Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Fidel Irving Pérez Flores

Brasil e México frente aos Estados Unidos: crises bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa

Rio de Janeiro
2014

Fidel Irving Pérez Flores

Brasil e México frente aos Estados Unidos: crises bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro
2014

Fidel Irving Pérez Flores

Brasil e México frente aos Estados Unidos: crises bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa

Aprovado em _____

Banca Examinadora:_____

_____
Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ

_____
Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ

_____
Profa. Dra. Miriam Gomes Saraiva
Departamento de Relações Internacionais da UERJ

_____
Profa. Dra. Mónica Hirst
Departamento de Ciências Políticas e Estudos Internacionais da Universidade Torcuato di Tella

_____
Prof. Dr. Octavio Amorim Neto
Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas

Rio de Janeiro
2014

A Fidel e Evelia, meus pais, iniciadores desta aventura
e acompanhantes em todo momento.

AGRADECIMENTOS

Ao povo brasileiro, que através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e seu Programa de Estudantes Convênio de Pós-Graduação, fez possível a realização desta pesquisa.

À professora Maria Regina Soares de Lima, cuja orientação e apoio foram fundamentais ao longo de todos esses anos de reflexão e pesquisa.

Aos professores, colegas e comunidade do IESP, cultivadores insaciáveis de dúvidas e frutífera reflexão.

A todos os familiares e amigos que me acompanharam no processo e se tornaram uma fonte indispensável de energia e suporte.

RESUMO

PÉREZ FLORES, Fidel Irving. *Brasil e México frente aos Estados Unidos: crises bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa.* 2014. 189f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Os desequilíbrios na escala de capacidades militares, econômicas, tecnológicas, de território e população entre estados formalmente soberanos configuram um sistema internacional de relações assimétricas que pressupõe desafios relativamente maiores para as políticas externas dos países periféricos. Entretanto, em contextos de assimetria em uma relação bilateral, é possível constatar que a parte fraca pode sob certas condições sustentar com sucesso preferências divergentes das formuladas pela contraparte mais forte. Esta é uma pesquisa histórica comparativa que, através da comparação entre casos de divergência e crise na história das relações bilaterais do Brasil e do México frente aos Estados Unidos, se propõe a indagar que condições permitem a sustentação das preferências formuladas pelos governantes da parte mais fraca de uma díade assimétrica. Uma afirmação central desta pesquisa postula que variáveis de política doméstica devem ser levados em conta para explicar o sucesso da parte fraca, em particular, a formação de coalizões de apoio à política externa amplas, plurais e heterogêneas. A comparação inclui casos de sucesso e insucesso na sustentação de preferências formuladas pelos governos do Brasil e do México, de forma a avaliar a presença ou ausência desse tipo de coalizão em cada conjuntura. A partir da consulta de estudos prévios, jornais e revistas publicadas nas respectivas épocas, arquivos diplomáticos e documentos oficiais, foi possível mapear o comportamento de atores relevantes para a política externa em cada caso e avaliar sua adesão ou não às preferências postuladas pelos responsáveis da condução da política externa. A inclusão na análise de duas conjunturas de alinhamento dos governantes do Brasil e do México com as preferências de Washington permitiu afirmar a importância do apoio interno para a sustentação de preferências capazes de gerar clivagens muito intensas no âmbito das relações do Brasil e do México frente aos Estados Unidos.

Palavras-chave: Assimetrias. Crise bilateral assimétrica. Relações Brasil – Estados Unidos. Relações México – Estados Unidos. Coalizões de política externa.

RESUMEN

PÉREZ FLORES, Fidel Irving. *Brasil y México frente a Estados Unidos: crisis bilaterales asimétricas y coaliciones domésticas de política exterior*. 2014. 189p. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) – Instituto de Estudios Sociales y Políticos, Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Los desequilibrios en la escala de capacidades militares, económicas, tecnológicas, de territorio y población entre estados formalmente soberanos configuran un sistema internacional de relaciones asimétricas que presupone desafíos relativamente mayores para las políticas externas de los países periféricos. Sin embargo, en contextos de asimetría en una relación bilateral, es posible constatar que la parte más débil puede, bajo ciertas circunstancias, sustentar con éxito preferencias divergentes de las formuladas por la parte más fuerte. Esta es una investigación histórico comparativa que realiza una comparación entre casos de divergencia y crisis en la historia de las relaciones bilaterales de Brasil y México frente a Estados Unidos y tiene el propósito de indagar qué condiciones permitieron el sustento de las divergencias formuladas por los gobernantes de esos dos países latinoamericanos. Una afirmación central de esta investigación postula que hay variables de política doméstica que deben considerarse para explicar las coyunturas de éxito de la parte más débil, en particular, la formación de coaliciones de apoyo amplias, plurales y heterogéneas a la política exterior. La comparación incluye casos de éxito y fracaso en el sustento de preferencias formuladas por los gobiernos de Brasil y México a fin de evaluar la presencia o ausencia de ese tipo de coaliciones en cada coyuntura. A partir de la consulta de estudios previos, diarios y revistas de las épocas respectivas, archivos diplomáticos y documentos oficiales, fue posible identificar el comportamiento de actores relevantes para la política externa en cada caso y evaluar su nivel de adhesión o rechazo a las preferencias adoptadas por los responsables de la conducción de la política exterior. La inclusión en el análisis de dos coyunturas de alineamiento y convergencia de los gobernantes de Brasil y de México con las preferencias de Washington permitió reforzar la importancia de contar con apoyo interno para sustentar preferencias que generan divisiones internas de gran intensidad, como ocurre en el caso de las relaciones de Brasil y México frente a Estados Unidos.

Palabras clave: Asimetrías. Crisis bilateral asimétrica. Relaciones Brasil – Estados Unidos. Relaciones México – Estados Unidos. Coaliciones de política exterior.

ABSTRACT

PÉREZ FLORES, Fidel Irving. *Brazil and Mexico relations towards the United States: asymmetrical bilateral crisis and domestic foreign policy coalitions.* 2014. 189p. PhD Thesis. (Political Science) – Institute of Social and Political Studies, State University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Imbalances between formally sovereign states on the scale of military, economic and technological capabilities, land and population, result in a system of asymmetrical relations which implies that officials from countries of the periphery will face relatively bigger challenges in advancing foreign policy preferences. Nevertheless, in contexts of asymmetrical bilateral relations, it is possible to see cases in which the weakest side is able to maintain divergent preferences against the strongest side. The purpose of this historical comparative research is to investigate which were these conditions in cases of divergence and crisis in the history of the bilateral relations of Brazil and Mexico in face of the United States. A central claim is that domestic politics variables must be considered as part of the explanation of the weakest side's successes, in particular, the formation of a wide, plural and heterogeneous coalition supporting divergent foreign policies. The comparison includes both cases of success and failure, a strategy that allows the identification of the presence or absence of specific conditions related to the phenomenon to be explained. By consulting existing literature on these junctures, press reports, diplomatic archives and official documents, it was possible to identify the political behavior of relevant foreign policy actors in each case and evaluate whether they support or reject the policies adopted by government officials. This research also examines two critical junctures where both Mexican and Brazilian foreign policy were conducted in line with Washington preferences. The evidences showed that, even in cases where intense cooperation between asymmetrical sides are tried, the presence of a strong coalition was also an indispensable part of the conditions that led to the success of the weakest side's foreign policy.

Key words: Asymmetry. Asymmetrical bilateral crisis. Brazil – US relations. Mexico – US relations. Foreign policy coalitions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Características de uma crise bilateral assimétrica 42

Gráfico 2: Elementos para uma posição divergente bem-sucedida 44

Tabela 1: Composição da Câmara dos Deputados do Brasil em 1958 e 1962 126

Tabela 2: Composição da Câmara dos Deputados do México em 1958 e 1961 126

Tabela 3: Resultados das eleições legislativas de 1985 no México 143

Tabela 4: Eleições legislativas (deputados e senadores) México 1988 e 1991 159

Tabela 5: Eleições legislativas Brasil 1990. Câmara dos Deputados 163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-2 – Ato Institucional n. 2

AC-4 – Ato Complementar n. 4

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CCE – Conselho Coordenador Empresarial

CDU – Partido Democrata Cristão alemão

CMHN - Conselho Mexicano de Homens de Negócios

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNC – Confederação Nacional de Camponeses

COECE - Coordenação de Organismos Empresariais para o Comércio Exterior

CSN – Conselho de Segurança Nacional

CONCAMIN - Confederação de Câmras Industriais

CONCANACO - Confederação Nacional de Câmaras de Comércio e Indústria

COPARMEX - Confederação de Patrões da República Mexicana

CSONU - Conselho de Segurança da ONU

CGT - Comando Geral dos Trabalhadores

CIA – Central de Inteligência Americana

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CTM – Confederação de Trabalhadores do México

DEA - Drug Enforcement Administration

EUA – Estados Unidos da América

EZLN - Exército Zapatista de Libertação Nacional

FAT – Frente Autêntica do Trabalho

FCMAR - Frente Cívica Mexicana de Afirmação Revolucionária

FDN – Frente Democrática Nacional

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMLN - Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional

FPARM - Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base

FPM - Frente de Mobilização Popular

FPN - Frente Parlamentar Nacionalista

FPPM – Federação de Partidos do Povo do México

FSLN - Frente Sandinista de Libertação Nacional

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IMSS – Instituto Mexicano do Seguro Social

IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

ISSSTE - Instituto de Serviços e Segurança Social para os Trabalhadores ao Serviço do Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MIT - Massachussetts Institute of Technology

MLN – Movimento de Libertação Nacional

MP – Medida Provisória

MPJQ - Movimento Popular Jânio Quadros

MTR – Movimento Trabalhista Renovador

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PAN – Partido Ação Nacional

PARM – Partido Autêntico da Revolução Mexicana

PCM – Partido Comunista Mexicano

PDC – Partido Democrata Cristão

PFCRN – Partido da Frente Cardenista de Reconstrução Nacional

PL – Partido Libertador

PMT - Partido Mexicano dos Trabalhadores

PNR – Partido Nacional Revolucionário

PPS – Partido Popular Socialista

PRD – Partido da Revolução Democrática

PRI – Partido Revolucionário Institucional

PRM – Partido da Revolução Mexicana

PRN – Partido da Renovação Nacional

PRONASOL – Programa Nacional de Solidariedade

PRT - Partido Revolucionário dos Trabalhadores

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSUM - Partido Socialista Unificado do México

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

RFA – República Federal da Alemanha

RMALC - Rede Mexicana de Ação Frente ao Livre Comércio

SECOFI - Secretaria de Comércio e Fomento Industrial

SPD – Partido Social Democrata alemão

SRE – Secretaria das Relações Exteriores

TIAR - Tratado Interamericano de Defesa Recíproca

TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN)

UDN – União Democrática Nacional

ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UNAM – Universidade Nacional Autônoma do México

URSS – União de Repúblicas Soviéticas Socialistas

Sumário

INTRODUÇÃO 14
1. RELAÇÕES BILATERAIS ASSIMÉTRICAS E O ESPAÇO POLÍTICO PARA A DIVERGÊNCIA 19
1.1. As assimetrias no sistema internacional 22
1.2. Um conceito relacional do poder 27
1.3. O peso da política doméstica 35
1.4. Conceitos, hipóteses e desenho de pesquisa 40
2. DIVERGÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS 47
2.1. México 1938-1942: A disputa pela expropriação das companhias petrolíferas. 49
2.2. México 1960 – 1964: A defesa do princípio de não-intervenção na OEA. 60
2.3. Brasil 1977-1978: A defesa do acordo de cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental. 78
2.4. México 2003: Contra a guerra no Iraque no Conselho de Segurança. 92
3. DIVERGÊNCIAS MAL-SUCEDIDAS 106
3.1. Brasil 1962-1964: Política externa independente, reformas de base e golpe. 106
3.2. México 1983-1986: Divergências na América Central e a política da crise econômica. 127
4. Alinhamentos 151
4.1. Os termos do alinhamento 152
4.2. Salinas: da crise de legitimidade ao alinhamento neoliberal. 157
4.3. Collor: da legitimidade democrática ao alinhamento interrompido. 162
CONCLUSÃO 168
REFERÊNCIAS 175

INTRODUÇÃO

Uma característica notável do sistema internacional contemporâneo é que ele está composto, por um lado, de estados formalmente soberanos interagindo em um marco de convenções que postulam a igualdade jurídica entre eles, e por outro, a prevalência de desequilíbrios marcantes entre capacidades militares, econômicas, de disponibilidade de recursos, território e população. O resultado na prática é um sistema de relações assimétricas em que tais desequilíbrios implicam capacidades desiguais para levar à prática a igualdade jurídica formalmente aceita.[1] Para os estados que não se encontram no topo da hierarquia de capacidades econômico-militares, o tamanho do desafio de adaptação ao sistema é relativamente maior. Ainda mais em momentos em que a sua política externa é conduzida de acordo com preferências conflitantes com as dos governantes e atores associados às grandes potências.

Um olhar pautado exclusivamente pelas condições estruturais que informam esses desequilíbrios prevê não só a primazia dos mais aparelhados sobre o sistema como um todo, mas também a permanente imposição de suas preferências sobre as de atores de menor hierarquia na escala de capacidades econômico-militares. Entretanto, uma aproximação analítica sobre casos de divergência assimétrica revela que para os formuladores de política externa da parte fraca tem sido possível sustentar posições divergentes em momentos críticos da relação bilateral e isso acontece graças a uma conjunção de elementos que não se esgotam em variáveis de nível sistémico. Esta é uma pesquisa sobre as circunstâncias políticas em que se desdobram as assimetrias bilaterais em conflito e, em específico, sobre as condições que permitem a afirmação das preferências de política externa formuladas pelos tomadores de decisão da parte mais fraca.

A formação dos estados latino-americanos aconteceu desde o início em um ambiente de assimetrias. A partir do final do século XIX, a assimetria fundamental que se desenhou no continente americano dizia respeito à relação com os Estados Unidos, país que se afirmou nesse momento como potência militar e econômica disposta a expandir seus interesses pela região, seja mediante o estabelecimento de parcerias com

---

[1] Stephen Krasner (1999) chamou de "hipocrisia organizada" o sistema em que prevalece uma tensão permanente entre o significado formalmente aceito da soberania estatal no sistema legal internacional e a autonomia efetiva que cada um dos Estados tem.

agentes econômicos e governantes, seja mediante métodos de pressão e coerção de intensidades diversas ou mesmo lançando mão da força militar. Desde então, a relação com os Estados Unidos é um capítulo fundamental da sua política externa dos governos da América Latina. Heraldo Muñoz (1987) em seu estudo sobre os temas e enfoques dominantes das políticas externas latino-americanas concluiu que na literatura disponível até os anos 1980 três eram os temas mais recorrentes da literatura sobre o tema: as margens de autonomia, o desenvolvimento econômico e a relação com os Estados Unidos. Mariano Bertucci (2013), vinte-e-cinco anos depois continua encontrando uma amostra significativa de estudos sobre as relações EUA - América Latina. Em ocasiões, como no caso do estudo sobre os determinantes da política externa brasileira de Octavio Amorim (2011), o posicionamento em relação aos EUA não é diretamente o objeto de estudo, mas serve como o principal vetor para avaliar as orientações da política externa brasileira a partir da segunda metade do século XX. Ou seja, o peso dessa relação é tal, que as dinâmicas de convergência e conflito em relação a Washington podem ser um parâmetro válido para enxergar o perfil das políticas externas do âmbito latino-americano.

O que me proponho aqui é uma análise comparativa das políticas externas do Brasil e do México em relação aos EUA como dois casos significativos de relação assimétrica. Através de uma pesquisa histórico comparativa, conjunturas críticas nessas relações são analisadas para avaliar as condições políticas que permitiram, ou não, a sustentação de uma posição que divergiu de Washington em algum assunto relevante para a agenda bilateral. Dessa forma, aspiro a contribuir para uma melhor compreensão dessas políticas externas, inseridas em um sistema mundial caracterizado por desigualdades e obstáculos, mas também por brechas de oportunidade e afirmação disponíveis inclusive para atores não hegemônicos.

Na amostra de publicações acadêmicas sobre as relações EUA - América Latina produzidas desde 1989 levantada por Mariano Bertucci (2013), encontrou-se que 89% das análises de política externa têm por foco a política externa de Washington para a América Latina. Ainda se considerados apenas os estudos feitos por pesquisadores ligados a instituições latino-americanas, Bertucci apurou que menos de 20% deles tem por foco principal o processo decisório da parte latino-americana. Ele ainda notou que o Brasil e o México, apesar de terem as duas maiores economias e o maior peso demográfico da região, apenas receberam atenção quanto a suas políticas externas na relação com os EUA em 4,3% do total da amostra. Esta tese foca seu olhar precisamente

nesse âmbito de investigação: os processos relativos à política externa do Brasil e do México em relação aos EUA, no intuito de contribuir para a construção de um olhar próprio e sistemático sobre a dimensão assimétrica em que se desenvolvem as escolhas de política internacional dos governantes do Brasil e do México e avançar hipóteses que possam ser testadas para outros casos, latino-americanos ou não.

Sob que condições os formuladores de política externa da parte mais fraca em uma relação bilateral assimétrica conseguem sustentar suas preferências em momentos críticos de divergência? Essa é a pergunta que norteia esta investigação e para respondê-la foram analisados diversos casos de conjunturas em que no Brasil e no México se tentou sustentar uma posição de política externa conflitante com as preferências de Washington em temas relevantes para a agenda bilateral.

A partir de um diálogo com a literatura sobre as consequências políticas das desigualdades estruturais do sistema internacional, consideram-se as seguintes razões para a existência de um espaço de manobras possíveis para o avanço de preferências formuladas por representantes de estados menores do sistema internacional: o reconhecimento de que a posse de capacidades superiores nos âmbitos militar, econômico e tecnológico não garante o exercício efetivo de influência e poder sobre atores com capacidades relativas de menor grau; a consideração de que tais capacidades podem ser determinantes quando as disputas se resolvem pelos meios coercitivos e de força convencionais, mas nem sempre esse é o método mais conveniente para os interesses de longo prazo do mais forte; a constatação de que, muitas vezes, o estabelecimento de uma ordem internacional duradoura e abrangente precisa da autocontenção do mais forte para ganhar a adesão dos mais fracos e estabelecer um sistema de trocas para minimizar medos e resistências; a constatação de que a intensidade das preferências pode ser distinta para cada parte, sendo possível para o forte fazer concessões em conflitos menos relevantes para sua própria escala de intensidades e preferências e, finalmente, que a parte forte pode obter benefícios da preservação da estabilidade relativa do sistema político no estado fraco para avançar seus objetivos de longo prazo embora não consiga submissão em todos os assuntos.

Nesse marco, qual seria o peso da política doméstica na sustentação bem-sucedida das preferências divergentes postuladas pela parte mais fraca de uma díade assimétrica? Neste estudo tenta-se mostrar que a existência de uma coalizão ampla, plural e heterogênea de atores políticos relevantes a favor dessa divergência é uma condição necessária para o sucesso da parte fraca. Isso pressupõe uma concepção dos

estados como espaços de conflito, onde não existem preferências unitárias de política externa a serem defendidas pelo governo nacional com o apoio automático da sociedade e os grupos politicamente mais ativos. Os governantes, responsáveis pela condução da política externa, precisam conquistar a adesão de um conjunto de atores suficientemente amplo para inibir ou reduzir o espaço para a formação de alianças convergentes com as preferências da parte forte. Portanto, o que se propõe aqui é olhar para a configuração dos espaços de disputa na política doméstica no contexto de crises bilaterais assimétricas.

Considera-se neste estudo que ocorre uma crise bilateral assimétrica quando, dada uma relação entre estados marcada pelo desequilíbrio entre capacidades econômicas, militares e tecnológicas, surge uma divergência em torno de um tema relevante para a agenda bilateral e existem pressões explícitas de governo e atores associados à parte forte para mudar as preferências e decisões de política externa apresentadas pela parte fraca. Consequentemente, considera-se que a divergência foi bem-sucedida para a parte fraca quando, no desfecho da crise, as preferências divergentes não se modificaram substancialmente e ainda a parte forte deu mostras explícitas, seja pelo discurso ou pela prática, de que as dimensões cooperativas da relação bilateral podem continuar e conviver com os espaços de divergência abertos pela conjuntura em questão.

Para avaliar a presença ou ausência da coalizão ampla, plural e heterogênea nas conjunturas de sucesso da parte fraca, e confirmar o seu peso como condição necessária para esse sucesso, esta pesquisa considerou a análise de casos tanto de sucesso como de insucesso em situações de crise bilateral assimétrica. Isto é, se submeteram a observação tanto casos positivos como negativos do fenômeno estudado, lançando mão de estudos prévios e específicos sobre cada conjuntura, jornais e revistas da época, arquivos diplomáticos, memórias dos atores relevantes e algumas entrevistas. Adicionalmente, para avaliar a importância da existência desse tipo de coalizão para outro tipo de orientações de política externa, como as do alinhamento com a parte forte, inclui-se a análise de duas conjunturas em que os governantes do Brasil e do México adotaram preferências de política externa altamente convergentes com as de Washington.

Os casos positivos são: a crise aberta pela expropriação de companhias petrolíferas instaladas no México decretada pelo presidente do México em 1938; a rejeição pelo governo do México da primazia da abordagem da disputa Leste - Oeste

nas relações interamericanas no início dos anos 1960; a resistência do governo do Brasil em 1977 às pressões do governo dos EUA para anular um acordo de cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental, e finalmente, a recusa do governo do México a apoiar, em 2003, uma resolução a favor da guerra contra o Iraque no Conselho de Segurança da ONU.

Os casos negativos são dois: o primeiro refere-se ao momento em que o governo do Brasil tentou uma política externa independente em conjunção com reformas de cunho interno que terminaram por exacerbar os alarmes anti-comunistas de atores relevantes da política brasileira que, aliados a atores associados ao governo dos EUA, conseguiram derrubar o governo e dar um giro de 180 graus nas preferências de política externa. O segundo analisa a tentativa do governo mexicano de construir, em aliança com outros governos da região, uma plataforma de negociação que oferecesse uma saída pacífica aos conflitos armados na América Central durante a década de 1980. Abalado pela crise econômica, as fraturas na equipe de governo e as pressões dos EUA, a política externa mexicana recuou e diminuiu notavelmente a intensidade de seu protagonismo na resolução dos conflitos centro-americanos. Já os casos de alinhamento se referem à convergência que os governos de Carlos Salinas, do México, e Fernando Collor, do Brasil, manifestaram em relação às recomendações de política econômica do Consenso de Washington e os sucessos e insucessos respectivos na implementação das correspondentes políticas de ajuste, abertura e privatização.

O capítulo 1 dedica-se à discussão teórico-conceitual que informa as hipóteses, a escolha dos casos e o desenho da pesquisa. O capítulo 2 concentra as análises sobre os casos positivos, com destaque para a pesquisa histórica que permite mapear o comportamento dos atores políticos relevantes e a formação de clivagens e coalizões em torno do tema sobre o qual a relação bilateral entrou numa crise de divergência. O capítulo 3 se concentra nos casos negativos, igualmente destacando a configuração da arena política doméstica e a dinâmica de formação e fragmentação de suas respectivas coalizões em relação à política externa. E por último, o capítulo 4 analisa os dois casos de alinhamento.

1. RELAÇÕES BILATERAIS ASSIMÉTRICAS E O ESPAÇO POLÍTICO PARA A DIVERGÊNCIA

Em um mundo de relações assimétricas entre estados formalmente soberanos, a decisão de manter e promover preferências de política externa distintas e conflitantes com as preferências de governos e entidades de maior poder relativo implica desafios políticos relevantes. O reconhecimento formal da igualdade jurídica entre estados própria do sistema internacional contemporâneo garante essa possibilidade, mas a condução de uma política externa independente esbarra, sob qualquer circunstância, com a existência de desequilíbrios quanto às capacidades estruturais disponíveis para uns e outros, principalmente nos âmbitos econômico e militar.[2] No entanto, apesar dessas condições de assimetria estrutural, divergências específicas podem ser resolvidas a favor das preferências formuladas a partir do lado mais fraco. Maiores capacidades econômicas e militares qualificam quem as possui para jogar um papel determinante no desenho de estruturas de governança em uma determinada região ou no sistema internacional, porém, não garantem que suas preferências se imporão com sucesso frente a preferências formuladas a partir de uma posição de desvantagem estrutural.

Ao longo de dois séculos de existência como entidades formalmente soberanas, a trajetória dos estados latino-americanos está atravessada por uma necessidade constante de acomodar objetivos de política externa dentro de um sistema internacional moldado por interesses alheios. Porém, tais objetivos não são fixos nem consensuais entre os distintos segmentos das respectivas comunidades nacionais. As elites governamentais que sucessivamente exercem atribuições para conduzir a política externa podem optar, dependendo dos assuntos e as circunstâncias, por orientações ora convergentes ora conflitantes em suas relações com governos de estados relativamente mais poderosos. Em caso de conflito, o registro histórico mostra que para o lado fraco tem sido possível sustentar preferências divergentes.

Sob que circunstâncias políticas isso ocorre, isto é, uma disputa assimétrica ter resultado favorável ao lado mais fraco? Em caso de divergência bilateral, é apenas a dimensão estrutural, com sua dinâmica de vantagens e dependências no plano militar e econômico, a que determina o resultado da disputa ou tem outras dimensões de caráter político que intervém no processo?

---

[2] Kenneth Waltz (1979, p. 131) afirmava que, além dessas duas dimensões, uma teoria sistêmica precisa identificar a distribuição de capacidades entre as unidades competentes do sistema (os estados) quanto ao tamanho da população e território, dotação de recursos, estabilidade política e competência.

A posse de capacidades superiores de caráter econômico e militar estabelece o parâmetro da assimetria e, como ponto de partida, outorga vantagens específicas a uma das partes. Porém, ela não equivale ao exercício de uma influência efetiva capaz de anular qualquer tentativa divergente no lado mais fraco. Mesmo dentro de um sistema de hierarquias e subalternidades os termos que governam as trocas desiguais são passíveis de questionamento e revisão. Dentro dos estados subalternos e sob circunstâncias específicas, podem se desenvolver tendências políticas que afirmam preferências divergentes, enquanto que do lado forte o apelo a respostas puramente coercitivas nem sempre será a melhor opção. Os custos de lançar mão da força militar para resolver todo tipo de conflitos pode exceder o valor do benefício esperado e bloqueios econômicos podem terminar por atrapalhar objetivos e interesses concorrentes. Adicionalmente, a permanente imposição unilateral dos interesses de um ator regional ou global com aspirações hegemônicas pode resultar contraprodutiva quando se tem por objetivo a legitimação de uma institucionalidade planetária e estável.

Dentro do campo político do lado mais fraco, a decisão dos responsáveis pela condução da política externa no sentido de sustentar preferências divergentes no contexto de uma relação bilateral assimétrica pode abrir espaço para uma arena de disputa específica em que distintos segmentos políticos adotam posições favoráveis ou contrárias a essa decisão. Nesse caso, e dependendo da percepção dos atores políticos relevantes sobre a relevância do assunto que motiva a divergência, poderão se articular coalizões *ad-hoc* que não necessariamente seguirão os padrões que governam as clivagens políticas mais permanentes. Do tamanho e relevância da coalizão disposta a sustentar a opção pelas preferências divergentes, dependerá a configuração de um fator dissuasivo essencial para elevar os custos da ação coercitiva do lado forte e para o aumento das chances de sucesso na sustentação da divergência. Por essa razão, a configuração das disputas na arena política doméstica no lado fraco de uma relação bilateral assimétrica resulta fundamental para entender a dinâmica desse tipo de divergências nas relações internacionais e as possibilidades de sucesso da parte mais fraca.

Esta pesquisa se propõe a analisar o fenômeno a partir do estudo de conjunturas em que governantes do Brasil e do México tentaram sustentar preferências claramente divergentes em algum âmbito de sua relação bilateral com os Estados Unidos, cujo governo conduz uma política externa que tem a disposição capacidades estruturais nitidamente superiores, seja em nível regional ou global. Como veremos, apesar de suas

vulnerabilidades e fraquezas, condutores da política externa desses dois países latino-americanos foram capazes de sustentar com sucesso suas preferências em momentos de divergência acentuada em relação aos EUA. Assim ocorreu quando governantes mexicanos decidiram a nacionalização da indústria petrolífera no final da década de 1930 e quando governantes do Brasil resistiram à tentativa estadunidense de derrubar um acordo de cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental na década de 1970, por mencionar duas das conjunturas aqui estudadas. Esta análise estará pautada pelo objetivo de mostrar o peso dos elementos de política doméstica que interviram na sustentação dessas preferências. Especificamente da formação de coalizões em torno da questão que motivou a divergência com os EUA.

Uma perspectiva centrada apenas em variáveis estruturantes do sistema internacional, como o poder relativo dos respectivos atores em termos de capacidades militares e econômicas, assim como sua posição geopolítica e a conjuntura das tensões mundiais, daria poucas chances a governos como os do Brasil e do México em suas tentativas de nacionalização de uma indústria tão apreciada nos cálculos estratégicos das potências. Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, dir-se-ia, as margens de manobra de atores tão precariamente munidos no âmbito militar ou econômico seriam quase nulas. Assim, a expropriação no México só teria sido possível, precisamente, porque os EUA estavam com suas atenções desproporcionalmente tomadas pelo seu iminente envolvimento nas frentes de batalha europeias e no espaço interamericano a prioridade era a constituição de uma frente comum para enfrentar aos inimigos do eixo antes que defender os interesses das petrolíferas.

O argumento aqui defendido não pretende negar a importância desses fatores sistémicos na resolução das disputas assimétricas, porém, advoga por uma melhor consideração do peso de variáveis internas para a compreensão de sua dinâmica. Trata-se de mostrar que, para entender a lógica das divergências no contexto de relações bilaterais assimétricas, considerar apenas elementos relativos ao nível da posição dos atores no sistema internacional não é suficiente. Em se tratando de divergências para cuja resolução fica excluído o uso da força e as pressões econômicas não bastam, revela-se essencial considerar o campo das arenas políticas internas como um espaço em que as disputas assimétricas se resolvem de acordo com configurações que não necessariamente reproduzem de forma mecânica as previsões que sugerem as hierarquias do poder global.

Não se trata aqui de argumentar que as variáveis de política doméstica são mais importantes que as sistémicas. Para tanto, seria preciso dispor de ferramentas de análise

e de um número de casos muito mais amplo. O que mostrarei mediante o estudo histórico comparativo de conjunturas críticas de conflito assimétrico é que para sustentar com sucesso preferências divergentes é condição necessária que dentro da arena política do lado mais fraco exista uma coalizão ampla, heterogênea e abrangente capaz de vencer possíveis coalizões pro-EUA formadas pela convergência de atores internos e externos.

Para observar variações entre o alcance das coalizões favoráveis às preferências dos formuladores de política externa é preciso analisar também casos negativos, isto é, conjunturas em que não foi possível sustentar divergências. O resultado desse tipo de conjunturas tem que ser, conseqüentemente, distinto do preferido pelos governantes do lado mais fraco e mais próximo das preferências dos governantes do lado forte. Dessa forma será possível contrastar como se configura o comportamento de atores políticos de distintos segmentos na arena política doméstica do lado mais fraco.

Se a decisão de sustentar preferências divergentes em uma relação bilateral assimétrica pode levar à formação de clivagens e realinhamentos internos, decisões em sentido contrário devem produzir efeitos parecidos. Isto é, governantes dispostos a alinhar suas preferências de política externa com interesses respaldados pelos EUA também podem enfrentar resistências internas e ver frustrado, ou não, seu empenho convergente. Para observar o fenômeno também em situações de alinhamento e convergência, este estudo analisará conjunturas com essas características e enfocará igualmente a atenção na análise das coalizões correspondentes.

Mas antes de estender a explicação sobre o tipo de conjunturas e atores que serão estudados, apresento a seguir os conceitos e proposições que orientam os caminhos analíticos em relação a caracterização de um sistema político internacional marcado por assimetrias, a discussão sobre o conceito de poder político e sobre o peso da política doméstica na construção de espaços para divergências possíveis frente aos fortes.

1.1. As assimetrias no sistema internacional

Uma das dimensões que caracterizam o sistema político internacional aponta para a existência de estados ou comunidades político-territoriais dotadas de recursos econômicos, militares, populacionais, energéticos e tecnológicos passíveis de serem transformados em recursos de poder a disposição de seus governantes. Esses recursos

ou capacidades potenciais estão desigualmente distribuídos entre os estados que compõem o sistema, configurando assim uma trama de assimetrias. Traços essenciais dessa dimensão encontram-se amplamente desenvolvidos nos estudos de tradição realista nas relações internacionais, os quais destacam a importância do peso diferenciado entre as capacidades de uns e outros atores para entender a arquitetura dos arranjos formais e informais que regulam o sistema.

Estudiosos das relações internacionais dessa tradição compartilham a crítica as abordagens legalistas e idealizadas do sistema internacional por negligenciarem o peso dos desequilíbrios de poder como determinantes de estabilidade e conflito entre estados. Os realistas focam sua atenção nos estados como unidades básicas de um sistema permeado de anseios competitivos em um ambiente de autoridade superior capaz de tornar efetivo o cumprimento da legislação internacional (KEOHANE, 1986)

Hans J. Morgenthau (1948) deu destaque à luta pelo poder que estaria por trás das decisões dos homens de estado, independentemente se os objetivos declarados apontassem ideias de justiça, democracia, paz, etc., e a noção de que os estados têm interesses e que seus respectivos governos agem racionalmente, calculando custos e benefícios de todas as alternativas disponíveis para maximizar sua utilidade em função de preferências ordenadas e consistentes. Uma dinâmica de equilíbrio de poder seria resultado natural desse comportamento racional, pois outros estados estariam sempre atentos às ameaças que para sua segurança pudesse representar o aumento nas capacidades materiais e ofensivas de seus pares.

Kenneth Waltz (1979) foi explícito quanto ao seu interesse por entender as grandes tendências dos sistemas internacionais e afirmou que para isso era necessário prestar mais atenção às unidades desse sistema com a maior capacidade relativa para determinar os campos de ação das outras unidades e de si mesmos. As teorias que servem para explicar sistemas autônomos, afirma Waltz, precisam ser escritas em termos das principais unidades desse sistema, sendo inaceitável qualquer tentativa de derivar uma teoria da política internacional a partir atores menores. Padrões gerais de comportamento de atores maiores e menores podem ser derivados da posição relativa que cada um deles ocupa no sistema de acordo com suas capacidades relativas. Os casos de afastamento desses padrões seriam menos relevantes para uma teoria sistêmica (WALTZ, 1979).

Robert Gilpin (1981) acrescenta que os objetivos e as formas iniciais adotadas por qualquer instituição social e política refletem os interesses dos membros mais

poderosos da comunidade que adere a esse arranjo. Qualquer modificação nesses interesses ou no poder relativo dos membros individuais dessa comunidade pode levar a tentativas de mudança na natureza dessas instituições e de seus objetivos. Donde se conclui que nenhum arranjo ou equilíbrio entre poderes é estático.

