

Aspectos conceituais da diplomacia universalista do Brasil: as relações bilaterais e a integração regional (1945-2000)

Bruno Ayllón¹

Junto aos princípios conceituais que guiaram historicamente a política externa do Brasil (juridicismo, pacifismo e realismo-pragmatismo) e junto ao desenvolvimento como vetor e força motora da mesma, existe uma série de estratégias e orientações geográficas desenvolvidas pela diplomacia brasileira com a dupla finalidade de criar um ambiente externo favorável ao desenvolvimento nacional e de garantir a inserção autônoma e independente do País no sistema internacional. São periódicas no discurso diplomático do Itamaraty as referências aos conceitos de “universalismo seletivo”, “parcerias estratégicas”, “opção preferencial pelo bilateralismo” e “estratégias regionalistas”. Estes rótulos sintetizam os movimentos para o exterior – as “órbitas gravitatórias” segundo Lessa – ao redor das quais o país se deslocou no seu afã por construir um sistema de relações internacionais funcional aos objetivos de sua política externa ao serviço do desenvolvimento.

Ao lado do pacifismo, juridicismo e realismo, o universalismo constitui o quarto princípio da moldura conceitual da prática diplomática brasileira.² As dimensões continentais do país fazem de sua presen-

ça universal uma necessidade, enquanto sua própria formação social, caracterizada por uma presença significativa de emigrantes, sua composição étnica e cultural e a diversidade de vínculos externos de todo tipo representam os fatores explicativos que reforçam sua vocação universalista. O Brasil se configura, conseqüentemente, como um dos poucos países em desenvolvimento com uma presença global, orgulhando-se de possuir uma política externa universal e com interesses em todos os quadrantes³. Neste artigo tenta-se responder as seguintes perguntas: O que representa o “universalismo” na política externa brasileira? A quais motivações responde? Como se torna operativo e para quais objetivos se dirige? Quais são seus resultados e desdobramentos? Em quais orientações se concretiza?

O universalismo brasileiro

Existe uma tendência histórica no discurso diplomático brasileiro em recorrer a conceitos e categorias que tornam a explicação da política externa do Brasil mais acessível. O universalismo é um deles. A formulação do universalismo na política externa brasileira começa no período posterior à Segunda Guerra Mundial com a constatação, primeiro, do excessivo peso dos EUA no padrão das relações exte-

Bruno Ayllón é doutor em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri e pesquisador pós-doutor no NUPRI. Seu e-mail é brunespa@gmail.com.

riores do País e, posteriormente, da necessidade de buscar alternativas para a obtenção de recursos para o desenvolvimento frente à progressiva deterioração das relações brasileiro-estadunidenses. Tratava-se da acentuação de uma tendência latente sob o manto da aliança especial com Washington e que se concretizou no estabelecimento de relações “multidirigidas” para compensar a perda relativa de peso das relações com os EUA.⁴ A atuação internacional do Brasil desde 1945 pauta-se, conseqüentemente, pela construção paula-

O universalismo constitui o quarto princípio da moldura conceitual da prática diplomática brasileira, ao lado do pacifismo, jurisdicção e realismo.

tina do universalismo em um processo que chega a seu apogeu na segunda metade da década de 70 e ao término do qual foi constituído um significativo acervo de relações diversificadas, preferencialmente bilaterais, com os países da Europa Ocidental, América Latina, África e Oriente Médio⁵.

No núcleo central do universalismo encontram-se os desejos de autonomia e a rejeição aos alinhamentos automáticos. Ao termo “universalismo” acrescenta-se rapidamente o qualificativo de “seletivo”. Na opinião de Altemani, a formulação do universalismo seletivo surge da desproporção entre a universalidade dos interesses do Brasil e a moderação de seus recursos, fazendo-se urgente evitar tanto as presunções de desenvolver uma política externa superior aos escassos meios como atitudes paroquiais que afastassem o país da atuação internacional. O universalismo seletivo se apresenta como um método para definir as regiões, países e assuntos de maior prioridade para a política externa brasileira.⁶ Desta forma, a seletividade do universalismo lhe proporciona instrumentalidade e o renova ante as mudanças e dinâmicas do sistema internacional, facilitando a inserção do Brasil no mundo. O universalismo seletivo buscava: obter no plano internacional, investimentos, empréstimos, tecnologias e mercados, isto é, os elementos indispensáveis para a expansão econômica; diversificar as relações do Brasil e integrar-se na economia internacional; aumentar sua influência nos temas globais e enfrentar sua vulnerabilidade⁷.

O universalismo seletivo se configurou em duas vertentes históricas. Num primeiro momento, entre 1945 e 1990, como uma válvula de escape, isto é, como mecanismo para escapar das pressões e estreitamentos nas margens de manobra do Brasil, propiciados pela dinâmica do sistema internacional. Nesta etapa se consolida a “opção européia” do universalismo com a constituição de parcerias estratégicas de

caráter reativo como defesa às excessivas vinculações com os EUA. A parceria com a República Federal da Alemanha, na década de 70, é o exemplo mais contundente. Num segundo instante, a partir de 1990, o universalismo seletivo aparecerá como novo instrumento para a inserção competitiva do Brasil em um mundo no qual se substitui a lógica estritamente ideológica e militar pela lógica econômica. Neste período se consagra a noção de parcerias estratégicas depois de um processo de revisão das relações exteriores do país que leva a privilegiar os contatos sob uma visão predominantemente econômica. Descartam-se as relações excludentes e parte-se para a definição dos cinco eixos prioritários de atuação geográfica: o eixo regional Caracas-Buenos Aires, com a constituição de uma parceria privilegiada

com Argentina;⁸ o eixo norte-americano centrado em Washington; o eixo europeu que incorpora na segunda metade dos anos noventa parcerias renovadas com a Espanha e Portugal, deslocando a tradicional orientação para Alemanha; o eixo do Pacífico, com base em Tóquio; o eixo das potências regionais em torno do quadrilátero Rússia-China-Índia-África do Sul⁹.

O universalismo não é, nem mais nem menos, que um princípio transformado em estratégia para proporcionar instrumentalidade ao sistema de relações bilaterais do Brasil. Sua concretização efetiva se realiza através das parcerias estratégicas, definidas como “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente proveitosas construídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configuradas”. Assim, as parcerias poderiam ser consideradas formas “dinamizadas” de relações bilaterais. Por outro lado, esta propensão do universalismo ao estabelecimento de parcerias não se encontra em oposição às tendências regionalistas da política externa brasileira nos anos noventa; pelo contrário, as reafirma porque é com base naquelas – o melhor exemplo é a parceria com Argentina – que se expressa o universalismo como busca do espaço de autonomia do Brasil. O universalismo e sua manifestação na constituição de parcerias estratégicas foram plenamente instrumentais para a promoção do desenvolvimento do país. Neste sentido, é possível concluir, da mesma forma que Seixas, lembrando que a busca de parcerias capazes de viabilizar e suprir as políticas interiores de desenvolvimento é, indiscutivelmente, uma constante histórica na relação externa do Brasil¹⁰.

