emergência de uma nova revolução industrial, que desta vez estaria aportando avanços transcendentais no âmbito das telecomunicações. Empresas que dispunham de uma sofisticada capacidade de inovação tecnológica conseguiram elevar seus níveis de competitividade e inclusive deslocar parte da sua produção para fora dos seus centros principais. Paralelamente, o capital financeiro viu-se dotado de maior mobilidade e os fluxos internacionais dos fundos especulativos se incrementaram. Para propiciar a expansão do crescimento nessas novas condições, era necessário eliminar barreiras para a circulação de investimentos e criar garantias jurídicas para suas atividades. Economias fechadas e focalizadas na satisfação e expansão do mercado interno, como havia sido a característica das economias latino-americanas até os anos 80, eram um obstáculo para essa nova estratégia.¹⁷

Este processo começou a ser chamado de globalização e foi encabeçado pelas grandes potências industriais, onde residem os agentes mais dinâmicos do conhecimento e a inovação tecnológica que dá sustento material ao incremento dos fluxos econômicos. Nenhum dos países latino-americanos se encontrava em condições de competir com recursos próprios e sob os novos padrões. Inclusive, sua capacidade

¹⁶ BOUZAS, R. e KEIFFMAN, S. La crisis de la deuda externa: ¿un tema de la agenda global?, 1990.

¹⁷ FLORES OLEA, V. *Crítica de la globalidad: dominación y liberación en nuestro tiempo*, 1999: 107 – 190.

de investimento em pesquisa e inovação tecnológica viu-se limitada pela necessidade de atender os compromissos da dívida externa. Assim, com a aplicação do pacote de reformas estruturais do Consenso de Washington, encaminhavam-se as economias da região para a incorporação no circuito da economia mundial na qualidade de receptoras de investimentos provenientes dos grandes centros. Porém, esses investimentos não fluíam simetricamente em todas as direções. Na verdade, o que se constatava era a existência de três grandes tendências de regionalização em torno dos principais pólos industriais: Estados Unidos, Europa e Japão. Por sua vez, a formação de blocos decorrente dessas tendências apresentava distintos formatos de liberalização comercial e coordenação de políticas de crescimento econômico.

Frente a essa realidade, Pérez Llana¹⁸ via a situação latino-americana em condições de debilidade dramáticas, que se expressava de forma clara no medo que pairava entre os governos da região de ficarem à margem da formação desses blocos e, portanto, afundar ainda mais suas erosionadas estruturas econômicas. Concomitantemente, as tentativas de revigorar os esquemas de regionalização que estavam em andamento desde as décadas anteriores, como a Aladi, não tiveram uma concretização real. Começa assim a operar uma reorientação da dimensão político-estratégica no continente, onde os latino-americanos tendem a abandonar seus esforços conjuntos de desenvolvimento econômico e passam a enxergar como saída a construção de esquemas de associação comercial com um dos pólos econômicos relevantes do momento e que é regionalmente próximo: os Estados Unidos.¹⁹

Naquela época, segundo observa Osvaldo Rosales,²⁰ três grandes vetores marcavam as tendências do comércio internacional: a) a nova revolução tecnológica tinha criado efeitos hierarquizantes em relação aos produtos, os setores produtivos e

¹⁸ PÉREZ LLANA, C. El capítulo Este – Oeste en la agenda internacional, 1990.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ ROSALES, O. Escenarios y tendencias en el contexto internacional, 1990.

as nações produtoras. Assim, produtos primários exportados por países latino-americanos começavam a perder importância frente à possibilidade de substituí-los por produtos sintéticos gerados pelas novas capacidades tecnológicas; b) notava-se um processo de criação concertada de zonas de livre comércio em distintas regiões do planeta e c) estavam em andamento importantes reformas de desregulamentação financeira que ampliavam a mobilidade dos fluxos financeiros e a margem de especialização e diversificação de produtos no comércio.

Especificamente em relação aos Estados Unidos, os anos 80 foram um período de importantes modificações em sua política comercial. A trajetória dos interesses comerciais desse país é descrita por Stephan Haggard²¹ como de transição entre uma política protecionista que nos anos 70 pretendia resguardar sua indústria da competição externa a uma crescente demanda aberturista a partir da segunda metade dos anos 80, como produto das pressões dos grupos de interesse ligados com empresas multinacionais fornecedoras de serviços financeiros, de telecomunicações e seguros, da indústria química farmacêutica, de biotecnologia e do entretenimento. Essa política começou a combater as práticas desleais de comércio no mundo, como o *dumping* e os subsídios, que impediam a entrada dos produtos estadunidenses em diversos mercados. A política industrial brasileira no setor de informática, por exemplo, foi atingida por um dos processos iniciados pelo governo dos Estados Unidos. Nesse caso, alegava-se que no Brasil estariam violando os direitos de propriedade intelectual e se contestava a política de reserva de mercado brasileira. Nesse contexto, e sob o impulso das pressões patrocinadas pelos setores econômicos envolvidos em inovações tecnológicas e na indústria farmacêutica, entrou com força na agenda da política comercial dos Estados Unidos o tema da defesa dos direitos de propriedade intelectual nos países em desenvolvimento. Por sua vez, as multinacionais fornecedoras de

²¹ HAGGARD, S. The political economy of regionalism in Asia and the Americas, 1997.

serviços conseguiram inserir também como ponto prioritário dessa agenda a questão da liberalização dos serviços como parte dos esquemas de livre comércio a serem concertados entre os Estados Unidos e outros países. Atendendo essas demandas, é promulgada em 1988 a Lei Geral de Comércio e Competição, que estabelecia retaliações no âmbito comercial para aqueles países que insistissem nas práticas desleais consideradas pela própria lei e explicitadas em uma lista das principais violações ao comércio no mundo. Ao mesmo tempo, o Executivo era autorizado a negociar tratados bilaterais de comércio com quem aceitasse as exigências dessa lei em troca de acesso livre ao mercado estadunidense.

Simultaneamente a essas disposições legislativas, estavam em andamento, desde 1986, as negociações da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT, que chegou a contar com a participação de 123 países e incluía um programa de liberalização da totalidade do comércio, incluído o setor de serviços²². Os objetivos da Rodada eram: diminuição das tarifas a pelo menos um terço, virtual eliminação das barreiras não tarifárias, construção multilateral de uma normatividade para a regulação do comércio de serviços, regulação multilateral dos direitos de propriedade intelectual e fortalecimento dos mecanismos de solução de controvérsias para consolidar seu peso como instância reguladora do comércio internacional.²³ Como se vê, na agenda de negociações estavam incluídos os temas de maior interesse para a política comercial dos Estados Unidos. No entanto, à medida que avançavam as negociações da Rodada Uruguai, era mais notório que os objetivos traçados pelo esquema multilateral não seriam atingidos no prazo previsto. Dessa forma, a estratégia dos Estados Unidos focalizou-se em antecipar no âmbito bilateral ou regional os esquemas regulatórios em matéria de liberalização de serviços e proteção dos

²² Informação disponível no site da Organização Mundial de Comércio: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm acesso em 20 de janeiro de 2007.

²³ ROSALES, O. Escenarios y tendencias en el contexto internacional, 1990.

direitos de propriedade intelectual que continuavam sendo negociados multilateralmente na Rodada Uruguai.²⁴ Essa estratégia teria, como se verá, um efeito concreto quanto às opções de regionalização que delimitaram o campo latino-americano.

Para a economia dos Estados Unidos era importante refuncionalizar a capacidade competitiva das suas empresas mediante a ampliação das suas oportunidades de mercado. Alemanha e Japão despontavam naquele contexto como sérias ameaças a sua liderança global, em virtude das parcelas cada vez maiores do comércio mundial que ocupavam os produtos alemães e japoneses, dotados de avanços tecnológicos de última geração.²⁵ Nesse meio tempo, a capacidade exportadora da América Latina continuava ancorada nos produtos básicos (agrícolas e energia), apesar dos esforços da segunda metade do século XX para diversificar e industrializar a economia. A persistência dos subsídios à produção agrícola nos Estados Unidos e na Europa só propiciava a desvalorização e pouca competitividade para os produtos exportados pelos países latino-americanos, que entravam na década de 1990 em condições de vulnerabilidade e marginalização altamente limitadoras de suas margens de manobra.

Internamente, o quadro econômico dos países da região caracterizava-se pela estagnação, pobre crescimento econômico, hiperinflação, deterioração das condições de vida de grandes parcelas da população em um contexto de reformas estruturais que pregavam a redução do gasto público e o enxugamento do Estado. A partir dos constrangimentos gerados pela necessidade de pagar a dívida externa, os temas do desenvolvimento e a inclusão social foram levados para um segundo plano. As metas de ajuste inflacionário, estabilização, crescimento e desregulamentação para favorecer a entrada de novos investimentos apareciam no topo das prioridades de política

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

econômica. Nessas condições, os Estados latino-americanos fizeram frente à crise lançando mão unicamente de suas próprias capacidades e abrindo espaços de negociação bilateral com os centros de poder político e econômico, o que levou à fragmentação da incipiente dinâmica de regionalização latino-americana que se tentava construir desde 1960. Os esforços de coordenação para unificar respostas aos imperativos da crise foram pouco efetivos e a estratégia de regionalização entre latino-americanos para enfrentar os desafios do desenvolvimento caiu no descrédito. A partir desse momento, novas opções de regionalização começaram a ser exploradas, sintonizadas agora com a agenda global de liberalização em favor da abertura dos mercados.

Novas opções de regionalização.

Em junho de 1990, dois eventos de primeira importância marcaram o ritmo da nova dinâmica latino-americana de regionalização e, como parte desse conjunto, os passos dados pelo Brasil e México. No primeiro deles, em 10 de junho, os presidentes do México, Carlos Salinas de Gortari, e dos Estados Unidos, George Bush, anunciaram que iniciariam negociações para a liberalização do comércio bilateral.²⁶ O segundo ocorreu em 27 de junho, quando o presidente dos Estados Unidos anunciou sua Iniciativa para as Américas, que contemplava novas formas de cooperação entre os Estados Unidos e os países da América Latina e do Caribe. Entre outras coisas, a proposta se centrava na criação de um fundo para estimular as reformas de mercado, as políticas para diminuir o endividamento externo e a institucionalização de uma nova relação comercial, pautada em esquemas de livre acesso aos mercados e desregulamentação para a entrada de investimentos.²⁷

²⁶ Informação disponível no site do Fórum para a integração da América do Norte: <http://finanafi.org/esp/integ/chronologie.asp?langue=esp&menu=integ>, acesso em 20 de janeiro de 2007.

²⁷ GRIEN. R. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, 1994.

Dias depois, em seis de julho de 1990, os presidentes da Argentina, Carlos Saúl Menem, e do Brasil, Fernando Collor de Mello, comprometeram-se, mediante a assinatura da Ata de Buenos Aires, a antecipar para 31 de dezembro de 1994 a constituição do Mercado Comum entre os dois países, o qual tinha sido estipulado pelo Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento assinado pelos governos dos dois países em dezembro de 1988.²⁸ Já em agosto de 1990, no México, o presidente Salinas propõe oficialmente a seu homólogo dos Estados Unidos a negociação de um tratado de livre comércio.

Dessa maneira, deu-se voz de arranque para a concretização, pouco tempo depois, dos dois principais esquemas de regionalização que formam parte deste estudo, pelo envolvimento que neles possuem o Brasil e o México. Por uma parte o Mercado Comum do Sul - Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção em 1991 com a participação da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e por outra, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte - TLCAN, que entrou em vigor em 1994 e está integrado por Canadá, Estados Unidos e México. A partir da criação desses instrumentos, a dinâmica da regionalização na América Latina pauta-se na esteira das concepções de desenvolvimento e crescimento econômico intrínsecas aos objetivos traçados por esses esquemas de regionalização. Assim, entre 1990 e 2006 passaram a formar parte do roteiro da regionalização, com a participação do México e do Brasil, as negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio para as Américas - Alca, uma série de Tratados de Livre Comércio bilaterais assinados pelo governo mexicano com países latino-americanos e de outras regiões, novos acordos de coordenação política em matéria de segurança e crescimento econômico entre México e Estados Unidos englobados na denominada Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte - Aspan, sucessivas modificações procedimentais ao Mercosul que lhe

²⁸ GINESTA, J. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, 1999.

acrescentaram objetivos, membros plenos e associados e modificaram parcialmente seu caráter, uma projetada Área de Livre Comércio Sul-Americana - Alcsa que não se concretizou e, finalmente, uma iniciativa, ainda em construção, para a formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações - Casa.

Esquemas de regionalização podem ter características diversas e os países que formam parte deles, por sua vez, não necessariamente devem compartilhar um grande número de traços comuns, seja no terreno político, econômico, social ou cultural. Não existe um modelo único de regionalização, como também não é possível dizer que um país esteja necessariamente constrangido a aderir a um tipo específico de integração em uma região determinada. Porém, é verdade que elementos de ordem geográfica, econômica, militar ou comercial contribuem para desenhar o marco dentro do qual os Estados têm a sua disposição margens de manobra e opções para empreender ou não uma política a favor da regionalização. Por outro lado, uma vez que um esquema de integração regional tenha sido encaminhado, ele certamente pode chegar a patamares de consolidação que tornariam muito complicado seu desmonte, caso um ou vários dos Estados envolvidos assim decidisse. Existem regiões no mundo onde o roteiro de integração regional que os Estados envolvidos desenharam vem avançando sobre bases suficientemente sólidas e dificilmente reversíveis. Todavia, esse não é o caso da América Latina, cujas tentativas de integração regional e sub-regional vêm apresentando diferentes características ao longo da história e, como se viu na apresentação sintética das linhas acima, os resultados são pouco satisfatórios ou seus objetivos básicos ainda devem ser atingidos. Em outras palavras, na América Latina, o panorama da regionalização é incerto e nele coexistem propostas de regionalização diferenciadas e pouco consolidadas, o que reforça ainda mais o seu caráter de opção. Isto é, na medida em que os compromissos derivados dos esquemas de regionalização atualmente vigentes no continente significam constrangimentos limitados na hora de decidir políticas internas, como ocorre, por exemplo, quando um grupo de países se

compromete apenas em matéria de intercâmbio comercial, eles dispõem ainda de margens reais de manobra para mudar o foco de sua política externa no que tange à regionalização, independentemente que a amplitude dessas margens possa variar em função de outros fatores.

É também notável que os esquemas de integração regional se apresentam com diversos graus de profundidade, o que significa que os compromissos adquiridos podem modificar com maior ou menor intensidade o processo de tomada de decisões relevantes no âmbito interno sobre economia e política. Ou melhor, esquemas de regionalização podem transitar por roteiros que tendem a ampliar a própria noção do que é interno, expandindo o âmbito das decisões para além das fronteiras tradicionais. Ou então, limitar-se a construção de marcos regulatórios comuns em áreas pontuais, como ocorre com os tratados de livre comércio, cujo objetivo principal é a derrubada das barreiras para o livre fluxo de mercadorias, investimentos e serviços. Porém, não significam compromisso algum a respeito de outros temas de relevância em matéria de política econômica, social, construção de infra-estrutura, política externa, defesa, instituições políticas, etc.

Na América Latina, temos visto que até a década de 80 proliferaram tentativas integracionistas que, pelos objetivos declarados, eram diferentes quanto ao seu grau de profundidade, âmbitos de interesse, escolha dos parceiros regionais e níveis de institucionalização. Em 1960 partiu o processo de conformação da Alalc com objetivos centrados no livre comércio entre seus 11 membros latino-americanos, tendo como pano de fundo políticas nacionais de desenvolvimento industrial das quais se esperava um dinamismo produtivo que sustentasse o intercâmbio comercial integrado. A Aladi de 1980 retomou os objetivos centrados na esfera comercial, agora incorporando como norte a conformação de um mercado comum, sem porém fixar prazos nem regras rígidas para sua concretização. Já os países centro-americanos lançaram, em 1960, o MCCA, incorporando instituições inexistentes na Alalc, como o parlamento e os

mecanismos próprios do mercado comum. Por sua vez, o Grupo Andino, antecedente da atual CAN, nasceu por iniciativa de uma parcela de membros da Alalc, justamente no ânimo de acelerar e aprofundar o ritmo da integração. Já no plano político, países latino-americanos também foram prolíficos quando se tratou de inaugurar mecanismos de entendimento regional. O Grupo do Rio é o mais significativo dentre eles, mas chegou a ser criado também um Parlamento Latino-americano, cuja sede em São Paulo continua recebendo seus representantes.

Já partir da segunda metade dos anos 80, começou a ser desenhado o leque de propostas de regionalização que até hoje exige posicionamentos específicos da política externa dos governos. Esta nova época e suas opções são marcadas pela presença ativa dos Estados Unidos como ator diretamente interessado em participar do processo de regionalização com latino-americanos e pela modificação substancial das estratégias de desenvolvimento econômico dos países da região, na direção de dotar o setor privado de maiores margens de manobra para suas iniciativas como elemento relevante do crescimento econômico e uma orientação mais afinada com os fluxos comerciais e de capital externo. O surgimento da Iniciativa para as Américas foi coerente com os esforços para impulsionar esse processo de reorientação das economias latino-americanas e, a partir de 1994, deu lugar ao período de dez anos de negociações da Alca, que finalmente não se concretizou, como era inicialmente previsto, em 2005. Mesmo assim, a essência do modelo de regionalização da Alca, baseado na integração dos mercados e o livre fluxo de investimentos e serviços, continuou avançando, sejam na forma de tratados bilaterais de livre comércio assinados entre os Estados Unidos e parceiros latino-americanos, unicamente entre latino-americanos ou entre latino-americanos e países de outras regiões do planeta. O tratado que deu nascimento ao Mercosul declara objetivos que apresentam diferenças relevantes a respeito da lógica do livre comércio animada por Washington, como a adoção de uma tarifa externa comum e a pretensão de constituir um mercado comum.

No entanto, esses objetivos ainda não foram concretizados na medida em que os seus participantes dizem desejar, o que relembra o que foi dito linhas acima, no sentido de que, quando os compromissos adquiridos pelos governos ao aderirem a um bloco como o Mercosul representam apenas constrangimentos limitados para suas políticas relevantes, as margens de manobra são amplas para os governos sucessivos mudarem o foco e a intensidade de seu envolvimento com esse esquema de integração regional. Assim acontece no caso do Mercosul, que já foi tratado ora como passo intermediário para uma melhor integração na dinâmica do livre comércio continental, ora como âmbito de partida para a construção de uma lógica de integração mais abrangente e profunda. No terceiro e quarto capítulos essa questão será estudada mais detalhadamente.

Para os Estados nacionais, qualquer uma das tentativas aqui estudadas de regionalizar políticas, regulamentar intercâmbios ou incentivar os rumos das interdependências implica concordar com uma série de estratégias em matéria de economia e política que exige adequações de certas dinâmicas estruturadas internamente. De alguma maneira, negociar e concertar um marco comum de coordenação de políticas e estratégias para o crescimento econômico e a ação política, ou uma regulamentação comum a respeito das relações entre parceiros de alguma região, representa aderir a uma determinada forma de identificar as prioridades do desenvolvimento e as melhores estratégias para realizá-las. Em alguns casos, um esquema de regionalização pode implicar também a adoção de uma postura política concertada a partir de um leque de assuntos de interesse comum. Pelas conseqüências relevantes que esses processos podem acarretar para certos aspectos da vida interna dos países envolvidos, a adesão ou não a algum tipo de opção regionalizante é motivo de disputa e debate entre as forças e interesses atuantes dentro das comunidades políticas nacionais concretas. As instâncias de decisão que conduzem os rumos do Estado em relação às interações relevantes a respeito de outros Estados e, de modo

específico, a respeito dos esquemas de regionalização a serem adotados, concentram-se no Poder Executivo, dotado de atribuições explícitas para a condução da Política Externa. Nos casos latino-americanos do Brasil e do México, cujo sistema político é presidencialista, essa responsabilidade é assumida pelo chefe do grupo ou coalizão governante: o Presidente da República e seus ministros e secretários encarregados especificamente das relações políticas e econômicas com o exterior.

Esses cargos, no contexto de uma sociedade plural, não são patrimônio exclusivo de um grupo político e estão por isso sujeitos a pressões entre programas e ideologias, visões de mundo e do que deve ser a posição do país no tecido das relações internacionais. No capítulo a seguir, serão explicitados os elementos relevantes para a análise da condução da política externa e como no contexto histórico específico que ocupa este estudo, foi relevante o predomínio de preferências ideológicas da coalizão governante para a inserção do México e do Brasil em determinadas dinâmicas regionalizantes que predominam na primeira década do século XXI.

A condução da política externa e os fatores ideológicos

No presente capítulo, mostrarei os principais elementos que devem ser levados em conta na análise da Política Externa a partir de abordagens teóricas desenhadas por alguns especialistas latino-americanos. Assim, será possível apresentar os traços mais característicos da política externa mexicana e brasileira, atendendo aos determinantes históricos e as características estruturais que com frequência são apontados pelos pesquisadores da matéria. Algumas menções gerais aparecerão em relação à política externa da Argentina, mas sempre em função de sua crescente convergência e iniciativas conjuntas com o governo brasileiro. Uma seção especial estará dedicada ao tratamento da ideologia como componente das orientações de política externa que é objeto específico da análise desta dissertação. Em consequência, apresentarei o procedimento que permitirá identificar em discursos governamentais traços ideológicos dos responsáveis diretos pela definição e execução da política externa; em seguida mostrarei diferentes facetas do debate contemporâneo em torno do sistema internacional, as estratégias de desenvolvimento econômico e suas conexões com as opções de regionalização frente às quais os executores de política externa no México e no Brasil fazem escolhas na sua qualidade de dirigentes de Estados latino-americanos.

Elementos para a análise da política externa.

No contexto dos sistemas políticos presidencialistas latino-americanos as responsabilidades pela definição e execução da política externa são depositadas no Presidente da República e os ministérios e secretarias diretamente envolvidas com os assuntos externos. No caso do Brasil, o Ministério de Relações Exteriores - MRE, e no caso mexicano, a Secretaria de Relações Exteriores - SRE são nominalmente as

instâncias governamentais diretamente encarregadas dessa tarefa. No entanto, deve-se reconhecer que, apesar da responsabilidade direta pela política externa recair nesses órgãos do Poder Executivo, outros atores de dentro e de fora do governo podem chegar a ter alguma influência sobre os rumos e as decisões que se tomam nessa matéria. Em um estudo coordenado e publicado em 1990 por Roberto Russell,¹ do Grupo de Trabalho sobre Teoria das Relações Internacionais da América Latina – Rial ficou evidente que, sendo o Poder Executivo a instância central do processo decisório em política externa, outros atores também podem ter uma participação de certa relevância dependendo da natureza do assunto e do contexto situacional em que o tema de política externa ganha destaque. Outros ministérios e secretarias, além do especificamente dedicado a cuidar das relações exteriores, são chamados a participar de decisões importantes na agenda internacional dos países. O mesmo estudo do Rial mostra como ministérios relacionados com a política industrial e tecnológica do Brasil estiveram envolvidos na disputa comercial com os Estados Unidos em torno da questão da reserva de mercado para produtos de informática em meados dos anos 80.² Na mesma época, o governo do México decidiu aderir ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT e na decisão participaram também órgãos governamentais diretamente envolvidos com temas econômicos.³ Em ambos os casos, revelou-se importante a inclusão no debate de atores alheios à esfera do Executivo, como legisladores, associações de profissionais e empresários.

Carlos Eduardo Mena⁴ apresentou um marco teórico para o estudo da tomada de decisões em Política Externa considerando suas distintas etapas dentro de um

¹ RUSSELL, R. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, 1990.

² HIRST, M. e LIMA, M. R. *Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina – Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos*, 1990.

³ CASAR, M. e GONZÁLEZ, G. *Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT*, 1990.

⁴ MENA, C. *Toma de decisiones y políticas: algunas aplicaciones a la política exterior*, 1990.

processo racional que também leva em conta o envolvimento de atores diferenciados. O mapa do processo por ele estabelecido baseia-se em uma sucessão de etapas: a começar pela percepção ou identificação de um problema; seguida das etapas de estimação dos custos e benefícios, de seleção das políticas, de implementação, isto é, da transformação das políticas desenhadas em programas de governo, a de análise do desempenho das políticas de acordo com critérios coerentes com os objetivos traçados e a etapa de finalização, que trata do ajuste ou substituição de políticas que se tornaram ineficazes ou desnecessárias. Para a análise que aqui se propõe, as fases de percepção do problema, da estimação dos custos e dos benefícios assim como da seleção de políticas estarão subjacentes nos discursos a serem analisados no capítulo 3. Isto é, não analisarei nos moldes propostos por Mena as particularidades que de fato marcaram o percurso de cada uma dessas fases, mas o resultado delas estará parcialmente presente no discurso por meio do qual se fazem públicas as políticas e suas orientações gerais. Mais adiante, neste mesmo capítulo, serão expostos os mecanismos e as ferramentas de análise que servirão para detectar em que medida essas fases do processo apontado por Carlos Mena respondem a uma leitura político ideológica da realidade que estará refletida no discurso governamental. A fase de implementação será tratada com maior detalhe no capítulo 4, em que apresento o significado das ações concretas dos governos sucessivos do Brasil e do México quanto aos envolvimento específicos em diversas dinâmicas de regionalização.

Outro especialista latino-americano em estudos internacionais, Luciano Tomassini,⁵ estruturou uma série de conceitos sobre a teoria da política internacional no intuito de aplicá-los tanto na análise da política externa dos países latino-americanos como no seu desenvolvimento levado à prática pelos governos. Ele identifica como fatores reais e formais que devem ser levados em conta para analisar a

⁵ TOMASSINI, L. *Teoría y práctica de la política internacional: lecciones*, 1990.

formulação da política externa: 1) A visão de cada país sobre a conjuntura do sistema internacional e as oportunidades e limitações que ela acarreta; 2) as características sociais e históricas do país e sua visão de futuro; 3) as áreas mais relevantes que articulam a realidade nacional com fatores externos; 4) o peso específico da política externa, sua importância no processo político doméstico e no projeto nacional de desenvolvimento; 5) os elementos culturais e organizativos intervenientes na formulação dessas políticas; 6) as características procedimentais no processo de elaboração de políticas e 7) os mecanismos para a adoção e execução das políticas.

Tanto o esquema proposto por Mena quanto o de Tomassini, além dos estudos de caso do Rial dão conta de um processo complexo no qual existe espaço, como em todo processo político, para a disputa de grupos em torno de projetos diferenciados. Como fica então a noção de interesse nacional, tão freqüentemente utilizada quando se fala em política externa? Existe uma definição clara e única de interesse nacional para cada Estado com voz e poder de ação na cena internacional? Tomassini⁶ observa que, na abordagem da teoria realista, que enxerga as relações internacionais como uma disputa de soma zero pelo poder em um contexto de desgoverno, era fundamental o uso do conceito de interesse nacional como referente do comportamento dos Estados, vistos como entidades unitárias e coesas, articuladas em função do objetivo último de maximizar seus ganhos de poder. À luz da realidade contemporânea, onde as comunidades estatais estão compostas de atores e agentes diversos com visões diferenciadas do que deva ser esse interesse nacional, o conceito em si perde operatividade para os objetivos da análise:

...o interesse nacional demonstrou ser um conceito que se tornava mais ambíguo a medida que se diversificavam os valores e aumentava a incerteza na vida internacional [...] não proporciona critérios para identificar interesses específicos, compará-los e estabelecer uma hierarquia entre eles para apontar opções de política, nem para avaliar os custos nem os

⁶ *Idem.*

benefícios de cada uma dessas [...] Nestas circunstâncias, o mais provável é que o interesse nacional seja definido de acordo com os interesses do grupo governante ou daqueles que em um dado momento corresponde tomar as decisões...⁷

O reconhecimento de que existem valores competitivos envolvidos na definição do interesse nacional também atingiu a abordagem teórica de Mena,⁸ que considera que esse conceito se torna elástico e ambíguo, ainda mais no contexto do sistema democrático representativo, onde as condições de legitimidade do comando pressupõem que o interesse nacional deva levar em conta uma boa parte do leque de interesses coexistentes dentro do tecido da comunidade política.

Além das considerações ideológicas subjacentes no conceito de interesse nacional, dado que entram em jogo outras considerações, como a imagem que tem o formulador de políticas a respeito do seu oponente, sua visão da natureza do conflito com o oponente e suas crenças a respeito do sistema internacional.⁹

Levando em conta estas dificuldades associadas à utilização da noção de interesse nacional, Tomassini¹⁰ propõe a sua substituição pelo conceito de agenda internacional, que teria também a virtude incluir nos seus pressupostos a realidade de um mundo cada vez mais complexo, transnacional e interdependente. Segundo esta proposta, cada país teria, não um interesse nacional, e sim uma agenda de interesses por meio dos quais estabelece suas vinculações com a comunidade internacional, a qual se concretizaria em um repertório de temas específicos e passíveis de serem operacionalizados e hierarquizados. Em decorrência disso, haveria que considerar um

⁷ *Idem*: 170 – 171. ...*el interés nacional demostró ser un concepto que se tornaba más ambiguo en la medida en que se diversificaban los valores y aumentaba la incertidumbre en la vida internacional [...] no proporciona criterios para identificar intereses específicos, compararlos y establecer una jerarquía entre ellos, para plantear opciones de política, ni para evaluar los costos ni los beneficios de cada una de éstas [...] En esas circunstancias, lo más probable es que el interés nacional sea definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o de aquellos a quienes en un momento dado corresponde tomar las decisiones.* Tradução do autor.

⁸ MENA, C. *Toma de decisiones y política: algunas aplicaciones a la política exterior*, 1990.

⁹ *Idem*: 23. *Además de las consideraciones ideológicas subyacentes en el concepto de interés nacional, dado que entran en juego otras consideraciones, como la imagen que tiene el formulador de políticas respecto a su oponente, su visión acerca de la naturaleza del conflicto con el oponente y sus creencias respecto al sistema internacional.* Tradução do autor.

¹⁰ TOMASSINI, L. *Teoría y práctica de la política internacional: lecciones*, 1990.

processo que inclui uma série de funções: a) o estabelecimento da agenda; b) a definição dos objetivos e c) a determinação dos caminhos alternativos de ação para atingi-los. Tomassini¹¹ acrescenta que nessa primeira fase de definição dos temas, problemas, desafios ou oportunidades que são parte da agenda internacional de um país, caberia perguntar-se, entre outras coisas, dentro de que marco ideológico ou de interesses essa seleção temática foi feita; como outros atores teriam definido essa agenda e quais os referentes e as visões que estariam na base dessas definições alternativas da agenda.

Estas perspectivas teóricas concentram-se na análise dos elementos internos que influem nas decisões de política externa e por isso prestam especial atenção ao estudo do processo decisório, tendo como pano de fundo uma dinâmica de agentes que decidem em função de opções e sua escolha é feita em favor de um curso de ação entre várias alternativas disponíveis. Os pressupostos analíticos desta abordagem consideram que as decisões tomadas não se entendem mais como sendo unicamente uma resposta a circunstâncias objetivas e sim dependem mais de como o agente define a situação; deve ser levada em conta ação de atores governamentais e não governamentais e é necessário considerar as fontes internas da política externa, diluindo assim a rígida fronteira antigamente traçada entre política interna e política externa.¹² Roberto Russell também apontava para a necessidade de desenvolver hipóteses que relevassem a importância das variáveis internas da política externa:

A cultura política dos decisores é um aspecto que deve ser levado em conta no estudo dos processos decisórios, dado que influi sobre suas percepções do contexto, no tempo das ações que são privilegiadas e no estilo de atuação universal.¹³

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ RUSSELL, R. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, 1990: 271. *La cultura política de los tomadores de decisiones es un aspecto que debe tenerse en cuenta en el estudio de los procesos decisórios, dado que influye sobre sus percepciones del contexto, en el tiempo de acciones que favorecen y en el estilo de actuación universal.* Tradução do autor.

O presente trabalho pretende desenvolver suas hipóteses na linha das variáveis internas que Russell e Tomassini apontam como parte dos elementos que intervêm na formulação da Política Externa. Não no que diz respeito ao processo burocrático e seus vários determinantes e atores, aspecto cuja importância também é salientada pelos teóricos mencionados neste capítulo, mas em relação ao sistema de crenças e certezas que os agentes decisores responsáveis pela política externa manifestam a partir do papel de seu país no cenário global e na região à qual pertencem. No entanto, antes de definir os caminhos específicos pelos quais decorrerá essa análise, é necessário fazer uma exposição em torno das características do processo decisório de política externa no México e no Brasil, no que tange a seus determinantes históricos, geopolíticos e seus elementos particulares como instâncias de processamento burocrático dentro de um sistema político determinado.

