

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**LETÍCIA DI MAIO TANCREDI**

**CRISE E POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DAS INFLEXÕES NA POLÍTICA  
DE FHC PARA A AMÉRICA DO SUL (1995-2002)**

**Porto Alegre**

**2016**

**LETÍCIA DI MAIO TANCREDI**

**CRISE E POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DAS INFLEXÕES NA POLÍTICA  
DE FHC PARA A AMÉRICA DO SUL (1995-2002)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2016**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Tancredi, Leticia Di Maio  
CRISE E POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DAS  
INFLEXÕES NA POLÍTICA DE FHC PARA A AMÉRICA DO SUL  
(1995-2002) / Leticia Di Maio Tancredi. -- 2016.  
84 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Crise. 2. Política Externa Brasileira. 3.  
Cardoso. 4. Integração Regional. 5. América do Sul.  
I. da Silva, André Luiz Reis, orient. II. Título.

**LETÍCIA DI MAIO TANCREDI**

**CRISE E POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DAS INFLEXÕES NA POLÍTICA  
DE FHC PARA A AMÉRICA DO SUL (1995-2002)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 15 de dezembro de 2016

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria  
UFRGS

---

Dra. Cíntia Vieira Souto  
MP-RS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, antes de tudo, aos meus pais, Concettina e Oscar, pela dedicação incansável e pelos grandes esforços que empreenderam para garantir que eu e meu irmão sempre tivéssemos o privilégio de estudar em instituições de qualidade (esperarei e lutarei pelo dia em que não precise mais chamar de privilégio, pois todos os jovens poderão ter a mesma condição);

Agradeço aos atores políticos responsáveis pela criação do programa de cotas nas universidades federais, auxiliando a diminuir as disparidades no acesso ao ensino superior, e pelo programa REUNI, responsável, dentre outras coisas, pelo aumento do número de vagas no curso de Relações Internacionais, possibilitando que eu e vários de meus colegas pudéssemos realizar o curso na UFRGS;

Agradeço aos professores e funcionários dessa instituição, pela influência que possuem na formação dos alunos da UFRGS e porque seu trabalho é fundamental para manter essa instituição como uma das melhores do país;

Agradeço à FAPERGS pelo apoio à pesquisa acadêmica através da concessão de bolsas de iniciação científica, por meio das quais pude aprimorar meus conhecimentos e minha produção acadêmica;

Faço especial agradecimento aos professores que tive como orientadores nesses anos. Ao professor Luiz Faria, por ter me dado a oportunidade de iniciar nas pesquisas sobre integração regional sul-americana e ter me provido com tanto conhecimento sobre o tema, despertando interesse e reflexões fundamentais para esse trabalho. Ao professor André Reis, por me acolher como monitora, bolsista de pesquisa, orientanda de TCC e pela imensa dedicação com que sempre conduziu suas disciplinas, inspirando meu interesse nos estudos de política externa brasileira;

Agradeço ao Giordano, por ter se tornado há dois anos um complemento e fonte incansável de apoio em todos os meus momentos bons e ruins – além de aceitar a missão de revisão desse trabalho;

Agradeço os amigos e amigas que fiz durante esses cinco anos de graduação, em especial às “Manas da 9” pelo compartilhamento de alegrias, histórias, desabafos e anseios inerentes à fase de transição pela qual todas passamos nesse momento. Especificamente, gostaria de agradecer à querida amiga Roberta Preussler por ter revisado e auxiliado com conselhos e sugestões (mesmo com a tarefa simultânea de ter o seu próprio TCC para fazer);

Por fim, agradeço a todos os estudantes de Relações Internacionais da UFRGS: por terem me

propiciado um ambiente em que mais do que amizades, pude aprender a ter visão crítica da conjuntura internacional e nacional, além de me envolver em tantos projetos de extensão - por meio dos quais devolvemos um pouco do investimento que nos é feito enquanto estudantes de uma universidade federal, democratizamos o ensino das relações internacionais e ajudamos a transformar a sociedade.

Crises are revelatory moments. They break the repetitive continuity of ordinary processes and present us with unexpected threats and opportunities. As disruptive events, they force us to rethink conventional wisdom and become imaginative. In the evolution of political institutions, crises have been fundamental turning points opening up new space for governance innovations or, by contrast, reducing the spectrum of available options. They have ushered in phases of progress and prosperity or plummeted our societies into the darkness of parochialism and backwardness (FIORAMONTI, 2012, p. 220)

A América Latina é uma região do mundo condenada à humilhação e à pobreza? Condenada por quem? Culpa de Deus, culpa da natureza? Um clima opressivo, as raças inferiores? A religião, os costumes? Não será a desgraça um produto da história, feita pelos homens e que pelos homens, portanto, pode ser desfeita? (GALEANO, 2013)

## RESUMO

Partido do pressuposto de que houve mudanças na política externa brasileira para a América do Sul durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de que as crises afetam os processos de integração regional (de maneira positiva ou negativa), este trabalho pretende analisar quais os fatores que influenciaram nas mudanças ocorridas no posicionamento brasileiro em relação à região e de que forma a crise enfrentada pelo Brasil ao longo do segundo mandato do presidente afetou tal política, bem como o processo de regionalismo sul-americano. Para isso, utiliza-se do modelo de mudança de política externa de Gustavsson (1999), analisando as fontes domésticas e internacionais de política externa no período e a forma com que os tomadores de decisão interpretaram essas fontes, visando ainda classificar as mudanças ocorridas segundo a tipologia de Hermann (1990). Utiliza-se ainda do conceito de janelas de oportunidade política proposto por Kingdon (2013) e as contribuições de Keeler (1993) e Saurugger e Terpan (2016) para analisar o impacto da variável crise na política externa brasileira e na evolução do processo de integração da região.

**Palavras-chave:** Crise; Política externa brasileira; Cardoso; Integração regional; América do Sul

## ABSTRACT

Based on the assumption that there were changes in Brazilian foreign policy to South America during the Fernando Henrique Cardoso administration (1995-2002) and that crises affect the processes of regional integration (in a positive or negative way), this work intends to analyze the factors that influenced the changes that occurred in the Brazilian positioning in relation to the region and in what form the crisis faced by Brazil during the second term of the president affected this policy, as well as the process of South American regionalism. With this purpose, Gustavsson's (1999) foreign policy model is used, analyzing the domestic and international sources of foreign policy in the period and the way in which the decision makers interpreted these sources. It also aims to classify the changes occurred according to the typology of Hermann (1990). It is also used the concept of windows of political opportunity proposed by Kingdon (2013), as well as the contributions of Keeler (1993) and Saurugger and Terpan (2016), to analyze the impact of the variable *crisis* on Brazilian foreign policy and on the evolution of the regional integration process.

**Keywords:** Crisis; Brazilian foreign policy; Cardoso; Regional Integration; South America

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	– Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	– Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIS	– <i>Bank for International Settlements</i> / Banco de Pagamentos Internacionais
CAF	– Corporação Andina de Fomento
CAMEX	– Câmara de Comércio Exterior
CAN	– Comunidade Andina de Nações
EUA	– Estados Unidos da América
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FONPLATA	– <i>Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata</i> / Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FMI	– Fundo Monetário Internacional
G-7	– Grupo dos Sete
GLP	– Gás Liquefeito de Petróleo
IIRSA	– Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana
Itamaraty	– Ministério das Relações Exteriores do Brasil
Mercosul	– Mercado Comum do Sul
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	– Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
OMC	– Organização Mundial do Comércio
ONGs	– Organizações Não-Governamentais
ONU	– Organização das Nações Unidas
OTAN	– Organização do Tratado do Atlântico Norte
PFL	– Partido da Frente Liberal
PIB	– Produto Interno Bruto
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB	– Partido Progressista Brasileiro
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	– Processo de Substituição de Importações
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
SENALCA	– Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
TEC	– Tarifa Externa Comum

- UE – União Europeia
- Unasul – União de Nações Sul-Americanas
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL NO PRIMEIRO MANDATO FHC: O PERÍODO PRÉ-CRISE (1995-1998) .....</b>	<b>16</b>
2.1 Fontes Internacionais .....	16
2.2 Fontes Domésticas .....	20
2.3 As percepções dos tomadores de decisão.....	26
2.4 A política externa de Cardoso para a América do Sul (1995-1998).....	34
2.5 Considerações parciais.....	38
<b>3 A CRISE E A INFLEXÃO: O SEGUNDO MANDATO FHC (1999-2002) E O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA.....</b>	<b>40</b>
3.1 Fontes internacionais .....	40
3.2 Fontes domésticas .....	43
3.3 A crise do Mercosul .....	46
3.4 Mudanças nas percepções dos tomadores de decisão .....	49
3.5 O aprofundamento da integração como reação: o segundo mandato do governo Cardoso (1999-2002).....	59
3.6 Considerações parciais.....	67
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Inserindo-se em uma análise de mudanças em política externa, o presente trabalho pretende tratar da descontinuidade na evolução da política externa brasileira para a América do Sul durante o período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), principalmente após a crise enfrentada pelo país no segundo mandato do presidente. Para isso, parte-se do pressuposto de que durante este período houve condicionantes que ocasionaram mudanças na política externa brasileira em relação ao seu entorno regional se compararmos ambos os mandatos presidenciais do período. Considera-se ainda o pressuposto de Fioramonti (2012) e de Saurugger e Terpan (2016) acerca da existência de uma forte relação entre crises e regionalismo, de forma que as primeiras impõem obstáculos ou abrem oportunidades para a consolidação do segundo elemento. Adiciona-se a tal pressuposto a afirmação de Dri (2016) de que a forma como as crises afetam os processos de integração dependerá das percepções e interesses dos atores políticos. O principal objetivo do trabalho, portanto, é avaliar quais foram as mudanças na política externa brasileira para a América do Sul no período determinado e quais os condicionantes internos e externos que incidiram para que estas acontecessem. Além disso, deseja-se investigar se e de que forma a crise sofrida pelo Brasil em 1999 impactou nestas supostas alterações na condução da política externa para a região, influenciando, por sua vez, no processo de integração regional sul-americana.

Tendo esses objetivos em mente, o trabalho ainda parte das seguintes hipóteses: i) As mudanças ocorridas na política externa brasileira para a América do Sul no período delimitado foram fundamentais principalmente em um sentido de aprofundamento do processo de integração regional; ii) A crise de 1999 constituiu peça-chave para que as mudanças na política do Brasil para a América do Sul se concretizassem, pois influenciou nas percepções dos tomadores de decisão acerca da necessidade dessas mudanças.

A justificativa do tema reside na contribuição para uma área de análise de política externa ainda pouco explorada: em geral, examina-se a política exterior de um país a partir de padrões já consolidados de associação ou a partir de uma análise histórica da trajetória exterior de um ator Estatal; poucos esforços foram conduzidos no sentido de identificar descontinuidades e seus determinantes, principalmente sob a ótica de processos internos de tomada de decisão. De acordo com Gustavsson (1999, p. 95, tradução nossa), “é muito mais fácil apresentar uma explicação sobre o porquê as coisas são do jeito que são do que explicar por que elas podem em algum ponto mudar para algo diferente”.

Neste sentido, o preenchimento de uma segunda lacuna também justifica o trabalho:

Almeida (2012, p. 67) afirma que uma bibliografia que analise as crises político-econômicas sob a perspectiva da política externa brasileira é escassa, sendo “raro encontrarmos no pensamento teórico das relações internacionais um enfoque dirigido para as crises e seu estudo”. Por perceber tal lacuna, o trabalho pretende ter as crises internas como um de seus objetos de análise, avaliando sua incidência sobre o comportamento da política externa brasileira para a região.

Por fim, a importância de focar a análise na política regional do Brasil dá-se pela peso do tema nas perspectivas de inserção internacional no país desde os anos 1980 até a configuração de política externa atual, sendo a América do Sul neste período considerada como prioridade na política exterior do país – fato tratado como constitucional, segundo o Art. 4º da Constituição Federal de 1988: “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988). O trabalho assim se justifica por investigar sob uma perspectiva pouco estudada um dos eixos prioritários da política externa brasileira – possuindo especial pertinência devido ao período de instabilidade que vivemos atualmente, em que muito se especula sobre possíveis novas orientações da política externa, principalmente no âmbito regional.

Esta pesquisa assenta-se no trabalho de Robert D. Putnam (2010), que assume a interdependência simultânea entre o âmbito doméstico e externo, advogando que uma análise perfeita da negociação internacional e das mudanças nas políticas externas deve considerar essa simultaneidade. Considera-se ainda a premissa de Rosenau (1970) de que a política externa de um país possui caráter adaptativo, sofrendo mudanças a partir de alterações em elementos externos e/ou internos, assim se adequando a novos contextos. Importa, ainda, esclarecer o conceito de crise utilizado, proposto por Hermann (1969). De acordo com o autor, uma crise constitui-se por uma situação que a. ameaça objetivos prioritários dos tomadores de decisão; b. restringe a disponibilidade de tempo para respostas provenientes de tais atores e; c. surpreende os tomadores de decisão. A partir de tal conceito, o autor estabeleceu diversos modelos de gerenciamento de crises, indo de *situações críticas* – em que deve-se lidar com uma grave ameaça, carregando o fator surpresa e com pouco tempo para resposta – à *situações inovadoras*, em que ainda ocorrem ameaças sérias e surpreendentes, mas a resposta não precisa ser decidida de maneira imediata. Para realizar a análise pretendida, o trabalho utilizará o modelo alternativo sobre mudanças de política externa proposto por Gustavsson (1999). Após fazer uma revisão de diversos teóricos consolidados da mudança de política externa (ex: Hermann, Goldmann, Holsti), Gustavsson explica as lacunas

encontradas no trabalho de cada um e propõe um modelo teórico alternativo mais completo, que permita analisar as possíveis mudanças em política externa de acordo com a ocorrência simultânea de “mudanças em condições estruturais fundamentais, liderança política estratégica e a presença de algum tipo de crise” (p. 73). Segundo o autor, a melhor contribuição de seu modelo residiria no fato de que nenhum dos modelos até então existentes incluem as três dimensões de variáveis. Desta forma, propõe que a análise de mudança de política externa seja feita segundo o seguinte processo: i) identificação de fontes de política externa (“condições estruturais fundamentais”), divididas em fatores domésticos e internacionais; ii) essas fontes são mediadas pelos tomadores de decisão, que após passarem por alterações em suas percepções irão iii) influenciar no processo de tomada de decisões para mudar a política externa de acordo com suas novas percepções.

Para Gustavsson, portanto, mudanças estruturais ou domésticas não irão por si só alterar a política externa, pois dependem do fator cognitivo centrado em como os tomadores de decisão perceberão tais mudanças e só então, por sua vez, decidirão pela necessidade ou não de recorrer a alterações no âmbito da política exterior. É nesse sentido que o autor introduz a crise: o teórico afirma que a existência de uma crise facilita a inserção da necessidade de mudança no processo de tomada de decisão. Para explicitar melhor o mecanismo de facilitação afirmado por Gustavsson e analisar efetivamente as influências da crise no objeto de análise, utilizar-se-á das teorias de Kingdon (2013) Keeler (1993) acerca das janelas de oportunidade para mudanças políticas. O primeiro autor propõe a existência de janelas políticas, que seriam rápidas oportunidades para atores agirem em determinados sentidos; a janela logo fecha e o ator, se não aproveitou a oportunidade, deve esperar uma próxima oportunidade para implementar as mudanças pretendidas. Tais janelas abrem devido à mudanças nos integrantes do governo ou à emergência de novos problemas que passam a chamar atenção dos atores. Keeler, baseado nessas ideias, afirma que momentos de crise servem como instrumentos para a abertura de tais janelas de oportunidade, o que ocorreria através de três mecanismos: o mecanismo da *crise de mandato*, de *urgência* e de *temor*. Nesse sentido, Sauruggen e Terpan (2016) contribuem para a compreensão da influência das crises nas mudanças políticas ao constituir duas afirmações: a de que as crises relaxam constrangimentos estruturais às instituições, direcionando atenções à vulnerabilidades até então despercebidas e, assim, garantindo apoio aos tomadores de decisão para arriscarem na promoção de novas políticas e; os fatores cognitivos majoritários até então caem em descrédito na visão de outros atores, abrindo espaço para a adoção de políticas alternativas. É importante, entretanto, conectar as teorias das janelas de oportunidade para mudança política

com o elemento cognitivo associado às percepções dos tomadores de decisão: as janelas de oportunidade devem ser percebidas pelos atores, visto que do contrário eles não agirão para imprimir as devidas alterações na política externa.

Considerando a exposição teórica realizada até então, assentando-se principalmente nas ferramentas propostas por Gustavsson para análise de mudança em política externa e nas teorias de Kingdon, Keeler e Saurugger e Terpan para analisar a influência das crises, a estrutura metodológica deste trabalho consistirá no seguinte: as fontes externas e internas de política externa como variáveis independentes, as percepções dos tomadores de decisão como variáveis intermediárias, as mudanças na política externa brasileira para a América do Sul durante o período FHC como variáveis dependentes e a crise de 1999 como variável interveniente. Esse modelo será seguido pela tipologia proposta por Charles Hermann (1990), autor mais consagrado até hoje no estudo das mudanças em política externa por sua proposta acerca da classificação dessas mudanças em diferentes graus de intensidade, na seguinte escala crescente: i) *Mudanças de Ajuste* – basicamente alterações no nível de esforços empregados; ii) *Mudanças de Programa* – alterações nos métodos ou meios empregados para lidar com um mesmo problema ou objetivo iii) *Mudanças de Problema/Objetivo* – alterações nos próprios propósitos que guiavam a política até então e; iv) *Mudanças de Orientação Internacional* – reorientação total dos assuntos externos do ator em questão, não se limitando a apenas um aspecto da política externa. Por esse motivo, já se pode depreender que é pouco provável que esse nível apareça como resposta das mudanças na política externa brasileira para a América do Sul no período considerado. Por fim, para Hermann, apenas os últimos três níveis seriam considerados como reorientação da política externa.

A metodologia empregada será baseada em análise de Estudo de Caso. A partir da revisão bibliográfica de teóricos da política externa brasileira e análise de discursos dos tomadores de decisão (principalmente Resenhas de Política Exterior, e entrevistas concedidas pelos principais atores envolvidos na política externa do período – Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer), buscar-se-á empregar o modelo de Gustavsson e as premissas de Keeler e Saurugger e Terpan acerca das crises, identificando relações causais acerca das decisões de política externa do Brasil para a região sul-americana em contextos em que o país enfrenta mudanças no âmbito sistêmico, doméstico e decorrente instabilidade na transição entre os séculos XX e XXI. Será dispensada atenção aos trabalhos de Celso Lafer (2009), Amado Cervo (2008) e Villafañe (2014) para melhor compreender as percepções dos atores envolvidos quando se trata da política exterior brasileira, utilizando ainda de discursos oficiais e entrevistas dos atores envolvidos no período em questão como instrumentos de

análise. Ainda, o trabalho se apoiará nas obras de Moniz Bandeira (2003), Amado Cervo (2007; 2015, André Reis da Silva (2008), Paulo Visentini (2001; 2013), Vigevani e Ramanzini Júnior (2009), Paulo Roberto de Almeida (2002; 2004), dentre outros, para reconstituir as fontes de política externa do período e a condução da política externa brasileira suas oscilações

O trabalho estará estruturado da seguinte maneira: no primeiro capítulo, será realizada uma análise da política externa para a América do Sul no primeiro mandato do governo de FHC, visando contextualizar o primeiro momento do período quanto às variáveis do modelo de Gustavsson (fontes internacionais, fontes domésticas e percepção dos atores envolvidos) para a formulação da política externa para a região, que será por sua vez apresentada nesse primeiro momento. No capítulo subsequente, a análise se relacionará ao segundo mandato do governo apresentando as alterações em relação a essas variáveis, introduzindo o contexto de crise econômica e política que se iniciou em 1999, bem como de crise do Mercosul, e as percepções dos atores a partir desse novo contexto, apresentando-se por fim suas implicações na condução da política brasileira para a América do Sul em comparação ao período anterior. Finalmente, serão apresentadas as conclusões gerais da pesquisa.

## **2 A POLÍTICA EXTERNA PARA A AMÉRICA DO SUL NO PRIMEIRO MANDATO FHC: O PERÍODO PRÉ- CRISE (1995-1998)**

Para situar a política externa brasileira para a América do Sul no primeiro mandato do governo FHC, cabe inicialmente identificar as variáveis independentes do modelo de Gustavsson (1999), ou seja, as fontes de política externa; estas por sua vez serão divididas em fontes internacionais e fontes domésticas, considerando a noção consolidada por Putnam (2010) acerca da influência de ambos os âmbitos nas decisões de política externa. A divisão entre fatores de ordem política e econômica sugerida pelo teórico, entretanto, não será utilizada para fins de organização deste trabalho, pois se considera que ambos estão interrelacionados e a compreensão do contexto, assim, poderia ser prejudicada. Logo após, será analisado de que maneira se moldaram as percepções dos tomadores de decisão, mais especificamente o presidente Cardoso e o chanceler Luiz Felipe Lampreia, a partir de tais fontes. Por fim, os principais aspectos da condução da política externa brasileira para a região nesse primeiro mandato serão reconstruídos.

### **2.1 Fontes internacionais**

O contexto internacional dos anos 1990 iniciava-se assentado nas seguintes tendências, decorrentes principalmente do fim da Guerra Fria: queda dos regimes socialistas — tendo como ápice a desestruturação da URSS em 1991; fragmentação do movimento terceiro-mundista; ascensão da “multipolaridade estratégica”; predominância do neoliberalismo; supremacia do mercado; internacionalização do capital e movimentos simultâneos de globalização e formação de blocos econômicos regionais. O conjunto destes elementos engendrou diversas mudanças a nível global, o que permitiu a alguns analistas identificarem a década de 1990 como um período de transição a uma nova ordem mundial (ALMEIDA, 2002; CERVO; BUENO, 2015; SILVA, 2008; VISENTINI, 2013).

De acordo com Almeida (2002), o fator mais relevante para a mudança nas relações internacionais ao fim do século XX foi o fim do socialismo soviético, e por consequência a contraposta noção de triunfo do capitalismo e democracia ocidentais<sup>1</sup>. Os eixos de contradição dominantes entre Leste-Oeste e Norte-Sul foram desarticulados, criando a ideia de um contexto internacional homogêneo em que a economia seria regulada pelo livre mercado e a

---

<sup>1</sup> “(...) a queda do socialismo no Leste Europeu abriu espaço para teses com (o) a de Francis Fukuyama, que apontava o ‘fim da história’, em razão do que considerava ser o triunfo definitivo do capitalismo ocidental, daí o desmonte do Estado brasileiro” (MARTINS, 2006, p. 67).

democracia liberal seria o único modelo aceitável politicamente (SANTOS, 2014). Esse contexto, por sua vez, impulsionou o processo de globalização, fato que mudou a dinâmica da economia a nível mundial no sentido de um aumento dos fluxos financeiros e comerciais internacionais, bem como de uma convergência de processos de produção e de regulação estatais (CERVO; BUENO, 2015).

