

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**NARA MARQUES MONTEIRO**

**A RELAÇÃO BILATERAL BRASIL-ESTADOS UNIDOS DURANTE OS**  
**GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): ANÁLISE**  
**DA ALCA**

**UBERLÂNDIA**

**2020**

**NARA MARQUES MONTEIRO**

**A RELAÇÃO BILATERAL BRASIL-ESTADOS UNIDOS DURANTE OS  
GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): ANÁLISE  
DA ALCA**

Dissertação de mestrado apresentado ao programa de pós-graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia como requisito para obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

**UBERLÂNDIA**

**2020**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

M775 Monteiro, Nara Marques, 1996-  
2020 A RELAÇÃO BILATERAL BRASIL-ESTADOS UNIDOS DURANTE OS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002) [recurso eletrônico] : ANÁLISE DA ALCA / Nara Marques Monteiro. - 2020.

Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Pós-graduação em Relações Internacionais.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.589>  
Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais. I. Ramanzini Júnior, Haroldo ,1985-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 46, PPGRI				
Data:	07 de agosto de 2020	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	15h10min
Matrícula do Discente:	11812RIT013				
Nome do Discente:	Nara Marques Monteiro				
Título do Trabalho:	A Relação bilateral Brasil-Estados Unidos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Uma análise da ALCA				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Inserção regional e suas consequências para a política externa: uma análise do Brasil e da Índia.				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia, em sessão pública, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores Doutores: Lais Forti Thomaz - UFG; Filipe Almeida do Prado Mendonça - UFU; Haroldo Ramanzini Júnior - UFU orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da banca, Dr. Haroldo Ramanzini Júnior - UFU, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 07/08/2020, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Almeida do Prado Mendonça, Professor(a) do Magistério Superior**, em 10/08/2020, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Lais Forti Thomaz, Usuário Externo**, em 11/08/2020, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2171645** e o código CRC **0DD896C1**.

---

**NARA MARQUES MONTEIRO**

**A RELAÇÃO BILATERAL BRASIL-ESTADOS UNIDOS DURANTE OS  
GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): ANÁLISE  
DA ALCA**

Dissertação de mestrado apresentado ao programa de pós-graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia como requisito para obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais  
Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais  
Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (Universidade Federal de Uberlândia)

---

Profa. Dra. Lais Forti Thomaz (Universidade Federal de Goiás)

---

Filipe Almeida do Prado Mendonça (Universidade Federal de Uberlândia)

Data: \_\_/\_\_/\_\_

**UBERLÂNDIA**

**2020**

*À minha família, sempre.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Regina Cely e Jorge Cesar, por todo apoio incondicional em todas as decisões difíceis da minha vida. Ao meu irmão, Caio, pelas risadas e compreensão e à minha irmã Luna por me entender até quando eu mesma não entendo. Vocês me inspiram mais do que sabem.

Agradeço à minha família e, em especial, à minha avó Cruzinha, por me abraçar com sua fé e por me ter em sua casa, quando sabia o quão era difícil estar tão longe da minha. E a minha vó Maria, que foi exemplo de força e fé durante sua vida.

Agradeço à todos os meus amigos, os que compartilharam essa experiência em Uberlândia e aos que me apoiaram em distância, especialmente ao Victor Brandão e à Nayara Gerhardt. Vocês com certeza fizeram essa jornada ser mais leve e divertida.

Agradeço ao Mathaus Campos, meu amigo em todos os momentos.

Agradeço aos funcionários do PPGRI-UFU, especialmente, ao Vinícius, pela ajuda sempre gentil e aos professores do PPGRI-UFU pelos ensinamentos.

Agradeço às professoras e ao professor que compuseram as bancas pela leitura e pelas importantes contribuições.

Agradeço o meu orientador, Haroldo, pelo apoio, paciência e pelas tantas oportunidades diante de um cenário tão incerto.

Agradeço à CAPES pelo auxílio financeiro, que possibilitou dedicação exclusiva a esta pesquisa.

Agradeço à minha sobrinha Alice, por me ensinar o que é o amor.



*As pessoas acham que no topo não há muito espaço.  
Elas tendem a pensar no topo como um pico do Everest.  
Minha mensagem é que há uma imensidão de espaço no topo.*

Thatcher (apud Cohen, 2013)

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa consiste em analisar a relação bilateral entre Brasil-Estados Unidos, tendo como marco temporal os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). O foco principal será entender o posicionamento brasileiro considerando variáveis políticas, diplomáticas, econômicas e conjunturais. Entende-se que o relacionamento envolvendo estes dois países é histórico e a busca do Brasil pela inserção na dinâmica internacional direciona a sua atuação nas relações internacionais, nesse sentido as relações estratégicas são características e substanciais para o alcance de tal objetivo. O intuito desse trabalho é, fundamentalmente, entender qual a natureza deste relacionamento e analisar o posicionamento do Brasil na Área de Livre Comércio (ALCA). A hipótese inicial empregada é que no governo em questão, a relação com os EUA condicionou aspectos decisivos da política externa brasileira. Portanto, para testar a hipótese, será feita uma análise qualitativa das posições brasileiras em relação às negociações da ALCA através de uma revisão bibliográfica e documental abarcando documentos disponíveis de fontes primárias e materiais bibliográficos. Mediante esta hipótese observa-se que as tomadas de decisões na PEB tinham ligação com a agenda de interesse dos Estados Unidos, o argumento utilizado é que a relação com o país norte-americano podia auferir ganhos para o desenvolvimento almejado pelo governo brasileiro naquele momento.

**Palavras-chave:** Brasil-Estados Unidos. Fernando Henrique Cardoso. Política externa brasileira. ALCA.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the bilateral relationship between Brazil and the United States, having as a time frame the two governments of President Fernando Henrique Cardoso (1995 to 2002). The main focus will be to understand the Brazilian position considering political, diplomatic, economic and conjunctural variables. It is understood that the relationship involving these two countries is historical, and Brazil's search for insertion in the international dynamics directs its performance in international relations, in this sense strategic relations are characteristic and substantial to achieve this goal. The purpose of this work is, fundamentally, to understand the nature of this relationship and to analyze Brazil's position in the Free Trade Area (FTAA). The initial hypothesis used is that in the government in question, the relationship with the U.S. conditioned decisive aspects of Brazilian foreign policy. Therefore, to test the hypothesis, an qualitative analysis of the Brazilian positions in relation to the FTAA negotiations will be made through the bibliographic and documentary review covering documents available at a primary level and also bibliographical material. Based on this hypothesis, it is observed that the decision-making in the PEB was linked to the United States' agenda, the argument used is that the relationship with the North American country could generate gains for the development sought by the Brazilian government at that time

**Keywords:** Brazil-United States. Fernando Henrique Cardoso. Brazilian foreign policy. FTAA.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Reuniões das Cúpulas das Américas durante o governo de FHC.....	67
Quadro 2 – Reuniões Ministeriais da ALCA durante o governo de FHC.....	69
Quadro 3 – Evolução do Intercâmbio Comercial Brasileiro com os Estados Unidos de 1993 a 1998 (US\$ FOB milhões) .....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área do Livre Comércio
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
CTA	Confederação Nacional dos Trabalhadores Argentinos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EUA	Estados Unidos da América
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
I PND	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPA	Operação Pan-Americana
PDVESA	Petrobrás e a Petróleos de Venezuela
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TICA	<i>Trade and Investment Cooperation Agreement</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
2	<b>ACERCA DAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL – ESTADOS UNIDOS NO PERÍODO DE 1930 ATÉ A DÉCADA DE 1990</b> .....	18
2.1	<b>Sobre as relações bilaterais</b> .....	18
2.2	<b>Contexto geral das parcerias estratégicas na Política Externa Brasileira</b> ... 21	
2.3	<b>Brasil e Estados Unidos: uma perspectiva acerca da Política Externa Brasileira (1930-1995)</b> .....	26
2.3.1	<i>De 1930 a 1964: uma relação não linear</i> .....	26
2.3.2	<i>Revisão das relações entre Brasil e EUA: a caminho da adaptação a nova ordem mundial (1964-1990)</i> .....	35
3	<b>A TENDÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E O PAPEL DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS</b> .....	42
3.1	<b>Primeiro governo FHC 1995 -1998 e a tendência à diversificação de relações</b> .....	42
3.2	<b>Segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e o esfriamento das integração em decorrência das tensões internacionais e nacional</b> .....	49
3.3	<b>Negociações acerca da Alca e a perspectiva da política externa brasileira durante os governos de FHC</b> .....	55
4	<b>OS DESDOBRAMENTOS DA NEGOCIAÇÃO DA ARÉA DE LIVRE COMÉRCIO E A RESPOSTA DO BRASIL FRENTE ÀS PRESSÕES NORTE-AMERICANAS PARA A EFETIVAÇÃO DA ALCA</b> .....	70
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	76
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	80

## 1 INTRODUÇÃO

A questão central a ser analisada pelo trabalho é compreender de que forma os Estados Unidos influenciaram ou não o posicionamento da Política Externa Brasileira (PEB) nas negociações da Área do Livre Comércio (ALCA) que ocorreram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e quais foram as reverberações dessas negociações na política externa brasileira. Partindo da ideia de que a busca por uma presença relevante no âmbito internacional move a conduta da Política Externa Brasileira e neste sentido diversas ferramentas são utilizadas pelo país com o intuito de inserção na política mundial.

Considerando esta finalidade, o Brasil mantém relações com inúmeros países que foram construídas ao longo dos anos pelos mais diversos motivos. Para o Brasil, desde o início o modelo de ação logrado no cenário internacional considerava explorar os elementos indispensáveis ao desenvolvimento da economia (investimentos, empréstimos, aferição de mercados internacionais e tecnologias), participar de eventos que possibilitassem uma maior acessibilidade aos insumos necessários para o desenvolvimento, buscar uma inclusão maior no fluxo econômico mundial e a diversificação no acervo de contatos internacionais construindo assim seu próprio perfil de atuação global, divergindo muitas vezes do quadro em que estava inserido o escopo de atuação ocidental, haja vista que o Brasil ainda pairava sobre o estigma das “relações especiais” com os Estados Unidos (LESSA, 1998).

As relações entre Brasil e Estados Unidos se desenvolveram neste contexto histórico, diplomático, econômico e cultural. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, há mais de trinta mecanismos de diálogo bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, simbolizando uma intensidade relacional entre os dois países. Essa aproximação é presente nas mais variadas esferas: comércio; energia; investimento; educação; segurança; ciência e tecnologia; meio ambiente, e contém diversos fóruns de coordenação bilateral que representam os variados temas (BRASIL, [21--]).

Matias Spektor (2009) traz em seu livro, Kissinger e o Brasil, uma importante perspectiva da construção do caminho brasileiro no sistema internacional envolvendo na narrativa, principalmente, o papel desempenhado pelos Estados Unidos neste processo. É observada nesta análise a pretensão de alcançar uma posição que não fosse mais classificada e vista como submissa ou contrária (até mesmo de rivalidade); mas sim uma tentativa de estabelecer certo destaque na ordem mundial; e um distanciamento das premissas dominantes

da hegemonia norte-americana. É possível perceber que, desde a independência, a PEB adotou uma diplomacia própria e mais relativa as necessidades internas, demonstrando características tanto de autonomia quanto de dependência nos processos decisórios da política externa. Dentro desta perspectiva, a história trata os Estados Unidos como um componente imprescindível da ação externa brasileira, especialmente após o século XX, onde aumentar sua influência na região da América Latina era considerado um dos objetivos da nação norte-americana (SPEKTOR, 2009)<sup>1</sup>.

Para Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Brasil possuía objetivos de acompanhar o plano internacional, e qualquer acordo era válido desde que tivessem em consonância com os valores internos, portanto a PEB seguia dando preferência a multilateralismo, defendido pela América Latina. Mesmo com o recuo econômico mundial e com a pressão dos Estados Unidos da América (EUA) para a efetivação da ALCA, o país investia em seu relacionamento com os núcleos econômicos mundiais como a União Europeia e o Japão, além dos países continentais, mais especificamente, China, Rússia e Índia. Neste momento buscava-se o desenvolvimento através do multilateralismo e o instrumento principal usado pelo Brasil era a diversificação de relações, através de fóruns multilaterais e integração regional, cenário que causava desconforto em seu relacionamento com os EUA (LAMPREIA, 1998).

Logo, a atuação do Brasil no cenário internacional dispõe de diversas estratégias e dentre elas uma significativa relação com os Estados Unidos. Levantando a possibilidade de que a relação com os EUA condiciona ou influencia aspectos centrais da política externa do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, diante desse argumento pretende-se compreender os condicionantes na relação bilateral entre EUA-Brasil nos dois governos de FHC, considerando os fatores políticos, diplomáticos e econômicos no que concerne a negociação da ALCA. O objetivo principal desta pesquisa está em expor as variáveis acerca da relação bilateral entre esses dois países no período destacado, a fim de analisar de que forma tais variáveis influenciaram a política externa brasileira.

A política externa brasileira tem sido um campo de extensa pesquisa no âmbito das relações internacionais. Há características que destacam a década de 90, como a orientação primordial de ampliar sua esfera de ação de forma autônoma, a diversificação de eixo nas relações internacionais e o investimento em um forte diálogo com a América do Sul. A matriz

---

<sup>1</sup> Desde a Doutrina Monroe em 1823 a posição isolacionista e independente dos Estados Unidos era reafirmada com a famosa frase “América para os americanos”.



da PEB durante o período abordado acima se empenhava em estratégias para impulsionar sua inserção internacional e neste contexto Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), diplomata brasileiro e Ministro das Relações Exteriores do Brasil no primeiro governo de FHC, destaca que as relações brasileiras neste momento seriam mais diversificadas, e o que se deveria buscar era uma realidade mais proveitosa no cenário internacional. Neste sentido, a busca por credibilidade se deu a partir do afastamento relativo da esfera de influência estadunidense, apesar da consonância entre as duas nações americanas e o esforço da diplomacia brasileira em manter um bom relacionamento com a vizinhança, havia uma forte dedicação no seguimento de caminhos alternativos de ação internacional (LAMPREIA, 1998).

Nesse sentido, o diplomata brasileiro Danese (1999) levanta a importância do papel desempenhado por FHC na chamada diplomacia presidencial, característica deste governo. Sobre este padrão adotado pelo presidente, que consistia em realizar diversas viagens com objetivo de fortalecer os laços e promover a agenda brasileira, resultou no aumento de credibilidade externa do país. Tal método conferiu ao Brasil uma aproximação mais sólida com alguns países através da conduta diplomática direta, sobre este prisma, a relação entre os presidentes Cardoso e Bill Clinton alcançou um patamar amistoso. É correto afirmar que a relação com os Estados Unidos se provou ser um ponto crucial na atuação da política externa brasileira que buscava neste momento uma parceria estratégica visando a participação mais ativa no contexto internacional, e esta era fundamental devido a importância e posição do país norte-americano na conjuntura internacional.

Para alguns autores de política externa como a Pecequilo (2008a), a relação do Brasil com os EUA na metade da década de 90 permaneceu em um alinhamento pragmático, não obstante apresentava algumas resistências como à prioridade ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sobre a ALCA. De forma geral, o diálogo mantido entre os dois países transpassava vias de amadurecimento, logo “apresentou-se um incremento das trocas diplomáticas e estratégicas, com a criação de diversos grupos de trabalho para consultas bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança, energia, apenas para citar alguns” (PECEQUILO, 2008a).

Tendo em vista este quadro, será elaborado no capítulo inicial desta pesquisa uma fundamentação histórica levantando dados da política externa brasileira relacionados a construção de suas principais relações bilaterais, destacando a relação Brasil-Estados Unidos e levando em consideração os principais fatores que influenciaram a política externa brasileira,

como o período pós-guerra fria, a diplomacia presidencial, a inclinação à regionalização e à multilateralização. A revisão será feita a partir de literaturas secundárias e primárias contando com a contribuição de diversos autores, como Cervo e Bueno (2002), Hirst (1985), Hirst e Pinheiro (1995), Lessa (1998), Moura, Pinheiro e Bethell (2012), Spektor (2009) e Visentini (2013), Pecequillo (2008b, 2012) e Bandeira (2004).

Posteriormente, o próximo capítulo irá analisar a política externa de Fernando Henrique Cardoso observando os fatos principais do seu governo e destacando a sua relação com os Estados Unidos no âmbito das negociações da ALCA destacando a relevância do seu posicionamento em vários momentos. Dentre elas destacam-se, a necessidade de auferir novos mercados, o cenário multilateral da década de 90 e a formação de novos diálogos com as mais diversas regiões do mundo. Será discutida também a atuação diplomática e as principais motivações para as tomadas de decisões no que tange a ALCA.

Finalmente, o capítulo de análise abordará as negociações referentes a Área de Livre Comércio das Américas, que foi um momento bastante representativo na relação entre Brasil e EUA dentro da tentativa de efetivar uma integração hemisférica, será abordado também a estratégia de diversificação da política externa brasileira, bem como a posição adotada pelo Brasil nas reuniões referentes ao acordo<sup>2</sup> com o parecer dos principais agentes envolvidos como os ministros Felipe Lampreia (1995-2001), Celso Lafer (2001-2003) e o próprio presidente.

Considera-se que a posição do Brasil na negociação da Área de Livre Comércio demonstrou um perfil mais autônomo na política externa brasileira. A ALCA, proposta inicialmente em 1994 no governo de Bill Clinton (1993-2001), objetivava a eliminação de barreiras alfandegárias entre 34 países do continente americano (MENEZES; PENNA FILHO, 2006). Leva-se em consideração o que o cenário do comércio internacional nesta época era desfavorável ao governo brasileiro, devido à crise financeira na América Latina que perdurou da década de 1980 até o início dos anos 90, conhecida como a década perdida, logo estratégias de participação no mercado internacional eram necessárias, mas tendo em vista as premissas nacionais, uma área de livre comércio parecia desfavorável, neste sentido o Brasil buscava

---

<sup>2</sup> Além da cúpula de Miami em 1994, houve também duas reuniões em níveis presidenciais, em Santiago e em Quebec, em 1998 e 2001, respectivamente. Também houve seis reuniões ministeriais, contando com a participação dos Ministros de Relações Exteriores e do Comércio Exterior, que ocorreram nas cidades de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999) e Buenos Aires (2001).

equilibrar as demandas estadunidenses referentes a efetivação da ALCA com o MERCOSUL, que no momento era sua prioridade.

Um dos principais entraves para que o Acordo de Livre Comércio das Américas fosse efetivamente implementado era a falta de integração econômica e física, neste ponto o desenvolvimento da infraestrutura hemisférica e da cooperação em ciência e tecnologia seriam essenciais, já que são necessárias alternativas para a produção e escoamento dos produtos e um meio que ligue os mercados consumidores às empresas exportadoras. Tais fatores corroboravam com a cautela adotada pela PEB nas negociações de formulação da ALCA por parte da PEB (GARCIA, 2001).

Diante do panorama apresentado, serão feitas as considerações finais fundadas na hipótese de que a relação com os EUA condiciona e/ou influencia ou não os aspectos centrais da política externa durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Mediante esta hipótese observa-se que alguns aspectos que circundavam as tomadas de decisões na PEB tinham ligação com a agenda de interesse dos Estados Unidos.

Para esta finalidade, a pesquisa recorrerá a análise qualitativa de documentos primários e de textos historiográficos pertencente ao eixo da política externa brasileira no período de 1995 à 2002. A documentação se encontra disponível nos arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e na Fundação Fernando Henrique Cardoso, ainda serão utilizados, discursos, artigos, notícias, ofícios, telegramas/correspondências pessoais e oficiais, relatórios, minutas, despachos, cartas entre diplomatas do Itamaraty e o corpo diplomático dos Estados Unidos. O processo de análise se dará através da submissão das fontes documentais a comparação dos textos historiográficos.

A considerar a historicidade do bilateralismo entre o Brasil e os Estados Unidos e a postura adotada pelo governo brasileiro diante dessa relação é importante aprofundar em pesquisa quais as variáveis utilizadas como motivação para a adoção de determinada posição nos governos de FHC. É de grande valia para esta pesquisa a promoção deste tema que busca entender uma relação tão característica e histórica como a do Brasil e Estados Unidos, portanto analisar o governo em questão através de parâmetros que vão além de revisões literárias tradicionais é de suma relevância.

## 2 ACERCA DAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL – ESTADOS UNIDOS NO PERÍODO DE 1930 ATÉ A DÉCADA DE 1990

Este capítulo tem como objetivo examinar a política externa brasileira e a construção de suas principais relações bilaterais, destacando a relação Brasil-Estados Unidos dentro do seu contexto histórico, além de abordar os principais aspectos que influenciaram a política externa brasileira. Inicialmente, faz-se a conceituação das relações bilaterais de uma forma geral, para compreender como essa interação entre dois países é importante e sempre esteve presente na política internacional, especialmente da PEB. A partir dessa introdução pretende-se levantar as principais parcerias estratégicas que compõem o acervo das relações bilaterais brasileiras e de que forma elas auxiliaram na construção da política externa do Brasil até a década de 90. Finalmente, a partir desta verificação geral busca-se discorrer sobre a relação Brasil-Estados Unidos. Constituída através de laços econômicos, políticos e culturais, esta interação se mostra uma das mais importantes e características da política externa brasileira, estando presente em diversas esferas da atuação.

### 2.1 Sobre as relações bilaterais

As relações bilaterais consistem na interação entre dois países que possuem um objetivo específico a ser alcançado, são regidas normalmente através de acordos entre Estados (RIO DE JANEIRO, [21--]). Inseridos no conceito deste tipo de relação, há as concepções de alianças e parcerias estratégicas, onde a primeira parte de um viés antigo embasado em segurança e nas agendas de *High Politics*<sup>3</sup>, ou seja, o relacionamento entre entes estatais possuem viés tradicional de aliança para segurança, logo as relações se darão com intuito militar, as parcerias estratégicas, por outro lado, trazem uma visão mais contemporânea das motivações envolvidas no relacionamento interestatal<sup>4</sup> (FARIAS, 2013).

Após o século XX, as relações bilaterais foram aos poucos suprimidas pelas relações multilaterais e por cooperações multilaterais como dinâmica principal nas relações internacionais, particularmente no que se refere ao equilíbrio de assimetrias entre os Estados. De toda forma, as relações restritas a dois países sempre estiveram presentes na dinâmica

---

<sup>3</sup> As *High Politics* no campo das Relações Internacionais correspondem a questões de segurança e sobrevivência estatal, normalmente relacionado a temas militares.

