

- Stedile, João Pedro; Fernandes, Bernardo Mançano. 1999. *Brava gente. A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Veiga, José Eli da. 2002. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados.
- Velho, Otávio Guilherme. 1976. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo: Difel.
- . 1981. *Frentes de expansão e estrutura agrária: Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro: Zahar.

O bolivarismo dos antigos e o bolivarismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na década de 1990

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Cidades da PUC-Minas.

Marco Aurélio Cepik

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Em sua célebre conferência de 1818, proferida no Ateneu Real de Paris, Benjamin Constant argumentava que os “modernos” estariam impossibilitados de desfrutar a “liberdade dos antigos”, caracterizada pela “participação ativa e constante do poder coletivo”. Aos “modernos” caberia o privilégio do “exercício pacífico da independência privada”, as decisões e negócios públicos ficando a cargo dos representantes do povo (Constant, 1985, p. 15). Tratava-se não apenas de ressaltar as virtudes e a inevitabilidade da democracia representativa, mas também de reforçar o princípio da contenção do Estado, tão caro ao liberalismo. A impossibilidade do exercício da democracia direta seria definida, entre outros fatores, pelas próprias dimensões e complexidade do *locus* democrático contemporâneo, o Estado-nação.

Em tempos ditos pós-modernos, de intensa multiplicação dos fluxos transnacionais, de aceleração dos processos de regionalização e de redefinição do papel do Estado nacional, a questão da complexidade, abrangência e legitimidade dos processos e instâncias decisórias parece instaurar novas fraturas, que geram e abrigam vertentes aparentemente contraditórias, como globalização e (neo) localismos, fragmentação de Estados e identidades e uma variedade de movimentos de desfragmentação.

Como é bem sabido, fragmentação e busca de desfragmentação caracterizam a história da América Latina pelo menos desde os movimentos independentistas do início do século XIX. Se o processo de descolonização da América Latina implicou a idealização de uma Grande Nação e a tentativa de se conformarem distintas ligas de países, uma vez definidos e consolidados os Estados nacionais, não se extinguiram os exercícios de resgate da utopia bolivariana, ainda que o viés pragmático pareça ter suplantado a perspectiva utópica original. Assim, a última década do século XX, definida,

num plano mais amplo, pela configuração de uma ordem mundial simultaneamente multipolar, na esfera econômica, e unipolar, na político-militar, parece marcada na região pela multiplicação de acordos intra e inter-regionais, nem sempre convergentes, e pela intensificação e aprofundamento de processos de regionalização iniciados anteriormente, em um cenário que, por ora, talvez possamos caracterizar como de um bolivarismo redivivo.

Final do Preâmbulo I. Um breve *intermezzo* em três atos:

Ato 1: O bolivarismo dos antigos

Cenário: Panamá, 1826: O Congresso Anfictiônico.

Protagonista: Simon Bolívar, proclamado “O Libertador”, orquestrador ausente do evento.

Trama: Se a primeira grande expressão do ideal integracionista acalentado por Simon Bolívar é a chamada “Carta da Jamaica” ou “Profética”, escrita em 1815 em seu exílio caribenho, em que se vislumbrava a formação da “maior nação do mundo”, o Libertador, feito presidente da Grã-Colômbia, convoca os países americanos, através da “Circular de Lima”, a se reunirem no Panamá para a discussão de um futuro comum para a região, para a formação de uma liga das nações americanas. O idealismo subjacente, contudo, já era temperado pelo realismo desde a Carta de 1815, que propugnava o apoio externo de “uma nação liberal que nos empreste sua proteção” (apud Bellotto & Corrêa, 1983, p. 19). O realismo germinava à sombra da ameaça européia, avultada no Congresso de Verona, de 1822, quando diversas nações do Velho Mundo decidiram pela recolonização da América. Se a reação inglesa, capitaneada por Canning, foi importante, a proclamação pelo presidente norte-americano do pan-americanismo da chamada “Doutrina Monroe” passaria a impregnar todo o desenvolvimento dos países ao sul do Rio Grande, pautando inclusive, na década de 1990, os Atos 2 e 3, esboçados abaixo.

Apesar das resistências e temores, o governo monárquico do Brasil foi também convidado a participar do Congresso Anfictiônico, assim como, na

qualidade de convidados especiais, representantes dos Estados Unidos e Inglaterra. Do Congresso acabam participando apenas o México, as Províncias Unidas da América Central, o Peru e a Grã-Colômbia (Nova Granada, denominada Colômbia a partir de 1863, Panamá, Venezuela e Equador) (Doratioto, 1994). Se o caráter reativo do bolivarismo dos antigos deixaria marcas profundas, como se verá nos próximos Atos, não deixa de ser irônico o fato, ou talvez melhor, o prenúncio, de Bolívar estar, simultaneamente, empenhado na conformação de uma federação andina. Dito de outra maneira, Bolívar, que buscava a criação de uma Grande Nação que abarcasse as ex-colônias, articulava também, paralelamente, a conformação de agregados menores de países da região.

Cena final: Vitória da ação desagregadora das oligarquias locais e incapacidade de reversão do processo de fragmentação da América Espanhola. Contudo, se na reunião do Panamá não se chegou a resultados concretos, o Congresso consagraria princípios que, nas décadas subseqüentes, seriam reiteradamente evocados (Aleixo, 2000).

Atos 2 e 3, em planos sobrepostos: O(s) bolivarismo(s) dos modernos e o neo-pan-americanismo

Ato 2: O(s) bolivarismo(s) dos modernos

Protagonistas: Brasil e coadjuvantes

Cenário de abertura: Assinatura da Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, na qual os presidentes da Argentina e do Brasil decidem pela criação de um mercado comum bilateral até o final de 1994.

Cena final: Realização, a convite do presidente do Brasil, da primeira reunião de chefes de Estado da América do Sul, Brasília, agosto 2000.

Trama: Dando completude e amplificando o processo de aproximação entre Brasil e Argentina, iniciado ainda sob a vigência de regimes militares nos dois países, mas que é dinamizado após a redemocratização de ambos na década de 1980 e sacramentado pela Ata de Buenos Aires de 1990, é firmado em março de 1991 o Tratado de Assunção, que cria o Mercado Comum

do Sul. O Mercosul tornar-se-ia o epicentro da estratégia acalentada pela diplomacia brasileira de conformação de um regionalismo aberto¹ capaz de, no novo cenário pós-Guerra Fria, garantir uma autonomia mínima ao país e um maior protagonismo na cena internacional. Vislumbrava-se a possibilidade de expansão do bloco pela incorporação de outros países sul-americanos. A este plano de ação sub-regional veio se agregar, em 1992, o anúncio pelo Brasil da Iniciativa Amazônica, que pretendia o estreitamento das relações econômicas entre os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, quais sejam: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em 1993, o protagonismo regional do Brasil uma vez mais é destacado pelo lançamento da proposta de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana), que, ampliando o escopo da Iniciativa Amazônica, buscava promover uma “rede de acordos de livre comércio” (Mello, 2002) entre os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), da Comunidade Andina e o Chile. A partir de meados da década de 1990, dá-se na América Latina um significativo adensamento dos acordos comerciais de “segunda geração”,² intra e inter-regionais, de onde se destacam, por sua diversidade, as iniciativas da parte de Chile e México, ainda que tomadas por motivos distintos (ver Baumann, 2001). Paralelamente, tem seqüência o diálogo inter-regional entre o Mercosul e a União Européia, deslançado em 1992 por iniciativa da diplomacia brasileira. Com a questão comercial avultando-se na agenda internacional latino-americana, o Brasil, em mais um lance de instrumentalização da diplomacia presidencial, convida os chefes de Estado sul-americanos para a reunião de Brasília em 2000, quando seriam discutidas questões relativas à democracia, à construção de uma infra-estrutura regional e formas de cooperação política. Se o presidente brasileiro busca politizar a agenda, o porta-voz da “revolução bolivariana”, o presidente venezuelano Hugo Chávez, busca ideologizá-la.

Parece plausível afirmar, assim, que o “bolivarismo dos modernos” tem um tom acentuadamente pragmático, e que o Brasil, ainda que não superadas de todo aquelas resistências e temores verificados quando da encenação do Ato 1, passa a capitanear o processo. Persiste, porém, um certo bolivarismo ideológico, que marca a retórica e a estratégia política do presidente venezuelano. Nota-se, também, que o “bolivarismo dos modernos” é predomi-

nantemente sul-americano, posto que o México e os países da América Central e do Caribe se encontram progressivamente imantados pela grande força centrípeta do Norte.

Porém, os Atos 2 e 3 transcorrem em planos sobrepostos, e engrenagens nas coxias, ligadas aos fluxos financeiros e comerciais internacionais, aos organismos multilaterais e aos deslocamentos geopolíticos, têm feito com que o terceiro Ato cada vez mais se desenrole em primeiro plano. Por isso, como se verá, é necessário reconhecer, ainda, que o “bolivarismo dos modernos”, assim como o dos antigos, é também de natureza eminentemente reativa. O movimento dos planos parece implicar o progressivo e ainda inconcluso asfixiamento da estratégia brasileira de robustecimento do regionalismo sub-regional (Mercosul) e sul-americano.

Ato 3: O neo-pan-americanismo

Protagonista: os Estados Unidos da América e seu “destino manifesto” redivivo.

Cenário de abertura: Lançamento, em junho de 1990, da “Iniciativa para as Américas” do presidente George Bush (1989-1992), que visava à criação de uma Zona de Livre Comércio Hemisférica, que se estenderia do Alasca à Terra do Fogo.

Cena final:...

Trama: Se a “Iniciativa para as Américas” de Bush pai faz com que sejam aceleradas as negociações para o estabelecimento do Mercosul, bem como repensadas as suas ambições, as opções criadas para o regionalismo brasileiro nos primeiros anos da década de 1990 vêm-se reforçadas pela convocação, pelo governo norte-americano, da “Cúpula das Américas”, ocorrida em dezembro de 1994, que colocaria oficialmente em marcha as negociações para a criação, até 2005, da Alca (Área de Livre Comércio das Américas). No início de 1994, havia entrado em vigor o Nafta (*North American Free Trade Agreement*), para o qual confluíam as ambições e interesses de diversos países latino-americanos, notadamente Chile e Argentina.