A política externa no Brasil e no México

A atuação do México como Estado independente que promove seus interesses na cena internacional foi desde seus primórdios limitada pelo peso específico da vizinhança com os Estados Unidos. Nos anos 20 do século XIX, o entusiasmo e as expectativas de contar com esse país como um aliado que vinha consolidando um caminho próprio e que reagiu a um passado colonial, diluiu-se rapidamente quando os primeiros diplomatas mexicanos perceberam as ambições expansionistas dos vizinhos do Norte. A maior república hispano-americana não demorou muito a constatar os reais fundamentos dessa ameaça e, antes de completar 30 anos de vida independente, já tinha perdido para os Estados Unidos mais da metade do seu território. Em alguns momentos pareceu até mesmo factível sua desapareção como projeto viável de Estado independente.¹⁴ Essa vizinhança traumática, além das constantes ameaças

¹⁴ MEYER, L. e ZORAIDA, J. *México frente a Estados Unidos: um ensayo histórico 1776 – 2000*.

intervencionistas das potências europeias contribuiu para configurar o caráter marcadamente defensivo da política externa mexicana.

O desafio de construir uma comunidade política estável e capaz de garantir uma viabilidade duradoura, colocou a questão da soberania no primeiro plano das preocupações na hora de definir as relações com outros atores do tabuleiro mundial. A relação com os Estados Unidos retomou, desde meados do século XIX, o caminho do entendimento. Porém, do lado mexicano, sempre pairaram os receios de um potencial intervencionismo estadunidense. Nesse sentido, a América Latina era para o México não só o âmbito mais afinado com sua própria identidade cultural e histórica, como também representava um apoio importante para atingir seus objetivos de autonomia frente ao inevitável peso da vizinhança com a potência mundial emergente.

Nos anos 70, o auge de um ciclo de prosperidade econômica no contexto da estratégia de desenvolvimento privilegiada desde a década de 1930 possibilitou um dinamismo inédito de uma diplomacia mexicana que se envolveu com força na promoção de mecanismos de articulação política entre países do chamado Terceiro Mundo, no intuito de defender interesses comuns frente às grandes potências ocidentais. Foi fortalecido o papel dos países da América Latina como aliados estratégicos e principais no cenário das iniciativas políticas mexicanas, com especial destaque para os esforços de concertação política e mediação em relação aos conflitos armados na América Central.¹⁵ No entanto, a crise financeira de inícios dos anos 80 golpeou profundamente as bases do modelo de desenvolvimento e colocou na pauta das necessidades mais urgentes uma série de constrangimentos cuja superação pareceu incompatível com esse ativismo autonomista que nem sempre era harmônico com as diretrizes e interesses dos Estados Unidos.¹⁶

¹⁵ ESCHBACH, C. Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses, 2001: 226 – 255.

¹⁶ HEREDIA, B. El dilema del crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México, 1997.

Concretamente, o aumento galopante dos juros da dívida contraída junto a bancos norte-americanos obrigou o México e a quase todos os países da América Latina a entrarem numa lógica de negociação que os governantes mexicanos da época interpretaram como um incentivo para abordar com cautela a relação com os Estados Unidos. Essa cautela se traduziu, na prática, no abandono paulatino das iniciativas que na década anterior tinham colocado o Estado mexicano como um ator de relevância junto a outros parceiros latino-americanos no decurso de uma série de iniciativas tendentes à construção de mecanismos de consenso para a solução de conflitos regionais e o comprometimento com esquemas de cooperação e integração econômica regional.

No contexto do sistema político mexicano de finais dos anos 80, caracterizado por um alto nível de concentração do processo decisório na esfera do Poder Executivo, a última palavra em política externa claramente era dada pelo principal responsável desse poder, embora interviessem também outros agentes governamentais. Os imperativos externos de gestão da crise econômica daquela década contribuiu para modificar substancialmente o peso dos atores relevantes no processo decisório em sua vertente burocrática. Em 1985, como parte de um ajuste no gasto público, foi eliminado o escritório da SRE especializado em tratar dos assuntos econômicos da política externa: a Subsecretaria de Assuntos Econômicos. Esse ajuste administrativo significou uma importante reorganização institucional que tirou da esfera da SRE a capacidade de tratar dos assuntos econômicos, justamente no momento em que eles eram os que mais relevância tinham na agenda internacional do México. Outras secretarias com perfil mais econômico, como a de Comércio e Fomento Industrial e a de Programação e Orçamento, começaram a ganhar peso no processo decisório. Blanca Heredia¹⁷ identificou que naquela época existia uma tensão crescente entre a

¹⁷ *Idem.*

política econômica e a política externa, acompanhada de uma relativa diminuição das alternativas em ambas as esferas. Maria Amparo Casar e Guadalupe González¹⁸ já notavam também que a guinada em matéria de política econômica inaugurada com o mandato do presidente Miguel de la Madrid (1982 – 1988) entrou em tensão com as estratégias de negociação externa do país, que até então se beneficiavam de um amplo consenso entre a classe política, governista ou não, e que na área político-diplomática operava segundo uma lógica que priorizava a ampliação das margens de independência frente aos Estados Unidos. Como se verá nos capítulos 3 e 4, o maior peso das responsabilidades relativas as negociações comerciais durante os anos 90, e que tiveram conseqüências relevantes para o tipo de inserção regional do México, foi depositado em instâncias governamentais e grupos de consulta alheios à esfera da SRE. Nas palavras do diplomata Andrés Ordóñez, a chancelaria praticamente se tornou irrelevante na definição desses assuntos:

A adoção de um projeto de desenvolvimento nacional ligado estritamente às exigências comerciais e financeiras do contexto internacional significou a mais severa crise da história do aparato diplomático mexicano [...] Como nunca, a condução das relações exteriores esteve fora do controle da chancelaria. Em um mundo onde as manifestações mais urgentes, assim como os temas e assuntos decisivos eram de natureza econômica, financeira e comercial, revelava-se uma secretaria de Estado irreflexivamente reticente aos valores da globalização e que, além disso, nem sequer contava com uma seção de segundo nível na sua estrutura (a subsecretaria de Assuntos Econômicos havia sido suprimida durante o Governo De la Madrid), perdeu a interlocução real com o exterior a favor das instâncias financeiras e econômicas do governo federal.¹⁹

¹⁸ CASAR, M. e GONZÁLEZ, G. Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT, 1990.

¹⁹ ORDÓÑEZ, A. *Los avatares de la soberanía: tradición hispánica y pensamiento político en la vida internacional de México*, 2005: 244. *La adopción de un proyecto de desarrollo nacional apegado estrictamente a las exigencias comerciales y financieras del contexto internacional significó la crisis más severa de la historia del aparato diplomático mexicano [...] Como nunca antes la conducción de las relaciones exteriores estuvo fuera del dominio de la cancillería. En un mundo donde las manifestaciones más apremiantes, así como los temas y asuntos decisivos eran de naturaleza económica, financiera y comercial, una secretaria de Estado irreflexivamente reticente a los valores de la globalización y que, además, ni siquiera contaba con un área de segundo nivel en su estructura (la Subsecretaria de Asuntos Económicos le había sido suprimida durante el gobierno del presidente De la Madrid), perdió la interlocución real con el exterior a favor de las instancias financieras y económicas del gobierno federal.* Tradução do autor.

Enquanto foi possível preservar a lógica do regime político baseado na predominância em quase todas as esferas do espaço político de um partido hegemônico, o Partido Revolucionário Institucional - PRI, o papel de outros atores extra-governamentais na definição da política externa foi muito reduzido. Por sua vez, o Poder Legislativo, controlado por representantes governistas, limitava-se a aprovar sem maior polêmica qualquer iniciativa presidencial. Só depois da eleição legislativa de julho de 1997 a Câmara dos Deputados apresentou uma correlação de forças que tirava do partido do Presidente a maioria absoluta das cadeiras, sendo que a partir de então haveria mais deputados opositores que governistas.²⁰ O fenômeno era parte de um processo amplo e gradual de abertura do sistema político mexicano que ao longo da década de 90 estendeu as possibilidades de representação institucional para as forças políticas opositoras. No auge desse processo, em 2000, pela primeira vez em 71 anos foi eleito um candidato presidencial de um partido distinto ao PRI. Nesse novo contexto de maior pluralidade, abriram-se os canais para a participação de um leque mais amplo de atores que começaram a questionar e tentaram influir na definição da política externa. Entretanto, e como se verá nos próximos capítulos, as grandes orientações em política externa adotadas desde meados dos anos 80 foram preservadas na medida em que elas eram compartilhadas pelos novos moradores da residência presidencial de Los Pinos.

Diferentemente do México, a inserção do Brasil no sistema internacional como Estado independente não se defrontou de maneira direta com ameaças de vizinhos expansionistas a sua integridade territorial e sua viabilidade como Estado unificado dependeu mais de desafios internos do que de pressões externas. Inclusive, na virada do século XX, o sucesso dos mecanismos diplomáticos na resolução das contendas de delimitação fronteira com os vizinhos e a constatação da posse de um território

²⁰ Situação que prevaleceu depois das eleições legislativas de 2000, 2003 e 2006.

imenso contribuíram para a conformação de um sentimento de *satisfação geopolítica* que alimentaria a auto-percepção de que o Brasil seria um país, de certa forma, predestinado a ter um papel relevante na cena internacional.²¹

Ao mesmo tempo, a sua situação periférica em relação às potências centrais da dinâmica do capitalismo global fez com que a busca por elementos de reforço de uma autonomia limitada pelos desequilíbrios de poder nas relações internacionais fosse também um valor importante dentro da tradição da política externa do Brasil. No entanto, para atingir esse objetivo e realizar as aspirações geopolíticas brasileiras, a história vem mostrando que no Itamaraty já se desenharam diferentes estratégias, que vão desde o alinhamento com algum dos pólos de poder mundial até a diversificação das relações com países em situação similar e a participação ativa nos foros multilaterais.²² A relação com os Estados Unidos e com países da América Latina, principalmente com aqueles que conformam seu cinturão de vizinhanças, ganha, nesse sentido, um papel importante.

Uma característica institucional relevante da política externa brasileira é o alto nível de profissionalização e insulamento a respeito de outras arenas de confrontação política, além de ser uma das instâncias da administração pública federal mais prestigiosas.²³ Este traço peculiar, imbuído da percepção legitimada de que as questões de política externa devem ser assuntos de Estado relativamente alheios as disputas da política doméstica, parece ter sua origem na forma em que a diplomacia brasileira conseguiu defender com sucesso seus interesses territoriais e possui sustentação até hoje graças a uma relativa estabilidade na condução orgânica da política externa, que consegue apresentar as respostas aos novos desafios como

²¹ FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. e LIMA, M. R. *Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México*, 2005.

²² PINHEIRO, L. *Política externa brasileira (1889 – 2002)*, 2004.

²³ AMORIM NETO, O. e SCHIAVON, J. *Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México*, 2005.

continuidade de alguma tradição ancorada nos princípios fundadores da diplomacia nacional.²⁴

Dessa forma, as distintas orientações com as quais cada governo norteia os assuntos de importância para o Brasil no âmbito da política externa tendem a se sintonizar com as aspirações subjacentes de ser um país protagonista na cena internacional, ao mesmo tempo que a operatividade dessas orientações é realizada por uma entidade, o Ministério de Relações Exteriores, dotado de amplas margens de autonomia. No entanto, isto não significa que a respeito do tema específico de interesse neste trabalho, o posicionamento dos governos brasileiros em relação às opções de regionalização para a América Latina exista uma direção unívoca que é continuada independentemente do governo encarregado do comando da política externa. Como será examinado mais adiante, o mais relevante dos mecanismos de integração nos quais o Brasil investe seus esforços atuais, o Mercosul, foi encarado de diversas formas dependendo da maneira em que era vista e desejada a inserção internacional do Brasil.

Quanto à intervenção de atores independentes do Executivo na discussão sobre a política externa no Brasil, Octavio Amorim e Jorge Schiavon,²⁵ depois de fazerem um exame dos arranjos institucionais prevalecentes no México e no Brasil, chegam à conclusão que neste último país os integrantes do Congresso de inícios da década de 2000 participavam menos da agenda de política externa que seus pares mexicanos. No entanto, durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e sua coalizão de governo, os temas ligados à inserção regional do Brasil levantaram discussões públicas acaloradas em momentos específicos que motivaram a participação não só de legisladores como também de amplos setores da opinião pública.

²⁴ FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. e LIMA, M. R. Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México, 2005.

²⁵ AMORIM NETO, O. e SCHIAVON, J. Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México, 2005.

Portanto, é difícil sustentar a idéia de que exista um padrão estático quanto aos níveis de isolamento burocrático das instâncias governamentais que decidem sobre política externa ou que exista um conteúdo fechado e definitivo do que seria uma Política Externa de Estado. Os estudos feitos para os casos do México e do Brasil sugerem que nos momentos em que é reforçada a noção de política de Estado são acompanhados pela existência de uma visão consensual entre os atores políticos relevantes sobre a projeção externa do país e as melhores estratégias para atingir um resultado o mais fiel possível a esse projeto. Era o caso do México até os anos 80 e tem sido uma característica permanentemente reiterada pelos analistas para o caso do Brasil. Quando por alguma razão a tendência se orienta para a quebra do consenso ou de algum dos seus pressupostos essenciais, as políticas de governo ganham destaque e começam a construir pontos de inflexão que modificam o curso de alguma forma tradicional de conduzir os assuntos externos. As novas orientações que estão por trás dessas mudanças respondem em diferente medida as orientações ideológicas do grupo ou coalizão de governo encarregado de responder pelas responsabilidades do Poder Executivo e, portanto, da política externa. Fabiano Santos,²⁶ apontou, meses antes de realizar-se a eleição presidencial que reelegeu Lula para um segundo mandato, que a abordagem em torno da integração regional e o papel do Brasil nesse processo era um dos principais pontos de diferenciação ideológica entre o Partido dos Trabalhadores - PT e o Partido Social-Democrata Brasileiro - PSDB.

Estabelecer a conexão entre uma determinada orientação ideológica de partido ou grupo político que controla o Executivo e as políticas de governo em matéria de integração e regionalização é a tarefa principal desta dissertação e explicitar os contornos específicos do conceito de ideologia e sua operacionalização em função do

²⁶ SANTOS, F. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil: Texto disponível em <http://observatorio.iuperj.br> acesso em fevereiro de 2006.

discurso dos governantes em matéria de Política Externa é o objetivo da seção a seguir.

Ideologia e análise do discurso

Se a política externa diz respeito ao conjunto de ações e projeções que um Estado realiza como ator e parte interessada dentro do jogo das interações políticas e econômicas internacionais, é preciso que cada um dos Estados participantes desse jogo oriente e execute essa política em função de uma visão que define seu lugar no mundo, suas intenções e o tipo de relacionamento que deve ser privilegiado com outros Estados. No entanto, como já se viu, os Estados não são atores unificados que agem de acordo com uma vontade homogênea e definitiva. Eles são em si mesmos o resultado de um jogo de tensões e arranjos entre forças políticas diferenciadas que, quando no governo, tentam praticar um programa mais ou menos coerente com alguma visão ideológica, embora não necessariamente rígida e claramente definida em todos seus contornos. Trata-se aqui de um conjunto de pressupostos, crenças, idéias e aspirações a respeito da forma em que devem ser conduzidos os assuntos públicos em consideração a um grande leque de assuntos.

Usarei o termo ideologia independentemente das cargas valorativas que ele possa ter quando usado em certos contextos. É comum utilizar a palavra ideologia e suas adjetivações como parte de certos recursos retóricos com conotações negativas. Os que assim o fazem, apresentam-se a si mesmos e aos que pensam com idéias afins como possuidores da verdade e dos fatos; enquanto os outros são desqualificados e apontados como expoentes de um discurso ideológico. Neste trabalho assume-se que todo governo lança mão de uma determinada leitura ideológica da realidade para projetar e executar seu programa de ação governamental, que pode ser determinado pelas preferências políticas dos membros do grupo ou coalizão governante, as

capacidades materiais disponíveis, constrangimentos internos e externos, compromissos que foram adquiridos no passado em nome do Estado etc.

O primeiro exercício analítico a ser feito aqui objetivará a identificação dos indicadores ideológicos que estão na base das orientações que pautam o comportamento dos governantes quando tratam o tema da regionalização. Nesse intuito, basear-me-ei no modelo procedimental para a análise do discurso proposto pelo lingüista holandês Teun A. Van Dijk.²⁷ Segundo essa abordagem, presta-se atenção em uma definição cognitiva que parte do pressuposto de que existem não só cognições individuais, mas também crenças que são compartilhadas pelos membros de um grupo e que elas podem ser em si mesmas fonte da identidade do grupo, as ideologias são consideradas por Van Dijk como o conjunto de crenças fundamentais de um grupo e seus membros.

Não se tentará aqui discutir se uma ideologia é melhor ou pior do que a outra, se ela é mais ou menos fundamentada, se é mais coerente com alguma *realidade* ou não. O propósito principal é mostrar que os grupos políticos orientam suas práticas segundo uma determinada leitura do mundo e da sua situação e que essa leitura dá sentido as práticas sociais dos seus membros.²⁸ Essas práticas, entretanto, são muitas e de tipos diversos. Em quase todas elas pode existir um espaço para a expressão da ideologia dos membros de um grupo determinado. O uso da linguagem é uma delas e provavelmente é também aquela que oferece os recursos mais disponíveis para o tipo de pesquisa pretendida nesta dissertação. O discurso explicita com seus mecanismos lingüísticos os termos da disputa política dentro das relações sociais, proporcionando um campo útil de indagação dos traços gerais e específicos das ideologias dos grupos políticos. O importante agora é adotar uma forma operativa para identificar de que

²⁷ Cf. VAN DIJK, T. *Ideología y discurso*, 2003.

²⁸ *Idem*.

maneira o discurso reflete as ideologias que orientam a confrontação política na sociedade, a condução de um governo e sua política externa.

Da mesma forma em que as práticas sociais podem se manifestar das mais variadas formas, o discurso pode ser expresso mediante distintos canais e usando diversos tipos de linguagens: palavras, imagens, letras, objetos, cenografias, etc. O discurso na Política Externa não foge dessa peculiaridade, no entanto, aqui apenas lançarei mão do mais tradicional dos mecanismos de expressão discursiva: o texto escrito que emitem as instâncias mais autorizadas para falar em política externa. Ainda assim, o universo de material discursivo disponível é vasto. Precisa-se, então, de uma espécie de amostra do discurso oficial que com freqüência enuncia as orientações de política externa de um governo. Provavelmente a melhor amostra seja o discurso que, emitido no início do mandato de um governo, apresenta as linhas gerais e a definição das prioridades pelas quais a política externa de um Estado será orientada. O fato de ser uma amostra que aparece como um dos primeiros atos de governo expõe uma boa quantidade de indicadores a respeito de como esse governo enxerga o mundo, o lugar que quer para seu país dentro da rede de relações políticas internacionais e, de forma mais específica, qual a sua visão a respeito dos processos de regionalização no contexto latino-americano.

Depois, durante o mandato, muitas coisas podem acontecer, e de fato acontecem, que desviam os propósitos iniciais ou o programa apresentado no ato inicial da posse de um governo. Ainda mais se tratando da política externa e de processos de regionalização, onde intervêm outros governos e atores com outro tipo de visões e programas (convergentes ou contrapostos) que contribuirão com sua ação para delimitar o curso dos acontecimentos. Sem esquecer que dentro das fronteiras nacionais agem em permanência forças opositoras que exercem essa condição em um amplo leque de assuntos, inclusive de política externa. Entretanto, como o objetivo deste trabalho não é montar uma análise global da política externa dos governos, e

sim explicitar a importância que tem a filiação política ideológica da coalizão governante quanto a suas atitudes e ações dentro das dinâmicas de regionalização, basta que seja possível identificar no discurso geral (e escrito) de início de mandato, os traços das orientações ideológicas do grupo governante encarregado da definição e condução da política externa.

Para este propósito, usarei algumas das recomendações metodológicas para achar elementos da ideologia na linguagem escrita e oral que Van Dijk²⁹ propõe baseando-se na idéia de que uma ideologia pressupõe, simultaneamente, uma forma de se auto-representar e de representar aos outros que permite sintetizar as crenças coletivas e os critérios da identificação dos membros do grupo, isto é, do NÓS em relação a um ELES. Assim, o lingüista holandês apresenta uma estratégia geral que parte de reconhecer quatro elementos presentes em todo discurso ideológico:

- Fala-se ou coloca-se a ênfase nos próprios aspectos positivos.
- Fala-se ou coloca-se a ênfase nos aspectos negativos dos Outros.
- Não se fala ou tira-se a ênfase dos próprios aspectos negativos
- Não se fala ou tira-se a ênfase dos aspectos positivos dos Outros.

Esses quatro pontos configuram o esquema baseado em representações sobre o NÓS e os OUTROS que procura os elementos ideológicos no discurso textual dos formuladores e executores da política externa. Tentarei responder as seguintes perguntas: qual a representação que se faz do mundo e dos atores políticos e econômicos que nele intervêm? Como são representados os próprios interesses dentro desse mundo? Em que momento e de que maneira o texto coloca a ênfase nos próprios aspectos positivos (de NÓS) e nos aspectos negativos do OUTRO e em que

²⁹ *Idem.*

momento o texto tira a ênfase dos aspectos negativos do NÓS e dos aspectos positivos do OUTRO?

Existem vários mecanismos textuais que podem ser usados para tirar ou colocar ênfases. Em seguida, apresento aqueles que serão usados aqui como indicadores do discurso ideológico na definição da política externa a respeito da regionalização:

1. Representação do contexto internacional.

Para o caso específico deste tipo de discursos que inauguram as responsabilidades de um governo na condução da política externa, as representações que são explicitadas sobre a situação internacional são importantes para detectar as percepções sobre as condições nas quais o próprio país deveria lidar com esse contexto mundial e regional.

2. Temas

As ideologias políticas muitas vezes diferenciam-se umas de outras não só pelos posicionamentos encontrados a respeito de uma mesma questão, mas também pela ênfase colocada em alguns temas mais do que em outros. Operaria o mecanismo seguinte: *Existem os temas nos quais NÓS estamos interessados e deles vamos falar com maior ênfase do que os temas dos OUTROS, dos quais provavelmente não vamos sequer falar.*

3. Implícitos.

Muitas vezes os textos expressam de forma explícita apenas uma parte da informação que quer ser comunicada esperando que o receptor complete o resto, lançando mão do conhecimento prévio que já tem do fato ou dos referentes comuns compartilhados com o emissor. Trata-se, no caso, de informações que estão implícitas. Com frequência, aquela informação que não se ajusta com uma imagem positiva do NÓS é tratada *implicitamente*, enquanto que a informação que pode ressaltar aspectos negativos dos OUTROS é apresentada em forma mais explícita. Ou então, os implícitos permitem que informação, dados e inclusive valores e opiniões, passem como referentes comuns entre os interlocutores.

4. Contraste.

Refere-se as práticas discursivas que contrapõem de forma polarizada o NÓS com os OUTROS.

5. Representação dos atores.

A forma em que são representados os atores define a delimitação entre NÓS e os OUTROS.

Os discursos emanados dos governos de Carlos Salinas (1988 – 1994), Ernesto Zedillo (1994 – 2000) e Vicente Fox (2000 – 2006) no caso do México; e de Fernando Collor (1990 – 1992), Itamar Franco (1992 – 1994), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1999 - 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006) serão analisados de acordo com os esses cinco critérios de análise.

As marcas discursivas que permitiram ver suas visões ideológicas no que tange às dinâmicas de regionalização e o sistema mundial não são independentes do que no mundo estava sendo discutido em torno do caráter da globalização e suas conseqüências políticas e econômicas. Por isso é necessário apresentar os traços essenciais de um debate que começou a ser travado com maior força no início dos anos noventa em relação com as transformações que afetaram o sistema mundial e as relações entre os agentes políticos e econômicos relevantes da cena internacional.

Opções de regionalização à luz do debate ideológico contemporâneo

O processo de mudança nas relações internacionais que nos anos 80 se aceleraram com o desabamento do socialismo real no Leste Europeu e as modificações nos padrões de produção, relações comerciais e inovações tecnológicas que no terreno econômico constituíram-se em elementos essenciais da chamada globalização, sacudiu os alicerces das grandes interpretações sobre o mundo contemporâneo. Na América Latina, o impacto somou-se a uma situação de crise econômica profunda alavancada pela urgência de pagar a dívida externa conforme foi exposto no capítulo 1. Toda a

estratégia de desenvolvimento econômico baseada no planejamento econômico cunhado pelo setor público visando a industrialização e ampliação do mercado interno entrou em desprestígio. Sob a perspectiva de uma determinada visão anunciava-se o total esgotamento e se denunciavam as ineficiências produzidas pelo modelo de Estado empresário. A vertiginosa queda, um após o outro, dos regimes socialistas do Leste europeu consolidou-se como o grande referente empírico para proclamar a derrota dos modelos *dirigistas* de planejamento centralizado em qualquer apresentação, seja como *socialismo real* ou como economias mistas latino-americanas. Portanto, para essa abordagem era preciso transcender esses esquemas e fazer as reformas pertinentes para dar maior liberdade ao desenvolvimento dos empreendimentos privados, forças necessariamente portadoras do maior dinamismo econômico, aquelas capazes de alocar os recursos com maior eficiência em um ambiente de competitividade e livre mercado.

Os adversários dessa visão, embora heterogêneos quanto a pressupostos mais específicos, não demoraram a manifestar que ela estaria excessivamente voltada para favorecer o interesse do setor privado sem mostrar maior apelo pela atenção às desigualdades sociais. Rapidamente espalhou-se o rótulo de *neoliberal* para caracterizar a todo promotor das reformas orientadas para o mercado. Nos países latino-americanos, a disputa entre uns e outros se centrou em torno das reformas estruturais que atingiriam elementos centrais da política econômica: disciplina fiscal e contenção de gastos, privatização das empresas públicas, redução do gasto social, flexibilização das legislações trabalhistas, desregulamentação dos investimentos e do mercado financeiro, abertura comercial e derrubada de tarifas alfandegárias, diminuição do papel protagonista do setor público como fonte de investimentos produtivos, etc. Este conjunto de políticas, aplicáveis em nível doméstico, eram coerentes com uma política de aproximação com os maiores circuitos de riqueza mundial, agora redefinidos em decorrência das novas condições de mobilidade

internacional e seus métodos revolucionados pela otimização produtiva. Dessa forma, as opções de regionalização sob a forma de blocos comerciais que surgiram nos primeiros anos da década de 1990 eram coerentes com a lógica das reformas que estavam sendo aplicadas com distintas intensidades nas economias latino-americanas. Nesse contexto, a Cepal, que em meados do século XX havia incentivado a aplicação da estratégia de industrialização planejada, publicou em 1994 um documento que promovia para os países latino-americanos a construção de esquemas intra-regionais de liberalização comercial segundo uma lógica de regionalismo aberto.³⁰ Com isto incentivava-se aos países latino-americanos a se envolverem em esquemas de integração comercial que tendessem a fortalecer as interdependências em dois sentidos: por um lado, mediante acordos explícitos e preferenciais de liberalização do comércio de bens e serviços; e por outro, com políticas em favor da abertura comercial e desregulamentação, em geral, coerentes com o processo que nesse sentido se travava no âmbito multilateral.³¹ Precisava-se para isso de acordos flexíveis que por um lado facilitassem a adesão de novos membros e ao mesmo tempo não impedissem a participação dos associados em outros esquemas de preferências comerciais acordados simultaneamente. Afinal das contas, a tendência era, segundo esta nova abordagem da Cepal, favorecer a liberalização comercial em nível mundial, e caso não se conseguisse tal objetivo, os tratados preferenciais de liberalização entre países da região consolidavam-se como um avanço parcial nesse sentido e ofereciam garantias de mercado aos países participantes. Em qualquer caso, o pressuposto básico do regionalismo aberto é que os agentes econômicos privados conseguem maiores níveis de eficiência e produtividade a medida que estão em contato com os setores dinâmicos

³⁰ Ver Comissão Econômica para América Latina. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.*, 1994. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>, acesso em 02 de janeiro de 2007.

³¹ Cabe lembrar que, naquele ano, a Rodada Uruguai do GATT concluiu com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), cuja dinâmica institucional permeia os esforços globais pela liberalização do comércio entre todos seus membros.

de outras economias nacionais e globais, de forma que a derrubada das barreiras comerciais torna-se um instrumento básico dessa estratégia:

A integração pode gerar também benefícios importantes influenciando nas expectativas de investimento nacionais e estrangeiras, ou também reduzindo os custos de transação que afetam a competitividade dos bens e serviços produzidos na região, como consequência das barreiras geográficas, institucionais, legais e sociais. É possível também que um aprimoramento da eficiência possa gerar maiores níveis de poupança, de investimentos e o crescimento da produtividade do conjunto dos fatores de produção. Portanto, os benefícios que a integração pode ter sobre as taxas de crescimento dos países envolvidos no processo podem ser consideráveis e duradouros.³²

A partir dessas concepções, a América Latina assiste a um debate entre promotores e críticos deste modelo de regionalização tanto dentro como fora da região. Assim, por exemplo, Eduardo Viola argumenta que a história do século XX teria mostrado a superioridade moral e material do sistema político da democracia de mercado por sobre outras opções, como o fascismo e o comunismo:

...os dados econômicos agregados das últimas décadas não deixam dúvidas sobre a pertinência do argumento liberal: as sociedades que mais cresceram economicamente são as que aumentaram sua interdependência com os centros dinâmicos do sistema internacional, em termos de produtividade sistêmica, de inovação tecnológica e liberdade econômica...Exatamente o oposto da visão da esquerda, baseada na teoria da dependência, segundo a qual o progresso econômico se daria pela distância e autonomia com relação aos centros dinâmicos do mundo, já que a proximidade levaria a submissão a sua dinâmica imperial...³³

³² Comissão Econômica para América Latina. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad., 1994. *La integración también puede generar beneficios importantes al influir en las expectativas de inversión nacional y extranjera, o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales. Asimismo, es posible que una elevación de la eficiencia se refleje en mayores niveles en el ahorro, en la inversión y en el crecimiento de la productividad del conjunto de factores de la producción. Por consiguiente, los efectos que la integración ejerza sobre las tasas de crecimiento de los países participantes en el proceso pueden ser considerables y duraderos.* Tradução do autor.

³³ VIOLA, E. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990 – 2005), 2006.

Por outro lado, Marcelo Coutinho e Maria Regina Soares de Lima³⁴ salientam as vantagens de um regionalismo que envolva uma maior capacidade de coordenação entre os Estados visando um objetivo estratégico comum, que ultrapassaria as questões estritamente comerciais, sem abandoná-las, concebendo certa primazia aos projetos de integração física e produtiva, passando de um modelo dirigido por regras a outro dirigido por políticas. Criaria-se assim um poder público em áreas remotas que poderia contribuir a fortalecer os laços da vida comunitária; assentar-se-iam as bases para superar a síndrome colonial sob a forma de dependências de todo tipo a respeito das ex-metrópoles em detrimento dos laços horizontais entre países de uma mesma região. As diferenças conceituais a respeito da posição defendida por Viola são notáveis, até nos próprios termos dos autores:

Há uma diferença significativa entre as duas concepções de regionalismo, porém, no que diz respeito aos mecanismos operacionais para respectiva construção regional. O regionalismo aberto exige menor capacidade do Estado e depende mais dos agentes econômicos do mercado, por isso é mais identificado com o contexto da globalização e da redução das capacidades e da autonomia do Estado.³⁵

Um dos mais conhecidos defensores das políticas a favor do livre comércio, o economista indiano Jagdish Bhagwati³⁶ centra este debate ideológico na questão de onde colocar o centro de gravitação da ação pública. Do lado do mercado ou dos modelos dirigistas? Onde devem ser colocados os limites para a ação do mercado? Nos termos de Bhagwati, os opositores da globalização gostariam que esses limites fossem colocados no nível mais alto possível, mas ele responde que o comércio e sua dinâmica é que pode gerar crescimento econômico e, conseqüentemente, conduzir à criação de empregos e à redução da pobreza. Assim, é necessário que os governos centrem seu objetivo principal no crescimento e apliquem políticas para encorajá-lo, como seria o

³⁴ COUTINHO, M. e LIMA, M. R. Integração Moderna: Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> acesso em jan. 2006.