As contribuições de Stephen D. Krasner (1999) também desafiam noções amplamente aceitas sobre a política internacional que terminam por ocultar desigualdades reais nas interações entre as unidades do sistema internacional. Ele afirma que o sistema jurídico internacional se caracteriza por ser uma *hipocrisia organizada*, ao reconhecer formalmente o princípio de soberania dos estados ao mesmo tempo em que ninguém é capaz de impedir as violações frequentes a esse princípio. Muitos analistas assumem como fato incontestável que todos os estados que fazem parte do sistema político internacional ostentam os atributos da soberania: território, reconhecimento internacional, autonomia e controle. Entretanto, apesar do ordenamento jurídico reforçar essa noção, são poucos os estados que realmente possuem todos esses atributos ao mesmo tempo. Para a grande maioria deles, tem sido frequente a violação por entidades externas de suas estruturas domésticas de autoridade, seja mediante a coerção e imposição unilateral ou mediante contratos e convenções. Existe, portanto, um descompasso entre o reconhecimento jurídico de autoridades territoriais autônomas e uma prática normalizada de violações a esse princípio. Esse descompasso ocorre pela ausência de uma estrutura de autoridade internacional, pelas assimetrias de poder entre os estados e a diversidade de normas que adotam os governantes e seus governados (KRASNER, 1999).

Lloyd Gruber (2000), ao analisar os mecanismos internacionais de cooperação, aponta que os mais fortes do sistema internacional tem a sua disposição um recurso de poder em que não precisam coagir diretamente. Trata-se do poder de retirar do quadro de opções da parte fraca um determinado status quo preferido por ela. Esse procedimento está na base de acordos e instituições que são comumente apresentados como esquemas voluntários de cooperação. Ali, estados mais fracos do sistema internacional são levados a cooperar “voluntariamente”, pois o custo de não cooperar é maior para os fracos do que para os fortes. Eles se tornam assim perdedores netos dos esquemas de cooperação, mas se envolvem neles porque sabem que os fortes agem sozinhos sem ter preocupações sobre a posição em que os fracos ficam.

Essa situação ocorre com maior frequência em contextos em que existe uma dependência estrutural de um estado menor em relação a outro mais forte. Nesse

sentido, Sidney Weintraub (2010) chama a atenção para o fato de que assimetria não é igual à dependência. Assimetria diz respeito às desiguais capacidades de um estado quando comparadas as do outro, como acontece hoje com os EUA em relação a qualquer outro país se consideradas as capacidades relativas em matéria militar, econômica e tecnológica. Entretanto, uma relação de dependência implica que parte dos fluxos vitais de um país depende em boa medida da relação que tem com outro.

A construção do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), assinado por Estados Unidos, Canadá e México, é um dos casos dos que Gruber lança mão para expor o potencial explicativo de sua teoria. Em 1988, ao assinarem os EUA e o Canadá um tratado bilateral de livre comércio, modificaram o *status quo* das preferências comerciais na região e o México teria visto ameaçada a entrada de suas exportações para o mercado estadunidense e suas chances de atrair investimento estrangeiro. Foi então que os governantes mexicanos, sem opção de preservar o status quo prévio a 1988, pediram para negociar um tratado equivalente. Esse passo, no entanto, implicava fazer grandes concessões para a abertura do mercado interno mexicano a exportações estadunidenses e a limitação das margens de manobra sobre questões regulatórias e de desenho de política econômica. Na concepção de Gruber, o governo mexicano se viu assim compelido a aderir a aderir a um arranjo que não só não lhe era favorável como o deixava pior que antes. Mas a situação criada pelo acordo prévio entre EUA - Canadá fazia com que fosse melhor opção fazer um tratado similar do que não fazê-lo.

A teoria de Gruber ilumina um recurso de poder que passa frequentemente desapercebido e que agrega um aspecto relevante sobre a dinâmica das assimetrias no sistema internacional e em particular da dinâmica das assimetrias nos vínculos econômicos. Entretanto, o estudo de caso sobre o processo do TLCAN dá insuficiente reconhecimento ao fato de que o projeto político-econômico dos governantes mexicanos do momento era compatível com a construção de regimes internacionais de livre comércio. Assim, o TLCAN, mesmo que não estivesse nos planos iniciais de Salinas, era coerente com o amplo programa de reformas pró-mercado até então implementado (ver capítulo 4). Por isso não foi visto, como corresponderia na teoria de Gruber, como a melhor entre opções ruins. Fosse outra a orientação ideológica e as preferências de política econômica dos governantes mexicanos no momento, a noção de que o México se viu constrangido a procurar o tratado após a remoção do status quo prévio teria mais

força.[3] Vista a convergência das reformas internas que o governo Salinas implementou com as preferências de Washington a favor de uma estrutura regional de livre comércio, o caso do TLCAN não pode ser considerado nesta análise como um caso de sobreposição das preferências do forte sobre as do fraco.[4]

Um dos elementos das abordagens de tradição realista que dificultam a identificação desse aspecto é que assumem que os estados são atores unitários que perseguem racionalmente seus objetivos de política internacional.[5] Nesta pesquisa sobre a construção de margens de manobra para divergir das grandes potências, considero a política externa e a definição dos interesses nacionais como mais um motivo de disputas que abre espaços para a contraposição de visões e projetos defendidos por grupos antagônicos. Os estados e países, sejam fortes ou fracos, portanto, não tem preferências por si mesmos. Os que têm preferências são os encarregados da condução da política externa, seus colaboradores mais próximos e seus aliados e adversários nas distintas esferas da arena política. Dependendo do assunto, essas preferências podem ser convergentes ou altamente conflituosas. Em ocasiões, precisamente os assuntos da agenda de uma relação bilateral assimétrica são os que podem propiciar as disputas de maior intensidade entre atores de uma mesma nação.

Inscreve-se esta pesquisa na linha dos estudos que procuram saber por que comportamentos específicos dentro de Estados de posição relativamente similar do ponto de vista sistêmico produzem resultados distintos aos esperados por previsões baseadas apenas em variáveis estruturais. Atendendo a clara diferenciação que fizeram autores como David Singer (1961) e Kenneth Waltz (1979), o nível de análise aqui privilegiado são os Estados como unidades do sistema e não o sistema como um todo.

Uma teoria sistêmica, afirma Waltz (1979, p. 171), explica por que unidades diferentes agem de forma similar e, apesar das variações entre elas, produzem resultados que atendem a um determinado margem de expectativas. A presente investigação, que não tem seu foco em problemas de pesquisa sistêmicos, procura saber precisamente como é que variações dentro das unidades desse sistema se configuram

---

[3] Gruber (2000, p. 128) é claro ao ressaltar o caráter voluntário da busca de Salinas por um acordo comercial com os EUA, mas a ressalva derivada de sua teoria aponta que houve constrangimentos que enquadraram essa decisão voluntária: "...Salinas's 1990 decision to seek a free trade agreement was made freely - the product of voluntary, *albeit constrained*, choice rather than of 'bullying' by the United States or (least of all) Canada.". (O grifo é meu).

[4] Nesta tese, considerarei a conjuntura da construção do TLCAN como um caso em contrário, isto é, de alinhamento ou convergência dos governantes da parte fraca aos interesses do forte.

[5] Não é esse o caso de Gruber (2000, p. 259), que reconhece explícitamente a necessidade de abandonar a noção de estado unitário própria do "realismo waltziano" para entender como funcionam os esquemas contemporâneos da cooperação internacional.

para produzir resultados distintos aos esperados se levados em consideração apenas fatores sistêmicos. Como o próprio Waltz reconhece em seguida, as teorias cujo nível de análise são os estados como unidade do sistema e não o sistema como um todo, tentam explicar por que diferentes tipos de unidade se comportam distintamente apesar de sua posição similar na estrutura do sistema.

1.2. Um conceito relacional do poder

Uma noção central para o argumento desta pesquisa aponta para a necessidade de distinguir entre recursos passíveis de serem usados no intuito de influir nas relações internacionais e a influência efetivamente exercida. A diferença entre capacidades à disposição dos governantes e a tradução dessas capacidades em influência real. A divisão do sistema internacional entre superpotências, potências médias e países pequenos considera a posse de uma série de atributos, principalmente de ordem militar e econômico, que os Estados mantêm em maior ou menor medida.[6] A ideia de assimetria aqui utilizada compartilha esse pressuposto. Efetivamente, esses recursos de poder estão na base da configuração de uma dinâmica de desigualdades sistêmicas gerais e de longo prazo. Entretanto, ao passar do plano sistêmico ao plano dos contextos e conjunturas concretas em que operam as relações entre os atores do sistema, o marco de referência baseado apenas em recursos de poder quantificáveis pode conduzir a previsões incorretas sobre o resultado das interações entre as "superpotências" e o resto. A lógica desse marco de referência indica uma conformação constante das preferências dos fracos a um campo de possibilidades permitido pelos grandes poderes, ainda mais em caso de divergência bilateral explícita.

O problema dessa abordagem é que desconsidera outros elementos que intervêm nesse processo relacional e que em muitos casos diminuem ou relativizam o peso específico dos atributos tradicionais de poder. Condições que operam em nível do próprio sistema, mas também em nível da política doméstica dos países em questão, tornam o mecanismo causal das relações assimétricas bem mais complexo. A posse e acumulação de armamento e recursos econômicos não se traduzem de forma automática

---

[6] Kenneth Waltz e Robert Gilpin, por citar dois dos mais influentes teóricos da tradição realista, concentram sua definição de poder na posse de maiores ou menores capacidades em torno de determinados atributos: tamanho da população, território, dotação de recursos, economia forte, capacidades militares (WALTZ, 1979, p. 131); ou então, capacidades militares, econômicas e tecnológicas (GILPIN, 1981, p. 13).

em influência. Ocupar um lugar no topo da hierarquia dos poderes globais garante um potencial significativo para influir nos mais diversos assuntos da agenda global, mas para essa influência se tornar efetiva será preciso entrar em relação com outros atores do sistema e o resultado dependerá dos múltiplos fatores que intervêm no curso dessa relação. É preciso então levar em consideração as consequências políticas da ação de todas as partes envolvidas na relação.

A esse respeito, David Singer (1963) observou que, apesar de existirem no sistema internacional nações com maior poder relativo do que outras, tentativas de influência nunca operam de forma unilateral, pois as relações de poder implicam um jogo de efeitos recíprocos. Assim, a partir do momento em que um ator tenta exercer alguma influência sobre outro, esse outro já exerce algum tipo de impacto no comportamento do primeiro. A influência, portanto, só poderá se tornar efetiva após enfrentar o impacto das preferências dos potenciais influidos, incluindo ai possíveis resistências e estratégias de contra-influência.

David A. Baldwin (1979), em sua revisão sobre o conceito de poder nas relações internacionais, chama a atenção para a importância de considerar o contexto e o assunto específico em que uma tentativa de influência ocorre.[7] O poder, portanto, não é fungível, e sua avaliação depende do contexto das relações específicas em que opera. Para esse autor, a tentativa de enxergar o poder em função apenas da posse de determinados elementos mensuráveis (riqueza, armamento, etc.) leva a distorções na análise, pois a posse desse tipo de atributos pode alavancar influência efetiva em algumas situações, mas em outras não. O uso da força, por exemplo, é sem dúvida muito eficaz em alguns cenários, mas em outros pode ser até contraprodutivo.[8]

Baldwin então advoga por uma análise das relações de poder a partir da identificação de situações específicas e seus contextos, tendo por base uma concepção multidimensional e relacional do poder. Multidimensional porque ele depende de vários fatores, dentre os quais a capacidade de os atores se servirem de recursos mensuráveis é

---

[7] Baldwin (1979) identifica como as principais fontes dessa concepção relacional e contextual do poder estudos e proposições teóricas de autores como Harold Lasswell e Abraham Kaplan; Harold Sprout e Margaret Sprout; e Robert Dahl.

[8] Sobre os efeitos contraprodutivos de pautar um projeto de hegemonia global no uso de métodos coercitivos e unilaterais, Giulio Gallarotti (2010), aponta que a expansão sem limites dos atributos de poder por parte de nações-império pode conduzir a resultados contraprodutivos que acabam eventualmente destruindo a própria supremacia numa dinâmica que pode ser identificada como a maldição do poder (*power curse*). Quanto mais poderoso é um império, maiores às chances de cair nessa maldição, pois o acúmulo de capacidades desde uma posição hegemônica pode alimentar a ilusão de que o uso sempre ostensivo e incremental de suas competências superiores é sempre a melhor opção para se manter poderoso. A análise de Gallarotti também parte da necessidade de entender o poder mais como a capacidade de se adaptar a sistemas complexos do que como a relação linear entre acumulação de capacidades materiais e a capacidade efetiva de influir nas relações internacionais.

apenas uma. Relacional porque assume que o poder, potencial ou efetivo, é inerente, não a um ator tido como “forte”, e sim à relação que atores fortes estabelecem com os fracos, incluído seu sistema de valores, percepções e predisposições (BALDWIN, 1979, p. 171).

Assim, o aparente paradoxo de os “fracos” conseguirem sustentar preferências divergentes em relação aos “fortes” precisa ser avaliado em função dessas múltiplas dimensões que intervêm nas relações de poder. O parâmetro estrutural da assimetria está dado pela posse de capacidades desiguais nos âmbitos militar e econômico, mas dentro desse marco existem elementos que abrem interstícios para a afirmação dos interesses de atores com dotações inferiores nesse nível de capacidades.

Dentre esses elementos ou variáveis, esta pesquisa centra sua atenção na configuração de coalizões na arena política doméstica do país fraco e na capacidade dos condutores da política externa para garantir apoio de um leque amplo e heterogêneo de atores políticos relevantes. Porém, essa delimitação não acontece sem o reconhecimento devido à intervenção de dimensões que ultrapassam a arena política interna, como são: a natureza contratual da ordem hierárquica contemporânea, que envolve acordos formais, implícitos, completos e incompletos entre atores fracos e fortes sempre passíveis de disputa e questionamento; a dinâmica da resistência e rejeição ao domínio que pode aparecer em toda relação assimétrica; e o jogo de coalizões e disputas que também ocorre em torno da política externa do país forte. Na seção a seguir apresento uma breve discussão em torno dessas dimensões.

Sistema de hierarquias contratuais

Contribuição notável para o estudo das formas específicas que adotam os relacionamentos entre estados fortes e fracos no sistema internacional encontra-se nas obras de David A. Lake (2009) sobre as dinâmicas da hierarquia nas relações internacionais e de Alexander Cooley e Hendrik Spruyt (2009) sobre as transferências parciais de soberania de uns estados a favor de outros através de uma lógica de contratos que podem ser completos e incompletos. Sem abandonar a preocupação por explicar o mundo em um nível de análise sistêmico, esses autores acrescentam proposições que dão conta dos processos concretos em que atores fortes conseguem exercer autoridade sobre os fracos em determinados âmbitos. Eles admitem, como Singer (1963), que o exercício dessa autoridade é um fenômeno de efeitos recíprocos no qual operam convenções bilaterais implícitas e explícitas que não podem ser unilaterais

e que são em si mesmas passíveis de questionamento e disputa.

Os estudos de relações internacionais tradicionalmente lançam mão de indicadores como gasto militar, PIB, população, capacidade industrial, crescimento econômico, material militar disponível e outros para significar a capacidade de um Estado se impor sobre outro e, portanto, desenhar o quadro da hierarquia de poder global. No entanto, essas medidas são de pouca utilidade quando se trata de observar hierarquias baseadas no conceito de autoridade relacional proposto por Lake (2009). Ao observar, mediante os indicadores propostos, os graus de hierarquia que os EUA mantêm em relação a vários países entre 1950 – 2000, Lake mostra que há países pequenos que efetivamente têm altos índices de subordinação, enquanto outros, também pequenos, não são subordinados aos EUA em praticamente nada. Esses países se encontram principalmente na África e na Ásia Central e do Sul. Da mesma forma, há países considerados potências, como Alemanha, que apresentam índices de subordinação relevantes no eixo da segurança. Trata-se, portanto, de um sistema de hierarquias de intensidade variável em que estados cedem soberania de forma parcial em âmbitos específicos.

Uma vez que perdeu legitimidade e viabilidade política o colonialismo clássico, estabeleceu-se uma ordem mundial baseada em princípios de igualdade jurídica entre Estados, mas que não impede a subsistência de relações hierárquicas que nos fatos desenham uma situação distinta da formalmente aceita. Nesse sentido, Stephen Krasner (1999), a cuja obra me referi anteriormente, já fazia menção a esse tipo de contradições. Mas Lake acrescenta que a ordem contemporânea de hierarquias de intensidades variáveis pode aparecer como sendo mais atrativa que o estilo colonial do passado:

> "To gain the same degree of hierarchy as in the past, dominant states can in principle offer potential subordinates a more attractive social contract, including both a more secure and equitable political order […] Norms of human equality and principles of juridical sovereignty may serve to limit the extent of hierarchy, but these same factors may have the effect of making more limited forms even more attractive than in the past" (LAKE, 2009, p. 40).

As modalidades para a realização de uma relação hierarquizante conduzem a um terreno de disputa constante sobre os alcances da proteção que o dominante oferece ao subordinado, sobre os grupos e propriedades que terão privilégios e sobre as áreas em que serão exigidas restrições à soberania nacional. Embora a

autoridade esteja fundada em uma espécie de contrato social que supõe uma troca entre dominantes e subordinados, essa dinâmica não é igualmente benéfica para ambas as partes. Não é infrequente, portanto, que a parte forte queira extrapolar suas vantagens e a parte fraca tente ampliar suas margens de autonomia. De qualquer maneira, para que a dinâmica da autoridade exista, não é necessário que o contrato subjacente à autoridade produza ganhos na medida ótima para qualquer uma das duas partes envolvidas. A parte dominante sempre terá capacidade de subverter as regras da autoridade para maximizar seus benefícios, mas é de seu interesse que isso não ocorra para não minar a legitimidade do exercício da autoridade e, em última instância, esvaziar o interesse do subordinado em se manter obediente. Pois, nesse caso, já não haveria mais razão para aceitar a hierarquia e pode inclusive ser preferível voltar a uma lógica anárquica mediante a adoção de estratégias de equilíbrio de poder e resistência aberta.

Cooley e Spruyt (2009) também reconhecem que as dinâmicas contemporâneas de cessão parcial de soberania e a consequente manutenção de uma lógica hierárquica se estabelecem com maior força a partir do colapso do sistema colonial de ocupação territorial e subordinação absoluta. Ou seja, quando formas de colonização direta e explícita se tornam custosas demais, as antigas potências coloniais tiveram a opção de construir, em acordo com a parte fraca, um novo arranjo que reconhece soberanias formais ao mesmo tempo em que obtém a cessão de parcelas soberanas sobre bens específicos do interesse do estado forte. É claro que nesta abordagem a soberania não é entendida em termos absolutos:

> "…sovereignty is rarely absolute. Rather, sovereignty consist of a bundle of rights and obligations that are dynamically exchanged and transferred between states […] forms of hybrid sovereign relations represent mixed forms of organizational governance that are neither purely anarchical nor hierarchical" (COOLEY; SPRUYT, 2009, p. 4).

De acordo com esses autores, os contratos que estabelecem a transferência de soberania podem ser exclusivos e completos ou híbridos e incompletos. Nos deste último tipo, as formas de lidar com certas contingências são pouco especificadas ou são diferidas para futuras negociações. Isto aumenta as chances do contrato ser aceito e permite que omissões e assimetrias sejam corrigidas ao longo de um permanente processo de negociação entre os atores. Eles surgem por razões de procedimento

(incertezas, custos da negociação e problemas de implementação) ou por razões estratégicas (quando uma das partes acha que pode obter vantagens numa fase futura da negociação).

Perguntas relevantes que se derivam dessa teoria para uma pesquisa sobre a política externa dos estados menos fortes no contexto de uma relação bilateral assimétrica são: Até que ponto os membros da comunidade política afetada por essas relações contratuais aceitam as consequências do contrato? Quais os custos políticos internos que esses contratos trazem? Cooley e Spruyt (2009) afirmam que, em caso de renegociação de um contrato incompleto, o possuidor de direitos residuais de controle é quem tem maior poder de barganha para renovar os termos do contrato sobre a apropriação de novos benefícios e autoridade soberana. Ter os direitos residuais de controle significa ter o direito de decidir em última instância sobre o uso dos bens que são objeto do contrato, independentemente das preferências de quem possa possuir os direitos temporários de uso sobre eles. É o caso da exploração de recursos naturais e do estabelecimento de bases militares, cujos direitos residuais de controle estão no poder dos Estados formalmente soberanos.

A disputa em torno do artigo 27 da constituição mexicana de 1917 é um exemplo claro da barganha iniciada pela parte possuidora dos direitos residuais de controle. Ao reivindicar os direitos de propriedade sobre os recursos do subsolo e outorgar à nação mexicana a posse em ultima instancia desses recursos, a elite governante no México daquela época estava modificando os termos do contrato mediante o qual o expresidente Porfirio Díaz havia cedido soberania a companhias estrangeiras sobre os recursos do subsolo. Isso iniciou um conflito aberto com as companhias estrangeiras e com os governos que eventualmente as protegiam e que só se resolveu completamente em 1941, quando foram acertados os termos da compensação que seria dada pela expropriação dos bens dessas empresas em uma conjuntura que será analisada no capítulo 2.

As dinâmicas da política doméstica como fator interveniente no tipo de arranjos que se estabelecem entre os estados no contexto da ordem hierárquica e assimétrica não é tratada a detalhe por esses autores, mas eles reconhecem a importância dessa dimensão. As decisões das elites políticas de transferir ou não parcelas da soberania do Estado, afirmam Cooley e Spruyt (2009), podem ser afetadas ou influídas por diversos fatores: opinião pública, nacionalismos, cálculos geoestratégicos, processos eleitorais, rivalidades intra-elite, divisões institucionais dentro do próprio governo, o temor das

externalidades sistêmicas e preocupações sobre os ganhos relativos. É o terreno das preferências políticas dos atores internos.

Por seu lado, Lake (2009) aponta que as formas concretas da hierarquia internacional podem ter implicações distributivas não só entre Estados dominantes e subordinados, mas também dentro do âmbito destes últimos. Atores concretos dentro dos Estados subordinados estabelecem o elo entre o Estado dominante e a coletividade de subordinados, possibilitando assim a implementação da dinâmica hierárquica. Esses seriam, portanto, intermediários que agem em tanto classes ou segmentos bem definidos dentro daquela comunidade política. Lake destaca a importância de encaminhar esforços teóricos sobre os intermediários ou sobre a intermediação e que, para tanto, é essencial o estudo da política doméstica nesses estados.

Domar o dominador: as artes da resistência

Por outro lado, ordens assimétricas e desiguais geram resistências. Em se tratando da relação entre estados, a aceitação pacífica de determinadas imposições do lado mais forte por parte da elite governante da parte fraca pode não ser uma atitude estável por muito tempo. Dentro dos estados podem existir forças que anseiam a revisão de uma determinada ordem bilateral. Uma eventual modificação no poder relativo das forças sociais dentro do estado mais fraco poderia elevar as demandas pela modificação dos termos da relação em algum âmbito. Nesses casos, o lado forte dispõe de vantagens relativas importantes em caso de confrontação aberta, mas nem sempre esse será o cenário mais conveniente. E mesmo que esse seja o caminho adotado, a guerra assimétrica nem sempre garante a vitória dos mais fortes.[9]

Diferentes modalidades de resistência podem surgir em interações de domínio-subordinação no contexto das relações internacionais ou em outros contextos. Muitas vezes, a parte fraca em estruturas de opressão desenvolve mecanismos de resistência, embora ela aceite em público todas as exigências comportamentais da submissão. James C. Scott (1992) estudou sujeitos em situação opressiva que apresentavam atitudes submissas diante dos amos, mas quando esses oprimidos estiveram fora do âmbito em

[9] Ivan Arregín-Toft (2001) em um estudo sobre guerras assimétricas mostra que entre 1950 e 1998 o resultado de 55% desse tipo de confrontações armadas favoreceu o lado mais fraco. Ele explica o sucesso inesperado dos menos fortes pelo tipo de interações estratégicas que dominou o conflito: quando os atores fortes atacam com métodos diretos convencionais e os fracos se defendem com métodos indiretos, como a guerra de guerrilhas, os fracos têm mais chances de vencer. A elevação dos custos desse tipo de guerra para a parte mais forte devido à tendência a duração maior do conflito está entre as razões do autor para explicar esse resultado.

que a dominação se exerce de forma explícita, a atitude deles era outra. São formas encobertas de resistência que talvez não sejam no curto prazo muito eficazes para modificar a condição opressiva, mas que dão conta da possibilidade sempre latente de se desenvolver uma atitude de resistência em situações de desigualdade. Da maior ou menor significação política dessas atitudes entre os atores relevantes de qualquer comunidade estatal-nacional dependerá a emergência de uma crise bilateral conjuntural como as que são objeto deste estudo.

Existem varias formas pelas quais um poder hegemônico pode ver contestada sua condição, como de fato ocorre com os Estados Unidos, cuja primazia no sistema internacional vem sendo contestada de forma diversa por outros estados. Stephen Walt (2005) identificou cinco formas em que atores menores do sistema se enfrentam ao poder dos EUA: 1) adotando estratégias de equilíbrio de poder que podem ser feitas mediante alianças anti-estadunidenses, investindo no desenvolvimento de capacidades convencionais de guerra, apoio ao terrorismo ou aquisição de equipamento militar; 2) obstaculizando ou adiando estrategicamente a cooperação em temas de interesse para os EUA; 3) contestando ações e interesses dos EUA lançando mão de instrumentos jurídicos internacionais; 4) ameaçando tomar ações prejudiciais para o interesse dos EUA caso o fraco tenha realmente a capacidade para isso em algum âmbito e 5) fazendo propaganda negativa acusando os EUA de amoralidade na sua política externa.[10]

Para o âmbito latino-americano, Roberto Russell e Gabriel Tokatlian (2008), construíram uma leitura das opções estratégicas dos países da região num contexto de preeminência estadunidense no sistema internacional. Tais opções seriam: a colaboração seletiva, estabelecendo laços de cooperação com Wasghington em temas de alta sensibilidade mútua; a contenção limitada, criando espaços regionais autônomos para reduzir ingerências e construir barganhas coletivas frente aos EUA; e o multilateralismo vinculante, mediante à adesão às instituições do sistema global para constranger os EUA a cumprir com as normas e regras dos regimes internacionais existentes.

---

[10] Outras estratégias mais cooperativas que excluem a confrontação também podem ser usadas por atores menores para obter vantagens dos EUA. Walt (2005) identifica quatro: 1) os governos se alinham com os EUA para evitar serem submetidos com métodos de coerção direta; 2) governos que se aliam aos EUA para ganhar proteção diante a ameaças regionais; 3) líderes que tentam estabelecer fortes laços pessoais com personalidades chave da política estadunidenses para obter influência adicional e 4) tentativas de intervir diretamente no sistema político estadunidense mediante lobistas, como fazem de forma notável as comunidades judaica, armênia e indiana.

Instituições precisam de legitimidade e consentimento

Os estudos sobre a construção de instituições que precisam da participação e o compromisso de um conjunto de atores com recursos muito desiguais de poder também encontram que há incentivos importantes para o forte se autolimitar no uso de suas capacidades materiais superiores para impor suas preferências, pois dessa forma pode colher no longo prazo os benefícios de uma ordem estável. É nessa ótica que John Ikenberry (1998) vê a conjuntura que se abriu após o fim da segunda guerra mundial, quando os EUA se entregaram à tarefa de construir uma ordem internacional duradoura, estável e ao mesmo tempo favorável a seus interesses.

Os EUA tiveram que se comprometer com mecanismos para limitar seu próprio poder e tranqüilizar assim o medo a dominação entre os atores do hemisfério ocidental. Essa ordem cooperativa foi construída em torno de um entendimento básico: o estado hegemônico compromete os outros estados com uma determinada ordem e, em troca, ele se autolimita no exercício de suas capacidades coercitivas. Assim, os estados mais fracos não temem a dominação e o forte não precisa usar as bases materiais de seu poder para fazer efetiva a ordem e o consentimento dos outros.

Por isso que a afirmação de preferências específicas do ator mais fraco pode chegar a ser aceitável para o mais forte na medida em que se trata de assuntos não prioritários para ele e terminam por contribuir para que o fraco aceite a ordem nos termos mais gerais. Isso também é possível porque a intensidade das preferências costuma ser distintas entre atores fracos e fortes. Dependendo do assunto, preferências muito intensas da parte fraca podem não sê-lo tanto para o lado forte, pudendo então fazer concessões apesar de sua divergência inicial, em troca talvez do consentimento do fraco em outras áreas que seriam sim muito mais relevantes para os interesses globais do ator forte.

1.3. O peso da política doméstica

Uma abordagem que considera de forma significativa o peso da arena doméstica na determinação dos resultados na esfera diplomática é a teoria do jogo em dois níveis de Robert D. Putman (1988). Ele concebe o plano doméstico e o internacional como níveis interligados em que os movimentos e a correlação de forças em um plano podem influir politicamente no outro. Assim, em determinados contextos de negociação, um

governante pode aumentar seu poder de barganha mostrando a necessidade de apresentar na arena interna um acordo palatável para um conjunto de forças domésticas relevantes e com capacidades relativas de veto. O espaço para um acordo possível, ou *win set* nos termos de Putman, é composto pelas possibilidades de arranjo entre negociadores internacionais e pelas possibilidades de um arranjo ao mesmo tempo aceitável para um conjunto de atores que, em nível doméstico, são necessários para ratificar o acordo.

Uma série de pressupostos básicos da teoria de Putman são comuns a esta pesquisa: o reconhecimento de que há disputas na arena política doméstica sobre a definição do "interesse nacional" e que, portanto, os Estados não são atores unitários; a noção de que a configuração das preferências e coalizões internas influem no resultado de negociações internacionais; a idéia de que temas diferentes tem conseqüências distintas sobre a intensidade das preferências e a formação de clivagens e a de que é possível que existam interesses divergentes entre o chefe do Executivo e os grupos em nome dos quais ele negocia.

Entretanto, Putman se concentra em analisar interações em que os atores envolvidos sentam à mesa de negociação porque tem um interesse prévio em atingir um acordo. Eles, e os atores que intervêm na política doméstica, podem ter visões distintas do que é um acordo ótimo, mas o ponto de partida em comum é a procura de um entendimento. Não é esse o caso do principal objeto de estudo desta tese. O interesse aqui está nas situações de divergência, conjunturas em que o ponto de partida é o desacordo intenso em relação a algum tema da agenda bilateral. Nestes casos, o resultado ótimo para cada uma das partes é a manutenção de suas preferências iniciais ao menor custo possível e, dadas as condições de assimetria estrutural, um dos possíveis movimentos no jogo é a integração do ator forte como parte interessada e atuante na arena doméstica da parte fraca.

Outros estudos sobre a política externa dos grandes atores estatais do sistema internacional contemporâneo também deram um peso relativo importante a variáveis da política doméstica desses estados.

Fareed Zakaria (1998) analisa a relativa inação externa dos EUA entre 1865 e 1896, período em que o potencial econômico desse país já lhe permitia exibir uma política exterior muito mais ativa na promoção dos interesses expansionistas promovidos por figuras relevantes da elite governante. Esse autor explica que a política externa dos EUA nessa época se sustentou numa estrutura estatal fraca, descentralizada,

difusa e pouco coesa. Foi só com o fortalecimento do Executivo em detrimento do Congresso (instância capturada em boa medida por interesses regionais dos representantes estaduais) no final do século XIX e o fortalecimento das capacidades estatais que a implementação dos interesses expansionistas dos EUA se tornou efetiva.

Zakaria afirma que as nações tentam expandir seus interesses políticos na medida em que seus principais tomadores de decisão percebem um incremento relativo do poder estatal, argumento que reivindica o papel das dinâmicas estatais como elemento explicativo da política externa. Poder estatal é uma das variáveis principais de Zakaria (1998) para explicar a dinâmica do expansionismo em contraposição à variável *poder nacional* da abordagem realista, centrada nos recursos materiais de poder disponíveis. A política externa é feita não pela nação ou o país como um todo e sim por um governo específico. Assim, o poder estatal é definido como aquela parcela do poder nacional que o governo pode realmente usar para seus propósitos. O uso de esse poder reflete o tamanho de suas margens de manobra. Torna-se necessário, portanto, estudar as conexões entre política externa e a estrutura dos poderes estatais, a qual se desdobra através de eixos como a dimensão dos seus objetivos, os atores relevantes que influem na definição desses objetivos e a coerência do aparato decisório (burocracia leal e eficaz, estabilidade, capacidade de arrecadação, nível de centralização do poder decisório, etc).

Com foco também nas variáveis de política interna para explicar comportamentos de política externa, Randall L. Schweller (2004) analisou as razões pelas quais há governos que deixam de tomar decisões para equilibrar o poder de atores externos que se tornaram ameaças importantes para sua segurança. Ele conclui que a probabilidade de um Estado tomar medidas para enfrentar ameaças externas depende das preferências das elites políticas e os grupos sociais politicamente relevantes. A negligência nesse aspecto pode aparecer por dois motivos: 1) as preferências dos atores, orientadas por interesses internos, não criam incentivos para a adoção de uma estratégia de equilíbrio de poder; 2) os riscos domésticos potenciais de adotar uma estratégia desse tipo são altos demais. O primeiro dos motivos refere-se às preferências dos atores; o segundo, à habilidade dos mesmos para vencer desafios materiais e políticos para avançar suas preferências.

Ele acrescenta quatro variáveis chave sobre a configuração de forças internas que influem na política externa: 1) o nível de acordo ou desacordo entre as elites políticas sobre a existência de uma ameaça externa; 2) a possibilidade de os governantes

perderem seus cargos como consequência da decisão de responder a ameaças; 3) existência de setores sociais relevantes resistindo aos esforços de mobilização militar e 4) existência de divisões profundas entre as elites de poder por motivos ideológicos, culturais, religiosos, interesses burocráticos, facções partidárias, interesses regionais, setoriais, pertencimento étnico, classes sociais, etc. No esquema de Schweller, combinações específicas entre essas quatro variáveis dão conta de comportamentos coerentes ou negligentes de equilíbrio de poder. Os casos em que ele testa sua teoria são os da França e da Grã Bretanha antes da segunda guerra mundial, quando não foram tomadas ações contundentes de equilíbrio de poder diante às ameaças da Alemanha nazi.

Porém, tanto Schweller como Zakaria,[11] estudaram apenas a política externa de países considerados fortes do ponto de vista sistêmico, o que não contradiz a afirmação de muitos autores da tradição realista no sentido de que a valorização das variáveis de política interna é relevante apenas para os países fortes. Essa concepção pode levar a pensar que, para o caso dos estados de menor poder relativo, essa variável praticamente não teria peso na definição de suas escolhas de política externa, as quais podem ser derivadas de considerações de tipo sistêmico. Neste estudo mostrarei que as variáveis domésticas são também relevantes para os países de menor escalão nas hierarquias sistêmicas.[12]

A disputa interna pela política externa

O campo político se encontra atravessado por forças que, seguindo a metáfora de Enrique Dussel (2009, p. 93), está cheio de relações que o estruturam como em um campo minado ou como em uma rede com inúmeros nodos que se cruzam e asseguram reciprocamente. Como aponta Maria Regina Soares de Lima (2000), existem componentes na política externa que geram conflito interno e inserem suas temáticas no âmbito da competição política. Por isso, quando afirmo que a política externa passa também pela arena política doméstica, proponho que ela seja entendida como parte de

[11] Na leitura de Gideon Rose (1998) esses autores foram reconhecidos dentro da corrente do realismo clássico nos estudos de política externa porque, ao mesmo tempo em que pressupõem uma importância central a fatores sistêmicos como parâmetro da ação externa dos Estados, afirmam que variáveis intervenientes ligadas ao contexto interno dos governantes que efetivamente tomam as decisões são fundamentais para explicar as variações concretas da política externa de distintos estados.