As relações do Brasil com os Estados Unidos

As duas grandes prioridades que existiram para o Brasil em seu padrão histórico de relações exteriores, dentro do eixo assimétrico já mencionado, foram os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental,

considerados nesta análise desde a perspectiva de sua integração na Comunidade Econômica Européia (CEE), ou seja, além da dimensão bilateral, país por país, onde se caracterizam melhor os elementos da assimetria deste eixo. No que se refere às relações do Brasil com os EUA, o traço histórico mais significativo é o de sua relevância e assimetria¹¹. O marco adequado para análise desta questão deve passar pela consideração de um dado estrutural, isto é, a inserção geopolítica e econômica do Brasil e da América Latina na área de influência dos EUA e, em consequência, a subordinação desta relação aos dois objetivos constantes perseguidos por Washington em sua política para o continente: excluir do hemisfério todos os rivais extracontinentais ou poderes hostis e assegurar o domínio e a presença política e econômica dos EUA na região. Historicamente, as relações brasileiro-estadunidenses evoluem em função de duas ordens de fatores que as fazem oscilar entre a intensidade e a expectativa. Segundo Seixas, se por um lado as fases de maior aproximação coincidem com períodos onde a rigidez do sistema internacional conduz o Brasil a uma política de blocos e à subordinação de suas relações internacionais à confrontação ideológica (por exemplo, no começo da Guerra Fria com o “alinhamento automático” ou, depois da crise dos mísseis, com a “aliança especial” do primeiro Governo militar), por outro lado, a intensidade da relação bilateral é variável sempre que existem no Brasil propostas de desenvolvimento que suscitem a expectativa de um apoio dos EUA (por exemplo, em 1958, com a Operação Pan-americana).¹²

Podem-se observar estas relações em três fases diferentes: A primeira vai desde a etapa Rio Branco (1902-1912) até a entrada do Brasil na Segunda

No núcleo central do universalismo encontram-se os desejos de autonomia e a rejeição aos alinhamentos automáticos.

Guerra Mundial; a segunda corresponde às relações Brasil-EUA durante a Guerra Fria (1947-1989); e a terceira são as relações brasileiro-estadunidenses no pós-Guerra Fria (1989-2000). Os antecedentes das relações Brasil-EUA devem ser buscados no início do século XX, quando o Barão de Rio Branco realiza a “americanização” da política externa brasileira deslocando o eixo prioritário das relações internacionais do Brasil, de Londres a Washington¹³. Aqui começa o paradigma “americanista” cujos elementos foram definidos pelo Barão, perdurando de forma predominante na política externa do Brasil durante cinco décadas. Rio Branco partiu de uma inteligente análise diplomática e de uma sagaz visão de futuro so-

bre as relações internacionais no mundo, percebendo a emergência no continente americano de um novo poder decisivo. Em seu cálculo entrava a intenção de realizar uma tripla jogada diplomática que permitisse diminuir a influência européia na América Latina, reafirmar a aliança especial com os EUA e consolidar, com o beneplácito de Washington, as fronteiras nacionais, especialmente naquelas zonas – como Acre – onde existiam interesses privados estadunidenses. O objetivo primordial ao que se subordinava toda esta operação diplomática era o aumento da capacidade de negociação do Brasil e, não menos importante, evitar a ameaça latente da formação de um bloco hispano-americano liderado pela Argentina. Para evitar este extremo, Rio Branco contava com o apoio estadunidense e com uma íntima articulação com o Chile, os dois pilares da estratégia para a contenção da Argentina¹⁴.

Os elementos básicos do paradigma americanista de Rio Branco foram três. O primeiro, a “convergência ideológica”, isto é, a convicção dos dirigentes brasileiros de compartilhar com os norte-americanos valores, aspirações e percepções sobre os critérios de legitimidade internacional, por exemplo, no apoio ao Corolário Roosevelt. O segundo, com o ponto de partida no reconhecimento do diferencial de poder foi a disposição de tentar colocar o poder dos EUA a serviço dos objetivos brasileiros ou pelo menos neutralizá-lo. O terceiro, a prioridade conferida à relação com os EUA e a inevitável subordinação da América Latina¹⁵. Rio Branco consagrou, definitivamente, uma aliança tácita, a “aliança não escrita” com os EUA, ancorada em um vínculo pragmático: o apoio às posições de Washington no cenário americano em troca da ajuda estadunidense na realização dos objetivos brasilei-

ros¹⁶. Ao contrário do que se possa pensar, Rio Branco não foi nem “entreguista” nem “imperialista”. Foi sim, um homem pragmático e realista, representante de um paradigma de ação política baseado em um conhecimento profundo da Geografia e da História, que tentou frear o caráter unilateral da política externa estadunidense baseada na Doutrina Monroe para reconduzi-la ao âmbito multilateral, mediante o fomento do pan-americanismo e sua inclusão em um incipiente Direito Internacional Público americano. Como afirmou Lincoln Gordon, o Barão enxergava nessa aliança o melhor meio de promover os interesses do Brasil sem aconselhar, porém, a adesão incondicional à política estadunidense. O Brasil devia estar com os EUA e não a seu reboque¹⁷.

Nas décadas seguintes, a política externa brasileira seguiu orientando-se pelos postulados do paradigma americanista¹⁸. Apesar dos devaneios de Getúlio Vargas com a Alemanha nazista, a participação do

Brasil na Segunda Guerra Mundial – o único país da América Latina que enviou tropas à Europa - abriu as portas para uma nova fase nas relações brasileiro-estadunidenses, ao mesmo tempo em que plantava a semente dos futuros desentendimentos bilaterais. O motivo eram as esperanças que o Brasil havia depositado em que seu alinhamento com Washington, nos anos da guerra, tivesse como conseqüência o estabelecimento de relações especiais que derivassem em recursos a serviço do projeto de desenvolvimento nacional.