³⁵ *Idem*: 4.

³⁶ Cf. BHAGWATI, J. *In defense of globalization*, 2004.

financiamento de infra-estruturas e a atração de investimentos estrangeiros. As políticas de abertura contribuiriam para o incremento da competitividade das empresas nacionais, obrigariam os governos a manter a estabilidade macroeconômica e se favoreceria a entrada de mais investimento direto estrangeiro. E acrescenta:

Se um país quiser atrair investimentos, deve propiciar um ambiente atrativo. Geralmente isto significa ter estabilidade política e oferecer vantagens econômicas como mão de obra barata e recursos naturais exploráveis. No jogo de atrair investimentos, no entanto, alguns países estão perdendo simplesmente porque não têm estes atributos.³⁷

Já para o cientista político mexicano Víctor Flores Olea,³⁸ a globalização liderada pelas potências hegemônicas apresentaria um discurso ideológico que vem demonstrando uma enorme capacidade de adesão ao oferecer três elementos essenciais: economia de mercado, democracia liberal e revolução tecnológica. A adesão a esses princípios representaria, ao mesmo tempo, a aceitação de novos esquemas de subordinação sustentados por mecanismos de pressão dos países mais industrializados sobre os periféricos. Em troca, eles oferecem um paraíso de valiosos investimentos e acesso a seus mercados como estratégia para superar os problemas do subdesenvolvimento. Isto seria para Flores Olea uma quimera, uma *fábula inventada e imposta*³⁹ que prega a ascensão dos países do Terceiro Mundo para o Primeiro Mundo pelo poder mágico intrínseco na adoção acrítica da visão do mundo dos países centrais. Além disso, existiria um discurso de legitimação de um ordenamento institucional o mais favorável possível à mobilidade dos capitais que pretende apresentar os elementos constituintes do mercado como sendo regidos por forças naturais e espontâneas, como leis da Natureza frente as quais pouco pode ser

³⁷ *Idem*:162. *If a country wants to attract investment, it has to provide an attractive environment. That generally implies having political stability and economic advantages such as cheap labor or exploitable natural resources. In the game of attracting investment, therefore, some countries are going to lose simply because they lack these attributes.* Tradução do autor.

³⁸ FLORES OLEA, V. *Crítica de la globalidad*: 182 – 183.

³⁹ *Idem. Ibidem.*

feito. Nesse sentido, seria notável a existência de uma tendência geral do atual processo de globalização que tira dos canais de discussão política algumas decisões essenciais em matéria de política econômica. A exigência de dotar de autonomia aos Bancos Centrais seria um exemplo disso.

Gustavo H. B. Franco, que foi presidente do Banco Central do Brasil durante uma parte do governo de Fernando Henrique Cardoso, enxerga o mesmo fenômeno em tom diverso:

...a mobilidade de capitais se tornou uma realidade que modificou profundamente o limite das políticas econômicas das economias emergentes e que as autoridades nacionais resistiram a reconhecer. Essas economias terão que se adaptar à perda de soberania pela realidade da mobilidade de capitais, ou seja, terão de admitir que ficou perdido para sempre o direito à irresponsabilidade em políticas expansionistas no plano fiscal e monetário [...] Há um preço a pagar pela participação em uma economia internacional que oferece infinitas possibilidades de crescimento, tal como observamos acima [...] A novidade da economia globalizada é que não há mais direito de manter-se à margem.⁴⁰

Ele mesmo defende o aprofundamento de um *novo modelo* de políticas econômicas baseado na abertura comercial, a privatização, a atração do investimento direto estrangeiro, a aproximação com os centros mais dinâmicos da globalização e uma política fiscal, monetária e cambial adequadas com esses propósitos. Isso teria a virtude de transformar a estrutura do sistema produtivo tendo em vista que o setor privado, dentro de um quadro de competitividade, teria incentivos para buscar a redução de custos e aumentar a produtividade. Em contraposição ao velho modelo, em que o Estado dirigia e comandava a assignação de recursos visando o crescimento com auto-suficiência, porém financiando o desenvolvimento com medidas inflacionárias e em um ambiente de protecionismo que só geraria ineficiência e pouca competitividade. Porque, para Franco, quando o Estado intervém e é possível ganhar dinheiro sem fazer

⁴⁰ FRANCO, G. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*, 2000: 172 – 173.

muita força, os agentes privados não investem. Mas, se há competidores estrangeiros, torna-se necessário investir em tecnologia, qualidade e produtividade como motores do desenvolvimento.

Por sua vez, o coreano Ha-Joon Chang⁴¹, depois de estudar as estratégias de desenvolvimento dos países mais industrializados, chega à conclusão de que quando eles estavam se desenvolvendo não aplicaram as políticas de liberalização hoje exigidas aos subdesenvolvidos, encapsuladas no chamado Consenso de Washington, nem contavam com as instituições que hoje tentam ser colocadas como um padrão de boa estratégia de crescimento (democracia, burocracia adequada, judiciário independente, proteção dos direitos de propriedade privada e intelectual, governança empresarial transparente e orientada para o mercado e instituições financeiras independentes). Caberia então se perguntar, diz Chang, se os ricos não estariam chutando a escada, isto é, escondendo a fórmula do seu sucesso e com isso dificultando às economias periféricas o seu acesso ao desenvolvimento.

E assim por diante, o exercício de contrapor os argumentos de uns com os outros seria infinito. O mais importante para este trabalho é destacar que esse debate de visões contrapostas sobre a globalização e as estratégias de desenvolvimento econômico tem um impacto determinante sobre os modelos sobre os quais se constroem os esquemas de cooperação e integração regional na América Latina. Foi a partir desse raciocínio que Jaques Ginesta⁴² desenhou seu modelo de paradigmas de integração, identificando quatro modalidades distintas:

O paradigma democrático progressista

Caracterizado pela integração de economias de mercado onde o setor público intervém para defender os interesses de setores sociais mais desfavorecidos. As autoridades

⁴¹ CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, 2004.

⁴² GINESTA, J. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, 1999: 33 – 39.

políticas reservam-se o direito de impor regulamentações para favorecer os valores da solidariedade, a coesão social, a justiça e a redistribuição eqüitativa. Os temas da integração são polidimensionais e apontam para mecanismos conjuntos não só na área econômica e comercial, mas também de educação, política, militar, cultural, etc. O seu espaço geográfico caracteriza-se pela contigüidade regional, para dotar essa região de uma capacidade de autonomia econômica e política refletida no seu poder de barganha com os grandes poderes mundiais. O principal objetivo é o desenvolvimento econômico e social equilibrado e a integração é vista como um meio indispensável para isso, sem o qual aquele objetivo não seria possível. Seu desenho institucional se caracteriza pela criação de instâncias de decisão política e econômica supranacionais.

Paradigma democrático conservador

Caracteriza-se por integrar economias de mercado totalmente abertas e com escassos mecanismos de regulação do setor público sobre a atividade econômica. O desenvolvimento dos setores sociais é visto como uma consequência necessária da expansão do mercado e, portanto, não é preciso desenhar políticas públicas e destinar recursos para esses fins. Os temas da integração são só econômicos e comerciais, prevendo prazos específicos para abertura gradual do comércio por setores e produtos. Nestes esquemas não são tocados elementos de coordenação política ou em outras áreas não econômicas. O seu espaço geográfico não precisa de contigüidade territorial, já que prega pela inserção mais ampla possível com os mercados globais. O seu principal objetivo é a inserção no mercado global mediante a interação com as empresas transnacionais e os fluxos mundiais de investimento. O desenho institucional é inter-governamental, portanto, não existem instâncias supranacionais que comprometam a preservação formal da soberania.

Paradigma revolucionário totalizante

Caracteriza-se por integrar economias totalmente estatizadas e promotoras de uma dinâmica econômica centralizada e coletivista em Estados sob o controle de um único

partido político. Os temas da integração são polidimensionais e abrangem assuntos econômicos, políticos, culturais, etc. O seu espaço geográfico pode ser contíguo regionalmente mas tem aspirações universalistas. O objetivo principal é a formação de uma comunidade mundial revolucionária. O desenho institucional pode incluir instâncias supranacionais.

Paradigma autoritário conservador

Mesmas características do democrático conservador, mas no contexto de regimes políticos não democráticos.

Desta feita, para saber como encaixam os casos específicos do Brasil e do México nas dinâmicas distintas de regionalização à luz do debate ideológico aqui apresentado e antes de identificá-los prematuramente em algum *modelo* ou *paradigma* de integração, é preciso passar, ao longo do próximo capítulo, ao exame dos discursos governamentais em torno da questão regional. Posteriormente, no capítulo 4, serão analisados os fatos que consumaram ou não a visão governamental identificada nesses discursos.

Política externa e regionalização na voz dos governos

O período da análise para esta dissertação corresponde ao surgimento, fortalecimento e reordenamento das tendências atuais em matéria de esquemas regionais de integração, isto é, toda a década de 1990 e a primeira metade da década seguinte, até 2006. Nesse tempo, sucederam-se três mandatos presidenciais no México e quatro no Brasil. No primeiro caso, onde o mandato é de seis anos e sem direito a reeleição, inaugura o período o governo de Carlos Salinas de Gortari, do Partido Revolucionário Institucional - PRI, que tomou posse em 01 de dezembro de 1988 e conclui o mandato em 30 de novembro de 1994. Veio depois o governo de Ernesto Zedillo Ponce de León, também do PRI, entre 01 de dezembro de 1994 e 30 de novembro de 2000. Fecha o período o governo de Vicente Fox Quesada, do Partido Ação Nacional - PAN, entre 01 de dezembro de 2000 e 30 de novembro de 2006.

No caso do Brasil, a duração dos mandatos sofreu modificações em virtude de um processo de impedimento ao qual foi submetido o chefe do Executivo e de mudanças institucionais. Em 16 de março de 1990 assumiu o comando do Poder Executivo para um mandato de cinco anos Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional - PRN. Collor foi afastado do cargo em 29 de setembro de 1992, depois que a Câmara dos Deputados julgou procedente um pedido de impedimento contra ele. O vice-presidente, Itamar Franco, também do PRN, assumiu o cargo em 02 de outubro de 1992 e se manteve até o final do mandato, em 31 de dezembro de 1994. Em 07 de junho de 1993, a Emenda Constitucional de Revisão n. 5 determinou a redução do mandato de cinco para quatro anos. Assim, o sucessor de Franco, Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, começou seu primeiro mandato em 01 de janeiro de 1995 e concluiu em 31 de

dezembro de 1998. Reeleito, fez um novo mandato de quatro anos entre 01 de janeiro de 1999 e 31 de dezembro de 2002. Finalmente, o período desta análise se encerra com o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que iniciou em 01 de janeiro de 2003 e foi concluído em 31 de dezembro de 2006.

São, ao todo, oito mandatos de governo a serem estudados em relação a suas orientações e ações em matéria de política externa e esquemas de regionalização. Neste capítulo, apresentarei em primeiro lugar a análise da amostra discursiva para os três governos sucessivos do México e, posteriormente, examinarei os textos produzidos pelos cinco governos sucessivos do Brasil.¹

Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994): terceiro informe de Governo

Em 01 de novembro de 1991, o presidente Carlos Salinas apresentou-se no plenário do Congresso da União, na Cidade do México, para fazer a leitura do seu terceiro informe de governo, que por mandato constitucional todo presidente do México deve entregar ao Congresso uma vez por ano. Já a partir da introdução e na primeira seção do seu informe, o presidente tratou da importância significativa que seu governo deu a política externa, em um contexto em que já haviam se iniciado negociações com os Estados Unidos e o Canadá para um tratado de livre comércio.

¹ Na análise dos discursos selecionados para cada um dos mandatos de governo concentro a atenção em aqueles elementos que dizem respeito a orientações gerais e específicas relacionadas com o tema dos esquemas regionais de integração. Por isso, é possível que alguns aspectos dos discursos aqui apresentados ganhem menor destaque que outros, apesar de serem relevantes na caracterização da ideologia governamental em termos mais abrangentes. Segue-se uma lógica de seleção que parte de identificar, primeiro, atores políticos fundamentais para a inserção dos países em determinadas dinâmicas regionais e, dentro deles, são os governos os principais responsáveis pela condução da política externa. Em seguida selecionei, dentro dos discursos disponíveis, algum que fosse suficientemente representativo dos posicionamentos do governo sobre política externa. Finalmente, do discurso selecionado, tentei chamar a atenção, principalmente, para aqueles elementos que pudessem evidenciar as idéias que acompanham a atuação governamental na hora de participar das dinâmicas de regionalização e suas tendências.

Representação do contexto internacional

Para Salinas, o sistema internacional era regido por novas tendências políticas e econômicas, distintas das que vigoraram durante outros momentos no século XX. O mundo contemporâneo apresenta dinâmicas de integração e grandes correntes de intercâmbio que movimentam recursos consideráveis. Para crescer, os países devem aumentar seus vínculos com essas correntes, sob risco de assumir os custos elevados de evitá-las pretendendo olhar mais para dentro de si. Existem pólos do desenvolvimento econômico mundial dos quais partem as correntes mais dinâmicas dessa nova realidade, portanto, vincular-se com eles significa abrir possibilidades para o crescimento e para a prosperidade.

Non existe mais o mundo em que se formou o Estado mexicano, nem o mundo das grandes guerras e da depressão dos anos 30 e nem o mundo bipolar da Guerra Fria. O que exige o interesse nacional no mundo contemporâneo? Hoje [...] existe o risco de ficar de fora, à margem dos novos processos integradores do mundo, das grandes correntes de intercâmbio e dos recursos; isso significaria enfraquecer e sucumbir. No curto período de dois anos, vimos em diversas latitudes os custos que teve para outras nações evitar a mudança e querer olhar só para dentro [...] sabemos que, no plano econômico, temos que participar da inter-relação para crescer mais rápido [...] A única ação que o Estado e a sociedade não podem ignorar, por razões de justiça e por razões de nacionalismo, é a de quebrar definitivamente essas barreiras que podem impedir o vínculo com as correntes da mudança mundial beneficiando de forma efetiva a todo o país.²

² SALINAS DE GORTARI, C. Tercer informe de gobierno (1º de novembro de 1991). Disponível em: <http://www.inep.org/content/view/1747/88/1/1/> Acesso em 23 de fevereiro de 2007. *Ya no existe el mundo en el que se formó el Estado mexicano, ni el de las grandes guerras y la depresión de los años treinta, ni el mundo bipolar de la guerra fría. ¿Qué demanda el interés nacional en el mundo contemporáneo? Hoy, [...] está el riesgo de quedar fuera, al margen de los nuevos procesos integradores del mundo, de las grandes corrientes del intercambio y de los recursos; eso sería debilitarse y sucumbir. En el breve espacio de dos años, hemos visto en diversas latitudes los costos para otras naciones al pretender evitar el cambio y querer mirar sólo hacia dentro [...] sabemos que, en lo económico, tenemos que participar de la interrelación para crecer más rápido. [...] La única acción que el Estado y la sociedad no pueden ignorar, por razones de justicia y por razones de nacionalismo, es la de romper en definitiva esa barrera que puede impedir que la vinculación a las corrientes del cambio mundial beneficie efectivamente a todo el país.* Tradução do autor.

Temas

- O Novo Nacionalismo
- Modernização
- Mudança
- Soberania
- Interesse nacional
- Desenvolvimento e crescimento econômico
- Novos processos integradores do mundo
- Supranacionalidade.

Implícitos

Salinas apela para uma nova definição do nacionalismo mexicano, adequado às novas circunstâncias. Como foi exposto no capítulo anterior, a trajetória histórica e o caráter da política externa mexicana foram fortemente marcados pelas supostas e reais ameaças das potências estrangeiras, notadamente dos Estados Unidos. Além disso, a estratégia de desenvolvimento econômico durante boa parte do século XX, baseada em políticas de impulso a industrialização e o fortalecimento do mercado interno, era associada discursivamente com o nacionalismo. Desta forma, quando Salinas afirma que *...se o nacionalismo define aquilo que tem feito de nós uma e só nação ao longo dos séculos, não podemos aceitar que, por amarrar-se a procedimentos do passado, o nacionalismo passe a ser um obstáculo para o nosso desenvolvimento,*³ ele está declarando que aquele *velho* nacionalismo é, no novo contexto internacional, um autêntico obstáculo para o desenvolvimento. Por isso ele enfatiza que é preciso *...rejeitar as deformações que vêm no nacionalismo uma proposta sagrada, congelada, composta por políticas públicas de ontem, que hoje são já inoperantes.*⁴

A concepção do sistema internacional de Salinas recomenda vincular-se com os pólos de desenvolvimento econômico e o México divide uma extensa fronteira com o

³ *Idem. Ibidem. Si el nacionalismo define lo que nos ha hecho ser una y la misma nación a través de los siglos, no podemos aceptar que, por atarse a procedimientos del pasado, se le pretenda ver como un obstáculo para nuestro desarrollo.* Tradução do autor.

⁴ *Idem. Ibidem. ...rechazar las deformaciones que ven en el nacionalismo una propuesta sacramental, congelada, compuesta por políticas públicas de ayer, que hoy son ya inoperantes.* Tradução do autor.

maior deles: os Estados Unidos. No entanto, aproximar-se em termos econômicos de suas correntes de dinamismo comercial, tecnológico e financeiro representava uma mudança substancial no que tange às concepções mais defensivas da política externa mexicana, que poderiam ver nesse gesto do *novo* nacionalismo, um ato de abdicação. Neste sentido, Salinas declara que *...a opção não está entre as manifestações esgotadas do nacionalismo e no abandono ou na rendição...*⁵ ao mesmo tempo em que critica a *...saudade das fórmulas e traços de outros tempos que, no contexto do mundo atual, longe de fortalecer, enfraquecem e tornam o país mais vulnerável e menos viável.*⁶ Podemos por isso, identificar neste discurso um debate implícito frente a outros atores políticos na esfera interna, a respeito de uma estratégia internacional coerente com a busca dos interesses nacionais.

Sem mencionar diretamente os Estados Unidos, Salinas pede que as iniciativas da agenda internacional do México sejam feitas sem exclusivismos nem hostilidade em relação com outras nações,⁷ mas reconhece que o nacionalismo tem sido uma resposta a um desafio externo.⁸ Mas o autêntico desafio atual, disse o presidente, é ficar por fora dos novos processos integradores do mundo.

Contraste

No seu discurso, Salinas lança mão do contraste quando sublinha as diferenças entre o novo nacionalismo que ele propõe e nacionalismos com características opostas: *...rejeitamos o nacionalismo negativo, como aquele que foi símbolo dos Estados excludentes e opressores na Europa dos anos trinta ou como aquele que hoje serve de*

⁵ *Idem. Ibidem. ... la opción no está entre las manifestaciones agotadas del nacionalismo o en el abandono y la entrega.* Tradução do autor.

⁶ *Idem. Ibidem. ... añoranza de fórmulas y rasgos de otros tiempos que, en el contexto del mundo actual, lejos de robustecerla, la debilitan, la hacen más vulnerable, menos viable.* Tradução do autor.

⁷ *Idem. Ibidem.*

⁸ *Idem. Ibidem.*

*bandeira a regionalismos que dividen e desintegran.*⁹ Sobre as particularidades do esquema de regionalização a qual o Governo Salinas adere, o discurso também fornece elementos de contraste, isto é, de oposição conceitual entre o que seria o *nosso* regionalismo e o regionalismo *de outros*. No caso deste discurso presidencial, os esquemas de regionalização econômica coerentes com o novo nacionalismo mexicano não poderiam ir além dos temas estritamente econômicos e de intercâmbio comercial. Uma integração que incorporasse instituições supranacionais estaria descartada:

No continente europeu decidiu-se pela criação não só de uma zona de livre comércio como também de uma região comum, sem fronteiras nem passaportes, com moeda, banco, parlamento e exército comuns. Diferentemente do projeto europeu, no México, por história e por convicção política, só promoveremos maior inter-relação econômica e intercâmbio mais livre com todas as nações, mantendo sempre o nosso caráter de país soberano.¹⁰

Representação dos atores

Atores representados: o México, Governo Salinas, centros do desenvolvimento mundial, países do Pacífico asiático, a América Latina, Canadá e Estados Unidos.

Neste trecho do discurso governamental, define-se **o México** como um país de mudanças, plenamente inserido nos trilhos de um projeto modernizador que deixou para trás sua condição de país que só acumula atrasos: *O México, apesar de suas múltiplas necessidades, não é mais uma nação que procura integrar-se, dispersa e rural, analfabeta e incomunicável, ameaçada em seu território.*¹¹ A modernização

⁹ *Idem. Ibidem. ...rechazamos el nacionalismo negativo como aquél que fue símbolo de estados excluyentes y opresores en la Europa de los años treinta o como el que hoy sirve de bandera a regionalismos que dividen y desintegran.* Tradução do autor.

¹⁰ *Idem. Ibidem. En el continente europeo se ha decidido crear no sólo una zona de libre comercio, sino una región común, sin fronteras ni pasaportes, con monedas, banca, parlamento y ejército comunes. A diferencia del proyecto europeo, en México, por razón histórica y por convicción política, sólo promovemos mayor interrelación económica e intercambio más libre con todas las naciones, manteniendo siempre nuestro carácter de país soberano.* Tradução do autor.

¹¹ *Idem. Ibidem. México, a pesar de sus muchas necesidades, ya no es la nación que busca integrarse, dispersa y rural, analfabeta e incomunicada, amenazada en su territorio.* Tradução do autor.

promovida pelo **Governo Salinas** é enfaticamente descrita como nacionalista dentro das exigências do momento atual:

O nacionalismo mexicano, no nosso tempo e frente ao século XXI, herdeiro de princípios derivados da história, tem que modificar suas expressões para garantir quatro princípios fundamentais: a defesa da nossa soberania, o respeito à liberdade, a promoção firme da justiça no âmbito de uma prosperidade cada vez maior e o desenvolvimento da democracia.¹²

Reivindica-se um papel ativo do México na definição dos assuntos internacional e o médio para atingir esse objetivo é uma vinculação maior com os grandes **centros do desenvolvimento mundial**:

Não será fechando nossas fronteiras, pretendendo ignorar o mundo externo, que pode ser garantida maior dependência econômica em um mundo interdependente. Por isso, a voz do México tem que influir mais nas decisões internacionais que, inevitavelmente, afetaram a nossa nação. Por isso, o México cuida do essencial e abre novos vínculos econômicos, mais definidos, com os novos pólos de desenvolvimento mundial, nos quais se concentra a capacidade financeira, comercial, científica e tecnológica.¹³

Essa estratégia responderia a necessidade de gerar empregos e, portanto, bem-estar para a população. Sem isso, explica Salinas, o país se debilitaria e diminuiriam as capacidades soberanas. Essa dinâmica de inserção internacional se acompanha, segundo palavras de Salinas, de uma política interna de crescimento constante, com medidas tendentes a propiciar à abertura para a competição externa, a promoção dos investimentos, o acesso as novas tecnologias e uma orientação exportadora.

¹² *Idem. Ibidem. El nacionalismo mexicano, en nuestros tiempos y de cara al siglo XXI, heredero de principios derivados de la historia, tiene que modificar sus expresiones para asegurar el logro de cuatro principios fundamentales: la defensa de nuestra soberanía, el respeto a la libertad, la firme promoción de la justicia en el ámbito de una prosperidad general, cada vez mayor, y el desarrollo de la democracia.* Tradução do autor.

¹³ *Idem. Ibidem. No será cerrando nuestras puertas, pretendiendo ignorar lo externo, como aseguraremos mayor dependencia económica en un mundo interdependiente. Por ello, la voz de México tiene que influir más en las decisiones internacionales que, inevitablemente, afectarán a nuestra nación. Por eso, México cuida lo esencial y abre novedosos y mejor definidos vínculos económicos con los nuevos polos de desarrollo mundial, en los cuales se concentra la capacidad financiera, comercial, científica y tecnológica.* Tradução do autor.

Outros atores de relevância para a política externa deste governo ganham uma definição neste discurso do terceiro informe presidencial. **O Pacífico asiático** é identificado como um dos centros mais dinâmicos do comércio e da tecnologia, além de exibir grande disciplina para o trabalho e para a poupança, por isso estaria no interesse do México reivindicar sua presença como mais uma nação do Pacífico. **A América Latina** é definida como uma terra de afinidades e identificações afetivas. Quanto aos países do norte continental, **Canadá** e **Estados Unidos**, se fala de uma *nova etapa* nas relações frente às perspectivas de um Tratado Trilateral de Livre Comércio. Especificamente com os Estados Unidos, Salinas afirma que existe uma nova disposição *...alheia a mitos e preconceitos, que estão permitindo mudar as nossas complexas e difíceis situações, salientando as coincidências e aprendendo a resolver e a respeitar as nossas diferenças.*¹⁴

Governo Salinas: síntese da análise do discurso

Quadro 1
Principais conceitos no Governo Salinas

Representação do contexto internacional	Novos processos integradores do mundo Pólos de desenvolvimento mundial Correntes de mudança mundial
Implícitos e suposições	Velho nacionalismo Antagonismo com Estados Unidos superado TLCAN não significa abdicação
Contraste	Novo nacionalismo x Nacionalismo negativo Novo nacionalismo x Saudade de fórmulas de outros tempos Modernização x Velho Nacionalismo Regionalismo econômico e aberto x Supranacionalidade
Representação dos atores	México nos trilhos da modernização México com voz ativa nos assuntos internacionais México soberano México aberto ao dinamismo econômico

¹⁴ *Idem. Ibidem. ...desprendida de mitos y prejuicios, que han permitido cambiar nuestras complejas y difíciles situaciones, al destacar las coincidencias y aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias.* Tradução do autor.

	mundial O Pacífico asiático é um dos principais pólos tecnológicos e comerciais. México é nação do Pacífico América Latina, terra de afetos e afinidades Canadá e Estados Unidos mais próximos Governo dos EUA respeitoso e bem disposto
--	---

No Governo Salinas acredita-se que a sociedade funciona melhor quando há um ambiente econômico de poucas restrições para que os agentes privados possam movimentar recursos, gerar de lucros e empregos. Por isso, é necessário um programa de modernização que transfira o poder de iniciativa na área econômica para o setor privado. Na esfera internacional, quanto mais próximo o país esteja dos pólos dinâmicos da economia mundial, mais investimentos receberá e eles terão efeitos positivos sobre a competitividade das empresas nacionais e a criação de emprego. Daí que seja desejável aproveitar as oportunidades da globalização para estabelecer esquemas de intercâmbio comercial e de investimentos, preferencialmente com aquelas regiões e países que têm mais recursos disponíveis sem por isso ter que abrir mão de capacidades soberanas no plano político - institucional.

**Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000):
Plano Nacional de Desenvolvimento 1995 – 2000**

Os presidentes do México devem apresentar no início de seu mandato um documento com as diretrizes dos programas governamentais a serem implementados setorialmente durante os seis anos de governo. Ernesto Zedillo apresentou o seu em 01 de maio de 1995 e aqui são analisados os parágrafos introdutórios e a primeira seção, onde expõe as diretrizes de sua política externa.

Representação do contexto internacional.

O governo de Zedillo constata que o mundo acabava de passar por mudanças importantes que afetaram o sistema internacional: com a desapareção da ordem bipolar, emergiram novas forças criativas, ao mesmo tempo em que diminuiu a ameaça de uma guerra nuclear total. Porém, novas ameaças de conflitos regionais

apareceram e tensões raciais e culturais fundadas na intolerância teriam ganho força e simpatizantes. A globalização econômica, com suas vertentes em nível da produção, do comércio e das finanças, ofereceria boas oportunidades para o crescimento econômico de países como o México, mas também seria capaz de gerar instabilidade, tendo em vista a facilidade com a qual os fluxos financeiros podem entrar e sair dos mercados nacionais.

Temas

- Soberania nacional.
- Livre Comércio
- Estabilidade financeira regional
- Alianças comerciais
- Desemprego
- Pobreza
- Injustiça
- Democracia
- Migração
- Direitos humanos
- Narcotráfico
- Terrorismo
- Meio ambiente
- Diversificação das relações externas

- América do Norte

Consolidação de relações financeiras e comerciais, ampliação continental dessas relações.

Estados Unidos: Direitos dos trabalhadores mexicanos, cooperação financeira, comercial, científica e tecnológica, tráfico de drogas, proteção ambiental, fronteira, intercâmbio cultural.

- Canadá:

Cooperação jurídica, tráfico de drogas, desenvolvimento, infra-estrutura, intercâmbio científico, técnico e cultural.

- América Central e Caribe

Livre comércio, consultas políticas e cooperação

- Guatemala:

Fronteira, livre comércio, migração, intercâmbio cultural e científico, processo de paz.

- Belize:

Intercâmbio político, econômico e cultural.

- Cuba:

Respeito, amizade, cooperação e retorno aos foros hemisféricos.

- América do Sul

Diálogo político, integração econômica latino-americana, acordos comerciais, solução pacífica de controvérsias e posições comuns em fóruns internacionais.

Pacto Andino: Consolidar livre comércio.

Venezuela e Colômbia: Impulso ao G – 3 (livre comércio).

Mercosul: Livre comércio.

Brasil e Argentina: Cooperação.

Chile: Entrada no TLCAN e diálogo político.

Grupo do Rio, Cepal e Sistema Econômico Latino-americano - Sela: Pobreza, emprego, migração, narcotráfico, direitos humanos e democracia.

Cúpula Ibero-Americana: Integração realista e cooperação.

OCDE: Mecanismos de consulta.

União Européia: Assinar um Tratado de Livre Comércio.

Europa Central: Intercâmbio comercial, cooperação técnica e cultural, Banco Europeu de Reconstrução.

Rússia: Consulta política, intercâmbio econômico e investimentos.

Pacífico Asiático: Apec, comércio, investimentos e relações financeiras.

China: Intercâmbio comercial.

Oriente Médio: Comércio e investimentos.

África: Cooperação e reabertura de embaixadas.

Fala-se também em relações com Espanha, Alemanha, Inglaterra, Itália e França sem especificar os temas.

Implícitos.

Ernesto Zedillo assumiu a presidência do México no mesmo ano da entrada em vigor do TLCAN, porém, a agenda bilateral com os Estados Unidos incluía temas que eram motivo de discórdia entre os dois países. Quando no Plano Nacional de Desenvolvimento se faz referência ao ressurgimento de intolerâncias raciais e culturais que podem afetar aos mexicanos, notadamente àqueles que residem no exterior, faz-se referência a uma série de iniciativas de lei que poderiam barrar o acesso a serviços de saúde e educação a trabalhadores mexicanos clandestinos no estado de Califórnia.

O México vê com extrema preocupação a supressão dos direitos de mexicanos que se encontram no exterior. Para os mexicanos, é especialmente relevante o compromisso constitucional e o princípio elementar da garantia do acesso universal à educação e à saúde.¹⁵

Ainda nas linhas que traçam a representação do sistema internacional, o texto do Plano Nacional de Desenvolvimento destaca que a mobilidade dos fluxos financeiros internacionais ameaça provocar instabilidade, lembrando assim a severa crise financeira que teve de enfrentar o Governo Zedillo logo no início do mandato, em dezembro de 1994. Quanto à dinâmica inaugurada pelo TLCAN, o texto enfatiza que:

Na cooperação com Canadá e os Estados Unidos será sempre preservada a soberania do Estado mexicano, tanto no que diz respeito ao império da nossa lei em território nacional como no que tange a políticas internacionais para promover o interesse nacional; no âmbito econômico, deve-se assegurar a vigência do TLCAN e a capacidade do Estado mexicano para estabelecer as condições da atividade econômica pública e privada, nacional e estrangeira, em nosso território.¹⁶

¹⁵ ZEDILLO, E. Plan nacional de desarrollo 1995 – 2000. Disponível em: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html Acesso em 23 de fevereiro de 2007. *México ve con extrema preocupación las tendencias a conculcar los derechos de connacionales que se encuentran en el extranjero. Para los mexicanos, es de especial relevancia el compromiso constitucional, y principio elemental, de asegurar el acceso universal a la educación y a la salud.* Tradução do autor.

¹⁶ *Idem. Ibidem. En la cooperación con Canadá y con los Estados Unidos se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promuevan el interés nacional; en lo económico, deberemos asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio.* Tradução do autor.