Neste jogo de ação e reação, a estratégia inter-regional ganha fôlego à medida que as negociações hemisféricas assumem uma maior concretude. Imediatamente após a realização da “Cúpula das Américas”, a União Européia propõe ao Mercosul o aprofundamento das negociações entre os blocos. Em 1995 é firmado o acordo-quadro, e em 1999 formaliza-se o início das negociações para a liberalização comercial (Mello, 2002). Uma vez inauguradas as discussões oficiais para a conformação da Alca, a “estratégia brasileira consistiu essencialmente em adiar ao máximo o início efetivo tanto das negociações substantivas quanto dos prazos para a liberalização. Adicionalmente, o Brasil buscou fortalecer sua posição de barganha em relação aos Estados Unidos, tentando, de um lado, angariar o apoio de outros países participantes das negociações, e, de outro lado, alterar a estrutura do processo negociador, mantendo os mesmos objetivos que haviam sido estabelecidos no contexto do Plano Bush, em 1990” (Mello, 2002, p. 8).

O jogo dos planos nestes dois atos sobrepostos confirma a impossibilidade, reiteradamente destacada pela literatura, de se analisar as relações do Brasil com a América Latina sem levar em consideração os Estados Unidos. Em outras palavras, é imperativo perceber estas interações como essencialmente triangulares (Ricupero, 1995). Se o pan-americanismo da Doutrina Monroe tinha um claro substrato geoestratégico, no sentido da transformação do hemisfério em área de influência norte-americana, em um cenário de ameaça de recolonização, o neopan-americanismo da Alca, não prescindindo de uma nova retórica da liberdade, apregoada ao som do mantra das virtudes do livre comércio, do mercado e da democracia, também tem o objetivo de garantir a hegemonia dos EUA sobre a região.

Preâmbulo II: Diretrizes e inflexões da política externa brasileira na década de 1990

Antes que estes dois últimos atos possam ser explorados de maneira mais analítica e menos caricata, nas próximas seções faz-se necessário apresentar, sucintamente, as principais diretrizes e inflexões da política externa brasileira na década de 1990, período que também foi caracterizado pelo aprofundamento do processo de “latino-americanização” das estratégias de inserção

internacional do país. Porém, parece-nos importante apresentar antes alguns dados relevantes que nos permitirão qualificar melhor essa inflexão.

A julgar por alguns indicadores de intercâmbio econômico, parece ter sido benéfico ao país o estreitamento dos laços com os vizinhos latino-americanos, processo esse dinamizado na segunda metade da década de 1980 pelo governo Sarney (1985-1990). Se em 1990, em termos de valor, 11,35% das exportações brasileiras haviam sido destinadas à América Latina, origem de 17,22% das importações do país no mesmo ano, em 2000, apesar das oscilações da década, as exportações brasileiras para a região haviam atingido o patamar de 24,75% das exportações totais, ao passo que as importações feitas pelo país da região chegavam a 21,07% do total. Ademais, se em 1990 as relações comerciais do Brasil com a região geraram um déficit de pouco mais de 305 milhões de dólares, em 2000, depois de acentuadas oscilações, o país conseguiu um superávit de quase 1,2 bilhão de dólares. Alguns outros dados parecem importantes neste sentido: se em 1990, ainda em termos de valor, 79,1% das exportações totais do Brasil eram constituídas de bens industriais, essa porcentagem no que diz respeito às exportações do país para a América Latina era de 91,4%. Em 2000, apesar das variações da década, essas cifras haviam subido, respectivamente, para 81,1% e 94,8%.

Contudo, talvez o dado mais significativo seja o seguinte: em 1990 o Brasil exportou aos Estados Unidos mais do dobro do exportado para a América Latina, e para a União Européia quase o triplo do exportado para a região. Já em 2000, o valor das exportações brasileiras para a América Latina foi um pouco maior do que o daquelas destinadas aos Estados Unidos e à União Européia. Numa palavra, em 2000 a América Latina havia se tornado o principal destino das exportações do país, intercâmbio esse que gerou um superávit não desprezível, ao passo que, neste mesmo ano, o Brasil teve déficit tanto em seu comércio com os EUA quanto com a UE. Na verdade, a despeito da grande instabilidade no desempenho do comércio exterior brasileiro durante os anos 1990, é a partir de 1993 que o superávit comercial do país com a América Latina supera aquele do intercâmbio com os EUA e com a UE. E mesmo nos anos 1995 e 1996, quando o país tem déficits no seu intercâmbio com a região, esses déficits são, em termos de valor, muito menores do que aqueles registrados em relação aos EUA e à UE (Cepal, 2002). Estes

dados sem dúvida ilustram o fato de que, se com o fim da Guerra Fria a América Latina perde sua importância geoestratégica, o mesmo não pode ser dito em relação à relevância da região para o Brasil.

Retomando a questão proposta acima, é importante frisar que, a despeito da polêmica que ainda subsiste a respeito dos graus de continuidade e da suposta radicalidade da inflexão da política exterior do país a partir dos anos Collor de Melo (1990-1992), nos parece correto afirmar que as estratégias internacionais brasileiras estiveram centradas na articulação dos seguintes planos: o sub-regional (via Mercosul, em uma dinâmica que ora priorizava o aprofundamento controlado ora a expansão do bloco), o regional (a proposta de criação da Alcsa e as demais negociações sul-americanas), o hemisférico (a conformação da Alca) e o inter-regional (as negociações entre o Mercosul e a União Européia). Mas se a nova postura internacional dos governos brasileiros na década de 1990 caracterizava-se pela centralidade conferida aos arranjos de integração econômica, ela também foi profundamente marcada pela adesão aos regimes internacionais, tanto na área de segurança — culminando na assinatura, em 1998, do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, quanto nas de comércio e de proteção dos direitos humanos e do meio-ambiente (Mello, 2000a).

Como o objetivo deste trabalho é fazer um balanço sucinto das relações entre o Brasil e a América Latina na década de 1990, esta segunda grande vertente da estratégia de inserção internacional do país, calcada na maior participação nos fóruns multilaterais, não será analisada sistematicamente aqui (ver, entre outros, Pinheiro, 2000, e Ferreira, 2001).

Cabe destacar, contudo, como sugere a articulação dos distintos planos, que o processo de “latino-americanização” da política externa brasileira, que remonta ao governo José Sarney mas que tem suas origens nos anos Kubitschek (1956-1961), não implica o abandono do legado universalista tão caro à diplomacia brasileira (nem, como vimos, o menosprezo dos fóruns multilaterais). Ao contrário, parece correto afirmar, seguindo Lessa (1998), que este processo de (re)valorização do universalismo seletivo, que definitivamente não se restringe à dinamização das relações com nossos vizinhos, não significa uma autolimitação da presença internacional do país, mas sim uma “estratégia de racionalização” dos vínculos, supostamente capaz de ga-

rantir a uma potência média, ou país intermediário, como o Brasil uma posição mais vantajosa, ou pelo menos não tão prejudicial, nas negociações inevitáveis em um mundo crescentemente interdependente.

Em outras palavras, se o universalismo seletivo havia sido, do pós-guerra até o final da década de 1980, instrumentalizado pela diplomacia brasileira como “válvula de escape”, no sentido de expressar a adaptabilidade das estratégias e parcerias implementadas pelo país às fugidias oportunidades e aos constrangimentos internacionais, durante a década de 1990 — caracterizada pela expectativa de uma substituição da lógica político-militar e ideológica que regia o sistema internacional pela prevalência da lógica econômica —, o universalismo seletivo deixa de ser estratégia apenas complementar, assumindo o *status* de uma das “qualificações principais” da inserção internacional do país.

Segundo diversos autores, a ascensão de Collor à presidência, em 1990, marcaria, no que tange à política externa do país, a ruptura do consenso, articulado de forma mais sistemática a partir de meados dos anos 1970, com a adoção do chamado “pragmatismo responsável” durante o governo do general Geisel (1974-1979), em torno da estruturação de um projeto de inserção internacional autonomista, calcado na busca de uma presença ativa e independente no sistema internacional (ver, entre outros, Hirst & Pinheiro, 1995, e Lima, 1994). Em um tom mais incisivo, Cervo refere-se ao abandono, no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, do “paradigma de relações internacionais do Estado desenvolvimentista a favor do paradigma neoliberal”, caracterizado pela “adoção de um processo de modernização concebido pelo centro em substituição à formulação da inteligência local, consubstanciada no tradicional pensamento da Cepal” (2000, p. 5-6).

No mesmo diapasão, que acaba por ressaltar as supostas similaridades e linhas de continuidade da política externa implementada pelos três presidentes da década de 1990, Ferreira afirma que a ação da diplomacia brasileira está hoje “subordinada às diretrizes fundamentais da política macroeconômica que se vem praticando”. “A adesão ao ‘pensamento único’ e o mergulho no *mainstream* são os elementos que conformam a postura real — qualquer que seja a retórica que se utilize, dissimulando os fatos para pretender (...) marcar posição de independência frente à política norte-americana” (2001, p.

14). Segundo esse autor, o entorpecimento da capacidade de ação internacional autônoma do país deve-se, principalmente, ao excessivo peso dado à visão economicista da inserção internacional do país, negligenciando a “Grande Estratégia” lastreada pela manipulação de recursos de poder mais tradicionais. Como se verá, ao longo da década de 1990 processa-se a adoção tanto de um novo conceito de autonomia quanto de uma nova concepção de soberania, processo esse que sem dúvida marginaliza perspectivas como esta defendida por Oliveiros Ferreira.

A referida ruptura do consenso faz com que o paradigma autonomista (pelo menos em sua versão da busca de uma “autonomia pela distância”) não mais venha a ser sistematicamente invocado na década de 1990, dadas as implicações das transformações do sistema internacional e do cenário doméstico, do esgotamento do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações e da maré montante do ideário neoliberal. Porém, teria vida curta o realinhamento mais explícito promovido no princípio do governo Collor, calcado em um discurso “modernizante” e pautado pelo estilo personalista do presidente e pela busca de impactos imediatos. Esses fatores foram responsáveis por uma mudança brusca que alijou a corporação diplomática da formulação dos marcos conceituais da política externa brasileira, colocando em recesso a tradicional “lógica institucional” de formação discursiva, conceitual e estratégica dos parâmetros para a atuação internacional do país (Arbilla, 2000). Talvez possa ser dito que, inicialmente, o presidente Collor teria ressuscitado uma espécie de “americanismo ideológico” (Silva, 1995), ou melhor, “primeiro-mundismo ideológico”, na definição da agenda externa do país, o que seria explicado, entre outros fatores, pela concepção dos EUA como alfa e ômega da ordem mundial pós-Guerra Fria, pelo objetivo de romper com a imagem terceiro-mundista do país, e pelo voluntarismo do presidente, na expectativa de que “a adoção das regras dos países desenvolvidos tanto na agenda doméstica quanto externa (...) bastaria para garantir a participação do país” nos núcleos decisórios internacionais (Arbilla, 2000, p. 353). A política internacional de Collor buscava a consecução de três objetivos: (1) a atualização da “agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, (2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e (3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil” (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 6).