A orientação prioritária dos EUA para o teatro europeu e a subordinação das relações com o Brasil e com América Latina às dinâmicas da Guerra Fria

Os traços históricos mais marcantes das relações entre o Brasil e os Estados Unidos são sua relevância e sua assimetria.

produziram uma grande frustração entre as elites brasileiras, à vista de que Washington não dedicaria esforços ao desenvolvimento latino-americano. Esta percepção ficou mais patente com o fracasso da Operação Pan-Americana do presidente Kubitschek, que reforçou a convicção brasileira de que os EUA somente se envolveriam em temas de segurança. Conseqüentemente, segundo Souto, a diferença entre as preocupações básicas das duas nações continha o germe de um conflito de interesses dificilmente superável que, apesar da cordialidade aparente das relações bilaterais, se manifestou com inusitada freqüência¹⁹. A realidade naqueles anos era que o contexto da Guerra Fria e da excessiva dependência brasileira com relação aos EUA (capitais, empresas multinacionais instaladas no Brasil, dependência tecnológica e militar, etc.) não deixava margem para alternativas. Só a partir do início dos anos 70, em um contexto internacional de distensão, os militares brasileiros vão buscar outras possibilidades através de projetos de corte autonomista – o “pragmatismo responsável” – que implicarão uma redefinição das relações com os EUA e que por fim inaugurarão, a partir de 1982, uma fase de confrontação, concorrência e agravamento das tensões bilaterais ante o sistemático desprezo da administração Reagan pelos temas fundamentais da política externa brasileira. A complexidade crescente é o rótulo que melhor define esta fase das relações bilaterais. No último termo, como destaca Moura, a causa da discrepância entre Brasil e EUA se localizava na tentativa brasileira de exercer um papel distinto nas relações internacionais do que lhe havia sido outorgado por Washington, que preferia a manutenção dos antigos padrões²⁰.

O final da Guerra Fria coincide com a chegada ao poder

no Brasil de Collor de Mello. Suas primeiras atuações, em prol de políticas neoliberais e seu afã em desenvolver uma política externa “primeiromundista”, com ênfase nas relações especiais com os EUA, gerarão em um primeiro momento uma articulação positiva entre os dois países que, não obstante, mudará aos poucos frente à linha seguida por Itamar Franco, aprofundando o fosso de desencontros entre Brasil e EUA, tanto no que se refere à composição da agenda bilateral quanto na abordagem de temas específicos²¹. Já no período Cardoso, ocorreu uma reorientação positiva para os EUA, já que o novo governo conferiu alta prioridade às relações com a grande potência hemisférica, procurando, no âmbito regional, vinculá-las aos interesses dos vizinhos sul-americanos e, no âmbito global, acompanhando as posições de Washington nos grandes temas sem referendar posturas unilaterais. Na perspectiva dos EUA, fazia-se preciso assentar sobre bases mais sólidas sua hegemonia continental, constituindo, neste sentido, o projeto da Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA) o principal desafio das relações com o Brasil. Em resumo, o último terço do século XX viu crescer a interdependência econômica e tecnológica entre Washington e Brasília, situando, apesar da assimetria característica das relações bilaterais, o país do Norte no centro das relações econômicas internacionais do Brasil.²²

O segundo elemento do eixo assimétrico: as relações com a Europa

O segundo elemento do eixo assimétrico da política externa do Brasil está constituído historicamente pelas relações com a Europa Ocidental, e mais especificamente com a CEE, por representar as relações com o bloco a assimetria que as caracteriza²³. Não é gratuito que alguns autores brasileiros tenham utilizado a categoria de “eixo do conflito” para qualificar as relações de Brasil com o projeto europeu de integração, já que explica as sérias limitações exibidas por relações que, se no âmbito político apresentam caráter cooperativo e positivo, no âmbito comercial expõem contradições ameaçadoras para a política externa brasileira. Antes de o Brasil e a CEE estabelecerem relações formais, existia uma grande tradição nos contatos brasileiros com países europeus. O grande volume de emigrantes italianos, portugueses e espanhóis, a influência cultural francesa, os investimentos e os contatos comerciais com a Inglaterra e os vínculos com a Alemanha são alguns exemplos da presença européia no Brasil. A “opção européia” representava uma alternativa à dependência de Washington, constituindo uma constante na história da política externa do Brasil de modo que, sempre que se desejava escapar da força centrípeta exercida pelos EUA, a diplomacia brasileira dirigia sua vista à Europa.

Quando em 1957 foi assinado o Tratado de Roma e iniciou-se o Mercado Comum Europeu (MCE), puderam se tornar evidentes no Brasil todo tipo de reações, sinteti-

záveis em dois grandes grupos: o daqueles que viram na criação do MCE uma grande ameaça para o Brasil e para América Latina e o daqueles outros que, tentando seguir o ideal integracionista europeu, impulsionaram iniciativas semelhantes – *mutatis mutandis* – como forma de alcançar a inserção da região na economia internacional. A diplomacia brasileira teve desde as origens da CEE uma grande preocupação com relação ao que se percebia como a *fortaleza europeia*²⁴. O Brasil não reconheceu imediatamente o Tratado de Roma, alegando a existência de uma possível incompatibilidade entre suas disposições e as contidas no artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). A posterior criação da Política Agrícola Comum (PAC) em 1962 e sua repercussão nas exportações brasileiras vão configurar relações iniciais marcadas por uma acentuada dimensão problemática e uma agenda de carácter eminentemente negativo. Mas os problemas não acabavam aqui. Desde a perspectiva brasileira, junto da incompatibilidade do Tratado de Roma com o GATT e à implementação da PAC, existia um motivo de maior preocupação: o carácter preferencial que se outorgava às relações com os países de Ultramar, os futuros países da África, Caribe e Pacífico (ACP). As preferências comerciais outorgadas aos países ACP afetariam as exportações de cacau, açúcar e café do Brasil, para citar só alguns produtos. O Brasil considerou inaceitáveis os efeitos do tratamento preferencial concedido aos ACP e o Itamaraty se mobilizou para denunciar nos foros internacionais um modelo de integração que não estava baseado em um conceito altruísta e positivo, mas em uma proposta egoísta e negativa. Apesar deste começo problemático, o Brasil exibiu vontade de diálogo ao solicitar formalmente, em 1958, a constituição de um mecanismo permanente de consulta e ao ser o primeiro país latino-americano a estabelecer relações diplomáticas

A orientação prioritária dos EUA para o teatro europeu e a subordinação das relações com a América Latina às dinâmicas da Guerra Fria produziram uma grande frustração entre as elites brasileiras. Estava aí o germe de um conflito de interesses dificilmente superável.

com a Comissão da CEE, no dia 24 de maio de 1960. A inicial postura de oposição ao MCE foi posteriormente tingida de pragmatismo ao ver-se a diplomacia brasileira diante do fato consumado de sua implementação.²⁵