Fica assim implícita a preocupação do governo mexicano em lembrar que a existência de um acordo de livre comércio com as duas maiores economias do continente não representaria para o México perda de soberania, tanto no plano das políticas domésticas, quanto no terreno econômico e no posicionamento do país a respeito de assuntos globais. No entanto, o texto deixa também implícita a idéia de que o México faz parte de uma realidade de interdependência entre os Estados: *Afrontamos el reto de conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que nos interesa alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia.*¹⁷

Contraste

O primeiro dos contrastes refere-se mais uma vez ao tema dos fluxos financeiros e sua capacidade de provocar instabilidade econômica. Frente a essa ameaça, assume-se que é necessário depender menos desses recursos que entram no mercado financeiro: *Isso exige um esforço adicional para elevar o nível de poupança interna e dependência maior das nossas próprias forças, não só como resposta a um fenômeno econômico como também na defesa da nossa soberania.*¹⁸

Em relação aos Estados Unidos, a imagem contrastada se desenvolve em três dimensões. A primeira aparece no momento em que se faz um relato da trajetória histórica da política externa do México: *Manteve-se uma respeitosa e prudente distância dos Estados Unidos por conta de uma longa e difícil história,*¹⁹ porém se reconhecem linhas de aproximação importantes, já que também se procuraram canais para construir uma relação sólida de cooperação. Mais adiante, o texto afirma que um

¹⁷ *Idem. Ibidem.*

¹⁸ *Idem. Ibidem. Ello nos exige un esfuerzo adicional para elevar el ahorro interno y depender más de nuestras propias fuerzas, no sólo como respuesta a un fenómeno económico sino como defensa de nuestra soberanía.* Tradução do autor.

¹⁹ *Idem. Ibidem. Se ha mantenido una respetuosa y prudente distancia respecto de Estados Unidos porque así lo reclama una larga y difícil historia.* Tradução do autor.

dos objetivos gerais da política externa desse governo é ...*recuperar, preservar e fazer valer a nova dimensão política e o maior peso econômico do México frente aos centros da economia mundial e nos foros multinacionais,*²⁰ o que reivindica uma posição diferenciada no plano internacional não só frente aos Estados Unidos como também em relação a outras potências e às instâncias multinacionais. Finalmente, ao referir diretamente à relação com os Estados Unidos, fala-se em procurar a construção de um *novo entendimento* para promover e articular os interesses do México frente a esse país. Fica claro que a intenção é reorientar a relação em algum sentido oposto a uma dinâmica anterior, no entanto, no texto, não é nítido o que exatamente seria esse novo entendimento e que aspectos do *velho* seriam abandonados.

Representação dos atores

Atores representados: O México, países emergentes, América do Norte e Pacífico Asiático.

O México é apresentado como um país que defende sua soberania e sua visão no âmbito internacional em temas como livre comércio, estabilidade financeira, fluxos migratórios, meio ambiente, tráfico de drogas e terrorismo. O nacionalismo mexicano é qualificado de inclusivo e respeitoso da diversidade de outras culturas. Já a missão da diplomacia mexicana identifica-se com o aproveitamento das oportunidades globais e a cooperação com as nações amigas. Reconhece-se a importância da história na formação de princípios orientadores da política externa, mas pede-se flexibilidade na sua aplicação.

Nossa política externa consistiu na aplicação rígida dos princípios [...] Frente à mudança das circunstâncias externas, a repetição inflexível do passado não permitiria fazer frente aos riscos de hoje e de amanhã; apesar de que também não é desejável esquecê-los e abandoná-los. Aprenderemos a lição e

²⁰ *Idem. Ibidem. ...recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.* Tradução do autor.

evitaremos a rigidez que ignore a nova dimensão do México e a dinâmica global deste final de século.²¹

Essa nova estatura dentro do sistema internacional significa que **o México** do Plano Nacional de Desenvolvimento 1995 – 2000 é caracterizado como um Estado que aumentou suas capacidades de influir no sistema internacional. Uma série de novas alianças econômicas seria a fonte dessa acrescida presença mexicana no mundo, segundo permite ver no texto:

As novas alianças comerciais do país como o TLCAN; a formação do Grupo dos Três, integrado por México, Colômbia e Venezuela; os acordos de livre comércio com o Chile, Costa Rica e Bolívia; a entrada na OCDE, que reúne às maiores economias do mundo, e na Apec, assim como sua participação no Banco Europeu de Fomento, Reconstrução e Desenvolvimento mostram a nova importância do país.²²

No entanto, reconhece-se que desafios internos ganharam peso em termos negativos: desemprego, pobreza, injustiça e demanda por mais democracia. A ação externa, nesse contexto, é entendida como um instrumento para oferecer respostas a esses desafios e superá-los. Por isso, o novo governo propõe utilizar os instrumentos negociados por governos anteriores para impulsionar seu desenvolvimento, criar emprego e projetar seus interesses políticos.

Regionalmente, **o México** é concebido como um país de pertencimentos múltiplos, e, portanto, precisa de uma estratégia de diversificação de suas relações internacionais, visando a ampliação de suas margens de manobra e capacidade de

²¹ *Idem. Ibidem. Nuestra política exterior ha consistido en la aplicación rígida de los principios [...] Frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado lo que nos permita enfrentar los riesgos presentes y futuros; tampoco su olvido y abandono. Aprenderemos sus lecciones y evitaremos rigideces que ignoren la nueva estatura de México y la dinámica global de este fin de siglo.* Tradução do autor.

²² *Idem. Ibidem. Las nuevas alianzas comerciales del país como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolívia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa las más grandes economías del mundo, y a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo muestran la nueva importancia del país.* Tradução do autor.

negociação. Nesse sentido, o governo de Zedillo declara como um de seus objetivos o estabelecimento de alianças sobre temas em comum com **outras nações emergentes** comparáveis ao México, potências intermediárias com as quais seria possível dar resposta conjunta aos desafios do sistema mundial.

Quanto à representação dos países e regiões de interesse da política exterior exposta neste discurso, os países da **América do Norte** são identificados como os principais sócios econômicos e teriam uma importância estratégica para o México. A região do **Pacífico Asiático** é percebida como o âmbito de algumas das economias mais dinâmicas do mundo. Existem menções no texto sobre o resto de países da América Latina, a Europa, Oriente Médio e a África, no entanto essas regiões não são caracterizadas discursivamente em algum nível de importância, já que apenas se expõem os temas de interesse que o México teria a respeito delas.

Governo Zedillo: síntese da análise do discurso

Quadro 2
Principais conceitos no Governo Zedillo.

Representação do contexto internacional	Forças criativas Intolerância racial e cultural Oportunidades da globalização econômica Fluxos enormes de recursos financeiros Instabilidade
Implícitos e suposições	Cerceamento dos direitos de mexicanos em EUA Realidade interdependente TLCAN não é contra a soberania
Contraste	Globalização significa oportunidades e ameaças Distância histórica frente aos Estados Unidos Na relação bilateral com EUA, novo entendimento. Fazer valer peso do México frente a centros da economia mundial.
Representação dos atores	México país soberano México nacionalista respeitoso de outras culturas México com maior estatura internacional México com problemas internos acrescidos México diversificado em suas relações internacionais América do Norte, área de interesse

	estratégico Pacífico Asiático, economias dinâmicas
--	---

No Governo Zedillo acredita-se que a sociedade funciona melhor quando sua economia beneficia-se da circulação de recursos conectados com os principais fluxos globais de capital e do livre comércio, mas é necessário ter níveis elevados de poupança interna para ser menos vulnerável frente ao capital financeiro. Considera-se necessário usar e expandir os esquemas de intercâmbio comercial e de investimentos previamente negociados já que eles servem para dinamizar a economia, criar empregos e enfrentar o atraso social do país. Sendo o México um país de pertencimentos regionais múltiplos, é desejável estabelecer um amplo leque de alianças para diversificar suas relações internacionais.

Vicente Fox Quesada (2000 – 2006): os eixos da política exterior do México

Em dezembro de 2001, passado o primeiro ano de mandato de Vicente Fox Quesada, o secretário de Relações Exteriores, Jorge G. Castañeda, publicou um texto na revista *Nexos* titulado *Los ejes de la política exterior de México* cujo objetivo era explicar as orientações básicas da política externa do governo que iniciava seu segundo ano. Por ser um texto produzido pelo principal responsável pela política externa do país com a intenção explícita de expor seus objetivos e justificá-los, constitui uma amostra adequada que serve aos objetivos desta dissertação.

Representação do contexto internacional

O chanceler Castañeda representa o mundo do pós-Guerra Fria como um sistema de poder com relações assimétricas no qual os Estados Unidos se consolidam como superpotência hegemônica. Conflitos étnicos e nacionalistas teriam se agravado em certas regiões e, nas relações internacionais, atores não governamentais aparecem como novos elementos de influência. Ao mesmo tempo, o nível de intercâmbio entre

esses e outros atores se intensificava, com o qual o mundo teria se tornado muito mais complexo e incerto.

Por outro lado, o fim do mundo bipolar teria aberto um espaço para a construção de um sistema de relações internacionais baseado em regras e normas universais: *...diferentemente do passado, muitas nações agora acreditam que certas normas e certos princípios não só têm validade universal, como também devem ser aplicadas passando por cima da soberania do Estado.*²³ Essas novas regras, afirma o chanceler, baseiam-se na ingerência e não tem muito a ver com princípios de não intervenção, igualdade jurídica dos Estados e solução pacífica dos conflitos: *...a realidade é que, para o bem ou para o mal, as novas regras que estão sendo construídas são mais intervencionistas do que anti-intervencionistas; mais particulares do que generalistas; mais concretas do que abstratas.*²⁴ Esse processo é visto como inexorável, de forma que ele acontece independentemente do que pudessem fazer países concretos, como o México.

Temas:

Relação estratégica com Estados Unidos.

- Migração
- Energia
- Questões hemisféricas
- Novos interlocutores dentro dos EUA (Congresso, governos estaduais, mídia, sindicatos, empresários, ONG)
- Novas instituições
- Luta contra o terrorismo

Participação no novo sistema internacional.

- Direitos humanos
- Direitos indígenas
- Comércio
- Desarmamento
- Democracia
- Degradação ambiental

²³ CASTAÑEDA, J. Los ejes de la política exterior de México, 2001: 72. *...a diferencia del pasado, muchas naciones ahora creen que ciertas normas y ciertos principios no sólo tienen validez universal sino que deben hacerse valer por encima de la soberanía del Estado.* Tradução do autor.

²⁴ *Idem*: 73. *...la realidad es que, para bien o para mal, las nuevas reglas que se tienden a construir son injerencistas, más que anti-intervencionistas; particulares, más que generales; concretas, más que abstractas.* Tradução do autor.

Vínculos com Espanha, Guatemala e Cuba

Implícitos e suposições

Uma peculiaridade deste texto é que, diferentemente dos discursos analisados para outros governos ao longo deste estudo, ele não foi pensado para ser pronunciado como parte de um evento oficial. *Los ejes de la política exterior de México* foi publicado como artigo de uma revista mensal especializada em política e cultura. Seu autor, o então chanceler Jorge G. Castañeda, é um velho integrante da comunidade acadêmica mexicana que na década de 90 passou a colaborar de forma mais estreita ao lado de líderes políticos de diversas tendências. Portanto, os implícitos e suposições frequentemente encontrados em discursos governamentais, mais enfáticos nos recursos retóricos, tem menos peso. Mesmo assim, é possível destacar dois tipos de elementos implícitos.

Primeiro, quando menciona o tema da energia como um dos assuntos a serem inseridos na agenda bilateral com os Estados Unidos, o chanceler afirma que: *...debemos ser capaces de adotar una visión más amplia que nos permita aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado de América del Norte, tanto en materia de inversiones como de consumo.*²⁵ O setor energético mexicano, notadamente nas áreas de eletricidade e petróleo, é monopólio estatal por mandato constitucional e é proibido qualquer tipo de controle por parte de particulares e empresas estrangeiras. A *visão mais ampla* pela qual prega o chanceler leva implícita a necessidade de realizar mudanças constitucionais que permitam *aproveitar las oportunidades* do mercado norte-americano, de forma que investimentos dessa região possam ser aplicados nesse setor da economia.

Segundo, ao se referir à relação com os Estados Unidos, Castañeda afirma a intenção do Governo Fox em criar uma dinâmica de diálogo político sobre outros países

²⁵ *Idem*: 69 – 70. *...debemos ser capaces de adoptar una visión más amplia que nos permita aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado de América del Norte en su conjunto, tanto en materia de inversión como de consumo.* Tradução do autor.

e assuntos da agenda global. Ele ainda declara que, nas décadas anteriores, esse diálogo não era tão freqüente e fluido como durante o mandato de Fox. Implicitamente, esse interesse no diálogo com os estadunidenses revela uma boa disposição para assumir posições políticas comuns em alguns temas. Nesse sentido, ganha destaque neste discurso a necessidade de construir uma *visão de longo prazo para a América do Norte*:

Os limites da convergência na América do Norte são, sem dúvida, distintos dos das nações européias, mas o passo nessa direção é semelhante. Definir se a construção de instituições da América do Norte é do interesse do México constitui um dos desafios conceituais mais significativos da agenda de política externa mexicana.²⁶

Implicitamente, o secretário de Relações Exteriores do governo de Vicente Fox propõe criar instituições análogas às européias, cuja dinâmica institucional de integração regional tem como característica principal a incorporação de um princípio de supranacionalidade.

Contraste

Uma primeira imagem de contraste se desenha entre o México e o resto de países do mundo no que tange a estratégia para equilibrar relações bilaterais assimétricas. Para Castañeda, é normal que as nações equilibrem suas relações fortalecendo vínculos com outras regiões e países. Porém, para o México esse tipo de estratégia não seria possível, em razão da sua posição geográfica e dos estreitos vínculos que já tem com os Estados Unidos. Dar maior importância a outro país ou região, diz Castañeda, teria *necessariamente* um efeito limitado, pois a assimetria é grande demais para ser contrabalançada dessa maneira. Como alternativa, ele propõe equilibrar com uma atividade mais intensa na participação do México nos fóruns multilaterais. Daqui deriva

²⁶ *Idem*: 70. *Los umbrales de la convergencia en América del Norte son, indudablemente, diferentes a los de las naciones europeas, pero la dirección en este paso es semejante. Definir si la construcción de instituciones de América del Norte es en el interés de México constituye uno de los retos conceptuales más significativos de la agenda de política exterior mexicana.* Tradução do autor.

outro contraste, desta vez entre duas formas de entender a relação com Estados Unidos:

O México procura estabelecer uma relação com os Estados Unidos que será, necessariamente, mais estreita. No entanto, contrariamente ao que certos intelectuais conformistas tendem a pensar, isso não significa que essa relação deverá ser mais subordinada.²⁷

Jorge G. Castañeda também opõe o governo de Vicente Fox aos governos anteriores comandados durante 71 anos pelo PRI. Assim, a inclusão de temas como a migração, a energia e os assuntos hemisféricos só aconteceu, segundo Castañeda, a partir da vitória eleitoral de Vicente Fox em 2000, devido à incapacidade dos governos do PRI para fazer com que os interlocutores dos Estados Unidos se engajassem numa discussão construtiva e integral sobre esses assuntos. Também no que diz respeito ao diálogo político com Estados Unidos sobre outros países o governo de Fox se apresenta como mais interessado do que os anteriores em mantê-lo como uma prática mais rotineira. Quanto à participação do México na arena multilateral, a atitude que se pretende mais participativa do Governo Fox é projetada no texto como contraposta a um relativo *isolacionismo* da política anterior:

Este ambicioso programa de atualização das relações exteriores do México exige, necessariamente, uma revisão crítica de diversas posturas que o México manteve faz tempo como se tratasse de verdades inquestionáveis. Daí que a mudança que nosso país precisa enfrenta resistências da parte de alguns grupos e setores, o que é produto de algumas inércias do passado.²⁸

²⁷ *Idem: 72. México busca establecer una relación con Estados Unidos que será, necesariamente, más estrecha. Sin embargo, contrariamente a lo que un cierto conformismo intelectual tiende a pensar, ello no significa que ésta habrá de ser más subordinada.* Tradução do autor.

²⁸ *Idem: 74. Este ambicioso programa de actualización de las relaciones exteriores de México exige, necesariamente, una revisión crítica de diversas posturas que México había venido manteniendo desde hace tiempo como si se tratara de verdades incuestionables. De allí que el cambio que nuestro país requiere enfrenta resistencias por parte de algunos grupos y sectores, las cuales son producto de algunas inercias del pasado.* Tradução do autor.

Representação dos atores

Atores representados: Governo Fox, o México, América do Norte, Estados Unidos, a Comunidade Internacional e a sociedade mexicana.

Como já se viu na seção anterior dos contrastes, é especialmente importante para o **Governo Fox** diferenciar-se dos governos anteriores. Em *Los ejes de la política exterior de México*, o autor começa desde o primeiro parágrafo afirmando que o de Fox seria um governo cuja ênfase estaria posta nos fatores de mudança. Somente depois passa a definir as características dos atores relevantes dessa política.

O México é percebido como um país cuja sociedade transitou, no plano político, a uma situação mais plural e democrática e, no plano econômico, passou de uma economia fechada a uma economia aberta, a qual ocuparia o oitavo lugar no mundo pelo volume de seu comércio exterior. Essa orientação exportadora estaria concentrada na dinâmica gerada pelo TLCAN, pois, segundo os números expostos por Castañeda, 65% do PIB estaria relacionado com esses fluxos. No âmbito global, o México teria ganhado um peso maior pelo seu envolvimento na promoção dos direitos humanos, da democracia e pela prosperidade na América Latina e o Caribe.

A partir desses elementos de representação do país, Castañeda estabelece as prioridades da política externa em função de duas grandes diretrizes como *eixos reitores*:

O primeiro é a construção de uma relação de alcance estratégico com os Estados Unidos e o segundo é a ativa participação do México na conformação do novo sistema internacional que gradualmente está substituindo o que prevaleceu até poucos anos atrás.²⁹

Os Estados Unidos são representados por Castañeda como a *potência dominante* da nova ordem mundial e **o México**, seu vizinho imediato, se quiser se

²⁹ *Idem*: 67. *El primero es la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos y el segundo es la activa participación de México en la conformación del nuevo sistema internacional que gradualmente está sustituyendo al que había prevalecido hasta hace pocos años.* Tradução do autor.

tornar mais influente na cena internacional deve transformar essa condicionante geográfica em vantagens. Como exemplo, o secretário de Relações Exteriores afirma que a extensa fronteira entre os dois países não significa apenas problemas para o México, como teria sido demonstrado nos âmbitos de comércio, investimentos e turismo. Assim, para continuar com esse processo, seria de interesse do México e de seus parceiros regionais a construção de uma *comunidad económica da América do Norte*. O interesse e prosperidade mútuos entre **o México** e os **Estados Unidos** seriam incentivos para consolidar uma *relação firme e de longo prazo*.

O novo marco conceitual tem a ver com o desenvolvimento de novas instituições e com temas como a liberdade de movimento de capitais, bens, serviços e pessoas. Em essência, consiste em uma visão de longo prazo para a região da América do Norte. Trata-se de construir uma convergência gradual de nossos indicadores macroeconômicos e uma maior coordenação em outras áreas, de forma análoga, mas não idêntica ao que vem sendo desenvolvido na Europa Ocidental.³⁰

Agora, do lado do segundo eixo reitor, o chanceler estima que **o México** seja inevitavelmente um país influente nos assuntos internacionais por conta das suas tendências demográficas, seu crescente peso econômico e posição geo-estratégica. Por isso, estariam dadas as condições para assumir um papel mais ativo no processo de definição das novas regras do sistema internacional:

Sua posição como país ponte [México], sua tradição em matéria de política externa, sua habilidade diplomática, sua capacidade de inovação e sua legitimidade democrática são importantes ferramentas para contribuir na definição de novas regras para o sistema internacional.³¹

³⁰ *Idem: 70. El nuevo marco conceptual tiene que ver con el desarrollo de nuevas instituciones y con temas como la libertad de movimiento de capitales, bienes, servicios y personas. En esencia, consiste en una visión de largo plazo para la región de América del Norte. Se trata de construir una convergencia gradual de nuestros indicadores macroeconómicos y una mayor coordinación en otras áreas, en forma análoga pero no idéntica a la que se ha venido desarrollando en Europa Occidental.* Tradução do autor.

³¹ *Idem: 73. Su posición como país puente [de México], su tradición en materia de política exterior, su habilidad diplomática, su capacidad innovadora y su legitimidad democrática le dan amplias herramientas para contribuir a la definición de nuevas reglas para el sistema internacional.* Tradução do autor.

Além do mais, a **Comunidade Internacional** estaria esperando do México uma atitude de maior liderança em assuntos mundiais e a prova disso seria a recente eleição para ocupar uma vaga rotativa no Conselho de Segurança para o período 2002 – 2003. Essa posição levaria o país a se pronunciar sobre uma série de questões de abrangência mundial em temas de alto impacto para a estabilidade e segurança internacionais. Nesse sentido, o chanceler Castañeda assume que, frente às circunstâncias criadas pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a posição do governo de Fox deverá ser de apoio claro aos **Estados Unidos**, dado que adotar uma *suposta* atitude neutra e, portanto, distante, seria equivalente a desconhecer a estreito nível de relacionamento atingido entre os dois países.

Finalmente, um último ator representado pelo discurso de Jorge G. Castañeda é a própria **sociedade mexicana**. Para ele, uma boa parte dela não compreendeu ainda que o grau de interdependência que existe na relação com os **Estados Unidos** é muito alto, o que geraria resistências a um esforço de *atualização* das relações internacionais do **México**, como a que propõe o Governo Fox. Paralelamente, a sociedade mexicana seria menos aberta ao mundo do que se poderia imaginar, sendo mais voltada para atitudes autárquicas e isolacionistas. Seria preciso, disse Castañeda, encontrar as fórmulas para superar essas resistências e manter um debate *à altura da transcendência da política externa do México nesse intenso período de mudanças*.

Governo Fox: síntese da análise do discurso

Quadro 3
Principais conceitos no Governo Fox

Representação do contexto internacional	Mundo complexo e incerto Relações assimétricas com uma potência hegemônica Regras e normas universais
Implícitos	Abertura do setor energético para investimento externo. Posições políticas comuns com Estados Unidos Instituições supranacionais para América do Norte
Contraste	México não pode equilibrar suas relações internacionais como os outros países Relação estreita com EUA x Relação subordinada Governo Fox x Governos do PRI
Representação dos atores	Governo Fox enfático na mudança México plural e democrático México com legitimidade democrática México com economia aberta exportadora México influente na agenda global Estados Unidos potência dominante Estados Unidos aliado estratégico América do Norte como comunidade econômica Sociedade mexicana fechada e autárquica Sociedade mexicana desconhecadora da dinâmica de interdependência com EUA

O Governo Fox acredita que a sociedade funciona melhor quando é regida por princípios democráticos, afinados com as tendências universais, e sua economia está voltada para o mercado exterior, coerentemente com as circunstâncias atuais da globalização. Deve-se assumir a relevância que têm as condições de interdependência profunda na relação com a máxima potência política e econômica mundial e partir para uma relação mais estreita e estratégica, considerando a construção de instituições comunitárias de longo prazo que derivem em benefícios para o desenvolvimento econômico do México. Ao mesmo tempo, é desejável equilibrar a agenda internacional

mediante participação ativa nos fóruns multilaterais e na promoção de valores universais mais do que com relações bilaterais ou regionais diversificadas.

Fernando Collor de Mello (1990 - 1992): cerimônia de formatura da turma de 1989 do Instituto Rio Branco

Pouco mais de dois meses depois de iniciado seu mandato, em 25 de maio de 1990, o presidente Fernando Collor de Mello compareceu à cerimônia de formatura da turma de 1989 do curso de preparação à carreira diplomática do Instituto Rio Branco, no Palácio do Itamaraty. No seu discurso, o mandatário fez uma exposição breve, mas rica em conceitos sobre sua visão do sistema internacional, as tendências de regionalização e as orientações de seu governo frente a essas circunstâncias.

Representação do sistema internacional

Em primeiro lugar, o presidente identifica como um elemento importante daquele contexto mundial uma tendência para a internacionalização das relações internacionais, que seria ao mesmo tempo um desafio e uma ameaça: ... *o desafio da universalização das relações internacionais, a cuja dinâmica quem não souber se adaptar corre o risco de ser punido com o isolamento e a marginalidade.*³² Como exemplo, Collor afirma que dois dos desafios importantes são: a tendência a favor da criação de megablocos econômicos no Hemisfério Norte e a ampliação da agenda de um novo multilateralismo que ameaça desconsiderar o princípio da igualdade soberana entre os Estados.

Ao mesmo tempo, o mundo estaria caminhando para uma nova era de entendimento e paz produto de eventos de grande relevância, como a derrubada do muro de Berlim e o fim da apartheid na África do Sul. Como parte dessa nova era estariam se firmando valores que, na palavra de Fernando Collor, prenunciam contribuições inestimáveis à modernidade: ... *a valorização do cidadão sobre o Estado,*

³² COLLOR, F. Instituto Rio Branco: cerimônia de formatura da turma de 1989, 1989: 7.

*das idéias sobre as ideologias, da liberdade sobre o autoritarismo, do diálogo sobre o enfrentamento, do progresso, do bem-estar, da democracia, da paz, da vida.*³³

Temas

- Inserção do Brasil no concerto das nações
- Internacionalização das relações internacionais
- Megabloco econômico
- Novo multilateralismo
- Integração latino-americana
- Dívida externa
- Comércio mundial
- Investimentos
- Competitividade

Implícitos

Quando Collor pede aos formandos que reafirmem o compromisso do Brasil com a integração latino-americana, ele faz um complemento importante: *...privilegiem na América Latina o nosso firme propósito integrativo, mas acentuem a dimensão universalista de nossa política externa, que não estabelece prioridades excludentes.*³⁴

Implicitamente, o chefe do Executivo brasileiro adere a um tipo de integração que se comprometesse o menos possível com esquemas exclusivos de cooperação regional que impedissem o estabelecimento de parcerias e intercâmbios com outros pólos de relevância política e econômica global. Nessa linha, a Cepal iria publicar anos mais tarde um texto, citado no capítulo 2 desta dissertação, que recomendava aos países latino-americanos aderir a esquemas de integração coerentes com uma lógica de regionalismo aberto.

Contraste

A imagem de contraste mais destacada neste discurso opõe os países periféricos, dentre os quais se encontra o Brasil, e os países desenvolvidos do Hemisfério Norte. Para Collor (1990), a história do Brasil teria ensinado que manter esse estatuto de país

³³ *Idem*:8.

³⁴ *Idem*: 9.

periférico representa um custo muito elevado e equivale a ficar do lado errado do ciclo econômico. Por seu lado, os países desenvolvidos agiriam, às vezes, como um pequeno clube de países *...auto-investidos no papel de juízes da consciência ética internacional*,³⁵ que condicionariam o acesso a alta tecnologia da parte dos países periféricos a emissão de um *atestado de boa conduta*.³⁶ Por isso seria preciso impulsionar um projeto de fuga dessa condição de país periférico.

Representação dos atores

Atores representados: Governo Collor e o Brasil.

Collor fala de seu próprio governo como surgido de um processo de lutas pela democratização de um país ansioso por mudanças imediatas e cansado da promessa de país do futuro. Nesse sentido, nas suas primeiras ações de governo, explica o presidente, considerou-se a aplicação de uma série de medidas relacionadas com a austeridade econômico-financeira, arejamento ético e eficiência administrativa, o combate aos *privilégios cartoriais*, a dinamização da *máquina estatal* e o fortalecimento da sociedade civil. Assim, o principal objetivo do **Governo Collor** é identificado com a inserção *correta e definitiva* do país no concerto das nações, em correspondência com os desafios da nova ordem mundial. Essa inserção passaria pelo projeto de tirar **o Brasil** de sua condição de país periférico, para não ficar mais *...a reboque de decisões alheias no plano internacional*.³⁷ Dessa forma, Collor dá algumas orientações aos formandos do Instituto Rio Branco:

Rogo-lhes que transmitam a nossos credores nossa intenção de reequacionar o problema da dívida externa, mas recordem que nossa dívida maior é com o desenvolvimento nacional e a redenção econômica dos trabalhadores [...] Reiterem, ainda, nosso empenho em apoiar a crescente integração da economia e do comércio mundiais. Frisem nosso gosto por atitudes soberanas no cenário internacional, que não impliquem confronto, mas revelem um projeto decidido de abrir caminhos

³⁵ *Idem*: 8.

³⁶ *Idem. Ibidem*.

³⁷ *Idem. Ibidem*.

a investimentos que capacitem nosso parque industrial e rejuvenesçam nossa competitividade.³⁸

Governo Collor: síntese da análise do discurso.

Quadro 4
Principais conceitos no Governo Collor

Representação do contexto internacional	Universalização das relações internacionais Criação de megablocos Novo multilateralismo Nova era de entendimento Mais sociedade civil, menos Estado Mais liberdade, menos autoritarismo
Implícitos	Integração sem exclusivismos: regionalismo aberto
Contraste	Países desenvolvidos x Países periféricos
Representação dos atores	Governo Collor democrático Brasil país periférico Brasil decidido a assumir o desafio do sistema internacional

O Governo Collor acredita que a sociedade funciona melhor quando a iniciativa do cidadão é mais importante que a ação do Estado e este rege-se pelas regras da democracia. É preciso se adaptar as tendências universais de abertura econômica, sob o risco do país ficar do lado errado e marginalizado das correntes econômicas mais relevantes. É desejável tirar o Brasil de sua condição de país periférico e passar a participar do lado de quem toma as decisões relevantes da economia e política globais. É desejável que as parcerias internacionais do país se orientem pelo princípio de universalidade, tendo como norte abrir espaço para a chegada de investimentos para aumentar a competitividade da economia nacional.

Itamar Franco (1992 – 1994): III Reunião do Conselho do Mercosul

O presidente Itamar Franco compareceu em 28 de dezembro de 1992 à III reunião do Conselho do Mercosul que se realizou em Montevideu. Durante seu discurso, explicou

³⁸ *Idem*: 9.

alguns pontos importantes a respeito da política externa brasileira em relação a América Latina e ao Mercosul.

Representação do contexto internacional

A situação internacional é identificada com um processo de modernização que inclui a construção de instituições democráticas, o fortalecimento do diálogo político, o respeito à lei e a aplicação de um determinado tipo de medidas econômicas a favor da estabilização macroeconômica. No plano especificamente comercial, fala-se na criação de novas realidades derivadas da Iniciativa para as Américas do presidente estadunidense George Bush e da assinatura do TLCAN entre o Canadá, os Estados Unidos e o México. Nesse sentido, Franco considera adequado pensar em *estudos técnicos no âmbito do Acordo Mercosul – Estados Unidos, com vistas a examinar as opções que se abrem para o Mercosul*.³⁹ Por último, Franco destaca a importância da Rodada Uruguai do GATT para garantir melhores condições de acesso aos mercados internacionais da parte dos membros do Mercosul.

Temas

- Tratado de Assunção
- Inserção competitiva na economia mundial
- Intensificação do intercâmbio com parceiros externos ao Mercosul
- A Tarifa Externa Comum do Mercosul
- Condições de acesso aos mercados internacionais
- Integração sul-americana
- Acordos comerciais bilaterais

Implícitos.

O presidente brasileiro destaca, de forma implícita, o grau de concentração do esforço da política econômica para controlar o problema da inflação, principalmente no Brasil, mas também nos outros membros do bloco. Assim, Franco afirma que ... *a integração*

³⁹ FRANCO, I. A política brasileira, a América Latina e o Mercosul, 1992: 168.

*sub-regional ocorre em circunstâncias particularmente delicadas para nossos quatro países.*⁴⁰ E mais adiante acrescenta:

Tenho presente que a modernidade requer uma série de esforços no plano econômico. Procurarei orientar tais esforços na direção da estabilidade macroeconômica, da reversão do processo de aprofundamento das desigualdades sociais e da adoção de medidas destinadas a promover o crescimento econômico.⁴¹

Por outro lado, ao falar em inserção competitiva na economia mundial e na intensificação do intercâmbio como temas importantes da ação externa do Brasil e do Mercosul, reconhece-se de forma implícita a continuidade na reconversão da estratégia econômica orientada para o exterior e pautada na atração de investimentos e a penetração de mercados. Nessa linha, quanto mais amplos e diversificados os mercados, melhor, como deixa ver o trecho seguinte, que sugere uma identificação com as estratégias integracionistas de regionalismo aberto:

Esta iniciativa [de acordos comerciais bilaterais com os vizinhos do Brasil não membros do Mercosul] servirá para ampliar as possibilidades de cooperação e de integração desses países com o Brasil, ajudando a preparar as bases para uma futura negociação com o Mercosul, sem que se excluam outros esforços hemisféricos de integração.⁴²

Outros esforços hemisféricos de integração estavam se desenhando com a Iniciativa das Américas, que seria a base das negociações para a Alca, como os esquemas já existentes no marco da Comunidade Andina de Nações - CAN e outros acordos de comércio bilateral e trilateral entre latino-americanos.