<sup>4</sup> “Interestatal” é usado aqui como termo para se referir às relações bilaterais.

internacional e apresentam suas próprias características.

O bilateralismo é um fenômeno histórico que faz parte das práticas de política externa em maior e menor grau no mundo, a agenda bilateral possui diversas variáveis algumas pré-concebidas, como a finalidade da relação, e outras que transbordam a finalidade estratégica desta relação classificando e configurando o exercício de uma relação bilateral (SOUTO, 2005).

Portanto:

[as] relações bilaterais entre Estados sempre existiram, mesmo antes do surgimento do Estado-Nação na Era Moderna. [...] Até o início do século XIX, as negociações entre Estados ocorriam apenas com base em tratados bilaterais. A partir dessa data, os Estados Nacionais passaram a aceitar limitações de soberania em nome de uma determinada ordem internacional, ainda que essa fosse moldada com base na política de poder (SOUTO, 2005, p. 2).

Sob esta percepção, é importante destacar que tal conceito é abrangente em sua essência, a relação entre dois países pode existir de diversas formas, cooperativas, com finalidade de aliança ou estratégicas. As relações bilaterais, de forma generalizada, consistem em um compartilhamento de interesses por parte de dois estados que possuem predisposição a cooperar a fim de suceder em alguma área específica ou em diversas áreas.

De acordo com Farias (2013), as interações bilaterais incluem diversas áreas: culturais, de tecnologia, comércio, turismo e muitas outras, ao contrário de apenas uma questão de equilíbrio de poder como algumas teorias pressupõem. Podem ser referentes a alianças, associações, parcerias estratégicas ou apenas relações por afinidades.

As relações bilaterais fornecem duas definições adjacentes ao seu significado, o primeiro conceito é referente a alianças internacionais entre dois países e o segundo a parceria estratégica. Ambos são conceitos que buscam explicitar a partir de diferentes perspectivas e justificativas as ações dos Estados e no que se sustentam as relações bilaterais (FARIAS, 2013). As relações bilaterais internacionais sempre existiram e durante muito tempo descendiam de um viés de segurança, para Waltz (1979) o sistema internacional não possui uma entidade supranacional para garantir a segurança dos Estados, então estes devem buscar segurança através de armas e alianças com outras unidades. De modo geral, as alianças são baseadas em tratados formais ratificado por dois ou mais Estados, agregando qualidades cooperativas e de segurança contra ameaças externas (CESA, 2011). Não obstante, a longevidade de uma aliança internacional pode variar de acordo com a estrutura na qual foi formalizada, ou seja, o ambiente

internacional onde são identificadas as ameaças externas é o principal fator que as molda.

A parceria estratégica e a aliança internacional não são conceitos contrários, e sim complementares, o termo “parceria estratégica” nas relações internacionais aborda especificidades que vão além do viés de segurança. A abrangência de fenômenos que se compreendem por segurança nacional teve grande papel na diversificação da relação entre os Estados<sup>5</sup>, no âmbito das parcerias estratégicas o conteúdo tratado pelos países é outro que não apenas cooperação militar, a qualificação de “estratégia” quer dizer que a relação entre dois países configura alguma vantagem, oportunidade ou serve a um propósito, como a superação de desafios<sup>6</sup> a médio ou longo prazo (FARIAS, 2013).

De todo modo, pode ser atribuído à cooperação ou relação bilateral um caráter formal (através de acordos vinculativos/ tratados onde ambos os países são signatários) ou informal como memorandos de entendimento emitidos por governos ou organizações. Neste contexto, os países adotam este mecanismo por motivos políticos, questões de credibilidade (refletir relações amistosas já que as relações bilaterais formam grande parte das incursões dos países na dinâmica internacional), ou para reforçar a cooperação (COMMONWEALTH NETWORK, 2018).

Existem, no entanto, algumas questões históricas importantes a serem consideradas, as relações entre os países há muito eram disputas de equilíbrio de poder, onde se tinha o estabelecimento de polos de influências por partes de países centrais a países menores, estas questões se tornam evidentes em épocas de grandes conflitos, período quando tais alianças eram buscadas frequentemente. Após a guerra fria e a evolução sistemática do mundo, o que se via neste momento saindo de uma estrutura bipolar, era a crescente interdependência e necessidade de difusão em todos os níveis entre os países.

Sendo assim, essas relações bilaterais sofreram mudanças e perda de protagonismo na dinâmica internacional, neste momento pós-guerra as relações multilaterais ascendiam como forma mais intensa de diálogo entre os países, que desde antes eram marcadas pelo bilateralismo. Diferente do relacionamento bilateral, as relações multilaterais avançaram como ferramenta de reconstrução da nova ordem mundial principalmente no âmbito da economia e

---

<sup>5</sup> A mudança da agenda internacional no pós-guerra trouxe temas como saúde, meio ambiente, narcotráfico, comércio, que antes eram tratados como *low politics*, para a esfera de segurança

<sup>6</sup> O termo “parceria estratégica” é usado de forma mais constante em acordos bilaterais assimétricos pela parte considerada mais fraca (FARIAS, 2013).

política<sup>7</sup> (ALMEIDA, 1999). O multilateralismo se refere à coalizão de três ou mais países sobre uma questão em comum, seja no formato de alianças ou incluídos em alguma organização internacional, a dinâmica de poder é diversificada, logo as possibilidades de participação de países com menor poder relativo é maior, ao contrário das relações bilaterais que configuram características particulares (KEOHANE; NYE; HOFFMANN, 1993).

A busca pela diversificação das relações internacionais é uma ferramenta bastante importante na política externa brasileira, graças a ela o Brasil foi capaz de auferir um grande acervo global de parcerias estratégicas e expandir sua esfera de atuação e presença em muitos territórios.

## 2.2 Contexto geral das parcerias estratégicas na Política Externa Brasileira

O acervo das relações bilaterais que o Brasil mantém com outros países é bastante diversificado e de múltiplas motivações, logo o dessecamento das vinculações bilaterais do país fica sob a responsabilidade de bibliografias mais específicas que trazem as causas e especificações destas relações. Diante disto, o Brasil reúne uma gama global de países com os quais sustenta relações bilaterais, os fundamentos e manutenção destas vinculações são baseados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que segue os princípios de:

I independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

De forma geral, é certo afirmar que atualmente o Brasil conserva através de acordos, missões diplomáticas e tratados, parceria bilaterais com quase todos os Estados das Nações Unidas, o relacionamento entre o país e outros se dá também pela grande quantidade de postos internacionais que representam o país diplomaticamente. Algumas nações participam mais ativamente das pautas da política externa brasileira do que outras, aproximadas por condições econômicas, políticas e culturais, estas parcerias foram construídas e trabalhadas ao longo dos anos de forma lenta e paulatina e graças a eventos históricos característicos.

---

<sup>7</sup> Algumas organizações mundiais foram estabelecidas primordialmente com o intuito de reestruturar e reconstruir o mundo no pós-guerra, a exemplo temos o Fundo Monetário Internacional.

O perfil universalista da política internacional foi utilizado para ajustar o modelo de política externa brasileira, a construção deste universalismo foi um processo que proporcionou a muitos países uma forma mais dinâmica de inserção internacional. Para o Brasil, o movimento que situou as diretrizes da política externa inicialmente foi necessidade de um desenvolvimento econômico na década de 1930. Para atingir o objetivo almejado, alguns mecanismos eram necessários, como o acesso à tecnologia, captação de investimento externo, energia ou até mesmo aferição de mercados internacionais. Para tal participação internacional era imprescindível que o acesso a estes insumos fosse possível, especialmente se essa participação fosse de forma mais autônoma (LESSA, 1998).

Os resultados de uma política externa universalista vieram após a II Guerra Mundial e atingiram um pico na década de 70, quando os ganhos internacionais vinham da relação entre dois países que compartilhavam o mesmo interesse e muitas vezes a mesma complexidade e posição dentro do sistema internacional, tinha-se aumentando o espaço e a liberdade para manobras nas relações globais, o que antes era restrito só à potências ocidentais por exemplo, agora era ampliado para todos os continentes como África, Oriente Médio e Ásia e até mesmo fortificado entre as nações da América do Sul.

Uma característica importante da diplomacia brasileira foi o pragmatismo na política internacional, uma vez que representou um elemento influente no acúmulo de suas parcerias estratégicas internacionais, pois permitiu adequar os interesses nacionais as necessidades de outros países, assim:

O universalismo seletivo resultante desta visão pragmática de formulação e implementação da Política Exterior tem permitido a escolha de parceiros preferenciais, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada, com o objetivo de lhes conferir densidade política e econômica, o que permitiria a auferição de ganhos concretos de lado a lado. Este movimento, recorrente na história da política exterior do Brasil, pode ser conceituado como construção de Parcerias Estratégicas, que são relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado. (LESSA, 1998, p. 31).

Logo, houve momentos singulares que criaram condições para o estreitamento de vínculos e a criação de novas parcerias estratégicas, elas ocorriam quando os meios tradicionais não satisfaziam a necessidade interna. O choque do petróleo em 1973, por exemplo, condicionou uma reação alternativa e urgente de países que mantinham laços estreitos com potências hegemônicas diretamente afetadas pela crise do petróleo, para enfrentar as situações



de competição e auferir recursos dentro do cenário político-econômico internacional e ainda buscar o desenvolvimento, era essencial possuir parceiros com capacidade de auxiliar em diversos temas.

É verdade que durante muito tempo (desde a década de 1930), o parceiro bilateral que orientava a política externa do Brasil eram os Estados Unidos, a “relação especial” entre os dois países era marcada pela oscilação e o alinhamento não linear que perdura até os momentos atuais. O pós-segunda guerra significou uma mudança no quadro internacional e o perfil político brasileiro começava a se manifestar de forma mais diversificada na dinâmica internacional, as relações comerciais estabelecidas com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), por exemplo, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), despertaram a inquietação de Washington e trouxeram uma atenção maior para os países da América Latina. Como forma de continuar a estabelecer influência sobre o território latino americano fomentaram a Operação Pan-Americana (OPA), que até então era recebida com reservas pelos EUA (SILVA, 1992).

Com a Política Externa Independente inaugurada em 1961, houve a abertura tímida para o continente Africano e Europeu, mas foi na década de 70 que o deslocamento do eixo principal (a potência norte americana) possibilitou a ampliação de vínculos bilaterais diversificados. Neste momento a agenda internacional busca oportunidades não apenas nas relações Norte e Sul, mas também na Leste ao Oeste, em uma tradição global multilateral como relata Pecequillo (2012). A administração de Geisel, ainda na década de 1970, lança o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>8</sup> (II PND) onde o foco era investir em tecnologia nuclear e informática colaborando com países da Europa, como a Alemanha, e finalizar o plano de desenvolvimento autônomo do Brasil (BENEVIDES, 2003).

A partir de Geisel, a abertura do regime é feita de forma gradativa, contemplando as novas formas políticas de atuação brasileira como a diversificação de parceiros nas relações internacionais, a cooperação agrícola com o Japão, o reestabelecimento das relações sino-brasileira e o distanciamento de países como África do Sul e Israel, estes últimos países impediam uma aproximação mais significativas com outros países da África Subsaariana e do Oriente Médio (LESSA,1998). A década seguinte de 1980 trouxe o firmamento de algumas parcerias estratégicas com países da América do Sul, como a Argentina, os países se uniram

---

<sup>8</sup> O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) instituído no governo de Emílio Médici, foi um plano econômico articulado para inserir o Brasil junto as nações desenvolvidas em um determinado período (CPDOC, c2009a)

graças a um Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear decretado em 1983.

A recuperação democrática perante a política internacional foi uma das mudanças feitas para a ocupação de um espaço regional e internacional, e a cooperação com outros países, em particular com a América do Sul nos setores de paz e segurança, fez com que o país exercesse um papel importante na política regional, além disto, o Brasil contemplou relações bilaterais com países asiáticos e da África Atlântica em áreas de inovação como na científica e tecnológica, e de exportação de bens e serviços e intercâmbio linguístico, respectivamente (VISENTINI, 2013).

No contexto do pós-guerra fria, os relacionamentos passaram a conter diferentes argumentos, as parcerias estratégicas não eram mais regidas principalmente por temas de segurança, o Brasil encontrou na Europa um espaço de atuação em potencial que poderiam divergir destes temas tradicionais. Logo, existem uma variedade de questões que contemplam as relações bilaterais da nação brasileira com outros países como a identidade cultural, que une o Brasil a Espanha e Brasil a Portugal ambos veem o país como influência positiva nas regiões europeias, assim como a Alemanha e a Itália que sustentam uma relação construída gradualmente ao longo dos anos e conta com um histórico de parceria nuclear e um fluxo intenso de imigrantes e de investimentos, há outros países europeus que também compõem o acervo de relações bilaterais com o Brasil, mas sua interação não os fazem compartilhar uma parceria estratégica (LESSA, 1998).

Durante muitos anos, o Brasil estava limitado por sua relação “privilegiada” com os EUA, a década de 1990 representou grande parte deste histórico, a tentativa de alcançar de alguma forma o Primeiro Mundo redefiniram as prioridades do período, a Segurança Nacional já não era de grande importância naquele momento devido aos valores armamentistas do pós-Guerra Fria que agregavam credibilidade internacional e a esperança de realinhamento pragmático com os EUA.

Nota-se que neste período as relações bilaterais são orientadas a partir de novas diretrizes, a lógica de segurança que restringia as parcerias com base nos ganhos políticos-militares agora abria espaço para a economia e o comércio, o objetivo era buscar relações para fornecer uma inserção mais assertiva na economia global. Para o Brasil, que sofre com a falta de mecanismos para alcançar o seu objetivo, as interações internacionais multi e bilaterais são alternativas centrais no esforço de desenvolvimento político e econômico, considera-se ainda

que os novos temas inseridos nas agendas internacionais como meio ambiente, direitos humanos, terrorismo, narcotráfico, tecnologia e outros abrangem ainda mais o escopo de opção para construção de novas alianças (HIRST; PINHEIRO, 1995).

A nova perspectiva de cooperação para o desenvolvimento nesta nova ordem mundial é estruturada com a criação de instituições internacionais pelos próprios países em desenvolvimento para uma atuação menos dependente e que possua uma autonomia e liberdade maior, onde a inserção de Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) no cenário internacional não seja mais monitorada por essa hierarquia dos países desenvolvidos (MILANI; LOUREIRO, 2013).

A identificação de países do sul global como PVD é um fator que favoreceu grandemente a estratégia de inserção autônoma do Brasil no sistema internacional, especialmente a partir da década de 1990 em diante, as suas posições similares na dinâmica global eram de grande serventia para a manutenção de um diálogo estratégico (FLEMES, 2010). Os benefícios dessas interações são destacados nas relações de países como a Índia, que compartilha a mesma visão de desenvolvimento e mantém consideráveis relações comerciais, e a China (OLIVEIRA, 2004), que para Visentini:

No que concerne às relações do Brasil com a Ásia, a República Popular da China teve um papel destacado no interesse brasileiro. [...] registrou-se um intenso intercâmbio bilateral sino-brasileiro, tanto em termos de visitas e de contatos políticos como em termos de comércio, e ainda, uma série de acordos de cooperação foram firmados na área de ciência e tecnologia, especialmente na área espacial (VISENTINI, 2013, p. 92).

No que tange a relevância que os países possuem em sua relação bilateral com o Brasil, é impossível não destacar a importância que os Estados Unidos representam desde os primórdios da política externa brasileira. O vínculo Brasil-EUA representa uma consequência de muitos fatores e eventos históricos, a natureza desta relação sugere uma grande complexidade envolvendo diversos mecanismos de diálogo que circundam as relações globais, tais como segurança, tecnologia, economia, meio ambiente, saúde, política interna entre outros (MOURA; PINHEIRO; BETHELL, 2012).

## 2.3 **Brasil e Estados Unidos: uma perspectiva acerca da Política Externa Brasileira (1930-1995)**

O Estado brasileiro vem há muito construindo em sua política externa uma extensa e longa relação com inúmeros países distribuídos por todos os continentes, considerando as circunstâncias diversas tais como comerciais e econômicas, políticas e/ou culturais que em algum momento servirão a interesses nacionais. A forma como essas relações estão pautadas é concretizada pela busca de parcerias estratégicas através do multilateralismo da Política Externa Brasileira, especialmente após a década de 50, onde houve a necessidade de aumentar o repertório de parcerias econômicas e políticas para avançar contra o desenvolvimento (LESSA, 1998).

Os fatores de interesse nacional orientam desde sempre as diretrizes internacionais, e a vasta lista de nações que de alguma forma se conectam com o Brasil foram construídas graças as estratégias multilaterais e universais da PEB, algumas parcerias carregam maior peso e relevância que outras, dentre as quais os Estados Unidos se destacam constantemente no âmbito bilateral. De forma geral, deve-se considerar que o Brasil, desde 1930, almejou na esfera internacional uma atuação mais participativa e seus objetivos eram claros, tendo em vista os projetos de desenvolvimento econômico, o propósito era ter acesso a tecnologias e elementos que assistissem na efetivação destes, além da participação de fóruns e aumento do escopo no quesito de parceria permitindo assim sua integração nos fluxos econômicos de forma autônoma e não alinhada, especialmente se considerar a vinculação ideológica que se acoplava ao alinhamento.

### 2.3.1 *De 1930 a 1964: uma relação não linear*

Pode-se dizer que desde a década de 1930 uma reformulação política e econômica deu início ao processo de industrialização e a reorientação da economia exportadora de café, dando espaço ao setor industrial urbano interno. As diretrizes que moldavam a política externa brasileira seguiam em coerência com o plano nacional, mesmo que o plano desenvolvimentista estivesse ordenado pelo capital nacional o investimento estrangeiro não era desconsiderado.

No âmbito da reforma de governo proposta por Getúlio Vargas que deu fim a Primeira República, seguiu-se a visão de uma economia mais liberal e inclusiva, mesmo que a ingerência estatal na economia internacional tenha se tornado mais atuante em alguns países, e o cenário

internacional estivesse desfavorável para a inserção de países como o Brasil, e a pausa no livre comércio por medidas protecionistas que algumas nações estabeleciam para si mantendo e retendo mercados exclusivos com intuito de enfrentar da forma mais autossuficiente possível a crise econômica. Questões trazidas após a depressão econômica foram de grande importância para realocação de alinhamentos no cenário internacional (OLIVEIRA, 2015).

Em 1935, houve um acordo comercial entre o Brasil e os Estados Unidos que representou a ânsia por parcerias estratégicas, mas o contexto em que o arranjo foi inserido representava o contraposto que se passava o plano internacional pós crise de 29, onde o livre comércio e o protecionismo eram representados por diferentes classes no cenário mundial. Este panorama externo somente seria alterado com o advento da II Guerra Mundial em 1939.

Diante deste eminente conflito, houve uma intensificação na relação entre as duas nações, tanto os EUA quanto a Alemanha competiam pelo domínio do mercado brasileiro, os americanos temiam que houvesse um prejuízo significativo na relação EUA-Brasil se caso as ideologias políticas alemãs intervissem nas atividades econômicas destinadas ao continente americano, logo a relação entre Brasil e Alemanha era evidente, ainda na década de 1930 a notoriedade desta aproximação preocupou a sociedade política norte americana, a Alemanha mantinha relações comerciais intensas com o Brasil, o que levou os EUA arquitetar diversas iniciativas de combate à influência alemã nos países da América Latina. De acordo com Corsi, o ministro das Relações Exteriores, Osvaldo Aranha era a favor de uma aliança entre o governo e os EUA, em contrapartida outros ministros defendiam uma parceria com a Alemanha, os últimos acreditavam que esse caminho auxiliaria o desenvolvimento de forma mais autônoma (CORSI, 2007).

Nos últimos anos da década de 30, de acordo com o dossiê de viagem de Osvaldo Aranha (CPDOC, c2009b), o Brasil propôs uma cooperação continental, consistindo na colaboração militar e técnica com os Estados Unidos, que mais tarde foi rejeitada pelos militares brasileiros. Eles consideravam sua relação com a Alemanha (que os fornecia com aparatos bélicos) mais vantajosa. Em 1940, com o bloqueio naval do Reino Unido a Alemanha, o setor de exportação da América Latina que era a grande fonte da economia Brasileira foi gravemente afetado, assim como os suprimentos alemães que eram garantidos da importação do comércio brasileiro.

Ainda em 1940, os EUA sentiram a necessidade de coordenar a política latina americana e atestar a sua liderança no continente, levando em consideração a influência do Eixo que estava

cada vez mais presente na região. “Em 1940, uma ofensiva econômica, política e cultural maciça foi lançada pelos Estados Unidos na América Latina, e o Brasil se tornou um dos principais alvos desta ofensiva” (MOURA; PINHEIRO; BETHELL, 2012, p. 59).

Correspondências do ministro da justiça e de negócios interiores José C. Macedo Soares documentam a relação com as autoridades americanas e ressaltam a aproximação da relação diplomática do Brasil e EUA na política internacional e nas questões de segurança do continente americano e ainda mais, a garantia de continuidade na política amistosa e na cooperação nos anos seguintes (CPDOC, c2009c). Desde então, a presença do país norte americano na região latino-americana, especialmente no Brasil, era inegável, e a adoção de um posicionamento de “boa vizinhança” através de laços culturais, militares e econômicos, estreitaram a relação diplomática, relação esta que substituiria a então conduta intervencionista que ocorria na região (HIRST, 2009).

O Brasil e a América Latina como um todo tiveram um grande papel na estabilização da economia estadunidense e na fomentação das indústrias, fornecendo insumos primários e alimentos. O contrário também era verdadeiro para a recuperação dos países da região latino-americana os EUA utilizaram a política da “Boa Vizinhança”, assistindo economicamente grande parte do continente americano por meio de cooperações técnicas para estimular a produção de bens primários e desenvolvimento e empréstimos para assegurar a estabilidade da moeda nacional.

Todas as formas de assistência visavam a construção de uma relação interamericana e para isso foi criado na Conferência do Panamá, em 1939, a Comissão Consultiva Interamericana Financeira e Econômica, que mais tarde deu origem a Comissão Interamericana de Desenvolvimento. A compreensão entre tais órgãos era a de interligar as repúblicas da América com o objetivo de estimular o comércio exportador e as indústrias utilizando todos os mecanismos disponíveis direcionando os produtos para os Estados Unidos, mantendo assim um padrão de regime estrutural que assegurava a assimetria entre os países (MOURA; PINHEIRO; BETHELL, 2012).