Na década de setenta e até meados da década de oitenta, as relações entre o Brasil e a CEE vão continuar sem mudanças significativas, sem menosprezar uma gradual intensificação concretizada na negociação de um acordo comercial de *primeira geração*²⁶ em 1973. Os poucos resultados deste acordo levaram à negociação de um novo acordo de *segunda geração*, caracterizado pela superação

dos contenciosos comerciais e incorporando elementos políticos e cooperativos²⁷. No entanto, produziu-se um paradoxo. O Brasil foi excluído das políticas de cooperação ao desenvolvimento da CEE em um primeiro momento, pois, segundo os critérios estabelecidos, os europeus não consideravam o Brasil como país em vias de desenvolvimento. Na verdade, por trás do argumento europeu se escondia o temor de que o Brasil utilizasse as ajudas comunitárias para aplicá-las a subvenções a suas exportações. Não obstante, o acordo não satisfaz as aspirações do Brasil, pois, embora incluísse um número significativo de campos de cooperação, descuidava da eliminação das barreiras que, na prática, os produtos brasileiros encontravam para sua entrada no mercado comunitário. Estas limitações foram criando certa decepção no Itamaraty e uma percepção que foi se difundindo entre segmentos políticos, acadêmicos e empresariais do Brasil de que a CEE seria, por muito tempo, uma *fortaleza* impenetrável. O bloco europeu, segundo esta visão, apresentaria um discurso ambíguo que pregava, por um lado, o livre comércio no âmbito multilateral nos setores que lhe eram propícios e mas que resistia, por outro, a uma liberalização em setores qualificados de “sensíveis”, como o agrícola²⁸.

A partir de 1986, a redemocratização no Brasil, a entrada da Espanha e de Portugal na CEE e as novas orientações na política desenvolvida por ela para a América Latina serão fatores de decisiva importância na consolidação das relações Brasil-CEE. Produz-se nesses anos um notável aumento do diálogo político a mercê do sucesso da iniciativa do Grupo do Rio e do tímido início de processos de integração no marco sub-regional. Duas questões foram prioritárias na agenda brasileira em Bruxelas no começo dos anos noventa: o tema habitual do acesso a mercados e o reconhecimento internacional do MERCOSUL. O surgimento do MERCOSUL e o Acordo Marco de

Cooperação entre a CEE e o Brasil, de 1992, inauguram uma nova etapa nestas relações, que se verá completada com as propostas para negociar um Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação (AMIC) e que culminaram com sua assinatura em 1995. As motivações dos europeus para negociar um acordo de cooperação amplo com o MERCOSUL incluíam evitar a repetição do ocorrido com a entrada

em vigor do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e seus impactos negativos no campo político e nos efeitos de desvio comercial. Neste sentido, em instâncias acadêmicas brasileiras, manteve-se a hipótese de que o processo de intensificação das relações entre a UE e o MERCOSUL avança em função dos resultados e das expectativas que se geram nas negociações comerciais impulsionadas pelos Estados Unidos para a criação da ALCA.²⁹ A partir da assinatura do AMIC pode-se detectar uma intensificação das relações não só entre blocos ou no âmbito bilateral país por país, mas também entre o Brasil e

a UE.³⁰ Na perspectiva oficial brasileira, a integração europeia desempenha um papel central na sua política externa e na sua política econômica, por ser a UE o primeiro sócio comercial do Brasil e o principal investidor no país e no MERCOSUL. Estas relações são vistas em Brasília com a expectativa esperançosa de uma associação estratégica que supere a assimetria e os conflitos comerciais que limitaram quarenta anos de contatos e interações. O modelo de integração da UE é um desafio para o MERCOSUL e para o Brasil – não como uma tentativa de transplante automático do modelo europeu mas como uma referência positiva para não cometer erros.

O aprofundamento das relações UE-MERCOSUL constitui uma oportunidade para intensificar a relação bilateral Brasil-UE em um momento em que os interesses mútuos, não só no nível governamental, mas entre as sociedades civis, estão mais consolidados que nunca e se perfilam como estrategicamente decisivos para garantir o desenvolvimento econômico brasileiro. Pode-se falar de uma estranha combinação de expectativa e frustração ao tentar extrair conclusões sobre estas relações. Se por um lado o Brasil vê na UE um ator internacional que pode equilibrar suas relações externas para evitar uma excessiva dependência dos Estados Unidos, por outro sente certa frustração ao constatar que, ao mesmo tempo em que a Europa consolida profundas transformações institucionais que redeseñham a dinâmica das relações internacionais, a UE não se revela efetivamente como o sócio privilegiado que o Brasil espera. Quase cinqüenta anos depois do começo das relações oficiais entre o Brasil e a CEE, as circunstâncias mudaram. Alguns dos limites que ofereciam estas relações se modificaram. O Brasil é uma complexa economia industrial que fortaleceu sua base agrícola. As possibilidades aumentaram na medida em que os países membros da UE se comprometeram com os processos de reforma econômica e privatização que o Brasil vem implementando nos últimos anos e na medida em que a diplomacia brasileira luta por equilibrar sua agenda internacional, alegando sempre a existência de uma opção europeia. Existe um interesse estratégico do Brasil em manter o paralelismo nas negociações comerciais na ALCA e com a UE, razão pela qual não se deseja a vinculação exclusiva a um bloco comercial, como se afirma no Itamaraty:

O sucesso das negociações entre o MERCOSUL e a UE constitui para o Brasil objetivo da maior relevância estratégica. Diante da perspectiva de aceleração das negociações para a criação da ALCA, o Brasil deseja manter o padrão de equilíbrio de nossa inserção na economia internacional. Trata-se de assegurar que as negociações no marco hemisférico não impliquem na diminuição de nossos fortes e tradicionais vínculos com a Europa. Dessa forma, é desejável a coincidência de um saudável paralelismo entre ambos processos negociadores.³¹

Desta forma, o país mantém seu padrão histórico de

equilíbrio relativo, o que contribui para a preservação da autonomia de sua política externa e para a garantia de uma ampla margem de manobra nas negociações econômicas internacionais.

O regionalismo na política externa brasileira: a integração

Na década de noventa ganha força no discurso diplomático brasileiro a idéia de que a integração – e o MERCOSUL como seu melhor expoente – é o projeto mais importante da política externa do Brasil. A evolução positiva do MERCOSUL como elemento central do quadro político de cooperação entre os países do Cone Sul, o aumento dos fluxos de comércio intra-regionais e a atração de investimentos estrangeiros, sua funcionalidade para a promoção do desenvolvimento dos países membros e, no plano mundial, seu papel como plataforma para a inserção internacional autônoma da sub-região são as credenciais que para o Itamaraty justificavam sua consideração como uma das mais bem sucedidas iniciativas diplomáticas na história da América do Sul.³² No entanto, nas três décadas anteriores, a política externa brasileira não tinha considerado a integração regional como uma de suas prioridades mais relevantes. Cabe perguntar-se as razões que explicam esta guinada “integracionista” a partir da perspectiva dos fatores que influem nesta inflexão da política externa do país, em gestação desde a segunda metade da década dos 80 e, principalmente, pelo significado que adquire a nova estratégia brasileira no conjunto dos objetivos permanentes perseguidos pela sua diplomacia³³.