Contraste

Não existem, neste discurso, grandes referências a atores opostos entre um NÓS e um ELES ou entre *aquilo que nós somos ou fazemos* e *aquilo que eles são ou*

⁴⁰ *Idem*: 167.

⁴¹ *Idem*: 165.

⁴² *Idem*: 168.

fazem. Apenas se destaca a importância de se lidar conjuntamente, os membros do Mercosul, frente a outros mercados.

Representação dos atores.

Os atores representados são: o Brasil, o governo brasileiro, os países do Mercosul, o Mercosul e a comunidade financeira.

O Brasil é representado como um país dotado de legitimidade democrática; um país com certo desenvolvimento industrial e um setor produtivo diversificado; um país cuja estratégia de abertura comercial é gradual cuidando de não comprometer o desempenho de seu comércio exterior e é também um país integracionista, cujo **governo** prepara a apresentação de uma proposta de acordos comerciais bilaterais para os presidentes da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname.

Os países do Mercosul, nas linhas deste discurso, são vistos como membros de uma união reforçada por afinidades e simpatias que surgem espontaneamente e imprimem a seus esforços um elemento de *solidariedade verdadeira e natural*.⁴³ Assim, um destino comum uniria os membros do **Mercosul**, que deviam no momento enfrentar uma nova fase de desafios concretos, como a Tarifa Externa Comum. Para isso, seria necessária uma *perfeita sintonia e coordenação política*.⁴⁴

Finalmente, a comunidade financeira internacional é apresentada como uma fonte necessária de financiamento externo para abrir novos ciclos de desenvolvimento. Por isso seria preciso normalizar as relações do **Brasil** com a mesma.

⁴³ *Idem*: 165.

⁴⁴ *Idem*: 166.

Governo Franco: síntese da análise do discurso

Quadro 5
Principais conceitos do Governo Franco

Representação do contexto internacional	Modernização Nova realidade comercial no continente Rodada Uruguai do GATT
Implícitos e suposições	Crise econômica interna e inflação Regionalismo aberto
Contraste	Ação conjunta do Mercosul para lidar com terceiros mercados.
Representação dos atores	Brasil democrático Brasil industrial e diversificado Mercosul unido e solidário espontaneamente Comunidade financeira internacional fonte de capitais para o desenvolvimento

O Governo Franco acredita que a sociedade funciona melhor se as instituições democráticas são fortes e a economia mantém estáveis suas variáveis macroeconômicas para crescer e reverter as desigualdades sociais mediante a atração de investimentos e a penetração de mercados. É desejável continuar com o processo de abertura econômica, mas ele deve ser gradual. A integração com os vizinhos imediatos é útil para ampliar a cooperação e assentar as bases de futuras negociações com outros blocos e países, dentro de uma estratégia de máxima diversificação dos mercados.

Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1999): *mãos a obra Brasil!*

Pouco antes de iniciar seu mandato, o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso publicou em 1994 o livro *Mãos a obra, Brasil!* em que explica sua proposta de governo. O capítulo 1 mostra os traços gerais de sua proposta para um novo projeto de desenvolvimento, assim como a seção 2.9 do segundo capítulo, que trata

especificamente da política externa, são a amostra discursiva da qual se desprende a seguinte análise do primeiro Governo Cardoso.

Representação do contexto internacional

As relações internacionais se desenrolam, de acordo com Cardoso, dentro de um espaço globalizado, num mundo de rápidas transformações que já entrou na terceira revolução industrial. Os processos de produção e comercialização se internacionalizaram com maior intensidade e os fluxos de capital, tecnologia e a difusão da ciência e da tecnologia ultrapassaram as fronteiras nacionais e se tornaram operações intra-empresas. Isto faz com que negociações relevantes para os países não se restringem mais ao âmbito dos Estados, como também passam a ser da competência de blocos regionais e empresas transnacionais. Paralelamente, um processo de uniformização das normas internacionais sobre investimentos e comercialização estaria em curso e nenhum país seria capaz de ignorá-lo ou passar à margem dele.

Por outro lado, esse processo globalizador não garante uma difusão automática de benefícios entre todos os países, porém também não seria mais possível buscar soluções autárquicas. Isso seria contraditório com uma realidade de interdependência a escala planetária que se complementa com diferentes modalidades de regionalização econômica. Este fenômeno contribui para diluir as fronteiras entre política interna e política externa, embora continuem existindo conflitos de interesses entre as partes interdependentes, pois uma característica dessa interdependência é a assimetria.

Temas

- Novo projeto de desenvolvimento
- Dívida externa
- Inflação descontrolada
- Estabilidade macroeconômica
- Modelos de desenvolvimento
- Regionalização econômica
- Meio ambiente
- Direitos humanos
- Propriedade intelectual

- Explosão demográfica
- Migrações
- Terrorismo
- Narcotráfico
- Regras do mercado
- Liberdade de comércio
- Investimentos produtivos
- Ciência e tecnologia
- Ampliação do Conselho de Segurança da ONU
- Mercosul
- Negociações da OMC
- Banco Mundial
- BID

Implícitos.

Em algumas passagens do texto, está implícito que os blocos que o Brasil integra teriam pouca relevância como âmbitos de atuação política conjunta em relação às negociações relevantes que caracterizam o mundo globalizado. Frente ao processo de conformação de novas regras para o comércio e os investimentos, Cardoso salienta a necessidade de *...preservar os interesses nacionais, num processo de negociação bilateral ou multilateral, em todos os foros necessários.*⁴⁵ A negociação em bloco aqui não é contemplada.

Ao mesmo tempo, as relações com os vizinhos imediatos da América Latina são incluídas *apenas* no âmbito das relações bilaterais do Brasil, embora se faça menção às negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana - Alcsa, e aos esforços *...para que a integração regional ultrapasse a dimensão econômica, de modo a fortalecer as instituições democráticas e os mecanismos de cooperação nas áreas da proteção ambiental e do intercâmbio educacional e cultural.*⁴⁶ Implicitamente, fica exposto que a dinâmica regional almejada pelo Governo Cardoso é coerente com o fortalecimento de relações comerciais pautadas no livre comércio e a identificação comum com valores democráticos e de outro tipo, sem dar muita ênfase à criação de um espaço de decisão política comum.

⁴⁵ CARDOSO, F. H. *Mãos a obra Brasil*, 1994: 13.

⁴⁶ *Idem: Ibidem.*

Em relação aos Estados Unidos, afirma-se que é necessário construir ...*uma agenda que não se limite ao contencioso, mas que abra caminho para uma política renovada de cooperação em novas áreas.*⁴⁷ Um primeiro elemento implícito é a existência de assuntos contenciosos, porém, por este discurso, não é possível saber de que tipo eles são. Por outro lado, frente à possibilidade de criação de zonas de livre comércio com os países signatários do TLCAN e da União Européia, Cardoso fala da realização de estudos sobre as perspectivas para o Brasil derivados da formação dessas áreas comerciais. Portanto, trata-se do assunto em um tom de neutralidade, sem rejeição nem entusiasmo explícito sobre as vantagens ou desvantagens de entrar nesse tipo de esquemas de regionalização propostos pelos Estados Unidos.

Contraste

Este discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso enfatiza o contraste entre modelos econômicos de desenvolvimento. Por um lado, um modelo que estaria já esgotado, baseado na poupança privada interna, na capacidade de investimento do Estado e na participação do capital estrangeiro: *Era possível, então, visualizar – ou idealizar – a criação de um capitalismo nacional que tinha no Estado o seu avalista e mentor. Essa idéia, que tem sua origem nos anos 30, é o núcleo da ideologia que se convencionou chamar de nacional desenvolvimentismo.*⁴⁸ Por outro, o novo projeto de desenvolvimento a ser implementado como eixo reitor do governo que iniciou em 01 de janeiro de 1995, leva em conta as tendências da globalização e exigiria inevitavelmente a definição dos modos de inserção do país na economia internacional, estabilidade do ambiente econômico, economia aberta, atração de investimentos e acesso à ciência e à tecnologia.

Esse novo projeto, no entanto, precisa considerar a existência de competidores de diversos tipos e os países desenvolvidos também entrariam nessa categoria, pois é

⁴⁷ *Idem*: 88.

⁴⁸ *Idem*: 9.

neles que se concentra uma grande parte dos fluxos de capitais e investimentos. Por isso, salienta-se a importância de realizar avanços internos em matéria de instituições políticas e progresso econômico, à medida que as capacidades de negociação do país no plano internacional são fortalecidas. Já que o Brasil, com sua política externa, não poderia apenas *..refletir as transformações internacionais em curso*.⁴⁹

Representação dos atores

Atores representados: O Brasil, Rússia, Índia e China.

O Brasil, mais que país subdesenvolvido, seria um país injusto que atingiu um determinado nível de desenvolvimento, porém manteve na pobreza e na marginalização grandes camadas da sociedade. Para superar essa situação, o Governo Cardoso propõe um modelo de participação ativa na vida internacional que traga oportunidades para a realização dos interesses nacionais, sempre exigindo respeito efetivo às regras do mercado com maior liberdade de comércio, maior concurso dos investimentos produtivos e maior acesso à ciência e tecnologia.

Países relevantes para a política exterior de Cardoso são apenas caracterizados neste discurso. A **Rússia**, a **China** e a **Índia** são apresentados como países de dimensões continentais, na mesma condição do Brasil. Outros atores são mencionados, porém não descritos de forma específica: Estados Unidos, os países do Pacífico e o Japão; também regiões: África e Oriente Médio; blocos regionais ou zonas comerciais: Mercosul, TLCAN, União Européia; e organizações internacionais: OMC, OCDE, FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

⁴⁹ *Idem*: 86.

Primeiro Governo Cardoso: síntese da análise do discurso

Quadro 6
Principais conceitos do primeiro Governo Cardoso

Representação do contexto internacional	Mundo globalizado Revolução tecnológica Internacionalização do comércio e da produção. Formação de blocos regionais Interdependência assimétrica
Implícitos e suposições	Política regional só bilateral Neutralidade a respeito de iniciativas comerciais dos Estados Unidos
Contraste	Nacional desenvolvimentismo x Novo projeto de desenvolvimento Brasil x Países desenvolvidos
Representação dos atores	Brasil injusto Brasil ativo no sistema internacional Brasil exigente do respeito as regras de mercado com maior livre comércio Brasil país de dimensões continentais Rússia, China e Índia países de dimensões continentais

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso acredita-se que a sociedade funciona melhor se tem instituições democráticas sólidas e sua economia está voltada para a atração de investimentos externos e o acesso à tecnologia, ao mesmo tempo em que são feitas reformas internas a favor da livre empresa e da competitividade. Dentro do inexorável processo de globalização dos mercados e suas regras, é importante ter participação ativa nas grandes negociações multilaterais e regionais, exigindo respeito às regras do mercado e ao livre comércio. É necessário analisar bem as perspectivas do Brasil antes de aderir a zonas de livre comércio onde persistem grandes assimetrias entre seus membros.

Fernando Henrique Cardoso (1999–2002): Foro Empresarial Mercosul – União Européia.

Em 22 de fevereiro de 1999, o presidente reeleito Fernando Henrique Cardoso participou no Rio de Janeiro do Foro Empresarial Mercosul – União Européia, que contou com a presença de outros chefes de Estado do Mercosul e de empresários europeus. Nessa oportunidade, Cardoso expressou significativos conceitos sobre o sistema internacional, a dinâmica dos blocos regionais e as relações entre eles.

Representação do contexto internacional

O presidente Cardoso destaca que a globalização estaria passando por uma fase de integração econômica que é possível graças à existência de um mesmo marco civilizatório, caracterizado pela crescente institucionalização das democracias, acompanhada por um sistema jurídico de mercado e a consolidação de uma noção de direito que se cristaliza na valorização do respeito aos contratos. Nesse contexto, o comércio e o intercâmbio econômico internacionais são elementos essenciais para conseguir crescimento econômico, que vai de mãos dadas, diz Cardoso, com a superação da pobreza. No entanto, o presidente acrescenta que a dinâmica global nesse sentido encontra sérios obstáculos pela persistência de práticas protecionistas *mal disfarçadas*.

Temas

- Abertura econômica
- O papel do Estado
- Distinções anacrônicas entre capital nacional e estrangeiro
- Investimento estrangeiro
- Incremento do intercâmbio
- Protecionismo
- Liberalização do comércio regional e continental
- Democracia
- Bem-estar do povo
- Luta contra a pobreza

Implícitos e suposições

O único implícito relevante para o tema da regionalização refere-se ao modelo econômico. Já no discurso selecionado para este estudo do primeiro Governo Cardoso era clara a ênfase colocada na definição de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil. Assim, durante esta intervenção no Foro Empresarial Mercosul – União Européia, Cardoso afirma: *Estamos dando seguimento ao programa de mudanças, porque a sociedade brasileira não quer voltar ao passado,*⁵⁰ em referência implícita ao modelo econômico desenvolvimentista do qual o presidente se diferencia mais explicitamente em outros trechos.

Contraste

Sobressai como elemento de contraste o tema do protecionismo, notadamente das políticas de protecionismo no setor agrícola praticadas pelos países europeus e pelos Estados Unidos. Tendo como interlocutores representantes do mundo político e empresarial europeu, Cardoso insiste na oposição do Brasil, dos seus sócios e dos países em desenvolvimento às barreiras que impedem a abertura do setor agrícola dos países desenvolvidos. O protecionismo, declarou Cardoso, *afoga as chances de desenvolvimento econômico.*⁵¹

Representação dos atores

Atores representados: O Brasil, o Mercosul, a União Européia, países em desenvolvimento e os Estados Unidos.

O Brasil é representado como um país que vem realizando uma revisão radical do funcionamento da economia e do Estado, rompendo com um modelo que, segundo o presidente, favorecia a exclusão; um país que, junto com seus parceiros do **Mercosul**, acredita nas virtudes do comércio como fator de prosperidade.

⁵⁰ CARDOSO, F. H. Discurso na abertura da primeira reunião do Foro Empresarial Mercosul – União Européia, 2002: 108.

⁵¹ *Idem*: 110.

O Mercosul é visto como um conjunto de países associados que se esforçam em construir condições de estabilidade econômica interna e abertura para o mundo; como um mecanismo que serve de *plataforma aglutinadora para a liberalização do comércio regional e continental*;⁵² como um grupo de países que, no sistema internacional, aspiram receber investimentos dos países desenvolvidos; um bloco que tem uma dinâmica comercial crescente com os países europeus, porém deficitária, o que mostra que *...os países membros da União Européia são beneficiários do regionalismo aberto praticado pelo Mercosul*.⁵³

A **União Européia** e o **Mercosul** teriam em comum o interesse em acrescentar o fluxo de investimentos e o incremento do intercâmbio comercial, além de ambos os blocos terem confiança na primazia das normas que regem o sistema multilateral da OMC. Porém, **a UE** seria também responsável pela aplicação de uma política protecionista injusta no setor agrícola, por coexistir com uma abertura crescente dos **países em desenvolvimento** para a entrada de produtos industriais da **Europa**, que, entretanto, age também como fonte de investimentos relevantes para o desenvolvimento econômico. **Os Estados Unidos**, por sua vez, também são retratados como partícipes dessas *...práticas mal disfarçadas para proteger indústrias que, muitas vezes, lá não têm capacidade mais de competir com as que aqui se fizeram*.⁵⁴

⁵² *Idem*: 112.

⁵³ *Idem*: 109.

⁵⁴ *Idem*: 110.

Segundo Governo Cardoso (1999–2002): síntese da análise do discurso

Quadro 7
Principais conceitos do segundo Governo Cardoso

Representação do contexto internacional	Integração econômica Marco civilizatório comum Sistema jurídico de mercado Crescimento econômico de mãos dadas com superação da pobreza
Implícitos e suposições	O Brasil não quer voltar ao nacional desenvolvimentismo
Contraste	O Brasil é contra o protecionismo dos países desenvolvidos
Representação dos atores	Brasil em transformação econômica Brasil redefinindo papel do Estado Brasil e Mercosul acreditam nas virtudes do comércio Mercosul plataforma para liberar comércio regional e continental Mercosul receptor de investimentos Mercosul praticante do regionalismo aberto União Européia protecionista União Européia fonte de investimentos Estados Unidos protecionista Países em desenvolvimento discriminados pelo protecionismo

No segundo Governo Cardoso acredita-se que a sociedade democrática funciona melhor se suas instituições incorporam um sistema jurídico de mercado onde os contratos são respeitados e os agentes econômicos privados podem cumprir seu papel na geração de riqueza e oportunidades de crescimento. O progresso consegue-se pela participação nas crescentes ondas de comércio e intercâmbio econômico internacional e é, portanto, fundamental exigir a eliminação de práticas protecionistas nos países desenvolvidos. O envolvimento em esquemas regionais de integração orienta-se pelo princípio de que o comércio é fator de prosperidade e a finalidade última é a liberalização regional e mundial dos intercâmbios.

Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006): cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores

Nos seus discursos de posse, tanto o presidente quanto o ministro de Relações Exteriores expuseram as linhas gerais das prioridades e orientações na política externa para o mandato que começou em 01 de janeiro de 2003. Para efeitos desta análise discursiva, foi escolhido como amostra o discurso do chanceler Celso Amorim no seu primeiro dia à frente do Ministério das Relações Exteriores.

Representação do contexto internacional

O contexto das relações internacionais é percebido como um cenário complexo e nem sempre amistoso. No terreno econômico, julga-se que o mundo está estagnado e envolvido numa lógica de fluxos financeiros que *se comportam de forma errática e segundo uma lógica perversa que penaliza os países em desenvolvimento*.⁵⁵ A ênfase é colocada nos aspectos negativos da globalização e particularmente nos aspectos que afetam a países como o Brasil: *A despeito de muitas promessas, os mercados dos países desenvolvidos continuam fechados a grande parte dos nossos produtos. Práticas predatórias dos países ricos nos privam dos benefícios de nossa competitividade [...] crises econômicas, financeiras e políticas [...] tendem a ser mais graves nos países pobres. Nossa região – a América do Sul – também sofre os efeitos desses abalos*.⁵⁶

Temas:

- Desenvolvimento sustentável
- Hiato entre nações ricas e pobres
- Igualdade entre os povos
- Democratização do sistema internacional
- Condições de vida do povo
- Justiça social
- Exportações brasileiras
- Atração de investimentos produtivos
- Vulnerabilidade externa
- Mercosul
- Tarifa Externa Comum

⁵⁵ AMORIM, C. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores, 2003: 22.

⁵⁶ *Idem. Ibidem.*

- União Aduaneira
- Integração da América do Sul
- Estabilidade política
- Prosperidade econômica
- Solidariedade
- Progresso
- Bem-estar
- Ordem mundial pacífica e solidária
- Direitos humanos
- Combate a discriminação
- Eliminação da pobreza
- Meio ambiente
- Desarmamento nuclear
- Luta contra o terrorismo e crime organizado

Implícitos.

Em relação ao Mercosul, fala-se numa *vitalidade* e num *dinamismo* que o novo governo cuidará de *resgatar*. Supõe-se, pelo uso do verbo resgatar, que a dinâmica do Mercosul estava próxima da extinção ou, pelo menos, numa crise profunda. Enfatiza-se assim a prioridade do bloco para o novo governo.

Contraste.

Desenha-se uma brecha entre nações ricas e pobres, um *hiato* que seria necessário reduzir. Em seguida, afirma-se que *...os fluxos financeiros comportam-se de forma errática e segundo uma lógica perversa, que penaliza os países em desenvolvimento,*⁵⁷ e mais adiante, em referência ao tema do comércio mundial, Amorim declara que *...teremos de nos empenhar profundamente na verdadeira batalha pela eliminação de barreiras e subsídios que hoje distorcem brutalmente o comércio e privam os países em desenvolvimento de suas vantagens comparativas.*⁵⁸

Representação dos atores.

Atores representados: O Brasil, os países pobres, o presidente Lula e seu governo, países em desenvolvimento, os Estados Unidos, a Argentina, a América do Sul, vizinhos sul-americanos, Moçambique e Angola.

⁵⁷ *Idem*: 22.

⁵⁸ *Idem*. *Ibidem*.

O Brasil é apresentado como uma grande democracia em processo de transformação social; um país que se identifica com os interesses das nações pobres e estabelece alianças com elas; um país que se apresenta sem complexos como nação em desenvolvimento; um país que busca traduzir seus valores e interesses na agenda internacional e reivindica tratamento justo; um país que se articula sem preconceitos com as nações com as quais compartilha interesses e preocupações; um país cujos interesses regionais prioritários estão na América do Sul; um país que, nas suas relações com o mundo, luta por preservar um espaço de flexibilidade para decidir *soberanamente* seu modelo de desenvolvimento; um país que nas negociações da Alca e com a União Européia, busca ampliar mercados para seus produtos e serviços mais competitivos evitando, ao mesmo tempo, *restrições excessivas à capacidade de fomentar políticas sociais, ambientais, industriais e tecnológicas*;⁵⁹ um país que compartilha valores e interesses com os **Estados Unidos**, dialoga com eles e que tem uma atuação ativa no plano multilateral.

O presidente Lula e seu governo é a expressão *inequívoca* do desejo de ver realizada uma profunda reforma política e social no país; um **governo** que se orienta por princípios humanos e de justiça social; um **governo** que pode servir de inspiração para os **vizinhos sul-americanos**, pelo processo de mudança democrática que ele representa.

O relacionamento com a **Argentina** é visto como o pilar para a construção do **Mercosul**, do qual se pretende *resgatar* sua vitalidade e dinamismo mediante o reforço de sua dimensão política e social, sem deixar de prestar atenção a aspectos econômicos e comerciais. Assim, considera-se fundamental para a revitalização do **Mercosul** o apoio ao Fórum Econômico Social, à Comissão Parlamentar Conjunta, à *"...construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área*

⁵⁹ *Idem: Ibidem.*

educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários.."⁶⁰

A América do Sul é vista como potencial ator relevante frente ao mundo sempre que se aprofundem mecanismos de integração baseados no livre comércio, projetos de infra-estrutura e a formação de um espaço econômico comum; para essa região, o **Governo Lula** objetiva impulsionar uma situação de estabilidade política, justiça social e prosperidade econômica: *...um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.*⁶¹

Os **Estados Unidos** são um país amigo com quem existem questões a tratar no âmbito econômico-comercial, além de ser fonte de influência para o encaminhamento dos temas que interessa ao Brasil inserir na agenda internacional.

A União Européia é vista como um exemplo de sucesso na construção da paz e da prosperidade pela via da integração. O **Governo Lula** também estima que seria importante manter o diálogo político fluido com ela, com vistas a favorecer os elementos de multipolaridade do sistema internacional.

Outros países são mencionados como relevantes para o diálogo político do Brasil, porém sem acrescentar nenhum tipo específico de caracterização: Japão, China, Rússia, Índia, México e África do Sul. Por último, países africanos como Moçambique e Angola são apresentados como um alvo especial da cooperação brasileira no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP.

⁶⁰ *Idem*: 23.

⁶¹ *Idem. Ibidem.*

Governo Lula (2003 – 2006): síntese da análise do discurso.

Quadro 8
Principais conceitos do Governo Lula

Representação do contexto internacional	Cenário complexo pouco amistoso Mundo estagnado Lógica perversa de fluxos financeiros Mercados fechados em países desenvolvidos
Implícitos	O Mercosul estava em crise antes de Lula
Contraste	Nações ricas x Nações pobres Países em desenvolvimento contra as barreiras e subsídios dos ricos
Representação dos atores	Brasil grande democracia em transformação social Brasil país em desenvolvimento América do Sul, região prioritária para o Brasil América do Sul rumo à integração Argentina pilar para construir Mercosul Mercosul desvitalizado Estados Unidos, país amigo e com valores comuns União Européia exemplo de prosperidade pela integração

O Governo Lula acredita que a sociedade funciona melhor se as estratégias de crescimento econômico são acompanhadas de esforços deliberados do poder público para combater desigualdades sociais e propiciar o desenvolvimento econômico. Nas suas relações externas, trata-se de ampliar as margens de manobra do país para decidir soberanamente seu modelo econômico. Por isso é útil estabelecer alianças com outros países periféricos e defender interesses comuns frente às regiões de maior poder. É desejável favorecer processos de integração regional com os vizinhos imediatos, tendendo a formação de uma comunidade de interesses comerciais, econômicos, políticos e sociais que possa inclusive ser um ator de relevância no equilíbrio global.

Regionalização, escolhas e iniciativas governamentais

Neste capítulo serão destacadas as principais iniciativas e posicionamentos frente às opções de regionalização dos grupos e coalizões de governo que sucessivamente assumiram as responsabilidades do Poder Executivo no Brasil e no México ao longo da década de 90 até 2006. As seções em que o capítulo está dividido correspondem a cada um dos períodos governamentais estudados, com a única exceção dos dois mandatos consecutivos do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Trata-se este do único caso de reeleição presidencial no período e seus traços de continuidade quanto a orientações e escolhas de política externa sustentam a fusão desses dois mandatos presidenciais numa única seção. A ordem de apresentação das seções segue um critério cronológico, isto é, a primeira seção trata do Governo Salinas, do México, que iniciou seu mandato em 01 de dezembro de 1988; a seguinte está dedicada ao Governo Collor, que começou em 15 de março de 1990, e assim por diante até a última seção, correspondente ao Governo Lula, do Brasil, cujo governo começou em 01 de janeiro de 2003. Este critério permite que a dimensão da trajetória do próprio processo regional não se perca excessivamente pela análise alternativamente concentrada em um ou em outro país. No final de cada uma das seções, inclui um quadro que relaciona de forma sintética o posicionamento ideológico de cada governo, com base na análise feita no capítulo anterior, e suas principais iniciativas regionais.

Antes de entrar na matéria, é pertinente relembrar brevemente alguns traços marcantes do contexto sociopolítico do México e do Brasil de finais da década de 80. Já no primeiro capítulo foi feita uma revisão dos efeitos que a crise da dívida teve no nível regional e sobre como os temas relativos à estabilização das finanças públicas passaram a dominar a agenda doméstica dos países latino-americanos. No plano

político, essa crise de financiamento do Estado teve repercussões de alto impacto tanto no Brasil quanto no México. No primeiro caso, o agravamento das condições adversas no âmbito econômico coexistiu com o recrudescimento das pressões políticas para dismantelar a estrutura institucional autoritária derivada do golpe militar que interrompeu a ordem constitucional em 1964. O mandato do presidente José Sarney (1985 – 1990), esteve marcado pela disputa em torno dos rumos que devia tomar a transição entre o regime militar e uma institucionalidade que se desejava coerente com a pluralidade e com os anseios de participação que impregnavam o país. O próprio mandato de Sarney havia resultado do impasse que provocou, em 1985, a internação hospitalar, fatal e inesperada, do presidente eleito Tancredo Neves dias antes da posse. Neves, por sua vez, foi eleito após um disputado processo de eleição mediante Colégio Eleitoral que se seguiu a uma frustrada mobilização cidadã a favor da eleição direta do presidente da República. Ao longo do Governo Sarney, outorgou-se ao Congresso Nacional atribuições para redigir uma nova Constituição, que finalmente foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Assim, novas eleições presidenciais, as primeiras com voto direto de todos os cidadãos desde 1960, foram marcadas para o dia 15 de novembro de 1989.

Enquanto isso, no México, o governo de Miguel de la Madrid (1982 – 1988), que havia iniciado poucos meses depois de seu antecessor declarar a suspensão de pagamentos da dívida externa, caracterizou-se por aplicar medidas de resposta à crise econômica que começaram a quebrar a tradição do modelo de desenvolvimento erigido pelos governantes que o precederam no cargo, todos eles do mesmo partido. Foi assim que as barreiras protecionistas ao comércio exterior foram paulatinamente derrubadas a partir de 1985¹ e, no mesmo ano, iniciou-se o processo de adesão do México ao

¹ GUILLÉN, H. *La contrarrevolución neoliberal en México*, 1997. Neste texto, encontra-se uma descrição mais desenvolvida sobre o programa de reformas econômicas aplicadas durante o mandato de De la Madrid, que incluiu, além da abertura comercial, cortes do gasto público, privatização de empresas estatais, desregulamentação e liberalização financeira. As reformas

Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, possibilidade que tinha sido rejeitada seis anos antes pelo governo de José López Portillo (1976 – 1982).² Com essas medidas, tratava-se de vincular o crescimento da economia ao setor exportador, abandonando a prioridade antes concedida ao desenvolvimento de uma capacidade industrial própria e a ampliação do mercado interno. Na esfera política, completaram-se, em 1989, seis décadas de predomínio hegemônico do Partido Revolucionário Institucional - PRI em todos os âmbitos do espaço político institucional. A esse partido pertenciam não só o presidente da República, como também a totalidade dos governadores, uma esmagadora maioria de prefeituras e grande parte das cadeiras legislativas, suficientes para manter-se na qualidade de maioria absoluta. Além disso, um amplo leque de organizações civis, sindicatos e agrupamentos de camponeses estavam organicamente integrados nas fileiras do partido. A secretaria de Governança, órgão do Executivo essencial na gestão da ordem política interna, era também responsável pela organização dos processos eleitorais.

A estratégia de abertura e liberalização comercial do presidente Miguel de la Madrid, coincidiu temporalmente com o lançamento de uma agenda de integração e cooperação entre os governos do Brasil e da Argentina, que deu novo dinamismo aos esforços de aproximação feitos pelos governos desses dois países a partir da segunda metade da década de 70. Em 30 de novembro de 1985,³ os presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, criaram uma comissão mista para lançar o processo de integração bilateral. Em julho do ano seguinte, com a Ata de Integração Argentino – Brasileira, desenharam-se mecanismos de complementação em matéria

continuariam seu aprofundamento durante o Governo de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994).

² CASAR, María Amparo. e GONZÁLEZ, Guadalupe. Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT, 1990: 165 – 204. Outra opção rejeitada por López Portillo foi a criação de um mercado comum norte-americano, proposta que formulou o presidente Ronald Reagan em janeiro de 1981.

³ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 166.

alimentícia, comercial, industrial, energética, nuclear, aeronáutica e de investimentos. O Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento, assinado em dezembro de 1988, estabeleceu um horizonte de 10 anos para terminar um processo de eliminação de tarifas e entraves ao comércio bilateral de bens e serviços. Segundo Hirst e Soares,⁴ esta articulação regional assentou suas bases sob o compromisso com a transição democrática pela qual passavam os dois países, levava em conta a fase de desenvolvimento das respectivas estruturas industriais e almejava a condução de uma política autonomista frente aos centros de poder hegemônico global. Todos esses acordos bilaterais estavam referidos aos mecanismos de integração flexível e a várias velocidades previstas pela Aladi, associação que tinha como horizonte a criação de um mercado comum entre seus membros.

Ainda no âmbito regional, o Rio de Janeiro assistiu, em 1986, a fundação do Grupo do Rio, que fusionou o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio a Contadora, criados no intuito de favorecer uma solução pacífica aos conflitos armados da América Central. A diplomacia mexicana teve uma participação ativa nesses esforços, embora durante o mandato de De la Madrid essa participação diminuiu na mesma medida em que o governo mexicano tentava reduzir os motivos de confronto com os interesses estadunidenses na região.⁵ A primeira reunião desse mecanismo de concertação política entre países latino-americanos aconteceu na cidade mexicana de Acapulco, em novembro de 1987. Um mês antes, na Cidade do México, o PRI havia anunciado seu candidato presidencial para o pleito de julho de 1988. A escolha favoreceu ao secretário de Programação e Orçamento do Governo De la Madrid, o doutor em Economia Política pela Universidade de Harvard, Carlos Salinas de Gortari. A eleição

⁴ HIRST, M. e LIMA, M. R. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina – Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos, 1990.