Em 1941, os EUA entraram na II Guerra Mundial após o ataque a base americana Pearl Harbor, logo em seguida um posicionamento a respeito do alinhamento foi cobrado do governo brasileiro. No ano de 1942, houve a Conferência do Rio, resultado de muitas outras conferências interamericanas; após essas conferências, o Brasil rompeu relações com o Eixo e requereu várias demandas do presidente norte-americano Roosevelt (1933-1945). Acordos econômicos

e militares com os Estados Unidos foram assinados onde a contribuição do Brasil para os Estados Unidos envolvia especialmente a utilização do território do norte/nordeste brasileiro e o transporte de cargas estratégicas e tropas militares e em compensação o Brasil logrou ampliação das suas capacidades militares, o laço construído com os EUA neste momento era bastante transparente (HIRST, 2009).

As aquisições militares e demandas brasileiras respondidas por Washington foram estratégias diplomáticas bem-sucedidas do governo de Getúlio Vargas, o fortalecimento militar do país foi significativo, bem como a atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB)<sup>9</sup> na Guerra. Mas o pós-guerra demonstrou uma postura mais dura vinda dos EUA, a preocupação naquele momento residia na reconstrução da Europa, o que não deixava espaço para aspirações brasileiras no novo cenário mundial. Com a Conferência de Bretton Woods, em 1944, e o fim da II Guerra Mundial, as Grandes Potências estavam montando o cenário pós-guerra que estava focado no comércio internacional. Em março de 1945, a Conferência Interamericana tentou definir qual a posição dos países latino-americanos neste contexto, estes por sua vez defendiam uma aproximação mais regional daqui para frente. A criação da Organização das Nações Unidas foi mais uma prova da restrição da dinâmica internacional às Grandes Potências, de acordo com Moura, Pinheiro e Bethell (2012, p. 163) “o Brasil era um elemento interessante e importante no hemisfério, hemisfério esse que havia perdido a importância vital que tivera até então para as relações exteriores dos Estados Unidos”.

Em 1945, seguindo o modelo internacional americano, o Brasil normalizou o sistema democrático e anunciou a eleição presidencial, a qual Vargas possuía interesse em se reeleger. O medo da oposição liberal e militar da continuação de Vargas no poder era referente à perpetuação do governo ditatorial baseado na constituição de 1937, tal receio era compartilhado pelos Estados Unidos que enxergavam a ameaça da então associação de Vargas ao Partido Comunista. Havia uma intensa comunicação entre os EUA e o Brasil com o intuito de acompanhar o contexto brasileiro naquele momento, o decorrer das eleições e uma possível ameaça comunista<sup>10</sup>. Devido à conjuntura política brasileira instável naquele período, os EUA

---

<sup>9</sup> Criada em 1943, responsável pela participação do Brasil na II Guerra Mundial em 1944 em território europeu ao lado dos Aliados.

<sup>10</sup> Telegramas entre os Estados Unidos e instituições militares e alguns estados brasileiros no final do ano de 1945 relacionada à ascensão do partido comunista do Brasil (BROWN UNIVERSITY; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, [21--?])

apoiaram o golpe que tirou Getúlio Vargas do poder em 1945 e estabeleceu as diretrizes para o regime democrático no pós-II Guerra (NEVES, 2012; OLIVEIRA, 2017).

Em 1946, Eurico Gaspar Dutra foi eleito como novo presidente do Partido Social Democrático (PSD) e a política externa de seu governo estava condicionada pela nova realidade da guerra fria onde “a política econômica brasileira, no imediato pós-guerra, caracterizou-se pela implementação de medidas norteadas pelos princípios liberais que dominavam o contexto internacional” (HIRST, 2009, p. 34). O cenário mundial não estava favorável para uma inserção latino americana na nova dinâmica internacional, a instabilidade na relação entre os Estados Unidos e a URSS se tornava evidente e o então presidente Harry S. Truman (1945-1953) adotava atitudes rigorosas para assegurar a liberdade nacional das instituições contra os movimentos que propunham um regime totalitário ao redor do globo, a era ficou conhecida Doutrina Truman.

Seguindo esta perspectiva, para o Brasil, a formação de uma linha de seguimento mais conservadora possibilitaria a ação da política externa bilateral, onde o alinhamento aos Estados Unidos era total. O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Raul Fernandes (1946-1951 e 1954-1955), compartilhava do posicionamento adotado pelo governo brasileiro, de forma que presidiu a Conferência Interamericana de Manutenção da Paz e Segurança, onde os países do continente debateram sobre o apoio que deveria ser prestado a qualquer nação irmã caso houvesse um ataque armado. Foi reproduzido neste momento o mesmo padrão ideológico de cooperação para a segurança hemisférica alcançado na 2ª Guerra Mundial, o Brasil sediou e assinou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), estendeu o Programa de Cooperação para o abastecimento de recursos minerais com os EUA e apoiou o Plano Baruch (HIRST, 2009).

Entretanto, apesar da devoção demonstrada pelo governo de Dutra em externar planos e medidas, tanto em âmbito externo como doméstico, em prol do aprofundamento das relações bilaterais entre os países, exprimia um esforço unilateral, sobretudo na área econômica.

A maior frustração [...] com os Estados Unidos verificou-se na área da cooperação econômica, especialmente diante dos poucos resultados da Missão Abbink [...] criada em 1948 com o objetivo de estimular o desenvolvimento brasileiro [...]. Dois anos depois, ela foi sucedida pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, que logo gerou novas ilusões de apoio norte-americano à industrialização brasileira (HIRST, 2009, p. 35-36).



A posição de aliados do bloco capitalista, consolidada pelo Itamaraty e seus representantes, gerava um poder de atuação bastante limitado para a política externa brasileira, adicionado a isto, existia o forte vetor de desinteresse dos EUA pelo Brasil. Até o final da década, o Brasil já não representava mais uma ferramenta de grande importância como havia sido entre 1942 a 1944, considerando esse fator o Itamaraty tinha como objetivo ser um importante aliado para o governo de Truman, o padrão seguido era evidentemente assimétrico, isto pôde ser notado também na Organização das Nações Unidas, onde o Brasil participou da sua criação, mas não recebeu apoio estadunidense para o assento permanente no Conselho de Segurança.

A estratégia de Dutra acendeu novamente a chama antiamericana no governo e na opinião pública, o que culminou na volta de Vargas (1951-1954) à presidência. O segundo governo de Getúlio Vargas foi marcado por duas concepções opostas, os nacionalistas (encabeçados por militares) e os liberais (como aqueles que almejavam a continuação do alinhamento Norte-Sul), como foi uma vez, Vargas propõe novamente discursos populistas que priorizam cada vez mais o desenvolvimento industrial nacional e reivindicam um controle maior sobre a entrada de influências estadunidenses na América Latina (CERVO; BUENO, 2002).

A conjuntura nacional econômica era um dos principais problemas enfrentados por Vargas em seu segundo mandato, a constante inflação, o boicote na importação de café por parte dos EUA (devido à grande quantidade armazenada e seu alto preço para exportação) e as falhas na execução das medidas políticas desenvolvidas por seu governo foram fatores que contribuíram para a pressão sob o presidente (BUENO, 2006).

Na busca pela reformulação no alinhamento com os Estados Unidos, o Brasil apostou em uma cooperação militar<sup>11</sup> e envolvimento na Guerra da Coreia intencionado por uma compensação no âmbito econômico e auxílio ao desenvolvimento da indústria brasileira. A administração do presidente americano Dwight D. Eisenhower (1953-1961) dificultou ainda mais a obtenção de financiamentos provenientes dos EUA, limitando essa relação bilateral ao âmbito comercial.

Com a crise econômica-política, o pedido para que Vargas renunciasse era cada vez mais manifestado pelos militares e pela imprensa, devido às pressões públicas, em agosto de

---

<sup>11</sup>Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952.

1954, Getúlio cometeu suicídio no Palácio do Catete, condenando as pressões internacionais que assolavam o país bem como sua soberania, e enaltecendo o nacionalismo de seu governo. Seu vice, João Café Filho (1954-1955), assumiu a Presidência, este tinha uma postura muito mais aberta com relação aos Estados Unidos, em 1954, Raul Fernandes (1954-1955) assume novamente como chanceler para o presidente interino e logo busca o auxílio norte americano à recuperação econômica brasileira através de negociações bilaterais, sustentando a ideia de que a segurança política sofria ameaças e que, portanto, deveria ser ajudada (CPDOC, 2009d).

Em resposta, os Estados Unidos mandam o Secretário Assistente Holland, junto ao vice-presidente Nixon, em viagem para o Brasil com o objetivo de executar as operações financeiras que estavam sendo negociadas com Washington, além de discutir sobre a questão da segurança política levantada pelo chanceler brasileiro, tal gesto também tinha o intuito de assegurar a relação especial que os dois países compartilhavam (CPDOC, c2009e).

Logo no ano de 1956, Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960) assume a presidência dando continuidade à política de alinhamento, apesar do alinhamento de Kubitschek junto a administração do presidente Eisenhower garantir um possível desenvolvimento brasileiro, no que diz respeito a técnica e pesquisas de recursos de Urânio no Brasil através de acordos de cooperação, os nacionalistas criticavam este tipo de ação da PEB, de acordo com eles tais acordos não beneficiam o país economicamente e afetam sua soberania (CERVO; BUENO, 2002), mas segundo Juscelino e sua chamada diplomacia contemporânea: “vencer o subdesenvolvimento era a palavra de ordem de todos que tinham um mínimo de interesse pelas questões nacionais. Para retirar o país do atraso, impunham-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações” (CERVO; BUENO, 2002, p. 287).

Os principais problemas consistiam na necessidade de investimento e tecnologia estrangeira, além da desvalorização dos preços das commodities brasileiras em comparação aos produtos industrializados, colocando estes problemas em evidência foi anunciado o plano “nacional-desenvolvimentista” de Juscelino Kubitschek que planejava evoluir a posição de país subdesenvolvido empregando capital estrangeiro e uma política um tanto nacional no seu plano de ação.

Kubitschek realizou viagens estratégicas aos EUA e à Europa buscando apoio a sua missão desenvolvimentista, desde que os custos destes apoios não fossem mais caros que os seus benefícios. O interesse norte americano no território brasileiro para instalações militares

ofereceu algum ganho na área energética para o Brasil pelo acordo de Usos Cíveis de Energia Atômica. Em 1958, JK projetou a Operação Pan-americana com o objetivo de inibir o extremo nacionalismo e a crescente inquietação comunista que pairava sobre a América Latina e restaurar à unidade continental entre as repúblicas, iniciativa que foi bem recebida pelo governo norte americano (CPDOC, c2009f). No plano interno, o governo enfrentava problemas orçamentários e de alta inflação, causando sérios problemas econômicos e estrangulando as contas internas, concedendo ao próximo governo os louros de manejar o alto déficit público e a tensão com as instituições financeiras internacionais.

No início da década de 60, com a chegada de Jânio Quadros à presidência da República, a maior preocupação da PEB era a crescente dívida externa, o déficit na balança de pagamentos e no âmbito interno, a inflação que mesmo as políticas anti-inflacionárias do governo não estavam conseguindo coibir. Adicionado a isto, a falta de apoio popular e de perspectiva de melhora na economia, Quadros renunciou ao cargo sete meses após a posse, e João Goulart assumiu, mas com a condição de que um sistema parlamentar fosse implementado no governo brasileiro, sendo assim, o Congresso limitava os poderes do presidente.

Tendo este cenário em perspectiva, a PEB focou no crescimento independente de forma que o país pudesse se assegurar no mundo de forma mais autônoma, sem forte dependência dos EUA, que por um momento havia tomado um rumo dinâmico na sua orientação diplomática com a efetivação do programa de cooperação para o desenvolvimento chamado Aliança para o Progresso. Mesmo esperando um maior compromisso dos Estados Unidos no desenvolvimento dos países da América Latina, o Brasil ainda buscava diversificação dos laços externos especialmente no âmbito econômico (HIRST, 2009).

Nesta linha de pensamento é criada a Política Externa Independente (PEI) ainda no início de 1961, proposta por Jânio Quadros e continuada por João Goulart (1961-1964), a PEI priorizava a região hemisférica, apesar de saber que as Grandes Potências eram responsáveis por exercer as diretrizes das Relações Internacionais. O conceito base era o multilateralismo, independente da inclinação ideológica dos países, o propósito era enfatizar uma política nacionalista onde o Brasil podia se beneficiar de uma relação que não estava restrita aos Estados Unidos. A PEI foi de grande importância para uma postura mais autônoma da Política Externa Brasileira, tendo em vista que:

A título de síntese, alinha-se como fundamentos da PEI: mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las às Américas e à

Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não Leste-Oeste; busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais, o que explica a procura da Europa Oriental e do Oriente; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento [...] (CERVO; BUENO, 2002, p. 311).

No que tange o relacionamento com os EUA, o Brasil, agora, se desvencilhava da condição imposta pela bipolaridade da Guerra Fria, reforçando a discordância entre os países e auferindo respostas negativas a respeito do caráter autônomo proferido pelo presidente em seus discursos a respeito da política externa brasileira.

O sentimento de autodeterminação estava vigente nos países da América Latina, os interesses econômicos sobrepunham a necessidade ferrenha de declarar alinhamento a uma única nação por causa de questões puramente ideológicas. A busca por novos mercados e novos parceiros comerciais através do multilateralismo tomou rumo ao Sul, inicialmente com a África (CERVO; BUENO, 2002).

O governo de João Goulart alcançou uma nova fase no que concerne a PEB, uma com introdução de uma política sem alinhamentos restritos. Um sentimento de autodeterminação estava emergindo dos países subdesenvolvidos (particularmente os países afro-asiáticos), pois estes não estavam no ceio da contenda ideológica que competia aos Estados Unidos e além do mais representavam possibilidades comerciais em potencial. O desenvolvimento era uma meta a ser alcançada, para tal, uma postura de não intervenção era buscada, as oportunidades encontradas no sul do hemisfério americano representavam uma nova brecha de ação para o Brasil, onde talvez a assimetria entre os Estados do Norte e do Sul fossem de alguma forma corrigidas e ambos teriam acesso às mesmas modernidades que poderiam desenvolver um país subdesenvolvido (PECEQUILO, 2012).

A inclinação de Goulart em âmbito doméstico era conservadora, políticas para estabilizar a economia eram bem recebidas pela classe trabalhadora contanto que a PEB adotasse uma atitude nacionalista caminhando para uma emancipação econômica dos EUA (CERVO; BUENO, 2002). O então ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, incitava um comportamento mais equilibrado e simétrico com os países regionais do Sul, considerando também a falha na missão do ministro em 1963 na viagem aos EUA para buscar auxílio financeiro pelo programa Aliança para o Progresso e financiar sua dívida junto ao Fundo Monetário Internacional, sugerindo o Plano Trienal, que foi em parte refutado pelo governo de

Kennedy, para a sua administração a coerência deveria existir primeiro na política e depois na economia.

A Aliança para o Progresso era uma ferramenta antiga já utilizada durante a Guerra entre os países da Comissão Interamericana, mas com as novas perspectivas do nacional desenvolvimentismo e as fortes inclinações populistas a visão do Brasil sobre essa ferramenta tinha mudado, no governo João Goulart a ajuda externa era aceita desde que esta não afetasse o modelo desenvolvimentista sob o qual o país estava operando (LESSA, 1994; MARTINS, 2001).

### 2.3.2 *Revisão das relações entre Brasil e EUA: a caminho da adaptação a nova ordem mundial (1964-1990)*

No período onde a dicotomia internacional ainda era bastante presente por conta da Guerra Fria, era imprescindível equilibrar os movimentos sociais reformistas e a política externa liberal (DELGADO, 2010). As dificuldades em satisfazer as demandas sociais mais o descontentamento dos Estados Unidos culminaram no golpe que destituiu João Goulart do poder em 1964, deve-se considerar que os EUA colaboraram na ação militar com apoio logístico através da Operação Brother Sam, onde não apenas informações sobre as influências comunistas eram trocadas pelo embaixador Gordon, que residia no Brasil, e os Estados Unidos, mas também o fornecimento de armamentos e veículos de combate (BROWN UNIVERSITY; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, [21--?]) pois os avanços de insurgentes comunistas estavam a todo vapor na região da América Latina (HIRST, 2009).

O discurso proferido pelo embaixador Lincoln Gordon demonstrava a ânsia dos Estados Unidos em promover o imediato estreitamento dos laços entre os dois países, alegando que a renúncia de Jânio Quadros e a crise política que seguiu este evento frustraram os esforços norte-americanos de desenvolver os planos e projetos previstos pela Aliança para o Progresso e ainda que o golpe que ocorreu em 1964 criou condições possíveis para uma real participação do Brasil na empreitada multilateral (CPDOC, c2009g).

A perda do Brasil da esfera de influência de Washington para a URSS seria um golpe de difícil recuperação, especialmente após o perecimento da região cubana e o seu desligamento da esfera de influência direta dos EUA, e não seria somente o prejuízo de perda da região

brasileira, mas também o receio de que, se caso ocorresse uma inclinação contrária ao sistema capitalista no Brasil, haveria o risco de que ocorresse por toda a América do Sul.

Logo em abril de 1964, o nacional desenvolvimentismo já não é a prioridade do presidente nomeado, Castello Branco (1964-1967), que já restaura as premissas de um alinhamento automático com os EUA e coloca como secundária a relação com os países regionais e subdesenvolvidos, abandonando a PEI. As aproximações com nações vizinhas da América Latina e a recém-adquirida aproximação com a África, estipularam novas bases para a Política Externa Brasileira, bases estas que deveriam estar alinhadas as carências da hegemonia americana.

Com a amenização dos conflitos da Guerra Fria, o governo do Brasil adotava uma postura receptiva quanto a ajuda estrangeira para o desenvolvimento, mas em função do golpe e da adoção de um governo militarizado a imagem brasileira ficou comprometida no exterior, fazendo com que o país perdesse prioridade em seus compromissos no ocidente e participasse da defesa continental sob a premissa de que “para a política externa brasileira o primordial seria a segurança coletiva”.

Não obstante, buscou-se logo nos primeiros anos resgatar a credibilidade junto aos organismos financeiros internacionais, missão esta que contou com o apoio fundamental dos Estados Unidos. Em um segundo momento, a ação internacional brasileira já não se restringia só aos princípios políticos dos norte-americanos, os benefícios adquiridos desta relação bilateral eram questionados e avaliados, não se tinha certeza se havia a necessidade de uma relação limitada e restrita agora que a ameaça comunista estava contida, houve então, uma redefinição ideológica por parte do Itamaraty na linha de seguimento brasileiro perante ao sistema global (HIRST, 2009).

Em 1967, houve a recuperação das tendências nacionalistas que precederam o governo de Castello Branco, durante o governo Costa e Silva (1967-1969) a PEB foi utilizada como ferramenta catalisadora do desenvolvimento autônomo, a intensão era construir uma potência média contrária às intenções de Castello Branco (PECEQUILO, 2012). Costa e Silva reorientou os conceitos que regiam a PEB e aboliu aqueles qual julgava inapropriados, eram eles:

- a) bipolaridade, porque o conflito Leste-Oeste esmoreceu, o entendimento entre as duas superpotências avançou, a coesão dos sistemas de alianças enfraqueceu, ao tempo em que a divisão Norte-Sul acentuou-se; b) a segurança coletiva, porque não serve à superação da desigualdade, “em um mundo em

que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos”; c) a interdependência militar, política e econômica, porque as políticas externas se guiam pelos interesses nacionais e não por motivações ideológicas; d) o ocidentalismo, porque vem evadido de prevenções e preconceitos que tolhem à ação externa as vantagens do universalismo (CERVO, 2002, p. 382).

O foco do governo era reforçar uma ação multilateral para a política externa brasileira no que diz respeito aos mercados, ciência e tecnologia e adquirir empréstimos com melhores condições de pagamentos e de outras origens que não apenas os Estados Unidos, mesmo com esses auxílios internacionais o desenvolvimento deveria seguir primordialmente os parâmetros nacionais, o enrijecimento da ditadura militar tinha o efeito contrário a este objetivo e limitava as oportunidades de atuação externa do país.

Os presidentes que procederam Costa e Silva perpetuaram o governo brasileiro pelas oportunidades de crescimento econômico apresentado em âmbito externo, o cenário internacional influenciava de acordo com suas mudanças, dinâmica bipolar e a diminuição da tensão entre as duas Grandes Potências, logo espaços foram abertos para outras nações, diversificando assim os centros de poder. O ministro das Relações Exteriores, Gibson Barbosa (1969-1974), reivindicava a dissociação dos efeitos colaterais que a disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética traziam e almejava para o país uma posição de maior decisão e responsabilidade no sistema internacional (HIRST, 2009).

Pelo entendimento norte americano, o novo posicionamento brasileiro parecia questionar o alinhamento que os dois países possuíam, houve uma nova busca por diversificação comercial, tentativa de ampliar o escopo de pesquisa nuclear junto a outros países e introduzir novas questões de política internacional, essa nova agenda não precisaria necessariamente passar pelo crivo estadunidense.

No governo de Emílio Médici (1969-1974), a linha de seu predecessor era seguida, o presidente buscou auferir uma participação maior nas decisões do sistema internacional, enquanto internamente o objetivo era firmar a indústria de transformação. Seu governo foi assinalado como o de maior repressão do regime militar e de maior crescimento econômico, por esse segundo motivo as contendas populares eram latentes. A grande meta era transformar o Brasil em uma potência, utilizando a esfera estatal como ferramenta principal<sup>12</sup> para alcançar

---

<sup>12</sup> I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): iniciado no governo Médici, onde o Estado é consolidado como principal ferramenta catalisadora do desenvolvimento.

esse desenvolvimento econômico nacional, que ficou conhecido como “milagre econômico” (PECEQUILO, 2008b).

Em plano paralelo, tem-se o papel de Kissinger, ocupando o cargo de secretário de Estado (1973-1977), como defensor da relação bilateral histórica entre as nações. Para ele, era importante livrar os EUA do estigma de colonizador e “promover um sentimento de interesses, ideias e valores compartilhados com o Terceiro Mundo.” (SPEKTOR, 2009, p. 17). Isto por si só serviria de ajuda para a legitimação e ascendência americana na região, mas o nacionalismo do Itamaraty representava um obstáculo as investidas diplomáticas norte americanas. O esgotamento do modelo de Médici teve suas consequências apresentadas no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), havia outro fator externo a ser considerado neste período, o choque do petróleo, que ressoou negativamente em todo o mundo. Devido à falta de caminhos a serem seguidos pela diplomacia brasileira foi instaurado o Pragmatismo Responsável onde o Brasil intensificou as relações com o resto do mundo.