Ainda, o fim da Guerra Fria levou à crença de que o mundo entrava em uma nova ordem. Entretanto, nunca houve consenso entre os diversos estudiosos sobre o sentido desta: se de consolidação de uma hegemonia estadunidense ou se esse país dividiria a preponderância com diversos outros pólos, a exemplo de China e União Européia. De qualquer forma, segundo Silva (2008, p. 68), essa nova ordem “aparecia como um novo mundo que se construía, a partir da derrocada do socialismo no Leste Europeu, com uma economia de mercado triunfante, tomando como pressuposto ideológico o neoliberalismo”. Por todos esses motivos, o fim da Guerra Fria fez com que inevitavelmente os tomadores de decisão tivessem que rever a inserção internacional brasileira (CASON; POWER, 2009).

O aprofundamento da globalização foi acompanhado por um movimento concomitante de regionalização, o que à primeira vista parece ser contraditório. Amado Cervo (2008) afirma que se por um lado a globalização funciona como um elemento de convergência dos países sob a égide do modelo capitalista e liberal, por outro o processo de formação de blocos de integração regional limitaria tal convergência, agindo como um mecanismo de defesa (fator que será melhor abordado ainda nesse capítulo). Por outro lado, Silva (2008) observa que a ocorrência simultânea de ambos os processos não seria contraditória, pois ambos convergiriam para a abertura de mercados e maior mobilidade transnacional de capital, de forma que embora tenham conotação defensiva, os blocos regionais não estariam impedindo o crescimento dos fluxos comerciais internacionais.

Há ainda um processo de fragmentação e desengajamento do movimento do Terceiro Mundo. A ideia de dualidade entre centro e periferia, em que os países periféricos engajavam-se em um discurso de questionamento das assimetrias do sistema internacional, é substituída ao fim da Guerra Fria pela ideia de um mundo unificado sob a égide do capitalismo transnacional (CERVO, 2008). Além disso, a partir dos anos 80 a unidade dos países terceiro-mundistas passa a desintegrar-se em decorrência das diversas crises de dívida externa e de uma divisão entre os países deste grupo que possuíam um rápido crescimento econômico – a exemplo dos Tigres Asiáticos – e os países que enfrentavam imensos obstáculos ou até mesmo uma situação de marginalização (ALMEIDA, 2002; SILVA, 2008). Em conjunto com o novo contexto ideológico dominante, as crises de dívida externa também levavam a uma maior

necessidade por parte dos países em desenvolvimento de atuarem no âmbito internacional, pressionando uma mudança de estratégia de desenvolvimento nesses países no sentido de uma orientação “para fora” (CASON; POWER, 2009).

Referente a esta última situação encontram-se os países latino-americanos. Concomitante ao contexto global, a América Latina inicia a década de 1990 sob a instabilidade econômica e crise do modelo desenvolvimentista — modelo este que se apoiava na estratégia de substituição de importações e na entronização do cerne da atividade econômica, sendo adotado pela maioria dos países da região desde a década de 30. O esgotamento do modelo ficou claro a partir do colapso dos indicadores macroeconômicos, como a crise do balanço de pagamentos, crescimento negativo do PIB e altas taxas de inflação (FARIA, 2004). Além disso, a proteção exacerbada às empresas nacionais levou à baixa produtividade (CERVO, 2007). No entanto, o elemento de maior impacto neste contexto foram as crises das dívidas externas<sup>2</sup>.

A impossibilidade de cumprir com os pagamentos da dívida externa, bem como a própria deterioração do modelo desenvolvimentista em geral — a partir da percepção de que este modelo era o responsável pela instabilidade macroeconômica que afligia os países —, levaram à estagnação do crescimento econômico em praticamente todos os Estados da região. A percepção acerca da necessidade de uma reforma econômica era generalizada. Após a adoção de uma série de medidas sem chegar a soluções, abriu-se espaço para a guinada ao neoliberalismo (FARIA, 2004), que se consolidou com o Plano Brady, de 1989. Parte de uma série de acordos com o FMI patrocinados pelos EUA, o plano permitiu o perdão de parte da dívida já acumulada, bem como a reestruturação da dívida restante através de novos empréstimos e títulos do tesouro com desconto. Estas medidas, entretanto, eram condicionadas à implantação por parte dos países devedores de um programa de ajuste sob padrões sugeridos pelo FMI (WILLIAMSON, 2012). Esse programa ficou conhecido como Consenso de Washington, e marcou a guinada dos países latino-americanos ao neoliberalismo ao longo dos anos 1990. De forma resumida, o programa recomendado incluía:

---

<sup>2</sup> O Brasil era dono da maior dívida absoluta dentre os países latino-americanos, tendo o crescimento da dívida externa brasileira ocorrido em duas etapas: no período 1974-1979, os recursos obtidos através de empréstimos eram direcionados ao desenvolvimento da indústria de base, em especial realizado pelas empresas estatais. Já de 1980 a 1987, o crescimento da dívida deu-se a partir da própria “rolagem” desta dívida, mecanismo pelo qual se contrata mais empréstimos pra estender o prazo dos serviços. Problema fundamental era a forma como tais empréstimos estavam sendo negociados, desde sua origem: através de contratos a taxas de juros flutuantes, ou seja — não se assegurava no momento da concessão do empréstimo o quanto de juros seria pago sobre este futuramente, o que possibilitava com que os credores pudessem aumentar os serviços da dívida através de ajustes em suas políticas monetárias quando bem entendessem (CERVO; BUENO, 2015).

a) Um acordo com os bancos credores para regularizar os pagamentos da dívida externa; b) uma abrupta abertura comercial para quebrar a capacidade de formação de preços das empresas nacionais; c) as privatizações, seja para incentivar o fluxo de capitais externos, seja para amenizar o desequilíbrio fiscal do Estado; e d) a adoção de um regime cambial com paridade fixa ou estreita margem de flutuação para ancorar o novo padrão monetário ao dólar, secundada por uma política monetária dura de redução da liquidez e juros elevados. (FARIA, 2004, p. 114).

A ânsia por um novo modelo econômico que ajudasse a superar a crise do projeto anterior foi respondida, portanto, pela crença de que a adequação à nova ideologia liberal constituía o caminho correto para superar a estagnação do desenvolvimento dos países latino-americanos. Esse caminho constituía-se na busca pelo livre funcionamento dos mercados, diminuição do intervencionismo Estatal, priorização da estabilidade econômica e a inserção no mundo globalizado seguindo as regras do Consenso de Washington. O próprio Fernando Henrique Cardoso, ao ser eleito presidente do Brasil, abandonou suas origens cepalinas e deixou claro que seguiria o novo caminho que o contexto mundial impunha, afirmando que “a manutenção dos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal (...) sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciava cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionaram a economia mundial” (CARDOSO, 1994<sup>3</sup> apud MARTINS, 2006, p. 72).

Por fim, outro elemento exógeno que teve grande impacto nas estratégias de inserção externa brasileira, fundamentalmente no que concerne ao seu entorno regional, foi a iniciativa estadunidense de lançar uma integração hemisférica, mais conhecida como ALCA. A proposta norte-americana de criação de uma área de livre comércio hemisférica constitui-se a partir da Iniciativa Bush, em 1991. De acordo com Silva (2008), a iniciativa tinha três eixos de propostas: a ampliação do comércio no hemisfério através da liberalização, a criação de um fundo de investimento e a renegociação da dívida externa que assolava os países latino-americanos. O bloco agregaria 34 países americanos (com a exceção de Cuba), que seguindo os objetivos definidos de integração econômica e livre comércio, estabeleceram na Primeira Cúpula de Miami (1994) o ano de 2005 como meta para o início da livre circulação de bens, serviços e investimentos.

A iniciativa dos EUA explicava-se por uma necessidade de consolidar sua influência no hemisfério em que se inseria geograficamente, de modo a impedir o aumento da influência de potências extrarregionais. Também visava fazer frente a outros blocos e potências econômicas que se formavam no novo contexto, principalmente a União Européia. Além

---

<sup>3</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Despedida do Senado Federal, *site* do Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br> 1994.

disso, buscava consolidar a dependência jurídica dos demais países à sua legislação, de modo a facilitar a inserção das empresas estadunidenses na América Latina (SILVA, 2008). Já os países do Mercosul enfrentavam incentivos e riscos. Entre os primeiros estão: acesso ao mercado norte-americano, novos fluxos de investimento e comércio intra-industrial e incentivo às reformas domésticas, além de evitar uma marginalização e exclusão no caso de não-participação. Já os riscos seriam: necessidade de ajustes macroeconômicos, constrangimentos a políticas microeconômicas, inclusão de questões trabalhistas e ambientais (que poderiam afetar regimes domésticos e motivar intervenções estadunidenses) e discriminação por parte de países extra-bloco (VEIGA, 1997). Pode-se dizer que a política do Brasil para a América do Sul no período considerado utilizou-se sempre da possibilidade de inserção nesse projeto como um parâmetro de condução de sua ação na região, principalmente no âmbito do Mercosul, como será exposto adiante neste trabalho

## **2.2 Fontes domésticas**

No advento da crise do desenvolvimentismo, os defensores de um discurso influenciado pelo neoliberalismo que ganhava força mundialmente ascendem também no Brasil, chegando pela primeira vez ao poder no advento do governo Fernando Collor. Em termos de mandato presidencial, no entanto, este trabalho partirá do primeiro período de Fernando Henrique Cardoso no governo, considerando partir de período suficiente para tirar conclusões sobre o objetivo de pesquisa. Cardoso assumiu a presidência após a turbulência que marcou a política brasileira desde as eleições de 1989 – tendo em vista o impeachment sofrido pelo primeiro presidente escolhido por eleições diretas (Collor) e o breve governo do até então vice-presidente, Itamar Franco. O processo de consolidação da democracia ocorria concomitantemente à necessidade de estabilizar a economia após o desequilíbrio de diversos indicadores macroeconômicos, conforme já afirmado anteriormente.

Essa estabilidade começa a se desenhar a partir do êxito inicial do Plano Real. Em 1994, ainda com FHC assumindo o posto de Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco, o Cruzado foi substituído pelo Real, nova moeda que teria o Dólar estadunidense como âncora cambial para combater a inflação. A estabilização de indicadores macroeconômicos após a crise iniciada nos anos 80 possibilitou a construção de um bloco de poder hegemônico (SILVA, 2012) e garantiu um significativo apoio popular à candidatura de Cardoso. De acordo com Silva (2008), a base eleitoral de FHC, candidato pelo PSDB, pautou-se pelos indivíduos marginalizados (que, em um contexto de valorização da democracia recém

restaurada e crise econômica e social, depositavam suas expectativas no poder executivo) e pelos tradicionais suportes regionais dos partidos, além de uma rejeição do eleitorado urbano.

No entanto, ainda era necessário garantir o apoio de setores da elite, o que é buscado através da aliança com o PFL. É a partir da coalizão PSDB-PTB-PFL (considerado uma aliança de centro-direita) que Cardoso é eleito com 54,3% dos votos, o dobro da porcentagem atingida pelo segundo colocado, Luiz Inácio Lula da Silva. Uma vez eleito, obteve ainda o apoio do PMDB e PPB, garantindo, ao menos no 1º mandato, o que Chagas (2002) alcunhou como “era dos três quintos” nas relações com o legislativo: o apoio de no mínimo 308 deputados e 49 senadores, equivalendo a três quintos da Câmara e do Senado e sendo assim quantidade necessária para conseguir a aprovação de emendas constitucionais.

Tal situação vai ao encontro da teoria de Keeler (1993) sobre o processo de abertura de macro-janelas de oportunidade para reformas. O autor afirma que a essência do desenvolvimento político da janela de oportunidade é a aquisição de um mandato poderoso: uma vitória eleitoral que atinge grande maioria dos votos e assentos, refletindo uma “mudança no clima nacional”, fazendo com que um novo governo aparente autoridade e poder para implementar seu programa de reformas. Keeler extrai daí três mecanismos causais através dos quais um mandato poderoso pode abrir macro-janelas de oportunidade para reforma<sup>4</sup>: (i) o Mecanismo de Autorização, pelo qual um governo, a partir da grande vitória eleitoral, parece autorizado pelo público a empreender suas medidas - situação que reduz também possíveis oposições políticas e institucionais; (ii) o Mecanismo do Empoderamento, em que um governo garante apoio majoritário no legislativo para grande parte (se não todas) as medidas do seu programa e; (iii) Mecanismo de Pressão Partidária, em que a partir da reunião das condições para implementar as reformas, a pressão dos ativistas do partido que esperam que os compromissos de implementá-las sejam cumpridos se torna tão alta que fazê-las se torna inevitável.

Cardoso teria reunido as condições para abrir janelas de oportunidade, podendo instaurar as reformas liberalizantes seguindo principalmente as formas de mecanismos apresentadas. O apoio do legislativo, entretanto, não veio apenas por pura lealdade, tendo seu governo ficado conhecido pela “troca de favores” (principalmente em relação à concessão de cargos e garantia de recursos do orçamento da União a iniciativas individuais) inerente a um sistema político fragmentado e que estimula o individualismo nos posicionamentos e votos

---

<sup>4</sup>As janelas políticas de oportunidade para reforma podem variar em “micro-janelas”, referentes a janelas limitadas ou restritas à apenas algumas áreas, ou “macro-janelas”, em que a oportunidade aberta é suficiente para empreender inovações políticas profundas o suficiente para atingir diversas áreas (KEELER, 1993).

(CHAGAS, 2002).

De qualquer forma, a garantia de uma maioria legislativa assegurou a aprovação de muitas das reformas constitucionais – principalmente econômicas – que iriam impactar no modelo de desenvolvimento do país, no sentido da liberalização pretendida e acordada no âmbito do Consenso de Washington. As principais mudanças levaram principalmente a uma participação cada vez maior do capital estrangeiro na economia nacional – em detrimento do doméstico –, podendo-se citar como exemplos o processo de fusões e aquisições das empresas brasileiras e de privatizações de estatais, fim das restrições aos investimentos externos, mudança do conceito de empresa nacional (extinguindo a diferença entre empresa nacional e empresa de capital nacional) e quebra do monopólio estatal de setores estratégicos como o do petróleo e das telecomunicações (SILVA, 2008).

É importante considerar que as reformas neoliberais empreendidas em todos os países que as adotaram influenciaram não só em uma mudança de modelo de desenvolvimento econômico, mas também na forma do Estado, no sentido de um desmonte de sua forma desenvolvimentista e decorrente perda de centralidade (FARIA, 2004). Na concepção do próprio presidente Cardoso, a ação do Estado agora era criar e sustentar condições de competitividade a nível mundial, especificando que “isso envolve canalizar investimentos para a infra-estrutura e para os serviços públicos básicos (...) retirando o Estado da função de produtor de bens, de repositivo principal do sistema produtivo” (CARDOSO, 1996, p. 58). As reformas que pretendia empreender influenciariam ainda na política externa, segundo os atores envolvidos, no sentido de um aumento da credibilidade do país no sistema internacional, o que possibilitaria ao país auferir ganhos à medida que se inserisse no processo de globalização.

Cardoso manejou ainda a aprovação da emenda da reeleição, garantindo seu segundo mandato (após vencer nas urnas), algo que alegava ser fundamental para prosseguir com as mudanças que estava empreendendo no país e que não poderiam ser realizadas em apenas quatro anos. Ainda que Cardoso tenha garantido mais votos em números absolutos nas eleições de 1998, a vantagem em relação ao segundo colocado, de novo Lula, diminuiu; bem como a própria popularidade de FHC foi muito menor no segundo mandato se comparado ao primeiro (SILVA, 2008).

Verifica-se ao longo do governo Cardoso o funcionamento de um sistema decisório assentado em grande concentração do poder no Executivo, particularmente na figura do presidente e de seus líderes partidários no Congresso nacional (SILVA, 2008). Aproveitando-se da força e do prestígio internacional da figura do presidente – muito devido a seu renome

como sociólogo e acadêmico - este contexto propiciou a utilização da diplomacia presidencial como ferramenta de execução da política externa brasileira no período. O próprio fim do modelo baseado na substituição de importações teria impactado nesse sentido. Em seu estudo sobre a mudança no processo de tomada de decisão em política externa no Brasil a partir do governo Cardoso, Cason e Power explicitam resumidamente essa relação causal:

Na era do PSI, entretanto, não havia uma grande necessidade funcional por uma diplomacia presidencial, pelo contrário, a necessidade política era pela construção de novas coalizões políticas domésticas para tornar o desenvolvimentismo possível internamente. Isso não significa que não houvesse uma dimensão internacional na administração das políticas do PSI – claramente havia, particularmente no que concerne às relações com corporações transnacionais. Mas dado à prioridade conferida à política doméstica, os líderes brasileiros recorriam aos profissionais do Itamaraty para administrar as relações internacionais do Brasil (CASON; POWER, 2009, p. 125, tradução nossa).

Em seu estudo acerca da diplomacia presidencial, Danese (2002) a conceitua como a condução pessoal de assuntos de política externa pelo mandatário, indo além de atividades rotineiras e dando o direcionamento da política à diplomacia. Embora a constituição brasileira preveja algumas atribuições da política internacional do país ao presidente, até 1994 poucos foram os mandatários brasileiros que participaram de maneira assertiva nos assuntos externos, na maioria das vezes delegando suas responsabilidades ao ministro da pasta. Tal situação muda no governo Cardoso (FIGUEIRA, 2011). Para Danese, o próprio Itamaraty apostava na condução direta da política externa pelo então Chefe de Estado, tendo em vista o renome internacional do presidente, sua experiência como chanceler, a expectativa em torno da sua agenda internacional, o déficit de diplomacia presidencial que existia no país e a expectativa de promoção internacional dos êxitos do Plano Real. O exercício deste método corresponde tanto ao contexto interno quanto ao externo que servia de base para a formulação das estratégias de inserção internacional do país:

(...) durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia presidencial está associada às transformações do sistema internacional nos anos 1990, cujas negociações internacionais, grandes conferências mundiais e as negociações econômicas intensificaram as viagens internacionais dos presidentes. Dessa forma, a diplomacia presidencial consistiu em uma adaptação à nova situação interna e externa, com a ampliação das esferas públicas de discussão, maior visibilidade da atuação dos governos, maior consciência social (empresários e trabalhadores) sobre os efeitos internacionais na vida nacional e, sobretudo, maior peso das variáveis externas sobre a conjuntura interna” (SILVA, 2008, p. 98).

A prática da diplomacia presidencial, portanto, tem forte relação com o próprio caráter público que assumiu o debate sobre os temas de política externa, sendo responsável por

augmentar a visibilidade destes temas na sociedade. Danese também resume essa relação quando afirma que a diplomacia presidencial (ou diplomacia de cúpula, como o autor denomina) reage à opinião pública, tentando cooptá-la ou impressioná-la. No entanto, deve-se também lidar com a outra face da moeda: no âmbito de ação da visibilidade conferida ao presidente no empreendimento da diplomacia presidencial, é também a imagem deste que sai diretamente prejudicada em casos que geram percepções negativas por parte dos grupos domésticos, como é o caso de crises.

Relacionando essa dinâmica mais propriamente com o objeto de estudo deste trabalho, deve-se atentar ao papel exercido pela diplomacia presidencial no âmbito das relações com os demais países sul-americanos. Cason e Power (2009) afirmam que uma das principais arenas de ação da diplomacia presidencial foi justamente no âmbito da integração regional, principalmente tratando-se do Mercosul, que segundo os autores adquiriu relevância estratégica principalmente porque os presidentes o classificaram como uma das prioridades de sua agenda de política externa. Nascimento (2005) aprofunda essa questão ao expor que uma das particularidades do uso da diplomacia presidencial como instrumento no governo Cardoso estaria relacionado a uma pretensão de liderança na América do Sul, que por sua vez serviria como meio para uma reestruturação da inserção do Brasil a nível mundial. Tal elemento, no entanto, era negado pelo Itamaraty por duas razões: para evitar que a declaração de pretensão à liderança regional causasse atritos com os vizinhos (principalmente com a Argentina) e para evitar ter que assumir os custos políticos e econômicos que a posição declarada de líder regional implica.

Finalmente, importa considerar os impactos demonstrados pelo estudo de Cason e Power (2009) exercidos pela diplomacia presidencial na trajetória da política externa brasileira. Para os autores, os efeitos são três: (i) a política externa tornou-se sujeita à vontade política dos presidentes, em contraposição à condução historicamente centrada no Itamaraty; (ii) a diplomacia presidencial “acelerou” a política externa, conferindo à ela a lógica dos calendários eleitorais, em contraposição à ação dos profissionais do Itamaraty, muito mais guiados por ações de longo-prazo; (iii) as relações interpessoais criadas pelos presidentes com outros líderes fizeram com que houvesse um declínio no compromisso histórico com o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos países vizinhos – senão de maneira direta, ao menos numa omissão por parte do Brasil quando tal intervenção ocorre por parte de outros presidentes da região considerados aliados. Para o objeto de estudo deste trabalho, deve-se prestar especial atenção ao segundo efeito, que pode ter exercido algum papel na condução da política brasileira para a América do Sul após a crise de 1999.

Além da ascensão no uso da diplomacia presidencial, Cason e Power (2009) ainda identificam outra nova tendência: uma pluralização de atores envolvidos nos debates sobre a política exterior do país. Ambas teriam convergido no sentido de uma mesma consequência no âmbito das decisões: um declínio gradual do monopólio de influência pelo MRE, não apenas no sentido vertical (em relação à sociedade), mas também no sentido horizontal (em relação a outras instituições do Estado) <sup>5</sup>.

A pluralização de atores consistiu em uma maior participação de grupos domésticos como associações empresariais, sindicatos, ONGs, Congresso Nacional, imprensa e universidades no debate sobre a formulação e condução da política externa brasileira, algo até então inédito. Para Silva (2008), este aumento de interesse reflete-se, sobretudo, no aumento da cobertura jornalística sobre acontecimentos relevantes a nível internacional e elementos da política externa do país, citando como exemplo a crise cambial de 1999, objeto desse trabalho. Cason e Power (2009) acrescentam o aumento de análises políticas sobre o Mercosul (principalmente sobre as políticas macroeconômicas da Argentina) e o aumento de cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais no país na mesma época como outros indicadores para o aumento de visibilidade dado à política externa no período considerado.