⁵ DE LA PAZ, G. México y Estados Unidos: de la confrontación a la sana distancia, 2000. Para De la Paz, essa atitude obedecia à necessidade de distender a agenda comercial com os Estados Unidos, país onde se concentrava o maior volume de intercâmbios do México com o exterior.

presidencial de 1988 foi altamente disputada e controversa. Em quase sessenta anos de hegemonia, nenhum candidato do PRI havia enfrentado a possibilidade real de derrota, como aconteceu naquele ano. O candidato opositor era Cuauhtémoc Cárdenas, que representava uma frente de partidos e movimentos opositores que vinha ganhando força eleitoral. Cárdenas fazia parte de um grupo de militantes e dirigentes do PRI que renunciou ao partido em 1987, como protesto, entre outras coisas, pela guinada liberalizante no modelo econômico do governo e a persistência de mecanismos verticais na escolha do candidato presidencial do partido. O resultado oficial deu a vitória a Salinas, mas Cárdenas e o resto dos candidatos opositores não reconheceram a legalidade do processo. Já no Brasil, a eleição prevista para novembro de 1989 deu como vencedor, no segundo turno, Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional - PRN, derrotando a Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores - PT. Desta forma, o Brasil e o México enfrentavam a última década do século XX tendo no comando dos seus governos Fernando Collor e Carlos Salinas, que tiveram que propor soluções à crise econômica e, na esfera da política externa, fazer escolhas sobre o tipo de inserção internacional de seus países em um contexto de transformações relevantes no sistema internacional.

Governo Salinas (1988 – 1994)

A administração de Carlos Salinas de Gortari foi marcada pela concretização do Tratado de Livre Comércio da América do Norte – TLCAN, entre Canadá, Estados Unidos e México. Suas repercussões foram relevantes tanto para os rumos da economia mexicana nos anos que se seguiram a sua entrada em vigor quanto para a dinâmica dos esquemas de regionalização que envolveu boa parte dos países latino-americanos. O TLCAN significou uma guinada importante quanto ao modelo de inserção internacional do México, pois significou a mais acabada expressão do abandono das políticas de desenvolvimento autárquico e o começo de uma nova etapa

no historicamente distante relacionamento com os Estados Unidos. No contexto da onda de regionalização e formação de blocos característica da época, era o primeiro caso de um tratado de liberalização comercial entre parceiros tão assimétricos. A princípio, a negociação de um tratado de livre comércio dessa natureza pareceria coerente com a estratégia de abertura comercial já iniciada nos anos 80 pela administração de Miguel de la Madrid. O governo mexicano na época havia começado a reduzir suas tarifas de importação, aderiu ao regime multilateral de comércio do GATT e assinou um acordo marco em matéria comercial com os Estados Unidos. Porém, no início do mandato, Salinas e sua equipe não aderiam necessariamente à opção de um TLC com os vizinhos do norte, preferindo continuar com a estratégia de acordos bilaterais por setor na busca de nichos de exportação.⁶

Segundo Salinas, foi durante uma viagem pela Europa, entre janeiro e fevereiro de 1990, que ele ficou inteiramente persuadido a necessidade de contar com um instrumento sólido de associação comercial com os Estados Unidos para ter uma presença realmente forte junto aos mercados mais dinâmicos do momento. Ele teria chegado às seguintes conclusões:⁷

- A renegociação bem sucedida da dívida externa mediante o Plano Brady revelava-se insuficiente para atrair os investimentos necessários para a retomada do caminho do crescimento econômico.
- A abertura para o comércio mundial iniciada em meados dos anos 80 não contribuiu suficientemente para que os mercados internacionais se abrissem para o México e, pior ainda, constatava-se uma nova onda de protecionismo.

⁶ SALINAS, C. *México: un paso difícil a la modernidad*, 2000. Disponível em http://www.elbarzon.org/coyuntura/coyuntura_libro_csg.shtml Acesso em 14 de fevereiro de 2007. Neste livro o ex presidente Salinas faz um longo relato das razões que o levaram a iniciar a negociação do TLCAN e das dificuldades enfrentadas para sua aprovação no Congresso dos Estados Unidos.

⁷ *Idem*.

- O mundo europeu industrializado estava concentrado em atender as expectativas derivadas das transformações políticas e econômicas na Europa do Leste.
- O sistema econômico internacional transitava para a formação de grandes blocos econômicos onde se concentraria a maior quantidade de recursos e capitais.
- Integrar-se a um desses blocos era essencial para ser mais competitivo na disputa por esses recursos.
- O México seria atrativo para as principais economias do mundo somente na medida em que estivesse associado a um grande bloco.

Sendo assim, a abertura de mercados e a atração de investimentos foram motivações cruciais que levaram Carlos Salinas a investir uma grande quantidade de recursos econômicos e políticos para conseguir negociar, assinar e aprovar um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, que acabaria se transformando em trilateral, com a inclusão do Canadá nas negociações. O processo negociador iniciou-se formalmente em junho de 1991 e foi concluído com a assinatura do tratado em 17 de dezembro de 1992. No entanto, ao longo de 1993, acordos paralelos em matéria trabalhista e ambiental tiveram de ser negociados como produto das pressões da nova maioria do Partido Democrata no Congresso estadunidense, eleita um mês antes da assinatura do tratado. O TLCAN foi finalmente ratificado em 17 de novembro de 1993 e entrou em vigor em 01 de janeiro de 1994. A partir desse momento, iniciou um processo gradual de eliminação das tarifas de importação e aplicaram-se as regras acordadas de proteção da propriedade intelectual e investimentos.

Entretanto, antes da ratificação, setores importantes com poder de influência no processo legislativo estadunidense fizeram oposição firme à ratificação do TLCAN e o Governo Salinas, que fez dessa empreitada a sua máxima prioridade, investiu uma grande quantidade de recursos econômicos na contratação de lobistas que fizeram um trabalho de convencimento junto aos congressistas. Também houve opositores ao TLCAN no México, porém, com muita menor capacidade de influir no processo decisório

que nos Estados Unidos. Os derrotados do convulsionado pleito de 1988, que haviam fundado um novo partido sob a liderança de ex-candidato Cárdenas,⁸ foram os primeiros a se opor, mas nunca conseguiram fazer com que sua voz se transformasse em obstáculos reais para o Executivo. Além do mais, sua presença no Congresso havia diminuído bastante nas eleições de 1991. Dentro do governo também houve opositores. Segundo Salinas, não foi fácil convencer o secretário de Relações Exteriores, Fernando Solana, da conveniência do TLCAN. Para Solana, um TLC seria vantajoso para o México só se fosse feito com economias complementares ou de porte equivalente, e não simplesmente se fosse para fornecer mão de obra barata, como ele julgava que seria com os Estados Unidos. De fato, a chancelaria mexicana teve uma participação marginal durante a negociação, a qual foi conduzida pelo secretário de Comércio, Hermínio Blanco.⁹ O PRI apoiou sem maiores dificuldades a política externa presidencial, apesar da sua tradição vinculada ao nacionalismo econômico que estava sendo desmontado.¹⁰ Isto se explica pela ampla margem de manobra que o presidente da República tinha como chefe autêntico do partido, legitimado pela sua capacidade de dispor de recursos para distribuir benefícios entre os filiados. O Partido Ação Nacional - PAN, que ocupava posições relevantes no âmbito opositor, mostrou-se muito receptivo à política externa do Governo Salinas e aceitou participar dos foros de diálogo propostos pelo presidente. Porém, dentro desse partido também existiram opiniões contrárias ao TLCAN. Esse era o caso de Felipe Calderón,¹¹ que, nas palavras de Salinas, opunha-se sistematicamente ao tratado e chegou a propor sua postergação.¹²

⁸ Em maio de 1989, parte das forças políticas que apoiaram Cuauhtémoc Cárdenas na eleição de 1988 fusionaram-se para formar o Partido da Revolução Democrática - PRD. O novo partido nasceu com registro oficial, graças ao Partido Mexicano Socialista que cedeu-lhe seus direitos.

⁹ SALINAS, C. *México: un paso difícil a la modernidad*, 2000.

¹⁰ GÁMEZ, A. *Liberalización económica y política exterior en México, 1988 – 1994*, 2006.

¹¹ Felipe Calderón ocuparia, anos mais tarde, a presidência do México para o período 2006 – 2012.

¹² SALINAS, *México: un paso difícil a la modernidad*, 2000.

Salinas faz questão de lembrar que seu governo nunca teve a intenção de negociar alguma coisa parecida com o que estava sendo construído na Europa. Teria sido extremamente perigoso, diz ele, dadas as disparidades entre os países membros. Na Europa, a economia de nenhum país era 20 vezes maior à economia de algum outro. Por isso, não se incentivou na América do Norte a construção de instituições supranacionais, nem mecanismos de harmonização da política econômica nem união monetária.

Quem propõe uma união monetária para a América do Norte, está sugerindo a desapareição do Banco do México e do banco central do Canadá, também do peso mexicano e do dólar canadense, para serem substituídos pelo dólar norte-americano e pela Reserva Federal dos Estados Unidos. Isto não seria união, seria submissão. O México não deve renunciar a sua soberania monetária nem ao exercício de um banco central autônomo. O TLCAN propõe a criação de instituições para os três países (como as comissões de comércio, do trabalho e do meio ambiente), mas sem incentivar posições hegemônicas. Esse espírito, que deveria ser mantido em qualquer iniciativa, nada tem a ver com a idéia da união monetária.¹³

A concretização do TLCAN teve impactos diferenciados no resto da América Latina. Por um lado, criou-se a expectativa de que a Iniciativa para as Américas, proposta pelo presidente dos Estados Unidos em 1990, pudesse materializar-se na forma de tratados bilaterais semelhantes com cada um dos países latino-americanos e do Caribe ou, eventualmente, pela adesão sucessiva de outros Estados da região ao TLCAN já existente. Por outro lado, no contexto da Aladi, o TLCAN significava um conflito em relação ao artigo 44 do Tratado de Montevidéu, que previa a extensão automática para os membros da associação de todos os privilégios concedidos por uma das partes a países não membros. No caso, o México devia conceder a seus parceiros

¹³ *Idem. Quienes proponen una unión monetaria para América del Norte, lo que sugieren es que desaparezcan el Banco de México y el de Canadá, lo mismo que el peso mexicano y el dólar canadiense, para ser suplidos por el dólar norteamericano y por la Reserva Federal de los Estados Unidos. Esto no sería unión, sería sumisión. México no debe renunciar a su soberanía monetaria ni al ejercicio de un banco central autónomo. El TLC propone crear instituciones para los tres países (como las comisiones de comercio, laboral y de medio ambiente), pero sin alentar posiciones hegemónicas. Ese espíritu, que debería mantenerse en cualquier nueva iniciativa, nada tiene que ver con la idea de la unión monetaria.* Tradução do autor.

da Aladi o mesmo tratamento comercial que outorgou aos Estados Unidos e Canadá. O impasse se resolveu mediante uma disposição que permitia a suspensão temporal das obrigações do artigo 44 sempre que a parte que solicitasse a suspensão se comprometesse a negociar compensações com os países afetados.¹⁴ No plano simbólico, o TLCAN alimentou a percepção, no sul do continente, de que o México teria *abandonado* a América Latina.

No entanto, o Governo Salinas orientou também sua estratégia regional de livre comércio na direção de países latino-americanos. Durante sua gestão, foram assinados acordos de livre comércio com o Chile, inclusive antes do TLCAN, em 1991; com a Costa Rica, em abril de 1994; com a Colômbia e a Venezuela, em junho de 1994 e com a Bolívia, em setembro de 1994.¹⁵ Desta forma, durante a gestão de Salinas assentaram-se as bases para a criação de uma rede de acordos comerciais coerente com a tentativa de fazer das exportações e a atração de investimentos o principal motor do crescimento econômico. Os esforços nesse sentido não se limitariam à região latino-americana nem ao continente. Ainda durante o mandato de Salinas, em 1993, o México foi aceito como membro pleno do Mecanismo de Cooperação dos países do Pacífico Asiático - Apec e, pouco tempo depois, foi admitido na Organização de Cooperação e Desenvolvimento – OCDE, organismo que até então só tinha como membros as principais economias do planeta. Para Salinas, entrar na OCDE, concebida como um centro de reflexão e análise da mais alta qualidade, uma espécie de *think tank* dos países industrializados, tinha conseqüências importantes em nível interno:

Nossa participação nesta organização outorgou certeza a quem desejava investir em nosso país, e ao mesmo tempo, exerceu certa pressão interna para nos fazer entender que era

¹⁴ Protocolo Interpretativo do artigo 44 do Tratado de Montevidéu 1980 (assinado em 13 de junho em Cartagena das Índias, Colômbia).

¹⁵ Informação disponível no site da Secretaría de Economia do México.
<http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=2113#> Acesso em 10 de janeiro de 2007.

necessário compartilhar políticas de desenvolvimento comuns com quem mais havia crescido economicamente.¹⁶

Quadro 9 Ideologia e escolhas do Governo Salinas

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas e escolhas regionais.
No Governo Salinas acredita-se que a sociedade funciona melhor quando há um ambiente econômico de poucas restrições para que os agentes privados possam movimentar recursos, gerar de lucros e empregos. Por isso, é necessário um programa de modernização que transfira o poder de iniciativa na área econômica para o setor privado. Na esfera internacional, quanto mais próximo o país esteja dos pólos dinâmicos da economia mundial, mais investimentos receberá e eles terão efeitos positivos sobre a competitividade das empresas nacionais e a criação de emprego. Daí que seja desejável aproveitar as oportunidades da globalização para estabelecer esquemas de intercâmbio comercial e de investimentos, preferencialmente com aquelas regiões e países que têm mais recursos disponíveis sem por isso ter que abrir mão de capacidades soberanas no plano político - institucional.	<ul style="list-style-type: none">- Tratado de Livre Comércio da América do Norte – TLCAN.- TLC México – Chile.- TLC México – Costa Rica.- Grupo dos Três (México – Colômbia – Venezuela).- TLC México – Bolívia.- Adesão à APEC.- Adesão à OCDE.

Governo Collor (1990 – 1992)

Fernando Collor de Mello foi presidente do Brasil por menos de três anos, mas seu governo destaca-se por ter participado da criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, ao assinar Tratado de Assunção,¹⁷ em 26 de março de 1991, conjuntamente com os presidentes da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. Certamente, a constituição do Mercosul foi fruto do impulso integracionista que os presidentes

¹⁶ SALINAS, C. *México: un paso difícil a la modernidad*, 2000. *Nuestra membresía en esta organización otorgó certidumbre a quienes deseaban invertir en nuestro país, y al mismo tiempo ejerció una cierta presión hacia el interior para hacernos comprender que era necesario compartir políticas de desarrollo comunes con quienes más habían crecido económicamente.* Tradução do autor.

¹⁷ Tratado de Assunção. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm> Acesso em 24 de fevereiro de 2007.

Sarney, do Brasil, e Alfonsín, da Argentina, começaram durante os anos 80, e, como se viu, existia já um Tratado de Integração bilateral Brasil – Argentina que entrou em vigor em 1989.¹⁸ A novidade do novo mecanismo criado em Assunção era, por um lado, a adesão formal do Paraguai e do Uruguai, assim como o adiantamento dos prazos para a eliminação de barreiras comerciais e a criação de uma tarifa externa comum. O tratado assinado em 1988 por Sarney e Alfonsín havia estabelecido um prazo máximo de dez anos para conseguir esse objetivo, enquanto o novo instrumento assinado por Collor previa a concretização desses mecanismos do mercado comum em 31 de dezembro de 2004. Os países membros do Mercosul comprometiam-se também a coordenar suas políticas macroeconômicas, assumir posições conjuntas em foros econômico – comerciais regionais e internacionais e a harmonizar suas legislações tanto quanto fosse necessário para fortalecer a integração. Além disso, retomava-se parcialmente a estrutura institucional criada em 1988 para configurar um órgão superior, o Conselho do Mercado Comum; um órgão executivo, o Grupo do Mercado Comum e uma Comissão Parlamentar Conjunta para facilitar a implementação do tratado. Em suma, o Tratado de Assunção apontava para a criação de um bloco cuja prioridade era o desenho de mecanismos de ampliação dos mercados nacionais, porém levando em consideração níveis de complementação e coordenação econômica e institucional que não estavam presentes no TLCAN assinado pelo governo mexicano um ano e meio depois com os EUA e Canadá.

Já no plano da economia e das políticas macroeconômicas aplicadas internamente, as quais eram parte das aspirações de complementaridade do Mercosul, o programa do Governo Collor compartilhava traços essenciais com as reformas que estavam sendo implementadas por Salinas no México. O próprio presidente brasileiro,

¹⁸ Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm Acesso em 24 de fevereiro de 2007.

na ocasião de uma visita de Estado do mandatário mexicano, em 09 de outubro de 1990, disse a Salinas:

Reconheço em Vossa Excelência o destemor com que vem conduzindo os destinos do México, em um momento particularmente desafiador. Somos homens da mesma geração. Compartilho suas idéias sobre o imperativo da modernidade, pressuposto da realização de nossos povos como Nações independentes e soberanas [...] Entre as muitas identidades que aproximam o Brasil e o México, uma das mais decisivas, talvez a de maior incidência sobre o nosso potencial comum é a consciência de nossas sociedades e de nossos Governos de que já passou o tempo do isolamento, da vocação da autarquia, dos modelos baseados no protecionismo e na onipresença do Estado no domínio econômico. Essas políticas não mais se justificam como defesa contra um ambiente internacional tido por hostil. Passaram a constituir ameaças.¹⁹

Segundo Hirst e Pinheiro,²⁰ Collor iniciou uma redução progressiva dos níveis de proteção tarifária no comércio exterior, eliminou políticas de incentivos e subsídios a setores produtivos e suspendeu a proibição para importar determinados produtos. E na opinião de Paulo Nogueira Batista:

O ex-presidente [Collor] imprimiria à abertura unilateral do mercado brasileiro um ritmo muito mais veloz, por exemplo, do que o adotado no México, que começou na presidência de Miguel de la Madrid e só se completaria na de Salinas de Gortari. De um só golpe, Collor eliminou todos os obstáculos não tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias.²¹

A execução de medidas desse porte, tanto quanto no México, significava o desmantelamento de um dos pilares do modelo de desenvolvimento autárquico que vigorou no Brasil durante boa parte do século XX. Por isso, para torná-las efetivas, era necessário contornar obstáculos e resistências daqueles indivíduos e instâncias pouco receptivas às reformas propostas pelo chefe do Executivo. Nesse sentido, o Ministério das Relações Exteriores foi de certa forma marginalizado da condução da política

¹⁹ COLLOR, F. Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello por ocasião de jantar que ofereceu ao Presidente do México, Carlos Salinas de Gortari, em 9 de outubro de 1990, no Palácio do Itamaraty, 1990: 5.

²⁰ HIRST, M. e PINHEIRO, L. A política externa brasileira em dois tempos, 1995.

²¹ NOGUEIRA, P. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?, 1993: 110.

externa, como sugere Nogueira.²² Nesse sentido também agiram os governos de De la Madrid e de Salinas de Gortari, no México, durante os quais o papel da Secretaria das Relações Exteriores foi pouco relevante no que tange as principais questões de política externa da época. No caso brasileiro, entretanto, essa tentativa foi menos frutífera e apenas limitada ao período inicial do mandato. Marco Antonio Vieira²³ identifica um momento de inflexão, coincidente com a nomeação de Celso Lafer à frente do Itamaraty em abril de 1992, que significou a reinserção dos quadros do Ministério de Relações Exteriores na conceituação e condução da política externa. Nesse contexto, Lafer definiu que a estratégia da política internacional do Brasil pautava-se no princípio de *inserção competitiva no mundo* e em matéria de regionalização, isso significaria que a opção brasileira não era a formação de blocos regionais fechados para fazer frente à *lentidão* do processo de liberalização comercial no âmbito multilateral. Em discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, Lafer afirmava que era preferível:

...ver a liberalização no plano regional como exercício suplementar, que se justifica pela criação de oportunidades adicionais, capazes de imprimir maior dinamismo ao comércio mundial como um todo sem penalizar terceiros. O Brasil é um país voltado para o comércio com todas as regiões do mundo [...] Buscamos no Mercosul a indispensável base regional para viabilizar nossa inserção competitiva no mundo.²⁴

Nesse espírito, havia-se criado, três meses depois do Tratado de Assunção, o Conselho Consultivo sobre Comércio e Investimento do Mercosul e os Estados Unidos, mediante o Acordo do Jardim de Rosas, também conhecido como Acordo 4 + 1. Este mecanismo de consulta sobre comércio, investimento e as negociações da Rodada de Uruguai do GATT, inseria-se também no contexto das expectativas criadas pelo anúncio da Iniciativa para as Américas, feito pelo presidente dos EUA em 27 de junho

²² *Idem*. O Ministério de Relações Exteriores, segundo Nogueira, não foi o principal executor da política externa durante o Governo Collor, porém teve um papel relevante como *compensador* das orientações gerais que o governo queria imprimir.

²³ VIEIRA, M. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa do início da década de 90, 2001.

²⁴ LAFER, C. A política externa brasileira no governo Collor, 1993: 103.

de 1990. Como se verá, esse acordo foi a base dos posicionamentos conjuntos que o Mercosul adotaria quando essa Iniciativa se concretizou no início de um processo negociador para construir uma área de livre comércio hemisférica. Para Paulo Nogueira,²⁵ o 4 + 1 foi possível porque Collor ouviu o conselho do Itamaraty, no sentido de não aceitar imediatamente a proposta estadunidense de avançar na criação de regras para o livre comércio hemisférico, a despeito da tendência presidencial ao alinhamento sistemático com as posições de Washington.

O Governo Collor terminou em meio à crise política desatada por denúncias de corrupção que levaram a admissão no Congresso Nacional de um processo de impedimento contra o Presidente em setembro de 1992. O vice-presidente Itamar Franco assumiu as funções de presidente em outubro desse mesmo ano e com ele abriu-se um espaço para que correntes menos identificadas com o programa político e econômico de Collor tentassem recuperar posições de influência, tanto em assuntos nacionais quanto internacionais.²⁶

Quadro 10 Ideologia e escolhas do Governo Collor

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas regionais.
<p>O Governo Collor acredita que a sociedade funciona melhor quando a iniciativa do cidadão é mais importante que a ação do Estado e este rege-se pelas regras da democracia. É preciso se adaptar as tendências universais de abertura econômica, sob o risco do país ficar do lado errado e marginalizado das correntes econômicas mais relevantes. É desejável tirar o Brasil de sua condição de país periférico e passar a participar do lado de quem toma as decisões relevantes da economia e política globais. É desejável que as parcerias internacionais do país se orientem pelo princípio de universalidade, tendo como norte abrir espaço para a chegada de investimentos para aumentar a competitividade da economia nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Mercosul. - Acordo 4 + 1.

²⁵ NOGUEIRA, P. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?, 1993: 111.

²⁶ HIRST, M. e PINHEIRO, L. A política externa brasileira em dois tempos, 1995.

Governo Itamar Franco (1992 – 1994)

Ao assumir o encargo de concluir mandato presidencial que havia iniciado em março de 1990, Franco também assumiu a responsabilidade de resolver a prolongada crise econômica que no Brasil continuava manifestando-se com elevados índices de inflação. O primeiramente ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, foi nomeado meses depois ministro da Fazenda e a partir dessa posição programou um plano de estabilização da moeda que conseguiu reduzir significativamente a instabilidade dos preços. Em meio a esse vendaval de desafios econômicos e políticos derivados do próprio caráter transitório do Governo Franco, parecia haver pouco espaço para se dedicar aos assuntos internacionais, sobretudo no período inicial.²⁷ Mesmo assim, o presidente Franco apresentou iniciativas regionais que desenharam o perfil da política externa durante seu mandato. As mais relevantes para este estudo são a Iniciativa Amazônica e a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-americana – Alcsa.

A primeira foi apresentada para consideração dos países membros do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978 (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e se propunha dinamizar o comércio entre esses países, tratando assim de abrir uma frente norte que complementasse os esforços de associação já iniciados com o Mercosul.²⁸ Esta Iniciativa Amazônica foi oferecida durante a reunião da VI Cúpula do Grupo do Rio, em dezembro de 1992, mas não encontrou respostas firmes que levassem a sua concretização. Ao longo de 1993, o substituto de Cardoso no Ministério das Relações Exteriores, Celso Amorim, deu continuidade a tentativa de projetar os instrumentos de associação comercial em nível

²⁷ *Idem.*

²⁸ CEPIK, M. e FARIA, C. Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos, 2003.

da América do Sul e em outubro desse mesmo ano apresentou a Alcsa. Esta nova iniciativa consistia na criação de uma zona de livre comércio entre os 10 países latino-americanos da América do Sul (praticamente todos os membros da Aladi com exceção do México), além da Guiana e o Suriname. Dava-se um prazo de dez anos para eliminar todos os obstáculos ao comércio e oferecia-se um esquema flexível para que os membros dos blocos existentes, como o Mercosul, pudessem participar de outros esquemas de liberalização comercial.²⁹ Dado que o TLCAN estava sendo ratificado nessa mesma época (novembro de 1993) pelo Congresso estadunidense, espalhou-se a percepção de que a Alcsa pudesse responder a um interesse geopolítico do Itamaraty para ter maior peso na dinâmica de acordos comerciais que se desenhava no continente.³⁰ Além disso, a ALCSA foi sugerida sem consultar previamente aos sócios do Mercosul, o que causou certo desconforto entre eles.³¹

Em qualquer caso, tanto a Iniciativa Amazônica quanto a ALCSA mostraram um renovado ativismo da política externa brasileira que aspirava fazer da América do Sul uma área prioritária para as iniciativas políticas e econômicas do Brasil, sem se restringir mais ao Mercosul. Paralelamente, as ofertas de cooperação e liberalização contidas na Iniciativa para as Américas não haviam se transformado em uma proposta concreta até então, de forma que as opções de regionalização na parte sul do continente estavam abertas. Em dezembro de 1994, durante o último mês do mandato, o presidente Itamar Franco compareceu a primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami, acompanhado do presidente eleito, o ex-secretário da Fazenda e Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso. Como resultado das discussões do encontro que reuniu 34 chefes de Estado do continente americano, subscreveu-se um compromisso político para negociar a conformação de uma zona de livre comércio nas

²⁹ HISRT, M. e PINHEIRO, L. A política externa brasileira em dois tempos, 1995.

³⁰ PRAZERES, T. A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?, 2006.

³¹ CEPIK, M. e FARIA, C. Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos, 2003.

Américas que deveria começar a funcionar a partir de 2005. Dias depois, durante a cúpula do Conselho do Mercosul, em Ouro Preto, Franco declarou que, em Miami, pediu-se que a concretização da área de livre comércio das Américas devia ser feita a partir da convergência dos esquemas de integração existentes.³² Na mesma reunião, Franco assinou, junto com os presidentes da Argentina, Paraguai e Uruguai, o Protocolo de Ouro Preto, que dava ao Mercosul personalidade jurídica internacional e especificava as características e atribuições de sua estrutura institucional. Quanto à dimensão comercial do bloco, anunciava-se que o programa de desgravação tarifária previsto no programa de liberalização comercial do Tratado de Assunção havia se cumprido e que, em 01 de janeiro de 1995, o Mercosul entraria numa etapa de construção da União Aduaneira pela entrada em vigor da Tarifa Externa Comum – TEC. Nessa mesma data estava marcada a posse de Fernando Henrique Cardoso a frente do Executivo.

Quadro 11
Ideologia e escolhas do Governo Franco

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas e escolhas regionais.
<p>O Governo Franco acredita que a sociedade funciona melhor se as instituições democráticas são fortes e a economia mantém estáveis suas variáveis macroeconômicas para crescer e reverter as desigualdades sociais mediante a atração de investimentos e a penetração de mercados. É desejável continuar com o processo de abertura econômica, mas ele deve ser gradual. A integração com os vizinhos imediatos é útil para ampliar a cooperação e assentar as bases de futuras negociações com outros blocos e países, dentro de uma estratégia de máxima diversificação dos mercados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa Amazônica. - Área de Livre Comércio Sul-americana. - Assinou o Protocolo de Ouro Preto do Mercosul. - Comprometeu-se a negociar a Alca.

³² HISRT, M. e PINHEIRO, L. A política externa brasileira em dois tempos, 1995.

Governo Zedillo (1994 – 2000)

Pouco mais de duas semanas depois da posse de Ernesto Zedillo como presidente do México, em dezembro de 1994, o sistema financeiro do país colapsou com a saída massiva de capitais em meio a percepções de insolvência do governo para cumprir suas obrigações com títulos da dívida pública e o aparecimento de sinais de supervalorização da moeda. Como consequência, no período de um mês, estima-se que as reservas monetárias do país perderam US\$11 bilhões.³³ A desconfiança dos investidores contaminou outros mercados financeiros de países emergentes e, na América Latina, foram especialmente afetadas as Bolsas de Valores de São Paulo e Buenos Aires. Pelo seu impacto no sistema financeiro internacional, essa crise financeira mexicana foi reconhecida como a primeira de impacto global desde que as finanças internacionais começaram a operar num ambiente de amplas facilidades para seu deslocamento. O México entrou numa profunda recessão e o governo de Zedillo contou com a assistência do Fundo Monetário Internacional e do governo dos EUA para superar sua situação de insolvência. Foi nesse contexto que se completou um ano da entrada em vigor do TLCAN, ao mesmo tempo em que Ernesto Zedillo começava seu mandato em meio a uma forte onda de descrédito a respeito do modelo econômico aplicado pelos governos anteriores.³⁴

Recuperada a estabilidade, o Governo Zedillo retomou o caminho do estabelecimento de parcerias internacionais pela via dos acordos de livre comércio

³³ GUILLÉN, H. *La contrarrevolución neoliberal en México*, 1997: 187 – 190.

³⁴ A crise financeira foi precedida por uma série de eventos políticos que colocaram em xeque o governo de Carlos Salinas. No mesmo dia da entrada em vigor do TLCAN, um movimento armado de maioria indígena, o Exército Zapatista de Libertação Nacional – EZLN, declarou guerra ao governo de suas trincheiras no estado mais pobre do país. Após 12 dias de hostilidades, governo e rebeldes acordaram iniciar negociações para um processo de paz. Dois meses mais tarde, o candidato presidencial do PRI, Luis Donaldo Colosio, foi assassinado durante um comício em Tijuana. E finalmente, em setembro, o secretário geral do PRI, José Francisco Ruiz Massieu, foi assassinado nas ruas do centro da capital mexicana.

como estratégia de inserção regional e extra-regional. O embaixador Enrique Berruga Filloy, que foi assessor do chanceler do Governo Zedillo, explicava que o objetivo era diversificar seletivamente os contatos internacionais do país para estabelecer uma rede de vínculos comerciais e econômicos equilibrada, capaz, ao mesmo tempo, de dar suporte político às iniciativas mexicanas em nível regional e multilateral.³⁵ Concomitantemente, o mandato de Ernesto Zedillo assistiu a intensificação dos vínculos do setor exportador da economia mexicana com o mercado estadunidense como produto das novas regras para a circulação de mercadorias e investimentos previstas no TLCAN.³⁶ Era, portanto, uma preocupação da diplomacia evitar que as relações internacionais do México se concentrassem excessivamente nos vínculos bilaterais com os Estados Unidos. Notou-se também que os contatos entre os mandatários dos dois países diminuíram bastante se comparados ao período em que estavam em andamento as negociações do TLCAN. Carlos Salinas e George Bush tiveram 11 encontros entre 1989 e 1994, enquanto que Bill Clinton não fez nenhuma visita oficial ao México durante seu primeiro mandato (1993 – 1997) e durante o segundo fez apenas duas.³⁷ Na secretaria de Relações Exteriores existia a orientação de que com Estados Unidos devia existir um *novo entendimiento*, que privilegiasse canais mais institucionais e planejados para tratar dos interesses comuns, sem renunciar a busca de alianças e equilíbrios em outras regiões do mundo.³⁸

Dessa forma, o Governo Zedillo assinou tratados de livre comércio com a Nicarágua (1997), Chile (1998) e com o Triângulo do Norte, integrado por Honduras, El Salvador e Guatemala (2000). A respeito do Chile, o Governo Salinas tinha já concluído um acordo abrangente para liberalizar o comércio de bens em 1991, e em

³⁵ BERRUGA, E. *Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales*, 1997: 149 - 166

³⁶ LÓPEZ VILLAFANE, V. *La dinámica de la integración de México con Estados Unidos*, 2000.

³⁷ DE LA PAZ, G. *México y Estados Unidos: de la confrontación a la sana distancia*, 2000.

³⁸ BERRUGA, E. *Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales*, 1997.