[12] Miriam Elman (1995), ao estudar a política externa de estados pequenos, mostra que as variáveis domésticas são também relevantes para os países que não necessariamente são dominantes no sistema. Para ela, a natureza do regime político e suas instituições acabam sendo determinantes do perfil da política externa dos estados.

um espaço de disputas e contraposição de projetos entre atores que tendem a um comportamento estratégico que resulta em alianças e antagonismos. Essa arena, ou arenas decisórias, não são simétricas nem os atores envolvidos tem igual capacidade de influência, elas refletem a dinâmica de hierarquias e relações de domínio-subordinação que estão na base do Estado moderno. Theodore J. Lowi (1964) já observava que o tipo de conflitos políticos pode variar em função do tipo de política pública que é promovida ou adotada. Assim, a intensidade do envolvimento dos atores é maior ou menor segundo se trate de políticas regulatórias, distributivas ou redistributivas. As decisões de política externa são vistas aqui como parte de esse espaço, fortemente marcado pela presença de projetos que agregam distintas combinações de interesses, idéias, valores, princípios e programas de ação, cuja tensão permanente ocupa distintas esferas da vida pública (DAGNINO; RIVERA; PANFICHI, 2006).

Esse jogo de convergências e contraposições está pautado por clivagens dinâmicas que variam de acordo com os temas em torno dos quais se organizam as disputas. As coalizões, por sua vez, podem ser de larga duração e refletir uma estrutura de conflitos estável, ou podem ser conjunturais, provocando junções incomuns entre atores em função da particularidade do tema que ganha destaque em momentos específicos.

Elmer Schattschneider (1960) e Torcuato di Tella (2003) tem chamado a atenção sobre a estrutura variável que as coalizões podem assumir em uma determinada arena política em função dos temas e da intensidade com a qual os atores se envolvem na defesa de posturas específicas. Di Tella (2003) reconhece também que nas conjunturas concretas há temas que se tornam mais relevantes do que outros e que isso tem consequências na formação de antagonismos e afinidades. Schattschneider (1960) enxerga igualmente uma tendência à hierarquização entre as questões passíveis de gerar disputas, mas destaca a existência de um espaço específico de disputas entre os atores para dar maior destaque a determinados conflitos, isto é, os atores também desenvolvem preferências sobre o tipo de conflitos que querem ver dominando no espaço público. Os próprios conflitos têm intensidades diferentes e os mais intensos tendem a ficar mais relevantes que os menos intensos, gerando assim um uma dinâmica em que uns conflitos acabam se subordinando a outros (SCHATTSCHNEIDER, 1960).

Devido a que os temas são de importância relativa e dinâmica, aponta Di Tella (2003), afinidades conjunturais entre atores usualmente antagonistas são possíveis. Essa afinidade pode ser consequência da afirmação de uma preferência em comum, ou

porque compartilham a oposição a um ator ou preferência específica. Acontece assim, de forma genérica, com a formação das frentes. Nesta pesquisa resultará central a identificação dessas frentes ou coalizões compostas por atores usualmente antagonistas, pois tal observação é crucial na hora de determinar o estreitamento do espaço para a ação política de atores externos na arena doméstica.

O reconhecimento de que na vida política interna de qualquer país existe a possibilidade de uma ação política relevante por parte de atores externos já é notada em autores como Antonio Gramsci (1987, p. 410), que dissertou nos seus cadernos sobre a existência de um "partido dos interesses estrangeiros" que age com maior força para impedir a ascensão de partidos adversários, fenômeno que se acentua quanto mais subordinada estiver a vida econômica imediata de uma nação às relações internacionais. O historiador Friedrich Katz (1998) se valeu do conceito de "guerra secreta" para designar a estratégia de alianças que grandes potências e interesses econômicos a elas vinculados desenvolveram no início do século XX como resposta a onda de revoluções que surgiram nos países que depois seriam considerados em vias de desenvolvimento. A estratégia consistia em aproveitar os conflitos sociais e lutas anti-coloniais para favorecer alguma das partes em disputa e promover a ruína de quem obstaculizasse seus interesses.

Embora Katz restrinja o conceito a apenas um período e países específicos, a guerra secreta relaciona-se com o fenômeno mais geral de imbricação dos conflitos da arena política doméstica dos países com os conflitos políticos internacionais. A instrumentalização dos conflitos acontece nas duas direções: atores externos tentam levar atores domésticos para seu redil e atores domésticos também procuram alianças com estrangeiros para avançar seus interesses internos. No espaço latino-americano o fenômeno acontece historicamente em relação a atores estrangeiros diversos, dentre os quais os que se relacionam direta ou indiretamente com interesses do governo e empresas dos EUA tem um papel destacado.

1.4. Conceitos, hipóteses e desenho de pesquisa

Esta tese é produto de uma pesquisa histórico comparativa. Como tal, compartilha objetivos e características como os apontados por James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer (2003) para esse tipo de esforço investigativo, como são: a intenção de

construir argumentos causais sobre questões de interesse abrangente; a realização de comparações sistemáticas e contextualizadas entre um número reduzido de casos similares e contrastantes; o reconhecimento de que este tipo de estudo não pode oferecer generalizações de aplicabilidade universal, mas permite um diálogo mais direto e fundamentado entre teoria e evidências; e finalmente, a incorporação da estrutura temporal dos eventos nas suas explicações. Esta também é uma pesquisa que se inscreve na tradição qualitativa no sentido apontado por Gary Goertz e James Mahoney (2006), isto é, uma abordagem lógica focada na identificação de condições necessárias e/ou suficientes (neste caso, apenas as necessárias, como se verá) para explicar determinados fenômenos, cuja ocorrência ou não é precisamente o que determina a escolha dos casos a serem estudados.

Para orientar a análise das conjunturas de desacordo entre os governos do México ou do Brasil frente ao dos Estados Unidos em assuntos de sua respectiva agenda bilateral propõe-se neste estudo entendê-las sob o conceito de *crises bilaterais assimétricas,* isto é, situações em que há notável divergência entre as posições dos governos de uma díade assimétrica, a qual está determinada pelo diferencial de capacidades nos âmbitos principalmente econômico e militar.

O motivo da divergência pode ser no tocante a algum tema da agenda bilateral, em relação a posição adotada frente a terceiros atores ou em relação as posições adotadas em alguma instância multilateral. Mas, em qualquer caso, o assunto precisa ser o suficientemente relevante para a parte fraca dessa díade de forma a suscitar a formação de clivagens entre seus atores internos e levar a disputa ao topo dos assuntos da esfera pública. A conjuntura se caracteriza como crise na medida em que da parte forte se manifestam tentativas de mudar a posição divergente dos formuladores de política externa na parte fraca. Essas tentativas podem ocorrer por pressões transmitidas por canais diplomáticos, pela aplicação de diversas formas de boicote econômico ou por ameaças de uso da força (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Características de uma crise bilateral assimétrica

Os casos de crise bilateral assimétrica escolhidos para a análise ocorreram no contexto das relações bilaterais do México e o Brasil com os Estados Unidos, respectivamente. As relações interamericanas são um campo de notável riqueza quanto à presença de pares assimétricos. Não só no que diz respeito às relações bilaterais dos EUA em relação com cada um dos estados do continente, como também entre vários outros estados de médio porte em relação com seus vizinhos muito menores, sempre considerando como parâmetro dessa assimetria os tradicionais critérios referidos ao âmbito econômico e militar. Os casos do México e do Brasil tem um valor analítico especial por serem ao mesmo tempo similares e divergentes em relação aos EUA. Por um lado, esses dois países se destacam no âmbito latino-americano por serem os maiores países na escala das capacidades estruturais, tendo sido considerados por distintas abordagens como potências médias, emergentes, países intermediários, etc. Por outro lado, atendendo aos traços específicos da respectiva relação assimétrica frente aos EUA e de acordo com abordagens de orientação exclusivamente sistêmico - estrutural, o México qualificaria como um *caso menos provável*[13] para o sucesso de tentativas de política externa divergente. Proximidade geográfica e dependência estrutural sempre muito mais acentuada que a do Brasil sustentariam a expectativa de que naquele país haveria em geral pouco espaço para divergências bem sucedidas. O olhar histórico comparativo aqui proposto, com a inclusão de variáveis de política doméstica, mostrará um quadro distinto.

[13] Dietrich Rueschemeyer (2003), referindo-se a trabalhos prévios de Harry Eckstein, Arent Lipjhart, Neil Smelser e Rebeca Emigh, destaca que uma das contribuições positivas que tem a oferecer os estudos de poucos casos refere-se as implicações teóricas da inclusão de casos menos prováveis em termos de abordagens teóricas amplamente aceitas ou implícitas, já que esses casos podem incrementar a plausibilidade de explicações alternativas.

Propõe-se aqui testar a hipótese de que as chances de sucesso em sustentar preferências divergentes para o governo da parte fraca estão estreitamente ligadas ao que acontece na arena política interna. Evidentemente, será preciso em primeiro lugar que a posição dos formuladores da política externa não mude ou que eles não sejam substituídos por outros que adotarão posições distintas. Mas também será preciso, ou seja, é condição necessária, que essa posição seja sustentada por uma coalizão de apoio ampla e heterogênea para sua política externa. A amplitude dessa coalizão estará dada pela presença de um conjunto expressivo de atores relevantes e a heterogeneidade é determinada pela presença de atores que usualmente fazem parte de coalizões opositoras em clivagens de longa duração. Nestes casos, deve ser possível identificar tradicionais opositores ao governo apoiando o chefe de Estado na sua atitude divergente frente a atores externos e outros grupos até então separados se articulando pela causa contrária. A abrangência dessa coalizão conjuntural é crucial para desincentivar ou tornar infrutífera a ação do "partido dos interesses estrangeiros". Dito de outra forma, as chances de que interesses externos prevaleçam na disputa bilateral dependerão em boa medida das alianças que consiga fazer com atores políticos com os quais tem interesses convergentes, seja porque existem vínculos materiais reais ou porque têm por inimigo comum ao grupo governante.

Na exposição de cada uma das conjunturas em que a divergência foi bem-sucedida, considerarei como indicador do sucesso da parte fraca a manifestação explícita dos governantes da parte forte, neste caso do governo dos EUA, de que aceitam conviver com a divergência. Essa manifestação pode ser dada mediante declarações verbais, mediante ações explícitas de cooperação em assuntos relevantes da agenda bilateral ou as duas coisas.

Gráfico 2: Elementos para uma posição divergente bem-sucedida

Nos sistemas presidencialistas do México e do Brasil é o Poder Executivo o encarregado de conduzir a política externa e, portanto, é das decisões tomadas nesse âmbito que se deriva o caráter de disputa bilateral que uma conjuntura possa ter. Posteriormente, é preciso analisar a composição das preferências de outras forças políticas relevantes e intervenientes no campo de disputas. Identifico quatro âmbitos principais em que essas forças políticas se desenvolvem: 1) as estruturas interburocrâticas do Estado, como ministérios, secretarias e outras instâncias que intervêm no processo de formulação da política externa; 2) a estrutura dos blocos governistas e opositores no Legislativo; 3) as forças armadas e 4) os grupos de interesse que por sua posição de destaque em âmbitos sociais e econômicos se tornam também atores da política externa (ver gráfico 2).[14]

[14] Di Tella (2003, p. 31) os chama "atores prescindentes" e os define como atores que não participam diretamente na formação de forças políticas capazes de pleitear pelo exercício de governo, mas que tem atitudes e interesses intensos frente a certos temas e, portanto, podem chegar a formar parte de coalizões caso esses temas adquiram relevância. Esses atores são, tipicamente, as Forças Armadas, as igrejas e os poderes estrangeiros.

Um indicador chave para mostrar até que ponto se confirma a hipótese aqui proposta será a presença de atores tradicionalmente opositores ao governo na coalizão de apoio conjuntural à política externa. Na medida em que isso ocorra, as chances de uma coalizão efetiva pró-EUA diminuem e os custos de uma intervenção unilateral do governo da parte forte aumentam. Na análise de cada uma das conjunturas aqui estudadas, especial atenção será dada ao comportamento dos opositores habituais ao governo, procurando avaliar a relevância de sua adesão à política externa em momentos de conflito com os EUA para o sucesso do governo em manter suas preferências.

São incluídas na análise quatro crises bilaterais assimétricas em que o resultado foi favorável às preferências da parte fraca. Essas crises se desdobraram nas conjunturas seguintes: a da expropriação dos bens das empresas petrolíferas instaladas no México (1938 – 1942); a da recusa do governo mexicano a abordagem anticomunista preferida pelos EUA para as relações interamericanas (1960-1964); a recusa do governo brasileiro a abrir mão de seu tratado de cooperação nuclear com a Alemanha apesar das pressões de Washington (1977 – 1978); e a recusa do governo do México a apoiar no Conselho de Segurança da ONU uma ofensiva militar contra o Iraque promovida por Washington (2003).

Um aspecto importante para avaliar a presença ou ausência das condições apontadas como relevantes para a ocorrência do fenômeno a ser explicado é a inclusão de casos negativos na análise, isto é, casos em que não ocorreu o resultado que se quer explicar (GOERTZ, 2006; RIHOUX; RAGIN, 2009). Eles são, nesta tese, casos de crise bilateral assimétrica em que a parte fraca não conseguiu sustentar suas preferências. Essa análise de conjunturas em que não foi possível sustentar a divergência e a conjuntura se resolveu de forma mais próximo às preferências de Washington permitirá uma melhor avaliação da importância relativa dos fatores internos para o sucesso das preferências de política externa dos governantes da parte mais fraca. Dessa forma será possível contrastar conjunturas com resultados opostos e avaliar até que ponto foi significativo contar ou não com uma coalizão ampla, heterogênea e abrangente de atores relevantes para o sucesso ou insucesso dos governantes na parte fraca. Espera-se, portanto, que nas conjunturas em que a divergência foi mal-sucedida ocorra pelo menos alguma das duas seguintes condições: as preferências de política externa do governo da parte mais fraca mudam (seja porque os governantes decidem mudar ou porque os próprios governantes são substituídos por outros que defendem outra posição) ou não há capacidade de sustentar essa preferência com uma coalizão ampla e heterogênea entre

atores domésticos relevantes.

As conjunturas que correspondem aos casos negativos são duas: a da tentativa do governo encabeçado no Brasil por João Goulart de uma política externa independente pautada pela recusa a adotar os parâmetros da disputa Leste – Oeste da Guerra Fria (1961 – 1964) e a da tentativa do governo encabeçado no México por Miguel de la Madrid de encaminhar uma saída negociada aos conflitos armados na América Central mediante a criação do Grupo de Contadora (1983 – 1986). Nesses casos, a resolução da crise bilateral significou a retirada ou a diminuição em intensidade das preferências de política externa inicialmente colocadas pela parte fraca.

As conjunturas de sucesso e insucesso analisadas aqui, desdobram-se ao longo de contextos internacionais distintos. A primeira ocorre nos anos prévios ao início da Segunda Guerra Mundial, o que sem dúvida influiu nos cálculos da política externa dos EUA em relação ao México, cujo governo manteve divergências com Washington nessa conjuntura. Quatro delas ocorrem em plena Guerra Fria e o tom da divergência com os EUA está impregnado pelos imperativos da disputa ideológica e geopolítica dos EUA com a União Soviética, com exceção da conjuntura brasileira em torno do acordo nuclear com a Alemanha Federal. Neste caso, a convergência do governo brasileiro com a luta anticomunista era claro e tanto a URSS como os EUA compartilhavam os princípios do regime de não proliferação que estava na base da divergência. Mais uma conjuntura ocorre já no século XXI, quando o governo dos EUA, encabeçado por George W. Bush, assumiu a guerra ao terror como prioridade máxima de política externa, a contracorrente das preferências de significativos segmentos da comunidade internacional.

A politização dos assuntos de uma relação bilateral assimétrica ocorre também em caso de que a preferência dos governantes da parte fraca aposte pelo alinhamento com as preferências conjunturais do governo da parte mais forte. Assim, em momentos em que os formuladores da política externa no México e no Brasil optaram por ser convergentes com Washington em um tema passível de controvérsia na arena política doméstica, espera-se igualmente a formação de clivagens a favor e contra esse alinhamento. E de forma análoga, o sucesso dessa preferência precisará de uma coalizão ampla e heterogênea na arena doméstica. Os casos de convergência dos governos do México e do Brasil com a agenda do Consenso de Washington no início da década de 1990 servirão nesta tese para ilustrar a ocorrência desse fenômeno.

2. DIVERGÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS

O século XX viu a afirmação dos Estados Unidos como o principal poder econômico, político e cultural do planeta, mas foi também um período em que vários países latino-americanos experimentaram importantes ciclos de modernização e desenvolvimento econômico. Na década de 1930, no México e no Brasil inaugurou-se um processo de industrialização com efeitos notáveis sobre a estrutura social e política. Os Estados Unidos, que já haviam entrado no século XX como um dos principais referentes de poder econômico e militar, surgiram após a Segunda Guerra Mundial como grande potência do hemisfério ocidental. Os processos de afirmação estadunidense em nível global e o das transformações das estruturas socioeconômicas no Brasil e no México não ocorreram de forma independente. Capitais estrangeiros, estadunidenses dentre eles, sempre tiveram uma presença importante nas economias desses dois países latino-americanos e sua posição geográfica foi motivo de preocupações geopolíticas relevantes, principalmente durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. As duas relações bilaterais que se desenharam nesse contexto tem características próprias, mas não há dúvida que nos dois casos se trata de relacionamentos de grande intensidade marcados por elementos tanto de tensão como de convergência. O peso econômico dos investimentos estadunidenses já pressupõe altos níveis de associação com interesses brasileiros e mexicanos, assim como também foi frequente a cooperação política em conjunturas de tensão global. Entretanto, os processos de desenvolvimento econômico pautados por dinâmicas sociopolíticas específicas e a aspiração de se projetar na arena internacional de acordo com uma agenda própria enfrentou os governantes do Brasil e do México com as preferências de Washington em conjunturas específicas.

Neste capítulo estudam-se as conjunturas em que o resultado do enfrentamento bilateral se aproximou mais das preferências dos governantes do México e do Brasil, apesar das previsões baseadas na sua posição inferior na relação assimétrica com os Estados Unidos. O foco da exposição estará na apresentação dos elementos que sustentaram a posição desses governantes junto a forças da arena política doméstica e na capacidade dos condutores da política externa mexicana e brasileira para articular uma coalizão a favor de suas preferências. Ou seja, trata-se de avaliar o peso de fatores de política doméstica no sucesso conjuntural de preferências de política externa conflitantes com as de Washington. Como se viu no capítulo anterior, a hipótese que

postula a importância dessa variável afirma que quanto mais abrangente, heterogênea e ampla a coalizão a favor da posição divergente adotada pelos governantes da parte fraca, elevam-se os custos das ações estritamente coercitivas e unilaterais à disposição dos mais fortes. Assim, diante da perspectiva de ter que enfrentar resistências internas importantes, diminui a capacidade de estabelecer alianças eficazes com forças políticas no país fraco para derrubar a posição do governo desafiante e a imposição das preferências do forte precisa mais de ações unilaterais e, portanto, de custo maior. Nessas circunstâncias, do lado forte ganham peso opções de política que tendem a aceitar conjunturalmente as preferências divergentes da parte fraca. Ao mesmo tempo, para a parte fraca, ganham-se espaços de autodeterminação que representam uma melhora relativa dos termos da relação assimétrica.

Para as quatro conjunturas que serão expostas no capítulo, começo estabelecendo quais foram os atos de política externa que motivaram a divergência bilateral, os principais eventos que marcaram o desenvolvimento da conjuntura e o encerramento da mesma. Em seguida, faço uma exploração pelas evidências disponíveis sobre o comportamento dos atores políticos relevantes em torno de coalizões conjunturais em cima de uma clivagem determinada pelas divergências do momento no contexto da relação bilateral com os Estados Unidos. A partir de uma análise histórica e comparativa do desenrolamento das disputas, será possível explorar as interações específicas que permitiram aos governos do Brasil ou do México angariar apoio doméstico para sua posição frente a Washington. Da mesma forma serão examinadas as movimentações políticas em torno de posições contrárias à posição de divergência que, portanto, se tornaram potenciais ou reais aliados de interesses estadunidenses específicos do momento.

Não se perderá de vista na análise a possibilidade de que tais interesses ligados à parte forte nem sempre são defendidos por um bloco homogêneo e coordenado pelo governo dos Estados Unidos. O desenvolvimento de clivagens e divisões na parte fraca da relação também é possível do lado do forte e a intensidade dessas divisões também contribui para aumentar as chances de sucesso do lado fraco.

É preciso levar em conta também que essas relações bilaterais não acontecem em meio a um contexto internacional que delimita as possibilidades, as escolhas, os cursos de ação dos atores envolvidos. Embora o foco principal desta pesquisa é a avalição do

peso das variáveis domésticas, não se trata aqui de sustentar que essa é a única dimensão importante. Parto do reconhecimento de uma dinâmica complexa de interação de elementos nos quais intervêm tanto fatores de política interna quanto fatores derivados da estrutura política internacional e suas conjunturas específicas. O que sim afirma esta pesquisa é que esses fatores internos, investigados aqui como conformação de coalizões a partir da clivagem motivada por uma política externa divergente, são condição necessária para que a conjuntura se resolva da forma mais próxima às preferências iniciais formuladas na parte fraca de uma relação assimétrica.

2.1. México 1938-1942: A disputa pela expropriação das companhias petrolíferas.

Em 18 de março de 1938, as relações bilaterais entre o México e os Estados Unidos foram sacudidas pela expropriação dos bens e instalações das companhias petrolíferas instaladas no México decretada pelo presidente Lázaro Cárdenas del Río. O México era um dos principais produtores de hidrocarbonetos do hemisfério e a regulação sobre as companhias que exploravam esse recurso era um tema central na disputa em torno da reconstrução do país e da redefinição das relações com os EUA.

A crise bilateral se configurou a partir do momento em que governo e companhias estadunidenses pressionaram e empreenderam ações concretas para tentar reverter a expropriação ou, pelo menos, conseguir que a indenização incluísse sua estimativa sobre o valor dos recursos do subsolo ainda não extraídos, os quais consideravam ser de sua propriedade. Entretanto, o governo Cárdenas, assim como seus sucessores a partir de 1940, foi bem sucedido na manutenção dos termos do decreto expropriatório no acordo bilateral que fechou a crise e na construção de uma coalizão de apoio heterogênea que incluiu atores tradicionalmente opositores. Consequentemente, a decisão pôde ser apresentada como um movimento em defesa da soberania nacional e o tema ficou fora da disputa pela presidência em 1940. Essa foi uma conjuntura em que, de forma notável, os formuladores da política externa mexicana combinaram o sucesso na frente internacional com o fortalecimento de suas capacidades de liderança na política doméstica.

A expropriação

O decreto de Cárdenas expropriou quase 20 companhias petrolíferas instaladas no país com capitais provenientes dos Estados Unidos, da Inglaterra e da Holanda. O caso específico das companhias estadunidenses tinha um peso particular, pois o seu ativismo junto às instâncias políticas de Washington se juntava ao de outros grupos afetados por medidas do governo mexicano para configurar uma longa trajetória de tensões na relação bilateral que não encontrava solução definitiva desde a década de 1910. A decisão foi tomada após um prolongado conflito trabalhista em que as companhias se negavam a aceitar as resoluções que os tribunais haviam emitido a favor das demandas dos operários sindicalizados. No entanto, para além do conflito empresas – sindicato que foi o motivo imediato dessa medida, a expropriação apareceu então como uma solução radical a um dos temas mais relevantes que ocupou a agenda bilateral entre o México e os Estados Unidos durante mais de 20 anos: a questão da interpretação do texto constitucional de 1917 a propósito dos direitos de propriedade das empresas petrolíferas estrangeiras.

As empresas estadunidenses contaram com o apoio inicial do Departamento de Estado dos EUA para pressionar o governo do México para anular a medida. Mandaram-se notas enérgicas de protesto, vinculou-se o tema com as reclamações de fazendeiros estadunidenses cujas propriedades também haviam sido expropriadas, se implementou um embargo contra as exportações de prata mexicana e se obstaculizou a importação de peças de reposição para o funcionamento das empresas nacionalizadas. Adicionalmente, o Departamento de Estado empreendeu esforços para frustrar as exportações do petróleo mexicano aos mercados da América Latina e Europa, além de vetar créditos que instâncias estadunidenses se dispunham a outorgar ao governo e empresários mexicanos para outros projetos econômicos diversos (MEYER, LORENZO, 1972).

As companhias petroleiras no México pleiteavam direitos de propriedade sobre os recursos do subsolo ainda não extraídos, conforme o marco regulatório de inícios do século XX. Elas resistiam a aceitar as mudanças introduzidas pela constituição promulgada em 1917 no sentido de dar à nação os direitos inalienáveis de propriedade sobre esses recursos, tornando as companhias apenas concessionárias na exploração dos

mesmos.[15] Essa medida abriu um período de mais de duas décadas de tensão entre as companhias, o Departamento de Estado e os sucessivos governos do México. Nesse período, houve nos EUA quem considerasse pertinente uma nova invasão ao território mexicano[16] e houve também momentos em que foi necessária a confecção de acordos diplomáticos parciais para evitar uma conflagração maior (MEYER, LORENZO, 1972). Por isso, a decisão tomada por Cárdenas em 1938 abriu uma nova e importante crise bilateral.

Decretada a expropriação em 1938, o governo dos EUA promoveu sanções econômicas: impôs um boicote às exportações mexicanas de combustíveis e de prata, além de dificultar a entrada do petróleo mexicano nos mercados europeu e latino-americanos[17], impediu a compra de peças de reposição para o funcionamento da indústria nacionalizada e obstaculizou a aprovação de créditos de instâncias financeiras públicas e privadas a favor de requerentes mexicanos. (MEYER, LORENZO, 1972).

Em nível diplomático, Washington mandou uma nota oficial de protesto e chamou seu embaixador para consultas, com o qual o governo dos EUA sinalizava que apoiaria a posição das companhias expropriadas e que estava disposto a lançar mão de medidas coercitivas para forçar uma negociação favorável. No entanto, apareceram divergências dentro do governo dos EUA e entre a postura oficial e a das companhias expropriadas. Na defesa de uma posição conciliadora com o governo mexicano foi notável o comportamento do embaixador dos EUA na Cidade do México, Josephus Daniels, cuja missão diplomática estava imbuída da concepção de que os interesses estadunidenses estariam mais bem servidos se ao sul da fronteira pudessem contar com um México politicamente estável, mesmo que essa estabilidade só pudesse ser alcançada mediante a realização de reformas sociais que pudessem transformar o sistema de privilégios de setores específicos de estadunidenses assentados no país.[18]

---

[15] Sobre a discussão jurídico – política que envolveu as sucessivas mudanças no marco regulatório para a exploração de minas e jazidas petrolíferas no México, ver Berta Ulloa(1983).

[16] Em 1927, depois que as autoridades mexicanas mandaram paralisar a produção das companhias que se recusassem a aceitar a legislação do país em matéria de hidrocarbonetos, o secretário de Estado Frank Billings Kellogg caracterizou o governo do então presidente Plutarco Elias Calles como um fator de penetração dos interesses bolcheviques na América Latina (KELLOGG, 1927). Segundo James J. Horn (1973), nesse contexto as vozes a favor de uma invasão ao México não prosperaram no Legislativo, na Casa Branca ou nas Forças Armadas porque um setor crescente de atores se recusava a subordinar a política externa do país aos interesses de companhias petrolíferas recentemente desprestigiadas por escândalos de desvio de recursos públicos em conivência com funcionários das forças aramadas.

[17]O governo mexicano encontrou alternativas importantes para a venda do petróleo no mercado alemão e italiano. Depois da expropriação e até o início da segunda guerra mundial, a Alemanha era o destino de 48% das exportações, enquanto a Italia o era de 17%. (MEYER, LORENZO, 1972).

[18] Entretanto, muitas das decisões tomadas por Daniels no contexto de maior tensão diplomática entre o México e os EUA nos dias da expropriação enfrentaram a hostilidade tanto de funcionários da embaixada como do Departamento

Enquanto as companhias se mantiveram intransigentes na exigência de reverter completamente a expropriação, a posição do governo Roosevelt transitou para uma posição em que admitiram o direito de expropriação sempre que houvesse compensação imediata. Essa última exigência, amparada em uma defesa irrestrita do direito à propriedade privada, foi motivo de tensão bilateral durante vários meses, que defendia a posição de compensar as companhias em um prazo maior, invocando nesse caso a prioridade dos interesses coletivos sobre os da propriedade privada (GILLY, 2001).

Apesar dessa divergência aparentemente irreconciliável entre duas concepções jurídicas, o governo estadunidense aceitou, em setembro de 1938, a formação de uma comissão mista para negociar os termos em que seriam indenizadas as companhias. Esses termos se acertaram em novembro de 1941 mediante o *Acordo do Bom Vizinho*, com o qual os dois governos encerraram a disputa pela questão petroleira e abriram um período de cooperação no contexto da Segunda Guerra Mundial (MEYER, LORENZO, 1966). No caminho até chegar a esse acordo, cujos termos eram próximos das preferências iniciais do governo mexicano, foi fundamental o nível de coesão interna conseguida em torno do decreto de expropriação. É necessário, portanto, mostrar quais eram as forças políticas relevantes da conjuntura e como se articularam entre elas e em relação à postura governamental.

A costura de uma frente pela expropriação

Houve adversários internos do presidente Cárdenas dispostos a restabelecer o status quo prévio ao decreto de expropriação em troca da ajuda dos estadunidenses afetados para derrubar o governo, inclusive pela via armada. Entretanto, Cárdenas foi bem sucedido na construção de uma base de apoio ampla para a sustentação geral de seu governo e para essa medida em particular, o que elevou os custos de uma eventual ação de força para reverter a decisão. Desde os primeiros anos de seu mandato presidencial (1934 – 1940), Lázaro Cárdenas conseguiu desmontar as bases do poder do ex presidente Plutarco Elias Calles (1924 – 1928) que no início da década se posicionou como o *chefe máximo* do país por cima das estruturas de mando institucional e pôde garantir a

---

de Estado em Washington. Para uma exposição detalhada sobre as diferentes posturas sobre como lidar com a crise com o México dentro das estruturas da diplomacia estadunidense, ver Adolfo Gilly (2001). *El cardenismo: una utopía mexicana*. Em especial capítulo 8: pp. 95 -127. Nas suas memórias, o embaixador Daniels (1947) afirma, quase dez anos depois da expropriação, que ele e o presidente Roosevelt eram os mais convencidos da inconveniência de uma política de mão dura com o México.

lealdade da maioria dos principais chefes das forças armadas.[19]Cárdenas também se comprometeu com uma agenda de reformas sociais que lhe permitiu construir alianças entre importantes organizações de camponeses e operários, as quais acabariam aceitando sua absorção como organismos do partido oficial. Os grupos de oposição, que careciam de uma frente única, foram muito ativos ao longo do governo Cárdenas, mas na hora da expropriação petroleira muitos deles se somaram às mobilizações que deram apoio à medida. De maneira notável, a igreja católica e os estudantes universitários, que tinham com o governo motivos de atrito específicos, ofereceram manifestações públicas de apoio a Cárdenas neste caso.

Já nos primeiros anos do seu mandato, Cárdenas havia completado uma serie de ajustes na composição do seu gabinete e nos postos principais de comando no Exército que lhe asseguraram a lealdade de praticamente todos os integrantes do governo. Assim, não houve oposição significativa[20] da parte de membros dos distintos órgãos ou instâncias governamentais à decisão de expropriar os bens da indústria petrolífera. Nas forças armadas, com a notável exceção do chefe do comando militar na região de San Luis Potosí, Saturnino Cedillo, ele tinha também garantias de lealdade. No entanto, esse não era o cenário em dezembro de 1934, quando Lázaro Cárdenas assumiu o cargo de Presidente da República. Na época, ele era, na verdade, o quarto presidente de um período que ficou conhecido na historiografia mexicana como o *Maximato*, devido a que o tomador de decisão em última instância sobre os assuntos de política governamental, o verdadeiro *chefe máximo*, não era quem ocupava formalmente a Presidência da República, e sim o ex-presidente Plutarco Elías Calles, que havia deixado formalmente o cargo em 1928.

Boa parte dos secretários de Estado que iniciaram o mandato com Cárdenas eram leais a Calles, tal como se esperava que o próprio Cárdenas fosse. Porém, em

---

[19] Conhecido pela historiografia mexicana como *Maximato*, o período entre 1929 e 1934 marcou a tentativa de Plutarco ElíasCalles de montar um mecanismo de lealdades em que a estabilidade políticado país dependia de sua posição como tomador de decisões de última instância. Para um estudo específico sobre o período, ver Tzvi Medin(1982).

[20] Houve, antes de o presidente anunciar publicamente a expropriação, vozes de membros do governo e de seu entorno que expressaram dúvidas e temores quanto a conveniência de dar esse passo tão drástico na crise com os pretroleiros. Adolfo Gilly (2001) inclui dentro desse grupo de céticos sobre a medida ao líder sindical Vicente Lombardo Toledano, que temia uma invasão estadunidense; o vice-secretário das Relações Exteriores, Ramón Beteta e o secretário da Fazenda, Eduardo Suárez, também tinham reservas sobre a medida. Dez dias antes do anúncio o presidente chamou seu gabinete para consultas sobre o tema e a maioria teria se pronunciado por uma medida menos radical, como a intervenção temporária das instalações das companhias. De qualquer maneira, ninguém dentro desse grupo tentou nada para convencer ou impedir o presidente de agir e uma vez decretada a medida todos mostraram publicamente sua adesão. Não foi esse o caso do embaixador mexicano em Washington, Francisco Castillo Nájera, que em conversações com o secretário de Estado dos EUA, Cordell Hull, chegou a se comprometer influir para reverter a expropriação, que ele considerava ruinosa demais para as relações entre os dois países.

meados de 1935, ficou claro que o novo presidente estava disposto não só a exercer um comando autônomo como também a governar de acordo com um programa político que apostava na aliança com organizações de trabalhadores urbanos e rurais, assim como em um programa de reformas drásticas na estrutura da propriedade agrícola. Essa era uma velha demanda dos camponeses que participaram nos movimentos armados de 1910 – 1917, mas Calles considerava já em finais da década de 1920 que esse era um tema superado.