O estudo da evolução da posição brasileira em matéria de integração regional deve partir da prioridade outorgada, até a metade da década de cinqüenta, às relações multilaterais com os países latino-americanos no quadro mais geral das relações especiais com os Estados Unidos e do pan-americanismo como mecanismo organizador das relações regionais. Nesta época, as relações regionais se encontravam mediadas pelo conflito Leste/Oeste, dentro das dinâmicas próprias da Guerra Fria. A colocação do pensamento cepalino nos anos cinqüenta – com sua ênfase na criação de mercados regionais como mecanismo de ampliação do tamanho dos mercados internos e como parte dos projetos para o desenvolvimento dos países latino-americanos, a partir da estratégia de industrialização por substituição de importações – vai inspirar o surgimento em 1960 da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). Previamente, o presidente Kubitschek tinha tentado, com pouco sucesso, a implementação de sua Operação Pan-Americana (OPA), uma iniciativa multilateral dirigida à captação de recursos provenientes dos EUA para o desenvolvimento latino-americano.

O Brasil aderiu com pouco entusiasmo à ALALC, entre outras razões porque a Política Externa Independente iniciada em 1961 imprimia uma orientação universalista aos contatos internacionais do país que perdurou até o golpe

de Estado de 1964. Por sua vez, o primeiro governo militar (1964-1967) qualificou a opção integracionista como uma iniciativa “utópica” e, mesmo mantendo o país como parte integrante da ALALC, a reorientação da política externa para Washington acarretou uma visão da integração sob o prisma da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Aliança para o Progresso. Até a primeira metade dos anos oitenta não houve grandes modificações neste panorama. O apoio brasileiro aos processos de integração durante os governos militares seguintes foi morno, sem articulação e carregado de cautelas baseadas em argumentos como o caráter estritamente mercantilista de ALALC em uma região onde o comércio era escasso. Ainda deve-se mencionar a ênfase brasileira, naqueles anos, ao processo de industrialização nacional, razão que levava a protelar o modelo de desenvolvimento integracionista toda vez que não se mostrava instrumental para os interesses domésticos.³⁴

Na década de oitenta, germinarão percepções diferentes sobre a integração, em função de fatores de ordem interna e das velozes transformações no sistema internacional. No âmbito doméstico, o retorno de governos civis e democráticos favorecerá a aproximação brasileiro-argentina,

A partir de 1986, a redemocratização do Brasil, a entrada de Espanha e Portugal na CEE e as novas orientações por ela desenvolvidas para a América Latina serão fatores decisivos na consolidação das relações Brasil-CEE.

núcleo central do MERCOSUL e matriz da integração regional sul-americana³⁵. A integração será considerada um elemento fortalecedor da democracia e um fator dissipador das desconfianças e disputas hegemônicas características da história das relações internacionais no Cone Sul³⁶.

Surge também a idéia de mudança na tradicional atitude brasileira no concernente a sua relação com os vizinhos, de uma postura de independência absoluta – a síndrome do “habitante solitário da planície” segundo Barbosa –, para outra de aceitação de uma relativa interdependência regional. Neste sentido, a opção pelo MERCOSUL representava uma mudança paradigmática nos fundamentos conceituais das relações internacionais do Brasil³⁷. No âmbito externo, estava-se gestando um reordenamento da economia internacional e uma tendência mundial para o regionalismo, ao mesmo tempo conseqüência e reação ao galopante processo de globalização. Este processo afetou também as concepções da integração na América Latina, em que o MERCOSUL representava uma nova geração de processo integrador cujo fundamento não era já o modelo desenvolvimentista de ALALC e sim o modelo de regionalismo aberto.

A partir da perspectiva brasileira, o novo modelo de integração se apresentava como complementar ao também

novo projeto de desenvolvimento econômico, de inspiração neoliberal, que Collor tentou implementar no começo dos anos noventa e que estava sintonizado com as orientações econômicas de seu colega Menem na Argentina. Neste enfoque, o MERCOSUL era o mecanismo capaz de impulsionar as transformações em marcha nas economias domésticas, o fator legitimador que obrigaria os países em modernização a sua adaptação aos novos ventos da globalização, a liberalizar suas economias, a abrir unilateralmente seus mercados, a privatizar e transformar suas estruturas produtivas. Por outro lado, o sucesso do MERCOSUL abriria a porta de acesso aos mercados externos e serviria como pólo de atração dos investimentos estrangeiros. Definitivamente, o MERCOSUL representaria a convergência entre as estratégias de integração e as reformas econômicas de cunho liberal a serem implementadas.

Na perspectiva específica da política externa do Brasil, o MERCOSUL também seria um instrumento prioritário para a ação internacional do país. Este aspecto é fundamental e não pode separar-se do panorama que a diplomacia brasileira observava ao longe, isto é, da ameaça crescente que, intuía-se, podiam representar os projetos de integração hemisférica propostos pelos EUA a partir da Iniciativa para as Américas. Como sustenta Gomes, em termos políticos o MERCOSUL foi concebido pelo Brasil como um elemento de reforço da capacidade de negociação que permitiria ao País reforçar seu papel no contexto latino-americano, consolidar sua posição negociadora com terceiros Estados e proporcionar-lhe maior peso na arena internacional.

Portanto o MERCOSUL seria plenamente instrumental ao objetivo brasileiro de construir sua legitimidade internacional favorecendo a projeção externa dos países membros e a do Brasil. No âmbito político latino-americano, o MERCOSUL proporcionaria à diplomacia brasileira uma melhor localização no espaço regional, mais estabilidade e a substituição das disputas hegemônicas com a Argentina por uma nova dinâmica de cooperação e interdependência regional. No âmbito comercial, o MERCOSUL abriria o caminho para a formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) a partir da soma dos esforços integradores do Cone Sul e os países andinos como plataforma negociadora, com posições comuns e fortalecidas, desde as que enfrentar os projetos hegemônicos dos EUA através da ALCA.

Definitivamente, os objetivos explícitos do MERCOSUL foram definidos como um compromisso amplo de cooperação política e como instrumento para a abertura das economias, interna e externamente. Entre os objetivos implícitos, a Argentina pretendia acumular recursos de credibilidade para uma futura integração na economia dos Estados Unidos, via acordos NAFTA+1, enquanto o Brasil visava a proteger sua economia contra um aumento indesejado da interdependência com a economia norte-ameri-

cana, evitando ao mesmo tempo seu isolamento na região no caso de prosperar a integração de seus vizinhos com os Estados Unidos³⁸.