A partir de 1974, as orientações para o ministério das relações exteriores sofreram transformação e a (re)aproximação diplomática entre Brasil e EUA consagrou um período de relação especial entre os dois países (CPDOC, c2009h), Hirst (1985) afirma que, neste momento, haviam esforços para a manutenção de uma relação bilateral com fundamentos mais igualitários, em paralelo, a principal determinação era cumprir com a agenda do país em um mundo que passava por transformações marcantes, essa manutenção podia também estar relacionada a crescente dependência externa do país, ora a participação dos Estados Unidos na dinâmica econômica do Brasil tendia a um declínio, é provável que tais consequências tiveram a contribuição de eventos como o reconhecimento da independência da Angola e o acordo nuclear de transferência de tecnologia com a Alemanha e a rejeição do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, que geraram críticas e estabeleceu uma pressão corrente entre a potência norte americana e o Estado brasileiro .

O Pragmatismo Responsável foi mantido na administração de João Figueiredo (1979-1985), internamente a crise econômica estava em um estágio avançado e junto a ela, a inflação, estes fatores contribuíram fortemente para a vulnerabilidade externa do país (PECEQUILO, 2012). Ao mesmo tempo a relação com os EUA encarava dificuldades, em decorrência do protecionismo que o Brasil estava sendo acusado pelo comercio internacional, e do aumento dos juros da dívida externa, o que o levou a entrar na lista de observação do Departamento de Comércio, além dos desacordos a respeito da cooperação militar (SPEKTOR, 2004).



Ainda sob a tutela de Figueiredo, a aproximação regional do Sul foi mantida e aprofundada. De acordo com Cervo (2002), a agenda desenvolvimentista dos países subdesenvolvidos perdeu espaço no cenário internacional em prol das questões da crise econômica, é neste contexto que o regime militar termina e o regime democrático é retomado gradativamente pelo novo governo.

Com a morte do presidente eleito Tancredo Neves, o seu vice, Jose Sarney (1985-1990), assume o governo brasileiro em 1985 que está passando por uma crise econômica e por forte pressão externa dos EUA graças a sua política de endurecimento comercial relacionada a propriedade intelectual brasileira. A soberania tecnológica era defendida pelos nacionalistas enquanto para os norte-americanos o projeto nuclear e a propriedade nuclear eram passíveis de sanções. Apesar destas questões atenuantes e a constante tensão externa, o governo ainda tenta equilibrar através de uma diplomacia universalista as parcerias já existentes para manter o curso de desenvolvimento autônomo. Em âmbito interno ele trabalhou para que a democracia fosse devidamente reinstaurada, dando início ao Plano Cruzado<sup>13</sup> que reestruturou a economia mais tarde (PECEQUILO, 2012).

O momento de transição gradual do regime ditatorial para o democrático era o quadro em que a política externa de Sarney estava sendo formulada, no âmbito externo a guerra fria se aproximava do fim abrindo os caminhos para os planos dos Estados Unidos de se tornar uma superpotência, metas que incluíam a área militar e econômica direcionavam as políticas dos países da América Latina. O Brasil, assim como diversos países latino americanos, enfrentava o que mais tarde foi chamado de “década perdida”, onde houve a queda dos índices socioeconômicos, o desgaste do parque industrial, perda de mercados e tensão marcada pela dívida externa (CORRÊA, 1996).

A bipolaridade mundial afetava a inserção internacional de países como o Brasil, e com a diminuição da contenda indireta entre as duas potências, houve mais uma vez a mudança da dinâmica internacional, neste contexto se dá início à tendência de polarização e a construção de blocos econômico-comerciais dentro dos quais os EUA nem sempre faziam parte, a pressão do governo de Reagan (1981-1989) estava relacionada a liberalização comercial, e o fez interferir e tentar desmantelar este multilateralismo colocando os países em desenvolvimento em uma

---

<sup>13</sup>Medidas econômicas que consistiam principalmente, no congelamento do preço de bens e serviço e taxa de câmbio, reforma monetária, seguro desemprego, aumento dos salários mínimos, nova estrutura de pagamento para dívidas externas adquiridas na época de alta inflação.

posição defensiva (CORRÊA, 1996). O cenário proposto não era favorável, era difícil balancear as variáveis internas e externas, adaptações foram feitas pelo governo de Sarney para abarcar as mudanças que a década de 1990 traria.

O multilateralismo comercial encontrava-se instável e a tentativa de inserção internacional do Brasil utilizando uma estratégia de coalizão coletiva junto a América Latina, tanto no campo econômico quanto político, despertava mais uma vez a frustração norte-americana. A dívida externa e a declaração da moratória trouxeram consequências no período de Sarney, como a perda de credibilidade no exterior - dificultando a obtenção de recursos -. Outro fator que contribuiu para a supressão do poder de barganha do Brasil foi a reforma da agenda da política dos EUA, o qual priorizou os acordos regionais como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e se valeu de uma política externa de “caráter global” (CPDOC, c2009i), tirando das prioridades as relações bilaterais com os países em desenvolvimento, especialmente quando se tratava do Brasil, que realizou empréstimos com os Estados Unidos e se encontrava em uma posição de dependência econômica e de difícil argumentos de barganha, como foi provado nas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) na Rodada de Uruguai (PRADO; MIYAMOTO, 2010).

De forma geral, o cenário em que o país se encontrava perdurou e influenciou as políticas de ação do próximo presidente, Fernando Collor de Melo (1990-1992), que retomou uma posição mais tradicional, onde buscava uma reintrodução mais operacional nas relações internacionais:

O Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional e mediante a superação de dependências econômicas estruturais e de segurança. o Estado normal, invenção latino-americana dos anos 1990 [...] envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente [...] como Estado destrutivo [...] como Estado regressivo [...] o Estado logístico que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedora e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (CERVO; BUENO, 2002, p. 457).

Mas em uma conjuntura de crise, uma campanha com preâmbulos populistas e promessas de levar o Brasil ao status de Primeiro Mundo abalou as políticas multilaterais das quais participavam os países em desenvolvimento, logo, elas não serviam as demandas da nova ordem do pós-Guerra Fria.

As negociações de livre comércio com os EUA resgatadas do governo de José Sarney foram continuadas com Fernando Collor, além disto houve o realinhamento com os EUA, o abandono de práticas desenvolvimentistas e a diminuição de investimentos em setores tecnológicos e de segurança (PECEQUILO, 2012). A nova agenda internacional deveria aproximar o Brasil dos países industrializados que seguiam o modelo de liberalização, mas ela foi rapidamente contida graças ao impeachment de Collor.

O curto governo de Collor teve fim e assim começou a administração de Itamar Franco em 1992, onde não foram produzidas significativas mudanças, além da contemplação do presidente anterior em manter as políticas internacionais já adotadas em virtude das agendas econômicas neoliberais, exemplo disto é a relação hemisférica com a América do Sul, o recém-acordado MERCOSUL e a proposta de criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que representaram esforços brasileiros de atingir uma posição estratégica global no que tange ao seu próprio desenvolvimento, que de acordo com Itamar Franco, era o propósito maior da PEB.

Com o fim da Guerra Fria, novas responsabilidades foram competidas aos Estados Unidos que saíram vitoriosos do conflito e se tornaram uma potência hegemônica. Neste cenário o Estado brasileiro não participava das pautas principais que estavam sendo tratadas no sistema internacional, no que se referia ao Brasil (1992-1995), a identidade sul-americana foi reforçada com um interesse especial na globalização econômica mundial, direcionando a esfera de atuação diplomática para a América do Sul e para o Sul-Global, despolitizando-se então dos Estados Unidos (HIRST, 2009).

Em um sistema mundial agora capitalista, as relações internacionais foram reordenadas, ideológica, militar e mercadologicamente perante o fortalecimento da globalização. O Consenso de Washington<sup>14</sup> e a adoção de condutas neoliberais (como a privatização de empresas) caracterizou a aproximação do país com as Grandes Potências no restante da década de 1990.

---

<sup>14</sup> Propostas de reformas econômicas que visavam à estabilização monetária e o restabelecimento das leis de mercado, na América Latina as medidas incluíam privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização unilateral do comércio exterior para que pudessem renegociar a dívida externa e receber qualquer recurso das agências financeiras internacionais (BANDEIRA, 2002).

### **3 A TENDÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E O PAPEL DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS**

Neste capítulo será discutido a política externa do governo de FHC e seus parâmetros de atuação. Pretende-se abordar quais as tendências notadas nos seus dois mandatos, considerando o cenário mundial e suas estratégias de ação. FHC ao longo do seu mandato, se posicionou de forma crítica a maior parte das negociações da ALCA, tendo como principal foco de seu governo a América do Sul. Houve diversos elementos que compuseram a postura brasileira neste período, a autonomia por integração, ou por diversificação é um bom termo para se explicar a estratégia de FHC e de seu corpo diplomático.

Desde a década de 60, com a aliança especial, o Brasil possui um alinhamento com os EUA, seja para fins de independência e autonomia quanto para desenvolvimento, os objetivos brasileiros sempre estiveram dentro da órbita de atração dos EUA. A aproximação com os Estados Unidos até então esteve pautada na ideia de reconhecimento da relevância mútua de ambos os países, pode ser entendida como a necessidade de ampliação do poder do Brasil ou do entendimento estadunidense de que havia ali um território que apresentava possibilidades diversas.

Apesar de querer expandir sua esfera de atuação internacional, sempre esteve no escopo brasileiro a necessidade de manter a relação com os EUA, nesse sentido muitas concessões tiveram que ser feitas para equilibrar as exigências e pressões norte americanas com as necessidades e novidades buscadas pela política externa brasileira nesse momento. A busca incessante por parcerias tinha origem na necessidade do Brasil em estabelecer apoios, essa necessidade era devido ao contexto de poder assimétrico no qual estava inserido no cenário mundial (SANTOS, 2018).

No início de seu governo, a ALCA para o Brasil poderia representar uma integração que incorporasse o Brasil à economia dos Estados Unidos, mais tarde após muitas Cúpulas e Reuniões Ministeriais foi entendido que a intensão norte-americana era em suma ampliar seu comércio utilizando agências internacionais, o que poderia ser feito, caso os países da região latino-americana tivessem um acesso maior ao mercado norte-americano que apresentava uma frente protecionista, tanto no governo Clinton quanto no Bush. Apesar da intenção do governo brasileiro de se aproximar das grandes potências visando benefícios, a pressão dos EUA para

efetivação da ALCA pôs o Brasil em vários momentos diante de contradições com relação ao MERCOSUL e aos próprios interesses nacionais, o que culminou em uma reconsideração dos ganhos e perdas de uma relação preferencial com os EUA.

Lampreia e Lafer estavam a frente do Ministério das Relações Exteriores em tempos diferentes, ambos coordenavam uma relação que julgavam vital com os EUA, Lampreia com mais afinco que Lafer, enquanto alguns países questionavam a defensiva brasileira quando se tratava da unilateralidade dos Estados Unidos no tocante ALCA, Lampreia defendia a continuidade das negociações mesmo que levasse a sua não assinatura, mas frisava sempre que essa relação não era o pensamento que dominava as pautas e discussões do Itamaraty. Celso Lafer compartilha de grande parte dessa percepção de uma hierarquia mundial onde no topo se encontra os Estados Unidos como hegemonia, e, para evitar tensões e desentendimentos desnecessários, o Brasil precisava manter essa aproximação, nesse sentido a gestão de Lampreia foi mais expressiva quando se tratava do tipo de relação que deveria ser mantida com os EUA (SANTOS, 2018).

### **3.1 Primeiro governo FHC 1995 -1998 e a tendência à diversificação de relações**

A década de 90 foi marcada por grandes mudanças, tanto no sistema internacional quanto do próprio Itamaraty, a necessidade de inserção e de continuidade do Brasil perante o “novo” e multipolarizado sistema internacional definiu características significativas de sua política externa. No início do modelo neoliberal que estava sendo utilizado no período da globalização havia a necessidade de se inserir no novo cenário internacional numa perspectiva de ampla abertura aos fluxos internacionais.

Com ideais neoliberais e sob o consenso de Washington, FHC emprega em seu primeiro mandato um projeto um tanto nacional desenvolvimentista, mas que contava com investimentos estrangeiros. Seu ministro das relações exteriores, Felipe Lampreia, buscou seguir novos padrões de inserção internacional, apostando também na estratégia da diplomacia presidencial de FHC. Enquanto internamente procurava estabilizar a economia seguida do plano real, privatizando empresas principalmente, externamente possuía projetos mais ambiciosos como o alinhamento regional em prol da integração, estimulação à diversificação de parceiros nas relações bilaterais e multilaterais, apresentava também um entusiasmo com a possibilidade de conseguir uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

Durante a gestão de FHC, o termo diplomacia presidencial foi utilizado como conceituação de sua política externa. Tal fato advém de dois fatores centrais. Em primeiro lugar a intensidade da agenda internacional do presidente durante seu mandato e, em segundo, à própria ênfase dada pelo discurso diplomático brasileiro do período à diplomacia presidencial. Como instrumento e diretriz de política externa. Sob essa diretriz, a série de viagens do presidente no exterior foram um marco importante de sua política externa. Contabilizando os dois mandatos, o presidente visitou 44 países em 96 viagens. De seus 2.922 dias no comando do País, 374 (um ano e 9 dias) foram dedicados às viagens internacionais (SILVA, 2008, p. 92).

Sempre foi nítida a importância que o Brasil tinha na América do Sul, considerando os atributos tradicionais de poder como PIB, posição estratégica e dimensão geoeconômica (BERNAL-MEZA, 2002). Tais valores foram explorados pelo governo de FHC na tentativa de externar a importância que o Brasil traria para a nova dinâmica internacional no pós guerra-fria. O cenário de 90, como já dito anteriormente, foi um período de transformações no sistema internacional especialmente se considerarmos as mudanças e disseminação dos polos de poder, até este momento, a PEB se desenvolvia com base no pragmatismo responsável e agora buscava se adaptar priorizando estratégias de inserção, como: estabelecer sua influência na América do Sul, atuar na diplomacia diretamente utilizando a figura presidencial como método de aproximação mais efetiva e utilizar o multilateralismo como plano de ação especialmente no âmbito econômico.

Em seu discurso de posse, o presidente enaltece as condições internacionais e a diminuição da dívida externa, para ele é um ambiente favorável para o crescimento, ainda afirma que há interesse e procura de outros países, e que isso tudo se dá diante dos lentos esforços para consolidar a democracia, economia e resolução de problemas sociais. Sua posição é bem definida em seu discurso, principalmente quando aborda o mundo pós-Guerra Fria, onde de acordo com ele:

A importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional – e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis (FOLHA DE SÃO PAULO, 1995).

Dessa forma, o foco seria no desenvolvimento nacional para que o Brasil tivesse mais oportunidades de participação ativa nesse novo contexto mundial, onde a comunicação global passou a ser instantânea e temas como cooperação, multilateralismo, regionalização e inserção no comércio internacional devem ser confrontados pelo governo (HIRST; PINHEIRO, 1995).

É com esse pensamento de Política Externa que a primeira gestão do ministro das Relações Exteriores do governo de FHC operou. Luiz Felipe Lampreia ocupou esse cargo de destaque no novo governo em 1995. Ele buscou a reformulação do Conselho de Segurança da ONU dando indícios de que o Brasil seria apto para ocupar uma cadeira nessa nova reformulação, defendeu consistentemente a integração regional como caminho para inserção brasileira no novo cenário mundial, e geriu os acordos e diretrizes que guiavam o MERCOSUL em sua estrutura política, considerando que o Brasil representava um grande e importante agente para essa integração.

Cardoso e Lampreia destacavam o objetivo de conquistar credibilidade através das alterações políticas que fariam em consonância com as mudanças do mundo, o otimismo brasileiro no início do mandato de Cardoso quanto a sua PEB, era presente nos discursos e pronunciamentos do presidente, como a ambição de fazer parte do Conselho de Segurança da ONU e ser admitido como membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como o México, que entrou graças ao NAFTA e ao apoio dos EUA (MELLO, 2000).

A PEB deve ser vista neste momento como um novo modelo de gestão diplomática, que foi modificado devido à diplomacia presidencial operada por FHC, a nova ordem mundial e a globalização. Durante esse governo, o tema “política externa” e “inserção internacional do Brasil” ganhou maior notoriedade, os impactos internos decorrentes desses temas aumentaram a visibilidade do Itamaraty. Dessa forma, Lampreia acreditava que o Brasil poderia se beneficiar de uma diplomacia pública e transparente e participativa, para ele, a diplomacia é uma ferramenta essencial para que os países ganhem do exterior elementos de melhora para qualidade de vida da sociedade (LAMPREIA, 1998).

A integração hemisférica fazia parte das discussões tanto nos foros internacionais como também em debates domésticos, as negociações para efetivação da ALCA, desde o início da década de 90, estiveram no centro de muitos debates políticos e econômicos. Com a convocação da Cúpula das Américas pelo governo norte americano sob a presidência de Bill Clinton em 1994, uma instabilidade política foi instalada no hemisfério, pois era forte a inclinação do presidente em avançar com a ALCA mesmo com as intensas negociações para a união aduaneira do MERCOSUL em pleno vigor no início de 1995.

A realidade internacional era muito competitiva e as assimetrias de poder estavam bem mais claras que nunca com a globalização, por esses fatores os acordos multilaterais, bilaterais,

regionais e entre outros, tornavam o cenário internacional mais favorável e competitivo para países emergentes como o Brasil. Neste cenário de nova ordem mundial, era importante determinar os padrões de comportamento internacional, esse era o trabalho desempenhado por diplomatas que orientavam a implementação das políticas externas.

A reformulação da PEB foi bastante significativa na década de 90, houve a introdução de novos atores como organismos internacionais, uma nova agenda com temas diversos além de uma interdependência cada vez maior entre os países que se relacionavam. O tema central ainda permanecia sendo o desenvolvimento econômico do Brasil, mas o movimento para abertura de outras questões mais sensíveis que acabaram por vulnerabilizar o Brasil naquele momento (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004).

As metas prioritárias a serem alcançadas implicariam a atualização da agenda internacional do país de acordo com os novos temas e práticas internacionais (propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, tecnologias sensíveis), a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004, p. 8).

Diante desse modelo de atuação escolhido pelo Brasil, a comunicação bilateral e a tendência a organização econômica regional eram fatores fundamentais e prioritários da política externa brasileira e quando se falava em manter relações bilaterais positivas, os Estados Unidos eram prioridade, pois agora nada mais eram que uma hegemonia declarada. A posição adotada por Lampreia neste primeiro momento era um reflexo de suas crenças de que o plano de ação da política externa brasileira estava restringido pelas credenciais passadas de instabilidade política, social e econômica que tornavam o país vulnerável, estas questões de credibilidade são valorizadas no plano internacional e almejadas na esfera nacional e para que esses valores fossem alcançados, o neoliberalismo era necessário e inevitável, especialmente para aqueles que desejam estabilidade (LAMPREIA, 1998).

O presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu discurso no 50º aniversário das Nações Unidas, frisou a importância da cooperação em todos os novos temas da agenda internacional, especialmente em temas como a segurança internacional e o papel da ONU nestes compromissos. Essa posição era orientada por uma estratégia mais incisiva da participação brasileira junto a outros países em momentos decisórios da política mundial, representava a tentativa de uma redefinição das diretrizes da atuação externa do Brasil (OLIVEIRA, 2010).



Ainda no início do mandato de FHC, haviam questões pendentes que fragmentavam a relação entre Brasil e os Estados Unidos, a ruptura do paradigma universalista do início da década de 90 estigmatizou bastante a relação destes dois países, destacam-se duas questões que pairavam sobre a boa vontade de uma retomada positiva desse relacionamento, uma era o projeto de propriedade intelectual, e a outra era a Área de Livre Comercio das Américas, a ALCA. Para o Brasil nesse momento a construção de uma agenda positiva com os EUA estava diretamente ligada com a vontade de desmistificar a classificação do Estado brasileiro como país de terceiro mundo, mas mesmo com essa necessidade as questões como, propriedade intelectual, tecnologia sensível e nuclear e acordos econômicos e comerciais ainda eram delicados (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Em abril de 1995, na visita do presidente FHC aos Estados Unidos, a tramitação da Lei de Patentes<sup>15</sup> causava constrangimento, já que esta era a primeira viagem oficial ao país, com os rumos incertos da política externa de ambos os países, era de interesse do presidente brasileiro que o projeto fosse aprovado pelo congresso, com o intuito de apresentar o compromisso com essa relação:

Muito trabalho preparando a visita aos Estados Unidos e a tentativa de fazer andar a Lei de Patentes. Pressionei o Suassuna o quanto pude, ele soltou o seu relatório, que não é perfeito mas avança um tanto, pediram vistas coletivas, são cinco dias. Quando eu estiver nos Estados Unidos, a Comissão de Justiça do Senado votará o parecer, se o Elcio Álvares correr, quem sabe não seja possível aprová-lo também na Comissão de Economia, o que seria uma maravilha, porque aliviaria esta área (CARDOSO, 2015, p. 120).

Tendo essa questão sido resolvida em 1996, o eixo entre estes países torna a se alinhar e conceitos como responsabilidade e credibilidade foram utilizados para redirecionar a relação de apoio dos EUA para com o Brasil. Além do tão querido apoio de Washington, outras medidas eram analisadas pelos tomadores de decisões das ações externas, de fato a relação com o país norte americano era de grande interesse, mas não era a única linha que o governo brasileiro pretendia seguir.

Após o plano real, Cardoso esperava que as exportações brasileiras dessem um salto por conta de expansão do poder de compra, criticava também o grande volume de importação de bens de consumo duráveis, mas especificamente os automóveis que tinham grande volume de

---

<sup>15</sup>Lei de Patentes decretada e sancionada através da Lei Nº 9.279, de 14 de maio de 1996 que regulava os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial (BRASIL, 1996).

entrada no país, para ele medidas mais severas deveriam ser aplicadas para conter as importações, dessa forma tarifas para entrada de automóveis no Brasil foi aumentada em até 70%, o que surpreendeu alguns empresários norte-americanos (CARDOSO, 2015).