O rápido desgaste sofrido pelo presidente Collor, associado a outros fatores, fez com que, a despeito da progressiva politização e fragmentação do processo de formulação da política exterior do Brasil, a corporação diplomática, também cindida, viesse a reassumir um papel de maior destaque neste processo. Assim, passou a ser recuperada a idéia da necessidade de se instrumentalizar melhor a política externa para o desenvolvimento do país, sendo que, aos poucos, se consolidava a auto-identificação do país como mediador ou “construtor de consensos” no cenário internacional, sendo resgatada a condição do Brasil de “país de contrastes”.

Apesar da ênfase dada pelo sucessor de Collor, Itamar Franco (1992-1994), à política doméstica, neste “governo de transição” foram mantidas as diretrizes adotadas pela diplomacia brasileira após a “reformulação conceitual” mencionada, que incluía a revalorização do conceito de democracia e a ênfase no desenvolvimento sustentável e na cooperação para o desenvolvimento (Arbilla, 2000). Da concepção acalentada inicialmente por Collor de um mundo unipolar (Batista, 1993), passa-se à de um cenário internacional de “polaridades indefinidas”, em que não estava definido de antemão o lugar de cada país e ator (Lafer & Fonseca Jr., 1994). Essa mudança de perspectiva lastreia os esforços do país, na segunda metade da década, no sentido de buscar assumir um lugar de maior destaque nas principais arenas decisórias mundiais, como se verá a seguir.

Segundo Saraiva (2000), a principal inflexão sofrida pela política externa brasileira com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência (1995-2002) teria sido a aceitação de um novo conceito de “soberania partilhada”, distinto da acepção clássica do termo e que implicava a concordância com a idéia de que, dada a consolidação e universalização de determinados valores, os Estados estariam sujeitos às normas e regras definidas pelos regimes internacionais. Assim, tornou-se central para a corporação diplomática do país a superação definitiva de um conceito de autonomia que visaria, segundo a crítica feita pelo novo paradigma, ao isolamento e à auto-suficiência, sendo então necessária a adoção de uma estratégia de “autonomia pela integração.”³ É reafirmada a concepção do Brasil enquanto um *global trader* e dinamizada a perspectiva do país atuando como um *global player*.

Contudo, como o nosso objetivo aqui é fazer uma breve caracterização da política externa brasileira durante a década de 1990, não avançaremos mais nesta importante discussão acerca das continuidades e rupturas do discurso e da prática da política exterior do país no período. Parece-nos necessário destacar, porém, que o lugar assumido pela América Latina na política externa brasileira deve ser analisado no contexto das novas orientações conceituais. Em resumo, parecem úteis duas caracterizações gerais das estratégias seguidas pelo Brasil durante a década, propostas por Lima (2000) e Pinheiro (2000), cada qual, no entanto, parecendo privilegiar apenas uma das duas grandes vertentes da atuação internacional do país, quais sejam: (a) a ênfase no regionalismo aberto, ou na articulação dos planos de interação sub-regional, regional, hemisférica e inter-regional, e (b) uma participação mais intensa do país nos regimes internacionais e fóruns multilaterais.

Segundo Lima, a abertura comercial promovida por Collor de Melo marca uma ruptura da política externa brasileira, inaugurando uma fase de “integração competitiva”, caracterização essa que enfatiza a primeira das duas vertentes mencionadas. Mudanças internacionais, como a globalização e a pressão norte-americana pela harmonização internacional das políticas domésticas, e internas, como a liberalização política e a abertura econômica do país, teriam alterado a própria natureza da política exterior brasileira. Isso porque, além de seu tradicional papel de representação de interesses coletivos na arena internacional, ela passa a ter que “negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno” (Lima, 2000, p. 295). A política doméstica adquire uma nova centralidade no processo de formação da política externa, acarretando duas implicações que se reforçam mutuamente, quais sejam, a politização da política exterior e uma redução potencial da tradicional autonomia desfrutada pelo Ministério das Relações Exteriores na condução da política externa.

A segunda caracterização geral da política externa brasileira da década de 1990 a que nos referimos é aquela proposta por Pinheiro (2000), que denomina o “novo paradigma” da política exterior do país de “institucionalismo pragmático”. Essa caracterização tende a privilegiar a segunda das duas grandes vertentes assinaladas. A autora trabalha com a seguinte hipótese:

(...) mais uma vez, a diplomacia foi buscar na tradição a sua lógica de atuação. Diferentemente do passado, entretanto, um novo contínuismo se estabelece, agora não mais pela fidelidade aos paradigmas históricos [globalismo e americanismo], ambos superados, nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de ISI [Industrialização pela Substituição de Importações], este igualmente superado, mas ainda em função dos princípios realistas da política externa que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia (Pinheiro, 2000, p. 312).

O “institucionalismo pragmático”, ao procurar ampliar a presença e o impacto da participação brasileira no sistema internacional através das instituições (ONU, OMC, entre tantas outras), estaria tentando preservar parte da tradição diplomática do país ao instrumentalizar a política externa na busca do desenvolvimento nacional e na garantia de margens de autonomia para o Brasil.

Esperava-se que, uma vez superado o *credibility gap* do Brasil pela concretização de uma certa liderança regional, pela consolidação de sua democracia e pela plena aceitação dos principais acordos internacionais (ou, dito em outras palavras, pela vinculação do país aos regimes nas áreas de segurança, direitos humanos, meio ambiente e comércio), o Brasil ganhasse uma “autonomia pela participação”, estando presente nas principais mesas de negociação e participando dos processos decisórios que garantiriam a reconfiguração da ordem mundial e permitiriam uma melhor defesa dos interesses do país.

Esboçado este breve panorama da política externa brasileira da última década, justificado pela necessidade de se compreender a dinamização dos vínculos do país com seus vizinhos latino-americanos no contexto das estratégias mais amplas das relações internacionais do Brasil, definidas não apenas pela tradição diplomática, mas também pela mobilização dos interesses domésticos e pela natureza e magnitude dos constrangimentos e oportunidades do cenário internacional, passamos, a seguir, a discutir esta aproximação de acordo com seus instrumentos ou planos básicos.

Na próxima seção, será analisada a estratégia sub-regional, destacando-se os objetivos e as dinâmicas do processo de conformação do Mercosul. Na

seção subsequente, trataremos da estratégia regional, analisando a proposta brasileira de criação da Alcsa e algumas das demais negociações sul-americanas. Nas considerações finais, será feito um balanço rápido do trecho do(s) bolivarismo(s) dos modernos com o neopan-americanismo corporificado pela proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas, resgatando a pantomima em três atos apresentada no *intermezzo* acima.

Porém, antes de passarmos às próximas seções, cabe ressaltar a pertinência do seguinte questionamento: os processos que serão priorizados abaixo dariam mesmo conta da essência do relacionamento do Brasil com os demais países latino-americanos durante a década de 1990?

A resposta parece-nos positiva quando três fatores são levados em consideração: (a) a importância marginal que tem sido atribuída à Organização dos Estados Americanos (OEA), mais bem caracterizada como institucionalização do pan-americanismo, ou, dito de outra forma, em que tendem a prevalecer os interesses e diretrizes norte-americanos (ver Santos, 1998); (b) o eclipsamento do Sela (Sistema Econômico Latino-Americano), criado em 1975 para ser um “mecanismo de consulta e coordenação das posições da América Latina, tanto nos organismos internacionais como ante terceiros países e agrupamentos de países”, com competência nos âmbitos econômico e social, e que daria sentido ao regionalismo latino-americano de viés desenvolvimentista (Souto Maior, 1996, p. 117); e (c) o esvaziamento do Grupo do Rio, criado em 1986, que seria o “foro mais representativo da região latino-americana para questões políticas”, posto que estruturado para garantir aos países membros uma maior mobilidade e independência diante das pressões norte-americanas (Borges, 2001).

O PLANO SUB-REGIONAL: NASCIMENTO, VIDA E AGONIA DO MERCOSUL

Antes de mais nada, é necessário que se diga que o Mercado Comum do Sul não é apenas a “principal iniciativa da política externa brasileira no último decênio e o mais bem-sucedido esforço de integração na América Latina” (Vaz, 2002, p. 18), sendo para muitos o mais exitoso processo de integração dos países em desenvolvimento. O Mercosul é também o epicentro das es-

tratégias de inserção internacional formuladas para o país no pós-Guerra Fria, tanto em sua vertente principal, a comercial e econômica, quanto na política, uma vez que a liderança do Brasil sobre um bloco econômico cujo desempenho passa a produzir indicadores expressivos de sucesso realçaria as pretensões do país de agir efetivamente como um *global player*. É importante que se diga, também, que o Mercosul passa a ser o instrumento, o exemplo, o indutor e o maior parâmetro para a definição/instrumentalização da aproximação entre Brasil e América Latina.

Aqui não nos interessa tanto nem a notável *performance* comercial do Mercosul nos primeiros anos da década de 1990, segundo alguns indicadores,⁴ nem a controvérsia acerca do fato de esses dados francamente positivos refletirem a “criação” de comércio no âmbito do bloco econômico ou tão somente o seu “desvio” (ver, entre outros, Vaz, 2001 e Sabbatini, 2001). A velocidade do crescimento do comércio intrabloco é relevante em nossa análise apenas na medida em que este processo garante uma maior visibilidade ao Mercosul, ampliando sua capacidade de atração e a importância estratégica do empreendimento para os países envolvidos (e mobilizando também, como parece inevitável, o interesse e a cautela da parte de outros países e blocos, como se verá). Dito de outra forma, e ainda que se possa ressaltar uma suposta exacerbação do viés econômico/comercial das estratégias internacionais do país durante a década de 1990, daremos ênfase nesta seção às variáveis políticas e estratégicas do processo de integração do Cone Sul, destacando o fato de a integração não ser um fim em si, mas também instrumento para a materialização de objetivos outros, que transcendiam a esfera sub-regional e mesmo a regional.

Desta perspectiva mais ampla, é recorrente na literatura a interpretação segundo a qual as negociações que levaram à criação do Mercosul teriam sido a culminância do processo de superação da tradicional rivalidade entre Brasil e Argentina, sendo a integração pensada como elemento central para a consolidação da democracia nos países membros. Como enfatiza Vizentini (2001), contudo, a aproximação entre os dois países, que constituem os principais sustentáculos do bloco, não pode ser pensada como *resultado* da redemocratização desses países, uma vez que tal processo tem suas origens em negociações que levaram à assinatura de acordos bilaterais durante o

governo Médici (1969-1974) e, mais especificamente, com a resolução definitiva da disputa política acerca do aproveitamento dos recursos energéticos da bacia do rio Paraná, através do acordo de 1979 sobre Itaipu e Corpus, que concretiza e ao mesmo tempo acelera o processo de *confidence building* entre os dois países. Tal processo pavimenta o caminho para que a crescente convergência entre os interesses e estratégias de Brasil e Argentina, ainda governados *manu militari*, pudesse se transformar, durante os governos Sarney e Alfonsín (1983-1989), em uma aliança cujos objetivos foram, em certa medida, desvirtuados durante a última década do século, como se verá.