O próprio processo de redemocratização estimula essa tendência de demanda por maior influência no processo de formulação da política externa. Os atores tradicionais passam a ter interesse em mobilizar a opinião pública de forma a possibilitar a organização de “lobbies” para orientar as políticas em uma direção pretendida<sup>6</sup> (CASON; POWER, 2009). Seguindo essa trajetória, o próprio processo de campanha eleitoral de 1994 marca a ascensão da política externa na agenda de debates. Segundo Almeida (2004, p. 264), teria ocorrido na época um aumento de consciência por parte dos candidatos, dos partidos políticos e da sociedade civil “acerca da posição do Brasil no sistema internacional, dos principais desafios colocados ao País (sic) pela acirrada concorrência econômica e comercial, bem como das respostas que conviria dar a alguns dos problemas de inserção externa”. Nascimento (2005) adiciona a percepção das elites de que a ação externa incide sobre seus interesses como causas da abertura de espaço aos grupos domésticos no debate. Nesse sentido, visando legitimar sua

---

<sup>5</sup> “Além de o Itamaraty começar a olhar verticalmente para a sociedade (e vice e versa), o ministério também foi obrigado a compartilhar o poder horizontalmente com outras unidades do Estado brasileiro. O fortalecimento do CAMEX no período Cardoso, posteriormente reforçado pelo governo Lula em 2003, é um dos principais exemplos da tendência à descentralização das decisões de política comercial” (CASON; POWER, 2009, p. 121, tradução nossa).

<sup>6</sup>Exemplo disso seria a criação da SENALCA, ainda quando Cardoso ocupava o cargo de chanceler durante o governo Itamar Franco. A SENALCA objetivava promover o diálogo entre o governo e empresariado acerca das perspectivas de desenvolvimento do país na iminência da formação de um bloco de livre comércio hemisférico (MARTINS, 2006).

política externa, Cardoso teria se aproximado de setores empresariais que melhor se identificavam com as prioridades da estratégia externa do país; a relação com os trabalhadores sindicais, entretanto, foi de caráter defensivo (SILVA, 2012).

No que diz respeito às relações com a América do Sul, principalmente no que concerne ao Mercosul, o desinteresse inicial por parte de empresários e sociedade civil começa a mudar à medida que aumentam os fluxos comerciais entre os países participantes. Assim sendo, a integração regional sul-americana passou a ser um dos primeiros elementos da política externa brasileira em torno do qual organizações, empresários e membros da sociedade civil passaram a emitir opiniões e tentar ganhar influência sobre a orientação da política (CASON e POWER, 2009).

Deve-se considerar, entretanto, o debate acerca dos limites dessa abertura do Itamaraty. Para Nascimento (2005), a abertura de espaço ao debate público sobre política externa não significou uma maior influência dos diversos grupos de interesse na formulação desta, visto que o interesse do MRE era estimular o debate interno quando este garantisse apoio e legitimidade a suas propostas e iniciativas. Cason e Power (2009, p. 118) contribuem ao debate ao afirmar que a perda de influência do Itamaraty deve ser considerada em termos relativos, e não absolutos, visto que a pluralização “não significa que o Itamaraty tenha se tornado impotente, mas significa que o Itamaraty teve que acomodar essas novas dinâmicas [na formulação das estratégias externas]”.

### **2.3 As percepções dos tomadores de decisão**

Seguindo o modelo de Gustavsson, importa fazer uma breve análise acerca das percepções relevantes para a compreensão do posicionamento brasileiro frente à América do Sul. Durante o período em questão a política externa foi âmbito de intensa participação do presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo ele o principal tomador de decisão. Considera-se também Luiz Felipe Lampreia, chanceler de 1995 a 2001.

De acordo com Amado Cervo (2008) em seu estudo sobre a formação dos conceitos relacionados à inserção internacional brasileira, o neoliberalismo não foi criação da inteligência nacional, mas antes resultado das seguintes influências: a) substituição da preponderância do modelo keynesiano de Estado pelo modelo liberal no pensamento econômico mundial; b) unificação do mundo sob o sistema capitalista; c) as medidas monetaristas propostas pelos norte-americanos aos latino-americanos como solução a instabilidade econômica dos anos 1980 e; d) ascensão de governos neoliberais em diversos

países vizinhos. Ainda segundo o autor, o pensamento local teria abarcado essas influências no momento em que os atores brasileiros se viram em meio à crise da instabilidade monetária e inflacionária, percebido como decorrente do modelo até então adotado – “o Brasil cepalino e cooperativo, com Estado intervencionista e condutor autônomo da política exterior, percebeu-se isolado. Um trauma que afetaria sua inteligência política” (CERVO, 2008, p. 21). Substituiu-se, portanto, a visão estruturalista e desenvolvimentista e incorporava-se o paradigma neoliberal como condutor das ideias e percepções dos atores brasileiros, sob o qual, por ironia do destino, Fernando Henrique Cardoso, antes um dos grandes nomes do estruturalismo cepalino, seria uma das referências nacionais. Na percepção desses atores, portanto, a via neoliberal seria uma redenção dos problemas econômicos e sociais enfrentados. Sob o plano interno, já foram repassados os principais impactos do novo paradigma nas subseções anteriores. Cabe fazer uma breve análise do neoliberalismo como paradigma condutor da política exterior, guiando as decisões dos atores.

Inicialmente, cabe relacionar a consideração acerca da interdependência entre política interna e política externa como algo novo em relação a outros períodos. Em sua obra *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*, Lafer (2009) afirma que uma das principais consequências do novo contexto internacional, a partir da lógica da globalização, foi uma diluição da diferença entre o “interno” e o “externo – principalmente decorrente de um desaparecimento do significado econômico das fronteiras. Nesse sentido, cabe ter em mente a seguinte afirmação de Cardoso, ainda em seu primeiro ano de seu mandato:

A primeira advertência diz respeito à interdependência e interconexão dos problemas e de suas soluções, que fazem com que opções de política interna tenham consequências diretas sobre ‘a capacidade de extrair da inserção externa do país o maior número possível de benefícios tangíveis para o povo brasileiro ao menor custo’. Com isso o chanceler sinaliza tanto para seus colegas de governo como para os congressistas que não é mais possível fazer escolhas nos campos econômico, social e institucional sem levar em conta os respectivos impactos e repercussões no plano externo (CARDOSO, 1995, p. 285).

A própria noção de interdependência entre o nível interno e externo conferiu um elemento a mais na percepção de que o modelo desenvolvimentista deveria ser superado. Os pensadores neoliberais passam a assumir que, em um mundo globalizado, o desenvolvimento gestado pelo Estado e assentado em um distanciamento da economia mundial tornara-se inoperante (LAFER, 2009). A partir daí, impõe-se a necessidade de pensar uma nova trajetória de desenvolvimento nacional que se adequasse ao contexto contemporâneo. Através da análise de discursos de Cardoso e Lampreia entre 1995 e 1998, contidos nas *Resenhas de*

*Política Exterior do Brasil*, pode-se concluir que a percepção dos atores era de que, frente ao fim da disputa bipolar e decorrente homogeneização do mundo, não havia outra opção que não a liberalização econômica para inserir-se no novo mundo globalizado. Segue afirmação de Cardoso:

É relevante notar que tudo isso decorre da compreensão de que a despeito das imperfeições e inadequações da suposta nova ordem internacional, a última do século está caracterizada por uma uniformidade de tendências que se centra na democracia, como sistema político, e no livre-mercado, como regime econômico. A convergência desses dois fatores, ou a sua simultaneidade, em parte considerável do mundo, mas sem dúvida no conjunto de países que forma o núcleo duro da civilização ocidental [sugere] “padrões de universalidade” que não podem ser ignorados por país que pretenda distinguir-se na cena internacional. Ao se comprometer com esse diagnóstico e assumir as tarefas de, em sua área de competência, aplainar o caminho para que o país adquira condições de competitividade na economia, de credibilidade e confiabilidade na política (CARDOSO, 1995, p. 285).

Decorrente de tal percepção acerca do sistema internacional, é possível identificar também nos discursos aqueles que seriam os principais elementos da política externa brasileira no período: o elemento-chave da projeção internacional, de acordo com o presidente, é a competitividade (CARDOSO, 1996, p.173). A política externa estaria a serviço do interesse nacional, que por sua vez era concebido como a estabilidade econômica e o crescimento econômico sustentável (LAMPREIA, 1997, p. 34). Seu objetivo, portanto, era assegurar a inserção competitiva do Brasil no mundo e ser um “elemento fundamental das políticas de estabilização e desenvolvimento adotados pelo Governo” (LAMPREIA, 1997, p. 40), tendo de lidar com aqueles que, após o fim da Guerra Fria, seriam os novos desafios internacionais: “ser mais competitivo no plano econômico comercial e tecnológico para poder extrair da inserção externa o maior número possível de benefícios ao menor custo possível” (LAMPREIA, 1996, p. 168).

De acordo com Silva (2012, p. 22), há, portanto, uma “internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira”, de modo que ela reflete em sua estratégia de inserção internacional as práticas que o governo vinha aderindo no âmbito interno. Não por acaso o paradigma de política exterior transita ao paradigma neoliberal, ainda que, no caso brasileiro, com algumas particularidades. Como afirma Cervo (2007, p. 226), “em nenhum país da América Latina foi tão difícil a transição do paradigma de política exterior do Estado desenvolvimentista para o paradigma do Estado neoliberal, como no Brasil”.

A mudança de matriz de política externa<sup>7</sup> ocorreu ainda no início da década de 1990. Sob a matriz neoliberal, acreditava-se que o advento da interdependência global não deixava margem à adoção de outros paradigmas. Acreditava-se, ademais, em uma ordem de “regras justas, transparentes e benéficas para todos”, que viriam do multilateralismo inserido na nova ordem homogênea capitalista (CERVO, 2008, p. 22). A nova matriz regeu os governos Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Cardoso, considerando os ajustes implementados por cada um. Deve-se considerar que o modelo foi adotado em sua plenitude no primeiro governo, mas sofreu ajustes sob o governo Itamar no sentido de um arrefecimento do neoliberalismo, tendo em vista as consequências que já eram sentidas sob a aplicação deste. O governo Cardoso, portanto, herda essa relativização. Segundo Silva (2012):

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma redimensionalização da política externa iniciada no governo Itamar, que significava a relativização da política externa do governo Collor, de alinhamento aos Estados Unidos e adoção unilateral do paradigma neoliberal do Consenso de Washington. Assim, o governo Fernando Henrique constituiu uma síntese do neoliberalismo agressivo de Collor – que gerou uma reação do empresariado nacional e de setores da esquerda brasileira – e da postura neodesenvolvimentista de Itamar – que desagradava alguns dos interesses das multinacionais e do capital internacional (SILVA, 2012, p. 21).

As aparentes hesitações brasileiras na matriz neoliberal são exploradas sob outro prisma nas obras de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, sob a alcunha de uma “dança de paradigmas” (CERVO; BUENO, 2015, p. 487). Os autores lançam mão do uso de três paradigmas que identifica como linhas de força de ações externas: a) o Estado desenvolvimentista, que se refere a um Estado que conduz a sociedade rumo a um desenvolvimento nacional a partir da superação de dependências econômicas estruturais, portanto de maneira autônoma; b) o Estado normal, que se caracteriza por ser subserviente — submete-se aos interesses das potências capitalistas —, destrutivo — destrói o núcleo da economia nacional e transfere renda ao exterior — e regressivo — reduz a capacidade produtiva nacional à montagem e execução de serviços, transferindo a atividade criadora ao estrangeiro e assim dando um salto para trás na trajetória de desenvolvimento; e, por fim, c) o Estado logístico, que fortalece o núcleo nacional através da transferência de atividades empreendedoras à sociedade e auxílio às operações desta no exterior, visando inserir-se de

---

<sup>7</sup> É importante ter em mente o conceito de matriz de política externa, concebido por Ricardo Sennes (2003). Segundo essa concepção, a matriz da política externa de um Estado agrega aspectos gerais do programa de inserção internacional pretendido, determinando percepções, perspectivas, estratégias e valores que sustentam a política externa de um país ao longo de um período que pode abarcar vários governos. Dessa forma, a noção de matriz não define a política externa como algo necessariamente mutável a cada mandato presidencial. Importa, portanto, afirmar sob qual matriz de política externa o governo Cardoso assumiu o poder.

forma madura no processo mundial de globalização.

Enquanto os demais países latino-americanos conduziram a matriz neoliberal de acordo com um dos paradigmas, o Brasil foi o único caso da região em que os três coexistiram: “a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico” (CERVO; BUENO, 2015, p. 490). A coexistência paradigmática fortaleceu-se justamente no governo Cardoso, que embora tenha mantido o destaque às ações características do Estado normal, imprime os primeiros ensaios de Estado logístico na trajetória de inserção brasileira mediante três elementos-chave: a. controle do processo de privatizações; b. dosagem do processo de abertura de acordo com a capacidade de adaptação do empresariado brasileiro e; c. relevância conferida ao processo de integração regional sul-americano (CERVO; BUENO, 2015; VISENTINI, 2013).

Anteriormente, importa averiguar outros conceitos que serviam como bases para a formulação de política externa, seguindo a afirmação de Santos (2014, p. 19) de que a história conceitual ajuda a explicar a história diplomática, sendo “indispensável para entender as opções, alternativas e variantes dos atores, a começar pelos presidentes e chanceleres”. Até o fim da década de 80, o conceito que guiava a política externa consistia na *autonomia pela distância*, dando base ao protecionismo inerente ao modelo de desenvolvimento anterior. Já no governo Sarney, entretanto, algumas mudanças de interpretação acerca dos parâmetros tradicionais de política externa passaram a ser conduzidas no sentido de adaptar-se à liberalização facilitada pela globalização. Tal processo seguiu permeando os governos posteriores e aprofundou-se no governo FHC, que substituiu a agenda reativa do conceito anterior por uma agenda ativa pautada por um novo conceito: a *autonomia pela integração*. Tal conceito consistia na busca por maior participação nos debates internacionais, buscando um redirecionamento dos regimes em sentidos mais favoráveis aos interesses brasileiros (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Ainda no âmbito conceitual, Celso Lafer (2009) utiliza do conceito de “forças profundas” de política externa de Renouvin e Duroselle para identificar elementos de continuidade na inserção externa brasileira, sendo – na concepção do autor – os seguintes: a) inserção geográfica na América do Sul; b) a escala continental do país; c) o relacionamento com os países vizinhos; d) a unidade linguística; e) a distância em relação aos principais focos de tensão do sistema internacional; f) a estratificação mundial e g) o desenvolvimento. Vários dos elementos considerados por Lafer, portanto, estão relacionados ao entorno regional sul-americano. Em geral, uma aproximação dos países vizinhos constituiria um dos elementos

contínuos da política externa brasileira desde a consolidação final de suas fronteiras. Além da garantia da soberania territorial, isso se dá porque no novo contexto mundial a questão das fronteiras toma outro rumo: a distinção de sua funcionalidade.

Com efeito, num mundo que simultaneamente se regionaliza e se globaliza, convém fazer não apenas a melhor política, mas também a melhor economia de uma geografia (...) Daí uma linha de ação voltada para transformar as fronteiras brasileiras de clássicas fronteiras – separação em modernas fronteiras – cooperação (...) Essa linha de inspiração grociana tem como ponto de partida o fato de a América do Sul constituir uma unidade física contígua, propiciadora de oportunidades de cooperação econômica (LAFER, 2009, p. 54)

Tal elemento de continuidade vai de encontro a outro debate conceitual. A partir do esvaziamento dos eixos de relações Leste-Oeste e Norte-Sul e a conseqüente fragmentação do Terceiro Mundo, a identidade enquanto país pertencente a essa classificação deixa de ter utilidade como eixo do posicionamento no sistema internacional. A partir do esvaziamento daquele que era um dos principais conceitos inerentes à inserção internacional do país até então, o Brasil passa a buscar novas caracterizações. Pretendendo inserir-se no novo contexto de relações inerentes à globalização e ao neoliberalismo, Cardoso optou pela eliminação de qualquer atitude que ainda pudesse ser ligada a um terceiro-mundismo como forma de ganhar a confiança dos EUA (SILVA, 2002), potência a frente do novo sistema, acreditando que assim o Brasil alcançaria o núcleo do processo de globalização. A denotação de país periférico, portanto não pertencente aos mesmos condicionantes dos países desenvolvidos, entretanto, não se perde - mas passa a ser instrumentalizada de outra forma, de modo a justificar a necessidade de uma aproximação aos países vizinhos. Segundo discurso do chanceler Lampreia:

O Brasil é um país ‘periférico’, não propriamente no sentido cepalino ou da teoria da dependência, mas no sentido geográfico. Somos periféricos no sentido de que não estamos situados sequer nas proximidades do principal núcleo de países, que se encontra no Hemisfério Norte, mais precisamente na América do Norte, Europa e Ásia Setentrional e do Sudeste. Não fazemos fronteira com nenhum dos grandes pólos econômicos ou estratégicos do mundo e por isso a proximidade física que polariza tantos países em desenvolvimento não opera sobre nós. Essa característica nos obriga a procurar desenvolver as nossas relações fora dos determinismos geográficos e que ao mesmo tempo nos abre muitas opções não-excludentes (...) Há uma naturalidade na busca do Brasil e da América do Sul por um espaço próprio, que nos permita aliar a disposição de cooperar com o mundo ao mandato expresso para buscar o desenvolvimento sustentável e a justiça social (LAMPREIA, 1997, p. 41).

Cabe aqui introduzir a noção de delimitação do conceito de América do Sul como escopo prioritário da política regional do país, fato constituído pelos próprios tomadores de

decisão brasileiros a partir de percepções de que o estreitamento do conceito de América Latina para América do Sul como ambiente de ação brasileira era mais condizente com as condições de inserção do Brasil. Segundo Silva (2002), Cardoso considerava o conceito de América Latina amplo demais, pois abrangia um espaço geográfico muito grande em que estavam inseridos países com tradições culturais muito diferentes. No entanto, a percepção de que a América Latina não mais poderia ser considerada como ambiente principal de propagação dos interesses brasileiros se dá principalmente a partir do estabelecimento do NAFTA e a entrada do México para o bloco (SANTOS, 2014). Lafer (2009) denota que além da participação mexicana, os demais países da América Central e Caribe passaram a ser cada vez mais dependentes dos EUA devido à “atração centrípeta” de sua economia. A América do Sul, entretanto, teria relações mais diversificadas, contexto do qual se poderia “extrair as apropriadas consequências em matéria de política externa” (LAFER, 2009, p. 55).

Além da perda de um dos mais importantes países latino-americanos para o bloco dos “nortistas”, o que praticamente impossibilitava a ação brasileira fora da América do Sul, houve a ascensão de um sentimento de isolamento no Brasil: o NAFTA estaria marcando a exclusão do país dos principais núcleos de desenvolvimento do mundo, que era adicionado à percepção de distância geográfica de outros centros dinâmicos (SANTOS, 2014), conforme já mencionado. Sendo assim, a percepção de isolamento levava a conclusão de que só restava ao Brasil como opção de inserção na ordem globalizada a criação de seu próprio bloco: o bloco sul-americano. Daí surge a prioridade dada por FHC ao processo de integração regional, em seu governo personificado unicamente no Mercosul, sob a lógica do regionalismo aberto, reação mental derivada da lógica neoliberal (CERVO, 2008).

O regionalismo aberto propaga a integração regional como um mecanismo de defesa frente a possíveis ameaças decorrentes da globalização e abrupta liberalização. Entra na lógica dos processos concomitantes de globalização e regionalismo ao propor uma combinação entre abertura econômica, inserindo-se no âmbito do primeiro processo, e integração regional, assentada sobre preferências comerciais a fim de controlar consequências negativas da abertura econômica sem precedentes. A defesa se daria através da funcionalidade do bloco de integração como um espaço promotor da abertura econômica e da internacionalização da produção dos países membros em um primeiro nível – de forma que os atores privados utilizariam deste ambiente como um espaço de “aprendizado” sobre a inserção no novo contexto de liberalização –, além de servir como plataforma para articulação de interesses e

posicionamentos frente à agenda internacional<sup>8</sup>(VAZ, 2002). Estaria, entretanto, inclinado ao neoliberalismo uma vez que “enaltece a abertura econômica, afasta o protecionismo criador de empreendimentos e tecnologias, sugere a adesão aos temas globais e impregna a agenda diplomática (...) com o fim de orientar, por meio de tais pressupostos, a formação dos blocos e a negociação dos tratados de comércio” (CERVO, 2008, p. 23) De qualquer forma, foi a concepção do regionalismo aberto que manteve o Brasil atrelado à relevância empregada à integração regional sul-americana como uma medida de “dosagem” da inserção no contexto de liberalização mundial.

O Brasil, portanto, passaria a extrair os elementos possíveis desse contexto em termos que beneficiassem sua inserção internacional<sup>9</sup>. A partir da percepção de que a América do Sul, em detrimento da América Latina, seria a zona de influência a ser operacionalizada como objetivo de política externa brasileira, e de que a integração regional deveria ser adotada sob a ótica do regionalismo aberto, é que se cria a estratégia de *building blocks* para a inserção do país no contexto da globalização. Tal percepção é admitida já no primeiro ano de governo em discurso do Secretário-Geral de Relações Exteriores, Sebastião do Rego Barros:

Esta iniciativa brasileira responde a dois princípios básicos da estratégia de integração comercial do País para o continente americano: o gradualismo e a conformação de “building blocks” sucessivos. Tomando de empréstimo uma expressão tão cara aos autores geopolíticos, pode-se dizer que a estratégia de integração brasileira responde uma sequência de ‘círculos concêntricos’, em que o núcleo central é a consolidação do Mercosul, o primeiro entorno, a negociação com os países sul-americanos, como o Chile e a Bolívia, e o círculo seguinte, uma área de livre-comércio hemisférica e de um acordo de integração Mercosul – União Européia (BARROS, 1995, p. 101).

O Brasil percebia os riscos que uma inserção em um bloco de livre comércio hemisférico trazia às relações do país com diversas nações extrarregionais, bem como ao peso

---

<sup>8</sup>Essa percepção fica clara no discurso do presidente Cardoso: “A criação de mercados ampliados, seja sob a forma de zona de livre-comércio, seja, num patamar mais avançado, de união aduaneira, transformou-se num instrumento fundamental para os países em desenvolvimento, no quadro da Globalização. No caso do Brasil, o MERCOSUL tornou-se no espaço de menos de uma década, no principal projeto da diplomacia nacional. O MERCOSUL atrai hoje para toda a região um volume crescente de investimentos de grande porte, com impacto importante na geração de novos empregos. Estou, assim, convencido de que as políticas de integração regional podem ser mecanismos decisivos de combate aos efeitos mais danosos da Globalização” (CARDOSO, 1996, p. 58).