Em junho de 1935, Calles fez declarações contra a política de Cárdenas em relação ao movimento operário e questionou o direito de greve dos trabalhadores. O presidente considerou essa atitude como uma intromissão inaceitável nos assuntos do seu governo e aproveitou a ocasião para exigir a renúncia de boa parte dos secretários ainda leais a Calles. Ao longo de 1935 e 1936, Cárdenas conseguiu eliminar os políticos e militares callistas de praticamente todas as instâncias políticas relevantes: eles foram cassados ou destituídos dos cargos que ocupavam dentro da administração pública, foram expulsos do partido e até governadores e parlamentares acabaram sendo afastados de seus cargos (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1979).O próprio Calles, que aos olhos do presidente continuava articulando alianças com chefes militares para provocar a queda do governo (MEDIN, 1982), foi expulso do país em abril de 1936. Assim, após os primeiros dois anos como presidente, Cárdenas havia se livrado de Calles e os callistas .

A partir de então, o governo pôde evitar os obstáculos mais sérios para seu programa de reformas a favor da distribuição de terras e de apoio às greves que foram declaradas por trabalhadores de distintos âmbitos produtivos. No caso do movimento operário, a aproximação com Cárdenas acompanhou o processo de rompimento com Calles, que durante o período do *maximato* havia se tornado um inimigo aberto dos sindicatos independentes. Entre 1936 e 1938, incentivados pelo próprio governo, as distintas organizações e sindicatos de operários e camponeses, até então dispersas, se articularam para fundar a Confederação de Trabalhadores do México (CTM) e a Confederação Nacional de Camponeses (CNC). Ao finalizar o mandato de Lázaro Cárdenas, em 1940, boa parte dos trabalhadores e camponeses organizados pertencia a essas duas centrais, embora houvesse setores relevantes do sindicalismo urbano, como o dos trabalhadores ferroviários e eletricistas, que se mantiveram como entidades independentes (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1979).

Nas eleições legislativas de 19 de julho de 1937 o partido governista mostrou sua hegemonia ganhando 160 das 173 cadeiras em disputa para a Câmara dos

Deputados.[21] E para março de 1938, dias depois de lançado o decreto de expropriação, realizou-se uma convenção encaminhada à refundação do partido. Com a nova estrutura, o agora chamado Partido da Revolução Mexicana (PRM) estaria integrado por quatro setores: camponês, operário, popular e militar. A partir de então, qualquer um que fizesse parte dos sindicatos membros de algum dos setores do PRM, e certamente a CNC e a CTM o eram, passava a ser militantes do PRM de forma automática.

Assim, o partido governista, que tinha menos de um milhão de militantes em 1937, passou a ter mais de 4 milhões após o PRM: 2,5 milhões do setor camponês, 1,25 milhão do setor operário, 500 mil do setor popular e 55 mil do setor militar (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1979). Com essas incorporações, o partido ganhou uma feição popular que não tinha quando Calles fundou o PNR[22] em 1929, o que contribuiu para dar novos ares de legitimidade ao partido e à política governamental em geral (GARRIDO, 1982).A máquina política que estava sendo montada por Cárdenas após a eliminação do fator callista não deixava fora quase ninguém que se identificasse naquele momento como revolucionário.

A Igreja Católica e os estudantes universitários, que foram sempre muito críticos dos rumos que tomava o país nesses anos, apoiaram Cárdenas no caso específico da expropriação das companhias petrolíferas (Meyer 1966). Para a igreja, essa foi uma oportunidade para fixar definitivamente um entendimento positivo com o governo depois de vários anos de uma confrontação que teve seus anos mais duros na denominada *guerra cristeira.* Nela se enfrentaram, entre 1926 e 1929, tropas federais e milícias de camponeses que, com o apoio da igreja católica, rebelaram-se contra a aplicação das disposições constitucionais que aumentavam o controle governamental sobre as atividades eclesiásticas (ULLOA, 1983). Apesar de que um acordo entre as partes terminou com as hostilidades em 1929, o conflito ressurgiu na década de 1930 até que o governo Cárdenas favoreceu um novo clima de tolerância que diminuiu a pressão

[21] Ver: "Mexico: Elections" In: Time, 19 de julho de 1937. Disponível em: http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,882749,00.html#ixzz1WNg6Ty00 Consulta: 27/08/2011.

[22]Segundo mostra Luis Javier Garrido (1982) em seu estudo sobre o PNR/PRM/PRI, o PNR que fundou Plutarco Elías Calles era apenas legitimado pelos caciques locais, com seus pequenos partidos e grupos armados; com Cárdenas, acrescentou-se o apoio orgânico das organizações de classe, operários e camponeses. Assim, o PNR ficou mais próximo do modelo de partido de massas. Em 1929, o objetivo do PNR era terminar com os múltiplos núcleos de poder que fragmentavam o panorama político nacional, principalmente entre aqueles que se reconheciam como parte do movimento revolucionário. Com a refundação do partido como PRM, os objetivos principais eram afastar os militares da política ativa e subordinar as organizações de operários e camponeses a uma estrutura partidária sob controle do Executivo.

sobre as atividades eclesiásticas[23] e abriu as portas para um novo *modus vivendi* com a igreja que deu seus primeiros resultados precisamente no contexto da expropriação.

Muitos fieis se organizaram, inclusive com o incentivo explícito do Comitê Executivo Episcopal, para participar numa coleta popular para dar suporte ao governo nos gastos de indenização das companhias. No primeiro aniversário da expropriação, para surpresa de muitos, as torres da catedral metropolitana da Cidade do México mostravam enormes cartazes de apoio ao governo (DANIELS, 1947). Por sua vez, os setores ligados à Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), que formava boa parte da elite cultural e política do país, mantinham linhas de resistência importantes com as diretrizes da política educativa oficial (GONZÁLEZ, LUIS, 1979). E, no entanto, nas ruas da capital também se viram manifestações de estudantes dessa universidade para apoiar a expropriação (DANIELS, 1947).

A rebelião sufocada e críticas tímidas

Apenas uma brecha no setor militar se manifestou com força opositora em maio de 1938, quando Saturnino Cedillo, um militar com ambições presidenciais que dominava a política estadual em San Luis Potosí (região centro-norte do país) iniciou uma rebelião armada contra o governo por considerar demasiado radicais as reformas implementadas pelo governo e agora coroadas pelo decreto expropriatório no setor petrolífero. Apesar de contar com milícias próprias e até tentar obter o apoio das companhias expropriadas[24], o levantamento cedillista foi sufocado um ano depois e o próprio Saturnino Cedillo morreu em um dos enfrentamentos com o exército federal (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1979).

---

[23] Uma das questões que acirraram o enfrentamento entre a igreja e o governo durante o governo Cárdenas foi a aprovação de uma reforma constitucional em 1934 que declarava que a educação dada pelo Estado seria socialista, livre de toda doutrina religiosa e contrária ao fanatismo e os preconceitos. Em algumas zonas rurais se reativaram as guerrilhas *cristeiras*e os chamados às famílias para não mandarem seus filhos à escola pública tiveram grande sucesso. Os professores dessas escolas sofriam assédio e em muitos casos eles eram inclusive assassinados. A educação socialista não foi tirada da constituição naquele momento, mas o governo atendeu favoravelmente boa parte das reclamações eclesiásticas em outros âmbitos: acabaram gradualmente as limitações para o cadastro de sacerdotes, bispos exilados voltaram ao país e a Suprema Corte de Justiça deu proteção a padres que pudessem ser vítimas de abusos de autoridades locais (MEYER, JEAN, 2009).

[24] Em uma carta datada em 2 de abril de 1938, o embaixador Daniels(1947) informava ao secretário de Estado que no México se havia espalhado a ideia de que poderia surgir a qualquer momento um levantamento de setores conservadores apoiados pelas companhias expropriadas para derrubar o governo Cárdenas. Alguns indícios recolhidos por Adolfo Gilly(2001) apontam que havia simpatia da parte de diversas instâncias do setor público e privado dos EUA aos objetivos de Cecillo. Bobbie McVeigh, funcionária da embaixada dos EUA no México, escreveu em suas memórias que havia homens de negócios estadunidenses que alentavam as ambições golpistas de Saturnino Cecillo, que por sua vez mandava à embaixada emissários para indagar se os EUA facilitariam o tráfego de armas para apoiar sua rebelião. O governador do Texas, James V. Allen, dias depois da expropriação escreveu a Roosevelt uma carta pedindo por ações mais enérgicas de Washington contra a política de expropriações agrárias. Na carta ele também afirmou que em encontros que teve com Saturnino Cedillo ele ficou com a impressão de ser o homem mais honesto, sincero, prático e do caráter mais forte do México.

A tentativa armada de Cedillo apenas reproduzia o que era comum a cada vez que se aproximava a eleição presidencial: os políticos-militares com aspirações presidenciais, ao ver diminuídas suas possibilidades de obter a candidatura do partido governista, mobilizavam as facções do exército que tinham a sua disposição para forçar sua ascensão. Porém, a opção pelas armas já vinha mostrando suas limitações desde os tempos de Obregón e Calles. Na opinião de Lorenzo Meyer (1966), o recurso à sublevação militar impediu a Cedillo se tornar o núcleo conservador que atrairia organizações opositoras com as quais ele mesmo havia estabelecido contato antes de lançar a rebelião. Dentre elas estavam a União Nacional de Veteranos da Revolução, a Confederação da Classe Média, o Centro Patronal do México e a Ação Revolucionária Mexicanista, organizações de pequeno porte, simpatizantes do fascismo e do falangismo espanhol, que exerciam a oposição mais sistemática ao governo Cárdenas.

O setor empresarial, que já dispunham de alguma estrutura para a organização e defesa de seus interesses, tiveram um papel reduzido nesta conjuntura, como o era também seu peso na economia nacional.[25]Umas das principais agremiações patronais existentes, a Confederação Nacional de Câmaras de Comércio e Indústria (Concanaco), reconheceu através de seu órgão de divulgação, *Carta Semanal*, a existência de uma forte corrente de opinião a favor da expropriação que atravessava um grande leque de setores sociais que ia dos estudantes universitários até os trabalhadores sindicalizados. Evitando condenar a medida, nas páginas editoriais dessa publicação em finais de março de 1938 se afirmava que a expropriação apenas beneficiaria aos 18 mil trabalhadores da indústria petrolífera e se louvava a determinação presidencial para indenizar as companhias cuja propriedade havia sido tomada.[26] Para o final do mandato de Cárdenas, um balanço do desempenho econômico também patrocinado pela Concanaco incluiu a expropriação dos bens das empresas estrangeiras de petróleo em 1938 entre as ações de governo que marcavam uma tendência, para eles preocupante, na direção do intervencionismo estatal.[27] Entretanto, essa preocupação não se traduziu no

[25] A atividade econômica que absorvia 67% da população economicamente ativa em 1934 era a agricultura, enquanto os setores industrial e comercial absorviam em conjunto 22% da força de trabalho. Na indústria, eram precisamente a exploração do petróleo e a mineração, em mãos estrangeiras, as atividades com maior peso no conjunto da economia (GONZÁLEZ, LUIS, 1979).

[26] Ver, "Oportuna defensa del honor nacional". Carta Semanal de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, V. II, n.63, 26 de marzo de 1938.

[27] Outros atos concretos citados como exemplos de que o governo estava se lançando com força contra o capitalismo eram: apoio a operários eletricistas em seu conflito com a Companhia Mexicana de Luz, a expropriação de terras na região de La Laguna em 1936, a expropriação das estradas de ferro em junho de 1937, a distribuição de terras no sudeste do país em agosto de 1937 e a criação de um sistema de subsídios a produtos da cesta básica em 1937. Ver: CONCANACO: *Análisis Económico Nacional, 1934 – 1940 apud* (ALCÁZAR, 1970, p. 39).

desdobramento de alguma ação política ostensiva para bloquear ou estabelecer alianças com forças que quisessem bloquear a política petrolífera de Cárdenas.

A situação geral da economia se deteriorou na época da expropriação, mas o descontentamento por essa razão não se traduziu em uma mobilização específica contra a expropriação. Luis Medina (1978) mostra que a situação dos cofres públicos era bastante saudável até 1936 e que só se tornou mais precária na medida em que foi preciso lançar mão desses recursos para financiar as expropriações agrícolas e outras reformas sociais de grande impacto. A partir de então, alguns indicadores começaram a mostrar desequilíbrios. Esse foi o caso da diminuição dos níveis de poupança, que propiciou escassez de crédito, e o aumento do índice geral de preços, que aumentou em média 8,8% anual nos últimos anos do governo. Esse aumento era mais pronunciado se considerados itens específicos da cesta básica: alimentos, 28,9%; roupa, 33,4% e mercadorias de uso doméstico, 33,4%.

O deterioro econômico afetou principalmente os setores das classes médias urbanas, camponeses que não foram beneficiados com a reforma agrária, e empresários. Muitos deles se filiaram as forças que apoiaram o candidato opositor Juan Andrew Almazán na eleição presidencial de 1940. Entretanto, a expropriação não foi o tema principal da campanha opositora e, para os propósitos desta pesquisa, é significativo notar que no intuito de conseguir adeptos dentro de um leque amplo do espectro ideológico, a campanha de Almazán se manteve num tom de proposições gerais que evitava menções diretas sobre questões delicadas (MEDINA, 1978).

Aceitação em Washington: o Acordo do Bom Vizinho

Em 01 de dezembro de 1940, a presença do vice-presidente dos EUA, Henry Wallace, na cerimônia de posse de Manuel Ávila Camacho como sucessor de Cárdenas era uma prova inequívoca de que as tensões pela expropriação petrolífera haviam cedido o passo a uma nova fase de entendimento bilateral. A iminente entrada dos EUA na segunda guerra mundial e a necessidade de contar com um sólido respaldo latino-americano contribuiu para que em Washington fosse descartada uma política de linha dura para reverter as reformas petroleiras do México. No entanto, um ingrediente fundamental dessa equação foi a capacidade do governo de Cárdenas para articular uma base de apoio interno forte o suficiente para evidenciar as reduzidas possibilidades que tinham

seus opositores para bloquear a decisão expropriatória ou inclusive derrubar seu governo. Para os EUA, era preferível o controle direto sobre a produção do petróleo no México, mais ainda se levarmos em consideração a iminência de seu envolvimento nos campos de batalha da Europa. Mas a adoção irrestrita dessa agenda no caso do México equivalia a adoção de uma solução de força que teria conduzido a relação bilateral a um conflito de duração e consequências incertas. Assim o entendia o então embaixador dos EUA no México, Josephus Daniels, em sua mensagem ao secretário de Estado emitida em 02 de abril de 1938:

> Having made the expropriation and having been guaranteed in ways that were unprecedented in Mexico the support of his countrymen, I do not believe there is any power under the sun that could make Cardenas recede from his decree. I know that some of his best advisers thought he was making a mistake and regretted it, but these men are as ardent in support now, since the question in Mexico has come to be regarded as a question of preservation of national sovereignty […] oil people and other foreign investors, as well as Mexicans who have large properties, see the danger inherent in conflict, not only to their pocket-books but to the peace of the country, and they are willing to make some sacrifices before they would do anything that might cause an uprising here, which they know full well would make impossible the collection of compensation of any kind for their property (DANIELS, 1947, p. 238–239).

A política que finalmente seguiu Washington teve então que consentir que os governantes mexicanos afirmassem seus interesses em uma área que havia sido motivo de discórdia bilateral durante duas décadas, mas, em contrapartida, também garantiu a cooperação dos sucessores de Cárdenas no que diz respeito à guerra contra os países do Eixo. Além disso, o controle estatal sobre a indústria petrolífera não impediu que em outros setores da economia mexicana os interesses estadunidenses continuassem tendo e até ampliassem sua presença nos anos subsequentes de expansão que caracterizaram a economia mexicana.

Com o resultado dessa conjuntura específica, avançou a agenda da autodeterminção no campo econômico defendida pelo governo mexicano e confirmou as possibilidades para afirmação dos interesses na arena internacional para os que dispõem de menor poder relativo nos planos econômico e militar. Não obstante, na relação entre México e os EUA não desapareceram os traços estruturais da assimetria, os quais continuaram dando bons dividendos à parte forte. No âmbito petrolífero, os novos termos da relação permitiram que no México se ensaiasse o desenvolvimento de uma indústria petrolífera própria e sem a presença das principais companhias internacionais do setor. Em outros temas, o final da segunda guerra mundial e o advento da guerra fria abriu espaço para outros episódios de tensão nas relações bilaterais entre a potência hegemônica do

hemisfério ocidental e países que, como México e Brasil, tiveram em períodos específicos governantes dispostos a sustentar posições divergentes.

Considerações finais

A sustentação ativa da Igreja Católica e os estudantes universitários, assim como o apoio crítico dos empresários à expropriação, nos indicaram nesta conjuntura a presença efetiva de uma coalizão ampla e heterogênea que contribuiu para que essa crise bilateral assimétrica se resolvesse a favor da parte fraca. A renúncia da oposição a politizar o tema durante a eleição presidencial de 1940 reforça as evidências nesse sentido. Mas no processo de construção da coalizão cardenista também se destacaram importantes movimentos que conduziram à formação de um núcleo de apoio ao governo para além do mandato de Cárdenas que incorporou um conjunto heterogêneo de atores em um sistema duradouro de trocas e lealdades. Em primeiro lugar, a derrota do ex-presidente Calles e seu projeto de poder suprainstitucional. Em seguida, a consolidação de alianças com operários e camponeses pela aplicação efetiva de reformas a seu favor (direitos trabalhistas e repartição agrária), assim como através de sua incorporação orgânica ao partido governista. Em relação a oposição, o governo Cárdenas conseguiu diminuir a intensidade de conflitos que até então haviam sido motivo de guerra interna. Foi o caso da Igreja Católica, com quem Cárdenas acertou os termos aceitáveis de convivência. Ao mesmo tempo, a tentativa mais radical de subversão anti-governista, como a do general Saturnino Cedillo, não conseguiu se tornar suficientemente atrativa para ganhar apoio das empresas expropriadas e foi sufocada militarmente. Assim, a pesar da intransigência das companhias expropriadas, Washington preferiu se adaptar a essas condições, aceitar o fato da expropriação e garantir a cooperação do governo mexicano na guerra contra os países do Eixo.

2.2. México 1960 – 1964: A defesa do princípio de não-intervenção na OEA.

A crise bilateral que se abriu no início dos anos 1960 entre os governos do México e dos Estados Unidos foi diretamente motivada por eventos ocorridos no âmbito das relações interamericanas após o triunfo em Cuba da guerrilha do Movimento 26 de Julho encabeçado por Fidel Castro. Washington encarou o evento desde o início como mais um desafio geopolítico do comunismo internacional que era preciso e urgente derrotar. Para o governo do México se tratava, no início, de uma luta de emancipação nacional

similar àquela que se livrou no México na década de 1910 e que estava na origem de suas fontes de legitimação. O governo dos EUA encabeçado por John F. Kennedy (1961-1963) levou o assunto à Organização dos Estados Americanos (OEA) no intuito de ganhar o respaldo dos governos latino-americanos para sua ofensiva anticastrista. Em nome do princípio de não-intervenção e em rejeição da primazia da agenda Leste – Oeste para os assuntos latino-americanos, o governo do México se destacou como parte do bloco que se recusou a apoiar sucessivas resoluções que impuseram sanções econômicas, políticas e diplomáticas a Cuba.

Washington utilizou os canais diplomáticos disponíveis para pressionar os governantes mexicanos e manteve em níveis relativamente baixos o fluxo da ajuda para o desenvolvimento que promoveu naqueles anos entre os países da região. O governo do presidente Adolfo López Mateos foi bem-sucedido na manutenção dessa linha de política externa, mas teve que enfrentar uma crise política interna que elevou a intensidade da mobilização de setores que temiam a expansão do comunismo pelo México e daqueles que pressionavam para seguir o exemplo de Cuba. As bases de sustentação de seu governo eram sólidas e usufruía dos mecanismos de legitimação e lealdade consolidados em torno ao partido governista nos anos 1930, porém a questão cubana colocou em risco a unidade da coalizão governista. Como se verá a seguir, a final o governo López Mateus conseguiu desvincular a política doméstica dos embates da Guerra Fria e pôde divergir de Washington na questão cubana sem por isso ser tachado de comunista.

México e a questão cubana nas relações interamericanas

Em 22 de janeiro de 1962 Cuba foi excluída da Organização dos Estados Americanos (OEA) pelo voto de uma maioria de governos que apoiaram a linha de Washington para enfrentar o novo governo da ilha. No entanto, naquela votação realizada durante a VIII Reunião de Consulta da OEA em Punta del Este, Uruguai, seis governos latino-americanos se abstiveram e não apoiaram essa resolução: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México. Essa divergência no plano multilateral trouxe para o México e os outros abstencionistas um período de tensões tanto na relação bilateral com os EUA como no âmbito político interno que pôs em questão a sua capacidade para sustentar de

forma independente e sem consequências graves decisões de política externa conflitantes com as preferências de Washington.

Pela via diplomática, o recém nomeado embaixador dos EUA no México, Thomas C. Mann, em 1961, tinha a missão de lembrar aos governantes mexicanos que boa parte da prosperidade econômica do país dependia dos intercâmbios com Estados Unidos e que, nesse momento em que o comunismo ameaçava o continente, Washington só recompensaria quem mostrasse uma atitude amistosa.[28]

Segundo o então secretário da Fazenda, Antonio Ortiz Mena (1998), uma *crise de confiança* entre os agentes econômicos fez com que o saldo na conta de capitais na balança de pagamentos se reduzisse 21% entre 1960 e 1961 e houvesse fugas de capital que obrigaram o país a pedir um financiamento compensatório ao FMI por US$45 milhões. O fluxo da ajuda para o desenvolvimento que dependia de decisões diretas do governo dos EUA foi dos mais reduzidos se comparado com a ajuda econômica que Washington outorgou a outros países. Segundo Mario Ojeda (1976), entre 1962 e 1971, o México recebeu apenas 1,5% do total da assistência econômica que os EUA concederam sob sua Lei de Assistência Econômica. Já o Brasil recebeu 31,1%; Colômbia 16,3% e Chile 12,8%. Por ser uma das principais alavancas usadas por Washington para promover suas preferências de política externa, os governantes mexicanos se recusaram a assinar os acordos de garantia de investimento que a partir de 1963 começaram a ser exigidos em Washington como condição prévia para a liberação de recursos para programas de ajuda e cooperação no marco da Aliança para o Progresso, o programa de cooperação para o desenvolvimento na América Latina lançado em 1961 por iniciativa dos EUA.

Passados os momentos mais críticos dessa conjuntura, e diferentemente do que ocorreu no Brasil e outros países cujos governos tinham uma posição similar à mexicana em relação à questão cubana, os governantes mexicanos conseguiram continuar exibindo notáveis margens de divergência com Washington no âmbito interamericano sem ter que enfrentar ameaças sérias por parte de atores internos que tinham maior afinidade com as preferências de Washington. Ao mesmo tempo, em caso de envolvimento direto dos EUA numa tentativa desse tipo, no México eles tinham pouco espaço para a construção de coalizões eficazes com inimigos internos do governo. A tolerância a divergências em questões como as que dividiram a comunidade

[28] Ver: The National Arquives in Washington D.C. (NAW), 712.00/05-1461,Mensagem do embaixador Mann ao Departamento de Estado, 14 de maio de 1961. *Apud* Lorenzo Meyer (2011, p. 68–69).

interamericana em torno de Cuba representava um custo menor e o governo estadunidense acabou aceitando essas margens de divergência da diplomacia mexicana.

A recusa do governo de López Mateos em adotar a abordagem de Washington para tratar a questão cubana não o colocava necessariamente do lado comunista e a estabilidade política conseguida pelos artífices do Estado mexicano na época era um bem que valia a pena preservar. O regime edificado em torno dos valores e as coalizões estáveis da revolução mexicana havia se mostrado cooperativo em outros temas de interesse para Washington e o mercado mexicano era importante para mercadorias e investimentos diretos de suas empresas, razões pelas quais era preferível admitir esses espaços de autonomia para a política externa mexicana antes que embarcar em esforços de desestabilização de consequências incertas.

Em julho de 1964, a OEA aprovou, em outra resolução, a obrigação de todos seus membros de romper relações diplomáticas com Cuba. O governo mexicano, que havia votado contra, não acatou a resolução e seus vínculos formais com a ilha continuaram sem interrupção. A normalidade também continuou nas relações bilaterais com Washington, que não empreendeu ações importantes de pressão contra o México diante à reiteração dessa divergência. Já no Brasil, como se verá no capítulo 3, o cenário era outro. Em finais de março desse mesmo ano um golpe de Estado orquestrado por uma coalizão de membros das forças armadas e opositores derrubou o governo de João Goulart. Esse governo havia mantido posições análogas às do México na OEA e outros foros, além de trabalhar a favor de uma agenda de reformas sociais similares às que reivindicava desde tempo atrás os governantes mexicanos. Entretanto, no caso brasileiro, as forças políticas que deram o golpe contaram com o apoio do governo de Washington e dos interesses estadunidenses instalados no Brasil.

Política externa independente como fonte de legitimação interna

O governo de López Mateos contava com recursos políticos próprios capazes de inibir tentativas mais ousadas de desestabilização de seus adversários internos e possíveis aliados dos EUA. Mas parte das condições políticas que contribuíram ao sucesso de López Mateos nessa conjuntura não foram criação exclusiva dele, nem surgiram nesse momento. Foram importantes as mobilizações contra a forma em que lidou com a questão cubana na OEA, mas sua capacidade para reverter as decisões do Executivo no curto prazo era limitada. O presidente havia herdado uma malha de relações políticas e institucionais cuja capilaridade compreendia um leque amplo de setores sociais que

dava ao Executivo uma margem de manobra considerável para a promoção e implementação de suas preferências.

A principal coalizão que sustentava o poder presidencial no México não era a que se podia dar entre entidades e sujeitos relativamente autônomos que se aliam em torno de um projeto político, um tema conjuntural ou um personagem específico. A amálgama de setores sociais que sustentava o poder dos dirigentes do estado mexicano era produto da guerra interna que se livrou ao longo da década de 1910 e da forma em que as facções vitoriosas daquele conflito resolveram suas disputas nos anos 30. Esse ordenamento político foi sólido o suficiente para permitir, embora com transfigurações importantes, a sucessão ininterrupta de membros do PNR/PRM/PRI no cargo do presidente da República durante 71 anos.

A conjuntura da expropriação das companhias petrolíferas estrangeiras, que teve como fato político contemporâneo a incorporação de organizações de camponeses e sindicatos ao partido governista, foi essencial na construção desse ordenamento político. Com a entrega efetiva que Cárdenas fez do comando presidencial a seu sucessor, estabeleceu-se um esquema político aglutinador e centrado no poder institucionalizado de quem ocupasse o cargo presidencial por períodos de seis anos e sem direito à reeleição. Essa situação não se modificou substancialmente quando, em 1946, o PRM modificou novamente seu estatuto, adotou o nome de Partido Revolucionário Institucional (PRI) e abandonou a retórica socialista que lhe caracterizou durante a época cardenista.

Pablo González Casanova (1967) em seu estudo sobre a estrutura do poder no México, realizado durante os anos da conjuntura que nos ocupa nesta seção, aponta que um elemento essencial da extraordinária margem de manobra de que dispunha o presidente era o fato de o PRI vencer de forma contundente praticamente todas as eleições relevantes realizadas no país entre 1929 e 1964. O Legislativo, ao contar com um número mínimo de representantes opositores, era mais um ratificador de iniciativas presidenciais do que um autêntico órgão de deliberação colegiada ou contrapeso ao Executivo. A bancada do PRI, leal em relação ao presidente, precisava ser plural o suficiente para garantir uma representação coerente com a composição orgânica do partido. O sindicalismo como força social, as organizações de camponeses e outras instâncias de organização de setores urbanos obtinham através de seus líderes cargos de

representação nas instâncias legislativas. Uma situação similar era replicada em nível estadual e municipal.

Os militares, que eram um fator de poder real ainda na década de 1920, haviam diminuído sua força como grupo desde que o presidente Calles deu passos importantes para obter deles uma atitude disciplinada à autoridade presidencial.[29]Em Washington estavam cientes dessa identidade da classe militar com a situação governante e um informe de sua embaixada na Cidade do México de 1960 estimavam que as forças armadas mexicanas eram mais políticas que militares e que os generais ativos eram praticamente quadros do PRI, com o qual se reduziam drasticamente as possibilidades de um golpe de Estado.[30]

Todo esse sistema de lealdades e relações de mando obediência consentido por setores amplos e diversos da população não teria sido possível sem a mediação do compromisso explícito de incorporar no projeto de governo parte das reivindicações sociais que deram origem à revolução de 1910, a qual havia sido livrada a um alto custo em vidas humanas. A rebelião armada que provocou a queda de Porfirio Díaz após mais de 30 anos no poder havia contado com a colaboração de grupos que haviam tomado as armas em nome de projetos de nação que colocavam a ênfase em distintos tipos de reivindicações: a reconstrução da ordem jurídica de liberdades políticas que dilapidou o poder pessoal de Díaz; a extinção de privilégios excessivos ao capital externo e a formulação de um projeto nacional de desenvolvimento; a reforma agrária, tanto na sua versão comunitarista quanto naquela que se orientava mais para um modelo de pequenas propriedades individuais e o melhoramento do nível de vida dos trabalhadores urbanos.

O grupo que se tornou governo a partir de 1917 preferia limitar-se à agenda de reformas políticas e econômicas cobertas pelos dois primeiros pontos, mas a força política dos movimentos agraristas e operários não era prescindível e qualquer composição para o exercício estável do poder político no México precisava incorporar

---

[29] O processo gradual de subordinação do poder militar aos poderes civis teve seus primeiros momentos cruciais a partir das decisões tomadas durante o mandato de Plutarco ElíasCalles (1924-1928), mas ao longo dos governos de Lázaro Cárdenas (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946) e Miguel Alemán (1946-1952) foram reforçados os mecanismos de lealdade das forças armadas em relação ao governo e a instituição presidencial em particular. Para uma análise sobre os fatores que favoreceram o não envolvimento direto de membros das forças armadas mexicanas nas disputas políticas, ver Roderic Ai Camp(1992). Nesse estudo, chama-se a atenção para o fato de que as forças armadas mexicanas tiveram sua origem na confrontação armada da década de 1910, o que identificou suas principais lideranças com um projeto político que transbordava os interesses específicos de uma *casta* militar com identidade política própria. Assim, os presidentes Calles, Cárdenas e Ávila Camacho, eles mesmos militares identificados com a revolução, foram os principais artífices desse processo de extinção do papel dos militares na política mexicana.

[30] Ver: NAW, 712.00/11.2360, informe do ministro conselheiro Edward G. Gale de 23 de novembro de 1960. *Apud* Lorenzo Meyer (2011, p. 64–67).

essas demandas de alguma maneira. Daí que a constituição de 1917 incluísse garantias e direitos para dar resposta a essas demandas (CÓRDOVA, 1972).

Mas o compromisso discursivo com essas reivindicações não equivalia a sua realização efetiva e plena. O historiador Arnaldo Córdova (1973) chama a atenção para essa brecha entre o conteúdo desses artigos constitucionais e a autêntica satisfação às demandas dos operários e camponeses. O importante era que o discurso do reformismo social entrasse de forma definitiva ao programa do governo do México, pois a simples expectativa de reformas era capaz de se tornar um instrumento para o controle político. Porém, para ser efetivo, esse discurso não podia ser completamente vazio e, de fato, durante os governos de Obregón e Calles, diante das pressões de movimentos ativos de reivindicação agrária, houve repartição de terras,[31] a qual se expandiu notavelmente durante o mandato de Cárdenas.[32]

Adicionalmente, as condições de trabalho dos operários filiados a sindicados próximos do governo melhoraram notavelmente[33] e em matéria de desenvolvimento econômico deram-se mostras de decidida independência com a expropriação das companhias petrolíferas. Isso deu sustento material às expectativas alimentadas pelo discurso revolucionário da nova elite governante e se abriram os espaços para a construção de uma nova ordem legitimada pelo consentimento de uma parte expressiva dos governados.

Assim, na conformação das regras de mando e obediência que viabilizaram a comunidade política estável e uma estrutura estatal eficaz no México daquele período,

---

[31] Entre 1920 e 1928, período que coincide com os mandatos dos presidentes Obregón e Calles, foram distribuídas 4,642 hectares de terra (RIVERA CASTRO, 1988, p. 32).

[32] Durante o governo Lázaro Cárdenas foram distribuídos 18 milhões de hectares (ROUX, 2005) e se tornou assim o presidente que mais avançou na reforma agrária. Entretanto, feita a repartição, estiveram ausentes outras condições necessárias para alavancar o sucesso econômico das novas propriedades. Emilio Kourí (2010), além de elencar algumas das razões exploradas pela literatura especializada para explicar o magro desempenho dessa reforma agrária para melhorar as condições socioeconômicas dos beneficiados, salienta o sucesso político da medida, pois ela contribuiu para a incorporação dependente dos camponeses às redes de autoridade do regime revolucionário.

[33] A lei federal do trabalho de 1931, que derivou do artigo 123 constitucional, viabilizou direitos trabalhistas ao mesmo tempo em que estabeleceu os mecanismos do controle governamental sobre a vida dos sindicatos: a lei limitou a margem dos patrões para demitir os trabalhadores, autorizava às greves, dava aos sindicatos reconhecimento estatal, obrigava à arbitragem governamental em caso de conflito trabalhista, deu aos sindicatos reconhecidos o monopólio da representação dos interesses dos trabalhadores e fixou o pertencimento a um sindicato como requisito para a contratação e permanência na relação de trabalho (ROUX, 2005). Posteriormente, os trabalhadores sindicalizados ganharam mais vantagens com a Lei do Seguro Social de 1943 e a consequente criação do Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS), que garantiu acesso à saúde para seus filiados, além de um amplo programa de construção de moradia popular, provisão de serviços recreativos, capacitação para o trabalho, etc. Sobre o contexto político da criação da que foi considerada a medida governamental de política social mais relevante da década de 1940, ver Ricardo Pozas Horcasitas (1986). Uma instituição análoga com missão de dar cobertura exclusiva aos funcionários públicos foi criada em 1959 precisamente pelo presidente Adolfo López Mateos.

foi fundamental incorporar o projeto e a participação das classes subalternas.[34] Nesse processo, além das reformas no âmbito agrário e dos direitos trabalhistas, a exibição de uma política externa independente também teve um papel central. As importantes concessões que o regime de Díaz outorgou as companhias estadunidenses e europeias, assim como as recorrentes intervenções estrangeiras na política interna do México eram parte dos agravos pelos quais muita gente se levantou em armas em 1910. A solução dada por Cárdenas à controvérsia com as companhias petrolíferas estrangeiras havia se tornado um ícone da afirmação soberana dos interesses nacionais. Por isso a legitimidade do regime precisava se alimentar de uma retórica e uma prática de renovação permanente do compromisso dos governantes com camponeses, operários e a defesa da soberania diante as intervenções externas.

Quanto à soberania interna, entretanto, esse compromisso funcionava tendo como premissa a subordinação das agremiações de operários e camponeses às necessidades e prioridades definidas nas instâncias do partido governista e da presidência da República. Esse esquema não se estabeleceu sem contestação e houve tentativas de organização de movimentos sindicais autônomos e com possibilidades reivindicativas além dos limites impostos pelo projeto de industrialização que o governo promovia com a bandeira da conciliação de classes. Um dos momentos de maior tensão nessa disputa aconteceu precisamente durante o último ano de governo do presidente Adolfo Ruíz Cortines (1952 – 1958) e o primeiro de seu sucessor. O mandato de Adolfo López Mateos (1958 – 1964) iniciou em um contexto de crise com setores do movimento operário que contestaram esse modelo de tutela e subordinação ao governo. Em 1957 houve 193 greves com 7137 grevistas. Em 1958 esse índice pulou para 740 greves com 60611 grevistas e dentre os setores que mais se mobilizaram estavam os trabalhadores de empresas estatais como os telefonistas, telegrafistas, eletricistas, professores de ensino básico e ferroviários (GONZÁLEZ CASANOVA, 1967).