É importante recordar também, ainda que com brevidade, o fato de a experiência do Mercosul, a despeito de suas singularidades, ser tributária de processos anteriores de integração econômica regional, que remontam à década de 1950, com os primeiros ensaios dos países centro-americanos no sentido da busca de complementaridade e com a Cepal assumindo o papel de *think-tank* regional, passando pela criação da Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), em 1960, do Pacto Andino, em 1969, e pela transformação da Alalc em Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em 1980, entre outros processos de menor expressão (ver, entre outros, Vaz, 2000, e Barbosa, 1996).

Contudo, o aprofundamento do processo de acercamento que desembocaria na criação do Mercosul, conduzido no plano bilateral por Argentina e Brasil, teria como marcos mais imediatos o Programa de Integração e de Cooperação Econômica, de 1986, o Tratado de Integração, de 1988, e a Ata de Buenos Aires, de 1990. Há que se ressaltar, porém, o forte viés reativo desse processo, uma vez que fatores extra-regionais contribuíram decisivamente para a definição dos propósitos, do ritmo e da abrangência da integração almejada. Muito sinteticamente, trata-se de registrar o impacto da entrada em vigor do acordo de livre comércio entre Estados Unidos e Canadá, em 1989, da perspectiva de incorporação de outros países do hemisfério, como constante da “Iniciativa para as Américas” de George Bush, de 1990, da expectativa quanto à criação de uma “fortaleza Europa” a partir de 1993, como anunciada no Ato Único Europeu (1986), bem como das dificuldades nas negociações para a liberalização do acesso a mercados na Rodada Uruguai e para a regulação de alguns setores no âmbito do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) (Almeida, 2001).

A Ata de Buenos Aires é importante não apenas por ter sacramentado o interesse de conformação do mercado comum bilateral e definido as suas principais diretrizes, mas também por ter reduzido para exíguos quatro anos os prazos previstos pelo Tratado de 1988 para a criação do espaço econômico comum (dez anos). Se o ritmo do processo de integração foi significativamente acelerado, tendo sido considerado por muitos como francamente irrealista, a natureza da integração planejada também foi profundamente alterada. Se o processo anterior era pautado por uma concepção “dirigista” e “flexível”, a integração arquitetada pelos governos de Carlos Menem (1989-1999) e Fernando Collor de Melo assume feições claramente livre-cambistas, passando a ser automático o desmantelamento das barreiras existentes.

O Tratado de Assunção, que cria o Mercosul, incorporando Uruguai e Paraguai, reproduz as diretrizes básicas definidas pelos acordos anteriores, garantindo a reciprocidade política e a igualdade de direitos e obrigações entre os quatro países-membros, a despeito de sua flagrante assimetria (Almeida, 1998 e 2001). Contudo, o multilateralismo implantado não ensejou em nenhum sentido, como demonstra Vaz, a “distribuição da capacidade de influência e de decisão no processo negociador”, prevalecendo as diretrizes acordadas por Brasil e Argentina (2002, p. 277). O Chile, dada a incompatibilidade do perfil linear de sua tarifa única e exclusiva (11%) com as bem mais elevadas médias tarifárias de Brasil e Argentina, opta por não ingressar no bloco sub-regional, passando a jogar as suas fichas em uma negociação comercial bilateral com os EUA, o qual, ao longo da década de 1990, exerce um jogo de sedução e adiamento pautado, entre outros fatores, pelo interesse de barrar a expansão e o fortalecimento do Mercosul.

Neste trabalho não nos interessa tanto o processo negociador que levou à implantação do Mercosul, nem a institucionalização dessas negociações no âmbito quadripartite. Cabe recordar, contudo, que o processo de negociações bilaterais entre Brasil e Argentina e a posterior incorporação dos outros dois sócios ao Mercosul sinalizam uma mudança clara em relação aos principais processos de integração ensaiados anteriormente na América Latina, como exemplificado pela Alalc e pela Aladi, na medida em que a integração deixa de ser uma questão puramente econômica, assumindo uma nítida conotação política (Vaz, 2000). Neste sentido, passa a ser crucial a ruptura

livre-cambista promovida no início dos governos Menem e Collor, justificada formalmente pelo objetivo de ampliar a competitividade externa da sub-região, por intermédio da criação e maximização de vantagens competitivas das economias dos países-membros. Vizentini qualifica essa ruptura de maneira incisiva: “uma integração de perfil desenvolvimentista foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal” (2001, p. 13).

Nos governos Alfonsín e Sarney, o planejamento da cooperação bilateral, para além de sua instrumentalização no processo de consolidação da democracia reconquistada, destacava os seguintes objetivos: buscar minimizar a crescente marginalização da América Latina no sistema internacional, através da formulação de respostas diplomáticas comuns aos desafios externos; a busca de complementaridade comercial; ensejar fluxos de desvio de comércio; e cooperação no âmbito tecnológico e em projetos específicos. Almejava-se, assim, a criação de mecanismos conjuntos de desenvolvimento industrial e tecnológico, sendo a abertura comercial pensada de forma gradual e equilibrada (Vizentini, 2001, p. 12).

Contudo, a despeito do viés livre-cambista dado posteriormente à integração e da sua perspectiva inicial de sustentáculo do projeto neoliberal de “modernização”, com o *impeachment* de Collor e a posse do presidente Itamar Franco, o Mercosul passa a encarnar com maior nitidez um caráter estratégico mais abrangente, sendo a integração pensada como capaz de “impor regras à globalização”, deixando de ser “apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira” (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 14). Para Mello, o Brasil teria sido o “único país da América Latina que, de alguma forma, resistiu a todas as iniciativas dos Estados Unidos para a região, mantendo os mesmos objetivos estabelecidos em 1990: assegurar a atuação conjunta do Mercosul para fortalecer seu poder de barganha nas negociações com Washington; evitar a defecção da Argentina; tentar alterar a natureza unilateral da proposta norte-americana; e impedir que o bloco sub-regional pudesse vir a ser diluído caso a área de livre comércio hemisférica fosse efetivamente deslanchada” (Mello, 2002, p. 2-3).

Paulo Roberto de Almeida (2001), analisando os dez anos de existência do Mercosul, sugere a possibilidade de se pensar a trajetória do bloco ao longo da década de 1990 em três etapas, quais sejam: (a) uma fase de transição,

prevista no próprio Tratado de Assunção, que se encerraria em 1994; (b) a conformação da união aduaneira, em 1995, que corresponderia, na realidade, a uma “segunda transição”, uma vez que foram sendo definidos espaços de “tempo adicional para que fossem completados os requisitos de uma zona de livre-comércio completo e de uma união aduaneira acabada” (p. 8); e (c) uma fase de crise política e econômica iniciada com a desvalorização da moeda brasileira, em janeiro de 1999, e com a ameaça subsequente de dolarização da Argentina (etapa de crise essa aguçada pela dramática deterioração da situação na Argentina a partir de 2002 e pela drástica redução dos fluxos comerciais intrabloco que se seguiu).

A primeira fase seria marcada, da perspectiva brasileira, não apenas pela grande relevância comercial assumida pela sub-região e pelo maior comprometimento com as negociações para que o Mercosul pudesse se transformar em uma união aduaneira, mas também pela ampliação do diálogo e da cooperação com os demais países da América Latina. Nesta segunda vertente, como se verá na próxima seção, destacam-se as iniciativas tomadas pelo Brasil no sentido de uma mais profunda articulação entre os países sul-americanos, através da Iniciativa Amazônica e da proposta de criação da Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana). Datam ainda do governo Itamar Franco: a adoção de medidas que poriam fim ao histórico distanciamento entre Brasil e Venezuela, através dos Acordos de Cooperação bilateral de 1993 e 1994; o acordo com a Bolívia regulando a compra de gás natural pelo Brasil e tratando da construção do gasoduto entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (1994); e a “tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana” (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 16). No que diz respeito à questão de Cuba, Franco buscou intensificar as relações entre os dois países e defendeu uma “política de mão estendida e não isolamento político e econômico”.

Porém, afirmar que o Mercosul passa, a partir da deposição de Collor, a ser instrumentalizado em estratégias de inserção internacional mais abrangentes não significa dizer que foram integralmente resgatados os objetivos definidos quando do estreitamento dos laços entre Brasil e Argentina durante os governos de Sarney e Alfonsín. A transformação do bloco em uma união aduaneira (imperfeita), em 1995, ilustra bem o ponto. Se a diplomacia bra-

sileira enxergava na união aduaneira um mecanismo capaz de fortalecer o poder de barganha do país nas negociações hemisféricas, sendo também elemento chave da estratégia/ambição brasileira de conquistar mais autonomia e uma maior projeção global, ao colocar o país “no mapa dos blocos internacionais” (Mello, 2002, p. 4), interpretações distintas têm sido suscitadas. Uma segunda perspectiva, que não exclui necessariamente a anterior, envolve a concepção de que, em um contexto de priorização da abertura econômica, a criação de uma união aduaneira seria parte de uma estratégia de *lock-in*, na medida em que a vinculação de reformas liberalizantes a acordos internacionais teria como objetivo, entre outros, barrar a possibilidade de retrocesso na implementação do modelo de desenvolvimento “extrovertido” (ver, entre outros, Mello, 2002, e Batista, 1994).

Ao processo de aprofundamento do bloco seguiram-se, a partir de 1995, renovadas iniciativas para o alargamento do Mercosul, que tiveram como objetivo aumentar o poder de barganha do Brasil no processo de conformação da Alca. Em 1996, Chile e Bolívia firmaram acordos de associação ao Mercosul (Venezuela e Equador também viriam a manifestar o seu interesse). Em 1998, Mercosul e Comunidade Andina (CAN) assinam um Acordo Quadro prevendo a criação de uma zona de livre comércio entre os blocos a partir de 2000. No que diz respeito à perspectiva de integração hemisférica, a estratégia brasileira envolveu, como já se viu, a busca do adiamento do início efetivo das negociações e o avanço das tratativas com a União Européia.

Mas, se a desvalorização do real em janeiro de 1999 marca o início da fase de crise política e econômica do bloco, as dificuldades já se anunciavam antes, dada a atração exercida pelo Nafta, notoriamente sobre a Argentina e o Chile, sempre cortejado pelo Mercosul, e o espectro da constituição da Alca. Outros fatores também turvavam o horizonte, emperrando a evolução do processo negociador da região: a crise financeira no México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998), os problemas domésticos como desemprego, as diferenças entre os regimes cambiais de Argentina e Brasil e a própria complexidade da agenda integracionista.