1994, depois da entrada em vigor do TLCAN, o Chile foi convidado oficialmente para aderir ao tratado. No entanto, o presidente Clinton nunca conseguiu do Congresso estadunidense a aprovação do *Trade Promotion Authority – TPA*³⁹, instrumento indispensável para que o Executivo daquele país inicie qualquer negociação comercial. Frente a esta situação, o governo do Chile negociou e assinou acordos de livre comércio em separado com o Canadá e com o México. O TLC México – Chile de 1998 acrescentou ao de 1991 um conjunto de cláusulas no âmbito dos serviços, proteção de direitos de autor e estabeleceu um programa de negociações futuras em matéria de compras governamentais e mecanismos *antidumping*.⁴⁰ Por outro lado, com a Argentina, assinou-se em outubro de 1998 um Acordo de Complementação Econômica com validade até 2001.

Com outras regiões, destaca-se o TLC que o governo de Ernesto Zedillo assinou com a União Européia em 24 de dezembro de 1999, que foi precedido de um Acordo de Associação Econômica, Concertação Política e Cooperação, negociado em 1997. Já em janeiro de 2000, Israel passou a formar parte da rede de tratados de livre comércio do México.

No plano hemisférico, o Governo Zedillo participou das primeiras etapas de negociação da Área de Livre Comércio das Américas – Alca, que foi lançada na I Cúpula das Américas em Miami, à qual ele compareceu uma semana e meia depois da sua posse. Em vista da dinâmica de abertura comercial incentivada pelos sucessivos governos mexicanos, a administração de Zedillo não podia mais do que manifestar seu apoio explícito a uma iniciativa que homologava os princípios de sua estratégia em

³⁹ O TPA, também conhecido como *fast track*, é um mandato que o Legislativo dos Estados Unidos outorga ao presidente para negociar acordos comerciais, estabelecendo objetivos, restrições e mecanismos de acompanhamento das negociações por parte dos congressistas. Uma vez assinado o acordo, o Congresso deve aprová-lo ou rejeitá-lo sem possibilidade de fazer emendas. Não contar com este dispositivo significa que os acordos assinados com Estados Unidos podem ser emendados antes de sua ratificação, o que inviabiliza operativamente as negociações.

⁴⁰ MAIRA, L. El libre comercio entre México y Chile, 2003.

nível continental. Porém, sob a lógica da permanente procura de vantagens e nichos de oportunidade, a conclusão de um acordo continental de livre comércio certamente diminuiria significativamente o estatuto privilegiado de acesso ao mercado estadunidense que o setor exportador mexicano usufruía no contexto do TLCAN. Daí que a participação mexicana nas negociações hemisféricas durante o Governo Zedillo se manteve num baixo perfil.

Quadro 12 Ideologia e escolhas do Governo Zedillo

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas e escolhas regionais.
<p>No Governo Zedillo acredita-se que a sociedade funciona melhor quando sua economia beneficia-se da circulação de recursos conectados com os principais fluxos globais de capital e do livre comércio, mas é necessário ter níveis elevados de poupança interna para ser menos vulnerável frente ao capital financeiro. Considera-se necessário usar e expandir os esquemas de intercâmbio comercial e de investimentos previamente negociados já que eles servem para dinamizar a economia, criar empregos e enfrentar o atraso social do país. Sendo o México um país de pertencimentos regionais múltiplos, é desejável estabelecer um amplo leque de alianças para diversificar suas relações internacionais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - TLC México – Nicarágua. - TLC México – Chile. - TLC México – Triângulo do Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras). - TLC México – União Européia. - TLC México – Israel. - Acordo de Complementação Econômica com Argentina. - Participação não protagonista da negociação da Alca.

Governos FHC (1995–1998 e 1999–2002)

A política externa brasileira sob o comando do presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, durante seus dois mandatos consecutivos, enfrentou desafios ligados à integração sub-regional no âmbito do Mercosul em sua nova fase de união aduaneira e consolidação institucional; apresentou novas iniciativas para o conjunto de países da América do Sul e assumiu posicionamentos a respeito das negociações hemisféricas para a construção da Alca.

Simultaneamente a sua posse como chefe do Executivo brasileiro, entraram em vigor as disposições para a adoção gradual de uma Tarifa Externa Comum entre os quatro países membros do Mercosul em prol da materialização da União Aduaneira prevista no Tratado de Assunção de 1991. Havia passado o período de transição que estipulava um programa de eliminação de tarifas para o comércio intrabloco até 31 de dezembro de 1994 e mediante o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro do mesmo ano, davam-se contornos específicos às instituições e ao processo decisório do bloco. Porém, ao longo dos oito anos em que Cardoso se manteve na presidência do Brasil, foi recorrente a adoção de medidas unilaterais no âmbito do comércio pelos países membros que de fato contrariavam o funcionamento esperado da TEC e do livre comércio. No Brasil, por exemplo, alguns setores resistiram a se submeter à concorrência de um mercado ampliado e, em consequência, foram adotadas barreiras não tarifárias que provocaram reações similares da parte dos sócios.⁴¹ O princípio de negociação coletiva de acordos comerciais com outros blocos ou países entrou em crise quando a Argentina resolveu negociar bilateralmente um Acordo de Complementação Econômica com o México em 1998 e o Brasil, por sua vez, também avançou em negociações bilaterais com a Comunidade Andina. A crise cambial do Brasil em 1999 e a decisão argentina de dolarizar sua economia tiveram impactos sérios quanto ao desequilíbrio comercial.⁴² Mesmo assim, foi possível durante o período concretizar, em 1996, a adesão como membros associados da Bolívia e do Chile, com os quais se estabeleceram mecanismos de liberalização comercial. Na dimensão política, Cardoso assinou com seus pares do bloco, em julho de 1998, o Protocolo de Ushuaia, que estabeleceu a plena vigência de instituições democráticas nos Estados parte como condição indispensável para o desenvolvimento do processo de integração. Dessa forma, dava-se força de lei a chamada cláusula democrática.

⁴¹ GINESTA, J. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, 1999: 191 – 192.

⁴² *Idem. Ibidem.*

No âmbito sul-americano, foi iniciativa do Governo Cardoso a convocação para a primeira cúpula de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em agosto de 2000. Durante o encontro, apresentou-se a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, cuja proposta era integrar o subcontinente pela via de matrizes energéticas e obras de infra-estrutura. Alguns projetos de integração física entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos haviam sido promovidos pelo Governo Cardoso, como o Gasoduto Brasil – Bolívia, a rodovia BR – 173 Manaus – Venezuela e a linha de transmissão da hidrelétrica venezuelana de Guri.⁴³ Cardoso declarou, dois anos mais tarde, durante a abertura de um encontro da IIRSA, reunindo empresários e representantes governamentais de 12 países sul-americanos, que frente a retomada de tendências protecionistas no comércio mundial, era necessário intensificar as relações na própria região sul-americana. Talvez mais pela via da integração física do que com tratados comerciais, cuja complexidade é maior.⁴⁴ Posteriormente, participou na II Cúpula de presidentes da América do Sul, que foi realizada em Guaiaquil em 26 de julho de 2002. Desta vez, o objetivo era propiciar uma maior aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul.

Frente a decisão adotada na Cúpula das Américas de Miami, Cardoso, então presidente eleito, declarou-se surpreso com a resolução para negociar a Alca e estimou que o prazo estabelecido para concretizar as regras para o livre comércio no hemisfério era pouco realista, pois o Brasil precisaria de mais tempo para ajustar suas capacidades as novas condições de competitividade.⁴⁵ Sendo assim, o processo negociador que se iniciava foi aceito pelo novo governo mais como uma circunstância inevitável do que como um esquema desejado. Nesse sentido, Cardoso escreveu anos depois de deixar a presidência: *...estavam claros os sinais dos novos tempos. Não*

⁴³ CARDOSO, F. *A arte da política: a história que vivi*, 2006: 620.

⁴⁴ CEPIK, M. e FARIA, C. *Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos*, 2003.

⁴⁵ CARDOSO, F. *A arte da política: a história que vivi*, 2006.

*haveria como escapar da grande questão: teríamos de nos integrar à economia global. Restava saber de que modo, até que ponto e com quais parceiros.*⁴⁶ Para 1997, como resultado de reuniões sucessivas entre ministros e vice-ministros dos países envolvidos no processo hemisférico, estava para ser decidido o formato e o cronograma das negociações. Na reunião ministerial de Belo Horizonte, em maio daquele ano, o ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, apresentou as orientações que guiariam a posição negociadora do governo que ele representava.⁴⁷ Primeiramente, manifestava a concordância com o princípio de fortalecer as relações hemisféricas por meio do crescimento do comércio intra-regional e investimentos diretos, no entanto, apontava que esse princípio não levaria ao governo brasileiro a buscar acordos comerciais de qualquer tipo e a qualquer custo. Lampreia explicava que, depois do processo de abertura comercial iniciada nos primeiros anos da década de 90, a indústria nacional ainda estava em processo de adaptação e, por outro lado, essa abertura não se traduz em maior acesso a outros mercados importantes para o comércio exterior brasileiro. Em função disso, não era razoável esperar que o Brasil quisesse avançar rapidamente rumo a um novo esforço de liberalização comercial. Assim, o governo do Brasil apresentou neste encontro ministerial uma proposta comum com seus sócios do Mercosul baseada nos seguintes pontos: que a Alca fosse resultado do consenso hemisférico, que se construísse sobre a base dos esquemas de integração existentes, que resultasse de negociações graduais e progressivas, que chegasse a compromissos vantajosos para todos e assumidos simultaneamente por todos, que setores e produtos específicos pudessem ser objeto de tratamento especial e que fosse promovida a participação da sociedade civil no processo.

As negociações foram oficialmente lançadas durante a II Cúpula das Américas, realizada em Santiago do Chile em abril de 1998. A partir desse ponto, o governo

⁴⁶ *Idem*: 611.

⁴⁷ LAMPREIA, L. O consenso brasileiro em torno da ALCA, 1997.

brasileiro manteve sua posição negociadora numa estratégia gradualista que encontrava sustento, por um lado, na necessidade de dar prioridade a consolidação do Mercosul, que, como se viu, encontrava dificuldades para concretizar seus próprios objetivos e estratégias; e, por outro lado, alegava-se a ausência do TPA, que o Governo Clinton nunca conseguiu negociar com sucesso junto ao Congresso estadunidense. Todavia as expectativas para que fosse aprovado esse TPA ressurgiram com a chegada de George W. Bush à Casa Branca, em janeiro de 2001. Em abril desse mesmo ano, em Quebec, realizou-se a III Cúpula das Américas, da qual resultou um renovado compromisso dos 34 chefes de Estado presentes para concluir as negociações da Alca até 2005. Na ocasião, Cardoso explicitou sob que condições o seu governo aceitaria o esquema de livre comércio hemisférico:

A Alca será bem-vinda se a sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for caminho para regras partilhadas sobre anti-dumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, vier a promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nosso povo. E, ademais, se for além da Rodada Uruguaí e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável.⁴⁸

Dois meses depois, em junho, é reativado o mecanismo do Acordo 4 + 1, mediante o qual o Mercosul é habilitado para discutir bilateralmente com os Estados Unidos sobre temas comerciais. Em agosto de 2002, o TPA aprovado pelo Legislativo estadunidense é assinado pelo presidente Bush e em 01 de novembro desse mesmo ano o Brasil e os Estados Unidos assumem a co-presidência da Alca até o final das negociações. Cinco dias antes, em 27 de outubro, o segundo turno da eleição presidencial no Brasil deu a vitória ao candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, quem seria o principal responsável por conduzir as negociações da Alca na nova etapa.

⁴⁸ CARDOSO, F. Discurso de Quebec, 2001: 1 – 2.

Quadro 13
Ideologia e escolhas dos Governos FHC

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas e escolhas regionais.
<p>No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso acredita-se que a sociedade funciona melhor se tem instituições democráticas sólidas e sua economia está voltada para a atração de investimentos externos e o acesso à tecnologia, ao mesmo tempo em que são feitas reformas internas a favor da livre empresa e da competitividade. Dentro do inexorável processo de globalização dos mercados e suas regras, é importante ter participação ativa nas grandes negociações multilaterais e regionais, exigindo respeito às regras do mercado e ao livre comércio. É necessário analisar bem as perspectivas do Brasil antes de aderir a zonas de livre comércio onde persistem grandes assimetrias entre seus membros.</p> <p>No segundo Governo Cardoso acredita-se que a sociedade democrática funciona melhor se suas instituições incorporam um sistema jurídico de mercado onde os contratos são respeitados e os agentes econômicos privados podem cumprir seu papel na geração de riqueza e oportunidades de crescimento. O progresso consegue-se pela participação nas crescentes ondas de comércio e intercâmbio econômico internacional e é, portanto, fundamental exigir a eliminação de práticas protecionistas nos países desenvolvidos. O envolvimento em esquemas regionais de integração orienta-se pelo princípio de que o comércio é fator de prosperidade e a finalidade última é a liberalização regional e mundial dos intercâmbios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entra em vigor Tarifa Externa Comum do Mercosul. - Adesão do Chile e da Bolívia como associados ao Mercosul. - Mercosul: Protocolo de Ushuaia (Cláusula Democrática). - Mercosul: Procolo dos Olivos (Solução de Controvérsias). - Acordo comercial bilateral com a CAN. - I Cúpula de presidentes da América do Sul. - Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana – Iirsa. - Iniciou negociações da Alca pedindo manutenção de esquemas de integração existentes. - Revitalizou Acordo 4 + 1 para negociar Alca em bloco com o Mercosul.

Governo Fox (2000–2006)

Vicente Fox foi eleito presidente do México em 02 de julho de 2000 pelo Partido Ação Nacional - PAN, significando para a vida política mexicana que pela primeira vez desde 1929 o país teria um mandatário de um partido distinto ao PRI. O acontecimento era o ponto culminante de um processo de transição institucional que a partir das

conturbadas eleições de 1988 havia centrado sua agenda no desenho de mecanismos de transparência do sistema eleitoral. Os vencedores do pleito de 2000 haviam se destacado, junto com o PRD, na oposição sistemática aos métodos tradicionais do modelo de partido hegemônico comandado pelo PRI. Já em matéria de política econômica e política exterior, o PAN de Vicente Fox, diferentemente do PRD, mostrou-se mais próximo das orientações gerais e iniciativas específicas dos governos do PRI nos últimos 15 anos do século XX, principalmente a partir do Governo Salinas. Na época, o então presidente do PAN, Luis H. Alvarez, chegou a declarar que as principais iniciativas de reforma incentivadas por Carlos Salinas pareciam copiadas da plataforma política do PAN.⁴⁹

No que tange a política externa de alcance regional, o período de governo de Vicente Fox caracterizou-se por uma inicial tentativa de aprofundar os vínculos regionais na América do Norte, ao mesmo tempo em que se dava continuidade à agenda de diversificação dos contatos internacionais do México, com especial ênfase na região latino-americana. Como em 1988/89, os mandatos presidenciais no México e nos Estados Unidos começaram quase simultaneamente e, neste caso, os presidentes Fox e Bush filho deram sinais de que o relacionamento bilateral seria favorecido pela empatia entre os dois mandatários, de forma análoga ao que aconteceu doze anos atrás, com Salinas e Bush pai. Em fevereiro de 2001, George W. Bush fez sua primeira viagem ao exterior ao México, onde foi recebido por Fox na sua residência familiar no estado de Guanajuato. No comunicado conjunto divulgado na ocasião, os presidentes comprometeram-se a desenvolver uma nova abordagem regional para a América do Norte, tendente à construção de uma comunidade econômica que contemplasse apoios para as zonas menos desenvolvidas da região e uma agenda comum em matéria

⁴⁹ Ver. GÁMEZ, A. *Liberalización económica y política exterior en México 1988 – 1994*, 2006.

energética.⁵⁰ A parte mexicana, encabeçada pelo chanceler Jorge G. Castañeda, esforçou-se por colocar na agenda bilateral, como condição prévia para avançar no aprofundamento dos vínculos regionais, o interesse do governo mexicano em atingir um acordo migratório que regularizasse a situação legal de cinco milhões de migrantes mexicanos nos Estados Unidos, o desenho de um programa de migração ordenada de trabalhadores mexicanos temporais, gestão conjunta da fronteira, o reconhecimento de um estatuto especial para mexicanos e canadenses na política migratória estadunidense e co-responsabilidade no desenvolvimento econômico das regiões mexicanas de onde saía a maior parte dos migrantes.⁵¹ Em 06 de setembro de 2001, a delegação mexicana voltou de uma visita oficial a Washington convencida de que o acordo migratório integral proposto estava muito próximo da concretização, dada a receptividade que a idéia recebeu da parte de Bush.⁵² Porém, cinco dias depois, a agenda de prioridades da política exterior de Washington foi drasticamente reorientada em decorrência dos ataques terroristas sofridos em Nova Iorque e Washington.

O acordo migratório não prosperou e as perspectivas de avançar na direção de uma Comunidade da América do Norte arrefeceram. Em compensação, novos instrumentos jurídicos foram promovidos entre os países signatários do TLCAN para atender, de forma bilateral, assuntos de interesse mútuo. Com os Estados Unidos, o governo do México desenhou mecanismos para atender conjuntamente assuntos relativos à segurança na fronteira, o desenvolvimento de regiões menos favorecidas pelo livre comércio, incentivos a investimentos produtivos no México, ao financiamento de projetos ambientais e à cooperação na luta contra o tráfico de drogas. Com o Canadá, criou-se a Aliança México – Canadá, concebida como uma associação para

⁵⁰ Comunicado conjunto desde el Rancho de San Cristóbal. Disponível em www.migracioninternacional.com/docum/comfeb01.html. 16 de fevereiro de 2001.

Acesso em 10 de fevereiro de 2007.

⁵¹ FERNÁNDEZ, R. Tres años de política exterior, 2004.

⁵² *Idem.*

promover o diálogo entre os governos, setor privado e acadêmico para melhorar a competitividade dos dois países. Além disso, foram desenhados com Ottawa instrumentos diversos de cooperação em matéria de comércio, comunicação, transporte, combate à lavagem de dinheiro e simplificação da administração pública. De caráter trilateral, criou-se em março de 2005 a Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América do Norte - Aspan, conhecida também como TLCAN plus, pelos compromissos assumidos que vão além da agenda estritamente comercial. Os objetivos da Aspan incluem uma agenda de segurança regional que visa à execução de mecanismos de proteção da região América do Norte contra eventuais ameaças externas e uma outra agenda chamada de *prosperidade*, que pretende promover o crescimento econômico e a competitividade mediante incentivos ao aumento da produtividade, redução de custos para o comércio e políticas ambientais e alimentares. Definido como um processo, e não como acordo ou tratado, a Aspan funciona a partir de grupos de trabalho intergovernamentais encarregados de desenvolver e executar os planos de ação para cada um dos temas previstos pelas duas agendas.

Uma das primeiras propostas de alcance regional promovidas pelo governo de Fox foi o Plano Puebla Panamá – PPP. Conhecidas como Iniciativas Meso-americanas, as oito linhas de trabalho do PPP previam a implementação de políticas públicas nas seguintes áreas: desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, prevenção de desastres naturais, promoção ao turismo, facilitação do intercâmbio comercial, integração viária, interconexão energética e integração de serviços de telecomunicações. O conjunto de iniciativas e empreendimentos deste plano desejava a conformação, através da construção de infra-estruturas adequadas, de uma zona de vantagens competitivas para a atração de investimentos que ao mesmo tempo contribuísse para dinamizar os fluxos de mercado que já vinham sendo criados entre o norte do México e os Estados Unidos em função do TLCAN. Em três ocasiões se

reuniram os presidentes centro-americanos com Vicente Fox para tratar dos avanços nos projetos econômicos e de infra-estrutura contemplados pelo PPP.

Durante o mandato de Vicente Fox deu-se continuidade a estratégia de ampliar a rede de tratados comerciais dentro e fora da região, embora com menor intensidade que na época do Governo Zedillo. Foi assinado, em novembro de 2003, um TLC com o Uruguai, e Acordos de Complementação Econômica com o Peru, em novembro de 2005 e a Argentina, em junho de 2006. Fora da região, o Governo Fox concluiu negociações para um TLC com o Japão, em setembro de 2004. Além dos acordos estritamente comerciais, a administração de Vicente Fox esforçou-se por estabelecer contatos formais com esquemas de integração em andamento nas regiões central e sul da América Latina, sem com isso procurar um envolvimento pleno em cada um dos processos integradores. Assim, em julho de 2004, durante a XXVI Cúpula do Conselho do Mercosul, o México foi aceito como membro observador e estabeleceu-se que sua futura incorporação na qualidade de membro associado dependeria da assinatura de um TLC com o bloco, o que até o fim do mandato de Fox não aconteceu. Por outro lado, em setembro de 2004, a Comunidade Andina admitiu a participação do México como observador em suas instâncias políticas e em novembro desse ano o Sistema de Integração Centro-americano – Sica, também acordou a adesão do México como observador. No plano bilateral, o presidente Fox assinou com seu homólogo do Chile, Ricardo Lagos, um Acordo de Associação Estratégica. O documento, subscrito em janeiro de 2006, traçou-se como objetivo o fortalecimento da relação bilateral em matéria de política, economia, comércio e cooperação.

Em contraste com os esforços de aproximação com países e blocos sub-regionais na América Latina, as relações políticas com alguns dos países chave das relações bilaterais alimentadas pela chancelaria mexicana deterioraram-se em função de enfrentamentos pontuais entre o Executivo mexicano e seus pares da região. As relações com Cuba, que até o Governo Fox tinham um peso importante para os

equilíbrios estratégicos das relações internacionais do México, entraram em crise quando, por motivo da Conferência Internacional da ONU sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, realizada na cidade mexicana de Monterrey em 2003, Fox pediu ao presidente cubano Fidel Castro que durante o evento não perturbasse a George W. Bush e que saísse de Monterrey logo após do almoço oferecido aos chefes de Estado no segundo dia do encontro.⁵³ Dois anos mais tarde, a relação bilateral ficou a beira da ruptura quando Castro declarou que o Governo Fox havia destruído a política externa mexicana. O governo mexicano, em resposta, expulsou o embaixador de Cuba na Cidade do México. Por outro lado, em dezembro de 2004, a inesperada postulação do chanceler mexicano Ernesto Derbez para o posto de secretário geral da Organização de Estados Americanos – OEA, provocou atritos com o governo chileno, que lançou a candidatura do seu chanceler José Miguel Insulza, que por sua vez contou com o apoio dos países do Mercosul. Entretanto, o ápice do enfrentamento entre Fox e os presidentes deste bloco sul-americano aconteceu durante a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, Argentina, em novembro de 2005. O mandatário mexicano chegou à reunião com o firme propósito de relançar as negociações da Alca, que não vinham caminhando nos prazos previstos em 1994 devido a diferenças não resolvidas entre as posições dos Estados Unidos e a dos países do Mercosul. O desinteresse dos membros desse bloco juntou-se ao ativismo do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, para *enterrar* a Alca durante essa cúpula. Fox saiu da cúpula trocando insultos e desqualificações com o presidente da Argentina, Néstor Kirchner, e dias depois com o próprio Chávez. O bate-boca com o venezuelano propiciou a retirada dos respectivos embaixadores na Cidade do México e em Caracas, deixando as relações diplomáticas bilaterais reduzidas indefinidamente no nível de encarregados de negócios. Seis meses

⁵³ Semanas depois do incidente, o governo mexicano apoiou pela primeira vez uma moção de condena à situação dos direitos humanos em Cuba votada na ONU. Posteriormente, Fidel Castro convocou a uma entrevista coletiva na qual apresentou a gravação de uma conversa telefônica entre os dois mandatários, na qual evidenciaram-se as petições que o governante mexicano fizera a Castro antes dele chegar para a conferência de Monterrey.

depois, o mandatário venezuelano denunciou o tratado que deu origem ao Grupo dos Três, que em 1994 criou uma área de livre comércio entre México, Colômbia e Venezuela.

O episódio de Mar del Plata surpreendeu pelo ativismo ostensivo do presidente mexicano a favor de um compromisso para retomar as negociações da Alca. Até então, a postura do governo mexicano no processo, se bem era de apoio à iniciativa hemisférica, havia se mantido no mesmo baixo perfil do governo anterior. Inclusive, no início do mandato, o primeiro chanceler do Governo Fox, Jorge G. Castañeda, havia declarado que *...o México não é o país mais interessado na concretização das negociações da Alca, já que, para o bem ou para o mal, o país já tem diversos acordos comerciais.*⁵⁴ No México, analistas e políticos opositores criticaram a atitude de Fox por considerá-la excessivamente alinhada com as preferências hemisféricas de Washington, talvez em troca de apoio para alguns dos temas da agenda bilateral que eram do interesse do governo mexicano e haviam ficado pendentes desde o início do mandato, como era o caso da questão migratória. Entretanto, o presidente estadunidense acabou assinando, dois meses antes do final do mandato de Fox, uma resolução aprovada pelo Congresso para o endurecimento do controle fronteiriço e impedir a entrada de mais trabalhadores ilegais pela fronteira com o México, inclusive mediante a ampliação de um muro de mais de mil quilômetros na fronteira entre os dois países. Vicente Fox, que havia depositado expectativas na criação de um esquema de integração norte-americano que favorecesse o desenvolvimento do país para além da liberalização comercial, acabou lamentando que entre duas nações *irmãs* estivesse sendo construído um muro: *Achamos que é uma vergonha esse muro, achamos que não devia existir na relação entre o México e os Estados Unidos um muro dessa*

⁵⁴ *Apud.* GONZÁLEZ, T. e NATAL, A. La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: El caso del ALCA en México, 2002. ... *México no es el país más interesado en que se concrete la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que, para bien o para mal, el país ya tiene diversos acuerdos comerciales.* Tradução do autor.

*magnitude. Não é possível que no século XXI estejamos construindo muros entre duas nações que são vizinhas, irmãs e são nações associadas.*⁵⁵

Quadro 14 Ideologia e escolhas do Governo Fox

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas e escolhas regionais.
<p>O Governo Fox acredita que a sociedade funciona melhor quando é regida por princípios democráticos, afinados com as tendências universais, e sua economia está voltada para o mercado exterior, coerentemente com as circunstâncias atuais da globalização. Deve-se assumir a relevância que tem as condições de interdependência profunda na relação com a máxima potência política e econômica mundial e partir para uma relação mais estreita e estratégica, considerando a construção de instituições comunitárias de longo prazo que derivem em benefícios para o desenvolvimento econômico do México. Ao mesmo tempo, é desejável equilibrar a agenda internacional mediante participação ativa nos fóruns multilaterais e na promoção de valores universais mais do que com relações bilaterais ou regionais diversificadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Propôs caminhar na direção de uma Comunidade Econômica da América do Norte. - Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América do Norte – ASPAN. - Aliança México – Canadá. - Plano Puebla Panamá. - Acordo de Associação Estratégica México – Chile. - TLC México – Uruguai. - TLC México – Japão. - ACE México – Peru. - ACE México – Argentina. - México observador no Mercosul. - México observador na CAN. - México observador no SICA. - Impulsionou retomada de negociações da Alca.

Governo Lula (2003 – 2006)

A vitória eleitoral da coligação partidária do candidato presidencial Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, em outubro de 2002, significou a ascensão ao governo brasileiro de uma força política cujo ideário em política internacional costumava enxergar a integração regional na América Latina como uma estratégia para enfrentar os desafios colocados pelas iniquidades sociais e a globalização controlada pelos grandes centros de poder político e econômico.⁵⁶ Já no governo, Lula explicitou que a prioridade de sua política

⁵⁵ NOTIMEX: Fox: El muro fronterizo es una vergüenza y viola las libertades de los migrantes. Disponível em http://mx.starmedia.com/noticias/inmigracion/muromexico_111232.html *Nos parece una vergüenza ese muro, nos parece que no debiera existir en la relación entre México y Estados Unidos un muro de esa magnitud. No es posible que en el siglo XXI estemos construyendo muros entre dos naciones que somos vecinas, hermanas, dos naciones que somos socias.* Tradução do autor.

⁵⁶ ALMEIDA, P. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula, 2003.

externa seria a construção de uma América do Sul unida a partir da revitalização do Mercosul.⁵⁷ Assim, ao longo dos quatro anos do seu primeiro mandato presidencial, destacaram-se as iniciativas apresentadas no contexto do Mercosul e da América do Sul, além dos posicionamentos assumidos nas negociações hemisféricas da Alca, agora na condição de co-presidência com os EUA.

Lula participou da sua primeira Cúpula do Mercosul em junho de 2003, em Assunção, Paraguai. Nesta reunião, os presidentes do bloco apresentaram várias propostas para dinamizar a vida do bloco e Lula também levou as suas, cristalizadas no documento *Objetivo 2006*.⁵⁸ Nele, previa-se uma série de ações que o governo brasileiro propunha para dar plena vigência aos objetivos fundacionais do bloco e acrescentar seus âmbitos de competência mediante a criação de instâncias para atender novos propósitos integracionistas na área social política e cultural. Assim, o programa *Objetivo 2006* contemplava diversas medidas tendentes a destravar os obstáculos para ter uma União Aduaneira plena a partir do ano 2006; a construção de instrumentos para superar as assimetrias com sócios de economias menores; a criação de foros de competitividade das cadeias produtivas, para a implementação de políticas de integração setorial; a continuação do programa da Iirsa, sobre integração física em nível da América do Sul; a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, na mobilização de recursos financeiros para os projetos de integração produtiva e física; a articulação de políticas sociais e parcerias em educação e cultura para favorecer o surgimento de uma identidade comum dos cidadãos do bloco; a criação de um Parlamento do Mercosul; a fundação de um Instituto Social como foro de reflexão sobre metas e ações conjuntas na área de

⁵⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003.

⁵⁸ CAETANO, G. Mercosul: quo vadis?, 2007.

política social; mecanismos de apoio ao cooperativismo e a criação de uma zona de livre comércio CAN – Mercosul que seria a base da nova América do Sul integrada.⁵⁹

Ao longo dos quatro anos de governo, algumas dessas iniciativas conseguiram concretizar-se.⁶⁰ No plano político, o Parlamento do Mercosul realizou sua sessão constitutiva em 14 de dezembro de 2006, em Brasília. Em uma primeira etapa, determinou que, até 2011, a representação dos países nesse parlamento seria paritária e com parlamentares já em funções nos respectivos órgãos legislativos. Depois dessa data, esse parlamento passaria a ter representação proporcional e eleições diretas dos seus integrantes. Quanto ao tratamento das assimetrias, criou-se o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – Focem e seus projetos prioritários focaram-se em áreas de interesse do Paraguai e Uruguai. No terreno comercial, foram atendidas preocupações argentinas quanto a desequilíbrios no intercâmbio e aprovou-se, em fevereiro de 2005, o Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC, instrumento bilateral que prevê o estabelecimento de salvaguardas para proteger os setores que se sintam ameaçados pela competitividade de produtos provenientes do outro país. Por outro lado, o Mercosul se ampliou com a adesão da Venezuela como membro pleno, em julho de 2006. No que tange as relações comerciais com outras regiões, o Mercosul estabeleceu, em 2004, acordos de comércio preferencial com a Índia e a União Aduaneira do Sul da África – Sacu; em 2006, assinou-se um Acordo de Complementação Econômica com Cuba.

Um passo significativo em termos das iniciativas deste governo para a América do Sul foi dado em 2004 com a criação da Comunidade Sul-americana de Nações – Casa. O objetivo era propiciar a convergência dos esquemas de integração existentes na América do Sul para evoluir na direção de fases de integração mais profunda em

⁵⁹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, em Assunção, em 18 de junho de 2003.