<sup>9</sup> Sobre essa perspectiva, Vaz (2002, p. 111) ainda afirma: “(...) os interesses brasileiros, no contexto da integração, revestiam-se de um caráter dual: por um lado, traduziam a percepção da necessidade de uma postura afirmativa, em âmbitos subregional e regional, para extrair benefícios econômicos diretos, com a intensificação dos fluxos comerciais, e indiretos, pelos acréscimos em termos de competitividade externa e de atratividade diante de investidores externos; de outro, refletiam uma postura reativa e defensiva, com a qual se procurava resguardar interesses políticos e econômicos ante as injunções do cenário regional e global e, mais particularmente, o risco de fragmentação do sistema multilateral de comércio, posto em perspectiva pelos impasses na Rodada do Uruguai do Gatt, o engajamento dos Estados Unidos em iniciativas de integração econômica regional e hemisférica e o eventual desvio de exportações que o Nafta produziria”.

de sua influência na América do Sul. No entanto, também percebia que uma não-participação no processo o levaria ao isolamento dos processos de liberalização comercial no continente (SILVA, 2008). O fim último da política do Brasil para a região, portanto, seria uma adesão segura à integração hemisférica materializada na ALCA, essa sim, percebida como plataforma principal para dar um impulso final na plena inserção brasileira no mundo globalizado. O presidente Cardoso esclarecia: "A integração hemisférica é um compromisso. O compromisso assinado e assumido em Miami por todos nós será mantido e nós estamos, nesse processo, qualificado de regionalismo aberto, preparando-nos para essa integração de uma maneira sólida e madura" (CARDOSO, 1996, p. 199).

#### **2.4 A política externa de Cardoso para a América do Sul (1995-1998)**

O Mercosul, resultado da aproximação Brasil-Argentina iniciada ainda durante o governo de José Sarney, nos anos 80, é finalmente criado em 1991, já sob o governo Collor. Insere-se, assim, no projeto de ampla abertura econômica deste governo, surgindo como um instrumento adicional de aceleração da liberalização da economia brasileira sob as prerrogativas do Consenso de Washington. Dessa forma, perde a lógica desenvolvimentista que pautou o início da integração com a Argentina, adquirindo um sentido comercialista, em que predomina o tema da abertura de mercados em detrimento da discussão de outros temas relevantes – inclusive institucionais<sup>10</sup> (VIGEVANI; JÚNIOR, 2009).

O bloco é tratado como prioridade da política externa brasileira desde a sua fundação, tendo criado a nova dimensão da identidade internacional percebida como necessária ao Brasil. É claro que a criação do bloco não decorre somente de percepções brasileiras: o reforço de uma identidade regional é percebido como necessidade também aos países vizinhos, visto que todos buscam soluções para enfrentar o contexto de redemocratização, instabilidade econômica e crescente marginalização (SANTOS, 2014), somando-se a necessidade que agora teriam de inserir-se no sistema econômico mundial sob o signo da liberalização.

No primeiro ano do governo Cardoso, em 1995, entra em vigor a União Aduaneira do Mercosul, adotando uma tarifa externa comum entre os países membros (GARCIA, 2000). Cardoso assume não só sob o contexto de consolidação do Mercosul mas também de recente criação da ALCSA, iniciativa de Itamar Franco, datada de 1994. A ALCSA surgia

---

<sup>10</sup> Sobre isso, Dri (2016, p.141) afirma que "esse panorama de vitalidade comercial combinada com baixa integração política correspondia exatamente aos objetivos dos governos neoliberais que estavam no poder em todos os países membros do Mercosul nos anos 1990".

como uma alternativa à criação da ALCA, pretendendo formar uma área de livre comércio entre os países da América do Sul (BERNAL-MEZA, 2002). Na análise de discursos realizada na obra de Santos (2014), entretanto, o autor percebe que há um abandono da ideia da ALCSA, passando as relações internacionais brasileiras em relação à América do Sul no primeiro mandato de Cardoso a voltarem-se quase que exclusivamente a um fortalecimento do Mercosul enquanto bloco, além de realizar alguns intentos de evolução nas relações bilaterais com os demais países integrantes e associados (no caso, Bolívia e Chile). Também observa que a ideia de América do Sul como unidade econômica e reforçada por uma perspectiva política recebe pouca importância no primeiro governo, utilizando o país de seu peso para direcionar o regionalismo em uma lógica puramente econômica.

. Nesse sentido, ainda segundo o autor, este contexto mudará no segundo mandato do presidente - o que corrobora com a hipótese deste trabalho acerca de uma mudança na política externa para a região na transição para o século XXI (e, portanto, será retomado posteriormente):

Seu governo [o de FHC], no que se refere à questão da identidade sul-americana do Brasil, tem, claramente, dois momentos. De seu início até janeiro de 2000, a noção de América do Sul permanece (ainda que de forma mais difusa) no discurso diplomático como um legado do governo Itamar Franco. Mas, observa-se um progressivo abrandamento, até o quase completo esquecimento da proposta da Alcsa. Um segundo momento foi inaugurado no ano de 2000, quando se gestou a iniciativa das Reuniões de Presidentes da América do Sul, dando a esse conceito um conteúdo bastante definido (SANTOS, 2014, p. 123)

De qualquer forma, a política regional do governo Cardoso ganha centralidade na estratégia de inserção internacional brasileira, sendo considerada a grande prioridade da política externa do país (SILVA, 2008). Durante esse governo, o Mercosul surgia como “pivô para a unificação” sul-americana (SILVA, 2002, p. 315). A integração regional partiria do mercado comum criado entre os quatro países-membro. Após, incorporaria Bolívia e Chile, membros associados. O próximo passo desejado seria uma associação com a Comunidade Andina, da qual participavam Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e, na época, Venezuela. Essa lógica vai de encontro à estratégia de *building blocks* previamente apresentada para, finalmente, atingir a integração hemisférica. É sob essa lógica que em 1996 são assinados acordos do Mercosul com Chile e Bolívia para a criação de livre comércio com esses países. Em 1998, é assinado um Acordo Marco para a criação de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a CAN, visando substituir os acordos bilaterais entre o Mercosul e os membros do bloco andino e desenvolver a região em termos de infraestrutura a partir da criação de

corredores de exportação (SILVA, 2008).

É importante ter em mente que a política regional do Brasil voltava-se a constituição de uma zona de influência brasileira na América do Sul. Era conduzida, portanto, sob uma perspectiva realista, visando criar uma dinâmica de poder favorável ao país para que este pudesse inserir-se no âmbito global segundo seus interesses (SILVA, 2008; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). A integração regional era, portanto, sob a perspectiva da política externa brasileira, um instrumento, e nunca um fim em si mesmo (VIGEVANI; JÚNIOR, 2009). Talvez por esse motivo a institucionalização do bloco não foi abordada pelo país – além de não atender aos interesses de setores da sociedade civil brasileira, que ainda não estariam convencidos dos benefícios da integração regional. A formulação enquanto união aduaneira e sob uma dinâmica intergovernamental ao invés de supranacional<sup>11</sup> favorecia o Brasil, fazendo com que esse conservasse sua autonomia decisória enquanto utilizava o bloco como propulsor de sua capacidade de barganha em outros foros a nível global (SILVA, 2008). Ainda, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 35): “o interesse brasileiro não foi suficientemente amplo a ponto de favorecer a elevação de sua institucionalidade [do Mercosul] e aumentar a disposição a arcar com o custo de sua consolidação”.

De acordo com o ministro Lampreia (1997), seriam três os alicerces da integração sul-americana: econômica/ comercial, energética e física. A integração econômica e comercial se deu através da criação da própria união aduaneira e do aumento no fluxo de comércio intrarregional: o comércio intrazona, que em 1990 correspondia a 8,5% do comércio total dos países membros, alterou-se para 18,45% do total, com uma média de crescimento de 28% ao ano (BANDEIRA, 2003). Já a integração energética surge a partir da proposta de redirecionamento da matriz energética brasileira, até então extremamente dependente das importações do Oriente Médio (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Cardoso surge com uma proposta de “matrizes energéticas regionais”, que propunha a substituição do GLP e do diesel pelo gás natural. Passa a importar mais petróleo da Argentina e da Venezuela, constrói o gasoduto Brasil-Bolívia, realiza acordo de importação de gás da Argentina e prospecta a viabilidade de estender o acordo ao Peru, realizando ainda tratado acerca de energia hidrelétrica com a Venezuela e interconectando os sistemas elétricos do Mercosul (SILVA, 2002).

Por sua vez, a integração física aparecia como uma inovação nos discursos

---

<sup>11</sup> “As autoridades no Brasil entendiam que o estabelecimento de um secretariado supranacional não se configurava oportuno na América Latina, uma vez que tradição e experiência de entidades supranacionais não existiam e que a prioridade no Mercosul ainda era comercial” (BANDEIRA, 2003, p. 502).

presidenciais e da chancelaria – observando-se as Resenhas de Política Exterior do Brasil no período. Segundo Padula (2011, p. 156), isso se explica por ter sido durante a adoção do modelo neoliberal que “o comércio intrarregional aumentou e os gargalos de infraestrutura passaram a ser reconhecidos pelos governos e pelo setor privado”. Num primeiro momento, entretanto, os projetos ficaram no âmbito dos estudos e discursos. Não obstante, Cardoso já demonstrava sua vontade em adotar no âmbito regional o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento prospectados no nível nacional, o que ficará claro no segundo governo.

Cabe notar que uma integração regional de cunho político não aparece em momento algum nos discursos do presidente e chanceler. No âmbito do processo de liberalização, portanto, o processo de aproximação com os países da região, principalmente sob o âmbito do Mercosul como palco praticamente exclusivo da política brasileira para a região no período, deu-se basicamente a partir de interesses econômicos – situação inerente ao liberalismo econômico impresso na condução da política exterior (VIGEVANI; JÚNIOR, 2009). Tampouco foi incorporada uma perspectiva social à integração, “pois o desemprego crescente e a aplicação de medidas de cunho neoliberal têm mantido ampla parcela da população fora do mercado de consumo” (SILVA, 2008, p. 171). A integração regional sul-americana partia, portanto, de uma “orientação centrada nas leis do mercado e desconectada das necessidades inerentes aos processos de integração regional” (MARIANO, 2007, p. 122).

Frente a prioridade conferida ao Mercosul, pode-se dizer que o principal interesse do Brasil na região dirigia-se aos países platinos, enquanto que as relações com os países amazônicos não dispensavam grande relevância na pauta das relações internacionais brasileiras em um primeiro momento. Pode-se imprimir alguma exceção à Bolívia e Venezuela. Em termos de relações bilaterais, as relações com a Bolívia se inseriram na proposta de reformulação da matriz energética do Brasil. Durante o governo Cardoso se consolidam as negociações para importação do recurso boliviano (que ocorriam desde os anos 70), prevendo a construção de um gasoduto que conectaria o país andino aos grandes centros consumidores brasileiros. Assim sendo, a inauguração do gasoduto Santa Cruz – São Paulo, em 1999, constitui um marco na parceria estratégica brasileiro-boliviana com vistas à construção de um pólo energético na região sul-americana. Além disso, o país também importava ao Brasil devido a sua dupla condição de país amazônico e platino (SILVA, 2008). As relações bilaterais com a Venezuela seguiram o mesmo caminho de aproximação, passando o Brasil a importar mais petróleo desse país, além de reforçar as interações de alto nível – pode-se citar como exemplo o fato de que o presidente venezuelano Rafael Caldera foi o presidente com quem Cardoso se encontrou mais vezes depois do homólogo argentino

(SILVA, 2002).

As poucas relações para além do âmbito econômico consistiam em ações para manter a estabilidade na região. Neste sentido, o maior dos exemplos seria a participação do Brasil na resolução do conflito fronteiriço entre Equador e Peru, episódio que teria marcado um dos grandes sucessos da diplomacia presidencial na percepção do próprio presidente (CARDOSO, 2006). Foi graças ao empenho pessoal de Cardoso e do chanceler Lampreia que ambos os países retomaram as negociações em 1995, culminando no fim formal do conflito com a Declaração de Brasília, assinada em 19 de janeiro de 1998. Pode-se citar ainda como exemplo a defesa da democracia no advento das crises institucionais paraguaias de 1996, 1999 e 2001 e a instauração da Cláusula Democrática no Mercosul, de 1998.

Cabe citar ainda as relações bilaterais com a Argentina, consideradas prioritárias após as relações com os EUA. As boas relações decorreram muito do êxito da diplomacia presidencial propagada tanto por Cardoso quanto por Carlos Menem, presidente da Argentina à época. Para Silva (2002), uma das grandes conquistas da política externa brasileira no governo Cardoso teria sido a habilidade de aproximar-se dos EUA sem despertar ciúmes na Argentina, que empreendia esforços para conseguir obter relações privilegiadas com o país norte-americano. Nesse sentido, a Argentina promovia uma diplomacia de barganha entre EUA e Brasil, culminando em uma relação triangular:

Para a Argentina, a aliança tácita com os Estados Unidos lhe deu garantias contra eventuais ambições brasileiras de hegemonia regional. A aliança com o Brasil lhe ofereceu apoio para lidar com o unilateralismo americano, além de proporcionar melhores condições de negociar o acesso de seus produtos no mercado da maior economia do mundo. Para o Brasil, a união com a Argentina evitou seu possível isolamento no subcontinente e impediu uma indesejada integração do vizinho com os Estados Unidos. Para Washington, o permanente desejo argentino de se somar aos Estados Unidos obrigou o Brasil a não fechar as portas para futuras negociações e o influenciou a ser mais flexível nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas. Essa política, ambivalente e arriscada, deu certo em grande parte graças à qualidade excepcional da relação de Fernando Henrique tanto com Clinton quanto com Menem (SILVA, 2002, p. 311).

Alguma animosidade, entretanto, permaneceu nas relações entre Brasil e Argentina, principalmente no que concerne a desconfianças quanto uma pretensão de hegemonia brasileira no subcontinente, bem como a aspiração do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, à qual os argentinos se contrapuseram com veemência (SILVA, 2002). Para espantar essa animosidade, bem como desconfiança de outros países da região, o governo brasileiro teria empreendido sua política regional com discrição, evitando passar a impressão ou utilizar termos que pudessem levar a crer que o Brasil estava tentando

assumir uma liderança na América do Sul.

## **2.5 Considerações parciais**

Em resumo, a política regional do governo Cardoso, ao menos em seu primeiro mandato, pautou-se pela priorização ao Mercosul como plataforma de aumento do poder de barganha tanto no processo de integração do hemisfério como a nível global. Sob o regionalismo aberto, empreendeu suas ações seguindo uma lógica puramente comercialista, além de evitar avanços na institucionalidade do bloco como forma de manter a autonomia do Brasil. A importância dada à integração física da subregião, por sua vez, surge como inovação. Alguns esforços foram feitos no sentido de fortalecer relações bilaterais com países da região, a exemplo de Bolívia e Venezuela. As ações regionais no período, entretanto, não teriam sido suficientes para impedir alguns sinais de deterioração na inserção internacional da América do Sul e do Brasil, e a própria busca por um protagonismo regional por parte do país acabou sendo enfraquecida por constrangimentos internos (VIGEVANI; JÚNIOR, 2009). Essa situação culminará nas consequências impostas à política externa pela crise de 1999 bem como pela própria crise do Mercosul no mesmo período, levando a possíveis reorientações nas iniciativas regionais, objeto de análise no próximo capítulo.

### **3 A CRISE E A INFLEXÃO: O SEGUNDO MANDATO FHC (1999-2002) E O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA**

O Brasil passa pela transição ao século XXI em meio à instabilidade econômica e política decorrente tanto dos impactos de crises financeiras a nível global quanto da falência do regime baseado no Plano Real – contexto este que contribui para a ascensão de percepções acerca da vulnerabilidade a que estava exposto o país. Simultaneamente, o Mercosul, considerado o maior projeto de política externa do país, passava pela maior crise desde sua criação, suscitando dúvidas quanto a sua continuidade. O contexto de turbulências pedia por uma resposta do governo e da diplomacia brasileira em termos de política externa; impactaram, assim, numa reorientação na posição do governo em relação ao seu entorno regional, a América do Sul. Para analisar os fatos acima expostos, este capítulo utilizará da mesma estrutura do capítulo anterior (com a adição de seção sobre a crise do Mercosul), a fim de melhor construir a trajetória da política externa brasileira para a região e as alterações pelas quais essa passou através dos impactos das novas fontes e sua influência na percepção dos atores.

#### **3.1 Fontes Internacionais**

Os últimos anos do século XX foram marcados por crises financeiras em diversos países ao redor do mundo. A noção de um mundo estável e unificado sob o triunfo do capitalismo e da globalização neoliberal, assentada principalmente na transnacionalização do capital financeiro, passa a ceder espaço ao temor de uma crise sistêmica, principalmente ao levar-se em conta a crescente interdependência a que os países estavam submetidos justamente por causa da inserção nesses processos. A América Latina, mal tendo se recuperado das crises das dívidas externas da década anterior, não foi poupada, sendo o México o primeiro país a ter que responder por turbulências na nova década e, assim, servindo de sinal de alerta aos demais, inclusive ao Brasil.

Tentando enfrentar o problema da baixa credibilidade na moeda nacional, decorrente de alto déficit nas contas correntes, o governo mexicano lançou uma tentativa de desvalorização controlada no ano de 1994, o que ocasionou em uma fuga de capitais e em um ataque especulativo contra o peso mexicano, reduzindo as reservas internacionais do país. Dessa forma, a crise mexicana sinalizava para o problema de uma “abertura excessiva ao chamado capital ‘volátil’, convertido repentinamente no novo vilão do sistema financeiro

internacional” (ALMEIDA, 2002, p. 201). Frente ao temor de crise sistêmica supramencionado, os EUA intervieram com um programa de sustentação financeira, dando a impressão de que o risco das crises tinha passado. De qualquer forma, o episódio contribuiu para fortalecer o compromisso com a manutenção da estabilidade cambial como uma das principais bandeiras dos governos de FHC, que passa a propor no cenário internacional medidas de controle desses capitais voláteis (ALMEIDA, 2002).

Dois anos depois, entre 1997 e 1998, a crise asiática<sup>12</sup> – embora tendo características diferentes das da crise mexicana – faz retornar o temor mundial, principalmente por seus efeitos serem sentidos em várias regiões do mundo; especialmente nos países considerados emergentes, a exemplo de Rússia e Brasil. Visando contornar a situação, a Tailândia força uma desvalorização da sua moeda em julho de 1997, o que levou a um efeito de contágio que incorreu em uma corrida às demais moedas asiáticas. Os efeitos foram sentidos imediatamente na América Latina a partir de retração de mercados, estagnação de preços das *commodities* exportadas pela região, diferenciais de competitividade causados pelas desvalorizações na Ásia, etc. O Brasil foi um dos países mais afetados. Os Estados latino-americanos tiveram que adotar medidas para proteger-se de um contágio maior da turbulência asiática, situação que impactou nas taxas de crescimento econômico, levando algum dos países da região inclusive à recessão (ALMEIDA, 2002). Os amplos impactos das crises em várias regiões fizeram emergir o debate acerca da grande vulnerabilidade a que estavam expostos os países em decorrência da abertura econômica que marcou o sistema internacional desde o fim da Guerra Fria, suscitando insatisfações nos países latino-americanos quanto ao modelo neoliberal adotado.

Nesse sentido, os questionamentos advindos principalmente dos países em desenvolvimento acerca das assimetrias do sistema internacional voltam a tomar forma. Percebe-se que a incorporação das condições ditadas pelos países desenvolvidos como “caminho do desenvolvimento” não estava surtindo os resultados prometidos. No âmbito multilateral, por exemplo, a esmagadora maioria dos julgamentos da OMC era favorável aos países desenvolvidos (CERVO; BUENO, 2015). Esses países, que defendiam o liberalismo e

---

<sup>12</sup>Almeida (2002, p. 204) explica resumidamente o ocasionamento da crise, que: “(...) teria tido origem numa rápida expansão dos créditos externos privados, em especial os de curto prazo, cuja utilização nem sempre foi a mais eficiente possível (...) considerando-se os débeis mecanismos regulatórios e de monitoramento bancário (*surveillance* e medidas prudenciais) existentes na maior parte da região. Os países asiáticos mantinham políticas fiscais basicamente corretas, mas eles incidiram por outro lado em déficits de transações correntes e numa certa valorização cambial, o que reduziu um pouco sua competitividade global. A desvalorização anterior (1994-1995) do yuan chinês diminuiu provavelmente a competitividade comercial dos produtos asiáticos em determinados mercados e a rigidez cambial em alguns desses países pode ter precipitado ataques especulativos contra suas moedas”.

a abertura dos mercados como única forma de desenvolvimento econômico, mantinham medidas protecionistas que afetavam principalmente produtos provenientes dos países em desenvolvimento, em ação do que ficou conhecido na interpretação de Ha-Joon Chang (2004) como “chutar a escada”. A partir da falência da rodada de Seattle da OMC, que visava principalmente extinguir o protecionismo agrícola por parte de UE e EUA, fica claro que o desenvolvimento conjunto e equitativo a nível mundial sob o prisma do contexto neoliberal tinha sido uma ilusão. Frente aos EUA, principalmente, aumentam as dúvidas (e consequentemente as críticas) quanto à implementação da ALCA. No que compete à política externa brasileira:

A percepção de que o governo norte-americano requeria o multilateralismo e a liberalização do comércio, porém mantinha medidas de proteção das mais arcaicas contra produtos brasileiros, influenciou sobre a política brasileira. Desconfiada, esta passou a obstruir o projeto norte-americano de hegemonia continental a ser implantado por meio das regras da Alca (CERVO;BUENO, 2015, p. 512).

A desestruturação das tendências internacionais vem a ser complementada por outro acontecimento: os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, que contribuíram para uma transformação na imagem dos EUA no sentido de uma fragilidade até então não imaginada (VISENTINI, 2013). Em termos econômicos, os atentados impactaram no sentido de um recrudescimento das tendências recessivas que já assolavam a economia estadunidense na época<sup>13</sup> (bem como outros países do Norte) e de uma retração no mercado financeiro, já balançado pelas crises que afetaram diversos países (ALMEIDA, 2002; ALVES; FAVERSANI, 2002). A maior reação dos EUA, entretanto, ocorreu em termos securitários, direcionando-se principalmente no empreendimento de uma Guerra ao Terror.