Aqui cabe recordar, ainda que de maneira sucinta, que, ao longo da década de 1990, Brasil e Argentina, mesmo sustentando conjuntamente o projeto Mercosul, mantiveram posições e estratégias internacionais claramente

divergentes. Essas divergências podem, *grosso modo*, ser sintetizadas da seguinte maneira: a postura de franco alinhamento da Argentina aos EUA, justificada pela concepção de “realismo periférico” que daria o sustentáculo para a política externa do governo Menem, e que pode ser sintetizada pela célebre menção do chanceler argentino Guido di Tella às *relaciones carnales* que o país cultivava com a potência do Norte. No caso do Brasil, destaca-se a pretensão, sempre vocalizada pela diplomacia, particularmente nos governos Franco e Cardoso, de fortalecimento da postura do país como um *global trader* e como *global player* (ideais esses que, para críticos mais ácidos, teriam se restringido ao âmbito da retórica).⁵

Estas divergências, somadas à resistência das autoridades brasileiras à maior institucionalização do Mercosul — por exemplo com a criação de instituições supranacionais —, funcionaram ao longo dos anos 1990 como elementos que fragilizaram uma mais eficaz instrumentalização do bloco sub-regional em favor dos interesses da diplomacia brasileira de usar o Mercosul como plataforma para garantir e ampliar o impacto do universalismo das estratégias de inserção internacional do país. Veiga chega mesmo a afirmar que a reticência e a falta de iniciativa do Brasil para a dinamização do aprofundamento da associação sub-regional teriam sido o principal fator explicativo para os resultados limitados do Mercosul (apud Mello, 2002). Para Mello (2002), tal postura era derivada, entre outros motivos, do cerceamento da autonomia do Ministério das Relações Exteriores, ocasionado pela priorização dada à estabilidade macroeconômica.

As divergências entre as estratégias de Brasil e Argentina e a própria postura brasileira não deixavam de minar a credibilidade do projeto integracionista do Cone Sul. Neste cenário, o aguçamento da crise econômica na Argentina, em finais da década, e o fato de as autoridades argentinas terem passado a responsabilizar a desvalorização do real pela crise azedariam as relações entre os dois países. Como resposta, foram ensaiadas diversas propostas para se “relançar” o Mercosul, ou seja, para a reconstrução de seu sentido estratégico comum. Mas, se a credibilidade do projeto sub-regional muitas vezes esteve à prova, assentado que era em bases que se mostravam frágeis quando eram considerados critérios outros que não aqueles relativos aos fluxos comerciais, o colapso da Argentina em 2002 suscitaria reações

igualmente divergentes. Por um lado, passa a haver uma maior sintonia entre determinados atores quanto à relevância do Mercosul, em um contexto inicial de recusa dos órgãos financeiros internacionais e dos EUA de “socorrerem” a Argentina, sintonia essa também pautada pela percepção de que o fim da convertibilidade do peso argentino implicava a eliminação de importante barreira para a convergência não só das estratégias internacionais dos dois países, mas também de suas políticas macroeconômicas. Por outro lado, não foram poucos aqueles que declaravam “morto” o bloco (em janeiro de 2002, o economista chileno Sebastian Edwards afirmava que o “Mercosul deveria ser limitado a uma competição de futebol” — in: Relnet, *Resenha Económica* 07/2002). Declarando o apoio e a solidariedade do Brasil à Argentina, em junho de 2002 Fernando Henrique Cardoso convocava uma reunião de ministros para a criação de um programa de ação capaz de “manter viva a chama” do bloco.

Na próxima seção, discutiremos de maneira mais sistemática a estratégia latino-americanista, ou melhor, sul-americanista, adotada pelo Brasil na década de 1990. Essa estratégia de fomento de uma maior integração entre os países da região, também de caráter marcadamente reativo, foi pautada pela concepção de que os fatores e eventos extra-regionais que davam forma à iniciativa brasileira influenciariam também as percepções e estratégias dos vizinhos, gerando incentivos para a cooperação. Contudo, o protagonismo assumido pelo Brasil não deixou de despertar em alguns países, notadamente a Argentina, um certo receio. Segundo Bernal-Meza, por exemplo, na Argentina o projeto brasileiro de criação da Alcsa era visto como “uma pretensão de fazer da América do Sul a sua própria Alca” (1998, p. 96).

O PLANO REGIONAL: O CURTO VERÃO DA AMÉRICA DO SUL PARA O BRASIL

A julgar pelos discursos do presidente da República e do ministro das Relações Exteriores em meados da década de 1990, assim como por alguns artigos posteriores de diplomatas brasileiros (ver, por exemplo, Lampreia, 1998 e Danese, 2001), o sucesso do Mercosul, a estabilização monetária interna e a presença diplomática em múltiplos fóruns multilaterais, regionais e bilate-

rais estavam tornando o Brasil um ator internacional “respeitado, vigoroso, ativo e grandioso”. O sucesso da estratégia de busca da “autonomia pela integração” seria evidente, para esses autores, considerando-se, por exemplo, o tratamento privilegiado concedido ao Brasil na crise financeira de 1998-1999, a boa acolhida dos governantes da América do Sul ao convite para a reunião de cúpula de Brasília em 2000 e as declarações de apoio à candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Deixando de lado os exageros retóricos e a autocomplacência com que os membros da equipe presidencial exaltavam o bom desempenho da política externa brasileira durante a presidência Fernando Henrique Cardoso,⁶ a tentativa brasileira de redefinir sua inserção internacional a partir do exercício de uma liderança regional consistente na América do Sul produziu resultados limitados ao final do período considerado (1985-2000). Sustentar plenamente tal afirmação obviamente demandaria muito mais evidências e argumentos do que é possível fornecer nessa seção, mas no mínimo ela serve para iniciar um debate sobre os resultados das iniciativas regionais de integração econômica e sobre o desempenho dos governos brasileiros da década de 1990 no âmbito da segurança regional.

Antes, porém, será necessário lembrar um pouco da *rationale* que levou ao abandono do conceito de “América Latina” em favor da ênfase no pertencimento sul-americano do país. Como vários outros aspectos da Constituição brasileira de 1988, o parágrafo único do Artigo 4º dos Princípios Fundamentais (“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”) logo se tornou um incômodo sintoma de terceiro-mundismo a ser eliminado segundo a nova ênfase liberal do discurso diplomático dos anos 1990. Em busca de um conceito mais “operacional” para a atuação na região, desde o governo Collor passou-se a denunciar a invenção do conceito de América Latina por Napoleão III quando de sua aventura imperial no México, propondo-se a concepção da América do Sul como a nossa “verdadeira” circunstância (Reis, 1997, p. 41).

Essa transição conceitual foi concluída no governo do presidente Itamar Franco, podendo ser sintetizada na breve trajetória que vai da chamada Iniciativa Amazônica, anunciada durante a VI Reunião de Cúpula do Grupo do

Rio, realizada em Buenos Aires em dezembro de 1992, até a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), igualmente anunciada durante uma reunião do Grupo do Rio, realizada em outubro de 1993 em Santiago do Chile.

Como foi mencionado no Ato 2 do *Intermezzo* que serve de introdução ao texto, a Iniciativa Amazônica visava basicamente a uma maior aproximação entre os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, nomeadamente Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em termos econômicos, a iniciativa brasileira correspondia a um primeiro esforço sistemático de complementação da estratégia de integração sub-regional representada pelo Mercosul. Afinal, revigorar o vetor norte de integração com os países setentrionais da América do Sul tornara-se premente num momento em que o Grupo Andino (PIB de US\$ 171 bilhões em 1991) e o Grupo dos Três (México, Colômbia e Venezuela) procuravam avançar o livre-comércio em seus próprios espaços sub-regionais diante dos ventos liberalizantes no comércio mundial. Além de potencial mercado para as exportações de bens industrializados brasileiros, no começo da década de 1990 já se estimava que um novo ciclo de crescimento da economia brasileira demandaria importações e parcerias para um melhor aproveitamento do potencial energético dos países andinos e da fronteira norte, desde gás peruano e boliviano até o petróleo venezuelano e equatoriano, passando pelo carvão colombiano (Vizentini, 1996).

A segunda motivação básica da Iniciativa Amazônica de 1992 foi mais diretamente política, na medida em que a coordenação de posições sobre a Bacia Amazônica (7,2 milhões de quilômetros quadrados) na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio-92) se impunha como necessidade, uma vez que o Brasil abarca “apenas” 60% dos ecossistemas amazônicos, sendo o restante distribuído por outros oito países da região. Embora substituída no ano seguinte pela proposta de constituição da Alcsa, a Iniciativa Amazônica teve pelo menos duas conseqüências positivas ao longo da década de 1990. Em primeiro lugar, criou condições para a formulação de diversos projetos de integração física com os países vizinhos, os quais ainda hoje estruturam a política territorial brasileira na região Norte. Em segundo lugar, resgatou o Tratado de Cooperação Amazônica do limbo, culminando

em 1998 na sua transformação em organização com personalidade jurídica internacional e uma secretaria permanente sediada em Brasília (Montenegro, 2000, e Ministério das Relações Exteriores, 1998).

No caso da Alcsa, a proposta brasileira previa a convergência paulatina dos países envolvidos em acordos sub-regionais do Mercosul, Iniciativa Amazônica, Pacto Andino e negociações bilaterais (especialmente o Chile) na direção de uma zona de livre comércio plena num prazo de dez anos. Segundo Flavia Mello (2000b, p. 135-143), quando o chanceler Celso Amorim formalizou a proposta de criação da Alcsa, na reunião do Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi), em fevereiro de 1994, ficou acertado que as negociações seriam conduzidas no âmbito da Aladi e que as reduções de tarifas seriam lineares, automáticas e progressivas, devendo abarcar cerca de 80% do comércio intra-regional, embora pudessem se dar em ritmos diferenciados, dependendo dos níveis de desenvolvimento e das particularidades dos intercâmbios dos países envolvidos.

Do ponto de vista do governo brasileiro, a proposta de criação da Alcsa era uma resposta direta à percepção de que a Iniciativa das Américas do presidente americano George Bush e o North American Free Trade Agreement (Nafta) exerciam uma forte atração sobre países importantes da região, principalmente Argentina, mas também Chile, Colômbia e outros mercados potenciais cujo aproveitamento dependia de uma política ativa desde Brasília. Dando o México como perdido, ao menos temporariamente, em função de sua adesão ao Nafta, a operacionalização de um novo conceito de pertencimento sul-americano através da Alcsa permitiria ao Brasil aprofundar os laços com a Argentina, no vetor sul, e com a Venezuela, no vetor norte, numa manobra de consolidação regional concebida pela diplomacia brasileira para garantir uma “reserva de autonomia” ao país.