⁶⁰ ALEXANDRE, C. e LEITE, I. O primeiro governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais, 2007.

matéria econômica, social e institucional.⁶¹ A decisão de encaminhar esforços para a construção da Casa foi tomada durante a III Reunião de presidentes da América do Sul, sediada no Peru nos dias 08 e 09 de dezembro de 2004. As estratégias para conseguir seu objetivo, segundo ficou estabelecido na Declaração de Cusco, passavam pela formação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, de forma que os países de ambos os blocos se tornaram reciprocamente membros associados; pela integração física, energética e de comunicações na América do Sul; pela harmonização de políticas de desenvolvimento rural e agroalimentar; pela transferência de tecnologia e cooperação científica e educativa e pelo incremento progressivo dos níveis de convergência tendo por base a institucionalidade existente. Além disso, na Declaração de Ayacucho, formalizou-se a constituição de uma União Parlamentar Sul-americana, com a participação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, o Parlamento Andino e representantes do Congresso do Chile e programou-se uma agenda de projetos a serem realizados no período 2005 – 2010. A Casa lembra, pela abrangência geográfica dos seus objetivos integracionistas, a Alcsa, que foi proposta pelo governo de Itamar Franco uma década atrás. E não por acaso, pois o ministro das Relações Exteriores da época, o embaixador Celso Amorim, foi o mesmo que se manteve durante todo o primeiro mandato de Lula. No entanto, a Casa inclui objetivos que ultrapassam a formação de uma zona de livre comércio subcontinental, como era o caso da Alcsa. Inclusive, o livre comércio deixou de ser um objetivo prioritário, pelo menos assim o demonstra a Declaração presidencial e a Agenda da Casa que derivou da I Reunião de Chefes de Estado da Casa, realizada em Brasília, em 29 e 30 de setembro de 2005. As áreas de ação prioritária foram apresentadas na seguinte ordem: diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, assimetrias, promoção

⁶¹ Declaração de Cusco (8 de dezembro de 2004).

da coesão, da inclusão e da justiça social e, por último, as telecomunicações. Um terceiro encontro dos presidentes da Casa aconteceu na Bolívia dias antes de Lula concluir seu primeiro mandato. Na ocasião, as delegações governamentais avançaram na especificação dos seus objetivos e ações conjuntas, além de proclamar que estava sendo construído um *novo modelo de integração*:

Propomos um novo modelo de integração com identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e as diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas que correspondem à pluralidade democrática dos nossos países. Este novo modelo de integração abrange ao âmbito comercial e a uma articulação econômica e produtiva mais ampla, assim como novas formas de cooperação política, social e cultural, tanto públicas e privadas, quanto de outras formas de organização da sociedade civil.⁶²

É importante notar que o processo de construção da Casa iniciou em um momento em que as negociações hemisféricas tendentes à conformação de uma área de livre comércio continental, liderada pelos Estados Unidos, haviam entrado numa fase de desacordos de difícil superação. O presidente Lula compareceu à Câmara dos Deputados em outubro de 2003 para explicitar sua posição negociadora frente a fase final do processo.⁶³ Em seu discurso, Lula já apontava para a existência de limitações quanto aos oferecimentos de acesso ao mercado estadunidense que tornava difícil avançar numa direção favorável para a posição brasileira. Concretamente, temas como a eliminação dos subsídios agrícolas e a aplicação de normas *antidumping* da parte dos Estados Unidos não poderiam ser discutidos na mesa de negociação. E era assim porque a TPA aprovada pelo Congresso dos EUA em 2002 ordenava ao Executivo desse país a negociar esses assuntos apenas no âmbito da OMC. Perante a esta situação, a

⁶² Declaração de Cochabamba (09 de dezembro de 2006). *Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países. Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil.* Tradução do autor.

⁶³ Discurso do Presidente da República na sessão inaugural do Encontro Parlamentar sobre a Alca – O papel dos Legisladores na Alca, na Câmara dos Deputados, em 20 de outubro de 2003.

delegação brasileira propôs, durante a reunião vice-ministerial de El Salvador, realizada em julho de 2003, mudar o formato da negociação, de maneira que fosse acordado um regime comum de comércio e investimentos apenas naqueles assuntos não sensíveis, os quais seriam deixados para as discussões da Rodada de Doha da OMC. Ao mesmo tempo, deixaria-se a porta aberta para que outros países do continente fossem além dos acordos comuns de forma bilateral ou plurilateral. Nos assuntos sensíveis incluíam-se não só as questões relacionadas com subsídios agrícolas e medidas *antidumping*, vetadas para a discussão pelo Congresso estadunidense, como também os temas de interesse defensivo para o Brasil, como era o estabelecimento de regras novas em matéria de serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais. A proposta para o novo formato de negociação, apresentada em nome do Mercosul, acabou sendo aceita na reunião ministerial de Miami, em novembro de 2003. Entretanto, quando as partes sentaram-se novamente à mesa de negociação na reunião ministerial de Puebla, México, em fevereiro de 2004, não foi possível atingir um consenso quanto ao desenho de um conjunto comum de direitos e obrigações e a definição de procedimentos para a negociação de eventuais acordos bilaterais ou plurilaterais.⁶⁴ Para os negociadores brasileiros, o desacordo básico com os Estados Unidos era que não interessava ao Brasil assumir regras que impossibilitassem a adoção de políticas públicas em áreas importantes para o desenvolvimento interno:

Queriam, e continuam a querer, uma Alca avançada nos chamados novos temas da agenda comercial – ao mesmo tempo em que buscam petrificar as barreiras para os produtos agrícolas e para os manufaturados em que nós nos tornamos mais competitivos como calçados, têxteis e aço. Agem como se coubesse aos países ricos, e não aos mais pobres, tratamento especial e diferenciado [...] Tínhamos e temos interesse primordial em evitar que o disciplinamento hemisférico em determinadas áreas cerceie nossa capacidade de formular e implementar políticas públicas de nosso interesse.⁶⁵

⁶⁴ BAHADIAN, A. e CARVALHO, M. Alca: um depoimento da co-presidência brasileira, 2005.

⁶⁵ *Idem*: 135.

Alegaram também, a maneira de exemplo, que essa postura de defesa das margens de manobra para implementar políticas públicas provém das lições que teria deixado a Rodada de Uruguai do GATT. Como resultado dessa rodada de negociações, aprovou-se o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual - ADPIC, que afetou a política de patenteamento e saúde pública e os *Trade-related investment measures* Trims, que impactou na política de incentivos e contrapartidas à instalação de empresas estrangeiras. A negociação acabou perdendo fôlego na medida em que se aproximava a eleição presidencial nos Estados Unidos e foi ficando claro que o objetivo de concretizar a Alca em 2005 tornava-se irrealizável. Desta forma, na IV Cúpula das Américas, organizada pela Argentina em novembro desse ano, o tema principal da agenda de discussões dos mandatários presentes era o desenho de políticas para a geração de emprego e não mais a Alca. Apesar disso, um grupo de países ainda apresentou sem sucesso uma proposta para assumir um compromisso para retomar a agenda da Alca e, como já foi mencionado anteriormente, o presidente do México, Vicente Fox, destacou-se apoiando esse ponto.

Descartada a possibilidade da Alca, o governo brasileiro empenhou-se ao longo de 2006 em avançar os objetivos de sua agenda integracionista na América do Sul. Concomitantemente, abria-se um nutrido calendário de eleições presidenciais na América Latina que em alguns casos resultou na vitória de candidatos que mostravam certa afinidade com o processo de integração. O próprio Lula reelegeu-se no pleito de outubro. Com isso, a ênfase no comprometimento com a integração regional ganhou peso no discurso de outros líderes regionais e as iniciativas nesse sentido se multiplicaram. Paralelamente, notou-se também movimentos na direção de negociar acordos bilaterais de livre comércio com os EUA, como foi o caso de alguns países sul-americanos.

Quadro 15
Ideologia e escolhas do Governo Lula

Síntese do posicionamento ideológico.	Principais iniciativas regionais.
<p>O Governo Lula acredita que a sociedade funciona melhor se as estratégias de crescimento econômico são acompanhadas de esforços deliberados do poder público para combater desigualdades sociais e propiciar o desenvolvimento econômico. Nas suas relações externas, trata-se de ampliar as margens de manobra do país para decidir soberanamente seu modelo econômico. Por isso é útil estabelecer alianças com outros países periféricos e defender interesses comuns frente às regiões de maior poder. É desejável favorecer processos de integração regional com os vizinhos imediatos, tendendo a formação de uma comunidade de interesses comerciais, econômicos, políticos e sociais que possa inclusive ser um ator de relevância no equilíbrio global.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Propôs um programa de revitalização do Mercosul.- Parlamento do Mercosul.- Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul.- Mecanismo de Adaptação Competitiva Brasil – Argentina.- Acordo comercial Mercosul – Índia.- Acordo comercial Mercosul – SACU.- ACE Mercosul – Cuba.- Associação Mercosul – CAN.- Comunidade Sul-americana de Nações – Casa.- I Cúpula de presidentes da Casa.- Co-presidência da Alca com os EUA até o fracasso na negociação.

Conclusões

Esta dissertação colocou-se como objetivo identificar relações entre a ideologia dos grupos que assumem responsabilidades no Executivo e a direção que tomam suas escolhas de política externa no que tange aos processos de regionalização no contexto latino-americano. Foram selecionados os casos do Brasil e do México para examinar até que ponto seria relevante reconhecer traços da filiação político-ideológica de seus governantes para explicar o tipo de inserção da qual cada país vem participando na dinâmica atual dos esquemas de regionalização. Em suma, tratava-se de responder à seguinte pergunta: é a ideologia dos governantes um fator importante na hora de explicar o envolvimento dos países em determinados tipos de esquemas de integração regional? E caso seja importante, que ideologias orientaram escolhas a favor de que tipo de integração e com que parceiros?

Depois de fazer o contraste entre traços ideológicos detectados nos discursos governamentais e as principais iniciativas e escolhas regionais, mostrou-se nesta análise que as idéias e crenças compartilhadas pelos grupos e coalizões que sucessivamente assumiram o comando do Poder Executivo, tanto no México quanto no Brasil, orientaram os rumos da inserção regional dos países no período estudado. No entanto, foi evidente também que para identificar ideologicamente os atores governamentais de forma coerente com os objetivos deste estudo não poderiam ser utilizados rótulos excessivamente simplificados. Conceitos que na arena da disputa política e do debate público estão cheios de valor e significado como o de ser de esquerda, de direita, neoliberal, socialista, capitalista, desenvolvimentista, nacionalista, globalista, etc., servem como bússolas conceituais e contribuem para fazer um primeiro mapeamento das posições em disputa em uma determinada situação. No entanto, para terem essa força orientadora, precisam ser genéricos e abrangentes. Nesta dissertação, as identificações ideológicas precisaram de um tratamento mais elaborado, que permitisse dar conta com maior fidelidade das

nuances que toda ideologia possui, ainda mais se tratando de grupos e coalizões de governo que não agem necessariamente de acordo com um programa inteiramente pré-concebido e identificável com algum desses rótulos.

Desta forma, pode-se dizer que aqueles governos identificados com idéias que valorizam os mecanismos do livre mercado como principais vetores do crescimento econômico, privilegiaram nas suas escolhas esquemas de regionalização com ênfase nos intercâmbios comerciais e nos investimentos. Por outro lado, quando o ideário do grupo governante valoriza a ação do poder público como essencial na promoção do desenvolvimento e na atenção de desigualdades e injustiças sociais, procura-se construir esquemas de integração que, sem necessariamente abandonar a agenda comercial, incluam parcerias em diversos níveis e inclusive visa à conformação de instituições comunitárias supranacionais com destacada participação do setor público entre países de condição social, econômica e política similar ou complementar.¹ Este é basicamente o caso do Governo Lula, embora também nessa direção apostasse o Governo Fox, com a peculiaridade de tentá-lo com um parceiro extremamente assimétrico economicamente e diferenciado social e culturalmente, como são os Estados Unidos.

É possível dizer também que os grupos que sucessivamente fizeram-se cargo dos três períodos governamentais estudados no México compartilhavam idéias essenciais sobre o modelo de crescimento econômico, apesar da substituição do partido governante em 2000. Aconteceu no México um fenômeno de alternância no controle do Poder Executivo de duas faces e em dois tempos. A primeira face, de caráter mais ideológica e datada de 1982, representou a tomada do controle do Poder

¹ Evidentemente, não são estas as únicas vias possíveis de encarar os esquemas de regionalização. Elas são apenas expressão do que foi encontrado na pesquisa. Prova disso é que, na América Latina da primeira década do século XXI, vem ganhando espaço concepções alternativas de regionalização baseadas em modelos de sociedade onde o protagonismo do mercado tende a ser substituído e combatido em nome de estratégias comunitaristas orientadas e dirigidas pelo governo. É o caso da Alternativa Bolivariana para as Américas, promovida inicialmente pelos governos da Venezuela e Cuba.

Executivo por um grupo de dentro do próprio partido hegemônico que modificou as bases do modelo de desenvolvimento econômico implementando uma política de abertura, liberalização, privatizações, desregulamentação, etc. Para que esta substituição fosse possível, de acordo com as regras não escritas do sistema político na época, foi suficiente a vontade de um homem só, que na conjuntura econômica e política do país concluiu que era preciso indicar como seu sucessor um destacado membro de seu gabinete econômico. Dessa forma, o presidente José López Portillo (1976 – 1982) designou como candidato do seu partido Miguel de la Madrid, que venceu sem problemas a eleição presidencial de 1982. A segunda fase da alternância, de caráter partidário-eleitoral, ocorreu já no período que abrange esta pesquisa, em 2000, com a derrota inédita do candidato do PRI à presidência da República e a ascensão como chefe do Poder Executivo de Vicente Fox Quesada, do PAN. Entretanto, esta substituição altamente simbólica no que tange ao sistema político eleitoral, não representou alternância quanto às convicções ideológicas subjacentes ao projeto de desenvolvimento econômico.

A novidade do Governo Fox percebeu-se no seu modelo de inserção regional, ao partir para uma proposta de integração da América do Norte que ia além dos temas de comércio e investimentos já consolidados no TLCAN. Independentemente das condições que impediram a concretização desse projeto, cabe perguntar-se se os traços ideológicos identificáveis com este governo contribuíram para explicar esta nova guinada na política externa mexicana. A resposta é sim. Existem, na ideologia do Governo Fox detectada neste estudo, elementos explicativos desta posição frente aos Estados Unidos. Dos governos Salinas e Zedillo para o mandato presidencial de Fox, notou-se um notável abandono da retórica nacionalista de defesa supostamente irredutível dos princípios de soberania nacional no plano político institucional. Evidentemente, ter identidade com algum aspecto do ideário dos governos anteriores,

neste caso no que tange ao modelo econômico, não tem porque significar adesão completa a todo o sistema de idéias.

No caso do Brasil, os grupos que sucessivamente fizeram-se cargo de cinco períodos governamentais mostraram-se mais heterogêneos ideologicamente e cada um deles dispunha de recursos de poder muito menos contundentes que seus pares mexicanos, pelo menos se comparados aos governos de Salinas e Zedillo.² Assim, Fernando Collor, tão entusiasta com as reformas de mercado quanto seu contemporâneo no México, tentou uma agenda de aproximação com as potências globais e assinou o tratado fundacional do Mercosul. Porém, não é possível dizer que o Mercosul criado na época fosse análogo ao TLCAN que promoveu Salinas. Primeiro porque o próprio Mercosul não foi totalmente inventado durante o Governo Collor, já que vinha de um processo de aproximação prévia entre um Brasil e uma Argentina comandados por governos de distintos signos ideológicos. Segundo, porque, apesar de manter uma agenda de livre comércio como no TLCAN, foram também contempladas instituições e mecanismos de coordenação de políticas impensáveis para o projeto de Salinas, em virtude do seu apego retórico aos princípios de soberania política. Além disso, o Mercosul bebeu de um processo de desmonte de tensões nacionalistas que visavam à construção de uma zona de paz e convergências múltiplas.

Itamar Franco, menos entusiasta que Collor com um programa acelerado de reformas, retomou o compromisso da construção do Mercosul e introduziu na agenda externa brasileira um componente sul-americanista que foi ganhando em importância nos governos sucessivos. Já durante os mandatos de Cardoso, entrou plenamente na agenda a questão da negociação da Alca. Embora ideologicamente identificado com o espírito da liberalização do projeto hemisférico, Cardoso não abraçou incondicionalmente a Alca, apontando para os desequilíbrios e incoerências que

² Até 1997, na metade do período de governo de Ernesto Zedillo, o partido do presidente mantinha a maioria absoluta no Congresso e o controle hegemônico em todos os níveis de governo da federação.

obstaculizavam a concretização efetiva de um processo de abertura comercial global e hemisférico. A sul-americanização da política externa brasileira avançou durante o segundo Governo Cardoso, com a convocação inédita de uma cúpula de presidentes da América do Sul e a apresentação de um projeto de integração física e energética. Já o Governo Lula, ideologicamente confrontado com os princípios de regionalização exclusivamente voltados para temas econômicos e comerciais, a agenda sul-americana de política externa tornou-se uma questão estratégica de construção de um bloco onde houvessem intercâmbios econômicos, comerciais e políticas comuns em matéria de desenvolvimento econômico, combate ao atraso social e criação de infra-estrutura.

Como se vê, os governos projetam sua estratégia em cima daquilo que já vem sendo construído previamente, sendo muito pouco provável uma mudança radical e completa nas orientações externas de um país em nome de uma mudança ideológica. Existiram, sim, governos que tentaram aplicar mudanças significativas, mas o seu grau de sucesso ou insucesso deve ser avaliado à luz de outros fatores para além do voluntarismo ideológico. Collor e Salinas, por exemplo, foram emblemáticos quanto a sua tentativa de imprimir novos rumos à projeção internacional de seus países. Todavia, os resultados foram distintos: Collor, inserido num contexto político pluralista e competitivo, enfrentou dificuldades por atuações em âmbitos distintos aos que aqui se estudam, mas que acabaram por deslanchar um processo institucional que terminou prematuramente com seu mandato. Não foi o caso de Salinas, que apesar de ter sustentado seu acesso ao governo mediante um processo de contestável legitimidade institucional, conseguiu aplicar com sucesso grande parte de seu programa de governo, inclusive no âmbito de política externa. O Governo Lula é outro caso de vontade pela mudança. Em política externa, enfatizou suas preferências pela integração regional sul-americana e a revitalização do Mercosul. Mas é claro que, em se tratando de integração, a avaliação do sucesso dessas iniciativas deve levar em

conta, entre outras coisas, a atuação e as preferências de outros países e governos com quem se constrói o processo.

Em suma, o México e o Brasil, além de serem os dois gigantes de uma mesma região em virtude das características econômicas e demográficas tradicionalmente citadas, representam duas trajetórias distintas e paradigmáticas quanto aos rumos pelos quais transita a regionalização dos países latino-americanos. Neste contexto, é notável o baixíssimo nível de aproximação entre os dois, apesar dos inúmeros instrumentos de intercâmbio que foram criados, separadamente, entre cada um deles e outros países latino-americanos. Não poderia se sustentar a tese de que o México teria *dado as costas* para a América Latina, primeiro, porque a trajetória escolhida, se bem que distinta da brasileira, não é a única desse tipo na região; e segundo, porque ela própria já criou, como se viu, acordos comerciais de livre comércio com mais da metade dos 19 países latino-americanos, inclusive com membros do Mercosul. Por outra parte, a ênfase sul-americana do projeto regional do primeiro governo de Lula e suas modalidades de integração, certamente parecem pouco compatíveis com as preferências regionais de seu contemporâneo Vicente Fox. Além da óbvia circunstância geográfica do México, sendo latino-americano, não se localiza na América do Sul. Em todo caso, a própria persistência nas dinâmicas de regionalização latino-americanas das *preferências* e das *propostas*, representa por si mesma um claro sinal de que o mapa da regionalização na América Latina não está fechado.

Referências Bibliográficas

ALEJANDRE, Raúl. La política exterior del gobierno de Ernesto Zedillo: ¿Hacia una Nueva Diplomacia? *Revista México – Estados Unidos*, n. 69, mai. – jun. 1995. Disponível em: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/6903.doc> Acesso em 23 de fevereiro de 2007.

ALEXANDRE, Cristina. e LEITE, Iara. O primeiro governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais. Disponível em <http://observatorio.iuper.br> Acesso em 08 de abril de 2007.

ALMEIDA, Paulo R. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, jun. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=pt&nrm=iso Acesso em 23 de maio de 2006.

AMORIM, Celso. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores: Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da sua posse como Ministro de Estado para as Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty, em 1 de janeiro de 2003. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 92, 1º semestre de 2003: 21 – 25.

_____. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Observatório Político Sul-Americano* – OPSA. Iuperj. Análise de conjuntura nº 4, mar. 2005. Disponível em <http://observatorio.iuper.br> Acesso em 24 de maio de 2006.

AMORIM NETO, Octavio; SCHIAVON, Jorge A. Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México. In: ORTIZ MENA, AMORIM NETO, FERNÁNDEZ DE CASTRO (editores). *Brasil y México: Encuentros y desencuentros*. Cidade do México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 2005: 167 – 200.

BAHADIAN, Adhemar e CARVALHO, Maurício. Alca: um depoimento da co-presidência brasileira. *Política Externa* vol. 14, n. 3, dez-jan-fev 2005/2006: 125–137.

BERRUGA, Enrique. Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales. In: INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS. *La política exterior de México: Enfoques para su análisis*. Cidade do México: El Colegio de México – Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997: 149 – 166.

BHAGWATI, Jagdish. *In defense of globalization*. Nova Iorque: Oxford University, 2004.

BOUZAS, Roberto; KEIFMAN, Saul. La crisis de la deuda externa: ¿un tema de la agenda global? In: RUSSELL, Roberto (org.). *La agenda internacional en los años '90 : El sistema internacional y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990: 165 – 198.

CAETANO, Gerardo. Mercosul: quo vadis? *Diplomacia, Estratégia Política* n. 5, jan-mar 2007: 144 – 181.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. Discurso de Québec. *Carta Internacional* n. 100, ano IX, jun. 2001: 1–2.

_____. Discurso na abertura da primeira reunião do Foro Empresarial Mercosul – União Européia. Palavra do Presidente 1995 – 2002. Brasília: Presidência da República, v. 9, 2002: 107–115.

_____. *Mãos a obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, 1994: 8–18 e 84–89.

CASTAÑEDA, Jorge G. *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*. Cidade do México: Alfaguara, 1999.

_____. Los ejes de la política exterior de México. *Nexos*. Cidade do México, n. 288, dic. 2001: 66–74.

CASAR, María Amparo; GONZÁLEZ, Guadalupe. Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT. In: RUSSELL, Roberto. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990: 165–204.

CEPIK, Marco Aurelio Chaves e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos. *Revista Análisis Político* n. 49, mai – ago, 2003: 64–82. Disponível em:
<http://168.96.200.17/ar/libros/colombia/pd328561582.htm?categoryId=0>

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

COLLOR, Fernando. Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello por ocasião de jantar que ofereceu ao Presidente do México, Carlos Salinas de Gortari, em 9 de outubro de 1990, no Palácio do Itamaraty: 5 – 6. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 67, out-nov-dez 1990: 5–23.

_____. Instituto Rio Branco: cerimônia de formatura da turma de 1989: Discurso do Presidente da República na cerimônia de formatura da turma de 1989 no curso de preparação à carreira de diplomata do Instituto Rio Branco, no Palácio Itamaraty, em 25 de maio de 1990. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 65, mar. – jun. 1990: 7–32.

COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Cepal, 1994. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm> Acesso em 2 de janeiro de 2007.

COUTINHO, Marcelo e LIMA, Maria Regina Soares de. Integração Moderna. *Observatório Político Sul-Americano – OPSA*. IUPERJ. Análise de Conjuntura n. 1, jan. 2006. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> Acesso em 30 de janeiro 2006.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso do Presidente da República na sessão inaugural do Encontro Parlamentar sobre a Alca – O papel dos Legisladores na Alca, na Câmara dos Deputados, em 20 de outubro de 2003. *Resenha de Política Externa do Brasil* n. 93, 2º semestre de 2003: 157–160.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003. In: *Resenha de Política Externa do Brasil* n. 92, 1º semestre de 2003: 13–20.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, em Assunção, em 18 de junho de 2003. *Resenha de Política Externa do Brasil* n. 92, 1º semestre de 2003: 137–142.

DANILEVICZ PEREIRA, Analúcia. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985 – 1990)*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

DE LA PAZ, Gabriela. México y Estados Unidos: de la confrontación a la sana distancia. In: VILLAFÁÑE, Víctor e USCANGA, Carlos (coord.) *México frente a las grandes regiones del mundo*. Cidade do México: Siglo XXI, 2000: 13–18.

DE LA REZA, Germán A. México y la nueva integración latinoamericana. In: LÓPEZ VILLAFÁÑE, Víctor e USCANGA, Carlos (coord.) *México frente a las grandes regiones del mundo*. Cidade do México: Siglo XXI, 2000: 171–196.

ESCHBACH, Cerril L. Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: Cambio de prioridades, persistencia de intereses. In: ROETT, Riordan (Coord.). *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*. 2. ed. Cidade do México, Siglo XXI editores, 2001: 226 – 255.

FERNÁNDEZ de Castro, Rafael y LIMA, Maria Regina Soares de. Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México. In: ORTIZ MENA, AMORIM NETO & FERNÁNDEZ DE CASTRO (ed.). *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. Cidade do México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 2005: 111–166.

_____. Tres años de política exterior. XV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, 7 e 8 de Janeiro de 2004.

Disponível em: <http://www.sre.gob.mx/imred/publicac/rempe70/rfernandez.htm>
Acesso em 10 de junho de 2006.

FLORES, Maria Cândida Galvão. *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.

FLORES OLEA, Víctor. *Crítica de la globalidad: Dominación y liberación en nuestro tiempo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FORO SOBRE LA INTEGRACIÓN NORTEAMERICANA. Cronología del TLCAN. Disponível em: <http://finanafi.org/esp/integ/chronologie.asp?langue=esp&menu=integ>, acesso em 20 de janeiro de 2007.

FRANCO, Gustavo H. B. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, Globalização e Moeda*. São Paulo: Editora 34, 2ed., 2000.

FRANCO, Itamar. A política brasileira, a América Latina e o Mercosul: Discurso do Presidente da República, em exercício, Itamar Franco, na III Reunião do Conselho do Mercosul, em Montevidéu, no dia 28 de dezembro de 1992. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 71, 2º semestre de 1992: 165 – 169.

GALEANA, Patricia. *Cronología Iberoamericana (1803 – 1992)*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

GÁMEZ, Alba Eritrea. *Liberalización econômica y política exterior en México 1988 – 1994*. Cidade do México: Plaza y Valdés, 2006.

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

GONZÁLEZ, Tonatiuh e NATAL, Alejandro. La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: El caso del ALCA en México. Documentos de discusión del tercer sector n. 18, 2002. Disponível em http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_177_163.pdf Acesso em 24 de março de 2007.

GRIEN, Raúl. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

GUILLÉN, H. *La contrarrevolución neoliberal en México*. Cidade do México: Era, 1997.

HAGGARD, Stephan. The Political Economy of Regionalism in Asia and the Americas. In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen V. (ed.). *The Political Economy of Regionalism*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1997: 20 – 50.

HEREDIA, Blanca. El dilema del crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México. In: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *La política exterior de México: enfoques para su análisis*. Ciudad de México, El Colegio de México, 1997: 81 – 99.

HIRST, Mónica y LIMA, Maria Regina Soares de. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina – Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: RUSSELL, Roberto. *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990: 61 – 110.

HIRST, Mónica e PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional* n° 38, 1995: 5–23.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1, jan. – jun. 1995: 23–59.

LAFER, Celso. A política externa brasileira no governo Collor. *Política Externa* vol. 1, n° 4, mar. 1993: 95–105.

LAMPREIA, Luiz Felipe. O consenso brasileiro em torno da ALCA. *Política Externa* vol. 5, n° 4, mar.-ago. 1997: 3–11.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* vol. 22, n° 2, jul./dez. 2000: 265 – 303.

LÓPEZ VILLAFANE, Víctor. La dinámica de la integración de México con Estados Unidos. In: _____ e USCANGA, Carlos (coord.) *México frente a las grandes regiones del mundo*. Cidade do México: Siglo XXI editores, 2000: 69 – 107.

MAIRA, Luis. El libre comercio entre México y Chile. In: OLLOQUI, José (coord.). *Jornadas sobre México y los TLC*. Cidade do México: UNAM Serie Doctrina Jurídica, 2003. Disponível em <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=749>

MENA K., Carlos Eduardo. *Toma de decisiones y políticas: Algunas aplicaciones a la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

MEYER, Lorenzo e ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico 1776 - 2000*. 4. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

NAVARRETE, Jorge Eduardo (coord.) *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*. Cidade do México: UNAM, 2006.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa* vol. 1, nº 4, mar. 1993: 106–135.

ORDÓÑEZ, Andrés. Los avatares de la soberanía: Tradición hispánica y pensamiento político en la vida internacional de México. Cidade do México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. Entender la OMC: La Ronda Uruguay. Disponível em: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm Acesso em 20 de janeiro de 2007.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. O que é o Parlatino? Disponível em: <http://www.parlatino.org/conteudo.php?id=21&lg=pt> Acesso em 15 de janeiro de 2007.

PÉREZ LLANA, Carlos. El capítulo Este – Oeste en la agenda internacional. In: RUSSELL, Roberto (org.). *La agenda internacional en los años '90 : El sistema internacional y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990: 14–57.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PRAZERES, Tatiana. A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar? In: *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006: 13–66.

ROSALES, Osvaldo. Escenarios y tendencias en el contexto internacional. In: RUSSELL, Roberto (org.) *La agenda internacional en los años '90: el sistema internacional y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990: 97–126.

RUSSELL, Roberto. La agenda global en los años '90: antiguos y nuevos temas. In: *La agenda internacional en los años '90: el sistema internacional y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990: 13-36.

_____ (ed.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: RIAL/Grupo Ed. Latinoamericano, 1990.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *México: un paso difícil a la modernidad*. Cidade do México: Plaza y Janés, 2000. Disponível em http://www.elbarzon.org/coyuntura/coyuntura_libro_csg.shtml Acesso em 14 de fevereiro de 2007.

_____. Tercer informe de gobierno (1º de novembro de 1991). Disponível em: <http://www.inep.org/content/view/1747/88/1/1/> Acesso em 23 de fevereiro de 2007.

SANTOS, Fabiano. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. *Observatório Político Sul-Americano –OPSA*. Iuperj. Análise de Conjuntura, n. 2, fev. 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br> Acesso em fevereiro de 2006.

SCHVARZER, Jorge. La larga crisis de la deuda en América Latina. In: LÓPEZ VILLAFÁÑE, Víctor y DI MASI, Jorge Rafael (org.). *Del TLC al MERCOSUR: integración y diversidades en América Latina*. Cidade do México: Siglo XXI, 2002: 59–96.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Política e comércio exterior. In: FIGUEIREDO, Rubens e LAMOUNIER, Bolívar. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002: 295–330.

TOMASSINI, Luciano. *Teoría y práctica de la política internacional: lecciones*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1989.

VAN DIJK, Teun A. *Ideología y discurso*. Barcelona: Ariel Lingüística, 2003.

VIEIRA, Marco Antonio. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa do início da década de 90. *Contexto Internacional* vol. 23, nº2, jul.-dez. 2001: 245–293.

VIOLA, Eduardo. Transformações da posição do Brasil no sistema internacional (1990 – 2005). *Revista Plenarium*. Brasília, Congresso Nacional, nov. 2005.

ZEDILLO, Ernesto. Plan nacional de desarrollo 1995 – 2000. Disponível em: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html Acesso em 23 de fevereiro de 2007.

Documentos oficiais

Comunicado conjunto Vicente Fox – George Bush desde el Rancho de San Cristóbal. (16 de fevereiro de 2001). Disponível em www.migracioninternacional.com/docum/comfeb01.html. Acesso em 10 de fevereiro de 2007.

Declaração de Cusco (08 de dezembro de 2004). Disponível em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco> Acesso em 10 de janeiro de 2007.

Declaração de Ayacucho (09 de dezembro de 2004). Disponível em : <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-ayacucho> Acesso em 10 de janeiro de 2007.

Declaração de Cochabamba (09 de dezembro de 2006). Disponível em:
<http://www.cumbresudamericana.bo/armado.htm> Acesso em 20 de fevereiro de 2007.

NOTIMEX: Fox: El muro fronterizo es una vergüenza y viola las libertades de los migrantes. Disponível em
http://mx.starmedia.com/noticias/inmigracion/muromexico_111232.html Acesso em 14 de março de 2007.

Protocolo Interpretativo do artigo 44 do Tratado de Montevidéu 1980 (assinado em 13 de junho em Cartagena das Índias, Colômbia). Disponível em:
<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/protointerpretativop/protointerpretativo>
Acesso em 16 de março de 2007.

Secretaria de Economia / Fechas de publicación y entrada em vigor de los TLC's suscritos por México. Disponível em <http://www.economia.gob.mx/?P=2113> Acesso em 24 de março de 2007.

Tratado de Assunção. Disponível em:
<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm> Acesso em 24 de fevereiro de 2007.

Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento. Disponível em:
http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm Acesso em 24 de fevereiro de 2007.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)