De qualquer modo, o país não podia dispersar as atenções da América Latina, visto que frente à insatisfação com os resultados do modelo neoliberal adotado a situação se tornava cada vez mais instável, sendo, portanto, desfavorável aos interesses estadunidenses: “as condições econômicas, sociais e políticas, que nos anos 60 e 70 haviam gerado os movimentos de insurgência, agravaram-se em quase todos os países da América do Sul”. A situação pode ser exemplificada pelo colapso econômico da Argentina, explosão de crises sociais em diversos países e a ascensão de um governo de esquerda e auto-proclamado “antiimperialista” na Venezuela (BANDEIRA, 2003, p. 600).

Nesse contexto, Vizentini afirmava na época que “as atitudes unilaterais que a nova

---

<sup>13</sup>Antes dos atentados de 11/09 a economia estadunidense (bem como outros países do Norte) já se encontrava em recessão – devido principalmente a uma queda nas bolsas de valores e no ritmo de crescimento da produção mundial (BANDEIRA, 2003).

administração republicana norte-americana vem tomando no plano internacional reforçam ainda mais as preocupações quanto às pressões que possam vir a ser exercidas sobre os governos latino-americanos e confirmam o interesse estratégico dos EUA no tocante à ALCA” (2001, p. 142). Frente às ameaças de instabilidade no hemisfério e o próprio desaquecimento em sua economia, os EUA passavam a pressionar para uma antecipação na possível constituição da ALCA; no entanto, enfrentando dificuldades no âmbito do seu próprio Congresso, a estratégia norte-americana sofreu alterações a partir das tentativas de cooptar países da região a se integrarem de forma individual ao NAFTA, a exemplo do Chile e da Argentina (VIZENTINI, 2001). Após as crises econômicas enfrentadas pelos sócios do Mercosul, que será melhor explorada posteriormente, a disposição para participar das negociações da ALCA de forma conjunta definitivamente não parecia ser a mesma, o que fica claro após demonstração de interesse por parte dos argentinos de aderirem ao bloco de integração norte-americano já existente (BANDEIRA, 2003; MARTINS, 2006). O cenário regional passa, portanto, a mostrar alguns riscos para os interesses brasileiros.

### **3.2 Fontes domésticas**

No fim dos anos 90, o Plano Real ia mostrando sinais de defasagem, com perda da estabilidade de suas bases de sustentação. Oliveira e Turolla (2003) afirmam que o êxito inicial do Plano teria sido possível porque no momento de sua implementação os países emergentes estavam em uma situação de liquidez nos mercados internacionais de capitais. Frente às turbulências financeiras do fim da década, entretanto, essa situação é diferente. Além disso, se a política cambial adotada obteve sucesso em manter a estabilidade de preços, incorria em alguns elementos complicadores da situação econômica a longo prazo, a exemplo da acumulação progressiva de passivos públicos e externos em um nível insustentável e da deterioração do saldo de transações reais decorrente da abertura econômica com câmbio apreciado. Por esse motivo os autores caracterizaram o primeiro mandato de FHC como período de “estabilização com desequilíbrio”, desequilíbrio esse que, ante o agravamento decorrente dos impactos das crises financeiras, mostrou as fragilidades da política econômica doméstica. De acordo com Cervo e Bueno, “o fluxo de capitais, marcado por movimentos especulativos, desapropriação dos ativos nacionais, remessa de lucros e serviços da dívida externa, aprofundou, na década de 1990, a dependência estrutural do país, financeira e econômica” (2015, p. 511). A estrutura econômica interna adotada para adequar-se à proposta neoliberal conduzia o país a uma crise em seu modelo de desenvolvimento.

Além dos desequilíbrios decorrentes do próprio modelo adotado, o Brasil foi um dos países latino-americanos mais afetados pelas crises financeiras do fim da década. Tentando reagir, o governo adotou como medidas de proteção um aumento extraordinário dos juros, bem como outras medidas de impacto fiscal. Adicionando-se a alta quantidade de reservas internacionais possuídas pelo país, logrou-se evitar um ataque especulativo ao Real em um primeiro momento. Essa situação mudou a partir da crise russa, em 1998, que veio agravar os temores mundiais. A moratória declarada pelos russos levou a um retraimento imediato de todas as aplicações e linhas de crédito aplicadas nos países emergentes, abrindo espaço para uma crise de confiança generalizada.

Na condição de país emergente, o Brasil passou a sofrer com enorme fuga de capitais. As reservas internacionais diminuíram drasticamente (de 72 bilhões antes da crise russa para 40 bilhões ao fim de 1998). O déficit em transações correntes aumentou de 3,27% do PIB para 4,43%. Para controlar a situação, o país teve de recorrer a recursos suplementares, que vieram a partir de um pacote preventivo e de ajuste fiscal inédito<sup>14</sup> aplicado pelos países do G-7, do BIS, pelo FMI e pelo próprio governo nacional. Em troca, o país se comprometeu a manter rigidamente uma disciplina monetária e medidas de austeridade (ALMEIDA, 2002).

De qualquer forma, a situação de instabilidade em que se via o país já levantava críticas às políticas econômica e externa. Dentre essas, o governo passa a sofrer pressões para mudar a política cambial, sucumbindo em 1999, quando ocorre o episódio da desvalorização do Real. O abandono da política cambial aparece como a principal consequência da crise financeira mundial, substituindo o regime de câmbio fixo do Plano Real por um regime de flutuação “suja” (ou seja, o Banco Central ainda mantinha alguma prerrogativa de intervenção) (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003). O novo regime engendrou uma relativa recuperação durante o ano 2000, marcado por alguma estabilidade financeira. A tranquilidade, no entanto, durou pouco, visto que já em 2001 novamente o contexto doméstico brasileiro se deteriora a partir da crise de energia elétrica, deterioração da situação na Argentina, desaceleração da economia estadunidense e o estouro de denúncias de corrupção. O país necessita incorrer novamente ao FMI, negociando a continuidade do programa preventivo que encerraria em 2001. O ano seguinte ainda corrobora para a deterioração a partir da tensão inerente a proximidade de novas eleições presidenciais (ALMEIDA, 2002; OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

---

<sup>14</sup> Inédito porque constituía uma nova forma de intervenção das instituições financeiras internacionais, à medida que disponibilizava recursos para reforçar as reservas internacionais do país em caráter *ex-ante*, ou seja, antes que o Brasil pudesse chegar à inadimplência a ponto de ter que declarar uma moratória (ALMEIDA, 2002).

Frente ao contexto de turbulências, passa a existir uma crescente insatisfação popular. De acordo com Alves e Faversoni (2002), enquanto no primeiro mandato a moeda forte e a baixa inflação garantiram uma base social de apoio às medidas neoliberais adotadas pelo governo, o segundo mandato esclarece os limites atingidos pelo modelo até então adotado, iniciando em um contexto de desemprego, falências, recessão econômica e queda de popularidade de Cardoso:

Até 1998, a população brasileira apenas enxergava os efeitos positivos da inflação baixa e da moeda forte (...) Mas tudo mudou depois da desvalorização do Real, do agravamento das contas internas e externas, da escassez de energia, da continuidade da exclusão social, dos seguidos escândalos de corrupção e da insegurança pública (ALVES; FAVERSONI, 2002, p. 242).

A popularidade do presidente começa a entrar em declínio a partir da crise de 1999. Erthal e Magalhães (2007, p. 109) afirmam que “a popularidade de FHC sentiu os efeitos da crise, que junto com a incapacidade do governo em lidar de forma satisfatória com as crises energética e econômica que afetavam o país, levou o índice de aprovação do presidente a 27,9% em julho de 2001”. Simultaneamente, passa a ocorrer uma desagregação das forças de sustentação do governo. De acordo com Chagas (2002) o grau de fidelidade da base parlamentar passa a variar devido não só à queda da popularidade do governo, mas também pela proximidade das eleições e a percebida necessidade dos políticos de fugir de uma responsabilização pela crise. Alves e Faversoni (2002) afirmavam que o governo estava perdendo parlamentares para a oposição, enquanto o Congresso Nacional estava paralisado. O fato de o próprio Legislativo ter entrado em crise a partir de denúncias de corrupção – que levaram inclusive o presidente do Senado a ser indiciado –, acabaram amenizando a fragilidade da presidência: “às voltas com impopularidade, crises internas e circunstâncias externas adversas que tiveram forte impacto na economia, o governo estaria obrigado a ceder cada vez mais a exigências de sua base e às manhas do Legislativo, não fosse o enfraquecimento desse poder perante a opinião pública” (CHAGAS, 2002, p. 334).

A situação vivida pelo Brasil na transição para o século XXI, portanto, é de uma crise generalizada. As falhas decorrentes do próprio modelo econômico, a vulnerabilidade a que o país estava exposto, sendo amplamente afetado pelas crises financeiras internacionais e os escândalos políticos interromperam o clima de estabilidade que havia pautado o primeiro mandato do presidente Cardoso, suscitando agitação por parte da sociedade. O fato de o modelo liberalizante adotado não ter direcionado aos resultados esperados, bem como a necessidade de conter a insatisfação popular, abrem margem para reflexões acerca de

possíveis ajustes para reverter o quadro nos anos que restavam à Cardoso e posteriormente garantir um sucessor nas eleições que viriam em 2002. Deveria levar-se em conta, entretanto, outro aspecto que serviria como obstáculo a superação da referida instabilidade: os desequilíbrios que foram também escancarados no âmbito regional, conduzindo a uma crise daquele que era o maior projeto da diplomacia brasileira até então: o Mercosul.

### 3.3 A crise do Mercosul

O bloco de integração do Cone Sul adentra o século XXI sob a alcunha de uma “crise do Mercosul”, em que a opinião pública e especializada debatiam sobre a viabilidade de continuação do processo de integração. Muito se discute sobre o impacto da crise cambial brasileira nos obstáculos perpassados pelo processo de integração no período; alguns autores, entretanto, enxergam a existência de fatores estruturais que estariam encaminhando o enfraquecimento do bloco, tendo a crise macroeconômica brasileira agido como catalisador. Para Vigevani e Júnior (2009):

(...) Além dos elementos conjunturais, que se expressam por seguidos contenciosos comerciais e políticos, e da ausência de mecanismos institucionais regionais que busquem garantir a dinâmica da integração, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos e a valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem também ser considerados na busca de explicações consistentes. [...] Os sinais de desencantamento político e econômico já existiam, e as crises da desvalorização no Brasil, em 1999, e da paridade na Argentina, em 2001, potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando, derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados (VIGEUVANI; JÚNIOR, 2009, p. 47-51)

Na concepção de Veiga e Rios (2002), a origem do período de crise do Mercosul estaria na transição mal-sucedida para a União Aduaneira (1995-1997), que estaria assentada em uma divergência crescente entre os modelos macroeconômicos de Brasil e Argentina, além de uma deterioração de acesso a financiamento externo por parte dos países-membros e em uma incapacidade desses países de lidar com uma agenda de negociação mais complexa do que a mera zona de livre comércio. Nofal (2002) pontua alguns desses problemas de maneira mais específica: debilidade dos mecanismos de internalização e exigibilidade das normas; baixa qualidade de algumas regras, levando a uma baixa eficácia; insuficiência de regras para coordenação de políticas (“vazio normativo”); falhas nos mecanismos de tomada de decisões e de soluções de controvérsias, principalmente em decorrência do caráter intergovernamental e; participação insuficiente dos Parlamentos e da sociedade civil. A dificuldade em

transformar o bloco em União Aduaneira estava pautada, portanto, em diversos problemas institucionais que levaram ao estancamento deste estágio da integração. Naturalmente, em um contexto de crise, sua existência enquanto União Aduaneira passou a ser questionada.

A partir de 1998, no contexto da emergência de crises financeiras a nível mundial previamente apresentado, a situação começa a se deteriorar a partir de diversos acontecimentos políticos e principalmente econômicos nos países-membro. A Argentina, já enfrentando uma crescente instabilidade financeira decorrente de opções domésticas, mergulha na crise quando o Brasil também é afetado mais intensamente pela instabilidade, respondendo a partir de uma desvalorização do Real sem comunicar previamente aos demais países do bloco e mudando seu regime cambial (BANDEIRA, 2003). Tal resposta teve impactos nos parceiros de bloco regional, tendo como consequência um encarecimento das importações brasileiras, o que atingiu fortemente a Argentina, que possuía amplo superávit com o país (SILVA, 2008).

Consequentemente, o evento suscita divergências entre os dois países pilares do bloco, principalmente a partir de uma explosão de conflitos setoriais entre ambos os Estados (DRUMMOND, 2002). Rapidamente, receando uma inundação de produtos brasileiros nos mercados-membros e uma fuga de capitais para o Brasil, alguns setores na Argentina passaram a pedir pela adoção de medidas protecionistas contra produtos brasileiros. Em resposta, Menem ameaçou dolarizar a economia de seu país e estabeleceu medidas restritivas a têxteis de diversos países, entre eles o Brasil. Ainda que a dolarização não tenha acontecido e as restrições, após pressão do governo brasileiro, tenham sido revogadas, os fluxos comerciais do bloco já apresentavam queda até então inédita. Além disso, a desvalorização do real e a manutenção da conversibilidade do peso argentino até 2001 expandiram o desequilíbrio macroeconômico entre os dois principais sócios do bloco, levando a uma regressão do processo de integração (LAMPREIA, 2002). Almeida (2002) complementa:

“A sucessão de medidas protecionistas setoriais e a adoção de dispositivos não negociados de salvaguarda comercial, ademais da tendência à introdução de regimes aduaneiros desalinhados com a vocação integracionista do bloco, terminaram por minar o jogo quadrilateral, abrindo então uma verdadeira crise de confiança no futuro da integração regional” (ALMEIDA, 2002, p. 213).

Nesse contexto, a Argentina passa a desviar posições alinhadas ao bloco, intensificando a sua contínua busca por relações próximas com os EUA. Em 1999, Menem solicita a incorporação do país na OTAN. Posteriormente, já sob o governo sucessor de Fernando de La Rúa e com Domingos Cavallo na pasta da economia, a Argentina

(acompanhada do Uruguai) sinaliza querer seguir o mesmo caminho do Chile, que havia assinado um tratado de livre comércio com os EUA e negociava sua entrada no NAFTA. De acordo com Moniz Bandeira (2003), tais declarações despertavam no Brasil uma consciência de que os EUA estavam agindo para isolá-lo na América do Sul, além de desestabilizar aquele que era o maior mecanismo de barganha na ALCA, o Mercosul. O autor explicita a situação a partir da visão à época de Rother Larry, correspondente do *The New York Times*: “O Mercosul estava sob pressão de todos os lados, em meio a disputas entre o Brasil e a Argentina, seus dois principais membros, e pressões externas, principalmente dos Estados Unidos” (BANDEIRA, 2003, p. 579).

Em 2001, a crise argentina sofre uma piora devido à expectativa de que o país aplicasse uma moratória da dívida externa, além de desvalorizar sua moeda. Foi nesse contexto que o então presidente De La Rúa nomeou Cavallo como Ministro da Economia – que havia sido justamente o responsável pelo estabelecimento de várias das medidas que levaram a instabilidade, a exemplo da paridade do peso em dólar, quando assumiu o mesmo cargo no governo Menem. Na incumbência de superar a crise, portanto, uma das medidas adotadas pelo Ministro, que se empenhava em fazer duras críticas ao Mercosul, é a revisão na aplicação de algumas das tarifas do bloco, implicando em alterações na TEC. Apesar das divergências, e frente ao temor de conseqüente deterioração da situação no Brasil, o presidente brasileiro agiu para evitar retaliações às medidas argentina. Assim sendo, essas foram aprovadas pelo bloco em caráter de exceção e temporário (BANDEIRA, 2003).

Drummond (2002, p. 89) afirma que a crise financeira expôs uma das grandes fragilidades do bloco: a falta de mecanismos para solução de controvérsias, pois “cada novo conflito setorial obrigava a intervenção dos governos, acarretando inevitável desgaste político”. Relacionado a isso, portanto, estaria a crítica à manutenção do caráter intergovernamental do bloco em detrimento de um órgão supranacional, fato que na visão da autora impedia a percepção de interesses a nível regional, prejudicando, portanto, a coesão do processo de integração. Se a manutenção dessa estrutura conferiu uma flexibilidade útil ao rápido avanço do processo (além de atender aos interesses brasileiros de garantir sua liberdade de atuação), acabou por outro lado sendo inoperante para evitar ou mesmo resolver o momento de crise (GONÇALVES, 2002). Drummond ainda faz uma crítica ao direcionamento do processo em uma lógica meramente comercialista, ao que segue:

Ao longo de seus onze anos de existência, o Mercosul, imerso nos louros de seu sucesso comercial, pareceu ter perdido de vista a própria lógica que inspirara a sua criação. Essa estava muito mais voltada para a busca de sinergias entre as estruturas

produtivas dos países membros e para as eventuais parcerias e alianças de interesses com vistas a uma inserção mais vantajosa dos produtos da região no mercado internacional, do que para a visão concorrencial que finalmente prevaleceu (DRUMMOND, 2002, p. 93).

O Mercosul inicia o século, portanto, paralisado por problemas macroeconômicos nos países membros e pela própria ineficácia na consolidação do processo enquanto União Aduaneira. As opções existentes, segundo Nofal (2002), eram três: a) manter o *status quo*, o que com o tempo levaria a uma diluição natural do bloco; b) refundar o Mercosul, aprofundando a integração para superar as imperfeições do estágio de União Aduaneira e estabelecer o estágio de Mercado Comum, aberto ao mundo e; c) reformular o Mercosul, retrocedendo a uma zona de livre comércio como passo intermediário para a formulação da União Aduaneira. Não sendo a primeira opção plenamente desejável – visto que levaria à extinção do bloco –, caberia escolher entre o *relançamento* ou a *reformulação* do Mercosul. Ambas só seriam possíveis a partir de uma vontade política dos países membros – em especial do Brasil: “a importância de um maior protagonismo brasileiro, por sua vez, deriva do fato de que nunca o diferencial de poder entre o Brasil e os três parceiros foi tão grande, em termos de tamanho e potencial da economia, de estabilidade e solidez das instituições políticas e da capacidade e iniciativa internacional” (GONÇALVES, 2002, p. 148). Caberia ao Brasil, portanto, tomar iniciativas para tentar recuperar a evolução do processo de integração regional o que, dependeria das percepções suscitadas nos tomadores de decisão do país.

A instabilidade do bloco considerado até então como prioridade da política externa do país veio a somar-se ao contexto doméstico e internacional. Uma severa crise – que influencia nas percepções dos atores e da população –, gerando a abertura de uma janela de oportunidade para mudanças políticas, segundo Keeler (1993), estava posta. Apesar da deterioração do poder político do presidente, associado aos mecanismos de mandato considerados pelo teórico, “em alguns casos espera-se que as crises tenham um efeito bastante diferente e mais direto, que podem ou reforçar os mecanismos de mandato ou operar na sua ausência” (KEELER, 1993, p. 440). O deslocamento de atenções a vulnerabilidades até então despercebidas e o descrédito das ações conduzidas pelos atores políticos até então, conforme pressuposto por Saurugger e Terpan (2016), também estavam em vigor a partir de uma crise no modelo neoliberal. As fontes internacionais e domésticas da política externa do primeiro mandato passavam por profundas alterações no sentido de uma deterioração, abrindo espaço para uma readequação no âmbito dessa política, indo de encontro à premissa de Rosenau (1970) acerca do caráter adaptivo da política exterior de um país de acordo com novas

circunstâncias. Entretanto, a partir da inferência de Gustavsson (1999) as alterações nas fontes por si só não possuem impacto independente na formulação da política externa, pois estão condicionadas à percepção de tais alterações por parte dos tomadores de decisão, que por sua vez, deverão ainda dar-se conta da existência de uma janela de oportunidade para empreender reformulações políticas.

### **3.4 Mudanças nas percepções dos tomadores de decisão**

Frente à mudança no contexto doméstico e internacional em que estava assentada a política externa do primeiro mandato, as percepções dos atores envolvidos na formulação da estratégia de inserção do Brasil também sofrem alterações. Para Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015), os obstáculos enfrentados nas negociações multilaterais e a crise financeira a nível internacional, expondo a vulnerabilidade a que estavam expostos os países, estariam no epicentro de uma crise do modelo neoliberal adotado até então, tanto no âmbito da política doméstica tanto como paradigma de política externa. Já assumindo em seu segundo mandato tendo que gerenciar a crise cambial e o problema causado pela fuga de capitais, o governo brasileiro é obrigado a reconhecer o fracasso do modelo adotado para sua inserção internacional durante o primeiro mandato (MARTINS, 2006).

No contexto de desarticulação das fontes externas ativas até então, emerge a percepção de que os países do centro não aplicavam em sua administração as medidas que requeriam dos países latino-americanos como fundamentais (CERVO, 2008). Assim, há uma inflexão no discurso que pauta a política externa brasileira: se até então se defendia a adesão a “globalização neoliberal”, passa-se agora a questionar uma “globalização assimétrica” (SILVA, 2008; VIZENTINI, 2005). Cardoso insere-se como um dos expoentes de um retorno do discurso acerca das assimetrias do sistema internacional, a exemplo de seu discurso ocorrido na cerimônia de posse do segundo mandato, em almoço oferecido no Itamaraty a homólogos da região:

A razão não tem residência fixa e única no mercado. Tampouco ela pode encontrar a sua realização em esquemas desequilibrados, nos quais os mercados mais fracos se abrem e os mais fortes se protegem. Não podemos aceitar essa desigualdade, uma visão antiprotecionista que supõe um protecionismo dos mais fortes. E a nossa ação conjunta, assim como a de cada um dos nossos países, tem sido, efetivamente, a de evitar que isso ocorra (CARDOSO, 1999, p. 15).