Entretanto, diversos tipos de problemas comprometeriam quase de saída a viabilidade da proposta. O próprio anúncio da Alcsa, na reunião do Grupo do Rio, feito sem prévia consulta aos parceiros do Mercosul, quando o bloco já negociava sua transformação numa união aduaneira a partir de janeiro de 1995, irritou os parceiros sub-regionais e levou o Uruguai a forçar a suspensão das negociações sobre a Tarifa Externa Comum (TEC). Con-

tudo, as incertezas quanto à forma de inserção dos demais países da Aladi foram finalmente superadas e os países membros do Mercosul concordaram com a proposta brasileira de estabelecer as preferências tarifárias em bloco. Porém, o “unilateralismo da iniciativa brasileira já demonstrava que a nova prioridade conferida ao objetivo da expansão de suas relações com a América do Sul poderia vir a colocar em segundo plano o objetivo de garantir a coesão do agrupamento sub-regional já formado” (Mello, 2000b, p. 140).

Em vez de aprofundar e fortalecer suas parceiras na região, Brasília tentou superar a insegurança dos países vizinhos em relação ao seu unilateralismo através de um discurso diplomático sobre a “iniciativa sem pretensões de liderança por parte do Brasil”, questão essa que perpassa os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Contudo, o país não conseguiu dissipar os velhos fantasmas do “subimperialismo” brasileiro, não tendo, tampouco, conseguido exercer de fato uma liderança percebida como necessária por boa parte dos governos e povos da região. Obviamente isso não é suficiente para explicar o fracasso e o rápido abandono por parte do Brasil da proposta de constituição da Alcsa, mas trata-se de problema real no relacionamento com os países vizinhos, vício sempre transformado em virtude pela diplomacia brasileira através de sua valorização da “manutenção dos graus de liberdade” decorrentes da baixa institucionalização dos arranjos cooperativos e do não engajamento em situações conflitivas (Pinheiro, 2000).

Talvez a percepção desse tipo de problema fosse mesmo difícil em 1994-1995, quando a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso por uma ampla coalizão de centro-direita e o sucesso inicial do programa de estabilização monetária baseada na âncora cambial garantiam crescimento econômico para o Brasil e tornavam atrativo o Mercosul, a despeito das dificuldades no relacionamento político com a Argentina de Menem. De fato, para os objetivos finais de constituição plena da Alcsa até 2005, pareciam indicadores promissores tanto a disposição manifestada pela Bolívia e pelo Chile de se associarem ao Mercosul quanto os primeiros ensaios de aproximação entre Mercosul e União Européia.

Assim, a explicação mais elementar para o abandono de quaisquer referências à área de livre comércio sul-americana no discurso diplomático brasileiro depois de 1995-1996 envolve, de um lado, a escolha tácita do governo

brasileiro por negociações que, no limite, seriam bilaterais e, de outro lado, os desdobramentos do anúncio feito pelo governo Clinton na Reunião de Cúpula Hemisférica, realizada em Miami em dezembro de 1994, de que os Estados Unidos pretendiam aprofundar as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) até 2005. Com uma diplomacia agressiva, a força atrativa de uma economia que crescia a taxas bastante altas para um país desenvolvido e déficits comerciais de centenas de bilhões de dólares ao ano, Washington aos poucos logrou neutralizar a iniciativa sul-americana do Brasil. Como semelhante atração era exercida pela União Européia, estratégias “individualizadas” de negociação em múltiplos arranjos liberalizantes, tais como praticadas pelo México e pelo Chile, começaram a parecer mais bem sucedidas do que o alinhamento da Argentina, o bolivarianismo pragmático do Brasil ou, mais ao final do período, o bolivarianismo ideológico da Venezuela. As dificuldades na negociação em bloco entre o Mercosul e a Comunidade Andina entre 1995 e 1999 formam um dramático contraste com a rapidez — menos de dois meses — com que o Brasil negociou seu próprio acordo com a Comunidade Andina em 1999, reforçando exemplos anteriores, como o da própria Argentina, que em 1997 decidira renegociar individualmente suas preferências tarifárias com o México (Mello, 2000b, p. 189).

Nesse sentido, não foi apenas o Mercosul que se viu crescentemente enfraquecido como mecanismo de coordenação sub-regional de políticas de integração econômica e liberalização comercial nos últimos anos da década de 1990, mas sim todos os arranjos desse tipo no continente (Mercosul, Comunidade Andina, Grupo dos Três, Mercado Comum Centro-Americano, Caricom e, com especificidades, o próprio Nafta).⁷

Obviamente, além da tardia opção brasileira pela ação individual e da crescente assertividade dos Estados Unidos em sua tentativa de “disciplinar” o hemisfério, um terceiro elemento importante na desconstituição — ao menos temporária — da América do Sul como ator internacional relevante sob a liderança do Brasil foi a profunda crise econômica e social que se propagou em ondas a partir das crises financeiras de 1997-1999, colocando em xeque os modelos de estabilização monetária sem crescimento sustentado da renda *per capita* e do PIB na região. Inicialmente mais grave na região andina e na América Central, a crise atinge fortemente todos os países latino-ameri-

canos ao final da década, sendo que em muitos casos veio acompanhada de séria instabilidade institucional e política (Carrillo, 2001).

Nesse contexto de dificuldades crescentes, como explicar o otimismo do governo brasileiro diante da Reunião de Cúpula da América do Sul, convocada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para Brasília em setembro de 2000?

Além de ocorrer num ano de relativa melhoria da situação econômica brasileira, após o choque da desvalorização cambial de 1998-1999, a Cúpula refletiu também o momento propício de “relançamento” do Mercosul com base na chamada Declaração de Buenos Aires de abril de 2000, através da qual Brasil e Argentina concordavam em retirar suas disputas da Organização Mundial do Comércio (OMC), reforçavam o acordo automotivo de março, fixavam prazos para a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) de bens de capital e insumos e iniciavam medidas de coordenação macroeconômica. Nesse sentido, a primeira cúpula presidencial da história da América do Sul poderia até ser parte de uma estratégia de ampliação e aprofundamento da integração econômica no plano regional, mas como o foco da reunião foi predominantemente político, centrado no tema da democracia e do diálogo regional, seu saldo mais concreto e duradouro foi a discussão dos projetos de integração física entre os países da região, que necessitariam de investimentos de 12 bilhões de dólares, segundo um estudo de 1995 conduzido pelo BID.⁸

Sintoma dos tempos e das escolhas realizadas na década de 1990, a Cúpula da América do Sul foi marcada pela reiteração de que o Brasil não pretende exercer a liderança no subcontinente, o que talvez explique por que ela contribuiu tão pouco para fortalecer a posição do Brasil na III Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001, quando ficaram ainda mais evidentes os conflitos de interesse entre o Brasil e os Estados Unidos no que diz respeito ao ritmo e aos resultados substantivos das negociações para a formação da Alca, ficando também mais explícitas as fragilidades da posição brasileira.⁹

Nos últimos dois anos do governo Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) foi ficando cada vez mais evidente que a diplomacia brasileira para a América do Sul era plena de gestos e intenções (muitas vezes excessivamente

sutis para serem compreendidos mesmo pelos seus aliados mais próximos), mas impotente do ponto de vista da capacidade econômica e militar do governo federal de sustentar compromissos pragmáticos com os países vizinhos. A agenda de segurança, por exemplo, cada vez mais marcada pela regionalização *de facto* do conflito colombiano e pela pressão dos Estados Unidos para a securitização integrada do combate ao narcotráfico, terrorismo, insurgências e crime organizado, esbarrou na ausência de uma política brasileira de defesa nacional minimamente integrada e compatível com a manutenção da capacidade combatente de suas forças armadas, reduzindo a relevância do Brasil nas situações em que ele não pode ser apenas o facilitador de um processo de paz já em andamento, como no caso do conflito entre Peru e Equador em 1995-1998.¹⁰

Assim, se a capacidade efetiva do Brasil de exercer um maior protagonismo regional acabou se mostrando mais limitada do que o idealizado, as estratégias de integração sub-regional e sul-americana capitaneadas pelo país, ponto central de sua política externa e simultaneamente elemento catalisador e produto esperado da liderança regional articulada, também parecem não ter redundado nos sucessos almejados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o bolivarismo dos antigos, como visto na introdução deste ensaio, apesar de cogitar a “proteção” externa de uma grande potência, guarda um certo paralelismo com a “liberdade dos antigos”, como definida por Benjamin Constant, no sentido de uma mais significativa participação dos indivíduos (ou Estados, para ajustarmos a metáfora à nossa análise) na gestão cotidiana dos assuntos comuns, as discussões precedentes parecem indicar que a ressurgência e/ou aprofundamento dos projetos integracionistas na América Latina na década de 1990 se deu sob a égide do pragmatismo. O bolivarismo apregoado pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, de viés acentuadamente ideológico e antinorte-americano, permaneceu isolado, tendo encontrado respaldo apenas em Cuba. Contudo, é importante recordarmos aqui que a Iniciativa para as Américas de George Bush, que inicialmente encon-

trou forte resistência nos próprios Estados Unidos, em função do impacto interno fragmentador do processo de ratificação do Nafta, foi acolhida de maneira entusiástica pelos países latino-americanos, sendo exceções apenas Cuba, o México, já incluído pelo Nafta, e o Brasil (Albuquerque, 2001).

Se no início do século XXI o destino do bolivarismo “pragmático” dos modernos talvez pareça similar ao do bolivarismo utópico dos antigos, qual seja, a fragmentação e a prevalência dos interesses particulares, de um outro ângulo, resgatando a necessidade de se analisar as relações do Brasil com a América Latina sempre em contraponto com as estratégias/interesses norte-americanos, ou seja, como relações triangulares, parece correto notarmos que, nos anos 1990, o neopan-americanismo corporificado pelo Nafta e pela Alca suscitou respostas mais positivas e constantes entre os latino-americanos do que as iniciativas oriundas do Sul, inequivocamente capitaneadas pelo Brasil. Neste sentido, a baixa repercussão regional do “chavismo” apenas ilustra o ponto.

Note-se, contudo, que por cautela e prevenção quanto à imagem/estigma do Brasil como *outsider*, ou como “meio-irmão”, e/ou para não evocar os temores do “subimperialismo” que o país suscitava nos vizinhos em décadas anteriores, as autoridades brasileiras sempre foram discretas e evitaram se apropriar do poder de agregação simbólica de heróis alheios, evitando sublinhar o viés bolivarista de suas estratégias. O governo equatoriano, contudo, demonstrou não necessitar de tanta cautela ao convocar para o dia 26 de julho de 2002 uma cúpula, a segunda, dos presidentes sul-americanos.