Outra estratégia bastante comentada era a aproximação com a América do Sul, esta região sempre esteve em destaque para FHC, desde quando era chanceler<sup>16</sup>, e agora em seus planos de ação como presidente. Foi sinalizado pelo presidente em discursos e orientações que a regionalização era um caminho a se seguir, considerando a historicidade e geografia que os países compartilhavam, o fortalecimento do MERCOSUL era um tópico recorrente, que dentre muitos motivos representava uma estrutura similar ao NAFTA só que para os países da América do Sul, como apontava FHC em sua visita à Buenos Aires em 1997:

E também no almoço na Quinta Presidencial, em Olivos, nas conversas pessoais com Menem, nenhum problema maior entre o Brasil e a Argentina, uma visão integrada, e os argentinos concordando que é preciso fortalecer o Mercosul, trazer o Chile, a Bolívia, a América do Sul. Até brinquei, dizendo que com o canal do Panamá a América do Sul é uma ilha, como a Inglaterra, e que temos que cuidar da nossa ilha. Depois nos integraremos, na medida do possível, com a questão do Nafta, discutiremos isso. E os argentinos, que estavam cobijando uma entrada rápida para o Nafta, já desistiram há muito tempo, e agora os chilenos desistiram. Pouco a pouco o Brasil está se tornando outra vez, sem hegemonias, um polo dinâmico desta região do mundo, e com isso todos estamos ganhando. E nós em especial, porque a nossa voz passa a ter mais peso no mundo (CARDOSO, 2015, p. 556).

Para Lampreia, os esforços do governo e de seu corpo diplomático naquele momento “constituíram os pilares fundamentais da política externa brasileira” (LAMPREIA, 1998, p. 15). Havia uma importância estrutural americana para que a América do Sul se unificasse de alguma forma especial, tinha a ver com a ruptura da ideia de que havia uma relação cultural que unia toda a América Latina, ainda mais considerando o acordo do México com o NAFTA, o conceito sul-americano representava também uma delimitação geográfica estratégica para aplicação de políticas regionalistas que teria o Brasil como o principal condutor das ações que guiariam seus vizinhos (CARDOSO, 2016).

Dessa forma, o primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso evidenciou o objetivo de aprofundar a dimensão inovadora do novo quadro de referência da política externa brasileira estruturado entre 1992 e 1994. O processo de adesão do país aos regimes internacionais foi mantido e mesmo intensificado, como pré-requisito para conquistar um papel de destaque nos processos decisórios internacionais. Ao menos no plano das negociações globais, foi efetivamente implementado o abandono progressivo do

---

<sup>16</sup>Fernando Henrique Cardoso foi chanceler do governo de Itamar Franco anos antes de assumir a presidência (1992-1993).

posicionamento típico do paradigma universalista, que determinava a recusa a aderir a mecanismos que pudessem restringir opções futuras do país (MELLO, 2000, p. 156).

Este momento fomentado por blocos regionais era um novo modelo de ação internacional que se alastrava pelo mundo, Lima aponta que esta resposta do Brasil ao regionalismo está ligada à necessidade de reconhecimento internacional, não era segredo que havia a aspiração brasileira à uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, de fato uma potência regional havia de ser reconhecida como promissora por outros países em uma estratégia de inserção internacional (LIMA, 1996).

Vi também o rascunho de uma carta para eu enviar ao Clinton, feita pelo Itamaraty, pelo Luiz Felipe Lampreia. Gostei. Apenas um pouco dura. Falei com o Lampreia e com o Gelson para que eles agora deem um tom de saída para as coisas, levantando a necessidade de prestar atenção na área social, porque não vai haver interesse hemisférico [comum] com tragédias de desemprego e narcotráfico. Isso independe da outra carta que pedi que o Luciano comece a preparar juntamente com o Gelson e com o Sérgio Amaral, para mais adiante, depois do Clinton reeleito, termos uma iniciativa mais consistente. Essa de agora é mais um alerta pessoal ao Clinton, porque isso me foi pedido por muitos líderes da América Latina, e todos dizem que preciso atuar mais. O próprio Ruggiero, da OMC, falou da necessidade de o Brasil ter um papel, porque confiam no país (CARDOSO, 2015, p. 787).

Lampreia (1998), por sua vez, reconhecia de forma bastante otimista essa diretriz como simplesmente a contribuição ativa do Brasil em “foros multilaterais e em nossas relações bilaterais, para a construção de uma ordem internacional fundada em normas acordadas coletivamente e não, ao contrário, na ‘lei do mais forte’” (LAMPREIA, 1998, p. 15). De qualquer maneira, os planos de ações para inserção internacional acompanhavam o modelo político mundial moderno.

### **3.2 Segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e o esfriamento das integrações em decorrência das tensões internacionais e nacional**

O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso se iniciou em 1999 de forma turbulenta devido ao modelo político deixado por ele mesmo em seu último mandato que estava começando a se desestabilizar. O Plano Real tinha garantido sua reeleição, mas a crescente desvalorização do real e a fuga de capitais como consequências da crise financeira na Ásia em 1997 e na Rússia em 1998, além da crise cambial em 1999, tiveram fortes impactos em seu governo e na diplomacia brasileira (CARDOSO, 2016).

Pode-se dizer que a região se encontrava em um cenário de bastante fragilidade e vulnerabilidade em decorrência dessas instabilidades nos mercados financeiros tanto internacionais quanto nacionais, nesse contexto foi adotado como medida a redução dos financiamentos para importação, não só no Brasil como em outros países do MERCOSUL o que acarretou vários descumprimentos em acordos da agenda de integração (MELLO, 2000).

A década de 90 contou com grande dependência de capital estrangeiro, aumentando cada vez mais o endividamento do país, e também sua vulnerabilidade, com as crises nos mercados financeiros e a crise cambial no final dos anos 90, empréstimos foram solicitados ao FMI para tentar restabelecer os financiamentos feitos externamente, o que não deu certo pois as crises continuaram a suceder em outros países (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006), o empréstimo foi feito a contra gosto de muitas partes do governo, pois muitos achavam que era muito cedo para uma intervenção no mercado.

Há uma grande inquietação nos mercados internacionais e, de novo, uma tentativa de corrida contra o real. E há o temo de perder alguns bilhões de dólares de reservas. Agora são os especuladores nacionais, utilizando moeda nacional para comprar dólar para depois fazer o lucro na especulação. Isso exige aumentar mais a taxa de juros para contê-los. (CARDOSO, 2017, p. 45).

Dessa forma, a estratégia de inserção internacional que o FHC seguia em seu último mandato de abraçar a globalização neoliberal começou a ser desarticulada, o MERCOSUL também estava sofrendo com a instabilidade da economia do Brasil, logo sua relação com os outros países participantes ficou balançada.

O MERCOSUL, que representava a maior estratégia de Política Externa do Brasil no governo FHC, não era mais novidade e, diante de todo o cenário político instável, não estava mais conseguindo sustentar dinâmica. Neste momento, a ALCA passou a ser olhada com mais interesse por alguns países da América do Sul, como a Argentina, já que as duas integrações pareciam ser excludentes uma da outra quando houve o esfriamento do MERCOSUL, a ALCA parecia ser uma opção viável, se estruturada corretamente (MELLO, 2000).

No final do ano de 1999, FHC continua a sua estratégia de diversificar suas relações e tem encontro marcado com o presidente Venezuelano Hugo Chávez, no encontro questões sobre a democracia na Venezuela, a atuação das Farc e a possibilidade de uma negociação de paz com a Colômbia, são trazidos à tona. Ainda sobre esses temas, eles levantaram o receio de ingerência norte-americana na Colômbia e o estabelecimento de forças militares no território,

a preocupação da Venezuela com relação aos EUA foi amenizada pelo presidente, ele disse que os americanos estavam apenas se preparando, a pedido do governo colombiano, para fornecer treinamento para uma tropa militar de elite na Colômbia, via-se um forte posicionamento antiamericano na Venezuela (CARDOSO, 2017).

O Brasil representava para Venezuela uma alternativa à relação com os EUA, visto as diversas tentativas de aproximação, que poderiam culminar em ampliação comercial e um afastamento dos EUA. Para o Brasil, a Venezuela apresentava um fácil território de oportunidade considerando o momento que se encontrava, onde a economia venezuelana estava entrando em crise, a política também enfrentava instabilidade e havia bastante fuga de investidores internacionais, é nesse cenário que FHC foca alguns projetos importantes como uma cooperação internacional entre a Petrobrás e a Petróleos de Venezuela (PDVESA), para o Brasil participar do refino e da extração na Venezuela, havia também acordos de infraestrutura para construção de linhas de metrô em Caracas e outro acordo com a Embraer para venda de aviões militares (CANTANHÊDE, 1999).

No ano 2000, FHC convocou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos em Brasília para discutir questões estruturadoras da instabilidade na região, eram pautas: o comércio, infraestrutura, democracia, narcotráfico e ciência e tecnologia. A iniciativa do Brasil foi questionada por alguns de seus vizinhos, que desconfiavam se a intenção era discutir as integrações na região ou estabelecer sua posição como hegemonia regional. Na reunião, Lampreia destacou que o Brasil era um grande vizinho e tinha como objetivo apenas debater o tema central, a democracia nos países da América do Sul, que estavam sendo ameaçadas pelo crime organizado e por desvios políticos (como no Peru e no Paraguai), o Brasil teve cuidado ao se posicionar contra essas desconfianças, argumentando que a intenção da reunião não era propor projetos pessoais e ir contra os interesses da ALCA, mas sim proteger a região contra eventuais subjugações do cenário internacional e da hegemonia norte americana (SOLIANI; NOGUEIRA, 2000).

Cada vez mais a diplomacia brasileira criticava a atitude protecionista dos países desenvolvidos que participavam dos acordos de integração, em especial os Estados Unidos e inclusive perante a crise político-econômica que muitos países da região enfrentavam. Devido ao protecionismo dos EUA, a instabilidade política e falta de apoio de alguns países como a Argentina, outros projetos entraram na lupa do MERCOSUL durante o governo de FHC, mais especificamente a aproximação com a Comunidade Andina, nessas reuniões de Cúpula do

Mercosul alguns acordos seriam firmados entre esses dois blocos, como a facilitação de residência e de permissão de trabalho de alguns cidadãos (VISENTINI, 2005).

De qualquer maneira, a política externa brasileira ainda tinha expectativas com relação a seus vínculos externos, a América do Sul era prioridade para o projeto de desenvolvimento do parque industrial, mas outras negociações ainda faziam parte do plano de ação brasileiro, havia ainda continuidade nas negociações com os EUA, União Europeia e alguns países da Ásia oriental também, pode-se dizer que as estratégias diplomáticas do governo de FHC concentraram seus esforços quase prioritariamente em uma agenda globalizada (MARTINS, 2006).

Celso Lafer, que estava à frente do Ministério das Relações Exteriores em parte deste segundo governo, em seu balanço sobre a liderança de FHC e sua política externa diz que houve um salto muito positivo na inserção internacional do Brasil, e que sua presença foi mais reconhecida neste novo cenário internacional devido as suas estratégias, para ele:

O inventário da presidência Fernando Henrique Cardoso em geral e muito especialmente em matéria de política externa, que é o que me cabe realçar nesta exposição, é o de uma inegável acumulação de êxitos e acertos. O patamar da presença do Brasil no mundo teve um salto qualitativo durante os seus oito anos. Isso se deve às mudanças operadas no âmbito interno e à liderança do presidente no plano internacional, que traduziu criativamente necessidades internas em possibilidades externas. Ter sido o seu colaborador neste processo foi uma honra e um privilégio que reitero nesta conclusão (LAFER, 2018, p. 133).

Lafer aponta que a diplomacia presidencial e a capacidade de assegurar a moeda estável, na maior parte de seu governo, foram fatores que auxiliaram no âmbito externo e favoreceram o Brasil na busca por inserção internacional autônoma, ele soube utilizar seus recursos disponíveis no momento e deu uma atenção especial à América do Sul como espaço de ação privilegiado do Brasil (LAFER, 2000).

A ideia de ação externa da diplomacia do presidente era de que as negociações deveriam se complementar e não se contrapor, pois caso tais negociações, como a ALCA, se mostrassem inalcançáveis o Brasil ainda teria importância em outros cenários, com países que seriam potencialmente estratégicos para se ter em sua esfera de atuação.

A Alca poderia ter consequências seja de cunho econômico, seja de cunho político para as relações entre a União Europeia e o Mercosul. Para o Brasil, a relação com a União possuiu durante o governo FHC uma vertente estratégica que poderia ser utilizada como alternativa no caso de fracasso nas

negociações com os Estados Unidos, além do reconhecimento de que a posição europeia, diferentemente da norte-americana, sempre privilegiou a negociação bloco a bloco, o que interessava ao país (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 51).

No final do ano de 2000 houve a Cúpula do MERCOSUL em Florianópolis, nessa reunião os países participantes pediram para que o Itamaraty intervisse com os EUA e pressionasse Bush para que o MERCOSUL tivesse maior acesso ao mercado norte americano. FHC não apoiou a ideia, pois ela envolveria comprometer com sua relação com os EUA, tal assunto poderia ser pontuado na próxima Cúpula das Américas (CARDOSO, 2017).

Era um momento delicado e o Brasil agiu com cautela, havia alguns fatores a ser considerados para esse posicionamento, um deles é que os EUA não depositavam mais tanta energia nas negociações da ALCA, especialmente diante das intervenções brasileiras no MERCOSUL, o que de certa forma demonstrava que o Brasil estava disposto a defender seus interesses, outra questão a ser considerada nesse cenário era a dos EUA, a relação de altos e baixos que compartilhava com o Brasil poderia enfrentar maus momentos caso FHC adotasse uma postura agressiva em sua defesa quando se tratasse da América do Sul. A saída encontrada por FHC foi defender o MERCOSUL, e pressionar os EUA para uma efetivação da ALCA com bases mais justas (CARDOSO, 2017).

O conceito de “autonomia pela integração” instruiu os dois governos de FHC, a busca por uma autonomia mesmo que por articulação com outros países era a estratégia seguida por muitos países inseridos no cenário globalizado e interdependente moderno, de acordo com Vigevani e Oliveira, esse processo de redefinição da PEB:

Ou seja, a opção pela “autonomia pela integração” proporcionaria maior aproximação sem alinhamento automático nem opções excludentes. Manter-se-ia a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos que, apesar de detentores de poder global e regional, teriam cerceada sua capacidade de ação pelo cenário internacional multipolar em emergência na década de 1990, que abriria novas possibilidades para uma nova inserção do Brasil (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 43).

O primeiro governo contou com os EUA como principal fonte de investimentos diretos, sendo o sétimo país de destino de tais investimentos norte-americanos, logo no segundo governo esse cenário foi alterado, especialmente devido à desaceleração da economia estadunidense e a crise da moeda brasileira em 1999 (ANDRADE; NARETTO; FRANCO, 2017).

Do lado dos Estados Unidos, a ascensão de George W. Bush em 2001 hostilizou mais as suas relações bilaterais devido ao unilateralismo praticado por sua política externa, a dificuldade em se comprometer para facilitar a ampliação do comércio de forma que atenda aos interesses brasileiros que era típica da gestão de Clinton, persistia no governo de Bush e esse padrão era mais perceptível quando se trata da ALCA.

Para a América Latina, o primeiro mandato de W. Bush representou uma época de estagnação. Em contraste com um discurso de campanha, em 2000, que prometia a renovação da cooperação hemisférica e o lançamento de um “século das Américas”, com iniciativas de impacto na área comercial, o que se observou foi uma agenda minimalista (PECEQUILO, 2018, p. 307).

Apesar da estagnação das relações Brasil-EUA durante o início do governo Bush, que paralelamente estava focado em questões de segurança, a América Latina gradualmente se empenhou no setor socioeconômico e nos projetos de integração, como a aproximação com a Venezuela e também a inclinação ao aumento das participações chinesas na economia brasileira, relativizando a presença norte-americana na região (PECEQUILO, 2018).

De forma geral, apesar do método de inserção brasileira no sistema internacional contar com uma estratégia de ação externa mais autônoma, a hegemonia norte-americana era sempre considerada, nunca foi implícito a necessidade de manter uma boa relação com os Estados Unidos, Cardoso entendia que esse relacionamento era importante até mesmo para concluir seus objetivos na América do Sul (VIGENVANI; OLIVEIRA, 2004).

Uma das facetas da administração Clinton, que coincidiu com seis anos do mandato FHC, de 1995 a 2000, pareceu ser a da construção de regras e instituições multilaterais, ainda que no quadro de negociações extremamente duras, onde os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação. As dificuldades das negociações da ALCA derivam desses constrangimentos, nunca abandonados pelos negociadores norte-americanos. O governo George W. Bush, a partir de janeiro de 2001, em alguma medida modificou o quadro conceitual das relações internacionais, trazendo novas dificuldades práticas e teóricas para todos os países, inclusive para o governo FHC (VIGENVANI; OLIVEIRA, 2004, p. 37).

Tanto no governo de Clinton como no de Bush, que coincidiram com os oito anos do governo de FHC, era notável a dificuldade do Brasil de operar a política externa a partir da participação nas várias instituições multilaterais. A tentativa de contornar a dependência extrema de países desenvolvidos, utilizando ferramentas como a integração e a cooperação multilateral, funcionou apenas até certo ponto, já que não havia como negar a lógica global que foi desenvolvida em grande parte pelos EUA e que estava bastante presente neste período.



### 3.3 **Negociações acerca da Alca e a perspectiva da política externa brasileira durante os governos de FHC**

A Área de Livre Comércio (ALCA) desde o início sofreu bastante pressão para o avanço de suas negociações, o presidente norte americano Bill Clinton acreditava que vários benefícios poderiam vir de uma zona de livre comércio que incluiria quase todos os países do Hemisfério Ocidental. A ALCA é proposta inteiramente de planos e de projetos inclinados a facilitar o desenvolvimento do livre comércio entre os países do continente americano, exceto Cuba<sup>17</sup>. Ao longo dos anos e das cúpulas e negociações, vários fatores políticos, econômicos e até sociais, que serão descritos ao longo do capítulo, fizeram com que o processo de integração não tenha se desenvolvido.

A Primeira Cúpula das Américas em 9-11 de dezembro de 1994 reuniu 34 governantes do continente americano, e durante o encontro foi lançado o Plano de Ação, sendo a base para a implementação de propostas que os governantes tentariam atingir. A iniciativa partiu dos Estados Unidos, o presidente Clinton acreditava que a ALCA poderia ser uma oportunidade para um fluxo livre de produtos e investimentos num espaço integrado economicamente, visando o desenvolvimento de todos os países de forma sustentável e igualitária.

Menezes e Penna Filho levantam quatro pontos principais, que são: preservação e fortalecimento da comunidade democrática das Américas, promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre-comércio, erradicação da pobreza e da discriminação no hemisfério americano e a garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do meio natural para gerações futuras (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Em texto da Declaração de Princípios assinada pelos chefes de estado e de governo em 1994, é definido um Pacto para o Desenvolvimento e Prosperidade, que compreendia acordos sobre democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável no hemisfério Americano. A declaração foi discutida pelos países nas Cúpulas das Américas posteriores com a intenção de fomentar um Plano de Ação para os objetivos previamente estabelecidos em declaração.

A declaração inicialmente destaca que todos os objetivos devem estar em consonância com os princípios do Direito Internacional e aos propósitos e princípios consagrados na Carta

---

<sup>17</sup>As diretrizes políticas da ALCA excluem a participação de países que não possuem o regime democrático. Em 2001 na Reunião em Quebec a presença de Cuba é discutida, mas ainda criticada pelos Estados Unidos, pois até então não houve mudanças quanto ao regime político cubano.

das Nações Unidas e na Carta da Organização dos Estados Americanos, sendo assim os princípios de igualdade soberana dos Estados devem ser respeitados, bem como os de não-intervenção, autodeterminação e solução pacífica de controvérsias. Deve ser reconhecido também a diversidade de recursos e de culturas, e que assim serão vínculos sólidos serão formados e conseqüentemente haverá progresso nos interesses e valores que lhes são comuns (ALCA, 1994).

Logo, o primeiro valor a ser citado e o que exclui a Cuba das negociações, é o de preservação de democracia das Américas, como estipulada pela carta da OEA<sup>18</sup>. O sistema democrático seria imprescindível para a estabilidade e desenvolvimento de um país, portanto com a ajuda de Órgãos competentes as instituições democráticas seriam fortalecidas através da modernização dos Estados, regulamentações que tornem as instituições governamentais e jurídicas mais transparentes, cooperação em programas internacionais contra o crime organizado e terrorismo, tudo isso com o objetivo de atender as necessidades dos grupos vulneráveis e minorias e incentivar sua participação em assuntos políticos econômicos e sociais (ALCA, 1994).

Os princípios de erradicação da pobreza bem como o de desenvolvimento sustentável focavam na justa distribuição de benefícios advindos do desenvolvimento dos países participantes. A justiça social para os povos seria trazida através da melhoria na qualidade de vida, seguindo os ideais da Organização das Nações Unidas, haveria um trabalho coletivo em prol da educação de qualidade, acesso à saúde básica e erradicação da pobreza para inclusão de toda a população. Bancos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) deveriam alinhar-se a projetos com outras entidades internacionais para o cumprimento de tais objetivos.

Solicitamos ao BID e ao Banco Mundial, e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre outras instituições, a utilizarem os mecanismos a seu alcance para desenvolver e fortalecer a cooperação regional em áreas como educação à distância, empregando, entre outros meios, a tecnologia de satélites; estágios e programas de intercâmbio; desenvolvimento e uso de tecnologia de informação para a educação; atualização de estatísticas educativas e avaliação da qualidade, buscando assegurar uma cooperação sintonizada com as necessidades específicas de cada país. Reconhecemos o papel e o interesse nestes esforços das

---

<sup>18</sup>A Carta Democrática Interamericana fundamenta que a democracia deve ser o modelo de governo utilizado por todos os Estados da América e que seu compromisso é preservar as instituições democráticas na região. O Artigo 1 estabelece que: “Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948).

organizações internacionais especializadas, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (ALCA, 1998, p. 4).

Esses instrumentos auxiliares também incluíam em seus projetos o desenvolvimento sustentável para beneficiar gerações futuras. O compromisso com o meio ambiente estava baseado nos princípios da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>19</sup> e na Conferência Global sobre Desenvolvimento sustentável de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento<sup>20</sup> e assim como os outros valores da declaração, o plano contava com a cooperação dos países para o controle da poluição e da degradação de recursos naturais e a promoção de tecnologia limpa, eficiente e sustentável.