Conforme vimos no capítulo anterior, sob a lógica do regionalismo aberto, o movimento de integração em blocos regionais ocorre simultaneamente ao movimento de intensificação da globalização, como modo de obter algum respaldo frente aos possíveis

desequilíbrios em termos de oportunidades de inserção no processo de globalização liberal, principalmente por parte dos países periféricos. Seria natural, portanto, que no momento em que as percepções acerca das assimetrias provenientes do primeiro processo se confirmassem, tais países se voltassem ao segundo processo, utilizando a integração para aquilo que ela era vista até então: um mecanismo de defesa frente à abertura abrupta ao sistema internacional desigual. Nesse sentido, ao avaliar o descontentamento dos países com a falta de consenso na OMC, o chanceler Lampreia afirmava:

Finalmente, é natural esperar que o fracasso no lançamento da Rodada do Milênio [da OMC], especialmente nas circunstâncias em que ocorreu, surtirá efeitos em outras frentes de negociação (...) as condições são favoráveis à canalização de esforços e recursos para o fortalecimento do Mercosul e de seus vínculos comerciais com os demais vizinhos da América do Sul. Durante as recentes viagens do presidente da República ao Uruguai e à Argentina, pudemos verificar que em todas as lideranças do Cone Sul o desapontamento com o impasse em Seattle deverá ser traduzido positivamente em ânimo renovado para a integração regional. Devemos reafirmar a importância estratégica do bloco no fortalecimento do nosso poder de barganha na arena mundial do comércio. Que a consolidação do Mercosul seja nossa resposta ao recrudescimento do protecionismo nos países desenvolvidos; um exemplo de que o comércio desimpedido, fundamentado em bases justas, na negociação franca, no respeito às necessidades e aspirações de cada um continua a gerar bons frutos e a forjar elos cada vez mais sólidos de amizade e cooperação entre as nações (LAMPREIA, 1999 apud MARTINS, 2006).

Assim sendo, a mudança de ação que o governo se via na contundência de empregar seria, na percepção de Martins (2006), reativa, pois era vista pelo governo como uma maneira de enfrentar as assimetrias do cenário externo. Corroborando essa visão, Vizontini ainda afirma que:

(...) quanto mais se deterioravam as condições internacionais, mais a política externa brasileira tratava de criar uma nova realidade regional. Através da integração com os países vizinhos, além de benefícios econômicos mais imediatos, reforçar-se-ia a base regional como forma de incrementar a participação do Brasil e de seus parceiros platinos no plano mundial (VIZENTINI, 2001b, p. 128)

No caso do Mercosul, entretanto, há uma particularidade a ser levada em conta: o próprio bloco, em parte em decorrência das próprias turbulências pelas quais passavam os dois principais países-membros, também estava em crise. Essa crise não era negada pelos tomadores de decisão brasileiros, pelo contrário; estava sendo levada em conta e levantando discursos de que era necessário fazer “reflexões” sobre o processo para encontrar modos de salvá-lo. Lampreia, por exemplo, afirmava enxergar com naturalidade que o bloco perdesse impulso após concluir sua “primeira etapa criativa”, ainda mais com as duas principais economias do bloco em recessão. Advogava, portanto, a necessidade de “um novo impulso

criador e organizador do processo de integração” (LAMPREIA, 1999, p. 74).

Os argumentos dados pelos tomadores de decisão à época tentavam afastar a ideia de um abandono ou mesmo de um retrocesso no bloco aos moldes de uma união aduaneira; tentavam ainda convencer os interlocutores de que a crise era natural, em decorrência da interdependência criada por um processo de integração que estava dando certo. Quando todos esperavam pelo contrário, a diplomacia brasileira passa a estimular a ideia de um “relançamento do Mercosul” – termo que aparece em diversos discursos -, afirmando que o Mercosul não era a origem dos problemas dos países, mas sim a solução, devendo, portanto, ser aprofundado. Segue exemplo:

O Mercosul vem passando por um período difícil desde 1999. Desde então, uma série de dificuldades conjunturais que atingiu nossos países vem pondo à prova a consistência e a solidez do processo de integração. Temos superado estas dificuldades, como superamos as que surgiram no passado, com base na convicção de que em tempos de dificuldades precisamos não de ‘menos Mercosul’ – mas sim de ‘mais Mercosul’. O Mercosul não é a causa de nossos eventuais problemas, mas sim parte essencial de sua solução. Deve ser, portanto, preservado em sua integridade (CORRÊA, 2001, p. 177).

Nesse período houve também uma alteração nas perspectivas e demandas da opinião pública. A imprensa passou a criticar duramente o modelo de inserção internacional que estava sendo buscado pelo governo brasileiro, fomentando a já encaminhada crise da matriz neoliberal de política externa (SILVA, 2008). Além da imprensa, Amado Cervo (2008) afirma que o ceticismo quanto a essa matriz de política exterior - bem como aos benefícios da globalização - se fizeram presentes no país sob o pensamento acadêmico (principalmente por parte de internacionalistas) e da opinião pública, que passou a ter um crescente interesse principalmente a partir da crise cambial de 1999, quando, segundo Silva (2002, p. 302) “praticamente toda a população se deu conta dos efeitos que a globalização da economia pode ter sobre o seu cotidiano”. Estamos falando de mudanças nas percepções por parte da sociedade, que acarretaram em uma perda de poder de mandato para FHC no advento da crise à qual o Brasil se via inserido, forçando algumas alterações nas políticas adotadas como forma de conter a insatisfação popular (seguindo aqui a teoria de Keeler).

Em relação ao Mercosul, segundo Vizentini (2001a), a partir do risco de extinção do bloco uma série de atores passou a defendê-lo, reconhecendo que seu abandono incorreria em perda de confiança dos investidores internacionais a todos os países da região. De acordo com Dri (2016, p. 134), a posição da sociedade civil em relação à integração sul-americana após a crise estava “longe de ser negativa”. A autora ainda afirma que a posição dos partidos de esquerda e de direita também passou a convergir, situação representada pelo fato de que a

crise do Real alterou a forma com que o próprio PSDB lidava com o regionalismo, percebendo-se a necessidade que o Brasil tinha em relação ao Mercosul para dividir os custos econômicos de ajudar a Argentina bem como para prevenir a região de novas situações de instabilidades.

Além disso, frente à vulnerabilidade dos EUA demonstrada pelos ataques de 11 de setembro de 2001, a crença de que uma simples adesão à ALCA seria solução para os problemas da inserção internacional do país estaria perdendo força. No âmbito do posicionamento reticente em relação à ALCA, o Estado encontrava respaldo em grande parte do empresariado e também nos sindicatos (CRUZ, 2010), além de, na visão de Bandeira (2003, p. 580), haver “largo consenso na sociedade civil, nos meios econômicos e nas Forças Armadas”. De acordo com o autor recém mencionado, “(...) tal como concebida e nos prazos pretendidos pelos Estados Unidos, a Alca ameaça expor o sistema produtivo nacional à concorrência direta de outro, incomparavelmente mais desenvolvido, ausentes anéis protetores e **em um momento em que a economia brasileira exhibe grande vulnerabilidade**” (CRUZ, 2010, p. 20, grifos pela autora). É importante ter em mente que se a ALCA já levantava oposições desde a sua proposta, o momento delicado em que se encontrava a economia nacional levantava temores ainda maiores, o que ficou claro a partir dos resultados de referendo informal sobre o tema realizado em 2002, em que 10 milhões de pessoas rejeitaram a participação no projeto hemisférico (DRI, 2016).

Além disso, deve-se levar em conta que a situação coincidia com a entrada na fase negociadora do processo hemisférico, ou seja, a mais decisiva, “quando as cartas serão colocadas na mesa e os compromissos em torno de questões substantivas serão assumidos” (CRUZ, 2010, p. 52). Ora, a coincidência da fase negociadora da ALCA em momento em que as vulnerabilidades da economia brasileira estavam expostas, concomitante à percepção de que tal vulnerabilidade tinha sido causada justamente pela inserção baseada em uma abertura dos mercados sem contrapartida (inclusive por parte dos EUA), requeriam medidas de salvaguarda por parte do Brasil. A salvaguarda até então se pautava pelo Mercosul, primeiro passo na estratégia de *building blocks* até uma integração hemisférica mais madura e favorável. Agindo racionalmente, portanto, o governo brasileiro deveria agir para recuperar aquele que considerava como seu mecanismo de defesa.

Ainda, a partir do aumento de pressões sobre países sul-americanos para uma integração individual ao NAFTA, da pressão estadunidense contra a reeleição do presidente peruano Fujimori e da implementação do Plano Colômbia, passa a haver a percepção de maior ingerência dos EUA na América do Sul (SILVA, 2008; VIZENTINI, 2001a). Frente a esse

último, principalmente, Silva (2002) afirma que “nunca a possibilidade da presença americana nas imediações das fronteiras brasileiras foi tão concreta”, sendo o assunto ainda mais delicado por tratar-se de uma fronteira amazônica. A suspeita era de que o governo norte-americano estava empreendendo uma tentativa de isolamento da América do Sul (BANDEIRA, 2003), levantando assim a necessidade de ação por parte do governo brasileiro com vistas a não perder aquela que considerava sua zona de influência. Daí decorreria, naturalmente, uma postura mais incisiva quanto à defesa da manutenção do processo de integração regional, adquirindo uma dimensão política que assegurasse a convergência dos países da região.

Também importa notar que se já não havia um consenso interno no MRE acerca do modelo neoliberal de inserção internacional, no contexto de crise as críticas foram intensificadas; críticas essas que ficaram conhecidas principalmente sob a voz de Samuel Pinheiro Guimarães, então diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), e se direcionavam mais fortemente à ALCA (MARTINS, 2006; SILVA, 2008). Importa observar que a adesão à área de livre comércio hemisférica, embora levantasse cada vez mais oposições, ainda não havia sido descartada<sup>15</sup>, fato que só ocorreria no governo de Lula.

Além disso, em 2001 Lampréia, que se aposentava, é substituído por Celso Lafer na liderança do MRE. Celso Lafer assume sob a responsabilidade de promover uma mudança na política externa do país, além de conter a insatisfação popular frente à crise (SILVA, 2008). De acordo com Mariano (2007), tal substituição significaria uma reafirmação da presidência em manter um mínimo de coesão no Mercosul, consolidando o bloco enquanto plataforma para manutenção ou expansão da margem de manobra brasileira nas negociações multilaterais comerciais. Essa afirmação pode ser corroborada analisando o discurso de posse do novo chanceler, que identifica o dado geográfico da América do Sul, nossa circunstância diplomática; o relacionamento pacífico com os vizinhos e o componente latino-americano de nossa identidade cultural como determinantes históricos de nosso interesse nacional (LAFER, 2001, p. 41). Santos (2014) afirma que com Lafer a América do Sul ganhou “definitivamente contornos de fato geográfico no discurso diplomático”.

Por outro lado, no que concerne à ALCA, os posicionamentos do novo chanceler sobre a integração hemisférica pareciam ser mais intensos do que os do presidente (MARTINS, 2006), que suscitava incertezas, impunha sempre condicionantes e constantemente associava

---

<sup>15</sup>O que o Brasil realizava, na visão de Moniz Bandeira (2003), era uma tentativa de triangulação aos moldes do que havia tentado aplicar no século XIX, visando ter um bom relacionamento com os EUA, mas mantendo seus interesses de integração regional sul-americana para conferir maior poder de barganha a nível internacional.

o bloco ao contexto de globalização assimétrica. De qualquer forma, as oposições eram abafadas pelo novo chanceler, que conforme mencionado anteriormente tentava gerenciar a crise de paradigmas de política externa que já tomava lugar. Sobre essa situação:

De acordo com Lafer, se por um lado o Mercosul constituía ‘a melhor opção para o Brasil’, ‘as negociações com vistas à criação de uma Área de Livre Comércio nas Américas, eram o outro eixo prioritário da política externa comercial brasileira’, pois elas ofereciam ao Brasil ‘o potencial de ampliar e consolidar mercados’, além de já responderem, naquele momento, a ‘50% das exportações brasileiras, e a 70% das exportações de produtos manufaturados’. Esse enfoque dado pela diplomacia nas negociações da Alca, durante o período que Celso Lafer esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, teve, como fato ilustrativo, a exoneração do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, logo após a nomeação do Chanceler<sup>16</sup> (MARTINS, 2006, p. 123).

A crise de paradigmas já estava posta, entretanto, e é em meio a esse contexto que FHC passa a ensaiar a transição do Estado normal para o Estado logístico, conforme afirmam Cerro e Bueno (2015, p. 507): “Esse quadro desfavorável [de deterioração dos indicadores externos e crise do Mercosul] forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico, patenteado pelos ricos”. O Estado logístico pretende recuperar a autonomia decisória em política externa, visando trocar um contexto de subserviência para um de interdependência. De acordo com Amado Cerro em outro trabalho, o novo paradigma seria uma síntese dos paradigmas do Estado desenvolvimentista e do Estado normal, associando o liberalismo como elemento externo e o desenvolvimentismo como elemento interno. O autor explica:

Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual pode conviver em certa dose, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses (CERVO, 2008, p. 86).

No Estado logístico, as relações regionais do Brasil passam por alterações para acomodarem-se ao paradigma: a. há o reconhecimento que a interdependência na globalização

---

<sup>16</sup>A crítica de Guimarães centrava-se na visão de que uma adesão à ALCA levaria inevitavelmente ao fim do Mercosul. Após discurso na Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), quando ele afirmou que a decisão argentina de eliminar barreiras alfandegárias para bens de capital (o que desrespeitava a tarifa externa comum do Mercosul) dava uma chance para o Brasil avaliar como seriam os efeitos caso optasse por aderir à ALCA, o embaixador é exonerado (MARTINS, 2006). Após ir a público afirmando que tais afirmações eram de cunho pessoal, espantando possíveis impressões de que refletisse a opinião da diplomacia brasileira num geral, Celso Lafer respondeu ainda com uma normativa interna que ficou conhecida como “lei da mordaza”, pois proibia manifestações públicas dos diplomatas sobre política externa que não tivessem uma autorização prévia (SILVA, 2008).

requer a incorporação das vantagens comparativas intangíveis à gerência das relações exteriores; b. há um encaminhamento do processo de integração regional de maneira a promover as capacidades de poder; c. há a conversão da América do Sul como plataforma de expansão dos negócios brasileiros, de modo a internacionalizar a economia nacional (CERVO, 2008). O autor conclui que o primeiro e o último item estariam mais presentes no pensamento integracionista brasileiro.

Cabe ainda atentar à argumentação de Fioramonti (2012) acerca do fato de que crises recentes têm contribuído para “politizar” as regiões, revelando que processos de regionalismo não podem ser meramente técnicos e apolíticos, como apontado pelos meios midiáticos. Para o autor, os tempos de crise revelam os diferentes valores envolvidos nesses processos. Isso se verifica no caso aqui estudado: a partir da crise enfrentada pelo Brasil e pelo próprio processo de integração regional, percebe-se que a sua consideração como um projeto puramente econômico e comercial era insuficiente para garantir a evolução do processo. Sobre isso, Cervo (2008) afirma que há, a partir da crise da globalização, uma mudança no pensamento político acerca do processo de integração no sentido de uma superação da lógica comercialista (vigente no caso do Mercosul desde sua criação), inserindo-se em uma mentalidade de “integração para o desenvolvimento”. Tal mentalidade, para o autor, existe no subconsciente dos países latino-americanos, pois teria permeado o início das discussões acerca da integração regional, foi afastado durante os anos do neoliberalismo e retornaria, portanto, no início do novo século (CERVO, 2008; VIGEVANI; JÚNIOR, 2009).

Frente à crise de seu modelo e as pressões da opinião pública, Cardoso responde à crise do Mercosul com um aprofundamento de uma integração regional sul-americana para além da lógica comercialista e do foco no Mercosul que marcaram o primeiro mandato, criando assim as condições mentais e políticas ao retorno do processo de integração para o desenvolvimento. Ainda sobre uma expansão da lógica da integração para além do comércio, Cardoso (2006) cita em sua obra autobiográfica uma reflexão acerca da falta de percepção, logo no início do seu mandato, de que uma integração para além do comércio era essencial, fato para o qual o então chanceler da Alemanha teria tentado alertá-lo:

Com base em sua própria experiência, os europeus perceberam imediatamente a importância política do Mercosul, ao passo que nós próprios, aqui na América Latina, abordamos a instituição o tempo todo apenas como um mecanismo de comércio. Não tivemos a visão de grandeza dos europeus, e creio que era para isso que Kohl tentava chamar minha atenção (CARDOSO, 2006, p. 618)

Nessa mesma obra, o então presidente parece sugerir ter despertado para isso ao

ficarem aparentes as falhas e limitações do Mercosul. Após reflexão sobre essas, Cardoso faz a seguinte afirmação, deixando claro ter percebido a abertura de uma janela de oportunidade para mudança de postura em relação à região:

Tendo em conta essas dificuldades, nossos esforços integradores não se poderiam limitar a manter vivo e ativo o Mercosul. A integração física de nosso espaço tornou-se um dos objetivos das propostas de planejamento que levamos à discussão dos presidentes dos países da América do Sul” (CARDOSO, 2006, p. 620).

A partir da efetiva percepção da oportunidade e corroborando para a hipótese desse trabalho, autores como Silva (2008), Vizentini (2005), Martins (2006), Santos (2014) e Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) confirmam, assim, que houve uma inflexão na política brasileira para a América do Sul entre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, no sentido de um aprofundamento da integração regional como reação às alterações das fontes internas e externas decorrentes da crise. Durante o primeiro mandato, a adesão ao Consenso de Washington, a adoção de uma matriz neoliberal de política externa e o consequente predomínio do conceito de regionalismo aberto mantiveram o processo de integração regional atrelado a prioridades puramente comerciais, dispensando atenções aos países platinos, membros do Mercosul, por sua importância para conquistar o objetivo final de adesão à ALCA. Já no segundo mandato, a partir das falhas aparentes daquele modelo de inserção internacional e a insegurança quanto às vantagens de entrada no projeto estadunidense, bem como a incerteza quanto à evolução positiva da integração regional sul-americana, fazem com que o país posicione-se de forma a impulsionar esse processo como instrumento de superação das crises domésticas dos países da região e como instrumento de inserção mais autônoma e menos vulnerável na geopolítica internacional.

Sob a ótica de Lessa, Couto e Faria (2009), essa inflexão ficaria aparente ao se compararem ambos os planos plurianuais<sup>17</sup> do governo Cardoso, de 1995 a 1999 e de 2000 a 2003. O primeiro é pautado por uma ausência de definições acerca de estratégias de política externa, o que seria razoável se levarmos em conta que a estratégia no período seria de ajuste a ordenamentos externos e regras internacionais. Entretanto, os autores afirmam que as crises financeiras do fim da década levaram os atores a perceberem que essa estratégia era falha, levando a uma condução mais cautelosa da política externa no segundo mandato, pautada justamente pelo conceito de globalização assimétrica. Isso se reflete no plano 2000-2003, que

---

<sup>17</sup> Os planos plurianuais constituem o principal elemento de organização da ação do governo brasileiro, apresentando os principais objetivos e estratégias a serem adotados em um período de quatro anos e sendo superiores e vinculantes às leis orçamentárias (LESSA; COUTO; FARIA, 2009).

resgata a política externa como instrumento fundamental na estratégia de desenvolvimento do país. No âmbito do conceito supracitado, o plano demonstra preocupação com a desigualdade entre as nações produzidas pelas crises e não resolvida pelo processo de globalização como se supunha. Sendo assim, defendia a participação do país em discussões acerca do ordenamento econômico internacional e apresentava aqueles que seriam os principais parceiros do país, estando o Mercosul citado em primeiro lugar. O bloco, entretanto, atravessava um momento de instabilidade, ao passo que:

(...) começa a se afirmar a América do Sul como plataforma regional preferencial do Brasil. Após um flerte com a região, no início dos anos 90, com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA, o governo brasileiro, a partir dos anos 2000, assumiu a América do Sul como sua referência regional imediata, em substituição à América Latina ou ao próprio Mercosul, e isto já é declarado no plano plurianual elaborado em 1999 (LESSA;COUTO; FARIA, 2009, p. 96).

Corroborando essa afirmação, autores como Martins (2005), Galvão (2009) e Santos (2014) ainda observam um aumento do número de referências em discursos em relação a um aprofundamento da integração sul-americana. O Mercosul continua sendo considerado a “pedra de toque” da política externa brasileira; no entanto, as menções ao bloco platino passam a vir quase sempre acompanhadas de uma dimensão mais ampla que abarca o subcontinente como um todo, principalmente após a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000. Observa-se que a partir desse evento passa a ser tratado no discurso, além de um relançamento do Mercosul, a importância de integrar fisicamente todos os países da região, para além daquele bloco, como pode ser observado nos trechos abaixo, extraídos de discursos de Cardoso e Lafer, respectivamente, acessados através das Resenhas de Política Externa entre 1999 e 2002:

Para os que desejam entender o cenário latino-americano de hoje, o Mercosul me parece ser um dado essencial e irreversível (...) Assim também me parece ser um dado essencial a nova América do Sul que se está construindo, com base na democracia e através de um aprofundamento sem precedentes do processo de planejamento econômico em escala regional (CARDOSO, 2001, p. 159)

Continuamos firmemente comprometidos com a consolidação de nossa união aduaneira regional, o Mercosul. No longo prazo, é do maior interesse do Brasil e de seus vizinhos, aplicar não só a melhor política, mas também a melhor economia, a partir de nossa geografia, tal como os europeus vêm fazendo desde os anos 50. Pretendemos, igualmente, criar laços econômicos mais estreitos com os demais países da América do Sul. O que inclui não apenas acordos de livre comércio, mas também integração em termos de infra-estrutura (...) O objetivo fundamental é conseguir transformar as fronteiras sul-americanas, de clássicas fronteiras de separação, em modernas fronteiras de cooperação (LAFER, 2001, p. 187).

Portanto, e como se explorará mais detalhadamente na próxima seção deste trabalho, a racionalidade dos atores envolvidos na formulação e condução da política externa brasileira, frente à deterioração das fontes externas e internas da política que vinha sendo empregada até então, indicava que para esses atores a saída à conjuntura de crise, inclusive da própria integração regional, era “mais integração regional”, visto que a percepção dos tomadores de decisão à época era pautada principalmente por três elementos conceituais: a “globalização assimétrica, o “relançamento do Mercosul”, e a operacionalização do conceito de “América do Sul”. Conforme mencionado nesta seção, o temor e a urgência suscitados pela crise fez com que os atores percebessem a abertura de uma janela de oportunidade para mudança política; importa analisar de que forma tais percepções foram traduzidas em ações práticas, ou seja: de que maneira foi conduzida a política para a América do Sul após a dita inflexão durante a crise a ser superada no segundo mandato do governo Cardoso.