A chamada *Cumbre de Guayaquil*, agendada para que a Comunidade Andina (CAN) e o Mercosul pudessem tentar superar os impasses de seu processo de aproximação, seria realizada no dia e na cidade em que, 180 anos antes, se encontraram pela única vez os libertadores Simón Bolívar e José de San Martín. CAN e Mercosul deveriam, segundo o ministro das Relações Exteriores do Equador, “*competir juntos, según los ideales de unión y libertad que propugnaron Bolívar y San Martín*” (in Relnet, Relatório Especial 33/2002). Tal iniciativa, acionando mecanismos simbólicos muito mais abrangentes e significativos que aqueles instrumentalizados pela Venezuela, guarda uma ironia talvez reveladora, que ressalta o viés retórico da proposta, uma vez que parte de um país que adotou a dolarização de sua economia.

Se o bolivarismo ideológico de Chávez e o retórico do Equador mostram-se tão débeis, resta-nos questionar o suposto pragmatismo das iniciativas brasileiras, que ao longo da década de 1990 se mostraram incapazes de evidenciar e instrumentalizar a solidariedade regional e de servir de contraponto efetivo ao neopan-americanismo.¹¹

No começo do século XXI, a política brasileira para a América Latina parece, assim, demandar uma profunda revisão, não apenas em função da limitação de suas realizações e de suas debilidades intrínsecas, mas também e decisivamente porque o contexto internacional muda profundamente depois dos atentados terroristas nos Estados Unidos, em setembro de 2001, da campanha global antiterrorista que se seguiu e dos efeitos da recessão e do recrudescimento do protecionismo nos países mais desenvolvidos.

Alentados por sua nova “missão global”, os EUA de Bush filho parecem ter perdido o pudor em demonstrar o unilateralismo de suas iniciativas, não aderindo ao Protocolo de Quioto, rompendo o Tratado de Mísseis Antibalísticos e acentuando o protecionismo de sua economia, por exemplo pela criação de salvaguardas que restringem a importação de aço, pela adoção de uma nova legislação que amplia de maneira significativa os subsídios à agricultura e pela restritíssima autorização Trade Promotion Authority (TPA) dada pelo Congresso para que o presidente norte-americano possa firmar acordos comerciais internacionais. Se a exacerbação do protecionismo dos EUA tem grande reverberação no comércio mundial, quando muito pelo exemplo e pela disparidade com o seu tradicional discurso livre-cambista, a nova conjuntura parece trazer renovados (e ambíguos) alentos à estratégia bolivarista brasileira.

Em maio de 2002, Fernando Henrique Cardoso afirmava, na abertura de um encontro da Iirsa (Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul), fórum que reunia empresários e representantes dos governos de 12 países sul-americanos para discutir a integração da infra-estrutura regional: “existe uma certa revivescência de tendências protecionistas e nós devemos responder a elas com uma intensificação da inter-relação de nossa própria região”. O tom, contudo, era bem menos ambicioso que em pronunciamentos anteriores: “talvez hoje seja mais fácil acertos [sic] que digam respeito à integração física do que os tratados comerciais, que são tão complexos”.¹²

Esta postura mais cautelosa (ou desiludida), que contrasta tão fortemente com a afirmação do chanceler brasileiro em 1994, de que “estamos condenados à grandeza” (Celso Amorim, apud Mello, 2000b, p.142), talvez não denote o objetivo de adotar uma postura de menor protagonismo regional, mas parece sinalizar a incorporação de uma atitude mais realista, posto que o que era pragmatismo segundo a ótica brasileira demonstrou não ter encontrado na região o respaldo esperado. Essa nova postura parece ser confirmada por aquilo que Albuquerque considerou a “maior mudança ocorrida em nossa política externa nos últimos vinte anos” (2001, p. 18), qual seja, a diluição da posição voluntariosa e soberba acerca da integração hemisférica, segundo a qual, na já célebre frase de Celso Lafer, o Mercosul seria um destino, ao passo que a Alca seria apenas uma opção. Essa mudança, oficializada pela intervenção do presidente Cardoso na III Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001, seria de abandono de uma postura de desqualificação e veto em relação à Alca, com a adoção de uma “posição de participação conflituosa”, a qual seria o resultado de uma mudança nas percepções dos próprios atores domésticos. A mudança seria decorrente, também, da idéia de que a Alca,

... de patinho feio e candidata a “lanterninha” dos exercícios de negociações em que o Brasil se veio envolvendo nos últimos vinte anos — ATI/OMC, Mercosul, Mercosul/UE, Mercosul/parceiros da Aladi — revelou-se o único que restou sobre a mesa. De fato, entre 2000 e 2001, a Rodada do Milênio abortou, o Mercosul passou a marcar passo, senão a retroceder, as negociações com a Comunidade Andina empacaram por falta de consenso entre os parceiros do Mercosul e, com a UE, até recentemente, por falta de flexibilidade na questão da Política Agrícola Comum (Albuquerque, 2001, p. 18).

Na virada do século, estavam debilitadas as vertentes latino-americanistas do regionalismo continental, e a peça-chave da estratégia brasileira, o Mercosul, defrontava-se, dada a “deterioração de seus instrumentos e de sua imagem”, com a perspectiva de cair paulatinamente na irrelevância, em um processo de “aladificação” do bloco, como denominado por Felix Peña, ou de se diluir em face da eventual conformação da integração hemisférica (apud Souto

Maior, 2002). Ainda que, de uma perspectiva mais abrangente acerca das estratégias globais dos EUA pós-11 de setembro, seja factível questionar a prioridade conferida pelo país à Alca e as limitações dos instrumentos dados ao presidente Bush filho para efetivamente concretizá-la, o balanço da década de 1990 parece mostrar que, pelos motivos já discutidos, o neopan-americanismo rompe o novo século como estratégia regionalista continental preponderante (ressalte-se, ainda, que tem sido freqüente na região a denúncia de uma política deliberada dos EUA de isolamento do Brasil e de busca de “balcanização” da América Latina).

Se na década de 1970 o Brasil era o *key country* da política norte-americana para a América do Sul, posto que supostamente encarregado de preservar a ordem e a estabilidade da *Pax Americana* na região (Ricupero, 1995), a estratégia dual adotada pela Argentina durante a era Menem, de alinhamento aos EUA e fomento ao Mercosul, também pode ser interpretada como de corte à posição de *key country*. Contudo, se vários outros países sul-americanos, ainda que não pleiteando papel de liderança sub-regional, deixaram-se magnetizar pela vertente neopan-americanista, o México, sem fazer alarde de sua posição, mas adotando uma estratégia também dual, de integração ao Nafta e de grande articulador de acordos bilaterais não apenas com países e blocos da região, parece iniciar o novo século, se não como *key country* declarado ou como mediador oficial das relações dos EUA com a América Latina, pelo menos como modelo a ser emulado pelos demais países da região.¹³

Não parece pertinente especularmos aqui sobre os desdobramentos futuros deste intrincado e volátil processo de entrelaçamento entre as vertentes latino-americanistas e neopan-americanistas do regionalismo continental. Talvez possamos apenas, para finalizar, expressar o temor de que tais desdobramentos possam tornar adequado o resgate de uma expressão cunhada por Simon Bolívar para denominar a fugaz “primeira República” venezuelana: *Pátria Boba*. Se até a primeira tentativa de libertação do jugo colonial poderia ser denominada de *boba* por Bolívar, que acalentou ideais bem mais ambiciosos, também Benjamin Constant, um reconhecido apologista do liberalismo (e que uma vez chamou Bolívar de “usurpador mantido no poder a ferro e fogo” — apud Ludwig, 1943, p. 296), alertava os seus leitores/ouvintes, no célebre ensaio já mencionado, quanto a um

perigo similar: “O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político” (Constant, 1985, p. 23).

(A redação deste ensaio foi finalizada em julho de 2002.)

NOTAS

1. O regionalismo que havia prevalecido na América Latina até a década de 1980, pensado como mecanismo para a ampliação dos mercados nacionais e, portanto, como auxiliar do processo de desenvolvimento por substituição de importações, é muitas vezes classificado como “fechado”. Segundo definição da Cepal, “regionalismo aberto” é “um processo de crescente interdependência econômica no nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de constituir, na medida do possível, um cimento para uma economia internacional mais aberta e transparente” (Rosenthal, 1995, p. 49). Em outras palavras, trata-se da “passagem de um regionalismo autocentrado para o regionalismo associado à abertura e às reformas econômicas domésticas” (Vaz, 2002, p. 106).
2. Os acordos entre países são usualmente classificados segundo o objeto negociado. Seriam “acordos de primeira geração” aqueles “centrados principalmente na eliminação de restrições ao movimento de bens (preferências comerciais), enquanto os ‘acordos de segunda geração’ consideram não apenas concessões comerciais, mas também a redução de barreiras em outras áreas, como procedimentos comuns para compras governamentais, direito de propriedade e administração de políticas de concorrência” (Baumann, 2001, p. 457).
3. Mesmo mostrando-se resistente às rotulações, Luiz Felipe Lampreia (1994-2001), ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique, afirma ser possível resumir o sentido principal da política externa de Cardoso na busca de “autonomia pela integração” (Lampreia, 1999, p. 89). Tal denominação é pertinente por sugerir uma linha de continuidade, ao indicar a suposta manutenção de uma certa distância do país em relação aos EUA, e por abarcar tanto a mudança, no sentido de uma adesão mais plena às normas e regimes internacionais, como os esforços de integração sub-regional e sul-americana (Mello, 2000a). Cabe observar, porém, que desde meados dos anos 1970 a diplomacia brasileira se orientava para novos e diversificados eixos de relacionamento sul-norte, sul-leste e sul-sul (Vizentini, 1999). Nesse sentido, há que se ter cuidado com a caracterização do suposto “isolacionismo” da orientação diplomática anterior a 1990.