A integração econômica e o livre comércio era o objetivo mais almejado e estudado pelos países no que se refere a implementação da ALCA, com os ideais de desenvolvimento econômico esse princípio estava focado no progresso através da eliminação de barreiras ao comércio e aos investimentos para um acesso mais “fácil” ao mercado de bens e serviços entre os países participantes do acordo, as interações entre os países seriam realizadas também uni e bilateralmente de forma que a relação comercial seria fomentada entre as sub-regiões do hemisfério, assim, ampliando a integração econômica. A área de livre comércio teria um prazo para que, até o ano de 2005, fosse concluída e o acordo estabelecido, o idealizado pelo acordo era uma colaboração entre os setores privados e as instituições financeiras internacionais em setores estratégicos de infraestrutura, para assim possibilitar o acesso de bens e serviços bem como de tecnologia e de capital (ALCA, 1994).

De fato, pelo momento em que houve a proposta da ALCA as integrações regionais na América do Sul estavam a todo vapor, portanto pode-se assumir o receio norte americano em uma possível isolamento dos países em sub-regiões, a pressão dos EUA para a implementação da ALCA se dava em parte pelo medo de que a integração entre esses países da região sul-americana se fortalecesse de forma a atrair os demais países da América Latina, estimulando a união econômica e excluindo o norte da prioridade no acesso aos seus mercados.

Ainda na Cúpula de Miami foi adotado um Plano de Ação que possuía 23 iniciativas com mais de 150 tópicos que complementavam e detalhavam a declaração assinada, os tópicos circulavam em temas de cooperação para democracia, infraestrutura, educação e

---

<sup>19</sup>Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992.

<sup>20</sup>Conferência realizada em Barbados em 1994.

sustentabilidade utilizando instituições internacionais como instrumentos para auxílio nos objetivos desenvolvimentistas, como já dito anteriormente. O Plano de Ação serviu como roteiro para guiar os termos das negociações da ALCA nas cúpulas posteriores<sup>21</sup>.

A primeira cúpula teve um caráter especulativo, os países observaram o desenrolar do acordo e a analisariam quais seriam as suas reverberações. O Brasil teve um importante papel durante as deliberações e auxiliou com consultas específicas na formulação dos documentos da Cúpula, a análise mais importante a ser levantada pelos países era a econômica, os países “emergentes” da América Latina eram grandes mercados potenciais que atraíam os olhares dos EUA, como notou o Subsecretário de Comércio Jeffrey Gaarten na época:

Deve receber especial destaque a visão dos grandes mercados emergentes (BEMs) [...]. Brasil, Argentina e México, de um total de dez países, foram sinalizados como os mercados da região aonde potencialmente se poderia verificar a mais “dramática” expansão das exportações dos EUA, aonde se encontravam as “maiores oportunidades comerciais” [...]. A estratégia de desenvolvimento de vínculos com os BEMs deveria, por sua vez, procurar equilibrar interesses comerciais com outros objetivos mais amplos de política externa dos EUA (MAGALHÃES, 1999, p. 20).

Em carta enviada em 1995 pelo então secretário dos Estados Unidos, Warren Christopher, à Lampreia, foi expressado a participação positiva do Brasil na Cúpula das Américas e a contribuição do governo no sucesso da reunião, ainda destaca que o esforço do Brasil, junto aos seus ministros, agências governamentais e não-governamentais, deveriam ser contínuos para a implementação da Área de Livre Comércio (CPDOC, c2009j).

Lampreia, era um dos otimistas quando se tratava da implementação da ALCA, para ele as relações econômicas internacionais como a globalização e a regionalização são fenômenos que evidenciam a necessidade de abertura das economias nacionais para participação estrangeira para que assim as forças produtivas internas e as indústrias nacionais sejam renovadas e reestruturadas de acordo com as demandas mundiais, ainda diz que sem o investimento internacional seria impossível manter um ritmo de crescimento aceitável, nem tampouco geração de empregos e de bens e serviços. Ele ainda argumenta que os blocos econômicos regionais podem ser uma força contrária a globalização, pois são limitados e individualizados por seu espaço geográfico e fracos dispositivos jurídicos (LAMPREIA, 1996).

---

<sup>21</sup>Relatório completo do plano de ação disponível no site [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org).

Ainda de acordo com ele, a inserção dos países de economias emergentes (como o próprio Brasil) em âmbito global se beneficiariam da ALCA, para o Brasil a adoção de acordos internacionais junto à medidas domésticas foi uma estratégia adotada que permitiria um maior domínio e desenvolvimento perante os novos moldes econômicos mundiais, como por exemplo a adoção do processo de liberalização econômica que consistia na eliminação de restrições não tarifárias que eram vigentes ainda desde o modelo de substituição de importações e limitavam a concorrência no mercado doméstico (SENADO, 2006).

Em 1995, houve a Primeira Reunião Ministerial sobre o comércio em Denver e nos anos seguintes mais cinco reuniões com a participação dos Ministros de Relações Exteriores e do Comércio Exterior, que ocorreram Cartagena (em 1996), Belo Horizonte (em 1997), San José (em 1998), Toronto (em 1999) e Buenos Aires (em 2001). No ano de 1995, no Colorado, foi confeccionada a declaração de Denver, que estabelecia diretrizes imediatas para facilitar as negociações da ALCA, em suma, as orientações eram referentes à criação de dispositivos condizentes com as normas da OMC, cooperação em um regionalismo aberto, além dessas orientações foram criados 8 grupos para avaliarem e auxiliarem nas orientações, eram eles: i) acesso à mercados; ii). Procedimentos aduaneiros e regras de origem; iii) investimentos; iv) padrão de barreiras ao comércio; v) medida sanitária e fitossanitária; vi) subsídio e anti-dumping; vii) menores economias; viii) taxas compensatórias (ALCA, 1995).

A segunda reunião ocorreu no ano de 1996 em Cartagena, foram criados mais quatro grupos de trabalho: serviços, compras governamentais, direito sobre a propriedade intelectual e direito de competição. No mesmo ano, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe publicou um relatório sobre o progresso das negociações da ALCA após à Cúpula de Miami e as duas reuniões ministeriais (Denver e Cartagena). No relatório, os resultados foram positivos quanto ao desenvolvimento feito pelos grupos de trabalhos, foi estabelecido uma base de dados abrangente sobre as barreiras de acesso ao comércio, foi pensado em um manual para procedimentos aduaneiros, e houve sugestão quanto a criação de um manual baseados no regime de investimos do hemisfério, contendo o inventário dos tratados e acordos sobre investimentos de cada região (CEPAL, 1996).

Eles também destacam a importância da participação do setor privado nas preparações da ALCA, assim era necessário que os grupos de trabalho fornecessem conclusões e recomendações nos mais diversos assuntos levantados nas reuniões. A reunião ministerial de 1997 criava expectativas quanto ao avanço das negociações, o entendimento era que as

informações recolhidas da cúpula e das duas reuniões seriam o bastante para alavancar no processo de implementação da ALCA.

A 3ª reunião ministerial ocorreu em Belo Horizonte, e como chefe da delegação brasileira, o ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia, discursou e frisou os objetivos do acordo em assegurar o usufruto da ALCA para todos os países participantes que atuassem de maneira transparente em seus processos, ainda apontou que é necessária o consenso entre os governos para que os interesses de empresários, consumidores e trabalhadores sejam contemplados, já que estes são as maiores fontes de sustentação política da Área de Livre Comércio.

Era bastante pontual no posicionamento de Lampreia sua inclinação para o avanço do tratado e seu esforço em sobressair o Brasil (CPDOC, c2009k):

Senhoras e Senhores, Como chefe da Delegação brasileira, quero expressar-me também na qualidade de representante de um país com interesse neste processo que estamos desenvolvendo. Um Brasil moderno e competitivo, com uma economia saudável, é uma força em favor de uma futura Área de Livre Comércio das Américas, que atenda aos interesses de todo o hemisfério por relações mais densas e dinâmicas entre todos os países que o integram. O Brasil tem condições de aperfeiçoar ainda mais as credenciais que o qualificaram para ser um importante parceiro hemisférico. Temos um mercado potencial de cento e sessenta milhões de habitantes, que se fortaleceu graças à estabilização da nossa economia, à retomada do crescimento com mais distribuição de renda [...]. É um mercado que, tendo permanecido fechado e protegido durante muitos anos, alia hoje às suas dimensões uma enorme capacidade e disposição de absorver bens e serviços (CPDOC, c2009k).

Ainda destacando as capacidades brasileiras, cita o parque industrial e o setor agroindustrial como setores produtivos que geram riquezas e competitividade imprescindíveis ao crescimento e desenvolvimento brasileiro. Era almejado o fortalecimento desses mercados e a ALCA, para Lampreia, era um caminho cheio de oportunidades:

O exame das tendências recentes do comércio exterior brasileiro demonstra que nossos principais parceiros comerciais têm desfrutado de um incremento exponencial em suas vendas no mercado brasileiro em consequência do processo de abertura comercial. As importações brasileiras cresceram mais de 157% no período 1990-96. Ao mesmo tempo, nossas vendas ao exterior conheceram ritmo bem mais lento de crescimento, sobretudo em razão da permanência de barreiras aos nossos produtos nos principais mercados importadores. A essa inusitada ampliação de oportunidades comerciais soma-se uma multiplicação sem precedentes de oportunidades de investimentos diretos no Brasil, não só graças ao fortalecimento do mercado interno, mas

também em função da desregulamentação, das reformas estruturais e da desestatização, que privatiza importantes empresas estatais e flexibiliza monopólios (CPDOC, c2009k).

É importante o entendimento de que para FHC e Lampreia, a política comercial tinha por objetivo uma inserção internacional mais competitiva e assim também receber investimentos e a ALCA facilitava esse objetivo, mas não era a solução final. Por isso algumas condições durante as negociações como o acesso livre das exportações brasileiras a todos os países parceiros na América era essencial.

A diplomacia brasileira se fez fundamental nas negociações da ALCA, o receio de que o MERCOSUL fosse deixado de lado pela ALCA, fez com que vários fatores decisivos fossem levantados para proteção do bloco regional, uma delas foi sugerir que as negociações fossem feitas a partir de *bulding blocks*, ou seja, os acordos existentes (como o MERCOSUL) não poderão ser absorvidos pela ALCA e passavam a ser negociações legítimas dentro da mesma, outra vitória sob o empenho de Lampreia era o processo de *single undertaking*, que afirmava que os acordos setoriais só seriam vigentes após o seu estabelecimento, portanto não seria possível aderir apenas parte do acordo (MELLO, 2000).

Portanto, apesar do otimismo, a posição do Brasil neste encontro e em relação a ALCA em termos gerais é expressa através de três princípios: a coexistência da ALCA e do MERCOSUL, a transparência nas negociações acordadas e o equilíbrio nos ganhos vs participação dos países participantes.

Na discussão das diferenças entre os países que participam das negociações para a criação da área de livre-comércio devem ser considerados ao mesmo tempo os riscos e os benefícios que podem advir dessas mesmas diferenças. Ampliando argumento já apresentado, no plano teórico, a assimetria de riqueza e de poder entre os países pode tornar a relação cooperativa não apenas desigual, mas extremamente mais favorável ao mais poderoso [...]. deve-se concentrar a atenção na compreensão das razões pelas quais os mais frágeis participam de uma cooperação entre desiguais, objetivando vantagens que de outro modo consideram difíceis de ser alcançadas (VIGEVANI; MARIANO 2003, p. 88).

Com essa inclinação à implementação da ALCA por parte de Lampreia, alguns questionamentos que preocupavam outros participantes foram levantados durante a reunião ministerial em Belo Horizonte, como: o fato de que a consolidação e a relação comercial entre os países do MERCOSUL poderia ser prejudicada pela ALCA e pela pressão dos EUA, outro questionamento seria de que no início da década de 90 a situação econômica do país era pouco propícia a receber investimentos mas mesmo assim, conseguiram se manter estabilizadas frente

à concorrência externa, e a ALCA poderia exigir um esforço maior que o possível pois a concorrência com as empresas norte americanas seria esmagadora, ora, qual mercado sobriaria para bens produzidos no MERCOSUL diante da potência produtiva de empresas estadunidenses? Outra preocupação era que as estruturas industriais não eram nem de perto de níveis equivalentes, logo o receio era de que uma se sobrepusesse à outra ao invés de complementar (CPDOC, c20091).

A segunda Cúpula das Américas ocorreu em 1998 em Santiago, Chile, onde Chefes de Estado e de Governo assinaram a Declaração de Santiago e seu plano de ação, ambos eram a reafirmação dos compromissos assumidos em 1994 na Cúpula em Miami. Os objetivos alcançados também foram destacados na declaração, como os benefícios econômicos advindos da cooperação formada por novos parceiros do hemisfério, o documento cita parcerias bilaterais e sub-regionais. Mas o tema mais importante levantado e discutido nesta reunião foi a questão da educação:

Education is the determining factor for the political, social, cultural, and economic development of our peoples. We undertake to facilitate access of all inhabitants of the Americas to preschool, primary, secondary, and higher education, and we will make learning a lifelong process. We will put science and technology at the service of education to assure growing levels of knowledge and so that educators may develop their skills to the highest level. The Plan of Action that accompanies this Declaration defines the objectives and goals we intend to achieve and the actions that will make them a reality. In order to meet our goals within the agreed timeframes, we reaffirm our commitment to invest greater resources in this important area, and to encourage civil society to participate in developing education (ALCA, 1998).

Para assegurar esses valores definidos em declarações, esforços eram previstos por vários países e seus ministros da educação. No mesmo ano, uma Conferência ocorreria no Brasil para discutir os assuntos referentes à igualdade e acesso à educação, que de acordo com os pontos levantados era a chave do progresso. Para atingir esses objetivos os governos deveriam seguir o Plano de Ação definido em reunião. Dentre várias instruções, é frisado o desenvolvimento de projetos educacionais para facilitar a aproximação de grupos vulneráveis, expansão de conhecimentos diversos implementando o ensino de várias línguas faladas no hemisférios para ajudar na comunicação entre estudantes dos países integrados, junto ao setor privado, facilitar o acesso à materiais de ensino e aumentar os programas de intercâmbios entre instituições de educação, para que assim o conhecimento possa ser dividido (PEAY, 1998).



Em discurso proferido no fechamento da reunião, o presidente FHC congratula a participação do setor privado, como as entidades financeiras, nos objetivos previamente postos pela Cúpula de Miami e destaca que para que a ALCA dê certo será necessário que faça sentido no âmbito econômico e que seja aceitável no âmbito político. Economicamente, o acordo tem que oferecer bases para que todos os países se desenvolvam conforme suas capacidades, para que assim se tornem direitos em igualdade e possuam competitividade para inserção mais justa no sistema internacional, e politicamente almeja-se uma sociedade participativa e que desfrute dos benefícios vindos da integração, para isso a democracia deve ser respeitada (CARDOSO, 2009; CPDOC, c2009m).

A quinta Reunião Ministerial sobre o Comércio ocorreu em Toronto no final do ano de 1999, assim como nas outras reuniões é destacado com positividade o fluxo comercial e de investimento entre os países do hemisfério apesar dos muitos desafios enfrentados por alguns países como o terremoto na Colômbia no início do ano, a desvalorização do Real no Brasil (esta última ocasionando uma consequência política, já que o discurso sustentado por FHC era pautado na estabilidade do Real). Entretanto, o parecer final da Cúpula era de que se seguissem os princípios de mercado e garantissem a abertura de suas economias, a recuperação e o crescimento econômico de economias afetadas seriam possíveis e rápidos (ALCA, 1999).

Na esfera comercial as ações eram orientadas pelo Comitê de Negociações Comerciais, ou CNC, durante a reunião foi destacado o papel do comitê na responsabilidade para incluir a participação de todos os países no processo da ALCA, especialmente de economias menores e de nações em diferentes fases de desenvolvimento de forma justa. Na reunião foram acordadas medidas para o progresso dos negócios entre os países do hemisfério, como facilitação para a liberação de recursos financeiros pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento particularmente no caso das economias menores, a adoção de diretrizes referentes aos assuntos aduaneiros até janeiro de 2020.

As diretrizes incluíam flexibilizar as documentações para a importação/admissão temporária de bens para fins específicos ou de promoção; simplificar os procedimentos para acelerar as transações de envios de baixo valor, especialmente no que se refere novamente a complexidade documental; aplicar o Sistema Harmonizado de descrição e codificação de mercadorias para facilitar as negociações comerciais na ALCA; informar através da *homepage* da ALCA um guia sobre procedimentos aduaneiros do hemisfério estabelecendo links para acesso à outros países; implantar um código de conduta para funcionários aduaneiros baseada

na Declaração de Arusha (CONSELHO DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA, 1993) e por fim aprimorar sistemas que detectam e verificam a movimentação de bens de alto risco para que consequentemente facilitem a movimentação dos de baixo risco (ALCA, 1999).

Outro assunto tratado na reunião era a transparência no processo de negociação e a participação da sociedade civil no mesmo, o esperado era que com negociações abertas sobre a ALCA houvesse uma compreensão e apoio político maior do público, para isso foi adotado um relatório com as contribuições econômicas, propostas e assuntos comerciais relevantes sobre a ALCA (CPDOC, c2009n).

É certo que o mundo pós-Guerra Fria trouxe uma expectativa de mudança nos processos decisórios em âmbito global, especialmente quando tratamos de negociações e cooperações internacionais. A sociedade democrática, como prevê o acordo da ALCA, deveria ser considerada nesses processos, trazendo para o Brasil, o Itamaraty deveria se assegurar de que a população não sofreria consequências advindas de um acordo internacional que não fosse benéfico o bastante, inclusive de acordo com Farias e Ramanzini Júnior “the Brazilian bargaining power in international negotiations is strengthened by the openness of the state apparatus to society, the diverse preferences within the executive power and its interactions with the legislature” (FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015, p. 8).

Em todos os setores eram incentivadas as reuniões e acordos bilaterais, desta forma, até 1999, o Brasil participou de reuniões com Canadá, Chile, EUA e com os países da Comunidade Andina. Os acordos entre os bilaterais entre os países da região complementavam a ALCA e colaboravam no processo de liberalização comercial, portanto deveriam coexistir na medida em que as obrigações assumidas nestes acordos bilaterais ou sub-regionais não interferissem ou ultrapassassem na legislação amparada pela ALCA (MELLO, 2002).

Já no ano de 2001, as negociações continuaram na 3ª Cúpula das Américas, o prazo para a conclusão da Área de Livre Comércio estava quase terminando e o progresso, apesar de existente, ainda não estava em vias definitivas. Em contrapartida, muitos alinhamentos e aproximações estavam sendo feitos no âmbito bilateral e até multilateral entre os países do hemisfério, especialmente no setor comercial (ALCA, 2001). No discurso de abertura da 3ª Cúpula das Américas, o presidente Fernando Henrique Cardoso aborda sua preocupação sobre a profunda desigualdade de renda e de qualidade de vida tanto internamente quanto entre os países, ainda frisa que não será possível a criação de uma Comunidade das Américas enquanto não houver de fato a eliminação das assimetrias e criação de oportunidade para todas as Nações,

ainda para ele o Brasil continua com suas prioridades definidas na região Sul-americana (CARDOSO, 2009).

A situação em que essa Cúpula acontecia não era favorável, manifestações eclodiram na cidade de Quebec, local escolhido para reunião, causando tensão horas antes do início do encontro, os protestos eram contra a implementação da ALCA, os manifestantes incluíam ativistas pelos direitos humanos, meio ambiente e sindicalistas. A insatisfação era de que a Área de Livre Comércio uma vez de fato efetivada prejudicaria o meio ambiente e os países pobres, as fraquezas do acordo e os entraves encontrados para tornar as disparidades entre os países menor, estavam cada vez mais evidentes.

Os impasses que existiam sob a consolidação da ALCA começavam a ficar mais evidentes entre os países, as restrições participativas e a exclusão de Cuba do acordo era incomodo à algumas nações como a Venezuela e o próprio Brasil, que nesta Cúpula expos seu descontentamento acerca das exigências feitas pelos Estados Unidos. A percepção de vários líderes com o prazo final para a implantação da ALCA, era de que o protecionismo dos EUA prejudicaria muitas economias latino americanas, para o Brasil a contradição de implementar uma Área de Livre Comércio que possivelmente impediria a inserção competitiva e autônoma no meio internacional era um grande obstáculo.

O mundo não deve ser pensado em termos de hegemonia. O que acontece é que o Brasil não aceita uma hegemonia absoluta de qualquer outro país e também não queremos impor a nossa. E, além de não termos força, não temos aspirações nesse sentido. O Brasil tem uma atuação a nível global. Os Estados Unidos não são o nosso primeiro cliente; é a Europa, em segundo lugar os Estados Unidos, que é mais ou menos equivalente à América Latina, e depois a Ásia. É melhor para o mundo, inclusive para os Estados Unidos, que exista uma redistribuição mais significativa de poder no plano mundial (BBC, 2001).

Com a saída de Lampreia em 2001, Celso Lafer assume o cargo de Ministro das Relações Exteriores, e, para ele, a Política Externa Brasileira deve acompanhar o curso da globalização só que de maneira mais solidária, ou seja, respeitando as assimetrias na busca do bem-estar, qualidade de vida e desenvolvimento social (MATINS, 2001). As preocupações apontadas por Lafer logo de início eram referentes as legislações dos EUA, destaca-se a concessão de subsídios aos produtos agrícolas brasileiros, o impasse sobre a questão de livre acesso de alguns produtos, como o aço, ao mercado norte americano.

Quanto à ALCA, meu objetivo inicial foi manter o calendário original, resistindo aos que desejavam acelerá-lo. [...] Isso se confirmaria na Reunião

Ministerial de Buenos Aires de 2001. A outra preocupação foi a ideia do equilíbrio do processo negociador, tendo em vista a amplitude dos interesses do Brasil. A Ministerial de Quito de 2002 confirma essa diretriz preservando o espaço de decisão para a próxima administração, que herda, assim, riscos e oportunidades, mas não hipotecas. Essa postura exprime uma visão de responsabilidade política que leva em conta o fato de ser a negociação da ALCA uma negociação cercada de controvérsias que foram explicitadas no meu relacionamento com o Congresso e no trato da questão perante a agenda da opinião pública (LAFER, 2018, p.115).

No primeiro encontro de FHC e Bush nos EUA em 2001, as questões em que há divergências foram discutidas entre os presidentes, o ministro Celso Lafer, o embaixador Rubens Barbosa e o subsecretário para assuntos da América Latina, Peter Romero. Dentre os assuntos discutidos, a não adesão ao novo prazo de conclusão da ALCA proposto pelos EUA (que anteciparia a implantação da ALCA em dois anos), foi sutilmente combatida pelo presidente brasileiro. Neste ponto da negociação, as discordâncias existentes eram significativas demais, principalmente no que diz respeito ao comércio e o progresso da ALCA, que já não era certo (SOLIANI; NOGUEIRA, 2000).