### **3.5 O aprofundamento da integração como reação: o segundo mandato do governo Cardoso (1999-2002)**

No contexto do esgotamento da matriz de política externa, que segundo Silva (2008) se deu principalmente após a crise financeira de 1999, observa-se, portanto, uma alteração na política externa brasileira durante o segundo mandato do governo FHC. Frente aos desafios que se impunham no início do século à inserção internacional brasileira e ao próprio processo de integração regional, a diplomacia brasileira respondeu efetivamente à abertura de uma janela de oportunidade com uma tática de combate às crises dos países sul-americanos e do próprio processo do Mercosul a partir “de dentro”, estendendo a integração dos países do Cone Sul para os demais países pertencentes ao subcontinente (PECEQUILO, 2008). Alinha-se a isso a superação da lógica puramente comercialista dos esforços de integração, conforme já explorado na seção anterior.

Importa observar que o processo de evolução da integração regional sul-americana por iniciativa brasileira, em relação às fontes internacionais, ocorria simultaneamente ao início da recessão econômica e da sucessão da presidência nos EUA que, visando garantir seus interesses na região, lançou a partir do mesmo ano diversas ações visando frear os avanços brasileiros em sua condução do processo de aproximação dos países sul-americanos e implantar rapidamente a ALCA:

Em agosto de 2000, quando muitos acreditavam que qualquer integração latino-americana havia perdido sentido (...) o presidente Fernando Henrique Cardoso

convocou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos em Brasília. A realização da Cúpula de Brasília foi simultânea ao lançamento do Plano Colômbia de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca em 31 de agosto de 2000. As iniciativas explicitaram duas tendências opostas (mas associadas) que vinham se desenvolvendo na América do Sul. Tratava-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica do início da década de 1990, a norte-americana e a brasileira (VISENTINI, 2001a, p. 23)

O maior símbolo dessa resposta brasileira, bem como da inflexão da política externa brasileira para a região e do aprofundamento da integração política regional em caráter e escopo que se seguiu nos anos subsequentes, foi a I Reunião de Presidentes da América do Sul. Fruto mais uma vez da atuação fundamental da diplomacia presidencial, a iniciativa de realização da Cúpula de Brasília teria sido resultado da vontade política de FHC (MARIANO, 2007). Segundo retrospectiva realizada por Santos (2014), as origens da proposta aparecem pela primeira vez na reunião de comemoração aos 40 anos de fundação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1999, e são fomentadas por conversas entre o então presidente brasileiro e Enrique Iglesias, então diretor daquela instituição. Já prevendo prováveis resistências por parte de alguns dos países envolvidos, a contrapartida oferecida como fator de atração seria a possibilidade de financiamento do BID para projetos de infraestrutura que pudessem ser acordados na ocasião. As resistências iniciais foram verdadeiras nos casos da Argentina, do Chile e da Colômbia. Decidiu-se, então, vincular o evento às comemorações dos 500 anos de descobrimento do Brasil, além de Cardoso, lançando mão ainda da diplomacia presidencial, ter feito questão de confirmar pessoalmente a presença de seus homólogos.

A I Reunião a unir todos os presidentes sul-americanos na história, portanto, ocorreu em Brasília nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Dela também participaram os presidentes do BID e da CAF. Os principais temas discutidos no encontro foram a democracia, o comércio, a integração infraestrutural, o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, informação, conhecimento e tecnologia. A variedade de temas aqui tidos como de comum preocupação a todos os países da região e postos a uma plataforma para discussão de soluções conjuntas vai de encontro às afirmações prévias de que a nova condução dos interesses brasileiros na região, e por consequência, de sua política externa, extrapolava a lógica comercialista que até então havia predominado. Os principais resultados expostos pelo Comunicado de Brasília foram os seguintes: o compromisso com a democracia enquanto condição para participação nas futuras reuniões e a possibilidade de consultas políticas entre os países em casos de ameaça de ruptura; o início de negociações para estabelecimento de uma área de livre comércio entre MERCOSUL e CAN antes de janeiro de 2002; as

negociações para a construção da integração infraestrutural; instituição de um mecanismo formal de consultas entre órgãos responsáveis pelo combate ao narcotráfico e crimes relacionados e o anúncio brasileiro de estabelecimento de um fundo sul-americano de estímulo à cooperação científica e tecnológica (OEI, 2000). Os presidentes ainda assinaram declarações de apoio ao processo de paz na Colômbia e sobre a questão das Malvinas (SANTOS, 2014).

Havia ainda a preocupação em assegurar a América do Sul como zona de paz, sendo essa uma ideia-força que estaria na base da iniciativa de empreender a Reunião para estender o projeto de integração regional idealizado pelo Brasil. Isso era premente frente à instabilidade que vinha tomando conta de vários países da região, decorrente da perda de legitimidade de governos neoliberais, assim como à percepção de possibilidade de intervencionismo estadunidense. Ainda, inseria-se em uma preocupação ascendente a respeito da segurança internacional no pós-Guerra Fria: enquanto o temor acerca de ameaças estatais diminuíram, a lógica de funcionamento em redes posta pelo contexto da globalização favoreceu também a atuação transnacional de organizações criminosas, fazendo necessário o combate a atividades como lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de armas, pessoas e drogas, terrorismo, migrações ilegais, etc. É racional, portanto, que o Brasil, país limítrofe com a maioria de seus vizinhos regionais, tivesse de se preocupar com a porosidade das suas fronteiras (LAFER, 2009, p. 56 - 63).

Em vistas de solucionar esse problema, Visentini (2013) afirma que teria sido o reconhecimento de uma inexistência de condições para relançar propriamente a integração comercial que fez com que a prioridade da Cúpula de Brasília fosse a discussão acerca de uma integração infraestrutural, principalmente no âmbito dos transportes, energia e comunicações. Santos (2014) afirma que sob a perspectiva do próprio presidente, a integração da infraestrutura regional seria essencial mesmo para o sucesso do programa brasileiro de desenvolvimento regional – o “Avança Brasil”, baseado em eixos geográficos prioritários de desenvolvimento, o que estaria claro no seguinte trecho de um discurso proferido pelo presidente no mesmo ano da I Reunião:

É preciso que esses eixos sejam pensados em escala regional. Nas condições da economia atual, o desenvolvimento não é algo que possa parar na fronteira. O aproveitamento de recursos naturais, as ligações de transporte e energia devem fazer-se em uma perspectiva sul-americana. Este é um aspecto central na ideia que tenho da América do Sul: uma região que tem a vocação de progresso compartilhado e de crescimento econômico conjunto (CARDOSO, 2000<sup>18</sup> apud SANTOS, 2014, p.

<sup>18</sup> Texto-base para o discurso em jantar oferecido ao Presidente da República Oriental do Uruguai, Julio María Sanguinetti, 23/2/2000

133).

Constituindo uma das maiores contribuições da I Reunião, portanto, é criada a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A Iniciativa serviria como um foro de diálogo entre autoridades responsáveis pela área de infraestrutura de transporte, energia e comunicações de cada país, sendo capitaneada por instituições financeiras multilaterais (CAF, FONPLATA e BID). A IIRSA seria a “coluna vertebral do bloco de livre-comércio sul-americano” (PADULA, 2011, p. 159). Durante a Reunião, foi apresentado um Plano de Ação - elaborado pelo BID com auxílio de outras instituições regionais – que propunha medidas para superar as dificuldades geográficas de acesso ao mar e aos mercados internacionais dos países sul-americanos em um horizonte de dez anos. A principal estrutura desse Plano de Ação eram os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), que serviriam para organizar o território da região em franjas multinacionais que concentram fluxos existentes ou promissores de comércio, oferecendo assim infraestrutura de qualidade para apoiar a formação de cadeias produtivas no mercado interno e favorecer a exportação para os mercados externos, aumentando o desempenho dos países em termos de inserção e competitividade global (PADULA, 2011). A IIRSA é talvez um dos maiores símbolos da transição entre os paradigmas do Estado neoliberal ao Estado logístico, pois se surge como uma evolução da criação de infraestrutura regional, essencial para integrar as nações sul-americanas, ainda denota prioridade à facilitação de fluxos comerciais intra e interregionais.

A partir da convocação da Reunião e as propostas feitas durante essa, outro sinal de inflexão surgiu: o Brasil passou a se assumir como país capaz de realizar uma posição de líder no processo de integração – ainda que tal liderança não fosse explicitada, como confirma Cardoso ao afirmar que partiu da “convicção de que liderança se exerce sem proclamá-la” (CARDOSO, 2006, p. 621). A retórica dos discursos, portanto, se buscava marcar o tom mais contundente do Brasil nos esforços de integração da região, também mantinha certa cautela para evitar que temores de uma pretensão hegemônica fossem suscitados nos países vizinhos. Em entrevista ao Valor Econômico, quando perguntado se houve uma mudança na política externa para a América do Sul, o então ex-chanceler Lampreia afirma sobre a Cúpula:

Não no sentido de que o Brasil se disponha a ser mais intervencionista, com envolvimento inclusive militar com os vizinhos. Mas sem dúvida houve mudança: o Brasil, a partir da Conferência dos Presidentes da América do Sul, em setembro do ano passado, adquiriu um perfil e uma postura de protagonista na integração sul-americana maior que antes. A tendência é termos papel cada vez mais ativo na região (LAMPREIA, 2001, p. 345).

Na concepção de Fernanda Martins, esse posicionamento trazia novas implicações para o Brasil, principalmente no sentido de assumir novos custos:

(...) a atuação do governo brasileiro que visou a fortalecer o entorno regional implicou a noção de liderança do país no subcontinente, e o Brasil precisou lidar com essa questão em duas frentes: na América do Sul, pois percebemos que as iniciativas do governo exigiram que o país arcasse com alguns ônus desse projeto, uma vez que é um dos seus principais propositores; e no hemisfério, pelo fato de o Brasil ter concebido o subcontinente como um importante contraponto, especialmente a partir do segundo mandato, para o estabelecimento de uma Área de Livre-Comércio nas Américas (MARTINS, 2006, p. 199)

Além disso, na análise de Galvão (2009) acerca da construção do conceito de América do Sul, a iniciativa brasileira de promover a reunião teria proporcionado consistência ao processo de integração por ter empreendido na ocasião a origem de um processo de reinvenção do conceito que se estenderia até 2008<sup>19</sup>. O autor cita que a partir da reunião a ideia passa a ser propagada através dos discursos (conforme visto na seção anterior) e, assim, representar a construção de um sistema de cooperação regional nos âmbitos econômico e político (JAGUARIBE, 2000<sup>20</sup> apud GALVÃO, 2009). Essa ideia é acompanhada por Santos (2014), que enxerga dois momentos durante o governo Cardoso no que concerne o conceito de América do Sul: do início do primeiro do mandato a janeiro de 2000, o autor identifica que o conceito ainda é apresentado de maneira difusa nos discursos da diplomacia, como um legado do governo de Itamar Franco e muitas vezes acompanhado de menções à América Latina. A partir da Reunião de Presidentes, entretanto, o conceito ganha um conteúdo bem definido. Por fim, o próprio Cardoso parece corroborar com essa visão, tendo em vista que definiu a Reunião como uma “reafirmação da identidade própria da América do Sul como região”<sup>21</sup> (CARDOSO, 2000, p. 227).

<sup>19</sup>“A construção da América do Sul passou por um processo de reinvenção conceitual em três tempos e que teve sua maturação entre 2000 e 2008. Primeiro, foi apropriado pela intelectualidade e pelo pensamento diplomático que se esforçavam em definir os espaços privilegiados de atuação do Brasil no mundo. Segundo, foi inserido no discurso pela utilização sistemática e tomando-se como referencial a identidade regional sul-americana. Terceiro, alcançou a institucionalização com o soergimento das instituições político-diplomáticas regionais no início do novo século” (GALVÃO, 2009, p. 77).

<sup>20</sup> JAGUARIBE, Hélio. Surge o sistema sul-americano. *Jornal do Brasil*, 10 setembro de 2000.

<sup>21</sup> “Ao valorizar o conceito de América do Sul, em lugar de América Latina, Fernando Henrique Cardoso demonstrou que havia dois projetos em pauta para as Américas. O de Clinton visava a integrar a América do Sul à ALCA, na realidade uma expansão da NAFTA, sob a sua hegemonia política e militar, atendendo aos interesses das companhias transnacionais. O que Cardoso concebia, entretanto, apresentava uma configuração distinta para o mapa das Américas: a América do Norte, do Alasca ao Panamá, passando pelo México, integrada no NAFTA, sob a hegemonia dos EUA. A outra, a América do Sul, que se estendia da Colômbia à Terra de Fogo, integrada como espaço econômico resultante de um acordo de livre comércio entre o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina de Nações (CAN), com a gradativa inclusão da Guiana e do Suriname. A conformação desses dois blocos (...) viabilizaria o estabelecimento da ALCA “ (BANDEIRA, 2003, p. 575).

Para Martins, a Cúpula seria emblemática por representar a consolidação do projeto brasileiro de identificação da América do Sul como “região onde se delimitam as reais potencialidades dos países do subcontinente” (2006, p. 114), o que vai de encontro com discurso do então chanceler Lampreia, que explica que os interesses do Brasil deviam ser articulados com os dos países vizinhos, de forma a enfrentar os desafios impostos pela globalização: “Estaremos, assim, consolidando a idéia de uma identidade sul-americana, como identidade de países que dividem uma mesma vizinhança imediata e, por isso, como é natural, têm uma agenda própria de temas, de oportunidades, de aspirações e de preocupações” (CARDOSO, 2000, p. 134).

Tal construção identitária era baseada no respeito às particularidades das partes que compunham o território sul-americano, defendendo que de maneira alguma a nova iniciativa sobreporia ou levaria à extinção dos blocos de integração já existentes. Daí o recorrente uso do conceito de “geometria variável” para explicar a identidade sul-americana nos discursos da diplomacia brasileira:

A identidade sul-americana é uma identidade múltipla. É amazônica, andina, platense, caribenha, voltada tanto para o Pacífico quanto para o Atlântico. Uma vertente não exclui a outra, e em todas elas a vocação da América do Sul é a de integrar-se cada vez mais. Integrar-se, aproximando cada vez mais nossos países e desdobrando-se em diferentes espaços de cooperação. Integrar-se, para atuar no mundo globalizado. Esta é uma geometria variável cuja flexibilidade, sem dúvida, nos trará benefícios. Cada sub-região tem sua agenda própria, suas preocupações e aspirações específicas. Ao mesmo tempo, as prioridades de cada uma se desenham em uma perspectiva que é a da região como um todo (CARDOSO, 2000, p. 83).

A Reunião teve prosseguimento com a II Cúpula Sul-Americana, realizada dois anos depois em Guayaquil, no Equador, seguindo também com o aprofundamento do processo de integração que previa a associação entre os países andinos e os países do Cone Sul. De acordo com Santos (2014), além de discutir os temas já presentes na primeira Cúpula, houve também uma inclusão de novos temas, possuindo alguns, inclusive, caráter mais global: a região começava a ensaiar posicionamentos conjuntos frente a tópicos do sistema internacional, podendo-se citar como exemplo o terrorismo e o desenvolvimento sustentável. Além disso, nesse encontro a América do Sul é finalmente declarada como Zona de Paz e Cooperação (BANDEIRA, 2006). Em análise realizada por Vizontini (2005) sobre a atuação de Cardoso na segunda cúpula, percebe-se um tom mais contundente, confirmado pelo próprio presidente posteriormente em sua obra (CARDOSO, 2006). Na visão daquele autor, há um endurecimento do tom em relação à ALCA e às políticas norte-americanas, sugerindo novamente ser a integração regional sul-americana a saída para os países da região:

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que discursou em nome dos presentes, criticou a atitude protecionista dos países do Primeiro Mundo no campo comercial, expressou suas dúvidas sobre a viabilidade da ALCA nas circunstâncias então vigentes e lamentou a falta de resultado nas negociações Mercosul – União Europeia. Além de criticar a política norte-americana, embora sem se referir formalmente aos EUA, o discurso de Fernando Henrique Cardoso pregou a necessidade desta associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina. (VIZENTINI, 2005, p.323)

No que concerne às relações bilaterais, as relações com a Argentina mantêm-se como de extrema importância para o Brasil, ainda que, como afirmado no capítulo anterior, enfrentasse algumas animosidades. No período do segundo mandato de Cardoso, as relações passam por obstáculos adicionais: o fim do governo Menem, que possuía relações pessoais de amizade com Cardoso, e sua substituição por Fernando de la Rúa levaram a uma diminuição da fluidez da diplomacia presidencial nas relações argentino-brasileiras. Mais complicações foram trazidas a partir da deterioração da situação argentina, em 2001, e o retorno de Cavallo ao Ministério da Economia, pelo posicionamento anteriormente exposto relativo a rechaços ao Mercosul. Entretanto, a aliança historicamente construída pelos países e a necessidade de mantê-la para garantir a continuidade do Mercosul levaram o governo brasileiro a dar suporte e buscar auxílio à Argentina no sistema internacional, como demonstrado pela admissão brasileira à suspensão temporária da TEC pela Argentina e os esforços pessoais do presidente Cardoso em convencer autoridades internacionais a concederem um pacote de auxílio àquele país no âmbito do FMI (BANDEIRA, 2003; SILVA, 2002). Em contraste, há uma aproximação progressiva com a Venezuela a partir da ascensão de Hugo Chávez ao governo, marcada principalmente a partir da formalização do pedido desse país para ingresso no Mercosul e das posições convergentes em relação à ALCA. A aproximação serve assim de contrapeso à Argentina, marcando ainda um “triângulo estratégico” na integração sul-americana (BANDEIRA, 2006). De maneira geral, se durante o primeiro mandato a política de Cardoso voltava-se quase que exclusivamente aos países platinos, ocorre uma alteração no segundo mandato. No contexto de aumento da abrangência do intento de integração regional, os países amazônicos começam a receber maior atenção. Assim sendo, Silva (2008) afirma:

Dessa forma, através da mobilização de ministérios e empresas, através da atribuição de eixos estratégicos, o governo Fernando Henrique atuou com relativa coordenação, mas que foi ficando mais nítida apenas com a crise do Mercosul e da matriz de inserção internacional do país pois, inicialmente, a prioridade da política externa brasileira era a relação com os países da Bacia do Prata (SILVA, 2008, p. 212).

É importante ter em mente, entretanto, que mesmo com o aprofundamento do projeto

de integração regional a toda a região, o Mercosul mantinha-se como prioridade da política externa brasileira. Assim sendo, as ações brasileiras no período voltaram-se a estimular uma superação da crise do bloco a partir da opção de “relançamento do Mercosul”, que pretendia aprofundar os compromissos e cumprir as metas e prazos já estabelecidos para o funcionamento da União Aduaneira (LAMPREIA, 1999). Além de constituir o principal mercado às manufaturas brasileiras, o bloco continuava sendo visto como essencial para articular as negociações internacionais que interessavam ao país – principalmente no que toca à ALCA. Dessa forma, a extensão da integração aos demais países da região não tornava menos premente a necessidade de salvar o bloco da crise à que sucumbia. Nas palavras do chanceler Lampreia: “A América do Sul ainda é muito heterogênea e é muito difícil falar uma só voz com relação à ALCA. É razoável esperar uma posição coesa do Mercosul. Não é nosso objetivo organizar um time sul-americano para enfrentar um time norte-americano” (LAMPREIA, 2000, p. 244).

Visando respaldar os esforços necessários no que concerne ao Mercosul, portanto, o presidente Cardoso criou o cargo de Embaixador Extraordinário para Assuntos do Mercosul, ocupado por Botafogo Gonçalves. Esse ficaria responsável por ser a ligação direta entre os negociadores brasileiros e a Presidência (MARTINS, 2006). Em análise das Resenhas de Política Exterior, percebe-se que os discursos passam a se pautar pela tentativa de demonstrar que as dificuldades pela qual o bloco estava passando eram inerentes ao próprio processo de aprofundamento da integração regional, recorrendo constantemente a comparações com a União Europeia. Além disso, lançava-se mão do argumento de que o Mercosul era um projeto de longo prazo, não podendo ser desfeito a partir de ocorrências conjunturais (MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1999-2001).

Assim sendo, o governo brasileiro toma as rédeas do processo que chamou de relançamento do bloco, que nas palavras de Cardoso se referia ao “cumprimento de metas e prazos relativos ao funcionamento da União Aduaneira” e a um “impulso revigorado à agenda de consolidação e aprofundamento do Mercosul” (CARDOSO, 1999, p. 151). Importa afirmar aqui que frente a discussões sobre uma possível retração do bloco à zona de livre comércio, o Brasil posicionou-se em defesa da manutenção do compromisso com a construção da União Aduaneira, afirmando que essa representava “uma etapa necessária na formação do Mercado Comum, forma mais avançada de integração que deve permanecer como a meta superior a ser alcançada pelos quatro sócios do MERCOSUL” (CORRÊA, 2001, p. 178). Além disso, permitir a retração seria abdicar do bloco enquanto mecanismo de defesa em momento em que as negociações sobre a ALCA ganhavam força, visto que a constituição de uma simples

área de livre comércio seria englobada pelo projeto hemisférico (CARDOSO, 2001).

Nesse sentido, passa a ocorrer um robustecimento, ao menos nos discursos, acerca da necessidade de aceleração do processo de integração com vistas a efetivar um Mercado Comum, falando-se com frequência nos benefícios que seriam trazidos pela adoção de uma moeda comum no Cone Sul. Para isso, a coordenação macroeconômica entre os países do bloco é vista como essencial para consolidar o que Cardoso chamava de “pequeno Maastricht”, estabelecendo-se ainda em 1999 um Grupo de Coordenação de Políticas Macroeconômicas e um Grupo de Acompanhamento de Conjunturas Econômica e Comercial. O Brasil ainda advogava em favor da necessidade de eliminar as barreiras ainda existentes ao comércio intrarregional, de incorporar finalmente o setor açucareiro à TEC (único ainda não incorporado), e à adoção de uma política comercial conjunta que consolidasse a “marca Mercosul”. Nesse sentido ressalta-se um acordo sobre uma política automotiva comum, constituindo a primeira política setorial comum do Mercosul. Defende-se ainda maior institucionalização do bloco, visando principalmente um aprimoramento da estrutura do Mercosul no que concerne a soluções de controvérsias (CARDOSO, 2000). Entretanto, uma evolução a uma estrutura supranacional em detrimento da intergovernamental continuava não sendo de interesse do Brasil.

O projeto de relançamento do Brasil consubstanciou-se principalmente na Cúpula de Assunção, em 2001, onde o país apresentaria sua estratégia, pautada em três dimensões: uma reafirmação do projeto enquanto União Aduaneira instrumentada por TEC; uma aceleração dos mecanismos que sustentariam a meta de constituir um Mercado Comum e; negociação dos problemas de competitividade e assimetrias enfrentados na conjuntura (CORRÊA, 2001). Essa Cúpula, comemorativa dos dez anos de formação do bloco, impediu que houvesse um recuo no processo de integração por ter logrado que os quatro países confirmassem o compromisso de consolidar a UA, apesar de bastante debilitada pelas medidas unilaterais (BANDEIRA, 2003, p. 586).