4. Dados da secretaria-geral da Aladi mostram que, na década de 1990, o comércio intra-Mercosul cresceu 336%, passando de US\$ 4,1 bilhões em 1990, ou seja, no ano anterior à criação do bloco, para US\$ 18,2 bilhões em 2000, depois de ter atingido um pico de US\$ 20,5 bilhões em 1997 (apud Vaz, 2001, p. 44).
5. Segundo Aldo Ferrer, quatro “pecados originais” comprometeriam as relações entre Argentina e Brasil, “impedindo o impulso centrípeto da geografia e restringindo a fronteira da integração bilateral, do Mercosul e da América do Sul”: a vulnerabilidade externa, o “mal-estar social”, as assimetrias nas estratégias nacionais de desenvolvimento e a crise ideológica diante da globalização (2000, p. 8).
6. Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem do então chanceler Celso Lafer: “O presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1995-1998) — valendo-se do que os gregos qualificavam de ‘anquinoia’, a agilidade e a rapidez da inteligência — conferiu nova e mais consistente racionalidade ao processo de reordenação da agenda” (Lafer, 2001, p. 115).
7. Um balanço das dificuldades do multilateralismo na América Latina dos anos 1990 encontra-se em Rojas (2000). Para uma visão de conjunto da política externa dos países da região, ver Muñoz & Tulchin, 1996, Mace & Thèrien, (1996), e, comentando ambos os livros, Hey, (1998).
8. Segundo Costa (1999, p. 7-8), desta agenda fazem parte, entre outros projetos, a “padronização das nove conexões ferroviárias já existentes (Argentina-Chile, Argentina-Bolívia, Argentina-Paraguai, Argentina-Brasil, Argentina-Uruguai, Uruguai-Brasil, Brasil-Bolívia, Bolívia-Chile e Bolívia-Peru), a conclusão da rodovia do Mercosul entre São Paulo e Buenos Aires, a construção de um túnel ferroviário de média altitude entre Mendoza e Santiago, a ligação rodoferroviária entre Santos e Antofagasta, a hidrovía Paraguai-Paraná, a ligação rodoviária entre Rio Branco no Acre e o porto de Ilo no Peru, o eixo flúvio-rodoviário entre Manaus e Quito, envolvendo os rios Solimões e Putumayo, e a manutenção da rodovia (já concluída) entre Manaus e Caracas.”
9. Sobre as relações entre Estados Unidos e Brasil, ver Ricupero (1995), e Lima & Hirst (1997).
10. Sobre o papel do Brasil na mediação do acordo de paz que encerrou a guerra do Cenepa, ver Herz & Nogueira, (2001). Uma crítica da passividade da posição brasileira diante do conflito na Colômbia é esboçada em Cepik, (2002). Para uma avaliação crítica sistemática da política de defesa do Brasil, ver Proença Jr. & Diniz (1998). Para uma discussão mais abrangente da nova agenda de segurança na América Latina pós-Guerra Fria, em particular para uma avaliação sobre a fragilidade analítica e moral da ilusão institucionalista liberal sobre a possibilidade de solução dos problemas exclusivamente através da adesão aos regimes internacionais tais como o Tratado de Não-Proliferação (TNP) e o Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis (MTCR), ver Hurrell, (1998), e Desch (1998).
11. No que diz respeito à categorização utilizada neste ensaio dos regionalismos ensaiados no continente, vale recordar que alguns autores empregam terminologias similares

- ao tratar das mesmas questões: Vázquez (2000) utiliza os termos “neobolivarismo” e “neo-panamericanismo”; e Souto Maior (1996) refere-se a duas vertentes do regionalismo continental: a latino-americanista e a pan-americanista.
12. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 27/5/2002.
13. Em meados de 2002, o chanceler mexicano Jorge Castañeda definiu a política externa do país de “bilateralismo multilateral”. Cabe notar, contudo, que, se o governo de Vicente Fox, — ex-presidente da Coca-Cola no México que depois de setenta anos alijou do poder o Partido Revolucionário Institucional (PRI) — passa a reconhecer oficialmente os EUA como potência hegemônica, parece clara a linha de continuidade na política externa mexicana, pelo menos desde o início da década de 1990 (apud *Folha de S. Paulo*, 29-06-2002, p. A4).

BIBLIOGRAFIA

- Aladi. 2002. Brasil: Comércio exterior global em janeiro-março 2001 e 2000. Montevideu: Aladi.
- Albuquerque, José Augusto G. 2001. “A Alca na política externa brasileira”. *Política Externa*, v. 10, n. 2.
- Aleixo, José Carlos Brandi. 2000. “O Brasil e o Congresso Anfictônico do Panamá”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n.2.
- Almeida, Paulo Roberto de. 2001. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. Mimeo.
- . 1998. *Mercosul: Fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr.
- Arbilla, José María. 2000. “Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994)”. *Contexto Internacional*, v. 22, n.2.
- Batista, Paulo Nogueira. 1994. “O Mercosul e os interesses do Brasil”. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 21.
- . 1993. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. *Política Externa*, v. 1, n. 4.
- Barbosa, Rubens. 1996. “O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)”. In Albuquerque, J. A. Guillon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1960)*. Vol. 2 (Diplomacia para o desenvolvimento). São Paulo, Nupri-USP/Cultura Editores Associados.
- Baumann, Renato. 2001. “A geopolítica da integração na América Latina. Uma perspectiva sul-americana”. In Lima, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez.
- Bellotto, Manoel L.; Corrêa, Anna Maria. 1983. “Bolívar e a luta pela independência da América: ação e pensamento político”. In Idem (orgs.). *Simón Bolívar: política*. São Paulo: Ática.
- Bernal-Meza. 1998. “As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, n. 1.
- Borges, Bruno de Moura. 2001. “O Brasil no Grupo do Rio: dilemas e perspectivas”. Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, out. 2001.
- Carrillo, Fernando Floréz (org.). 2001. *Democracia en Déficit: Gobernalidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington-D.C.: BID.
- Cepal. 2002. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Santiago: Cepal.
- Cepik, Marco. 2002. “Brasil y el Plan Colombia: notas sobre ‘ajenamiento’ y diplomacia presidencial”. *Conjuntura Política*, n. 33, abr. 2002.
- Cervo, Amado Luiz. 2000. “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 43, n. 2.
- Constant, Benjamin. 1985. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”. *Filosofia Política*, n. 2.
- Costa, Wanderley Messias. 1999. “Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana”. Trabalho apresentado na Conferência Internacional sobre a mazônia como Tema de Política Internacional e de Segurança Humana, Campinas (SP), set. 1999.
- Danese, Sérgio. 2001. “Brasil e América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência”. *Política Externa*, v. 9, n. 4.
- Desch, Michael. 1998. “¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la Guerra Fría?: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad”. In Domínguez, Jorge (org.). *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Wilson Center-Flacso Chile.
- Doratioto, Francisco. 1994. *Espaços nacionais na América Latina: Da utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo: Brasiliense.
- Ferreira, Oliveiros S. 2001. *A crise da política externa: Autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Revan.
- Ferrer, Aldo. 2000. “A relação Argentina-Brasil no contexto do Mercosul e a integração sul-americana”. *Política Externa*, v. 9, n. 2.
- Herz, Monica; Nogueira, João Pontes. 2001. *O Processo de Mediação do Conflito entre o Peru e o Equador*. Trabalho apresentado no XXV Encontro da Anpocs, Seminário Temático: A Inserção Internacional do Brasil: Balanço dos Anos 90 e Perspectivas Futuras. Caxambu, Out. 2001.
- Hey, Jeanne A. K. 1998. “Is There a Latin American Foreign Policy?”. *Mershon International Studies Review*, n. 42.
- Hirst, Monica; Pinheiro, Letícia. 1995. “A política externa do Brasil em dois tempos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n. 1.
- Hurrell, Andrew. 1998. “Security in Latin America”. *International Affairs*, v. 74, n. 3.
- Lafer, Celso. 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

- Lafer, Celso; Fonseca Júnior, Gelson. 1994. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões)". In Fonseca Jr., G.; Castro, S.H.N. (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*, vol. 1. São Paulo: Paz e Terra/IPRI.
- Lampreia, Luiz Felipe. 1999. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda.
- . 1998. "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, n. 2.
- Lessa, Antônio Carlos. 1998. "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, número especial 40 anos.
- Lima, Marcos Costa. 2001. *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2.
- Lima, Maria Regina Soares de. 1994. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2.
- Lima, Maria Regina Soares de; Hirst, Mônica. 1997. "Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa". In Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sergio H. N. (orgs.). *Temas de política externa II*. São Paulo: Funag/ IPRI/ Paz e Terra.
- Ludwig, Emil. 1943. *Bolívar, cavaleiro da glória e da liberdade*. Porto Alegre: Globo.
- Mace, Gordon; Thérien, Philippe (orgs.). 1996. *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.
- Mello, Flavia de Campos. 2002. "A política externa brasileira e os blocos internacionais". *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 2.
- . 2000a. "Diretrizes da redefinição da política externa brasileira na década de 90". Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da Anpocs, Petrópolis, out. 2000.
- . 2000b. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de doutorado em ciência política — USP, São Paulo.
- Ministério das Relações Exteriores. 1998. *Informação n. 453: Assinado protocolo de emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)*. Brasília: MRE.
- . 2000. *Comunicado de Brasília da I Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília: MRE.
- Montenegro, Manuel. 2000. "Política externa e cooperação amazônica: a negociação do Tratado de Cooperação Amazônica". In Albuquerque, J. A. Guillon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol. 4: Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Nupri-USP/Annablume.
- Muñoz, Heraldo; Tulchin, Joseph (orgs.). 1996. *Latin American Nations in World Politics*. Boulder-CO: Westview Press.
- Pinheiro, Letícia. 2000. "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea". *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2.

- Proença Jr., Domício; Diniz, Eugênio. 1998. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, UnB.
- Reis, Fernando Guimarães. 1997. "O Brasil e a América Latina". In Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sergio H.N. (orgs.). *Temas de Política Externa II*. São Paulo: Funag/ IPRI/ Paz e Terra.
- Ricupero, Rubens. 1995. "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular". In —. *Visões do Brasil. Ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- Rojas, Francisco A. (org.). 2000. *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Santiago: Flasco-CL/Nueva Sociedad.
- Rosenthal, Gert. 1995. "El regionalismo abierto en la Cepal". *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 26.
- Sabbatini, Rodrigo. 2001. "Multilateralismo, regionalismo e o Mercosul". *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 1.
- Santos, Norma Breda dos. 1998. "Cinqüenta anos de OEA: o que comemorar?" *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, n. 2.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2000. "Brasil e Argentina nos anos 90: uma década de política externa". Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da Anpocs. Petrópolis, out. 2000.
- Silva, Alexandra de Mello e. 1995. "O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea". *Estudos Históricos*, v. 8, n. 15.
- Souto Maior, Luiz A.P. 2002. "Mercosul: hora de acertar os ponteiros?" *Carta Internacional*, ano X, n. 107/108.
- . 1996. "América Latina: o regionalismo continental revisitado". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 39, n. 2.
- Vaz, Alcides da Costa. 2002. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.
- . 2001. "Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, n. 1.
- . 2000. "Integração econômica regional na América Latina: experiências e perspectivas". *Relações Internacionais e desenvolvimento regional*, Brasília: Universa.
- Vázquez, Marta G. Loza. 2000. "El integracionismo em América Latina: neobolivarismo y neopanamericanismo". Trabalho apresentado no XXII Congresso Internacional da Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami.
- Vizentini, Paulo. 2001. "Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA". *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v. 29, n. 1.
- . 1999. "O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases". *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 20, n. 1.
- . 1996. "Venezuela e Brasil na Política Internacional: Cooperação Bilateral e Inserção Mundial". *Contexto Internacional*, v. 18, n. 1.