---

[34] Uma interpretação sobre a forma que adotou o Estado mexicano que leva em conta a relevância do peso específico da negociação com as classes subalternas se encontra em Rhina Roux (2005). Para a autora, a legitimidade do pacto estatal que fundou a reconstituição do estado mexicano após a revolução iniciada em 1910 reposou sobre formas de reconhecimento das reivindicações históricas de camponeses despojados de suas terras pelos governos liberais do século XIX e pelas reivindicações dos trabalhadores urbanos. E não só o reconhecimento formal, como também as conquistas: "La construcción de la comunidad estatal moderna se realizó en México no sólo desde mitos y creencias colectivas, sino desde su enraizamiento material en conquistas concretas de las clases subalternas: tierras, ejidos, sindicatos y contratos colectivos. Todas estas fueron conquistas reales desde las que se construyó materialmente una relación de mando-obediencia." (ROUX, 2005, p. 188) .

A dissolução pela força desses movimentos sindicais independentes[35]no final da década de 1950 permitiu a López Mateos a recomposição da estabilidade interna e ganhar a colaboração das novas lideranças sindicais. Porém, a repressão aberta sobre o movimento operário já nos primeiros anos de seu mandato afetou a imagem que o governo queria ostentar como aliado principal dos operários e camponeses organizados. Por isso, era necessário implementar políticas que pudessem reerguer esse pilar da legitimidade do regime. Como parte de uma política favorável à recuperação do nível de vida dos trabalhadores, foi criado em 1959 o Instituto de Serviços e Segurança Social para os Trabalhadores ao Serviço do Estado (ISSSTE), enquanto no âmbito rural se retomou a política de repartição de terras. O governo pôde também reafirmar seu compromisso com o nacionalismo econômico ao decretar a nacionalização da indústria elétrica em 1960. Mas foi na emergência da revolução cubana feita governo a partir de janeiro de 1959 que López Mateos encontrou, no âmbito da política externa, um espaço propício para renovar seu compromisso com as causas revolucionárias.

Desde a derrocada do regime de Fulgencio Batista pelo movimento armado encabeçado por Fidel Castro em 1959, o governo López Mateos e várias figuras relevantes da classe política mexicana haviam manifestado seu apoio aos novos governantes. Ao mesmo tempo, parlamentares do Partido Revolucionário Institucional (PRI) como Manuel Sánchez Moreno, presidente do Senado; Emilio Sánchez Piedras, líder da Câmara dos Deputados e Alfonso Corona del Rosal, que não ocupava um cargo de representação mas era presidente do partido, identificaram o governo mexicano com a esquerda e, no caso de Sánchez Piedras, manifestavam sua solidariedade com a causa cubana no enfrentamento com os Estados Unidos (ORTIZ MENA, 1998; REYES, 2006). Esses ditos motivaram ao Departamento de Estado para pedir explicações ao governo do México que, através do secretário das Relações Exteriores, Manuel Tello, disse ao embaixador dos EUA, Robert C. Hill, que a condução da política externa correspondia ao Poder Executivo e que as declarações daqueles legisladores não representavam a opinião do presidente (TELLO, 1972).

Mas a afirmação discursiva do caráter esquerdista do governo e os gestos de aproximação com os governantes cubanos não pararam. O próprio presidente Adolfo

[35]Para um relato sobre a forma em que os presidentes Ruíz Cortines e López Mateos enfrentaram o esses movimentos, em especial o dos ferroviários, ver Olga Pellicer e José LuisReyna (1978)

López Mateos chegou a declarar que ele se considerava um governante de extrema esquerda dentro das margens da constituição:

> …el origen de nuestra constitución, que emanó de una revolución típicamente popular, aspiraba a otorgar a los mexicanos garantías para obtener mejores niveles de vida en todos los órdenes, a una mejor educación, a la dignidad humana. En ese sentido nuestra constitución es de hecho una constitución de origen popular de izquierda, en el sentido que se le quiera da a la palabra izquierda en México. Ahora, mi gobierno es, dentro de la constitución, de extrema izquierda.[36]

Poucas semanas antes de fazer essa declaração, em junho de 1960, o presidente de Cuba, Osvaldo Dorticós[37], havia feito uma visita oficial à Cidade do México. No discurso de bem-vindas, o mandatário mexicano afirmou compreender o processo revolucionário cubano por ter traços similares com certos momentos da própria revolução mexicana (REYES, 2006). De fato, a essa altura a revolução cubana se havia afirmado na sua aspiração por nacionalizar as principais fontes de sustento econômico do país, realizando repartições agrárias e outras reformas sociais de grande impacto.[38]

Quando o governo dos revolucionários cubanos optou por uma aproximação decisiva com a União Soviética e em 1961 se declarou primeiro socialista e posteriormente marxista-leninista, o governo mexicano se distanciou, deixou de exaltar as supostas similitudes dos dois processos revolucionários e se limitou a sustentar sua postura na OEA na base do apego aos princípios de autodeterminação dos povos e não intervenção (PELLICER, 1972). Mesmo assim, a postura mexicana era claramente divergente da de Washington, que pretendia intervir até onde lhe fosse possível com o aval dos governos latino-americanos para desmontar o projeto castrista em Cuba.

O ex-presidente Lázaro Cárdenas foi um dos membros do partido governante que, sem ocupar nenhum cargo nesse momento, aderiu com maior entusiasmo às expressões de apoio à revolução cubana. Identificado historicamente com o episódio da expropriação petrolífera de 1938, Cárdenas havia se tornado um ícone da afirmação da soberania nacional e sua ascendência sobre grupos políticos de dentro e de fora do PRI era notável. Desde que deixou o cargo em 1940, ele se retirou da política ativa e não tentou traduzir esse prestígio em algum tipo de ativismo concreto capaz de influir

---

[36] Citado na revista *Política*, v. 1, n.6, 15 de julho de 1960. López Mateos fez essas declarações respondendo a perguntas de jornalistas sobre as afirmações prévias de Sánchez Piedras, Sánchez Moreno e Corona delRosal.
[37] Fidel Castro ocupava o cargo de primeiro ministro.
[38] O então secretário das Relações Exteriores do México, Manuel Tello (1972), aponta nas suas memórias que o sentimento de compreensão e simpatia que os governantes mexicanos sentiam pelo governo de Fidel Castro se fundamentava em ações como a reforma agrária, a construção de escolas, alfabetização, melhoramento dos sistemas assistenciais, criação de espaços lúdicos para os operários e a honestidade administrativa.

decisivamente nos rumos do seu partido ou seu governo. Mas ele continuou sendo para muitos a referência das orientações da revolução mexicana aos quais era preciso voltar.

Essa havia sido uma das ideias força em torno da qual se conformou um grupo dissidente do PRI que nas eleições presidenciais de 1952 decidiu romper com o partido governista para sustentar a candidatura de Miguel Henríquez Guzmán. Os henriquistas, que chegaram a obter 15% dos votos naquela eleição,não contaram com o apoio explícito de Cárdenas durante a campanha, mas era claro que boa parte de seus partidários denunciavam uma suposta *perda de rumo* da revolução mexicana e proclamavam a volta ao programa que orientou muitas das ações da presidência cardenista (PELLICER; REYNA, 1978). Consumada sua derrota, para as principais lideranças henriquistas foi possível costurar sua reinserção ao PRI, que já nas eleições presidenciais de 1958 pode vencer com uma margem de 90% dos votos.[39] O episódio henriquista mostrou o potencial político de um grupo mobilizado por ideais afins ao cardenismo[40] e a capacidade do PRI para fortalecer sua hegemonia na vida política do México mediante a recomposição e o equilíbrio de sua coalizão interna.

Entre 1959 e 1961 foi claro o ativismo de Lázaro Cárdenas em torno da defesa da revolução cubana em seu enfrentamento ascendente com os EUA, se aproximando inclusive de iniciativas promovidas por movimentos e partidos políticos da oposição de esquerda. Em julho de 1959 Cárdenas participou de um comício em Havana em que prometeu apoio incondicional da revolução mexicana ao governo de Fidel Castro e em abril de 1961 tentou voltar à ilha, mas dessa vez para apoiar pessoalmente a repulsa ao desembarco na Baia dos Porcos de opositores treinados sob os auspícios de órgãos de segurança e inteligência dos EUA que pretendiam forçar a mudança de regime mediante uma rebelião armada. Como Cárdenas não conseguiu se deslocar a Cuba nessa ocasião[41], ele participou na praça central da Cidade do México, o Zócalo, em um

---

[39] A de 1958 foi a primeira eleição presidencial desde 1940 em que o principal opositor não era produto de uma ruptura das fileiras governistas. O general Juan Andrew Almazán, que obteve 5,7% votos em 1940, havia sido uma dos principais chefes militares na década de 1930; Ezequiel Padilla, que obteve 19,33% dos votos em 1946, havia sido secretário das Relações Exteriores em 1940-1945; e Miguel Henríquez Guzmán, que conquistou 15% dos votos em 1952, era general do exército e membro do PRI. Em 1958 o segundo colocado na eleição presidencial com 9% dos votos foi Luis H. Álvarez, candidato do conservador Partido Ação Nacional (PAN).

[40] A influência cardenista no ideário dos simpatizantes da candidatura de Miguel Henríquez Guzmán era importante, mas não era a única e o partido que se formou em torno de Henríquez, a Federação de Partidos do Povo do México (FPPM) não falava em nome do Cárdenas ou do cardenismo. Em 1954, depois que a FPPM foi ilegalizada e parte de seus membros havia conseguido sua reinserção no PRI, outros henriquistas, dentre os quais o próprio Miguel Henríquez, criaram ou se juntaram a partidos e organizações anticomunistas (SERVÍN, 2009).

[41] Segundo a revista Política (v.II n.25 01/05/1961) Cárdenas não conseguiu fazer a viagem porque o voo Cidade do México – Havana de 17/04/1961 foi cancelado por supostas dificuldades técnicas. Na ocasião, o ex-presidente declarou: “Voy a Cuba a sumarme a las fuerzas del pueblo que en estos momentos están luchando para defender a la

comício com militantes estudantis, sindicalistas e membros de partidos de esquerda para repudiar as agressões a Cuba. Uma onda de manifestações desse tipo tomou conta de praças públicas em outras cidades mexicanas.

A convergência crescente de Cárdenas com grupos que não só expressavam sua adesão à revolução cubana, mas que também faziam oposição aberta ao governo por considerar que havia traído o programa e os ideais da revolução mexicana, causava inquietações em setores da imprensa e da classe política.[42] Entre 4 e 8 de março daquele ano, o ex-presidente teve participação destacada na Conferência Latino-Americana pela Soberania Nacional, a Emancipação Econômica e a Paz, realizada na capital mexicana por iniciativa de partidos e organizações de esquerda e que contou com a presença de delegações de vários países latino-americanos. Esse encontro terminou com a resolução de criar um Movimento de Libertação Nacional (MLN) que serviria de plataforma para a mobilização pacífica de grupos até então dispersos e com impacto limitado na política nacional, como o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido Comunista Mexicano (PCM)[43], sindicatos independentes da estrutura corporativa ligada ao PRI e setores estudantis. O MLN foi efetivamente criado em agosto de 1961[44] e em sua assembleia constitutiva Lázaro Cárdenas teve um papel de destaque pronunciando um discurso em que chamava a atenção para a necessária luta que todos os povos latino-americanos livram contra "interesses conservadores e retardatários" e augurava para o MLN um papel fundamental na realização dos postulados da revolução mexicana e sua constituição (CÁRDENAS, 1961).

Cárdenas representou naquele momento o elo entre uma política externa que recusava a ofensiva estadunidense contra Cuba em nome dos princípios de não

---

revolución cubana, que no es sino el principio de la lucha de liberación de todos los pueblos de Latinoamérica para acabar con la opresión imperialista".

[42] Em 24/04/1961 Lázaro Cárdenas admitiu em entrevista coletiva o seu resurgimento na vida política ativa e seu compromisso com a defesa da revolução cubana, que ele considerava compatível com a ideologia e programa da revolução mexicana. Também negou ter filiação comunista e se defendeu das imputações de traidor à pátria que lhe dedicaram colunistas de importantes jornais da capital (Revista *Política*, v.II, n.25, 01/05/1961). Nessa mesma edição da *Política* informava-se da realização em Zamora, estado de Michoacán (donde era originário o próprio Cárdenas), de uma convenção de 300 delegados de organizações camponesas orientada a formar uma nova organização nacional de camponeses que enfrentasseà Confederação Nacional de Camponeses (CNC), por eles considerada como mais um instrumento do governo para desviar as lutas dos trabalhadores rurais. Dentre as resoluções desse encontro estava o apoio à revolução cubana, ao programa da Conferência Latino-Americana pela Soberania Nacional, a Emancipação Econômica e a Paz, assim como *agir em defesa da atuação patriótica e democrática do general Lázaro Cárdenas diante aos ataques dos exploradores e inimigos da soberania do país.*

[43]Segundo um ensaio crítico sobre o PCM escrito na época por José Revueltas (1980), no período 1940-1960, o PCM dirigido por Dionisio Encina experimentou um enfraquecimento significativo de filiados, sendo que em torno de 1961 eram apenas 2 mil em todo o país. Revueltas critica que uma desproporcionada quantidade deles militava no partido com caráter profissional e se dedicavam basicamente à edição diária de *La Voz de México*, o jornal do partido.

[44] Para uma exposição da trajetória do MLN, ver Olga Pellicer (1972, p. 105–115) e o estudo de Ledda Arguedas (1977).

intervenção e forças de esquerda que viam na revolução cubana um modelo a seguir. Seu envolvimento na criação do MLN alimentou um importante esforço de articulação entre opositores do PRI, mas ele nunca se comprometeu com ações de oposição direta a esse partido ou ao governo. Ele reafirmou sempre que pôde sua lealdade ao presidente López Mateos e quando o mandatário convocou às forças relevantes em torno do governo e do seu partido a oferecer uma demonstração pública de unidade nacional, Cárdenas compareceu pontualmente junto a outros ex-presidentes, dentre os quais se encontrava também Miguel Alemán, que naquele momento era referente de uma corrente de opinião muito menos simpática com a ideia de confrontar os EUA por motivo da questão cubana.

O ativismo dos grupos de esquerda diminuiu sua intensidade na medida do afastamento paulatino do ex-presidente Lázaro Cárdenas. O MLN continuou existindo até pelo menos 1967, mas já em 1964 dava mostras claras de enfraquecimento e divisão interna pela impossibilidade de articular uma posição comum diante às eleições presidenciais daquele ano (Arguedas 1977). Para agravar a sua situação, Lázaro Cárdenas aderiu abertamente à candidatura governista de Gustavo Díaz Ordaz, que como secretário de Governação tinha entre suas funções a execução das medidas repressivas mediante as quais o governo tentou impor limites ao ativismo pró-cubano. Já em finais de 1961, Cárdenas havia aceitado a missão de coordenar uma comissão de obras hídricas sobre o rio Balsas, o que na verdade era parte de uma iniciativa costurada entre o próprio Cárdenas e López Mateos para dar uma mensagem de unidade nacional mediante a incorporação de seis ex-presidentes para encabeçar os esforços de políticas públicas específicas (BENÍTEZ, 1978). Dessa maneira Cárdenas encerrou um breve período de aproximação com as esquerdas mexicanas e confirmou as percepções no sentido de que ele nunca chegaria ao ponto de encabeçar a fundação de uma nova força política que se firmasse como partido de oposição.

A mobilização anticomunista de igreja e empresários

Importantes atores internos leram a política externa com sinais de alerta por supostamente favorecer a expansão do comunismo. Organizações empresariais e a igreja católica estiveram na linha de frente de mobilizações explícitas contra as posições defendidas pelo governo nos fóruns interamericanos, além de manter uma linha de confrontação por temas de política econômica e educativa. Esses segmentos não faziam

parte da estrutura orgânica de lealdades e subordinação direta ao PRI e ao poder presidencial, mas em termos gerais haviam encontrado vias de entendimento com o governo. Apenas em conjunturas específicas, como a que nos ocupa neste capítulo, a insatisfação com a política governamental ultrapassou seus limites e resolveram amplificar seu descontentamento.

Uma das clivagens relevantes da elite política nesse momento separava a alemanistas de cardenistas, pela sua adesão pessoal e ideológica aos respectivos ex-presidentes. Os alemanistas[45], cujos vínculos com os EUA eram mais fortes, preferiam evitar atritos que eles consideravam desnecessários (REYES, 2006), enquanto os cardenistas enfatizavam a necessidade de continuar nos trilhos do nacionalismo econômico e a independência frente aos EUA. O economista e crítico observador mexicano daquela época, Daniel Cosío Villegas (1966), atribuía a Cárdenas o capital político suficiente para fraturar o partido governista, caso ele quisesse adotar uma atitude mais assertiva na promoção de suas visões políticas.

Miguel Alemán também se mobilizou em torno da questão cubana e teve um papel na articulação com setores da sociedade descontentes com a política externa do governo. Assim, junto a ex-governadores e o também ex-presidente Aberlardo L. Rodríguez, Alemán promoveu a Frente Cívica Mexicana de Afirmação Revolucionária (FCMAR). Criada apenas vinte dias depois da MLN patrocinada por Lázaro Cárdenas (SERVÍN, 2009), a FCMAR tinha o objetivo de se organizar diante ao perigo que para a nação representava a infiltração de doutrinas estranhas, isto é, o comunismo(OJEDA, 2008).

Essa frente foi também um dos espaços de expressão para alguns dos empresários que resolveram se mobilizar contra o que eles percebiam como ameaça de penetração do comunismo na política externa mexicana e mostra alguns dos vínculos em que se concretizou politicamente o alemanismo nessa conjuntura. Carlos Trouyet, por exemplo, empresário e amigo de Alemán antes mesmo dele chegar à Presidência,

[45] O governo de Miguel Alemán (1946-1952) postulava a primazia da iniciativa privada como motor do desenvolvimento econômico e abriu importantes canais de colaboração com os empresários nacionais para conseguir suas metas de industrialização. Nesse período foi praticamente abandonada a abordagem agrarista que favoreceu a propriedade comunal durante o governo Cárdenas e os incentivos à produção agropecuária se orientaram mais aos produtores privados. Em relação aos sindicatos e organizações de trabalhadores rurais, o governo Alemán impediu qualquer expressão de autonomia e utilizou a força pública quando foi necessário *disciplinar* esses movimentos (MEDIN, 1990). Uma versão apologética do período considerava o alemanismo como uma teoria político-social viva e atuante a favor do progresso do México (D'ACOSTA, 1952) enquanto que para seus críticos esse governo foi a antítese do cardenismo e momento decisivo da guinada conservadora do regime da revolução mexicana.

aparece entre os membros da FCAR (PELLICER, 1972) e, um ano mais tarde, Trouyet aparece também como parte do reduzido grupo de empresários que fundaram o Conselho Mexicano de Homens de Negócios (CMHN). Nascido em setembro de 1962[46], o CMHN se propunha ser uma instância independente e compacta dos maiores empresários do país para promover seus interesses (ORTIZ RIVERA, 2006). Em décadas subsequentes, o CMHN se firmaria como uma das principais instâncias de interlocução e coordenação do setor privado com o governo (SCHNEIDER, 2002).

Por separado e através de suas publicações, os empresários, que já nessa época haviam consolidado uma estrutura de organizações de cúpula de reconhecida capacidade para coordenar seus interesses (GONZÁLEZ CASANOVA, 1967), deixaram clara sua posição quanto à atitude que o governo de López Mateos devia adotar na questão cubana. Em janeiro de 1962, enquanto se realizava em Puntadel Este a VIII Reunião de Consulta da OEA, a revista *Industria* alertou sobre as consequências econômicas de votar contra os EUA nessa reunião; a revista *Carta Semanal*, órgão da Confederação Nacional de Câmaras de Comércio (Concanaco) atribuiu à política sobre Cuba a queda na atividade comercial do país naquele período; e a Confederação de Patrões da República Mexicana (Coparmex) publicou um abaixo assinado no jornal *Excelsior* sobre o perigo para a segurança continental da existência do regime totalitário e imperialista de Fidel Castro (PELLICER, 1972).

Em dezembro de 1960, as principais organizações do setor privado haviam publicado um abaixo-assinado titulado *¿Por cuál caminho señor Presidente?* em que expressavam sua intranquilidade diante a decisões recentemente tomadas pelo governo que não só incluíam a questão cubana na OEA, como também medidas como a nacionalização da indústria elétrica decretada naquele ano. Questionava-se então a intervenção do Estado na economia e pedia-se o restabelecimento da confiança dos empresários (ORTIZ MENA, 1998; REYES, 2006). Antes, em reunião com líderes empresariais, López Mateos já havia sido questionado pelo presidente da Concanaco

[46] Na biografia que Alicia Ortiz Rivera (ORTIZ RIVERA, 2006) publicou sobre o empresário Juan Sánchez Navarro, conta-se que na época da sua criação, era forte a versão de que por trás do CMHN estava a iniciativa do próprio Miguel Alemán. Os primeiros encontros que gestaram o conselho ocorreram no escritório de Bruno Pagliai, um empresário do turismo muito próximo de Miguel Alemán. Em qualquer caso, o envolvimento do ex-presidente na fundação do CMHN não era aberto e também não teria incomodado seus membros, já que, como afirmava o Sánchez Navarro, Alemán representava uma *posição de liberdade* e estava longe de ser partidário do socialismo de Estado.

sobre se ele era comunista ou não (ORTIZ RIVERA, 2006).[47]Por seu lado, outro grupo de empresários criou em 1961 em Puebla o Comitê Coordenador da Iniciativa Privada com o objetivo declarado de enfrentar o *vandalismo vermelho* e pressionar para que o governo reprimisse o movimento estudantil favorável aos revolucionários de Cuba. Repressão que, segundo Olga Pellicer (1972), se concretizou na maioria dos casos.

Outra frente de oposição ativa à política externa de López Mateos se desenvolveu em torno de organizações ligadas à Igreja Católica. O desdobramento do processo revolucionário em Cuba lembrava a muitos ativistas católicos mexicanos os tempos da confrontação mais aguda com o governo mexicano na década de 1920: sindicalistas cristianos em Cuba eram destituídos, militantes católicos se enrolaram na guerrilha anticastrista nas montanhas do Escambray, enquanto que a igreja e o governo haviam entrado em uma confrontação aberta (MEYER, JEAN, 2009). O Episcopado mexicano recebeu em 1959 um informe sobre a situação em Cuba no qualdava-se conta da hostilidade do comunismo contra a religião. No México, os enfrentamentos entre católicos e comunistas do setor estudantil na cidade mexicana de Puebla já deixavam vítimas mortais pelos dois lados, o que motivou o Episcopado para lançar a campanha "Cristianismo sim, comunismo não!".

Em dezembro de 1961, após o governo mexicano votar contra a proposta colombiana de que a OEA considerasse impor sanções a Cuba diante a possibilidade da URSS intervir por meio dela nos assuntos interamericanos, ativistas católicos organizaram uma passeata à Basílica de Nossa Senhora de Guadalupe rezando pela salvação do cristianismo no continente americano (REYES, 2006). A pressão eclesial sobre o governo em torno da política externa corria em paralelo às tensões surgidas pela iniciativa estatal de promover no ensino público e privado a utilização obrigatória de livros didáticos editados pela Secretaria de Educação Pública. Durante 18 meses, entre meados de 1961 e 1963, a mobilização anticomunista se confundiu com a luta do Episcopado e as organizações de colégios e padres de família católicos em contra dos livros didáticos, que eles consideravam atentatórios contra o direito a escolher com liberdade a escola e o material de ensino para as crianças (MEYER, JEAN, 2009).

---

[47] Foi durante um almoço oferecido a López Mateos que Adolfo Riveroll, presidente da Concanco, ao invés de formular um discurso para o mandatário, lançou a pergunta: "Señor presidente, ahora aquí, delante de todos, díganos: ¿Es usted comunista o no es usted comunista?" (ORTIZ RIVERA, 2006, p. 292)

Os reclamos anticomunistas no plano interno puderam ser relativamente acalmados com o trecho do discurso do chanceler Manuel Tello na reunião de Puntadel Este em janeiro de 1962 em que salientou a incompatibilidade do marximo-leninismo com o compromisso dos membros da OEA pela democracia representativa.[48] Essa tese da incompatibilidade foi inclusive a base da resolução que justificava a suspensão de Cuba da organização, o que foi muito bem recebido pelos setores anticomunistas que acompanhavam com receio a atuação dos diplomatas mexicanos no Uruguai. No entanto, a postura mexicana de não votar pela exclusão de Cuba não se modificou, sustentada pelo argumento jurídico de que essa possibilidade não estava contemplada na carta da OEA.

Washington admite conviver com política externa independente mexicana

O argumento anti-intervencionista permitiu ao governo mexicano apresentar de fato uma posição independente de Washington sem por isso se alinhar ideologicamente com o governo cubano, que menos de dois meses atrás havia declarado sua adesão ao marxismo–leninismo. A oposição de esquerda, que exigia do governo mexicano um compromisso incondicional com Cuba, criticou duramente a atuação governamental em Punta del Este. Porém, quando em 1964 a delegação mexicana votou contra e se recusou a aceitar a resolução da OEA para romper relações diplomáticas com Cuba, as esquerdas voltaram a apreciar positivamente a política externa de López Mateos.

Em pouco tempo também ficou claro que na relação bilateral com os EUA haveria espaço tanto para posicionamentos independentes da parte mexicana quanto para atos concretos de cooperação e entendimento. O presidente John F. Kennedy fez visita oficial à Cidade do México entre 29 de junho e 01 de julho de 1962, o que não só constituiu um ato de afirmação sobre o entendimento bilateral, como também contribuiu à desarticulação das frentes opositoras que mantinham setores empresariais e religiosos (LOAEZA, 1987). Em outubro desse ano, o governo mexicano apoiou o bloqueio naval contra Cuba promovido por Washington após ser descoberta a instalação de mísseis nucleares soviéticos em território cubano. Porém, junto aos governos da Bolívia e do Brasil, o governo do México promoveu a inclusão de uma reserva dizendo que o

[48] Em suas memórias, o chanceler Manuel Tello (1972) reconhece que a tese da incompatibilidade foi planejada junto ao presidente López Mateos em parte para acalmar as correntes de opinião, principalmente nos EUA, que acusavam o governo mexicano de comunista.

bloqueio não deveria dar motivo a uma intervenção armada na ilha (OJEDA, 1976). Ainda em janeiro de 1963, os presidentes López Mateos e Kennedy assinaram um tratado que terminou com uma disputa de décadas em relação a uma porção de 2,5km² de território na fronteira em torno ao rio Bravo, o que alimentou as percepções de cooperação bilateral.

Quando em julho de 1964 o governo mexicano dissentiu mais uma vez de Washington na OEA votando contra a resolução de romper relações diplomáticas com Cuba, o encarregado de assuntos latino-americanos do Departamento de Estado, Thomas Mann, declarou que a oposição de critérios entre o México e os EUA não afetariam a relação bilateral devido a que o governo estadunidense entendia que a posição do México era de princípio e não em defesa de Fidel Castro. Declarou também que, para além dessas diferenças, México e EUA haviam chegado ao ponto em que era possível discutir abertamente os seus problemas e permanecer unidos em questões fundamentais (PELLICER, 1972).

Considerações finais

Outros governos da região que adotaram decisões não alinhadas com as preferências de Washington foram derrubados ou enfrentaram crises políticas severas após a conferência de Punta del Este, vitimas do entrecruzamento das preferências do seus adversários internos com a agenda anticomunista de Washington. Esse não foi o caso de López Mateos, cujo governo se alçava sobre um arcabouço de lealdades que incluía às forças armadas e uma legitimidade dada pelo compromisso da satisfação relativa das demandas de amplo leque de atores sociais. Adicionalmente, a adoção de uma política externa independente coerente com os anseios de soberania diante às pressões e ameaças dos EUA era parte das exigências do arranjo que supunha a estabilidade do sistema político. Assim como ocorreu com a expropriação petrolífera, a manutenção de uma política externa independente dos EUA, que teve um dos seus momentos mais emblemáticos na conjuntura analisada nesta seção, se incorporou ao acervo de alavancas legitimadoras dos governos do PRI naquele momento.

A presença de uma coalizão de apoio às preferências divergentes de política externa ampla e heterogênea pela inclusão de elementos da oposição é menos clara

neste caso. O PRI era em si mesmo uma coalizão ampla que garantiu durante décadas a permanência de seus membros no governo, mas nessa conjuntura as divisões pela questão cubana quase o levaram à ruptura. Na oposição, as forças de esquerda apoiaram a política externa do governo enquanto parecia se alinhar com Fidel Castro, mas censuraram de forma contundente a atuação em Punta del Este por considerar que o governo claudicou ao enunciar a fórmula da incompatibilidade do marxismo-leninismo com à adesão a democracia representativa da carta da OEA. Mas foi esse mesmo gesto que permitiu a desmobilização de setores como a igreja e os empresários, que temiam uma virada comunista do governo. As esquerdas, por seu lado, pouco avançaram na sua tentativa de se tornar uma força política relevante com a formação do Movimento de Libertação Nacional (MLN). Em parte pelas suas fraquezas organizativas e em parte também pela sua dependência da liderança do ex-presidente Lázaro Cárdenas, que em última instância se manteve leal ao PRI e ao presidente López Mateos.

Em 1964, em meio à confusão pelo apoio explícito de Cárdenas ao candidato presidencial governista, as esquerdas novamente aplaudiram o governo pela sua recusa a acatar a resolução da OEA para romper relações diplomáticas com Cuba. Dessa forma, em diferentes momentos e por diferentes motivos, a política externa independente do governo López Mateos acabou sendo apoiada por opositores de esquerda e de direita.

2.3. Brasil 1977-1978: A defesa do acordo de cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental.

Em 1977 o governo do Brasil, encabeçado pelo presidente Ernesto Geisel (1974-1979), foi bem sucedido na rejeição das pressões do governo dos EUA para que fosse abandonado um acordo de cooperação nuclear assinado com a República Federal da Alemanha (RFA) em 1975. Assim que tomou posse em janeiro de 1977, o presidente Jimmy Carter se mostrou decidido a promover globalmente iniciativas de não proliferação de armas nucleares mais restritivas e o acordo teuto-brasileiro, aos olhos da nova administração em Washington, era contrário à abordagem que se queria privilegiar. Para o governo brasileiro, o acordo não só era compatível com o regime internacional em matéria de não proliferação como também era um instrumento essencial para sua estratégia de diversificação da matriz energética, para os objetivos de desenvolvimento nacional e atendia a anseios de afirmação do Brasil como ator relevante na cena internacional. O governo da Alemanha também recusou as pressões

estadunidenses, pois os custos econômicos e políticos de anular o acordo com o Brasil eram elevados.

Já em março de 1977 o governo Carter deu sinais de aceitar o fracasso de sua estratégia de confrontação direta em nível diplomático para modificar o acordo entre o Brasil e a RFA. A questão nuclear continuou sendo motivo de menção nas sucessivas visitas de emissários de Washington ao Brasil até que o próprio Jimmy Carter, durante sua estadia no país em março de 1978, reconheceu que a divergência nesse tema não deveria atrapalhar os avanços da agenda bilateral em outras questões de interesse mútuo. Como se verá nesta seção, a recusa de Carter para abrir mão da cooperação nuclear com a Alemanha ganhou adeptos entre um amplo leque de atores, inclusive destacados opositores. Esse quadro favorável na política doméstica se conjugou a elementos de caráter sistêmico e estrutural, apontados por outros estudos, para que o governo brasileiro pudesse sustentar suas preferências em oposição direta às preferências de Washington em relação à questão nuclear.

A ofensiva de Carter contra o acordo nuclear

Jimmy Carter teve na questão da não proliferação de armas nucleares um dos principais temas de campanha rumo à eleição presidencial de 1976 e quando assumiu o governo em 21 de janeiro de 1977 não demorou muito para lançar uma ofensiva internacional contra a proliferação. Depois que a Índia conseguiu explodir um artefato nuclear em 1974, cobrou força nos EUA o argumento de que um regime internacional contra a proliferação de armas nucleares deveria ser mais rigoroso na limitação de transferência de tecnologia nuclear para países não nucleares, pois o domínio completo dos processos necessários para a produção de energia nuclear para fins pacíficos era igualmente utilizável para o desenvolvimento de armamento nuclear.[49]

O acordo de cooperação nuclear assinado entre o Brasil e a RFA em 1975 contemplava a aquisição pelo Brasil das capacidades necessárias para o domínio do processo completo de enriquecimento e reprocessamento de urânio, o que aumentava os riscos da proliferação. Jimmy Carter, decidido a jogar com força a carta da não

[49] Até a explosão da Índia, a proliferação nuclear era definida em termos da posse de armas ou explosivos nucleares. Posteriormente, o conceito foi ampliado para abranger também a posse de alguma opção de desenvolver explosivos nucleares a partir do domínio da tecnologia nuclear para usos civis. Especificamente nos EUA, a oposição ao acordo Brasil - RFA alimentava-se do temor de que um país não membro do Tratado de Não Proliferação, como o Brasil, dominasse o processo completo de produção de energia nuclear e com isso estivesse em condições objetivas de desenvolver explosivos nucleares. Sobre a evolução do regime internacional de não proliferação nuclear e a formação nos EUA de uma política mais restritiva de transferência de tecnologia nuclear a países não nuclearizados na década de 1970, ver Maria Regina Soares de Lima (1986).

proliferação na política externa de seu governo, promoveu um ativismo diplomático encaminhado a reforçar os controles sobre o mercado da tecnologia para o desenvolvimento da energia nuclear. A diferença de seus antecessores Richard Nixon e Gerard Ford, que privilegiavam uma estratégia de cooptação dos países do terceiro mundo com intenções nucleares e de busca de canais multilaterais para a negociação do regime internacional de não proliferação junto aos países nucleares, o presidente Carter apostou por uma abordagem inicial pautada em iniciativas unilaterais.[50] No caso do acordo Brasil – RFA, Carter acionou mecanismos diplomáticos de confrontação direta para impedir que esse instrumento de cooperação fosse implementado.

No Brasil, a assinatura do acordo em junho de 1975 havia sido comemorada pelo governo e setores da opinião pública[51] como um passo fundamental do acesso ao país ao exclusivo clube nuclear. A perspectiva de o Brasil se tornar um país com o domínio da tecnologia para a produção de energia nuclear respondia não só a planos de diversificação da matriz energética do país[52], como também representava um símbolo de sua ascensão à condição de potência global. A tentativa de derrubar o acordo, portanto, conduziu à mobilização de setores políticos diversos em torno da defesa de um projeto que transcendia os contornos imediatos do governo Geisel.