A reafirmação do compromisso com o estágio de União Aduaneira, segundo Vizentini (2005), teria sido o grande, senão o único, êxito prático da política brasileira para o Mercosul, tendo em vista que na concepção do autor as grandes pendências foram adiadas para o ano de 2003, quando o governo sucessório já teria assumido. De resto, talvez decorrente das próprias dificuldades enfrentadas pelo bloco - muitas das quais escapavam do controle do governo brasileiro - a perspectiva de relançamento teria ficado mais na retórica do que na prática, sendo “baseado em proposições genéricas” e não sendo “acompanhado de medidas ou de intenções específicas para chegar a esse aprofundamento” (MARIANO, 2007, p. 135).

### 3.6 Considerações Parciais

A forma com que os formuladores da política externa brasileira aproveitaram a abertura da janela de oportunidade para alterarem as ações em relação ao entorno regional, decorrente da mudança nas fontes internacionais e domésticas e exposta pela crise, pautaram-se pela defesa de um aprofundamento da integração regional. Por um lado mantém-se a política no que concerne ao Mercosul, tentando defendê-lo a partir do empreendimento da ideia de relançamento do bloco. A maior inflexão da política regional e principal resposta brasileira após a crise, entretanto, reside no posicionamento como liderança na promoção do aprofundamento mencionado da integração regional, tanto no sentido geográfico (do Mercosul aos demais países da América do Sul) quanto no escopo de temas abrangidos, saindo, assim, da lógica comercialista que predominou desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991 e direcionando o processo à maior politização. Pode-se dizer, portanto, que a partir do seu papel na alteração de percepção dos atores brasileiros acerca da condução de sua política para a região até então, a crise brasileira impactou na evolução do processo de integração regional sul-americano em um sentido positivo, criando oportunidades para sua consolidação econômica e política e confirmando, assim, ambas as hipóteses propostas.

## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho cumpriu com o propósito de analisar quais foram os determinantes das mudanças na política externa brasileira para a América do Sul durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e em que sentido elas aconteceram, investigando ainda a influência que a crise sofrida pelo Brasil a partir de 1999 possuiu em tais alterações. Contribuiu, assim, para o desenvolvimento de estudos no âmbito da Análise de Política Externa, inserindo-se em área pouco explorada até então, principalmente no caso brasileiro, tratando de explorar discontinuidades na política exterior do país e sua evolução em momentos de crise.

Concluiu-se que a operacionalização do modelo de mudança de política externa proposto por Gustavsson (1999) foi verdadeira para esse caso, estando presentes as três variáveis do processo de alteração na política exterior no período investigado: houve mudança nas fontes internacionais e domésticas de política externa – as variáveis independentes -, que agiram de forma positiva na variável interveniente: as percepções dos tomadores de decisão. Assim sendo, a política externa brasileira para a América do Sul no período efetivamente sofreu alterações se compararmos o segundo mandato de FHC em relação ao primeiro, confirmando a premissa de Rosenau (1970) acerca do caráter adaptativo da política externa frente às mudanças nas estruturas essenciais que servem de base para essa política.

A divisão entre os dois mandatos coincidiu com o início de uma situação de crise, que perdurou durante os anos do segundo mandato, sendo simbolizada principalmente pela desvalorização do Real em 1999. A situação de crise, tratada nesse trabalho como variável interveniente, foi analisada a partir da teoria de Kingdon (2013) acerca de janelas de oportunidade para mudanças políticas, que se traduziriam em momentos oportunos para que os atores implementem mudanças em políticas adotadas até então. Baseou-se ainda na proposição de Keeler (1993) sobre a ação das crises como instrumentos para a abertura dessas janelas. Sobre tal ação, Saurugger e Terpan (2016) propõem que as crises proporcionam com que vulnerabilidades sejam percebidas, garantindo apoio para que os tomadores de decisão apostem em novas ações, além de fazerem com que conceitos e ideias em vigor anteriormente à crise caiam em descrédito.

No momento em que Cardoso assumiu seu primeiro mandato, a partir do ano de 1995, as fontes internacionais para a política externa brasileira provinham do contexto de relativa estabilidade do imediato pós-Guerra Fria, sob a noção de triunfo do capitalismo e da democracia como elementos unificadores do sistema internacional, e a visão de supremacia do

mercado em detrimento do Estado, levando à preponderância da ideologia neoliberal. Consolidava-se ainda o movimento de globalização, que vinha acompanhado de um movimento complementar de formação de blocos regionais, e desintegrava-se o movimento terceiro-mundista. Os países latino-americanos, buscando alternativas ao modelo desenvolvimentista adotado até então, aderiam às condições do Consenso de Washington, enquanto os EUA lançavam a proposta da ALCA.

Cardoso empenhou-se em adequar-se a esse promissor contexto internacional, empreendendo reformas liberalizantes, tentando manter a estabilidade macroeconômica através do Plano Real e garantindo maioria no Congresso, efetuando ainda intensa diplomacia presidencial, sendo o principal ator na formulação de política externa (com apoio dos chanceleres Lampreia, de 1995 a 2000 e Lafer, a partir de 2001). A imersão no paradigma neoliberal fazia com que o grande objetivo dessa política passasse a ser a competitividade, essencial para inserir-se no novo sistema internacional. O paradigma influenciava nas escolhas de política regional a partir do conceito de regionalismo aberto, surgindo daí a estratégia de *building blocks*: o Brasil incorreria em uma integração com os países vizinhos, baseada no Mercosul, como um primeiro nível de liberalização; estenderia gradualmente a integração aos demais países da região até conquistar uma inserção segura na ALCA, vista então como objetivo final por ser a mais efetiva plataforma de inserção no processo de globalização.

Tais percepções, portanto, fizeram com que durante o primeiro mandato a integração regional fosse tratada como prioridade na política externa brasileira. Direccionava-se, entretanto, quase que exclusivamente ao Mercosul e, imersa nos objetivos propagados no paradigma neoliberal, fazia com que o Brasil conduzisse sua política para a região sob uma lógica comercialista. Poucas eram as relações com os países externos à subregião platina; quando havia, era basicamente em torno pela busca de acordos de livre comércio. A política para a América do Sul era conduzida possuindo como objetivo último a inserção na ALCA. No entanto, é possível citar como inovações do período a busca por integração energética, visando diversificar os fornecedores de recursos energéticos do Brasil, além de menções à necessidade de integração física, que daria seu passo inicial apenas no segundo mandato.

Em 1998, Cardoso reelege-se para um novo período de governo, que coincidentemente parece convergir com alterações nas fontes que baseavam sua política externa até então. As crises financeiras expuseram a vulnerabilidade a que estavam expostos os países emergentes, que enfrentavam ainda o protecionismo por parte dos mesmos países que impunham que abrissem seus mercados. Esse posicionamento traz à tona desconfiças em relação às

vantagens de efetivação da ALCA em pleno início da fase de negociação, desconfianças essas que se estenderam aos EUA, que buscava aumentar sua presença na região.

A instabilidade internacional influenciou ainda para uma quebra do equilíbrio aparente no Brasil durante o primeiro mandato de FHC. Além dos impactos macroeconômicos sentidos em decorrência das crises financeiras no exterior, o Plano Real também começa a mostrar as suas incoerências e fragilidades, expondo a vulnerabilidade em que se encontrava o país em decorrência das reformas adotadas. Perdia-se tanto a estabilidade econômica quanto a política, levando o modelo neoliberal a uma crise e minando assim as fontes para a política externa adotada. Ainda, as crises brasileira e argentina, somando-se à problemas estruturais, levaram à uma crise do próprio Mercosul. O principal projeto da política externa brasileira, portanto, estava em xeque.

Confirmando as teorias de Keeler e de Saurugger e Terpan, entretanto, a crise sofrida pelo Brasil na transição para o século XXI suscitou a percepção por parte da sociedade civil e dos meios midiáticos e acadêmicos acerca da vulnerabilidade a que o país estava exposto a partir da adoção do modelo neoliberal que permeou os anos 1990, suscitando o *mecanismo de urgência* proposto por Keeler e incorrendo em pressões sobre os formuladores da política externa brasileira. Os próprios tomadores de decisão mudaram suas percepções acerca do modelo que vinham adotando até então, percebendo que as fontes internacionais e domésticas existentes no momento de adoção deste estavam sendo destituídas. As ideias que permearam a adoção do paradigma neoliberal de política externa, portanto, caíam em descrédito, como proposto por Saurugger e Terpan, e havia quase que um consenso entre diversos setores da sociedade, partidos políticos e formuladores acerca da necessidade de reorientação. Com a crise, a janela de oportunidade foi percebida pelos formuladores, levando a alterações na condução da política externa em geral e, especificamente, para o âmbito regional sul-americano. Assim, também se confirma a hipótese II do trabalho, pois através da pesquisa concluiu-se que a crise foi fundamental para que os tomadores de decisão percebessem a necessidade de implementação de mudanças na política externa, especialmente em relação à América do Sul.

A partir da percepção da janela de oportunidade, e o paradigma neoliberal de política externa passa a ser superado através de uma transição ao Estado Logístico, que buscava retomar a autonomia do país em termos de modelo de desenvolvimento e, conseqüentemente, de política exterior. Sob tal paradigma, a própria integração regional passa a ser vista como forma de aumentar as capacidades de poder do país, perdendo força seu uso como instrumento para atingir o fim último de integração à área de livre comércio hemisférica. Concluiu-se que

Cardoso percebeu a necessidade de desviar o processo de integração de uma lógica puramente comercialista. Frente ao novo contexto exposto pela crise, portanto, a política externa brasileira para a região é ampliada tanto em abrangência de países quanto em escopo de temas envolvidos, confirmando a hipótese I desse trabalho, acerca da influência das mudanças na política externa brasileira do período para um aprofundamento da integração regional.

Acerca da tipologia de Hermann (1990), é possível classificar as alterações no direcionamento da posição brasileira para a região no período como uma *Mudança de Objetivos*: na América do Sul, o Brasil passava a buscar uma “integração para o desenvolvimento”; se antes a integração serviria como instrumento para a inserção num bloco hemisférico que, por sua vez, era a plataforma desejada para a inserção no sistema internacional, agora a integração sul-americana era vista como mecanismo de fortalecimento frente às vulnerabilidades impostas por esse próprio sistema; passava a ser ela a plataforma para inserção mundial.

Os métodos empregados também mudaram, visto que o Brasil, por iniciativa da diplomacia presidencial de Cardoso, passou a aprofundar a integração aos demais países sul-americanos bem como a admitir o compartilhamento de soluções regionais a problemas comuns que iam muito além do comércio. O maior símbolo da nova postura foi a Cúpula de Brasília, primeira reunião de todos os presidentes da região, em que foram abordados temas diversos, desde combate ao crime organizado até transferência de tecnologias, dando mais contundência, ainda, ao objetivo de integração física a partir da criação da IIRSA. Na percepção de diversos autores abordados ao longo do trabalho, a reunião ainda teria sido um marco para reafirmação da identidade sul-americana e de admissão do Brasil de um papel de liderança no processo de integração regional, papel esse que seria assumido ainda a partir dos esforços de um “relançamento do Mercosul”, que manteve-se como prioridade da política externa brasileira frente aos benefícios econômicos auferidos com sua consolidação e o papel que possuía frente à disputa inerente à negociação da ALCA.

Analisando a premissa de Fioramonti (2012) e de Saurugger e Terpan (2016) de que as crises afetam os processos de integração, seja imprimindo obstáculos ou oportunidades, afirma-se que o caso do processo de integração regional sul-americano após a crise do modelo neoliberal (que marcou não só os dois maiores vértices do processo, Brasil e Argentina, como os demais países da região) apontou para a segunda opção, ganhando vigor e evoluindo em termos de consolidação. Tal consolidação foi liderada pelos atores brasileiros a partir da percepção de que o regionalismo na região deveria ser estendido e aprofundado para garantir a superação da vulnerabilidade causada pelas premissas adotadas a partir do paradigma do

Estado neoliberal, bem como para manter a defesa dos interesses da região frente aos avanços estadunidenses, que passaram a ser percebidos como ameaças aos interesses brasileiros.

Não pretendendo esgotar a pesquisa sobre o tema nesse trabalho, é importante analisar futuramente a extensão das mudanças aqui encontradas na condução da política sul-americana do Brasil nos anos subsequentes, tentando conferir novo ponto de vista à aproximação da região no governo sucessório de Lula, sendo essa frequentemente associada à ideologia daquele governo nas pesquisas existentes até então.

Ainda, é possível analisar o comportamento da política externa brasileira em outros momentos de crise, buscando entender se a aproximação da região tem sido utilizada como reação a momentos de instabilidade em outros momentos da trajetória de política exterior. Tal compreensão torna-se especialmente importante a partir dos debates suscitados frente ao contexto que vivemos atualmente. A partir da ascensão de um novo governo de tendências neoliberais, estando presente novamente a variável crise (a nível internacional, regional e doméstico) são muitos os questionamentos acerca dos rumos da política externa brasileira para a América do Sul, bem como do próprio processo de integração regional, que vinha consolidando-se a partir do Mercosul e da Unasul.

Encoraja-se, portanto, a multiplicação de trabalhos que relacionem as variáveis crise e política externa, fomentando área pouco estudada, mas muito presente em reflexões e debates principalmente acerca da conjuntura atual do sistema internacional, em que diversos países passam por momentos de instabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Daniel Lima de. Uma taxonomia das crises e seu impacto institucional nas relações internacionais do Brasil. In: FUNAG. **VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: relações internacionais em tempos de crise econômica e política**. Brasília: Funag, 2012. p. 61-74.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os Primeiros Anos do Século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: Paz e Terra S/a, 2002. 283 p.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2004. 438 p.

ALVES, José Eustáquio Diniz; FAVERSANI, Fábio. **Análises de conjuntura: globalização e o segundo governo FHC**. Ouro Preto: Rem, 2002. 295 p.

BARROS, Sebastião do R. Eixos de Integração Sul-americana. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 77, p. 95-104, set. 1995. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externo-do-brasil>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. Bras. Polít. Int**, Curitiba, v. 1, n. 45, p.36-71, jan./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a02v45n1.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Conflito e integração na América do Sul: Brasil, Argentina e Estados Unidos - Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870 - 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 680 p.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 267-298.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa e a realidade. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 77, p. 284-285, ago. 1995. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externo-do-brasil>>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Conferência O impacto da globalização nos países em desenvolvimento. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 78, p. 53-64, fev. 1996. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externo-do-brasil>>. Acesso em: 10

set. 2016.

\_\_\_\_\_. XI Reunião do Conselho do Mercosul. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 79, p. 197-200, dez. 1997. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Globalização e política internacional. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 79, p. 171-178, nov. 1996. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Cerimônias de posse do Presidente da República. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 84, p. 7-18, jan. 1999. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. XVII Reunião do Conselho do Mercado Comum com Bolívia e Chile. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 85, p. 151-153, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Formatura da turma “João Cabral de Melo Neto”, do Instituto Rio Branco. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 86, p. 131-136, mai. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 86, p. 81-84, abr. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. XIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, p. 131-134, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. O Brasil e uma nova América do Sul. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 87, p. 227-230, ago. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Reunião do Global Business Policy Council. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 88, p. 155-160, mai. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 699 p.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J.. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, ?, v. 30, n. 2, p.117-140, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 237 p.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Unb, 2015. 605 p.

CHAGAS, Helena. Relações executivo-legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002. p. 331-368.

CHANG, Ha-joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004. 266 p.

CORRÊA, Luiz Felipe de S. Seminário sobre promoção de investimentos no Paraguai e Uruguai. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 88, p. 177-180, mai. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_. O Mercosul e o teste de Rorschach. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 88, p. 343-344, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 07 out. 2016.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Unesp, 2010. 175 p.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DRI, Clarissa. Reinforcing or ignoring the supranational level during crises?: Brazilian parties' views on regionalism. In: SAURUGGER, Sabine; TERPAN, Fabien. **Crisis and Institutional Change in Regional Integration**. New York: Routledge, 2016. p. 136-152.

DRUMMOND, Maria Claudia. O Mercosul hoje: crise e perspectivas. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: Ipri, 2002. p. 87-98.

ERTHAL, Juliana; MAGALHÃES, Bruno. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **A agenda sul-americana: mudanças e desafios no século XXI**. Brasília: Funag, 2007. p. 103-136. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/382-A\\_Agenda\\_Sul-Americana\\_Mudancas\\_e\\_Desafios\\_no\\_Inicio\\_do\\_Seculo\\_XXI.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/382-A_Agenda_Sul-Americana_Mudancas_e_Desafios_no_Inicio_do_Seculo_XXI.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2016.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2004. 197 p.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Diplomacia Presidencial. In: FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa: volume 1**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 91-115

FIORAMONTI, Lorenzo. **Regions and Crises: new challenges for contemporary regionalisms**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012. 258 p.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2013. 400 p.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Rev. Bras. Polít. Int**, Curitiba, v. 52, n. 2, p.63-80, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200004)>. Acesso em: 15 out. 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Alfa-omega, 2000. 223 p.

GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: Ipri, 2002. p. 147-162.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? **Cooperation And Conflict, *sin loco***, v. 34, n. 1, p.73-95, 1999. Disponível em: <<http://cac.sagepub.com/content/34/1/73.abstract>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

HERMANN, Charles F. International crisis as a situational variable. In: ROSENAU, James N. **International Politics and Foreign Policy**. New York: The Free Press, 1969. p. 414.

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

KEELER, John T. S.. Opening the Window for Reform: mandates, crises, and extraordinary

policy-making. **Comparative Political Studies**, *sin loco*, v. 25, n. 4, p.433-486, jan. 1993. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/14795672/Opening\\_the\\_Window\\_for\\_Reform\\_Mandates\\_Crises\\_and\\_Extraordinary\\_Policy-Making](https://www.academia.edu/14795672/Opening_the_Window_for_Reform_Mandates_Crises_and_Extraordinary_Policy-Making)>. Acesso em: 30 jul. 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2013. 240 p.

LAFER, Celso. Posse do professor Celso Lafer no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 88, p. 41-46, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Discurso na embaixada britânica. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 88, p. 187-190, mai. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009. 151 p.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 78, p. 165-178, abr. 1996. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Argentino de Relações Internacionais. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 80, p. 31-36, mar. 1997. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira e a inserção internacional do Brasil. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 80, p. 38-44, abr. 1997. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Aula inaugural na Cátedra MERCOSUL do Instituto de Estudos Políticos de Paris. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 85, p. 69-84, out. 1999. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Entrevista do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador, Luiz Felipe Lampreia, ao jornal “Folha de São Paulo”, sobre a Reunião de Presidentes da América do Sul. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 87, p. 243-244, ago. 2000.

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Entrevista do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, concedida ao Jornal Valor Econômico em 12 de janeiro de 2001. **Resenha de Política Exterior**, Brasília, n. 88, p. 345-348, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Mercosul - ainda um projeto viável. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: Ipri, 2002. p. 201-206.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Rev. Bras. Polít. Int**, Curitiba, v. 52, n. 1, p.89-109, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000100005&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 10 out. 2016.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. 218 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/106294>>. Acesso em: 06 out. 2016.

MARTINS, Fernanda Tondolo. Política Externa no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002). 2006. 214 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/11436>>. Acesso em: 05 set. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenhas de Política Exterior**, Brasília, 1995-2001. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

NASCIMENTO, Rodrigo Cerqueira do. Diários do príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002). 2005. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Cap. 3. Disponível em: <[http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=ocorrencia&nrSeq=6667@1&nrseqoco=18825](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=ocorrencia&nrSeq=6667@1&nrseqoco=18825)>. Acesso em: 06 set. 2016.

NOFAL, Beatriz. Reflexiones sobre el futuro del Mercosur: ¿Refundación o Reformulación?. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexão**

**Prospectiva sobre o MERCOSUL.** Brasília: Ipri, 2002. p. 233-256.

OEI. **Reunião de Presidentes da América do Sul.** 2000. Comunicado de Brasília. Disponível em: <<http://www.oei.es/historico/oeivirt/cimeira1.htm>>. Acesso em: 23 out. 2016.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p.195-217, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008)>. Acesso em: 02 out. 2016.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, Darc. **América do Sul: integração e infraestrutura.** Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. Bras. Polít. Int**, Curitiba, v. 51, n. 1, p.136-153, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292008000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009)>. Acesso em: 18 out. 2016.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200010&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 15 ago. 2016.

ROSENAU, James N. Foreign Policy as Adaptive Behavior: some preliminary notes for a theoretical model. **Comparative Politics**, New York, v. 2, n. 3, p.365-387, abr. 1970. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/421308?seq=23#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/421308?seq=23#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. dos. **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro.** Brasília: Funag, 2014. 248 p. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1099-a-america-do-sul-no-discurso-diplomatico-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SAURUGGER, Sabine; TERPAN, Fabien. **Crisis and Institutional Change in Regional Integration.** New York: Routledge, 2016. 240 p.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada.** Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2003. (Coleção Estudos Internacionais).

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A Era FHC**. São Paulo: Cultura, 2002. p. 295-330.

SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. 360 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14743>>. Acesso em: 05 set. 2016.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, São Paulo, v. 7, n. 1, p.20-34, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/8/29>>. Acesso em: 01 set. 2016.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. 306 p.

VEIGA, Pedro da Motta. **Mercosur and the Construction of the FTAA**: Integration & Trade. *Intal, sin loco*, v. 1, n. 3, p.3-27, set./dez. 1997.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polonia. O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: Ipri, 2002. p. 335-350.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p.31-61, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003)>. Acesso em: 15 set. 2016.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças da Inserção Brasileira na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, v. ?, n. 78, p.37-75, jan./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000300006)>. Acesso em: 13 set. 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Projeção Internacional do Brasil**: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 224 p.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Dez anos de Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. **Indicadores Econômicos Fee**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p.9-30, 2001a. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1282>>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul. **Indicadores Econômicos Fee**, Porto Alegre, v. 29, n. 3, p.127-146, nov. 2001b. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1326>>. Acesso em: 05 out. 2016.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC à Lula (1995-2004). **Ciências e Letras**, Porto Alegre, v. ?, n. 37, p.317-332, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/br-e-o-mundo-do-apogeu-c3a0-crise-do-neoliberalismo.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.

WILLIAMSON, Edwin. **História da América Latina**. Lisboa: Edições 70, 2012. 719 p.