Na sexta Reunião dos Ministros de Comércio, que ocorreu na Argentina, esses impasses foram debatidos novamente, e assim como nas outras reuniões ministeriais e Cúpula de Quebec, os movimentos sociais estavam presentes durante o encontro, eles acusam a ALCA como uma extensão do NAFTA, para eles os países mais instáveis econômica e politicamente sofreriam as consequências de uma zona de livre comércio, como ocorreu com o México no NAFTA, países como o Brasil não demorariam a perder espaço e competitividade no comércio internacional (MELLO, 2000).

Nos dois anos restantes do governo de FHC, 2001-2002, era mais fácil para os analistas de política externa prever qual tipo de importância os países da América Latina representavam para a América do Norte, e essa era de mercado consumidor. Apesar disto, a esperança era de que países desenvolvidos pudessem dispor de seus mecanismos para equilibrar as assimetrias dos outros países participantes e desenvolver suas economias.

No caso do processo de integração de países muito diferentes, há outras questões a considerar, não apenas econômicas. Uma dessas se refere à utilização dos recursos políticos de poder. Há casos, como veremos, de processos de integração bem-sucedidos entre países de dimensões e níveis de desenvolvimento muito diferentes. Da União Europeia participam países tão distintos como Alemanha, Portugal e Luxemburgo. Nesse caso, desde o seu início, em 1957, consolidando-se ao longo do tempo, houve ações deliberadas no sentido de viabilizar a equalização dos níveis econômicos e dos *standards* sociais, investimentos específicos para áreas de atraso relativo e – de grande

relevância – uma constata preocupação em evitar o predomínio de alguns sobre outros. Na prática, significou a deliberada redução do peso político dos países que, por suas dimensões, poderiam ter capacidade de impor seus interesses (VIGEVANI; MARIANO, 2003, p. 75).

Além do mais, de acordo com a sociedade civil, havia falta na comunicação e na participação da população latino-americana que também seria afetada, representantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Partido dos Trabalhadores (PT), Confederação Nacional dos Trabalhadores Argentinos (CTA) e outros ativistas faziam duras críticas ao possível desemprego, destruição do meio ambiente e deterioração das relações de trabalho, que ocorreriam caso as empresas “mais fortes” fossem priorizadas (ASSUMÇÃO, 2001).

Na reunião de Buenos Aires, no que concerne ao tema altamente sensível referente à antecipação, pretendida pelos Estados Unidos, Canadá e Chile, do final das negociações para a conformação da ALCA, prevaleceu a posição brasileira e de seus parceiros no Mercosul, favorável à conclusão das negociações em 1º de janeiro de 2005, reservando-se este ano para a aprovação dos acordos pelos respectivos Congressos Nacionais. Outro aspecto sensível nas negociações da ALCA seria a vinculação que os Estados Unidos e outros países industrializados tentam fazer entre padrões trabalhistas (particularmente o trabalho infantil) e proteção ambiental a possíveis sanções comerciais. A posição oficial do Brasil é contrária a tal vinculação, percebida pelas economias emergentes como uma forma disfarçada de imposição de barreiras não tarifárias (SENADO, 2006, p. 13).

Ao final do governo de Cardoso, estava ficando cada vez mais claro que a ALCA não seria a resposta as várias questões políticas que muitos imaginavam ser o atraso no desenvolvimento dos países mediante um novo mundo globalizado. As políticas neoliberalistas tanto almejadas pelos governos americanos em uma nova Área de Livre Comércio eram incapazes de solucionar as divergências presentes entre as nações, especialmente no momento em que as mesmas demonstravam uma aproximação com países mais similares, tanto no âmbito econômico quanto cultural e político, como era o caso das integrações regionais, que eram as prioridades para muitos países com o próprio Brasil.

Quadro 1 – Reuniões das Cúpulas das Américas durante o governo de FHC

Ano	Reunião	Local/Cidade	Declaração Assinada	Quantidade de Países participantes
1998	2ª Cúpula das Américas	Santiago (Chile)	Declaração de Santiago e Plano de Ação - início das negociações da ALCA e definição dos integrantes da Comissão de	34

			Negociações Comerciais	
2001	3ª Cúpula das Américas	Quebec (Canadá)	Declaração da Cidade de Quebec – ficou acordado que as negociações do ALCA fossem concluídas em 2005	34

Fonte: ALCA ([21--]a). Adaptado.

Quadro 2 – Reuniões Ministeriais da ALCA durante o governo de FHC

<b>ANO</b>	<b>Reunião</b>	<b>Local/Cidade</b>	<b>Declaração Assinada</b>	<b>Quantidade de Países participantes – que enviaram representantes*</b>
<b>1996</b>	Primeira Reunião Ministerial sobre Comércio	Denver/Estados Unidos	DECLARAÇÃO CONJUNTA DENVER	34
<b>1996</b>	Segunda Reunião Ministerial sobre Comércio	Cartagena/Colômbia	DECLARAÇÃO CONJUNTA CARTAGENA	34
<b>1997</b>	Terceira Reunião Ministerial sobre Comércio	Belo Horizonte/Brasil	DECLARAÇÃO CONJUNTA BELO HORIZONTE	34
<b>1998</b>	Quarta Reunião Ministerial sobre Comércio	São José/ Costa Rica	DECLARAÇÃO CONJUNTA SÃO JOSÉ DA COSTA RICA	34
<b>1999</b>	Quinta Reunião Ministerial sobre Comércio	Toronto/Canadá	DECLARAÇÃO DOS MINISTROS TORONTO	34
<b>2001</b>	Sexta Reunião Ministerial sobre Comércio	Buenos Aires/Argentina	DECLARAÇÃO MINISTERIAL BUENOS AIRES	34
<b>2002</b>	Sétima Reunião Ministerial sobre Comércio	Quito/Argentina	DECLARAÇÃO MINISTERIAL QUITO	34

Fonte: ALCA ([21--]b). Adaptado.

#### 4 OS DESDOBRAMENTOS DA NEGOCIAÇÃO DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO E A RESPOSTA DO BRASIL FRENTE ÀS PRESSÕES NORTE-AMERICANAS PARA A EFETIVAÇÃO DA ALCA

Desde o início do governo de FHC, os acordos bilaterais e multilaterais estavam nos planos de ação do Itamaraty, como já dito anteriormente, a diplomacia presidencial e o cenário globalizado no qual o mundo se encontrava foram fatores novos que incentivaram a esta estratégia de atuação planejada pelo Brasil. Levando em conta, os vários acordos multilaterais como o MERCOSUL a ALCA, negociações com a União Europeia, Comunidade Andina, Ásia e muitos outros países pode se dizer que houve sucesso na empreitada de inserção internacional brasileira.

Mas, apesar de auferir diversos mercados, o Brasil sempre esteve estigmatizado por suas relações com os EUA em maior ou em menor grau, e durante o período de FHC não foi diferente (SANTOS, 2018). A ALCA, em um primeiro momento, representou para o Brasil uma oportunidade de ampliação dos horizontes de atuação, ajudou na aquisição de muitas relações ao redor do mundo, mas uma vez efetivada poderia prejudicar a economia brasileira e beneficiar mais ainda uma hegemonia que já estava muito bem estabelecida, e é nesse contexto que a relação entre Brasil e Estados Unidos se desdobra durante as negociações da ALCA. O Brasil possui características que o faz ser importante na empreitada de efetivação da Área de Livre Comércio, mas embora esses fatores, como potencial econômico, territorial, questões de meio-ambiente, posição estratégica na América do Sul entre outros sejam levados em consideração, fica claro nas negociações que não são fatores decisivos para Política Externa (RAMANZINI JÚNIOR, 2020).

Dada as condições o Brasil sempre buscou entender as justificativas dos dois grupos da ALCA, o grupo norte-americano que buscava uma rápida efetivação do acordo e o grupo da América Latina que recebia com dificuldade os estudos que explicavam as perdas e ganhos advindos da área de livre comércio, havia um entendimento geral entre todos os países participantes e era que os EUA e os outros países possuíam diferenças muito significantes e que essas diferenças certamente complicariam as negociações. (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

No início das negociações, os EUA se referiam quase sempre positivamente ao posicionamento adotado pelo governo brasileiro e seu corpo diplomático no papel interlocutor e defensor de um maior estreitamento entre América Latina e América do Norte, o Brasil ao passo



que se beneficiava dessa posição privilegiada, também tinha outras prioridades como indica o embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa em telegrama (CPDOC, c2009o) enviado para o Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer antes da visita do mesmo aos EUA, que agora estava sob a administração do então presidente George W. Bush:

Segundo minha percepção, o encontro será muito importante na medida em que possa demonstrar claramente os objetivos da visita e indicar nossa percepção do atual estado de nossas relações e registrar nossa agenda com os EUA. Teríamos de deixar bem nítido que não vamos esperar conhecer primeiro o que eles pensam ou o que eles propõem (até porque a nova administração não está preparada para tanto) para depois reagir (BARBOSA, 2001, p. 1).

Barbosa sugeriu pontos a serem discutidos entre Lafer e o novo Secretário de Estado norte-americano Colin Powell que de acordo com ele “sabe muito pouco (ou nada) sobre o Brasil” (BARBOSA, 2001, p. 3). Portanto, tudo o que o Ministro Lafer trouxesse de informação a ele, seria o que Powell levaria em consideração, logo os tópicos mais importantes e que mereciam atenção especial dos EUA deveriam ser: sobre a situação econômica e oportunidades de investimento (porque o Brasil importa para os Estados Unidos), o fato de que manter uma parceria não quer dizer concordar em todos os aspectos, a responsabilidade do Brasil perante o hemisfério, e finalmente discutir a relação sobre a integração regional e a ALCA (CPDOC, c2009o).

Apesar do posicionamento mais autônomo do presidente Fernando Henrique Cardoso que sempre deixou claro a prioridade de seu governo na América do Sul, o Brasil e os EUA ainda possuíam em conjunto uma agenda bilateral que não deveria ser ignorada ou tratada levemente, especialmente ao destacar o âmbito comercial. O que a diplomacia brasileira buscava com a ALCA era um equilíbrio entre os países participantes, onde os ganhos relativos justificassem o compromisso dos países com uma área de livre comércio (SANTOS, 2018).

Para o Brasil, essa aproximação hemisférica refletiu consideravelmente no setor econômico, já que até o ano de 1998 pode-se perceber uma aumento nas relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos especificamente, o aumento leve das exportações e um aumento mais significativo das importações, o fator de aproximação devido à integração pode ter contribuído de forma significativa para que o saldo final fosse negativo. O receio de muitos países da América Latina foi confirmado através de uma suave alteração nos números, como demonstra o quadro 3.

Quadro 3 – Evolução do Intercâmbio Comercial Brasileiro com os Estados Unidos de 1993 a 1998 (US\$ FOB milhões)

Ano	Exportação	Importação	Saldo
1993	7.843	5.062	2.781
1994	8.816	6.674	2.141
1995	8.682	10.519	-1.836
1996	9.182	11.818	-2.635
1997	9.276	13.706	-4.429
1998	9.747	13.514	-3.767

Fonte: Senado ([21--]).

A dificuldade que o Brasil certamente enfrentou foi na manutenção de uma boa colocação na agenda dos EUA sem ter que ceder à todas as demandas referentes à ALCA, isso implicaria em um comprometimento em outros setores como por exemplo no setor de tecnologias sensíveis como a adesão do MTCR, do TNP e a tramitação da Lei de Patentes. O Brasil até 2001 era o 11º parceiro comercial dos Estados Unidos e apesar dos investimentos norte-americanos no país e da relação classificada como a mais fluída dos últimos 50 anos o déficit era contínuo (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003).

O governo norte-americano expressava constantemente a insatisfação com o lento andamento no processo de efetivação da ALCA. Em telegrama emitido para a embaixada brasileira em Washington, é notificada a visita do embaixador estadunidense Mickey Kantor ao Brasil em março de 1996 para discutir questões da agenda comercial bilateral entre Brasil-EUA, apesar do Brasil reiterar o compromisso do presidente no bom progresso da ALCA, ainda afirma que há divergências a serem discutidas como a ansiosa pretensão dos EUA para iniciar o processo de eliminação de barreiras ao comércio e bens e serviços, a prioridade de acordo com o presidente ainda era o Mercosul, e este ato prejudicaria a negociação com o bloco regional (CPDOC, c2009p).

Novamente nesse contexto se faz necessário destacar a diversificação na agenda brasileira. Mesmo sob os olhares atentos dos Estados Unidos, a aproximação com o restante da América do norte foi bastante característica. Com o avanço das negociações, os focos estavam nos acordos realizados entre os países do hemisfério, em 1998, o *Trade and Investment Cooperation Agreement* (TICA) representou uma dessas negociações que buscava fortalecer as relações econômicas entre Canadá e MERCOSUL, a proposta obviamente não incluía os EUA e mostrava claramente a abertura da agenda de negócios para incluir outros países da América do Norte. O acordo previa a aproximação do comércio da América do Sul com o Canadá e ainda o estreitamento das relações Brasil-Canadá no que tange a liberalização do comércio agrícola

internacional, setor esse que era sensível para os EUA (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003).

Além destas, o Brasil participou de outras negociações como o Acordo de Complementação Econômica número 39 junto com a Venezuela, Colômbia, Peru e Equador, este seria um marco multilateral de negociação com a Comunidade Andina. Houve também um alinhamento com o México no Acordo de Preferências Tarifárias Fixas, onde haveria revisão sobre as tarifas de alguns produtos de origem mexicana. A diversificação de parcerias do Brasil e a sua aproximação com outros países do hemisfério foi bastante significativa graças em parte a amplitude das negociações da ALCA (VISENTINI, 2005).

Conforme o avanço das negociações da ALCA é notável a continuação em um posicionamento amistoso, mas também reticente por parte do Brasil. As expectativas otimistas, adotadas enquanto o projeto ainda era inicialmente formulado agora foram substituídas por cobranças mais severas, especialmente dos EUA que exigiam constantemente a efetivação do acordo.

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre antidumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguaí e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável. Se tivermos a sabedoria de fazê-la bem feita, a ALCA pode vir a ser um avanço na promoção do desenvolvimento e da justiça social. Insistiremos em que os benefícios do livre-comércio se repartam igualmente entre todos os participantes, para que as aberturas ao comércio sejam recíprocas e conduzam à atenuação, e não ao agravamento, das disparidades em nossa região. É essencial que a preocupação com esses pressupostos esteja presente em todos os momentos das negociações que se desdobrarão até janeiro de 2005 (CARDOSO, 2001 apud OLIVEIRA, 2010, p. 56).

Do ponto de vista sul-americano, algumas questões importantes ainda precisavam de atenção especial, a desigualdade no sistema internacional e a falta de compromisso dos EUA com o meio ambiente eram alguns exemplos. Tais questionamentos levantavam dúvidas acerca do cumprimento das iniciativas acordadas pelos países nas declarações ministeriais, como por exemplo o protocolo de Quioto, não aderido pelos Estados Unidos. Para Cardoso, a adoção de certas políticas, principalmente as que estão sob a égide de organizações mundiais, demonstra que os países estão dispostos a cooperar, logo a falta de ação norte-americana nestes outros

temas da agenda da ALCA que não se referiam ao comércio, era para o presidente um pretexto para práticas distorcidas utilizadas apenas para fins comerciais (CARDOSO, 2001 apud OLIVEIRA, 2010).

De uma maneira geral, as empresas norte-americanas e as canadenses são mais competitivas que as demais empresas do continente, incluídas aí as brasileiras. Isto graças a maior escala de produção, incorporação de melhor tecnologia e acesso ao crédito em condições mais vantajosas. (GARCIA, 2001, p. 32).

Em carta enviada a Lampreia pelo chefe executivo e presidente da Câmara Americana de Comércio Thomas J. Donohue, é expressada a responsabilidade que os EUA e o Brasil enfrentam na implantação da ALCA, de forma otimista Thomas Donohue compara os interesses e ideais que ambos os países compartilham e como estes fatores devem ser o bastante para seguir com uma área de livre comércio (CPDOC, c2009q).

Com a consolidação do MERCOSUL, há de se notar um posicionamento mais afrontoso da política externa brasileira mediante a pressão norte-americana para a implementação da ALCA. Era evidente para os EUA que o Brasil era um grande obstáculo, se não o maior de todos para a efetivação da ALCA, enquanto o presidente Bush afirmava constantemente sobre a prosperidade e oportunidades que a Área de Livre Comércio traria, o Brasil como maior econômica da América do sul, até então, questionava suas investidas agressivas e falta de reciprocidade, especialmente no setor de subsídios à agricultura<sup>22</sup> (MARTINS, 2001).

No cenário em que o Brasil se encontrava, abandonar as negociações podia ser prejudicial neste momento, dado a sua relação com os EUA, no entanto ceder as demandas norte-americanas poderia bastante prejudicial, tanto pela sua credibilidade com os países da América Latina quanto para âmbito comercial, portanto lançou a proposta de um acordo de menor abrangência, a ALCA *light*, que logo foi refutada pelos Estados Unidos (CANZIAN, 2003).

Entre a proximidade do prazo de conclusão da Área de Livre Comércio das Américas e a mudança de ministro das relações exteriores no Brasil, as negociações estavam enfrentando bastante discordância especialmente na disputa entre Brasil e Estados Unidos, mas de acordo com FHC e Bush a relação entre estes dois países, era amistosa:

---

<sup>22</sup> Os Estados Unidos possuem subsídios para importação de produtos agrícolas, uma prática protecionista que não daria acesso livre ao mercado estadunidense. Essa prática, de acordo com os participantes da ALCA ia contra os princípios acordados.

Em seguida, antes de ampliar a reunião e durante uma breve conversa com jornalistas no Salão Oval, Fernando Henrique Cardoso e George W. Bush procuraram mostrar que os conflitos comerciais entre o Brasil e os EUA são eventos normais num relacionamento entre países "amigos". "O presidente (FHC) e eu tomamos a decisão de trabalharmos juntos para solucionar as divergências que existem entre nós", disse Bush, sem citar a Alca. "O importante é o espírito de cooperação. Não há divergências quando há disposição para cooperar", afirmou o presidente norte-americano (SOLIANI; NOGUEIRA, 2000).

Apesar da pressão de Washington para a efetivação da ALCA e a tentativa do governo brasileiro em manter uma relação sólida com o governo norte-americano, a tensão era eminente. Por um lado o Brasil era pressionado internamente pela população que acreditava que esse acordo ia prejudicar a economia brasileira, e por outro os países da América Latina, mais especificamente, do MERCOSUL se preocupavam com a falta de comprometimento dos EUA no que se refere a correção das assimetrias dentre os países participantes, ora se não há sinais de que o mesmo reveja sua posição quanto as legislações, pode-se assumir superficialmente que este acordo servirá apenas para que haja um acesso mais fácil ao mercado latino americano com a redução das tarifas.

A PEB durante o período de FHC mostrou que o Brasil é adepto dos valores universais e que é capaz de manter sua credibilidade adotando uma conduta pacífica. Apesar da tentativa de inserção internacional, especialmente no setor econômico, é notável a continuação de uma tendência histórica nas negociações internacionais que dificulta auferir acordos vantajosos, muitas dessas consequências advém de uma tentativa constrangida de atuar de uma forma mais relevante na América Latina.

Para o ministro Celso Lafer, a ALCA era apenas uma opção, o diplomata brasileiro não se intimidava perante as investidas dos EUA e destacava que para a PEB outras integrações regionais e parcerias multilaterais eram o futuro, e que o risco de dismantelar a indústria nacional e aumentar o déficit na balança comercial era bastante real com a efetivação da ALCA diante parâmetros exigidos pelos Estados Unidos (CORTES, 2004).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais entraves para que o Acordo de Livre Comércio das Américas fosse efetivamente implementado tem a ver com as empresas norte americanas e o medo de que elas superestimariam as empresas das economias em desenvolvimento. No entanto, o Brasil se valia de uma relação especial que possuía com os Estados Unidos e considerando seu papel como um dos principais negociadores da ALCA havia ali uma posição que poderia estar ameaçado caso o país norte-americano estabelecesse uma relação de mercado mais forte com outros países emergentes da região.

Bilateralmente, apesar do Brasil sofrer com o bloqueio e protecionismo excessivo dos EUA e não se desenvolver industrialmente dentro dos indicadores que almejava, o que era de suma importância para uma inserção internacional mais autônoma, ainda era bastante óbvia uma forte relação comercial com os EUA durante as negociações da ALCA. Era mantido um padrão vicioso de dependência, a diferença era que agora esse padrão estava inserido em outro contexto internacional onde o Brasil buscava novas parcerias. Mesmo assim, não podia se negar que as ações da PEB eram muitas vezes conduzidas considerando a posição que os EUA possuem na agenda brasileira.

Questões discutidas na ALCA, dentro dos princípios e dos planos de ação que tocavam o Brasil de forma mais significativa como o comércio foram criticadas e não aderidas, houve resistência dentro da América Latina, especialmente do Brasil. Argumentos de que uma versão mais *light* da ALCA que não fosse de encontro com os compromissos adotados dentro de outras integrações como o MERCOSUL foram utilizados para ir de encontro com as exigências norte-americanas. Em contraponto, o Brasil cedeu em algumas questões que não estavam inseridas nas negociações do grupo hemisférico, como no Tratado de Não Proliferação e a aprovação da Lei de Patentes.

Essa tentativa de equilibrar as demandas estadunidenses com os interesses e estratégias brasileiras poderia parecer submissa em algum ponto, mas a realidade é que o Brasil neste ponto da década de 90 não tinha poder suficiente para aderir a uma estratégia autônoma e independente, mesmo que considerasse seu papel e posição de “líder” regional e país em desenvolvimento não era o bastante para arriscar uma deterioração na sua credibilidade com o país norte-americano.

Durante muitas etapas da negociação pode-se observar a necessidade de “iniciar” a implementação da ALCA o mais breve possível e o Brasil se mostrava bastante entusiasmado com a atenção recebida, aguardava especialmente a possibilidade de investimentos dos Estados Unidos. Mas muitas divergências sobre pontos essenciais como eliminação de barreiras e interferência no processo do MERCOSUL foram determinantes para o esfriamento nas negociações da ALCA.