Até então, divergências na agenda bilateral existiam em relação a temas como barreiras comerciais, as posições terceiro-mundistas adotadas pelo governo do Brasil em diversos foros multilaterais, a aproximação com os países árabes, dentre outros (LIMA, MARIA REGINA, 1996), mas a relação com os EUA parecia ter encontrado os mecanismos para lidar com essas diferenças particulares sem propiciar a escalada das tensões. Ainda durante a administração do presidente Gerard Ford dos EUA, o ministro das Relações Exteriores Antônio Azeredo da Silveira e o secretário de Estado Henry Kissinger assinaram um memorando de entendimento para estabelecer um mecanismo de consultas recíprocas sobre temas de interesse comum, que funcionaria com reuniões

---

[50] As iniciativas de Carter chegaram a causar também importantes desentendimentos no tema nuclear com países europeus e o Japão. Para uma análise das diferenças entre as estratégias dos governos Nixon, Ford e Carter em torno da construção de um regime de não proliferação de armas nucleares, ver Maria Regina Soares de Lima (2013).

[51] A manchete do jornal Folha de S. Paulo que noticiava o acordo comemorava a entrada do Brasil no *Clube Atômico* pela assinatura do instrumento de cooperação que daria ao país "acesso aos segredos do enriquecimento do urânio e, consequentemente, à fabricação de combustível atômico." Ver "Brasil entra na Era Atômica". Folha de S. Paulo, 27 de junho de 1975, p. 1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1975/06/27/2//4403732 Acesso em 22/01/2013.

[52] O objetivo de desenvolver no Brasil capacidades próprias no âmbito da energia nuclear foi ganhando adeptos entre as elites políticas e militares desde a década de 1940. Instituições e recursos foram destinados para esse objetivo, mas foi a partir de 1967 que o governo militar tomou a decisão de alavancar os esforços próprios desenvolvidos nesse âmbito com a aquisição no mercado internacional de equipamentos e tecnologia para acelerar o processo de nuclearização do país. Para uma análise da trajetória dos esforços para o desenvolvimento de uma indústria nuclear brasileira, ver Maria Regina Soares de Lima (2013).

semestrais (SPEKTOR, 2009). A ofensiva de Carter, entretanto, sacudiu a relação bilateral e abriu uma conjuntura inédita desde a chegada o início do regime militar em 1964 em que se tornou explícita e conflitiva uma divergência bilateral que se vinculou com outros temas e alinhou junto ao governo a uma parte significativa dos atores políticos do cenário doméstico brasileiro.

A ideia de Carter no início de seu mandato era limitar ao máximo a expansão da capacidade para a aquisição de armas nucleares. Em entrevista concedida poucos dias depois de instalado na Casa Branca, ele manifestou seu desejo de estreitar o controle sobre a reutilização do material radioativo para a produção de armamentos e inclusive "...proibir inteiramente, dentro dos limites da nossa capacidade, o estabelecimento de usinas de reprocessamento nos países que ainda não as possuem."[53]. Os meios diplomáticos acionados por Carter se desdobraram, em primeiro lugar, em Bonn, aonde foi enviado o vice-presidente Walter Mondale para convencer o governo da Alemanha Ocidental de desistir do acordo com o Brasil (WESSON, 1981). Paralelamente, o secretário de Estado Cyrus Vance fez exortações públicas aos governos do Brasil e da Alemanha para congelar o acordo e mandou uma carta nesse sentido ao secretário das Relações Exteriores do Brasil, Azeredo da Silveira.[54] O Itamaraty não demorou muito para responder que não via possibilidades de interrupção da execução do acordo, enquanto na Alemanha o chanceler Helmut Schmidt afirmava que as obrigações assumidas com o Brasil seriam cumpridas.[55]

No início de março, o subsecretário de Estado para Assuntos de Energia dos EUA, Warren Christopher, viajou a Brasília para conversar sobre o tema com o ministro Azeredo da Silveira. No encontro, ele apresentou alternativas ao acordo que não implicassem o desenvolvimento de capacidades para enriquecer e reprocessar material nuclear. Azeredo da Silveira respondeu que o país tinha uma tradição de respeitar suas obrigações contratuais e que o acordo tinha sido já aprovado pelo Legislativo brasileiro, inclusive com o voto favorável da oposição (LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013). Christopher chegou a apresentar a Brasília um rascunho de como seria o convênio se ele fosse adequado às preferências dos EUA (WESSON, 1981). Todas essas propostas foram rejeitadas e nem em relação aos termos em que seria apresentado

---

[53] Ver, "Expansão nuclear será barrada, promete Carter". Folha de São Paulo, 25 de janeiro de 1977, p. 1 Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/01/25/2//4276810 Acesso em 22/01/2013.
[54] Ver, "Congelem o acordo, pede Vance". Folha de S. Paulo, 01 de fevereiro de 1977, p.1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/02/01/2//4226867 Acesso em 22/01/2013.
[55] Ver, "O Itamarati responde NÃO a Vance". Folha de S. Paulo, 02 de fevereiro de 1977, p.1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/02/02/2//4226986 Acesso em 22/01/2013.

o comunicado sobre a reunião foi possível chegar a um entendimento.[56] Posteriormente, em uma carta a Jimmy Carter, o presidente Geisel explicitou a "profunda divergência" entre os dois governos que se tornou evidente no encontro entre Silveira e Christopher:

> As conversações [de Warren Cristopher] com o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Azeredo da Silveira, demonstraram que os dois governos coincidem em sua preocupação quanto ao perigo da proliferação de armas nucleares, e da existência mesma dessas armas. Há, no entanto, profunda divergência na maneira pela qual consideram o problema. Para o Brasil, cujo programa nuclear, vital para o seu desenvolvimento, tem finalidades exclusivamente pacíficas, a questão deve ser resolvida a nível internacional, mediante a aplicação de salvaguardas adequadas da Agência Internacional de Energia Atômica, e não através da criação de impedimentos, sempre discriminatórios, à transferência de tecnologia(GEISEL, 1977).

O ponto mais alto das tensões bilaterais em 1977 veio dias depois da visita de Warren Christopher. A divulgação de um relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, um tema a princípio sem conexão direta com as gestões da Casa Branca para derrubar o acordo nuclear, deu motivo ao governo brasileiro para denunciar uma nova ingerência de Washington em assuntos internos do Brasil. O relatório foi preparado pelo Executivo estadunidense a partir de informações recolhidas pela embaixada dos EUA no Brasil e respondia às disposições da seção 502B da Lei de Assistência Externa introduzida pelo Congresso e assinada pelo presidente Gerald Ford em 1976. Por isso, a apresentação do relatório não pode ser completamente inserida como parte da ofensiva diplomática do governo Carter contra o acordo nuclear, mas a resposta adotada pelo governo brasileiro certamente terminou por fazer o liame entre os dois assuntos (LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013).

De qualquer maneira, a promoção dos direitos humanos era outro dos temas prioritários do governo Carter e, apesar de não ter sido a seção 502B de sua iniciativa, o assunto marcou a política externa de seu governo com vários países. A partir desse momento o tema passou a ser também parte importante da agenda bilateral com o Brasil. Em concreto, a legislação referida obrigava o Departamento de Estado a apresentar mais de 80 relatórios sobre a situação dos direitos humanos em países receptores de ajuda militar da parte dos EUA como condição prévia à liberação dos recursos.

O relatório fazia um balanço da situação política no Brasil, reconhecia o compromisso explícito do governo Geisel a favor do relaxamento gradual dos controles

[56] Para um relato do próprio Azeredo da Silveira sobre seu encontro com Warren Christopher, ver a entrevista concedida a Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst do CPDOC entre maio de 1979 e março de 1982, editada por Matias Spektor(2010, p. 169).

impostos sobre as liberdades políticas e civis desde 1964 e alguns avanços verificados nessa direção, mas relatava o crescimento das prisões políticas e os abusos em instalações militares em São Paulo e outras cidades durante 1975, assim como casos específicos de não observância dos direitos humanos. Adicionalmente, o informe constatava o enfraquecimento das liberdades políticas em decorrência de atos unilaterais do Executivo.[57]

Logo após receber cópia do relatório entregue pela embaixada dos EUA em Brasília "por cortesia diplomática",[58] o governo brasileiro respondeu com uma nota recusando qualquer assistência no campo militar que dependesse de exame prévio por parte de órgãos do governo estrangeiro de matérias consideradas de interesse exclusivo do governo brasileiro. Em comunicado de imprensa, o Itamarati considerou que o relatório continha comentários e julgamentos tendenciosos e inaceitáveis.[59] Menos de uma semana depois e ao mesmo tempo em que Warren Christopher visitava Bonn em uma nova tentativa de modificar o acordo com o Brasil, o governo brasileiro publicou em quatro línguas um documento que, de acordo com o texto introdutório assinado por Ernesto Geisel, visava a proporcionar esclarecimento público sobre o programa nuclear do Brasil "que conta com o apoio unânime da vontade nacional e se baseia no nosso esforço próprio, conjugado com a cooperação externa, e na aceitação de salvaguardas que garantem sua estrita aplicação pacífica" (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1977). Em seguida, foi decretada a denúncia ao acordo de cooperação militar Brasil – EUA assinado em 1952.[60]

---

[57] Em especial, o relatório se referiu ao decreto-lei 477, que prevê a expulsão da universidade de qualquer pessoa considerada culpada de atividades políticas proibidas; o decreto-lei 898 (Lei de Segurança Nacional) que dispunha sobre o tratamento das pessoas suspeitas de atos específicos contra a segurança nacional e o Ato Institucional n. 5, que dava ao Presidente o poder de fechar o Congresso, intervir nos Estados e municípios, remover autoridades eleitas e privar pessoas de seus direitos políticos por 10 anos. O texto integral do relatório pode ser consultado em "Os direitos humanos no Brasil: o documento divulgado ontem em Washington". Folha de S.Paulo, 15 de março de 1977, p. 10. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/15/2//4233140 Acesso: 08/01/2013.

[58] A expressão foi usada em nota para a imprensa divulgada pela embaixada dos EUA no Brasil e foi reproduzida integralmente em: "EUA negam ingerência interna". Folha de S. Paulo, 06 de março de 1977, p. 9. Disponível em: :http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/06/2//4230579 Acesso em 24/01/2013.

[59] A nota do governo brasileiro que recusa a ajuda militar estadunidense e o comunicado de imprensa podem ser consultados em: "Itamarati lembra tradição histórica". Folha de S. Paulo, 06 de março de 1977, p. 9. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/06/2//4230579 Acesso em 24/01/2013.

[60] O volume sobre o Programa Nuclear do Brasil, também conhecido como Livro Branco, foi publicado em 10 de março de 1977. A denúncia do acordo de assistência militar com os EUA ocorreu em 11 de março. Ver: "Rompido acordo com os EUA". Folha de S. Paulo, 12 de março de 1977, p. 1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/12/2//4232165 Acesso: 08/01/2013. Segundo o próprio Geisel, entrevistado anos depois por Maria Celina D'Araujo e Celso Castro (1997), o acordo de 1952 contribuía a essa altura muito pouco com as forças armadas brasileiras, pois o material que chegava dos EUA não era o melhor e as missões que mantinham no Exército e na Marinha funcionavam mais como uma agência de informações para os EUA que o governo brasileiro não estava mais interessado em manter.

Na época, circularam versões de que os EUA poderiam retaliar mediante cortes nos fluxos do crédito externo direcionado ao Brasil.[61] Paulo Vizentini(2004) afirma que Carter ordenou o Chase Manhattan Bank e o Eximbank suspenderem todos os financiamentos negociados com o Brasil. A imprensa noticiou que o ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, viajou em março aos EUA para tratar sobre supostas reduções nos mecanismos de financiamento do Banco Mundial que poderiam estar ligadas a retaliações dos EUA. No entanto, o chanceler Azeredo da Silveira, entrevistado depois que deixou o cargo de ministro das Relações Exteriores, negou que houvesse no momento algum problema do Banco Mundial em relação ao Brasil (SPEKTOR, 2010).

Da Alemanha, o governo dos EUA também continuou recebendo respostas negativas a qualquer possibilidade de modificar ou desistir do acordo.[62] O ministro das Relações Exteriores da RFA, Hans-Dietrich Genscher, visitou Washington em meados desse mês e reiterou ao secretário de Estado, Cyrus Vance, que Bonn cumpriria o acordo nuclear com Brasília.[63] A partir de então, Carter diminuiu a intensidade de sua ofensiva diplomática e começou a aceitar o acordo como um fato consumado (LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013). Em junho, Carter chegou a admitir que não era possível impor suas preferências no tema nuclear aos governos do Brasil e da Alemanha (WESSON, 1981).

Mas abrir mão das pressões diplomáticas diretas não significou renunciar aos esforços para fazer o Brasil recuar de suas intenções nucleares. Carter optou por uma diplomacia de baixo perfil em que seus emissários tentaram em diversas oportunidades persuadir da não conveniência de apostar pela energia nuclear nos termos do acordo com a Alemanha (LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013). As visitas da primeira dama Rosalynn Carter em junho de 1977 e de Cyrus Vance em novembro

---

[61] Ver: "Começa o boicote dos créditos contra o Brasil". Folha de S. Paulo, 26 de março de 1977, p.1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/26/2//4277620 Acesso em: 08/01/2013; "Um lance de xadrez". Folha de S. Paulo, 27 de março de 1977,p.2. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/27/2//4277987 Acesso em 08/01/2013; "Bancos não creem na pressão dos EUA". Folha de S. Paulo, 30 de março de 1977, p.29. Disponível em http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/30/2//4279423 Acesso em 08/01/2013.

[62] Diante as pressões lançadas pelo governo Carter, a Alemanha por um momento esteve disposta a modificar partes do acordo que o tornassem mais próximos das preferencias dos EUA. Mas o Brasil avisou que qualquer modificação seria motivo de rejeição global do acordo por parte do governo brasileiro. Alemanha não só nao queria perder o contrato milionário que tinha assinado com o Brasil, como também o fim do acordo teria despachado uma crise política que terminaria prematuramente com o governo de Scmidt, do partido social-democrata (SPD). O partido democrata cristão (CDU), na oposição, assim como os liberais, na base aliada, apoiavam fortemente o acordo. O ministro das Relações Exteriores era do PDP e mantinha uma posição mais intransigente diante as pressões de Washington. Assim, ceder no acordo poderia significar perder os liberais e o fim do governo (LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013).

[63] Ver: Paulo Francis. "Um definitivo não a Carter". Folha de S. Paulo, 16 de março de 1977, p.1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/16/2//4273034 Acesso: 08/01/2013.

serviram em alguma medida a esse propósito. Quando Jimmy Carter visitou o Brasil em março de 1978, ele apresentou argumentos econômicos para sugerir, "como amigo do Brasil e da Alemanha" que desistissem de construir instalações de reprocessamento de combustível nuclear (BARRETO, 2006). Entretanto, ao final da visita, comemorou-se o fato de Carter ter desistido das pressões e que a Casa Branca, em declarações do porta-voz Jody Powell, admitia que o governo de Washington considerava o acordo Brasil – Alemanha uma decisão tomada sobre a qual os estadunidenses só poderiam apresentar sugestões em pontos específicos e secundários.[64]

Governo e oposição contra a ingerência

Dentre as condições que permitiram ao governo Geisel a sustentação bem sucedida de preferências divergentes de Washington em matéria de energia nuclear, a literatura destaca elementos que por um lado apontam ao declínio relativo dos EUA no sistema internacional e por outro ao fortalecimento da economia brasileira e diversificação de seus vínculos comerciais com o exterior. Robert Wesson (1981) destaca que a retração do poder duro estadunidense em termos de percentual do PIB mundial e queda relativa de sua hegemonia militar afetaram o sentido de liderança que os EUA mantinham sobre os governantes brasileiros.

Paralelamente, o crescimento econômico experimentado desde finais da década de 1960 e as novas capacidades produtivas do país teriam alimentado a autoconfiança e autonomia dos condutores da política externa do país. Walder de Góes (1978) salienta o papel da diversificação do comércio exterior e a diminuição relativa da dependência dos EUA nesse âmbito[65]para o aumento do poder de barganha do Brasil. Maria Regina Soares de Lima (2013) chama a atenção para o fato de que, apesar de o Brasil ser um país de economia semiperiférica que mantinha vínculos fortes com os EUA, inclusive na área nuclear, os instrumentos a disposição do governo estadunidense para influir no comportamento externo do Brasil haviam diminuído. Nas relações econômicas bilaterais os atores privados haviam passado ganhar maior peso que as ajudas governamentais, ao mesmo tempo em que o país havia diversificado seus vínculos

---

[64] Ver, "Carter desiste das pressões". Folha de S. Paulo, 31 de março de 1978, p.1. Disponível em http://acervo.folha.com.br/fsp/1978/03/31/2//4283074 Acesso em 08/01/2013. Segundo Ernesto Geisel, houve um momento em que Carter e Vance tentaram uma chantagem envolvendo a Argentina: "Eles diziam que poderiam fazer isso ou aquilo pelo Brasil, mas que já estavam em negociações, se encaminhando para fazer tais favores à Argentina [...]Pensavam que eu fosse me impressionar e ceder às suas pressões. Eles queriam que eu não cumprisse o Acordo Nuclear com a Alemanha" (D'ARAUJO; CASTRO, 1997).

[65] Em 1963, 37,8% das exportações brasileiras eram para o mercado estadunidense; em 1975, esse percentual baixou a 18% (GÓES, 1978).

econômicos com o mundo. Inclusive na área militar o país dependia menos dos EUA, pois o Brasil havia começado a montar uma indústria militar própria.

Nesta seção me proponho a fornecer evidências de que, ao lado das condições acima descritas, formou-se uma coalizão ampla e heterogênea em torno da necessidade de defender o acordo nuclear com a Alemanha que dificultavam qualquer tentativa de alavancar desde fora uma posição contrária ao mesmo.

Dentro da estrutura burocrática governamental havia um forte sentido de identificação com a forma como os responsáveis da política externa se conduziram diante às pressões estadunidenses. O Conselho de Segurança Nacional (CSN), composto por todos os ministros de Estado, o Vice-Presidente da República, o chefe do Estado Maior das Forças Armadas e os chefes do Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, era uma instância de primeiro nível no assessoramento das decisões do Executivo. Segundo Walder de Góes (1978), a integração era total entre o CSN e o Itamaraty. Inclusive, o Programa Nuclear do Brasil havia sido concebido pela secretaria geral do CSN. A decisão de denunciar o Acordo de Assistência Militar Brasil – EUA de 1952 foi tomada levando em conta a opinião das três subchefias da CSN e consultas informais realizadas aos membros do Alto Comando do Exército do Estado Maior das Forças Armadas. Apenas houve ressalvas apresentadas pela Marinha, o setor que mais se beneficiava com esse acordo (D'ARAUJO; CASTRO, 1997; GÓES, 1978; LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013; SPEKTOR, 2010).

O único partido de oposição permitido na época[66], o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), reiterou seu apoio ao governo na defesa do acordo nuclear e a rejeição à ingerência dos EUA em assuntos internos através de suas lideranças e representantes no Congresso. A redemocratização das instituições do país era o ponto central da agenda do MDB, que acumulava considerável força política após os resultados que conseguiu nas eleições parlamentares de 1974, nas quais obteve 59% do voto popular para o Senado, e nas municipais de 1976, nas quais obteve vitórias em importantes centros urbanos do país (SANTOS; MONTEIRO; CAILLAUX, 1990).

No início de 1977, paralelamente ao desdobramento da conjuntura que nos ocupa, dirigentes do MDB mantinham conversações com líderes do partido governista

[66] Após as eleições estaduais de 1965, o governo militar decidiu extinguir os partidos existentes mediante o Ato Institucional n. 2 (AI-2) e o Ato Complementar n. 4 (AC-4), que endureceu as regras para a criação de partidos no intuito de instaurar no Brasil um sistema bipartidário. Assim, parlamentares e militantes das principais forças de oposição, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD), dentre outros, se associaram para criar o MDB (KINZO, 1994).

Aliança Renovadora Nacional (Arena) sobre uma agenda de possíveis avanços numa direção redemocratizadora e para viabilizar reformas institucionais de interesse para o Executivo, em especial em relação com o Poder Judiciário (GASPARI, ELIO, 2004). Assim que Carter deslanchou em janeiro a ofensiva diplomática contra a cooperação nuclear Brasil - RFA, o MDB, através de seu secretário geral, acompanhou os pronunciamentos da Arena em defesa do acordo.[67] Nessa ocasião, inclusive o deputado Fernando Cunha, que se declarava "visceralmente contra" à construção de usinas nucleares por razões ecológicas, condenou também as pressões dos EUA por considera-las ingerência indébita em assuntos internos do Brasil.[68]

Quando o tema ficou vinculado ao relatório sobre direitos humanos e o governo brasileiro recusou toda ajuda militar dos EUA, novamente se ouviram as vozes do MDB para reiterar a adesão à posição do governo Geisel. O secretário geral, Tales Ramalho, chegou a propor que o partido solicitasse uma audiência ao presidente Geisel para "emprestar publicamente sua solidariedade pelo gesto de o Brasil dispensar a ajuda militar norte-americana"[69] Outros setores do MDB, sem deixar de manifestar apoio ao governo na questão nuclear, achava um exagero a atitude de Ramalho e sua proposta finalmente não foi executada.[70]

Com efeito, muitos no partido oposicionista acompanhavam seu apoio de esclarecimentos no sentido de que essa adesão temática não modificaria as atitudes críticas mantidas em outros campos. O senador emedebista Marcos Freire, em um discurso no Senado em que ratificou a necessidade de continuar denunciando as violações aos direitos humanos cometidas pelo do regime militar, explicitou os termos em que se deu apoio ao governo na questão nuclear:

> O episódio relativo ao acordo nuclear Brasil – Alemanha, que abalou as nossas relações com os Estados Unidos, permitiu se aferir o grau de maturidade a que chegamos. Malgrado todos os percalços internos, a incompreensão e as injustiças de que temos sido vítimas e até as próprias divergências quanto às vantagens do referido tratado e ao hermetismo de sua elaboração, os que não participam nem se identificam

---

[67] Ver, "MDB fecha questão com a Arena sobre o acordo nuclear". Folha de S.Paulo, 24 de janeiro de 1977, p.4. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/01/24/2//4276630 Acesso em 05/01/2013.

[68] Ver, "No Congresso já se fala em bomba atômica". Folha de S. Paulo, 26 de janeiro de 1977, p.6. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/01/26/2//4277181 Acesso em 05/01/2013.

[69] Essa e outras declarações de apoio ao governo da parte de parlamentares do MDB podem ser consultadas na edição de 06 de março de 1977 de *O Estado de São Paulo*.

[70] O depoimento de distintos parlamentares do MDB a respeito da proposta de Ramalho está reproduzido em: "MDB quer conhecer causas". Folha de S. Paulo, 08 de março de 1977, p. 5. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/08/2//4231267 Acesso em 05/01/2013.

> com o Governo, não hesitaram em cerrar fileiras em torno da posição assumida oficialmente.[71]

A comunidade científica expressava seu apoio em tom similar ao do senador Nobre. Em concreto, os cientistas que estiveram ligados ao programa nuclear desde épocas anteriores ao regime militar eram críticos do acordo com a Alemanha por ele ter significado o abandono da aposta mais autonomista para o desenvolvimento de uma tecnologia própria no campo nuclear e pelo fato de eles terem sido excluídos do processo decisório. Mesmo assim, Geisel contou com o apoio dos cientistas na conjuntura de 1977(LIMA, MARIA REGINA SOARES DE, 2013).

A não formação de uma coalizão explícita pro Carter

Apesar da vinculação do tema dos direitos humanos com a questão nuclear provocada pelo relatório divulgado em Washington sobre a situação no Brasil, setores que ativamente denunciavam as violações do regime militar e clamavam pela abertura do sistema político, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), evitaram ficar do lado dos EUA no tema do acordo nuclear.

O conselheiro da OAB Clovis Ramalhete propôs uma resolução para "manifestar perante à nação brasileira decidido apoio ao ato do governo brasileiro com que rejeitou o comunicado que lhe foi enviado pelo governo dos Estados Unidos, pois significava este uma ingerência na autodeterminação soberana do Brasil".[72] A OAB era uma organização que se mantinha na linha de frente das denúncias sobre violações aos direitos humanos e pressionava para o restabelecimento das prerrogativas do Judiciário suspensas durante o regime militar e o retorno do habeas corpus.[73] Em abril de 1977 Raymundo Faoro assumiu a presidência da OAB e em março do ano seguinte se reuniu com Jimmy Carter no Rio de Janeiro.

Nesse encontro, que foi o último ato da visita do mandatário estadunidense ao Brasil em 1978, também participaram Eugênio Sales, cardeal-arcebispo do Rio de

---

[71] Ver, "O Brasil tem de prestar contas". Folha de S. Paulo, 23 de março de 1977, p.4. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/23/2//4276372 Acesso em 05/01/2013.

[72] Ver, "Proposta moção de apoio na OAB". Folha de S. Paulo, 08 de março de 1977, p.9. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/08/2//4231284 Acesso em 04/01/2013.

[73] No mesmo dia em que se publicava o Livro Branco sobre o Programa Nuclear do Brasil, o presidente da OAB, Caio Martins, reclamava que o ministro de Justiça, Armando Falcão, ignorava os requerimentos para convocar a primeira reunião do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos. Ver, "Falcão ignora pedido da OAB". Folha de S. Paulo, 11 de março de 1977, p.6. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/11/2//4231936 Acesso em 05/01/2013.

Janeiro, e Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo.[74] Reunidos em torno da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), setores importantes da igreja católica se haviam consolidado como uma força política organizada capaz de se mobilizar em defesa dos direitos humanos desde finais da década de 1960 (GASPARI, E., 2002).

A agenda de Carter para esse encontro contava com o aval do governo brasileiro (SPEKTOR, 2010) e para esse momento Washington havia feito o reconhecimento explícito de que nada tinha a fazer para anular ou modificar o acordo nuclear teuto-brasileiro. Portanto, a essa altura, o contato direto entre personalidades que eram referência na defesa dos direitos humanos e o presidente Jimmy Carter não poderia mais influir na trajetória desse acordo. Quando ocorreu o auge da vinculação entre os dois temas, em março de 1977, a igreja se absteve de qualquer manifestação explícita sobre o incidente diplomático[75], deixando assim o espaço livre ao clima de coesão nacional que pairava em torno do assunto.

Os empresários também estavam receosos de emitir qualquer manifestação sobre a resposta do governo ao relatório de direitos humanos elaborado em Washington. Em fevereiro de 1977, quando vários líderes empresariais se manifestaram pela volta do Estado de Direito e a redemocratização, o governo reagiu promovendo uma série de encontros com seu gabinete econômico e passou o recado de que qualquer manifestação política fora do âmbito dos partidos não era bem-vinda.[76] Assim, a maioria dos líderes empresariais preferiram se abster de qualquer comentário sobre o momento que atravessava a relação com os EUA. Apenas o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), após o governo denunciar o acordo de 1952 de assistência

---

[74] Ver, "Com o cardeal, o gesto inesperado". Folha de S. Paulo, 01 de abril de 1977, p. 1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1978/04/01/2//4234851 Acesso em 25/01/2013. Outros participantes da reunião com Carter foram o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Marcos Pereira Viana; o empresário José Mindin e o jornalista Júlio de Mesquita Neto, diretor do jornal O Estado de S. Paulo.

[75] Ver, "Igreja não vai se manifestar", Folha de S. Paulo, 09 de março de 1977, p. 5. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/09/2//4231480 Acesso em 15/01/2013

[76] As declarações a favor da democratização haviam sido emitidas pelo presidente da Federação de Comércio do Estado de S. Paulo, José Papa. Sobre os apoios que recebeu entre a classe empresarial e a missão governamental encabeçada pelo ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, ver: "Estado de Direito, pede empresário". Folha de S. Paulo, 03 de fevereiro de 1977, p.1.Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/02/03/2//4227112 Acesso em 27/12/2012; "Começa a Missão Simonsen". Folha de S. Paulo, 08 de fevereiro de 1977, p.1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/02/08/2//4227822 Acesso em 27/12/2012; "Empresário com aspiração política deve se filiar a partido, afirma Calmon". Folha de S. Paulo, 10 de fevereiro de 1977, p.4. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/02/10/2//4228026 Acesso em: 27/12/2012. O ativismo político empresarial havia se manifestado com força no contexto da campanha contra a estatização da economia ocorrida entre 1975 e 1976. Com a chegada de Ernesto Geisel à Presidência, o empresários haviam perdido espaço nas instâncias decisivas da política econômica governamental (DINIZ, 1994).

militar com os EUA, aplaudiu a decisão e chegou a manifestar o interesse do setor privado em participar no desenvolvimento de uma indústria bélica brasileira.[77]

Em temas como a condução do processo de abertura política gradual, havia setores relevantes das forças armadas que se opunham aos planos do presidente Geisel. Eles eram identificados como a linha dura do regime. Na disputa pela sucessão presidencial eles apostavam pela candidatura presidencial do ministro do Exército, Silvio Frota, em oposição ao preferido de Geisel, o chefe do Serviço Nacional de Informações, João Batista Figueiredo. Entretanto, essa facção não manifestou oposição durante a controvérsia diplomática com os EUA. O próprio Frota, após ser exonerado em outubro de 1977, publicou uma nota em que elencava os motivos que o afastaram de Geisel por permitir atos que significaram "deformação e abandono dos objetivos da revolução". Dentre esses atos figuram ações de política externa como o estabelecimento das relações com a República Popular da China, o reconhecimento da independência da Angola e o voto anti-sionista na ONU, mas nada mencionou em relação à disputa com os EUA em torno do acordo nuclear com a Alemanha.[78] Posteriormente, o chanceler Azeredo da Silveira confirmou que Silvio Frota apoiou a defesa do acordo nuclear e as decisões concretas que se tomaram em relação à recusa da ajuda militar estadunidense (SPEKTOR, 2010).

Nesse cenário de apoios amplos e heterogêneos à posição divergente do governo brasileiro frente aos EUA pela questão nuclear, a voz mais destoante era a do ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen. Pouco depois que o Itamaraty divulgou a nota que rejeitava qualquer ajuda militar condicionada e se aprestava para denunciar o acordo de 1952, Simonsen declarou que não interessava ao Brasil alimentar fricções com os EUA, pois, apesar da economia desse país funcionar em compartimentos estanques, atritos na área política poderiam ter repercussões econômicas.[79]O presidente Geisel admitia que durante seu governo e com relação aos Estados Unidos, o Itamaraty pensava de uma maneira e Simonsen de outra. Geisel descrevia Simonsen como mais conciliador e inclinado a ceder em várias questões no intuito de colher a boa vontade do

---

[77] Ver, "Empresários querem empresa privada na indústria bélica". Folha de S. Paulo, 06 de março de 1977,p. 10. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/06/2//4230583 Acesso em 11/01/2013; "De Nigris aplaude". Folha de S. Paulo, 12 de março de 1977, p.4. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/12/2//4232183 Acesso em 29/12/2012.

[78] A íntegra do manifesto de Frota pode ser consultado em: "Nota de Frota sobre exoneração". Folha de S. Paulo, 13 de outubro de 1977, p. 5. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/10/13/2//4265693 Acesso em 25/01/2013.

[79] A declaração foi feita após uma reunião informal que o ministro teve com o senador estadunidense Charles McMathias Jr. Ver, "Para Simonsen, país não deve alimentar atritos". Folha de S. Paulo, 08 de março de 1977, p.5. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/08/2//4231261 Acesso em 29/12/2012.

governo dos EUA em apoio aos problemas financeiros do Brasil (D'ARAUJO; CASTRO, 1997).

Já Azeredo da Silveira, que considerava Simonsen "à direita de qualquer militar brasileiro" afirmou que as versões que circularam em finais de março de 1977 sobre possíveis retaliações dos EUA que se refletiriam em cortes das linhas de financiamento para o Brasil por parte do Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) eram produto de "fantasias" que o Simonsen enfatizava (SPEKTOR, 2010). Fontes do setor bancário de São Paulo consultadas na época pela imprensa também descartaram que os créditos brasileiros vinculados a essas instituições pudessem ser abalados por pressões do governo Carter.[80] Em todo caso, essas manifestações de Simonsen davam conta de posicionamentos menos simpáticos a qualquer decisão de política externa que provocasse atritos com Washington. Porém, diferentemente do que ocorreu em outras conjunturas estudadas aqui, não houve a formação de uma coalizão que manifestasse oposição explícita à política externa de Geisel na questão nuclear.

Considerações finais

O enfático apoio do MDB a posição do governo brasileiro frente a tentativa de Carter para derrubar o acordo nuclear com a Alemanha é a evidência chave nesta conjuntura da ocorrência de uma coalizão ampla e heterogênea a favor de uma política externa divergente com Washington. Outro elemento chave que alavancou a resistência de Geisel foi a não formação de uma coalizão explícita entre os que viam com receio a adoção de posições não alinhadas com Washington. Havia vozes nesse sentido na equipe econômica do governo, entre os empresários e entre representantes da linha dura das Forças Armadas. Também não tomaram posição contrária ao governo na sua defesa do acordo nuclear os membros da CNBB e a Ordem dos Advogados do Brasil, que se destacavam pela suas denúncias e reivindicações no âmbito dos direitos humanos, apesar de que esse tema ficou vinculado ao atrito bilateral por motivo da divulgação de relatório do Senado estadunidense avaliando negativamente a situação dos direitos humanos no Brasil.

Mas o apoio dado a um governo em uma conjuntura de intensificação das divergências em algum tema da agenda bilateral com os EUA não significa a

[80] Ver, "Bancos não creem na pressão dos EUA". Folha de S. Paulo, 30 de março de 1977, p. 29. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1977/03/30/2//4279423 Acesso em 29/12/2012.

transferência automática dessa adesão em qualquer outro assunto que pudesse se tornar relevante no espaço público. A conjuntura que enfrentou o governo Geisel à ofensiva antinuclear de Carter exemplifica bem essa característica das configurações políticas no âmbito doméstico em momentos de crise bilateral. Geisel contou com o apoio explícito das forças opositoras em ascensão sem que por isso ele pudesse dispor desse capital político para qualquer outra iniciativa que quisesse empreender. Tanto era assim que em abril de 1977, quando apenas começava a amainar a tormenta provocada pela denúncia dos convênios de assistência militar com os EUA, Geisel fechou o Congresso durante duas semanas para promulgar, sem interferência do Legislativo, leis para reformar o Poder Judiciário e o sistema eleitoral de modo a afastar a possibilidade de avanço da oposição nas eleições estaduais de 1978. A medida, amparada nas questionadas atribuições dadas ao Executivo em virtude do Ato Institucional n. 5 (AI-5), foi adotada depois que fracassou um acordo com o MDB para apoiar no Congresso a reforma do Judiciário (GASPARI, ELIO, 2004). Nem por isso a questão nuclear deixou de angariar o suporte amplo e heterogêneo que contribuiu para desenhar mais uma conjuntura em que foi possível a sustentação de preferências divergentes frente a Washington.