Na etapa Cardoso, o MERCOSUL foi caracterizado no discurso diplomático como o destino do Brasil – um mecanismo que empregava a regionalização como o instrumento mais adequado para tratar com a dinâmica da globalização³⁹ – enquanto a ALCA e a integração hemisférica se apresentavam como mera opção, como algo que convinha adiar o máximo possível até que fossem garantidas as condições de simetria negociadora desejáveis, o acesso ao mercado norte-americano e a sobrevivência dos esquemas de integração sub-regionais⁴⁰. Concomitantemente, se tomaram cuidados especiais no Itamaraty para que a integração não representasse uma divisão ou cessão de soberania a favor das instituições de caráter supranacional. Como afirma Gomes, em termos institucionais o MERCOSUL respondeu integralmente às preocupações da diplomacia brasileira no que se refere à manutenção da soberania⁴¹. As alegações por escrito contra a “supranacionalização” do MERCOSUL encontravam eco também entre destacados especialistas brasileiros de relações internacionais que argumentavam que a necessidade de instituições supranacionais partia de uma apreciação equivocada baseada em comparações descontextualizadas entre a UE e o MERCOSUL. Segundo esta perspectiva, os países latino-americanos em geral, e os do MERCOSUL em particular, possuíam uma cultura política com fortes raízes presidencialistas e as instituições supranacionais eram alheias a suas tradições constitucionais. Além disso, um passo neste sentido seria percebido como uma renúncia de soberania que os Estados grandes não permitiriam e que não seria compreendido pelas respectivas opiniões públicas. O Brasil preferia, em conseqüência, manter uma estrutura intergovernamental que não comprometesse sua autonomia e capacidade para falar com voz própria no mundo, buscando no MERCOSUL apenas um amplificador, um efeito multiplicador de sua atuação internacional⁴².

Em conclusão, a estratégia regionalista da política ex-

terna brasileira, principalmente nos anos noventa, foi concebida como uma tentativa de criação de um novo modelo de inserção internacional através de uma ferramenta chamada MERCOSUL, com a qual enfrentar as ameaças de uma “anexação” – segundo o discurso mais radical – ou uma “integração assimétrica” – em uma linguagem mais moderada – com a economia dos Estados Unidos. O Brasil procurou a manutenção de sua autonomia com a adoção de uma estratégia de integração sub-regional que fosse funcional a seus interesses e lhe gerasse dividendos políticos no cenário internacional. Em outras palavras, MERCOSUL foi um instrumento de *realpolitik* para a política externa brasileira.

Reflexões finais

Neste artigo foram examinadas as estratégias implementadas pela diplomacia brasileira para garantir uma inserção autônoma e equilibrada do país no sistema internacional. Universalismo e regionalismo foram as opções prevalentes e sua funcionalidade residiu em oferecer novas possibilidades para o cumprimento dos objetivos orientadores da política externa brasileira: autonomia e desenvolvimento. Foram apresentados os princípios e eixos conceituais e as estratégias de inserção internacional na política externa do Brasil, identificando as diferentes formulações e variações de tom, dentro da mesma gama, que desde os governos militares até o ano 2000 foram propostos no discurso e na prática diplomática. O caminho não foi fácil e esteve cheio de tropeços operacionais, dúvidas, retrocessos e avanços. Empregando uma metáfora musical, neste artigo tentou-se plasmar as concepções, princípios, realizações e desafios da política externa brasileira em sua busca, segundo ensina LAFER, das condições para entonar a melodia da especificidade do país em harmonia com o mundo. Desafios difíceis, que só podem ser compreendidos desde o estudo da história da inserção e da construção da identidade internacional do Brasil, em função “da magnitude dos problemas internos do país e da cacofonia generalizada que caracteriza o mundo atual”⁴³.

Notas

¹ Agradeço especialmente a Daniela Alves, estudante em Relações Internacionais das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), a tradução deste texto.

² Sobre o universalismo ver: LESSA, Antônio: “Da apatia recíproca aos entusiasmos de emergência: as relações Brasil-Europa ocidental no governo Geisel (1974-79)”, *Revista anos 90*, Porto Alegre, vol.5, 1996, pp.89-106; _____. “Os ‘relacionamentos excludentes’ e o universalismo da política exterior do Brasil (de 1967 aos nossos dias)”, em LUBISCO BRANCATO, Sandra (org): *Anais do III Simposio internacional Estados americanos: relações continentais e intercontinentais – 500 anos de História*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 2000, pp.111-122; _____. *A parceria bloqueada. As relações entre França e Brasil (1945-2000)*, Tese de doutorado, Brasília, Universidade

de Brasília, Instituto de Ciências Humanas/Depto. de História, 2000.

³ LAFER, C.: “El Mercosur entre ALCA y la UE: las perspectivas para las relaciones Brasil-Alemania”, Conferência na Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, São Paulo, 8 de julho, 2000.

⁴ RICUPERO, Rubens: “O Brasil e o mundo no século XXI”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.29, nº 115-116, julho-dezembro, 1986, pp.5-20.

⁵ Sobre as preferências pelo bilateralismo ver: VIEIRA, C.: “Bilateralismo e multilateralismo na política externa brasileira: diferenças e conexões”, <http://www.ilea.ufrgs.br/nerint>; LAFER, C.: “Política Exterior Brasileira: balanço e perspectivas”,

⁶ ALTEMANI, Henrique: “A política externa brasileira: a ciência e a tecnologia nos esforços da industrialização”, *Cadernos de relações internacionais*, UNB, nº 9, outubro 1999, pp.16-17.

⁷ LESSA, A.: “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-79)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.38, nº1, 1995, pp.24-39.

⁸ Sobre a parceria Brasil-Argentina: LAFER, C.: “Relações Brasil-Argentina: Alcance e significado de uma Parceria Estratégica”, *Contexto Internacional*, Rio, vol.19, nº 2, jul/dez, 1997, pp.249-265; COSTA, Alcides: “Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, nº 2, 1999, pp.52-80; JAGUARIBE, H.: “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”, *Política Externa*, vol.9, nº 3, dez/fev, 2000, pp.25-41.

⁹ LESSA, A.: “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo das relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, especial 40 anos, 1998, pp.29-41.

¹⁰ SEIXAS CORREA, Luiz F.: “As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000”, em FONSECA, G. e CARNEIRO, V.(org): *Temas de política externa brasileira*, Brasília/São Paulo, IPRI/FUNAG, 1989, pág.251.