Faz sentido que os EUA esperem uma posição favorável do Brasil com relação a implementação da ALCA, já que a relação bilateral estava fortalecida e havia uma posição preferencial e privilegiada que poderia se expandir para o âmbito macro com a integração hemisférica, havia também a ânsia para inserção do Brasil no sistema internacional e a vontade de conquistar mais mercados, especialmente para escoamento agrícola, mas as condições impostas pelos norte-americanos não favoreciam o mercado brasileiro, nem de muitos outros países do hemisfério, a cautela em analisar essas divergências atenuantes foi fundamental para a não adoção da ALCA.

Apesar da instabilidade consequente com a relação bilateral entre estes dois países, no momento para Fernando Henrique Cardoso a prioridade estava definida em seguir com seu acordo com o Mercosul, a esperança do presidente era de que o afrouxamento em outros setores fosse o bastante para que a amistosidade fosse mantida.

Considerando o papel que o Brasil representa na América Latina como condutor nas negociações da ALCA, é compreensível o interesse norte-americano em sustentar uma relação especial com o país já que este estabelece grande influência na região. Apesar da clara insatisfação com o rumo da negociação por parte de alguns países da América Latina, a insistência do Brasil em prosseguir com os grupos de análises, reuniões e Cúpulas advém em parte da insistência dos Estados Unidos e da esperança de que a ALCA culmine em um acordo que traga benefícios para toda a América.

O papel da diplomacia brasileira foi bastante significativo nesse período e pode-se dizer que a PEB se movimentava de acordo com os parâmetros estabelecidos pelos EUA, seja para cumprir com a agenda de interesses do país norte-americano, ou para auferir ganhos e credibilidade no cenário internacional. As negociações da ALCA foram importantes para que o Brasil mostrasse uma face mais autônoma diante da nova organização mundial, exemplos disso foram a busca por uma colocação de líder na América do Sul, e a aproximação com outros países e mesmo com a busca pela inserção internacional, ainda reconheciam a parceria dos

Estados Unidos como essencial, o que obviamente era um fruto de sua posição de hegemonia mundial.

O compromisso brasileiro em áreas como política, infraestrutura e educação durante as reuniões da ALCA demonstrava o entusiasmo brasileiro em participar de uma organização hemisférica que poderia gerar oportunidades e trazer tantos benefícios com o NAFTA trazia para a América do Norte visto que ele não era ameaça para a região americana e sim estava inserido nos valores da globalização em uma posição de poder que deveria ser respeitada e reconhecida especialmente por países emergentes que buscavam se inserir neste novo cenário, em contraponto a firme posição em outros aspectos econômicos mais importantes demonstrava naquele momento a capacidade da política externa brasileira de não se submeter completamente à agenda dos EUA.

Ao contrário do que alguns textos historiográficos demonstram, como próprio Cerro e Bueno (2002), Hirst e Pinheiro (1995), Lessa (1998), Visentini (2013) ou Bandeira (2004), as negociações da ALCA foram estratégicas e bem posicionadas por parte do Brasil. Apesar da não efetivação do acordo, muitos ganhos foram obtidos, como a aproximação de outros países bem como uma autonomia característica do período. O governo de FHC tendo como sua principal arma a diplomacia presidencial foi necessário para a manutenção dos valores ocidentais que ordenavam a política internacional.

Dessa forma, o presente estudo buscou entender o posicionamento da Política Externa Brasileira diante da agenda de interesses dos Estados Unidos nas negociações da ALCA. O argumento é que a hegemonia norte-americana buscava na América Latina um espaço maior e mais autônomo de atuação, especialmente no que se refere ao âmbito comercial e econômico, e para isso utilizava a relação que possuía com o Brasil, como principal incentivador para tal objetivo.

Por fim, com a não efetivação da ALCA até o presente momento pode-se perceber que o papel de negociador ocupado pelo Brasil não foi sempre a favor dos interesses estadunidenses, houve ali um jogo onde buscava-se equilibrar as demandas norte-americanas e os interesses brasileiros. Identificar esses pontos acerca do posicionamento brasileiro durante a negociação de uma área de livre comércio que envolve países que divergem significativamente entre si levanta questionamentos interessantes sobre as razões por trás das decisões políticas de alguns países em posições de interdependência histórica como o Brasil e os EUA.





## REFERÊNCIAS

ALCA. Cúpula das Américas. **FTAA**, [21--]b. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Summits\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits_p.asp). Acesso em: 21 maio 2020.

ALCA. Declaração Ministerial de Toronto de 1999. **FTAA**, 1999. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Toronto/Toronto\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Toronto/Toronto_p.asp). Acesso em: 21 maio 2020.

ALCA. Primeira Cúpula das Américas. **FTAA**, 1994. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara_p.asp). Acesso em: 28 mar. 2020.

ALCA. Reunião de Cúpula das Américas. **FTAA**, 1995. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Denver/Denver\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Denver/Denver_p.asp). Acesso em: 28 mar. 2020

ALCA. Reuniões Ministeriais da ALCA. **FTAA**, [21--]a. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Minis\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Minis_p.asp). Acesso em: 21 maio 2020.

ALCA. Segunda Cúpula das Américas. **FTAA**, 1998. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/plan\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/plan_p.asp). Acesso em: 28 mar. 2020.

ALCA. Terceira Cúpula das Américas. **FTAA**, 2001. Disponível em: [ftaa-alca.org/Summits/Quebec/plan\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Quebec/plan_p.asp). Acesso em: 28 mar. 2020.

ALMEIDA, P. R. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ANDRADE, I. de O.; NARETTO, N. de A.; FRANCO, L. G. A. Relações Comerciais e Cooperação Econômica entre o Brasil e os Estados Unidos nos anos 2000. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [s.l.], n. 23, maio/ago. 2017.

ASSUMÇÃO, J. Alca: livre comércio para quem?. **Extra Classe**, 2001. Disponível em <https://www.extraclasse.org.br/movimento/2001/05/alca-livre-comercio-para-quem/>. Acesso em: 11 de jun. de 2020.

BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 135-146, Dec. 2002. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=en&nrm=iso)>. access on 05 Sept. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000200007>.

BARBOSA, R. Ministro de Primeira Classe - Embaixador em Washington\Rba mpc w 2001.02.07/2 [carta de Rubens Barbosa à Celso Lafer]. **CPDOC**, 2001. Disponível em: [https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=RBA\\_MPC\\_W&pasta=Rba%20mpc%20w%202001.02.07/2&pagfis=20518](https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=RBA_MPC_W&pasta=Rba%20mpc%20w%202001.02.07/2&pagfis=20518). Acesso em: 2 abr. 2020.

BBC. Protestos atrasam início da Cúpula das Américas. **BBC**, 2001. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010421\\_quebec.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010421_quebec.shtml). Acesso em: 1 jun. 2020.

BENEVIDES, C. EUA devem propor fim de subsídios à exportação na Alca. **BBC**, 2003. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/economia/030612\\_alcacb.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/economia/030612_alcacb.shtml). Acesso em: 2 abr. 2020.

BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. bras. polít. int.** [online], [s.l.], v. 45, n. 1, p. 36-71, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_4\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_4_.asp). Acesso em: 1 abr. 2017

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. **D.O.U**: Brasília, DF, p.8353, 15 maio 1996.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Estados Unidos da América. **Itamaraty**, [21--]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5120-estados-unidos-da-america#footer>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BROWN UNIVERSITY; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. **Repository**, [21--?]. Disponível em: [https://repository.library.brown.edu/studio/collections/id\\_644/](https://repository.library.brown.edu/studio/collections/id_644/). Acesso em: 6 abr. 2020.

BUENO, N. P. A crise política do final da era Vargas: uma interpretação sob a ótica da economia política neo-institucionalista. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 181-199, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612006000100008>

CANTANHÊDE, E. Presidente venezuelano quer que Brasil integre grupo que busca reduzir influência dos EUA na Colômbia: Chávez quer FHC em "frente regional". **Folha**, 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft24089901.htm>. Acesso em: 27 mar. 2020.

CANZIAN, F. Brasil só acha Alca viável se for "light". **Folha de São Paulo**, 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1306200304.htm>. Acesso em: 29 de jun. 2020.

CARDOSO, F. H. **Diários da presidência 1995-1996**. [s.l.]: Companhia das Letras, 2015. 936 p.

CARDOSO, F. H. **Diários da presidência 1997-1998**. [s.l.]: Companhia das Letras, 2016. 1666 p.

CARDOSO, F. H. **Diários da presidência 1999-2000**. [s.l.]: Companhia das Letras, 2017. 266 p.

CARDOSO, F. H. Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional. In: OLIVEIRA, M. D. (org.). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 9-18. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/636-Discursos\\_FHC.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/636-Discursos_FHC.pdf). Acesso em: 2 fev. 2020.

CEPAL. **Free Trade Area of the Americas (FTAA): a report on the progress of the preparations for negotiations.** Port-of-Spain: ECLAC, 1996. 17 p.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo[s.l.], v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100001>.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** 2. ed. Brasília: Unb, 2002. 526 p.

CESA, M. Alliances. *In*: KURIAN, G. T. **The Encyclopedia of Political Science.** Washington, D.C.: CQ Press, 2011. p. 43.

COHEN, D. 8 frases memoráveis de Margaret Thatcher. **Época Negócios**, 2013. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Inspiracao/Vida/noticia/2013/04/8-frases-memoraveis-de-margaret-thatcher.html>. Acesso em: 2 abr. 2020.

COMMONWEALTH NETWORK. Bilateral and Multilateral Co-operation. **Commonwealth network**, 2018. Disponível em:  
[http://www.commonwealthofnations.org/sectors/government/bilateral\\_and\\_multilateral\\_co\\_operation](http://www.commonwealthofnations.org/sectors/government/bilateral_and_multilateral_co_operation). Acesso em: 20 nov. 2018.

CONSELHO DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA. Declaração de Arusha. **Wcoomd**, 1993. Disponível em: [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/pt/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/arusha\\_declaration\\_revised\\_portuguese.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/pt/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/arusha_declaration_revised_portuguese.pdf?la=en). Acesso em: 21 maio 2020.

CORRÊA, L. F. S. A política externa de José Sarney. *In*: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Crescimento, modernização e política externa.** São Paulo: USP, 1966. p. 361-385.

CORSI, F. L. Política externa e desenvolvimento no Estado Novo. **Locus-Revista de História**, [s.l.], v. 13, n. 2, 2007.

CORTES, M. J. O Brasil e a ALCA: um estudo a partir da Argentina. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 355-394, dez. 2004.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-85292004000200004>

CPDOC. Carta de Raul Fernandes a João Carlos Muniz sobre as relações Brasil X Estados Unidos e a política externa americana. **FGV**, c2009d. Disponível em:  
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/CF/textual/carta-de-raul-fernandes-a-joao-carlos-muniz-sobre-as-relacoes-brasil-x-estados-unidos-e-a-politica-externa-americana-rio-de-janeiro>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Carta enviada pelo chefe executivo e presidente da Câmara Americana de Comércio Thomas J. Donohue ao Ministro Luiz Felipe Lampreia em ocasião de vista à Deus é mais. **FGV**, c2009q. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/LFL/textual/documentos-referentes-as-negociacoes-para-o-estabelecimento-da-area-de-livre-comercio-das-america-alca-compreendendo-programas-da-reuniao-ministe>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Carta enviada por Warren Christopher à Luiz Felipe Lamprei referente à Cúpula das Américas realizada em 1994. **FGV**, c2009j. Disponível em:

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/LFL/textual/documentos-referentes-a-cupula-das-americas-summit-of-the-americas-compreendendo-cartas-enviadas-ao-ministro-das-relacoes-exteriores-luiz-felipe-l>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Correspondência Bueno do Prado, ressaltando a importância da permanência do adido naval brasileiro nos EUA a fim de tratar da questão do arrendamento dos destróiers. **FGV**, c2009c. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/GV/textual/correspondencia-bueno-do-prado-a-getulio-vargas-e-oswaldo-aranha-informando-sobre-o-conteudo-das-conversacoes-mantidas-pelo-ministro-do-exterior-m>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Correspondência do departamento de relações exteriores no Brasil para a embaixada brasileira em Washington a respeito da visitada do embaixador Estadunidense Kantor ao Ministro de Estado brasileiro em 1996. **FGV**, c2009p. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/LFL/textual/palavras-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-luiz-felipe-lampreia-na-reuniao-ministerial-hemisferica>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Correspondência e documentação diversa relativas à Missão Aranha, chefiada pelo ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha. **FGV**, c2009b. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/SC/textual/correspondencia-e-documentacao-diversa-relativas-a-missao-aranha-chefiada-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-oswaldo-aranha>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Discurso do embaixador Lincoln Gordon sobre a relação entre Brasil e Estados Unidos. **FGV**, c2009g. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AFM/textual/discurso-do-embaixador-lincoln-gordon-sobre-a-alianca-para-o-progresso-a-fim-de-promover-o-desenvolvimento-da-america-latina-alem-do-estreitamento>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na condição de Presidente da III Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio do Hemisfério e Chefe da Delegação Brasileira. **FGV**, c2009k. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AFM/textual/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-o-embaixador-luiz-felipe-lampreia-na-condicao-de-presidente-da-iii-reuniao-de-ministros-responsaveis-por->. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da cerimônia de encerramento do III Foro Empresarial das Américas e de abertura da III Reunião de Ministros Responsáveis pelo Comércio Exterior das Américas. **FGV**, c2009m. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/LFL/textual/discurso-do-presidente-da-republica-fernando-henrique-cardoso-por-ocasio-da-cerimonia-de-encerramento-do-iii-foro-empresarial-das-americas-e-de-a>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Documentos referentes a atuação de Azeredo da Silveira como Ministro das Relações Exteriores e sua relação com o secretário de Estado norte-americano Kissinger. **FGV**, c2009h. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AAS/textual/documentos-referentes-a-visita-do-subsecretario-dos-estados-unidos-para-assuntos-interamericanos-william-rogers-a-america-latina-incluindo-o-brasi>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Documentos referentes a política externa dos Estados Unidos, destacando a sua relação com os países da América do Sul. **FGV**, c2009i. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/Rba/textual/documentos-referentes-a-politica-externa-dos-estados-unidos-destacando-se-sua-relacao-com-os-paises-da-america-do-sul>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Documentos referentes às visitas que Celso Lafer, ministro das Relações Exteriores, realizou aos Estados Unidos nos anos de 2001 e 2002. **FGV**, c2009o. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/Rba/textual/documentos-referentes-as-visitas-que-celso-lafer-ministro-das-relacoes-exteriores-realizou-aos-estados-unidos-nos-anos-de-2001-e-2002>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Documentos sobre a Operação Panamericana (OPA). Arquivo: Ermâni do Amaral Peixoto. **FGV**, c2009f. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/EAP/textual/documentos-sobre-a-operacao-panamericana-opa-destacando-se-os-seguintes-assuntos-correspondencia-entre-kubitschek-e-eisenhower-sobre-a-proposta-do>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Perguntas ao Ministro Luiz Felipe Lampreia para o caderno especial do Estado de Minas que circulou no Fórum das Américas – Reunião da ALCA em Belo Horizonte, 1997. **FGV**, c2009l. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AFM/textual/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-o-embaixador-luiz-felipe-lampreia-na-condicao-de-presidente-da-iii-reuniao-de-ministros-responsaveis-por->. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Relatório da NALCA sobre à Reunião Ministerial de Toronto. **FGV**, c2009n. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/LFL/textual/documentos-referentes-as-negociacoes-para-o-estabelecimento-da-area-de-livre-comercio-das-americas-alca-compreendendo-programas-da-reuniao-ministe>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Telegrama de João Carlos Muniz a Raul Fernandes sobre a repercussão nos EUA das afirmações do governo brasileiro sobre a política externa americana. **FGV**, c2009e. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/CF/textual/telegramas-de-joao-carlos-muniz-a-raul-fernandes-sobre-a-repercussao-nos-eua-das-afirmacoes-do-governo-brasileiro-sobre-a-politica-externa-america>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CPDOC. Verbete Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). **FGV**, c2009a. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em: 1 jun. 2020.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. [s.l.]: Topbooks, 1999.

DELGADO, L. A. N. O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. **Tempo**, [s.l.], v. 14, n. 28, p. 123-143, 2010.  
<https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100006>.

FARIAS, R. S. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, A. C.; ALTEMANI, H. A. **Parcerias Estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

FARIAS, R. S.; RAMANZINI JUNIOR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 5-22, dez.

2015.

<https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.

FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?.

**Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

<https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100008>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Em 1997, crise na Ásia atingiu emergentes. **Folha de São Paulo**, 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2012200604.htm>. Acesso em: 2 abr. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia o primeiro discurso do presidente FHC. **Folha de São Paulo**, 1995. Disponível em:

[https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/02/caderno\\_especial/36.html](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/02/caderno_especial/36.html). Acesso em: 2 jun. 2020.

GARCIA, A. A. L. O impacto da ALCA na economia brasileira: alguns comentários.

**Indicadores Econômicos FEE**, [s.l.], v. 29, n. 3, p. 25-50, 2001.

HIRST, M. et al. **Brasil-Estados Unidos na transição democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HIRST, M. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 244 p.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

<https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002>.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S.; HOFFMANN, S. (org.). **After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991**. Cambridge, MA: Harvard UP, 1993.

LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos avançados**, [s.l.], v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.

<https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000100014>.

LAFER, C. **Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira**. Brasília: FUNAG, 2018.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 5-17, 1998.

<https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200001>.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista brasileira de política internacional**, São Paulo, v. 41, n. SPE, p. 29-41, 1998.

<https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003>

LESSA, A. C. **Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias (1974-1979)**. 1994. 124 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Brasília, Brasília, 1994. Disponível

em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5459/1/1994\\_AntonioCarlosLessa.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5459/1/1994_AntonioCarlosLessa.pdf). Acesso em: 1 maio 2020.

LIMA, M. R. S. de. Brazil's Response to the New Regionalism. *In*: MACE, G.; THÉRIEN, J.-P. (Org.). **Foreign Policy and Regionalism in the Americas**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

MAGALHÃES, F. S. **Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil em Busca de uma Agenda Hemisférica**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

MARTINS, A. Divergências sobre a Alca devem dominar a Cúpula das Américas. **BBC**, 2001. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010413\\_alcdivergencias.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010413_alcdivergencias.shtml). Acesso em: 2 abr. 2020.

MARTINS, F. T. **Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)**. 2006. 214 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MARIANO, Marcelo Passini; VIGEVANI, Tullo. **Alca: o gigante e os anões**. São Paulo: Senac, 2003.

MELLO, F. C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, jan. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000100005>.

MELLO, F. C. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MENEZES, A. da M.; PENNA FILHO, P. Área de Livre Comércio das Américas: ALCA. *In*: MENEZES, A. da M.; PENNA FILHO, P. **Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 105-127.

MILANI, C. R. S.; LOUREIRO, J. C. de S. Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). **Cadernos EBAPE. BR**, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 234-255, 2013.

MOURA, G.; PINHEIRO, L.; BETHELL, L. **Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: FUNAG, 2012.

NEVES, J. A. de C. **No limiar da ordem global: o Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001)**. 2012. 283 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, A. G. O Itamaraty no início da Guerra Fria e a ONU: Discussão anticomunista e a perseguição do PCB. **Rev. Augustos**, [s.l.], v. 22, n. 43, p. 9-17. 2017. <https://doi.org/10.15202/1764>



OLIVEIRA, C. A política externa do governo Vargas durante o estado novo e a construção da companhia siderúrgica nacional. **História e Cultura**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 5-21, 2015.  
<https://doi.org/10.18223/hiscult.v4i1.1480>.

OLIVEIRA, H. A. de. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-30, jun. 2004.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100002>.

OLIVEIRA, M. D. **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: FUNAG, 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá: OEA, 1994. Disponível em:  
<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm>. Acesso em: 1 fev. 2020.  
 PEAY, T. M. Second Summit of the Americas: Santiago Declaration and Plan of Action. **International Legal Materials**, [s.l.], v. 37, n. 4, p. 947-975, 1998.

PECEQUILO, C. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): as três fases contemporâneas. **Rev. Nueva Sociedad**, 2008a. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/as-relacoes-bilaterais-brasil-estados-unidos-1989-2008-as-tres-fases-contemporaneas/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 2, n. 51, p. 136-153, 2008b.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200009>.

PECEQUILO, C. S. As relações com os Estados Unidos (2008 - 2015). In: NETO, W. A. D *et al.* **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea, 2018. p. 301-333. Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34472](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472). Acesso em: 12 jul. 2020.

PECEQUILO, C. S. **Política Internacional**. 2. ed. Brasília: Funag, 2012. 354 p.

PRADO, D. F. B.; MIYAMOTO, S. A política externa do governo José Sarney (1985-1990). **Revista de economia e Relações Internacionais**, [s.l.], v. 8, n. 16, jan. 2010, p. 67-80, 2010.

RAMANZINI JUNIOR, H. Choosing Relevance: new research directions and the future of Brazilian foreign policy. **Latin American Research Review**, [s.l.], v. 55, n. 1, p-184-191, 2020.  
<https://doi.org/10.25222/larr.667>

RIO DE JANEIRO. Cooperação Bilateral. **Rio de Janeiro**, [21--]. Disponível em:  
<https://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/cooperacao-bilateral>. Acesso em: 26 abr. 2020.

SANTOS, L. W. O pensamento diplomático brasileiro em relação aos Estados Unidos durante os governos Cardoso e Lula: acomodacionistas x revisionistas. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 7, n. 1, p. 144-173, 2018.  
<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2018.v7n1.01.p143>.

SENADO. Alca, a Área de Livre Comércio das Américas: aspectos da negociação e perspectivas da economia brasileira. **Senado**, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115>. Acesso em: 2 abr. 2020.

SENADO. Institucional. **Senado**, [21--]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/>. Acesso em: 29 maio 2020.

SILVA, A. de M. **A Política Externa de JK: a Operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992.

SILVA, A. L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 360 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SOLIANI, A.; NOGUEIRA, R. Brasil reúne líderes para marcar posição. São Paulo, domingo, 27 de agosto de 2000. **Folha de São Paulo**, 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200013.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SOUTO, C. V. Bilateralismo e multilateralismo antes e depois do esgotamento do “nacionalismo de fins”. In: Jornada de História Regional Comparada, 2., PUCRS, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: PUCRS, 2005. p. 2-14.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional**, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200007>.

SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil**. [s.l.]: Zahar, 2009.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 1-44, 2004.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

VISENTINI, P. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. [s.l.]: Elsevier Brasil, 2013.

VISENTINI, P. G. F. De FHC a Lula: uma década de política externa. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, jul./dez. 2005. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.2.9>.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Reading: Mass Addison-Wesley, 1979.