2.4. México 2003: Contra a guerra no Iraque no Conselho de Segurança.

A crise bilateral aberta pela rejeição de Vicente Fox, presidente do México entre 2000 e 2006[81], a apoiar os EUA no Conselho de Segurança da ONU (CSONU) para deslanchar em março de 2003 uma ofensiva militar contra o regime de Saddam Hussein do Iraque destaca-se por ir na contracorrente de previsões baseadas exclusivamente em determinantes estruturais da política externa dos países periféricos no sistema internacional. A dependência estrutural do México em relação aos vínculos econômicos com seu vizinho do norte estava em franca ascensão desde a entrada em vigor em 1994 do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) e a localização geográfica do país indica pertencimento pleno ao perímetro de segurança imediato dos EUA. E ainda na política das relações bilaterais, o presidente Fox havia traçado como

[81] Vicente Fox foi eleito ao cargo em 2000 pelo Partido Ação Nacional (PAN), resultado que pôs fim a um período de sete décadas de sucessão ininterrupta de presidentes oriundos do PRI e consolidou a tendência iniciada nos anos 90 de pluralização das forças relevantes no Legislativo.

um dos principais objetivos da sua gestão avançar em negociações com os EUA e Canadá para desenhar a Comunidade Econômica da América do Norte.[82]

A empatia entre Fox e o presidente dos EUA, George W. Bush, era exibida nos primeiros meses de 2001 como a alavanca que possibilitaria, em um primeiro passo, um acordo bilateral a favor dos trabalhadores migrantes mexicanos nos EUA. A partir daí tratava-se de avançar pelo roteiro das convergências existentes em outros âmbitos até conformar um tecido coerente de metas e instituições comuns. Com esse quadro, parecia lógico o alinhamento de Fox com os chamados de Bush para legitimar sua intervenção armada no Iraque.

No entanto, o unilateralismo radical da política externa de Bush, exacerbado após os atentados de 11 de setembro de 2001, revelou-se destoante com os pressupostos do comunitarismo norte-americano que norteava a estratégia desses governantes mexicanos e inaceitável para um espectro amplo e heterogêneo de atores políticos relevantes no México. A decisão de Fox desagradou a Washington e durante um tempo as conversas da agenda bilateral foram postergadas. Entretanto, os canais da cooperação já existentes em questões de segurança e comércio continuaram e na Casa Branca nunca se falou em represálias explícitas. No cenário político interno, como se verá posteriormente, a sustentação da posição divergente de Fox frente aos EUA no âmbito do CSONU contou com o apoio dos principais partidos de oposição e de setores da sociedade civil que se mobilizaram contra a guerra naquele contexto.

Em rota de colisão no Conselho de Segurança

Nos primeiros meses de 2003 o governo dos EUA tentou obter o aval do Conselho de Segurança da ONU (CSONU) para forçar, mediante uma ofensiva militar, o desarmamento do Iraque e a queda do regime de Saddam Hussein. Apresentava-se essa ofensiva como parte da estratégia global de guerra contra o terrorismo, deslanchada como resposta aos ataques sofridos em 11 de setembro de 2001. O México figurava entre os ocupantes de uma das dez cadeiras não permanentes do conselho e como tal teve que tomar uma posição clara enquanto apoiar ou não iniciativa de Washington, cujas relações com os governos do mundo estavam definidas, pelo menos retoricamente, de acordo com o princípio: “ou estão conosco ou estão contra nós”.

[82] Para uma avaliação do projeto norteamericanista que marcou o governo Fox na sua fase inicial, ver: Pamela Starr e David Ayón (2003) e para uma análise global da política externa de todo o mandato de Vicente Fox ver: Ana Covarrubias (2010). As diretrizes iniciais de política externa foram expostas pelo próprio chanceler Castañeda em artigo publicado em dezembro de 2001 pela revista Nexos (CASTAÑEDA, 2001).

Desde a segunda metade de 2002, quando o tema entrou na pauta do CSONU, o governo mexicano se declarou abertamente a favor de soluções multilaterais que evitassem o desencadeamento de qualquer ofensiva militar. Em novembro desse ano foi votada no CSONU a resolução 1441, que autorizava a volta de inspetores da ONU para verificar existência ou não de armas de destruição massiva. Incorporou-se também nessa resolução uma abordagem de dois tempos defendida por México, França e outros governos, que basicamente eliminava a pretensão estadunidense de deslanchar de forma automática mecanismos de uso da força (COVARRUBIAS, 2010).

Em março de 2003, quando os EUA anunciaram a iminente apresentação de uma nova proposta de resolução que levaria ao início imediato das hostilidades no Iraque, os governos da França, da Rússia e da China, membros permanentes e com direito de veto no CSONU, anunciaram sua oposição à proposta. A pressão sobre os membros não permanentes cresceu na medida em que Washington esperava contar, pelo menos, com uma maioria a seu favor entre os membros não permanentes do CSONU. O México era, dentre eles, um dos países cujo governo mantinha uma relação bilateral positiva e abrangente.

Fox recebeu pressões de Washington para mudar sua posição e, durante algumas semanas, tanto o presidente quanto alguns de seus secretários ofereceram declarações ambíguas: às vezes reiterando sua adesão ao multilateralismo e à paz, às vezes condenando energicamente o regime de Hussein. Essa ambigüidade alimentou especulações em torno de uma iminente viragem na posição do governo até bem pouco antes de Bush lançar seu ultimato contra Hussein.

Bush esperava o alinhamento do governo mexicano e disse que ficaria decepcionado se não ocorresse assim. Apesar de descartar represálias diretas da Casa Branca, Bush avisou sobre possíveis reações adversas de empresários e chegou a falar em medidas disciplinares.[83] Também em conversações telefônicas Bush tentou persuadir seu par mexicano, mas Fox apenas reiterava sua posição contrária à invasão.[84] O embaixador dos EUA advertiu que o México poderia experimentar conseqüências adversas no Congresso dos EUA, onde encontraria menos amigos se não apoiasse a guerra.[85] O secretário de Estado dos EUA, Collin Powell, tentou persuadir em várias

---

[83] Essa afirmação de George W. Bush ocorreu em entrevista concedida a agência Copley News Services em 04/03/2003. Ver: GONZÁLEZ, Maribel. "Exige Bush alinearse; Fox no teme castigos" *Reforma*, 05 mar. 2003.
[84] Ver, VENEGAS, Juan Manuel. "Desarme en Irak sin guerra, reitera Fox a Bush vía telefónica", *La Jornada*, 07 mar. 2003.
[85] Ver, FERRIS, Susan. "Advierten cambio de actitud de EU". *Reforma*, 10 mar. 2003.

ocasiões às autoridades mexicanas, tanto em encontros pessoais em Washington quanto através de ligações telefônicas.[86] Bush pai também esteve na Cidade do México nesses dias como "convidado especial" a uma reunião do conselho de administração da empresa Daimler Chrysler, na qual também participou Fox, mas fontes do governo negaram que tivesse ocorrido um encontro privado entre eles.[87]

Em Washington, o secretário de Estado adjunto dos EUA, Richard Armitage, convocou uma entrevista coletiva com jornalistas dos 15 países representados no CSONU na qual deixou claro que esperava que o México encontrasse a forma de votar a favor das propostas estadunidenses.[88] As pressões também vinham de governantes aliados de Washington: o presidente do governo da Espanha, José María Aznar, visitou o México em janeiro de 2003 e os primeiros ministros do Reino Unido e do Japão chegaram a fazer ligações telefônicas a Fox com esse propósito (FOX QUESADA, 2006).

Quando ficou claro que outros membros não permanentes do CSONU não apoiariam uma resolução autorizando o uso da força imediata contra o Iraque, os EUA desistiram de submeter à votação sua proposta de resolução. Isso liberava o governo mexicano de emitir um voto explícito contra Washington e, talvez, dos custos de uma divergência explícita. Mas o governo decidiu que era necessário deixar clara sua determinação de distanciamento de Washington e em 17 de março de 2003, horas depois do lançamento de um ultimato contra Saddam Hussein, Vicente Fox apareceu em cadeia nacional de televisão para fazer explícita sua posição diante ao público mexicano:

> México reitera la vía multilateral para la solución de los conflictos y lamenta el camino de la guerra.[…] Al pugnar por el desarme de Iraq a través de vías pacíficas, México ha demostrado su madurez y responsabilidad política. Somos una nación pacifista, somos un gobierno pacifista, nos define una clara vocación por la paz y por la plena vigencia de los mecanismos institucionales acordados por la comunidad internacional.[…] Compartimos valores, metas y propósitos con Estados Unidos, el Reino Unido y España. No obstante, discrepamos en esta ocasión con los tiempos y los procedimientos. Mantenemos nuestra creencia de que las vías diplomáticas para lograrlo aún no se han agotado. La posición asumida por nuestro país ha mostrado que los mexicanos podemos ponernos de acuerdo en lo fundamental y que vale la pena mantenernos unidos. Por encima de diferencias coyunturales, y aun de fondo, debemos mantener y fortalecer esta unidad.[89]

---

[86] Ver, CASON, Jim. "Telefonemas de Powell al canciller mexicano", *La Jornada*,. 05 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/05/006n3pol.php?origen=politica.html Acesso em 03/08/2012.
[87] Ver, VENEGAS, Juan Manuel. "Fox 'coincidió' en un acto de Chrysler con George Bush padre", *La Jornada*, 04/ mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/04/019n2pol.php?origen=politica.html Acesso em 03/08/2012.
[88] Ver, "Esperamos que México vote con nosotros, dice Armitage", El Universal, 01 mar. 2003.
[89] Ver: "La fuerza sólo se justifica cuando las otras vías fracasan, dice Fox" em La Jornada, Cidade do México, 18/03/2003.

Fox, ciente da importância de eventuais custos no nível da relação bilateral, esforçou-se por manter a divergência no âmbito multilateral como uma questão separada:

> Al impulsar nuestra posición en el Consejo hemos distinguido claramente entre los temas bilaterales de nuestra agenda y nuestro compromiso multilateral. Nuestra relación con Estados Unidos, nuestro socio más cercano, nuestro vecino y amigo, no debe cambiar; coincidimos en la lucha contra el terrorismo. En éste, como en muchos otros temas, nuestros objetivos compartidos están muy por encima de nuestras diferencias.[90]

Entretanto, não foi ao todo possível desvincular o bilateral do multilateral. Os custos mais explícitos que o governo Fox teve que assumir no âmbito bilateral se manifestaram pelo fechamento parcial dos canais de comunicação entre os dois governantes. Bush demorava dias para devolver chamadas telefônicas de Fox, houve reticências para marcar um encontro pessoal entre os mandatários e atos simbólicos do entendimento entre os dois países foram cancelados esse ano, como a comemoração da data histórica do 5 de maio (SCHIAVON, 2004).[91]

Em temas mais determinantes da agenda bilateral, o impacto de negar apoio no CSONU é incerto. Para alguns, as negociações que apontavam a um acordo migratório e a ampliação do TLCAN na direção de esquemas de apoio ao desenvolvimento regional no México ficaram definitivamente canceladas após essa conjuntura. Para outros, no fracasso desses projetos foram determinantes outros fatores que já estavam presentes antes inclusive de ocorrerem os atentados de 11/09/2001. O que em definitiva não ocorreu foram boicotes massivos contra produtos mexicanos no mercado estadunidense, intensificação dos maus tratos para os migrantes, obstaculização dos investimentos ou a expulsão do México do conceito de hemisfério ocidental, como temiam empresários e alguns colunistas.

Por outro lado, as tensões no CSONU não impediram que canais de cooperação abertos anteriormente continuassem e fossem até reforçados enquanto iniciou a ofensiva contra o Iraque. Nesse sentido, foram atendidos os pedidos de Washington para reforçar as fronteiras com sistemas de inteligência e tropas foram mobilizadas (entre 10 mil na

---

[90] Idem.

[91] Comemora-se nessa data a vitória das forças militares do México sob o comando de facções liberais contra as forças armadas da França patrocinadas por Napoleão III em aliança com as facções conservadoras mexicanas em uma batalha ocorrida na cidade de Puebla em 1862. Franceses e aliados mexicanos queriam instalar no país uma monarquia encabeçada por um imperador europeu. A comemoração tornou-se ocasião central de afirmação identitária das comunidades mexicanas residentes nos EUA. A festa adquiriu em tempos mais recentes o caráter de comemoração de um ato de rejeição histórica de forças invasoras extra-continentais.

fronteira norte e 3 mil na fronteira sul) com o propósito explícito de conter ameaças de infiltração terrorista (CHABAT, 2008; SCHIAVON, 2004). Em matéria econômica, as empresas de um e outro lado continuaram aproveitando dos espaços para o intercâmbio abertos pelo TLCAN, em concordância com as declarações emitidas pelo presidente da *American Chamber* do México, James P. Callahan, no sentido de que os planos de investimento de seus afiliados para 2003 fluiriam independentemente da posição do governo no CSONU.[92] Assim, os cenários mais catastróficos temidos pelos advogados internos do apoio aos EUA não ocorreram.

Vicente Fox: da ambiguidade à opção pela coalizão anti-Bush

O país estava dividido em torno à conveniência ou não de se alinhar com Washington no CSONU e Fox optou por atender os chamados contra o alinhamento. Ele contava para isso com o apoio da maioria dos secretários de governo, dos dirigentes e legisladores de seu partido no Congresso, dos dirigentes e legisladores dos partidos da oposição, da igreja católica, de um setor expressivo de intelectuais e de organizações civis.

As oscilações que semearam a suspeita sobre uma possível guinada governamental[93] cobraram força quando Fox declarou, em 25 de fevereiro de 2003, que o único caminho para a paz era o desarmamento do Iraque e acusou o governo de Hussein de descumprir obrigações internacionais. Dois dias antes o *The New York Times* havia publicado que Bush acabava de fazer pressão sobre Fox via telefônica. Em 28 de fevereiro, Fox reiterou a exigência pelo desarmamento do Iraque e ainda chamou Hussein de tirano. Esse mesmo dia, em visita oficial à Cidade do México, o primeiro ministro do Canadá, Jean Chrétien, afirmou ter percebido indefinição na postura de Fox. Assim, até a mensagem transmitida em cadeia nacional de TV em 17 de março, Vicente Fox e os secretários diretamente envolvidos com a decisão reiteravam à imprensa e em alocuções públicas que a decisão do governo não estava tomada.

Fox também declarava que tomaria uma decisão de Estado à qual chegaria mediante a incorporação das opiniões dos principais setores da sociedade.[94] Jorge G.

---

[92] Ver, ZÚÑIGA, David. "Empresas estadunidenses invertirán en México sin importar el voto sobre Irak". *La Jornada*, 13 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/13/006n1pol.php?origen=politica.html Acesso em 03/08/2003.

[93] Para uma cronologia dos principais fatos e declarações em torno das oscilações declarativas de Fox sobre a questão iraquiana ver: NÚÑEZ, Ernesto. "Estima Chrétien indefinido a Fox".*Reforma*, Cidade do México, 01 mar. 2003.

[94] Ver VENEGAS, Juan Manuel. "El voto de México en la ONU deberá corresponder a una decisión de Estado". *La Jornada*, 06 mar. 2003. Disponível em http://www.jornada.unam.mx/2003/03/06/005n1pol.php?origen=index.html Acesso em 03/08/2003.

Castañeda, que deixou o cargo de secretário das Relações Exteriores em janeiro de 2003, pouco antes da intensificação das tensões no CSONU, relatou anos depois que Vicente Fox estava de fato contra a ideia da intervenção armada no Iraque e tomou sozinho a decisão de não apoiar Bush, mas queria incentivar o intercâmbio de opiniões entre seus colaboradores. Segundo seu depoimento (AGUILAR; CASTAÑEDA, 2007), na véspera da apresentação de uma proposta de resolução da parte dos EUA em que obrigariam a todos os membros do Conselho de Segurança a se pronunciar a favor ou contra, Fox convocou uma reunião[95] com membros de seu gabinete e a maioria se pronunciou por não acompanhar a posição dos EUA. As opiniões do embaixador do México nos EUA, Juan José Bremer e do embaixador perante a ONU, Adolfo Aguilar Zínser, destacaram-se pela ênfase em que expressaram sua preferência por manter a postura divergente de Washington. Bremer instava a não apoiar os EUA apesar de prever que ele seria um dos funcionários que mais custos pagaria por essa decisão. Aguilar Zínser avisou que ele renunciaria ao cargo caso a decisão do governo fosse acompanhar as preferências de Washington (AGUILAR; CASTAÑEDA, 2007). Porfírio Muñoz Ledo, que desempenhava funções como embaixador do México perante a União Europeia, também se pronunciou porque o presidente acompanhasse o sentimento majoritário da população e assumisse uma posição contra a guerra.[96]

A base aliada do governo no Congresso, composta essencialmente pelos legisladores de seu próprio partido, o PAN, acompanhava o sentido das declarações presidenciais sem aventurar uma posição clara num sentido ou outro.[97] Excepcionalmente, o senador Javier Corral chegou a declarar publicamente que o presidente estava obrigado a mostrar uma aposta pela paz e a não ceder às pressões de Washington.[98] Na oposição, tanto o PRI quanto o PRD, através de suas respectivas

---

[95]Segundo a notícia a esse respeito publicada no jornal Reforma, compareceram a essa reunião "fora da agenda" o secretário das Relações Exteriores, Luis Ernesto Derbez; o embaixador do México perante à ONU, Adolfo Aguilar Zínser; o secretário de Governação, Santiago Creel; o secretário de Inovação Governamental, Ramón Muñoz; os subsecretários da chancelaria Enrique Berruga e Gerónimo Gutiérrez; o coordenador de Políticas Públicas, Eduardo Sojo; o embaixador do México em Washington, Juan José Bremer e os porta-vozes da Presidência, Rodolfo Elizondo e da chancelaria Allan Nahum.

[96] Ver, IRÍZAR, Guadalupe. "Entrevista Porfírio Muñoz Ledo: Debe Fox consolidar consenso nacional". *Reforma*, p. 10A, 01 mar. 2003.

[97]Luis Felipe Bravo Mena, presidente do PAN, afirmou em 01 de março que o governo do México não poderia ainda definir seu voto sem antes conhecer o projeto de resolução que seria submetido ao CSONU, mas a decisão deveria defender os princípios de defesa da paz, da segurança internacional, a luta contra o terrorismo dentro do marco das Nações Unidas. Ver: GARZA, Javier. "¿Quién define la postura mexicana?" *Reforma*, Caderno Enfoque, 02 mar. 2003, p. 9.

[98] Ver: BECERRIL, Andrea. "El Presidente está obligado a mostrar una apuesta por la paz: senadores". *La Jornada*, 14 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/14/003n4pol.php?origen=index.html Acesso em 13/08/2012.

diretorias, líderes parlamentares, legisladores específicos e governadores exortaram o presidente para não acompanhar a posição de Washington. Quando finalmente Fox fez pública a postura do governo, os dirigentes desses dois partidos assim como seus legisladores respaldaram abertamente a decisão e se reuniram com o mandatário na residência presidencial para atender o chamado de unidade nacional feito pelo próprio Fox.[99]

No âmbito dos grupos de pressão, a igreja católica mexicana seguia o Vaticano e o cardeal Norberto Rivera Cabrera avisou que não apoiaria o presidente em caso de ele se afastar da via pacífica para lutar contra o terrorismo. No mesmo sentido se pronunciaram o secretário geral da Conferência do Episcopado Mexicano e os bispos de Querétaro, Tapachula, Cuernavaca, Tuxpan e San Cristóbal de las Casas.[100]

Grupos da sociedade civil organizada realizaram jornadas artísticas, passeatas, mandaram cartas ao presidente e publicaram manifestos contra a guerra. Um grupo de oito mexicanos que se incorporaram ao "escudo humano" contra a guerra no Iraque, foram recebidos pela chancelaria na véspera da sua viagem e entregaram uma carta ao secretario Derbez.[101] Organizações sindicais também se somaram as mobilizações. A Coordenadora Nacional de Trabalhadores da Educação, a Aliança de Tranviários e o Sindicato Mexicano de Eletricistas assinaram um manifesto conjunto com grupos religiosos, grupos de direitos humanos, partidos políticos e intelectuais em que pediam ao presidente Fox que assumisse seu dever constitucional de votar contra a guerra no CSONU.[102]

O presidente também recebeu cartas de setores expressivos da comunidade intelectual mexicana e também de alguns escritores estrangeiros, como Dario Fo e Gabriel García Márquez.[103] Castañeda e Aguilar (2007), afirmam que os escritores

---

[99] Ver: MÉNDEZ, Enrique. "Respaldo de partidos y legisladores a Vicente Fox". La Jornada. 18 mar. de 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/18/015n1pol.php?origen=politica.html Acesso em 13/08/2012.

[100] Ver: MUÑOZ, Alma. "Mantenerse firme, piden obispos a Fox". *La Jornada*, 06 mar. 2003; Disponível em http://www.jornada.unam.mx/2003/03/06/007n2pol.php?origen=politica.html Acesso em 13/08/2012; ROMÁN, José. "La Iglesia católica no apoyará a Fox si opta por la guerra: Norberto Rivera."*La Jornada*, 17 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/17/013n1pol.php?origen=politica.html Acesso em 13/08/2003.

[101]Ver: RIVERA, María. "Escudos mexicanos piden al gobierno votar por la paz."*La Jornada*, 05 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/05/006n2pol.php?origen=politica.html Acesso 03/08/2012.

[102]Ver: MUÑOZ, Alma. "Intelectuales y políticos exigen a Fox y al Congreso resistir presiones."*La Jornada*, 08 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/08/005n1pol.php?origen=politica.html Acesso em 03/08/2012.

[103]Ver: "Manifiesto de escritores e intelectuales."*La Jornada*, 04 mar. 2003. Disponívelem: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/04/005n2pol.php?origen=index.html Acessoem 03/08/2003; "García Márquez,

Carlos Fuentes e o colunista Germán Dehesa, que faziam campanha nos jornais pelo não alinhamento, tiveram um encontro com Fox. Os reitores da Rede de Macrouniversidades Públicas da América Latina e o Caribe reunidos no campus da UNAM também condenaram, mediante um abaixo assinado, a possibilidade de guerra.[104] Enquanto isso, diversas pesquisas de opinião apontavam que entre 70% e 80% dos mexicanos era contra o alinhamento do México com a guerra de Bush.[105] Isso influía nos cálculos eleitorais do presidente e seu partido, pois em julho de 2003 estavam programadas eleições para renovar a totalidade da Câmara dos Deputados.[106]

A coalizão pelo alinhamento a Bush

Ninguém se pronunciava realmente a favor da guerra, porém, os que lançaram suas vozes a favor do alinhamento o fizeram em nome dos interesses do país, com uma estrutura econômica fortemente atrelada aos fluxos comerciais com os EUA. Segundo Castañeda e Aguilar (2007), dentro do governo eram dessa posição o secretário da Fazenda, Francisco Gil Díaz, a secretária de Turismo, Leticia Navarro e o coordenador de Políticas Públicas, Eduardo Sojo. No congresso também compartilhavam essa opinião o líder da bancada na Câmara dos Deputados, Felipe Calderón e o senador Diego Fernández de Cevallos. Dentre os partidos de oposição ninguém se pronunciava abertamente pelo alinhamento, embora Castañeda e Aguilar (2007) afirmam que algumas lideranças do PRI achavam em privado que não era conveniente enfrentar os EUA, mas em público, por oportunismo eleitoral, se manifestavam claramente pela paz e contra a guerra.

O setor empresarial, através dos líderes das principais organizações de cúpula, foi enfático na promoção do alinhamento[107], não porque concordassem com a guerra,

---

DarioFo y otros intelectuales piden a Fox no ceder". *La Jornada*, 06 mar. 2003. Disponível em: http://www.jornada.unam.mx/2003/03/06/ Acesso em 03/08/2003.

[104] O abaixo-assinado foi publicado na página 19A da seção Nacional do jornal Reforma em 05 de março de 2003.

[105]Ver, por exemplo, MORENO, Alejandro. "Encuesta: Apoyan mexicanos abstención". Reforma, 07 mar. 2003. Nessa pesquisa divulgada pelo jornal Reforma, 76% dos entrevistados estimava que o governo do México deveria se abster ou votar contra a guerra contra o Iraque, mesmo se isso levasse o governo dos EUA a tomar represálias comerciais contra o México.

[106]Segundo Guadalupe González González(2005), os temas de política externa foram incorporados de forma explícita nas plataformas eleitorais de todos os partidos políticos para as eleições legislativas de 2003. Entretanto, o impacto efetivo da decisão tomada por Fox no resultado desse pleito é incerto, pois as três principais forças políticas representadas no Congresso apoiaram a decisão de não apoiar Bush no CSONU e outros temas estavam também em pauta. Em todo caso, o PAN não conseguiu reverter uma perda expressiva de posições no Legislativo, que aquele ano passou de controlar 207 cadeiras (41,4%) a 151 (20,2%).

[107] Apenas Yeidckol Polevsky presidente da Canacintra, pronunciou-se contra a guerra e pediu ao governo esgotar todas as instâncias de diálogo antes de apoiar uma opção bélica. Em 2005, ela aceitou representar o Partido da

mas porque as condições de associação estreita da economia mexicana com a dos EUA assim o exigiam.[108] Héctor Rangel Domene, presidente do Conselho Coordenador Empresarial (CCE)[109], argumentava que era preciso votar no CSONU de forma coerente com a concentração dos interesses comerciais e econômicos do país nos Estados Unidos, apesar dos custos políticos internos que essa decisão pudesse acarretar. Claudio X. González, ex presidente do CCE, presidente de Kimberly Clark México e membro do conselho de administração das empresas Televisa, Telmex, Grupo Modelo, Alfa, Minera México e Banamex-Citigroup[110], afirmou que depois de 200 anos de defender princípios, agora o México devia defender seus interesses, pois votar contra a guerra seria irresponsável e comprometeria a necessidade de ampliar a integração com os EUA. Arturo González, presidente da Concanaco, alertou sobre as implicações negativas que pudessem sofrer os milhões de mexicanos residentes nos EUA, enquanto que Othón Ruiz, da Associação Mexicana de Bancos, deixou claro que a intensa relação comercial com os EUA obrigava a votar a favor da guerra, pois havia o risco de boicote às exportações mexicanas. Javier Prieto da Concamin propôs negociar a aprovação dos ataques ao Iraque para obter um acordo migratório, promover o desenvolvimento da produção agrícola do país e reorientar para o México os investimentos que estavam sendo direcionados à China. Jorge Espina, presidente da Coparmex, inclinou-se menos que seus pares pelo alinhamento e reconheceu que qualquer decisão teria repercussões políticas e econômicas sérias. Castañeda e Aguilar (2007) não duvidam que a Casa Branca pudesse ter sugerido a empresários estadunidenses para incentivarem seus pares mexicanos, principalmente os que participavam do conselho de administração de empresas estadunideses, a fazer pressão a seu presidente.

Vicente Fox e seu gabinete econômico se reuniram em 5 março com 17 empresários líderes do setor privado com o objetivo explícito de analisar o entorno e as

---

Revolução Democrática (PRD) como candidata ao governo estadual do Estado do México, que perdeu para o candidato do PRI, Enrique PeñaNieto. Ao ano seguinte foi eleita senadora pelo PRD para o período 2006-2012.

[108] Para os posicionamentos públicos dos líderes empresariais, ver DE LA TORRE, Hugo."Demanda IP votar con EU". *Reforma*, 12 mar. 2003, p.1A.

[109]O CCE é uma organização guarda-chuva na qual convergem as grandes confederações empresariais do país, como a Confederação de Câmras Industriais (CONCAMIN), a Confederação Nacional de Câmaras de Comércio (CONCANACO), a Confederação Patronal da República Mexicana (COPARMEX), o Conselho Mexicano de Homens de Negócios (CMHN) a Associação Mexicana de Bancos (ABM), dentro outras.

[110] Claudio X. Gonzáles também era membro do exclusivo Conselho Mexicano de Homens de Negócios (CMHN). A participação de González nos conselhos de administração de algumas das principais empresas mexicanas foi comentado por David Zúñiga em"Apoyar a Bush, demanda Claudio X. González al gobierno foxista".*La Jornada*, 14 mar. 2003. Disponível em http://www.jornada.unam.mx/2003/03/14/005n3pol.php?origen=politica.html Acesso em 13/08/2012.

opções para a economia do país, mas a questão do voto que o governo emitiria no CSONU e seus impactos foi um assunto prioritário do encontro.[111] No diálogo, o presidente Fox expôs aos empresários que votaria a favor da paz, mas reconheceu que haveria custos importantes para o país quaisquer que fosse o sentido do voto. Votar junto a Washington, acrescentou Fox, agradaria sem dúvida nos EUA, mas o custo humano de apoiar a guerra seria muito alto e no país não a maioria não concordava com isso; ao mesmo tempo, votar contra a guerra poderia desencadear atitudes hostis nos EUA que seriam ressentidas por exportadores e pelos mexicanos ali residentes.[112] Em público, Vicente Fox também tentava acalmar os temores sobre possíveis represálias de um voto contra a guerra e colaboradores seus, como o diretor do Banco Nacional de Comércio Exterior e o secretário de Economia, descartavam represálias comerciais importantes e se amparavam em que o TLCAN, vetor dos vínculos comerciais bilaterais, era um tratado sujeito ao estado de direito e não a oscilações políticas.[113] O chanceler Ernesto Derbez ainda declarou em 6 de março que o México estava em condições de resistir as pressões que pudessem vir dos EUA para inclinar o voto do México a seu favor.[114]

Nos jornais proliferaram textos de opinião que argumentavam seja a favor ou contra o alinhamento. Os argumentos a favor concordavam com as linhas básicas do que era exposto pelos empresários: que o México tem boa parte de seus interesses econômicos comprometidos na relação com os EUA, o que necessariamente eliminaria as margens para divergir das preferências de política externa de Bush nessa hora crucial. Os custos da divergência seriam altos demais e, portanto, o governo, embora por princípio esteja contra a guerra, deve mostrar apoio a Washington. Para Jaime Sánchez Susarrey (2003), por exemplo, o fato de compartilhar 3 mil quilômetros de fronteira e

---

[111] Estiveram presentes na reunião o secretário da Fazenda, Francisco Gil; o governador do Banco do México, Guillermo Ortiz; o coordenador de Políticas Públicas da Presidência, Eduardo Sojo e o secretário de Economia, Fernando Canales. Foram convidados também o subdiretor gerente do FMI, Eduardo Aninat e o reitor do Instituto Tecnológico Autônomo do México (ITAM), Arturo Fernández. Ver DE LA TORRE, Hugo."Evalúan rumbo econômico". *Reforma*, 06 mar. 2003.

[112] O encontro foi privado, mas parte do conteúdo do mesmo foi revelado ao jornal La Jornada por Yeidckol Polevski, presidente da Canacintra, que participou na reunião. Ver: VENEGAS, Juan Manuel e ZÚÑIGA, David. "El voto de México em la ONU deberá corresponder a una decisión de Estado". *La Jornada*, 06 mar. 2003. Disponível em http://www.jornada.unam.mx/2003/03/06/005n1pol.php?origen=politica.html Acesso em 03/08/2012.

[113]Ver: GONZÁLEZ, Maribel."Exige Bush alinearse; Fox no teme castigos". *Reforma*, 05 mar. 2003; GALÁN, José e VENEGAS, Juan Manuel. "Descartan Economía y Bancomext represálias comerciales de EU". *Reforma*, 06 mar.2003.

[114] Ver: MILLÁN, Daniel."Minimiza Derbez presión de Bush". *Reforma*, 07 mar. de 2003.

90% do comércio exterior com os EUA inviabilizavam um voto fundado numa tradição pacifista. Isso seria ingênuo e estúpido[115].

Jaime López-Aranda (2003) argumentava que a intensificação das conexões econômicas e demográficas entre os dois países configurava uma realidade incompatível com a retórica nacionalista que teve a política externa durante boa parte do século XX. Além disso, sendo os EUA a única potência hegemônica no pós-guerra fria, os custos de enfrentá-los em disputas internacionais se incrementaram exponencialmente, tanto quanto os benefícios potenciais de cooperar com eles. Havia também vozes que além de raciocinar sobre os constrangimentos inevitáveis da interdependência bilateral viam ao mesmo tempo uma oportunidade estratégica para negociar o voto em troca de acordos, custo político interno em troca de compromissos diplomáticos (DRESSER, 2003). Enrique Krauze (2003),nessa mesma linha, propunha oferecer a Washington um "sim" condicionado a uma manifestação clara no sentido de resolver os problemas tidos como básicos da relação bilateral: um acordo migratório completo e um trato justo em matéria agrícola.

Considerações finais

A invocação da interdependência como traço estrutural da relação bilateral com os EUA que fazia supostamente inevitável o apoio a qualquer solicitação advinda de Washington em assuntos de política externa se mostrou infundada. Hoje sabemos que, apesar do esfriamento temporário na relação entre os dois governos, o conjunto das trocas que dão conteúdo a essa interdependência continuaram, não houve represálias explícitas da parte do governo Bush contra o México e, longe disso, a cooperação em matéria de segurança no que tange ao cuidado da fronteira comum se intensificou uma vez que iniciaram as hostilidades no Iraque.

Jorge Schiavon (2004) e Jorge Chabat (2008) em suas análises sobre a conjuntura argumentaram precisamente que a interdependência e o valor geoestratégico do México trouxeram de volta o tom cooperativo da relação bilateral em seus âmbitos

---

[115] "…tenemos una frontera de 3 mil kilómetros y el 90% de nuestro comercio se realiza con los Estados Unidos, sino porque además ya estamos inmersos en un proceso de integración cada vez más acelerado. Las posiciones de México en el ámbito internacional no pueden ir a contracorriente de nuestro principal socio comercial, que además es la única superpotencia que queda en el mundo […] Fundar nuestro voto en una tradición pacifista sería una ingenuidad. De ahí que el viraje que está dando el presidente de la república no solo sea comprensible sino además indispensable. No debemos en aras de una retórica idílica entrar en conflicto con Washington. Sería una verdadera estupidez. Ahora falta que la oposición, al menos lo mejor del PRI, se ponga a la altura de las circunstancias. Porque sería una verdadera irresponsabilidad que convirtiera este asunto en una bandera de campaña." (SÁNCHEZ SUSARREY, 2003).

essenciais, apesar da divergência conjuntural. Ainda quando estava por ser decidido o voto no CSONU, ouviram-se vozes que lançaram mão das mesmas evidências sobre a interdependência bilateral e a posição geopolítica do México para apoiar a linha divergente. A base do argumento era que a importância dos vínculos era grande para as duas partes, o que diminuía os incentivos para acometer sanções realmente severas contra o México.

Nos jornais, Carlos Fuentes (2003) enfatizava os traços da dependência mutua e afirmava não ver um só âmbito em que os EUA pudessem prejudicar o México. E aos que pediam negociar apoio no CSONU em troca de acordo migratório lembrava que obstáculos políticos e legais inviabilizavam essa possibilidade no curto prazo. Ilán Semo (2003) recomendava levar em consideração que uma das razões pelas quais a posição do México era forte na divergência era que os EUA por motivo nenhum fariam alguma coisa para desestabilizar sua fronteira sul em uma situação de guerra. Rafael Fernández de Castro (2003), tentando ver custos e benefícios na divergência e no alinhamento, confirmava como válidos os temores empresariais de não se alinhar com o principal sócio comercial, mas também reconhecia que a divergência era factível porque Bush não havia sido convincente quanto à necessidade inadiável de aniquilar Saddam Hussein, a agenda com o México já estava congelada desde tempo atrás e poucos avanços poderia haver no curto prazo e de qualquer maneira não teria sentido procurar o aprofundamento da cooperação mediante a ampliação de acordos como o TLCAN se a pauta da política externa estadunidense enveredasse pelos trilhos do unilateralismo. O colunista econômico Enrique Quintana (2003) estimava que os custos da divergência não fossem tão graves como muitos imaginavam e ainda era possível colher benefícios se o presidente decidisse o voto acompanhando as tendências majoritárias da opinião pública e as forças políticas. Aos empresários preocupados pelas consequências negativas de contrariar a vontade de Washington, Quintana pedia refletir sobre a inconveniência de debilitar as bases políticas internas de um governo que queria aprovar reformas de grande interesse para o setor empresarial.