¹¹ Para uma análise detalhada das relações Brasil – EUA pode-se consultar: HIRST, Mônica (org): *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; HIRST, M.: “Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto”, em HIRST, Mônica (comp.): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina – Estados Unidos*, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 63-109; TACHINARDI, María H.: “Brasil-EUA, uma relação em busca de novos caminhos”, *Política Externa*, São Paulo, vol.5, nº 4, vol.6, nº 1, março-agosto, 1997, pp.17-24; SARDENBERG, Ronaldo M.: “As relações Brasil-Estados Unidos”, *Carta Internacional*, São Paulo, NUPRI-USP, nº 68, outubro, 1998, pp.6-10; LEVITSKY, Melvyn: “O novo Brasil: um parceiro viável para os Estados Unidos”, *Parcerias estratégicas*, nº 5, setembro, 1998, pp.139-159; BANDEIRA, Moniz: *Brasil – Estados Unidos; a rivalidade emergente (1950-1988)*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1990.; do mesmo autor: *Relações Brasil – EUA no contexto da globalização II: rivalidade emergente*, São Paulo, SENAC, 1999;

¹² SEIXAS CORREA, Luiz F.: “As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000”, em FONSECA, G. e CARNEIRO, V. (org): *Temas de política externa brasileira*, Brasília/São Paulo, IPRI/FUNAG, 1989, pp.219-254.

¹³ Por “americanização”, se entende o interesse da política externa em romper seu isolacionismo e a ênfase exclusiva nas questões regionais, para conseguir uma atuação com alcance continental.

¹⁴ Rio Branco explorou a rivalidade chileno-argentina em benefício do Brasil. A afirmação que se lhe atribui – que o Brasil só tem dois amigos no Continente: Estados Unidos no Norte e o Chile no Sul – expressa o caráter estratégico destes dois países na política externa brasileira do século XIX e parte

do século XX.

¹⁵ RICUPERO, R.: “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, em GUILHON, José Augusto (org): *Crescimento, Modernização e política externa. 60 anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol.1, São Paulo, Cultura /NUPRI-USP, 1996, pp.37-60.

¹⁶ A obra clássica para o estudo das relações Brasil-EUA é: BURNS, Bradford: *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*, N.York, Columbia University Press, 1966

¹⁷ GORDON, Lincoln: *A segunda chance do Brasil*, São Paulo, SENAC, 2002, pp.269-302.

¹⁸ O período de 1912 até a adesão brasileira ao bloco aliado foi dividido por-Moura em 2 fases: a primeira até 1930 se caracteriza pela acentuação da americanização e do alinhamento automático; a segunda, pelo processo pragmático de negociação pendular, entre o alinhamento com Alemanha ou com os EUA. Este movimento tático foi qualificado pelo autor como “equidistância pragmática”. Ver MOURA, G.: *Autonomia na Dependência: a PEB de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

¹⁹ SOUTO MAIOR, Luiz A.: “Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, nº 44, vol.1, 2001, pp.55-68.

²⁰ MOURA, G. citado por RICUPERO, R.: “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, em GUILHON, José Augusto (org): *Crescimento, Modernização e política externa. 60 anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol.1, São Paulo, Cultura/NUPRI-USP, 1996, pp.37-60.

²¹ SOARES DE LIMA, Maria R. e HIRST, M.: “O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa”, em FONSECA Jr., G. e CASTRO, Sérgio H. (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.2, 2ª edição, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/FUNAG-IPRI, 1994, pp.43-64.

²² ALMEIDA, P.R. e BARBOSA, R. (org.): *As relações Brasil-Estados Unidos: assimetria e interdependência*, São Paulo, Saraiva, (edição preliminar no prelo), 2003.

²³ Utiliza-se neste capítulo o termo Comunidade Econômica Européia (CEE) nas relações até 1992, data em que a raiz do Tratado da União Européia empregará a denominação União Européia.

²⁴ Ver BUENO, Clodoaldo: “A Diplomacia brasileira e a formação do Mercado Comum Europeu”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 36, nº 2, 1993, pp. 93-100.

²⁵ Para uma exposição das relações entre o Brasil e a CEE ver CAVALCANTI, Geraldo, “O Brasil e a CEE: 30 anos de relações”, em GUILHON, J. A. (org): *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento*, São Paulo, Cultura /NUPRI-USP, 1996, pp.169-199.

²⁶ ARENAL, C.: “Los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, outono, 1997, pp.115-116.

²⁷ Acordo Marco de Cooperação entre a CEE e o Brasil, 18 de setembro de 1980.

²⁸ É representativo desta percepção o artigo de GUILHON, José Augusto: “Ils sont fous ces européens!”, *Carta Internacional*, NUPRI/USP, n° 101, julho, 2001, pág.16.

²⁹ No âmbito espanhol, alguns autores abordaram a questão. Ver, SANAHUJA, José A.: “Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los acuerdos de México con América del Norte y con la UE”, *Policy Paper*, Parlamento Europeu, PE. 337.538 ES, 15 de dezembro de 2003; “De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones UE-A.Latina”, *Working Paper*, IUEE-UAB, n° 45, abril, 2003.

³⁰ Uma visão completa do Acordo Marco de 1995 e da perspectiva brasileira em AYLLON, Bruno: “Perspectivas de una asociación interregional UE-MERCOSUR, una visión desde Brasil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 2, 2001, <http://www.reei.org>.

³¹ Prólogo do embaixador Marcelo Jardim ao livro de KINOSHITA, Fernando; AYLLÓN, Bruno; HENKES, Silvana: *Guía de fuentes bibliográficas y de recursos para la investigación en Internet de las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea*, Rio de Janeiro, Papel Virtual, 2001.

³² SEIXAS CORRÊA, L.F.: “La visión estratégica brasileña del proceso de integración”, em CAMPBELL, Jorge (ed.): *Mercosur: entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, CEI/Nuevohacer, 1999.

³³ Renuncia-se em consequência a abordar as diferentes conjunturas e a evolução do MERCOSUL para privilegiar o significado da integração no contexto da política externa brasileira. Não obstante, existe abundante bibliografia no âmbito acadêmico brasileiro sobre a integração Brasil-Argentina e o MERCOSUL Ver THOMPSON, Francisco: “Integração Brasil-Argentina: origem, processo e perspectiva”, em FONSECA Jr. Gelson e CARNEIRO, Valdemar (org): *Temas de política externa brasileira*, Brasília/São Paulo, IPRI-FUNAG-Atica, 1989, pp.129-134; HIRST, Mônica e SOARES, María R.: “Crisis y toma de decisiones en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con EEUU”, *Síntesis*, n° 12, set-dez, 1990, pp.209-244; ALMEIDA, P.R.: *O Mercosul no contexto regional e internacional*, Aduaneiras, São Paulo, 1993; TACHINARDI, Maria Helena: “Mercosul: desafios e oportunidades”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 3, n° 4, março, 1995, pp.79-89; VALLS, Lia e SALAZAR, A.(orgs.): *Mercosul. Perspectivas da integração*, Rio, FGV,1996; LAFER, Celso: “Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica”, *Contexto Internacional*, vol.19, n° 2, jul/dez, 1997, pp.249-265; LAVAGNA, Roberto: “Argentina-Brasil-Mercosul, uma oportunidade imperdível”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 53, out/dez, 1997, pág.10; FLORENCIO, Sergio e ARAUJO, Ernesto: *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas*, Brasília, Vest-Con, 1997; VIGEVANI, Tullo: “Crise Brasil-Argentina: questões políticas”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 53, out/dez, 1997, pp.16-20; ALMEIDA, P.R.: *Mercosul: fundamentos e perspectivas*, São Paulo, LTR, 1998; BERNAL, Raul: “Políticas exteriores comparadas de Argentina e o Brasil rumo ao Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, n° 2, 1999, pp.40-51; ROETT, R.(ed.): *Mercosur. Regional*

Integration, World Markets, Boulder London, Lynne Rienner, 1999; JAGUARIBE, Hélio: “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”, *Política Externa*, São Paulo, vol.9, n° 3, dez-jan-fev, 2000/2001, pp.25-41. GOMES, Miriam e TEDESCO, Laura: “Argentina e Brasil: políticas externas comparadas depois da Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.2, n° 44, 2001, pp.126-150; ALMEIDA, P.R.: *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*, B.Aires, INTAL/ITD/STA, Documento de divulgação n° 14, abril, 2002; COSTA, Alcides: *Cooperação, Integração e processo negociador. A construção do Mercosul*, Brasília, IBRI, 2002.

³⁴ Para o estudo da perspectiva brasileira sobre a integração latino-americana entre 1960 e 1990: CERVO, A.: “Multilateralismo e Integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño”, *Ciclos*, ano VIII, n° 14-15, 1998, pp.205-226; GOMES, M.: “O Brasil frente aos processos de integração regional nos anos 90”, em LUBISCO, S. (org): *Anais do III Simposio internacional Estados americanos: relações continentais e intercontinentais – 500 anos de História*, P.Alegre, EDIPUCRS, 2000, pp.343-352.

³⁵ Como defendem diferentes autores brasileiros, o acercamento entre Brasil e Argentina não é resultado da democratização, mas fruto de um processo anterior, mais complexo e profundo, do que a redemocratização representa apenas um de seus aspectos.

³⁶ BARBOSA, Rubens e PANELLI, L. F.: “A integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: o esforço brasileiro”, em FONSECA Jr., G. e CASTRO, Sergio (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.1, 2ª edição, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/FUNAG-IPRI, 1997, pp.285-304; Ver também CERVO, A. e RAPOPORT, M.(comps.): *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, FCE, 2001.

³⁷ BARBOSA, Rubens: “A integração regional e o Mercosul”, *Política Externa*, São Paulo, vol.1, n° 2, setembro, 1992, pp.132-137.

³⁸ GUILHON, J.A.: “A integração regional e a agenda multilateral pós-Seattle”, *Papers*, São Paulo, NUPRI-USP, 16 de junho de 2000, <http://www.usp.br/relint>.

³⁹ Sobre o Mercosul no contexto das prioridades da política exterior brasileira: GUILHON, José A.: “Mercosul: integração regional pós-guerra fria”, *Política Externa*, São Paulo, vol.1, n° 2, setembro, 1992, pp.112-121; BRESSER, Luis C. e THORSTENSEN, Vera: “Do Mercosul a integração americana”, *Política Externa*, São Paulo, vol.1, n° 3, dezembro, 1992, pp.122-143; BERNAL MEZA, Raúl: “Os dez anos de Mercosul e a crise argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração”, *Política Externa*, São Paulo, vol.10, n° 4, mar/abr/mai, 2002, pp.7-46; CAMPOS, Flávia: “Política externa brasileira e os blocos internacionais”, *São Paulo em perspectiva*, vol.16, n° 1, 2002, pp.37-43; GIAMBIAGI, F. e MARKWALD, R.: “A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou “Lonely Runner”?”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, n° 71, 2002, pp.14-31.

⁴⁰ Sobre a integração hemisférica e a política externa do Brasil: GUILHON, J.A.: “As relações Brasil-EUA e a integração continental”, *Política Externa*, São Paulo, vol.5, n° 1, junho,

1996, pp.3-19; GUILHON, J.A.(org.): *Relações Internacionais e sua construção jurídica: aspectos históricos, jurídicos e sociais da ALCA*, vol.1, São Paulo, FTD, 1998; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique (org.): *Relações Internacionais e sua construção jurídica: a ALCA e os blocos internacionais*, vol.2, São Paulo, FTD, 1998; ONUKI, J.(org.): *Relações Internacionais e sua construção jurídica: a ALCA e os interesses nacionais*, vol. 3, São Paulo, FTD, 1998; BAHADIAN, Adhemar G. e VARGAS, Everton V.: “O Brasil e a Cúpula das Américas”, *Política Externa*, São Paulo, vol.7, nº 2, setembro, 1998, pp.90-116; COUTINHO, Luciano: “A ALCA – riscos e oportunidades da integração continental assimétrica e acelerada”, *Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil*, IPRI-FUNAG, São Paulo, 8 de maio de 1998; FERREIRA, Antônio J.: “O Brasil e a ALCA no limiar do novo milênio- algumas reflexões”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 8, nº 2, setembro, 1999, pp.24-39; do mesmo autor: “ALCA: os desafios do processo rumo à Ministerial de Buenos Aires”, *Carta Internacional*, São Paulo, nº 90, agosto, 2000, pp.7-10; VV.AA.: “Os dilemas da integração continental”, monográfico, *Política Externa*, São Paulo, vol.10,

nº 2, set/out/nov, 2001; LOHBAUER, C. e PEREZ-TORO, J.A.: “Oportunidade de uma relação complementar entre Brasil e Europa”, *Europa – América Latina: análises e informações*, nº 5, Fundação K. Adenauer-PEE/UERJ, janeiro, 2002; PEÑA, Félix: “El Mercosur y las negociaciones del ALCA”, *Análisis*, Madrid, Real Instituto Elcano, 23 de outubro de 2002.

⁴¹ GOMES, Miriam: “El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña”, *América Latina Hoy*, nº 14, outubro, 1996, pág.58.

⁴² Ainda que autores como J.A.GUILHON ou S.PINHEIRO tenham defendido estas perspectivas, talvez tenha sido Paulo VIZENTINI quem exponha melhor esta ótica, ver VIZENTINI, Paulo F.: “O futuro do Mercosul na perspectiva da estratégia brasileira de inserção internacional”, São Paulo, *Cadernos Adenauer*, nº 7, 2000.

⁴³ LAFER, Celso: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, São Paulo, Perspectiva, 2001, pág.122.