É verdade que essa interdependência não afeta da mesma forma de um lado e do outro da fronteira. Em se tratando de uma interdependência assimétrica, a parte mexicana tem mais a perder em caso de ações unilaterais hostis da parte mais forte. Mas nem sempre o mais forte está disposto a agir dessa forma tão drástica. Os custos da represália podem ser superiores aos benefícios e até atrapalhar dinâmicas onde a preservação da cooperação e a boa vontade do mais fraco são tanto ou mais importantes

que mostrar represálias por uma divergência conjuntural. Ainda mais quando na parte fraca a posição pelo não alinhamento é respaldada por uma coalizão ampla e heterogênea que incluía neste caso aos dois principais partidos da oposição e organizações civis mobilizadas contra à guerra. A decisão do governo Fox em 2003 terminou mostrando que existia margem para optar pela divergência com Washington no CSONU. Uma divergência que foi possível inclusive para o México, com todos seus indicadores de dependência estrutural em relação aos EUA e as preferências norteamericanistas de seus governantes.

3. DIVERGÊNCIAS MAL-SUCEDIDAS

Neste capítulo exploro dois casos em que a parte fraca de uma díade assimétrica, os governos do Brasil ou do México no nosso caso, não consegue sustentar uma posição divergente em uma crise bilateral. Apresento em primeiro lugar a experiência da política externa independente do governo do Brasil na primeira metade dos anos 1960. Como no caso do México, as divergências com Washington existentes nesses anos ocorreram por ocasião do debate em torno da atitude que os governos americanos deviam tomar frente à guinada comunista da revolução cubana, além de outras iniciativas da política externa brasileira que incomodaram a Washington e, em meio a disputa interna pelas reformas de base, estimularam a formação de uma coligação de atores que terminou por derrubar o governo do presidente João Goulart. Em seguida, o capítulo volta ao México para expor a conjuntura em torno dos esforços de mediação na América Central promovidos pelo governo de Miguel de la Madrid nos anos 1980. Naquela ocasião, o acirramento das dificuldades econômicas e a ascensão ao topo da hierarquia governamental de grupos ávidos de limpar de atritos a agenda bilateral com Washington produziu a relativa diminuição da presença mexicana na mediação dos conflitos armados na América Central.

3.1. Brasil 1962-1964: Política externa independente, reformas de base e golpe.

Os governos do México e do Brasil votaram no mesmo sentido na reunião de ministros da OEA realizada em Punta del Este em janeiro de 1962. Os dois discordavam da abordagem estadunidense no sentido de que a exclusão de Cuba do sistema interamericano era a melhor maneira de enfrentar o desafio que representava o alinhamento do governo de Havana com a União Soviética e se abstiveram na votação da resolução que deixou a ilha fora da OEA. Em ambos os casos, a atitude assumida em Punta del Este correspondia a um projeto mais amplo de condução das respectivas políticas externas pautado pela rejeição da disputa Leste – Oeste como dimensão ordenadora de suas decisões, o que pressupunha independência de critério a respeito das prioridades de política externa das grandes potências do momento.

Apesar de não contar com margens de manobra equivalentes às de seus pares mexicanos para a sustentação de uma coalizão interna a favor dessas preferências, o

governo João Goulart mostrou-se relativamente capaz, durante um tempo, de sustentar um bloco importante de apoio à sua política externa e a seu governo entre um conjunto plural de forças políticas. Entretanto, ao longo de 1963 essa capacidade se deteriorou e as forças convencidas da necessidade de derrubar o governo por meios violentos articularam com sucesso a coalizão que deu o golpe de Estado de 31 de março de 1964. Não era a política externa independente do governo Goulart o único tema que mobilizou à oposição golpista, mas ela fez parte dos ingredientes pelos quais eles classificaram essa gestão de pró-comunista.

A coalizão anti-Goulart, que contou com o apoio do governo e entidades privadas dos EUA, exibiu nos seus primeiros anos à frente do governo uma política externa de alinhamento com Washington que representou um giro radical em relação às orientações que dominaram no período 1961 – 1964. Decisões de política externa brasileira que tinham provocado atrito bilateral com os EUA foram revertidas. Assim, uma das primeiras medidas adotadas foi o rompimento de relações diplomáticas com Cuba, apenas um mês depois do golpe e, portanto, antes que a OEA aprovasse, em julho de 1964, uma resolução nesse sentido (BANDEIRA, 1983; CERVO; BUENO, 2008). Também no âmbito das relações interamericanas, o primeiro governo militar apoiou a ocupação da República Dominicana em 1965, sendo o Brasil o país que mandou o maior contingente depois dos EUA (STEPAN, 1971). Em matéria econômica, não só foi revisada a lei de remessa de lucros promulgada por Goulart em janeiro de 1964, como também assinou-se com os EUA um acordo bilateral de garantias de investimento (BANDEIRA, 1983; CERVO; BUENO, 2008). Empresas estadunidenses que haviam sido afetadas por expropriações ou revogação de concessão durante a gestão de Goulart, como a Hanna Mining Company, a AMFORP e a IT&T, conseguiram que o novo governo voltasse atrás nessas medidas (BANDEIRA, 1983; CERVO; BUENO, 2008; WESSON, 1981).

Por sua vez, Washington correspondeu aumentando substancialmente a ajuda econômica, fazendo do Brasil o terceiro maior destinatário desses recursos (STEPAN, 1971), autorizaram-se novos empréstimos em caráter emergencial e os recursos que haviam sido previamente outorgados, porém retidos, durante o governo Goulart, começaram a fluir com maior presteza (PARKER, 1984; WESSON, 1981). O reconhecimento ao governo que se instalou após a queda do governo Goulart também veio de Washington com rapidez. Já na noite de 2 de abril de 1964 o presidente dos EUA, Lyndon Johnson, emitiu uma mensagem reconhecendo o novo governo que,

afirmou, representava a vontade da comunidade brasileira para solucionar suas dificuldades dentro do marco da democracia constitucional (PARKER, 1984).

Esta conjuntura mostra o caso de uma política externa divergente em temas sensíveis para governo e empresas estadunidenses que foi derrotada pela substituição do governo mediante um golpe de estado e a incapacidade de manter uma coalizão ampla e abrangente capaz de dissuadir ou derrotar aos atores internos e internos dispostos a conspirar pela derrubada do governo. A política externa do governo João Goulart fazia parte de uma gestão que se tornou inaceitável para seus adversários políticos internos, os quais, incorporando apoio e recursos de origem estadunidense, conseguiram derrubar o governo constitucional. Apresento a seguir um relato do período que tem por foco os processos de formação e deterioro da coalizão que apoiou àquela política externa independente e divergente, a formação e fortalecimento da coalizão hostil ao governo e a participação estadunidense no desenvolvimento de um projeto de enfraquecimento e liquidação política do governo João Goulart.

Inicios auspiciosos de uma coalizão

As diretrizes e as decisões que marcaram a política externa do Brasil durante os anos 1961-1964[116] foram a tal ponto significativas na trajetória da condução governamental das relações exteriores brasileiras que ganharam um nome próprio: Política Externa Independente. Ela se manteve coerente nos seus princípios e ações apesar de atravessar por dois períodos presidenciais distintos, pelo vai-e-vem institucional entre o sistema presidencialista e parlamentarista e apesar de ser conduzida por cinco ministros das Relações Exteriores[117], três dos quais militavam em partidos políticos distintos[118].

Francisco Clementino de San Tiago Dantas (2007a), o primeiro a chefiar o Itamaraty durante o governo João Goulart, definiu assim os princípios gerais da condução da política externa do país: busca pelo desenvolvimento econômico; a definição do Brasil como uma nação independente e fiel aos princípios democráticos;

---

[116] Esse período compreende os quase sete meses em que governou o presidente Jânio Quadros, entre 30 de janeiro e 25 de agosto de 1961, e o todo o período de João Goulart, que começou em 7 setembro de 1961 e foi até o golpe militar de 31 março de 1964.

[117] Afonso Arinos de Melo Franco ocupou a pasta em duas ocasiões. A primeira durante o tempo que Quadros permaneceu no cargo, entre 30/01/1961 e 25/08/1961, e a segunda foi por um breve período de dois meses entre 16/07/1962 e 13/09/1962. Os outros quatro chanceleres do período foram: Francisco Clementino de San Tiago Dantas (entre 11/09/1961 e 26/06/1962), Hemes Lima (entre 18/09/1962 e 23/06/1963), Evandro Lins e Silva (entre 02/07/1963 e 21/08/1963) e João Augusto de Araújo Castro (entre 21/08/1963 e 01/04/1964). Para uma caracterização cronológica e os principais eventos da gestão de cada um deles, ver Fernando de Mello Barreto (2006).

[118] Eles eram: Afonso Arinos, da UDN, San Tiago Dantas do PTB e Hermes Lima, do PSB. Evandro Lins era jurista e Araújo Castro diplomata de carreira.

abolição dos resíduos do colonialismo no mundo; aplicação do princípio de não-intervenção na vida dos povos; necessidade de expandir o comércio exterior do Brasil e a consequente busca de novos mercados. Dantas dizia que ele era apenas um intérprete de "tradições consolidadas" herdadas de gestões anteriores e, em especial, da que havia iniciado Afonso Arinos de Melo Franco como chanceler nomeado pelo presidente Jânio Quadros.[119]

Em nome desses princípios, os condutores da política externa do Brasil nesse período tomaram decisões que sacudiram a arena política nacional por sinalizar o abandono de orientações exclusivamente pautadas pela adesão à liderança estadunidense do bloco ocidental. Especialmente, medidas como o reatamento das relações diplomáticas e comerciais com a URSS, anunciado ainda pelo governo Quadros e concretizado já durante o mandato de Goulart, foram entendidas por forças relevantes de oposição como sinais de alarme pela suposta simpatia dos governantes brasileiros por regimes comunistas. Por sua vez, o governo argumentava que tais ações em nada afetavam a fidelidade do país com os princípios da democracia representativa e o pertencimento ao bloco ocidental no marco da confrontação Leste – Oeste. A manutenção dos contatos com governos comunistas, argumentava Dantas (2007b), contribuía aos entendimentos necessários para evitar uma conflagração mundial, além de serem coerentes com os objetivos de diversificação dos mercados para as exportações brasileiras

A reaproximação diplomática com outros governos do leste europeu, o ativismo a favor do desarmamento e contra as experiências nucleares, assim como a ênfase nos interesses específicos dos países do Sul frente aos do Norte em temas de desenvolvimento econômico, alimentavam o receio daqueles que temiam a abertura de espaços de divergência com Washington. O debate em torno da posição do governo brasileiro sobre a questão cubana, discutida na reunião de ministros da OEA em Punta del Este em janeiro de 1962, foi um momento álgido nesse debate.

Desde os tempos do presidente Quadros, a política externa já era motivo de discussões e rachaduras na base governista. A UDN, que apoiava o governo e tinha no

---

[119] Embora o período 1961-1964 se consolidou como um episódio inovador para a política externa do Brasil, o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) se destacou também por avançar alguns conceitos que seriam retomados com força pelas gestões de Quadros e Goulart. Nesse sentido, Maria Regina Soares de Lima (2005) identifica elementos de continuidade em iniciativas como a Operação Panamericana e os esforços por abandonar o conflito Leste – Oeste como eixo referencial único da atuação internacional do país. Horácio Lafer, chanceler do governo JK, salientava a necessidade de ter como referentes "outros pontos cardeais" para além de um espaço hemisférico marcado pelo comprometimento ao alinhamento irrestrito aos EUA.

ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, um de seus representantes no gabinete, se dividiu entre os conservadores que suspeitavam da estratégia externa do presidente e uma facção que apoiava um programa de reformas próximas das reivindicações de grupos de esquerda. Ao mesmo tempo, o próprio ministro Arinos confirmava que recebia apoio de membros do então oposicionista PTB. Já setores do PSD e a UDN tentavam alianças contra a política externa de Quadros, embora concordassem com sua política econômica mais conservadora (SANTOS, WANDERLEY GUILHERME DOS, 2003, p. 235).

Gestos específicos de Quadros, como a colocação de uma foto de Josip Broz Tito no gabinete presidencial, a recepção no Brasil do cosmonauta Iuri Gagárin e a condecoração outorgada ao Che Guevara em agosto de 1961, deixavam irritados a seus aliados mais ferventemente anticomunistas e provocavam o receio de Washington. Para alguns observadores do período, o presidente Quadros usava a política externa como parte de uma estratégia para ampliar o leque de apoios para seu governo, conquistando a direita com uma política econômica conservadora e garantindo a simpatia de setores esquerdistas com sua política internacional.[120]

A supressiva renúncia de Quadros em finais de agosto de 1961 significou a ascensão ao comando do Poder Executivo do vice-presidente João Goulart, apesar da oposição dos ministros da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica, além de outros grupos que viam em Goulart um aliado de forças pró-comunistas.[121] Na época, Presidente e Vice-Presidente eram eleitos separadamente e no pleito de 1960 a combinação resultante colocou nos respectivos cargos a representantes de coalizões e projetos políticos distintos.[122]

---

[120] Cf. Luiz Alberto Moniz Bandeira (1983) e Celso Furtado (1989).

[121] Em 30 de agosto de 1961 os ministros militares divulgaram um comunicado em que argumentavam razões de segurança nacional para rejeitar a posse do vice-presidente João Goulart. Segundo eles, no tempo em que foi ministro do Trabalho do governo Kubitschek, Goulart permitia a infiltração em sindicatos e em postos chave da sua administração de agentes do comunismo internacional e elementos esquerdistas. Alegavam também que, em viagem à URSS e à China como vice-presidente, Goulart não conteve sua admiração pelo regime daqueles países. Permitir a posse de Goulart significaria, de acordo com esse raciocínio, dar incentivos àqueles que desejavam ver o país mergulhado no caos, na anarquia e na luta civil. Ver: "Manifesto dos Ministros Militares de 30 de agosto de 1961 contra a posse de Goulart na Presidência da República quando da renúncia de Jânio Quadros". Reproduzido por Carlos Fico (2004, p. 223 – 225).

[122] A candidatura de Quadros foi apoiada por uma coalizão de partidos que tinha como centro articulador o Movimento Popular Jânio Quadros (MPJQ), uma estrutura extrapartidária criada em função dessa candidatura. Dentre os partidos políticos brasileiros de maior expressão, Quadros conseguiu o apoio da UDN, mas também contou com a adesão de partidos menores como o Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Libertador (PL) e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR). Por sua vez, João Goulart era um dos principais líderes do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), havia sido o vice-presidente de Kubitschek e na eleição presidencial de 1960 concorreu à Vice-Presidência em coalizão com a candidatura presidencial do marechal Henrique Lott, apoiado pelo Partido Social Democrático (PSD). Para um relato sobre a formação das coalizões e candidaturas em torno da eleição presidencial de outubro de 1960, ver: Jorge Mayer e Libânia Xabier (2001).

O veto à posse de Goulart só pôde ser contornado mediante uma solução de compromisso que fez com que o novo Presidente tivesse que compartilhar o comando do Poder Executivo com um Conselho de Ministros nomeado pelo Congresso, modificando-se assim o sistema político do país nos moldes do parlamentarismo. Nesse novo arranjo, a política externa ficou no âmbito das competências diretas do Presidente do Conselho de Ministros, também chamado de Primeiro Ministro, e não do Presidente da República.[123] Entretanto, essa transformação institucional não interrompeu a continuidade das orientações da política externa herdada do governo Quadros nem impediu a convergência entre as preferências dos primeiros ministros que se sucederam enquanto vigorou o sistema parlamentarista, com as dos respectivos ministros das Relações Exteriores e as do Presidente. Antes ao contrário, com a chegada de Goulart, a tensão entre a política externa independente e a política interna conservadora de Quadros cedeu seu lugar a uma maior sintonia entre ambas, devido à adoção no plano interno do programa de reformas defendido por aliados de João Goulart que já apoiavam a política externa de Quadros.

O primeiro gabinete do período parlamentarista foi presidido por Tancredo Neves e à frente da pasta das Relações Exteriores foi nomeado San Tiago Dantas. A concretização do reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética em novembro de 1961 esteve entre os primeiros motivos de questionamento ao governo por parte da oposição. Mas foi a posição adotada na conferência de ministros da OEA de janeiro de 1962 que fez escalar o tom das críticas e mobilizações em torno de atos de política externa. A reunião, realizada em Punta del Este, havia sido convocada invocando a aplicabilidade do Tratado Interamericano de Defesa Recíproca (TIAR) para impor sanções contra Cuba.[124]

A posição que adotaria a delegação brasileira em Punta del Este era conhecida por todos antes mesmo da conferência começar. Antes de partir para o Uruguai, San Tiago Dantas convocou uma reunião com chefes de missão diplomática dos Estados americanos para informar-lhes sobre esses posicionamentos. Dias depois, quatro ex-

---

[123] Ver, Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo. Emenda constitucional n. 4, art. 18, reproduzido por Carlos Fico (2004, p. 226–231).

[124] A convocação da VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA foi aprovada em 04 de dezembro de 1961 a pedido da delegação da Colômbia, que invocou o art. 6 do TIAR. A resolução aprovada por 14 votos a favor, 2 contra (dentre os quais o México) e 5 abstenções (dentre as quais o Brasil) se referia a ameaça para a paz e a independência política dos Estados americanos que poderia surgir da ingerência de poderes extracontinentais destinada a romper a solidariedade americana, em vista do alinhamento da revolução cubana com a União Soviética. Fidel Castro havia anunciado dias antes sua filiação ao marxismo-leninismo. Ver: "Com a abstenção do Brasil a OEA aprova reunião de chanceleres contra Castro". Folha de S. Paulo. 6 de dezembro de 1961. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1961/12/06/2//4498480 Acesso em 11/05/2013.

ministros das Relações Exteriores publicaram no jornal *O Globo* um abaixo-assinado em que rejeitaram a postura do Itamaraty e chamaram a tomar uma atitude que conduzisse ao isolamento de Cuba através do rompimento coletivo das relações diplomáticas "enquanto durar a ditadura fidelista".[125] O ex-presidente Juscelino Kubitschek também declarou nesses dias contra a forma como o governo descumpria seus compromissos com os EUA e se propôs a mobilizar a opinião nacional para o país retomar a sua antiga orientação no plano externo.[126]

A delegação do Brasil se absteve de apoiar a resolução sobre a exclusão de Cuba do sistema interamericano mobilizando argumentos jurídicos e políticos. O argumento jurídico era que na Carta de Bogotá, que está na origem da OEA, não existia mecanismo para exclusão coercitiva de algum de seus membros e a expulsão de Cuba implicava o passo prévio da modificação da própria carta. Também se argumentou que o isolamento político e o bloqueio econômico sobre a ilha apenas contribuiria para empurrar ainda mais a absorção de Cuba pela esfera soviética.

O ministro San Tiago Dantas ainda reivindicou que essa era uma posição de intransigência na defesa da intangibilidade da norma jurídica, entendida como uma arma muito importante das nações militarmente fracas para evitar que interpretações abusivas de instrumentos jurídicos internacionais servissem aos objetivos intervencionistas dos mais fortes (DANTAS, 1962c). Como solução ao problema do lugar que a Cuba socialista devia ocupar no sistema interamericano, a delegação do Brasil propunha que se criasse para o país caribenho um estatuto especial similar ao da Finlândia na Europa, de forma que se tolerasse a opção cubana pelo marxismo-leninismo ao mesmo tempo em que o governo de Havana se comprometesse a não intervir em assuntos internos dos países americanos exportando sua revolução.[127] Essa proposta foi mencionada nas discussões de Punta del Este, porém, nunca chegou a ser discutida para votação.

O ministro San Tiago Dantas, na prestação de contas sobre a atuação da delegação brasileira em Punta del Este diante à Câmara dos Deputados, fez questão de

---

[125] A reunião com os chefes de missão diplomática dos Estados americanos aconteceu em 12 de janeiro e os ex-chanceleres publicaram o abaixo-assinado em 17 de janeiro de 1962. A resposta de Dantas e o próprio abaixo-assinado estão disponíveis em: "Declaração do ministro San Tiago Dantas sobre a nota dos Ex-Ministros das Relações Exteriores publicada em O Globo de 17 de janeiro de 1962", San Tiago Dantas (1962a, p. 37–44).

[126] Ver: "Notícia de O Estado de S. Paulo, de 23 de Janeiro de 1962, informando que Juscelino Kubitschek culpa os comunistas pela situação do Brasil" (FICO, 2004, p. 239–240).

[127] O raciocínio da proposta de *finlandização* de Cuba foi exposto por San Tiago Dantas da seguinte forma: "Se no mundo socialista se admite um enclave democrático, como é a Finlândia, ao preço da neutralização, não parece fora de propósito admitir que também no mundo democrático possa haver um enclave socialista protegido pela neutralização". Ver: I Registro da comissão de planejamento sobre assuntos ligados à VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores da OEA (COSTA FRANCO, 2007, p. 228).

deixar claro que essa abstenção acompanhou outros posicionamentos em que a delegação brasileira condenou tanto o comunismo como "a distorção reacionária" que, sob pretexto de combater a ameaça comunista, pretendia suprimir qualquer ideia de progresso social, confundindo organizações sindicais e movimentos políticos progressistas e democráticos com a subversão comunista (DANTAS, 1962b). Ele ainda comemorou que se evitassem as sanções de tipo militar contra Cuba e que não houvesse naquele encontro pressões da parte da delegação estadunidense para vincular o programa de desenvolvimento econômico da Aliança para o Progresso à tomada de uma resolução anticubana da parte do governo brasileiro.

Deputados opositores que naquela ocasião questionaram severamente as argumentações de Dantas conseguiram convocar a votação na Câmara dos Deputados de uma moção de censura contra a política externa, o que, de ser aprovada, equivalia a destituição do ministro.[128] A sessão ocorreu em 29 de maio de 1962, porém a moção de censura foi derrotada por 131 votos contra 44[129], mostrando assim que a política externa dispunha de apoios suficientes naquele momento para vencer na arena legislativa.[130]

Ainda em 1962, a base parlamentar viu-se reforçada pelo crescimento relativo da bancada do partido do presidente, o PTB, que passou de ter 20,2% a 28,4% das cadeiras (ver Tabela 1). Depois do plebiscito de janeiro de 1963 em que foi atendida favoravelmente a petição de Goulart para restabelecer o presidencialismo, anunciou-se a conformação de uma base aliada que contava com as bancadas do PTB, PSD e PSB.[131] Os três partidos controlavam em conjunto 52,2% das cadeiras na câmara e, apesar de que isso não significava adesão automática a qualquer iniciativa de política externa ou de outro tipo, representava a disposição geral desse bloco para defender as orientações do governo.[132]

---

[128] Ver: Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo. Emenda constitucional n. 4, artigos 11 e 12 (FICO, 2004, p. 226–231).

[129] Ver: AHDGE "Política Interna. Moción de censura al Canciller San Tiago Dantas". Carta do embaixador do México no Brasil, Alfonso García Robles, ao secretário das Relações Exteriores do México. Exp.81-0/510; n.768, Río de Janeiro, 31 de maio de 1962.

[130] Entretanto, ao mês seguinte, Dantas perdeu a votação para se tornar Primeiro Ministro por 174 votos contra 110 (BARRETO, 2001). O gabinete do Primeiro Ministro Tancredo Neves havia renunciado depois que não prosperou a proposta de eliminar a obrigação para quem quisesse ser candidato a uma eleição de se afastar de cargos de governo quatro meses antes da mesma. Argelina Figueiredo (1993) mostra que para essa derrota contribuiu a falta de apoio do PSD, partido da base aliada que se julgava apto para indicar o sucessor de Neves e o pouco entusiasmo de Goulart para apoiar um Dantas que nesse momento não se comprometeu em cheio com o objetivo de reinstaurar o presidencialismo o mais rápido possível.

[131] Os dados sobre o percentual de cadeiras controladas na câmara foi calculado a partir dos dados das eleições legislativas de 1962 compilados por Wanderley Guilherme dos Santos, Violeta Monteiro e Ana Cailloux (1990).

[132] Ver: "Constituído bloco governista na Câmara". Folha de S. Paulo, 30 de março de 1963, p.3. Disponível em http://acervo.folha.com.br/fsp/1963/03/29/437//4447538 Acesso em 23/04/2013.

A visita que o presidente João Goulart fez a Washington em abril de 1962 também sinalizava, no âmbito das relações diplomáticas bilaterais, que as divergências nos assuntos interamericanos poderiam conviver com uma agenda cooperativa em outros terrenos.[133] Em março de 1963, após o restabelecimento do presidencialismo, uma missão encabeçada por San Tiago Dantas, agora como ministro da Fazenda, conseguiu em Washington auxílio financeiro para enfrentar o déficit na balança de pagamentos por um valor de US$398 milhões, os quais seriam liberados gradualmente na medida em que no Brasil se atingissem as metas de controle da inflação.[134] Ou seja, até o primeiro semestre de 1963, Washington estava dando mostras de que podia conviver com a política externa independente praticada desde 1961.

Esse clima de entendimento com os EUA acompanhava-se na frente interna manifestações de parte da classe empresarial que via na composição do governo presidencialista um cenário alentador para o país. A Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em boletim publicado em fevereiro de 1963, argumentava que a composição do ministério sob o presidencialismo incluía muitas figuras de confiança e respeito, o que augurava, segundo eles, um quadro político auspicioso. No entanto, a FIESP, através dos elogios que nesse boletim dedicou a Adhemar de Barros, recém-empossado governador de São Paulo, deixou claro como para eles era importante a prevalência de uma amizade sincera e leal com os EUA e a discordância da política externa que estava criando atrito com as nações ocidentais.[135] Apesar de eles serem abertamente contra a política externa, não tinham sido até então capazes de barrar decisões como a retomada de relações diplomáticas com a União Soviética ou a defesa do princípio de não-intervenção nas discussões de Punta del Este. A não ser que eles retirassem por completo seu apoio ao governo e se juntassem a uma coalizão com o objetivo de expelir João Goulart do poder, como finalmente ocorreu em 1964.

Enfraquecimento da plataforma governista a partir de 1963

A política de Goulart e alguns aliados no plano interno afetava interesses de empresas estadunidenses com investimentos no Brasil. Em Washington havia inquietação a esse

---

[133] Ver: "Goulart: discussão franca reforçou histórica amizade". Folha de S. Paulo, 10 de abril de 1962, p. 1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1962/04/10/2/ Acesso em 18/05/2013.

[134] Ver: "US$ 398 milhões dos EUA para o Brasil este ano". Folha de S. Paulo, 26 de março de 1963, p. 1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1963/03/26/398//4447358 Acesso em 18/05/2013.

[135] Ver: Humberto Dantas. "Editorial do Boletim da FIESP de 6 de fevereiro de 1963 sobre o suposto quadro político auspicioso". Boletim Fiesp, n.696, 06/02/1963. Apud Carlos Fico (2004, p. 252). Os nomes de ministros que a FIESP via como garantia de "bom senso e equilíbrio, respeitabilidade e decência" eram: José Hermínio de Moraes, San Tiago Dantas, Hélio de Almeida, Antonio Balbino, Teotônio Monteiro de Barros e Paulo Pinheiro.

respeito e parte do deterioro da relação bilateral ao longo do último ano de Goulart à frente do governo respondia ao compromisso assumido por Goulart a favor de iniciativas em matéria de reforma agrária, expropriações, revogação de concessões para exploração de minérios e lei de remessa de lucros. Em Washington e nos setores anti-governistas locais também reclamava-se da suposta permissividade do governo em relação às atividades de grupos pró-comunistas, movimento estudantil e ligas camponesas.

A seguir, exploro os traços desse deslocamento de forças políticas e considero as distintas modalidades da participação estadunidense na queda do governo Goulart e consequente guinada nas orientações da política externa.

A ascensão do golpismo nas forças armadas

O núcleo duro da coalizão golpista estava nas forças armadas. Desde que Goulart se dispunha a assumir a Presidência, após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, os ministros militares desse momento deixaram clara sua firme oposição à posse do vice-presidente. A execução do golpe entre 31 de março e 1º de abril de 1964 foi também uma operação basicamente militar e o governo que resultou dessa ação ficou sob o comando de militares, os quais só deixaram o controle do Executivo em 1985.

As correntes mais fortes por uma solução golpista ganharam maior força a medida que avançava o ano de 1963, porém Goulart contava também com apoios importantes entre os militares. Ainda em abril de 1964, por exemplo, dentre as primeiras listas de cassados pelo regime militar se encontravam 122 oficiais das forças armadas (STEPAN, 1971). Durante a crise que abriu a renúncia de Quadros, no campo dos que defenderam a posse de Goulart como garantia de continuidade institucional no país se encontravam militares destacados.[136] Também em momentos chave da sua gestão, o presidente contou com apoio militar. Assim foi, por exemplo, nos momentos em que Goulart exerceu pressão sobre o Congresso para adiantar o referendo sobre a volta ao sistema presidencialista[137] e quando pediu autorização parlamentar para

[136] O marechal Henrique Lott, que havia sido candidato presidencial em 1960 pelo PSD e concorreu em coalizão com a candidatura a vice-presidente de João Goulart, deixou clara também sua rejeição à pretensão golpista dos ministros militares que queriam vetar a posse de Goulart em agosto de 1961. Ver: "Pronunciamento do Marechal Henrique Lott em 26 de agosto de 1961" (FICO, 2004, p. 222–223).

[137] Em 10 de agosto de 1962, os três ministros militares lançaram uma declaração pedindo com urgência a realização do plebiscito. O Congresso aceitou marca-lo para abril de 1963, mas Goulart continuou pressionando para o plebiscito acontecer já em outubro de 1962, quando haveria eleições estaduais e parlamentares. Em 13 de setembro de 1962, o general Jair Dantas Ribeiro do III Exército comunicou que não poderia garantir controle militar sobre eventuais insurreições populares em caso de não aceitar a antecipação do plebiscito. Goulart não condenou essas ameaças e pouco depois o plebiscito foi antecipado para janeiro de 1963 (STEPAN, 1971).

declarar o estado de sítio em outubro de 1963.[138] Ainda em matéria de política externa, a avaliação de San Tiago Dantas em janeiro de 1962, nos dias prévios a reunião de Punta del Este, era de que não havia restrições importantes no seio das forças armadas às posições do governo em relação à Cuba e ao recentemente revigorado vínculo diplomático com a URSS.[139]

Em março de 1964, a balança já estava mais carregada para o lado dos golpistas. Dentre as principais razões que motivaram a adesão ao golpe entre os militares se encontrava a sensação de que o país se encontrava em uma situação de desordem e instabilidade, o perigo da subversão comunista, as ameaças à hierarquia militar por causa de interferências do governo, a corrupção na gestão pública e a necessidade de evitar a instalação de uma república sindicalista no país (SOARES, 1994). As divergências com Washington em torno da questão cubana e a reaproximação com os países do leste europeu contribuíram para alimentar a percepção entre os militares de que o governo estava em alguma medida infiltrado por comunistas, mas nos primeiros anos de 1964 os temas que maiores atritos causavam à relação bilateral com os EUA, e inquietavam também os militares, eram outros: promulgação da lei de remessa de lucros, reforma agrária, expropriação de refinarias, dentre outras medidas incluídas no pacote das "reformas de base".

Quanto às ameaças à disciplina e hierarquia nas forças armadas, aos militares preocupava a condescendência de Goulart em relação aos movimentos reivindicativos dos sargentos e sua crescente articulação com as lutas sindicais.[140] O caso do general

---

[138] Em 04 de outubro de 1963, Goulart fez o pedido de aprovação ao Congresso do estado de sítio com o apoio dos militares, que afirmavam que a segurança do país estava ameaçada pela radicalização das posições políticas. As greves, segundo os militares, haviam fornecido o pretexto para a conspiração política. À direita e à esquerda a petição de estado de sítio foi rejeitada. Três dias depois Goulart retirou a petição (FIGUEIREDO, 1993).

[139] Em discussões preparatórias para a VIII reunião de consulta de ministros da OEA em Punta del Este, o ministro San Tiago Dantas, expressou ao subsecretário Renato Archer, ao ministro Carlos Duarte e ao embaixador Dias Carneiro a seguinte avaliação sobre a posição das forças armadas quanto à política externa: "Em relação à política externa brasileira, estamos mais ou menos assim: não temos restrições no seio das Forças Armadas. Tenho conversado com o general Segadas Vianna, com o ministro da Marinha, com alguns mirantes e tenho ouvido também um pouco a Aeronáutica, através do brigadeiro Travassos e de dois ou três brigadeiros. O reatamento não produziu efeito negativo nas classes armadas." Ver: "I Registro da comissão de planejamento sobre assuntos ligados à VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores da OEA". Reproduzido por Álvaro Costa Franco (2007, p. 221–231).

[140] Entre os sargentos aumentou no início da década de 1960 a demanda pelo reconhecimento de votar e ser votado, tal e como ocorria com os oficiais. Em 1961, eles se haviam destacado entre as forças que apoiaram a posse de Goulart, às vezes até recusando ordens para avançar contra os alçados da campanha pela legalidade no sul do país. Desde então, setores do movimento sindical se aproximaram dos sargentos organizados e apoiaram suas demandas pelo reconhecimento de direitos políticos. Em maio de 1963, um dos porta-vozes dos sargentos chamou o Congresso a apoiar a reforma agrária e avisou que, em caso de golpe contra o governo Goulart, eles resistiriam. Em 12 de setembro de 1963, o movimento dos sargentos atingiu seu auge em Brasília, quando prenderam alguns militares de alta patente em protesto pela decisão do Supremo de recusar sua demanda pela ampliação de seus direitos políticos. A rebelião foi sufocada rapidamente, mas sacudiu os temores dos mais altos níveis da hierarquia militar. A posição de Goulart foi ambígua, afirmando que a revolta era apenas emocional e sem bases políticas. Já Leonel Brizola e muitas lideranças sindicais se colocaram de forma clara a favor dos sargentos. A tensão entre os altos mandos militares

Pery Constant Beliváqua foi emblemático nesse sentido. Beliváqua, que apoiou a posse de Goulart, a reforma agrária e a política de expropriações de empresas estrangeiras, terminou por retirar seu apoio ao presidente depois que viu ameaçada a instituição das forças armadas pela via da quebra de hierarquia no contexto da rebelião dos sargentos (STEPAN, 1971, p. 164).

A ligação existente entre alguns generais brasileiros e o estamento militar estadunidense desde os tempos da participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra Mundial teve um papel fundamental na articulação conspiradora (STEPAN, 1971). Em específico, o vínculo entre o adido militar à embaixada dos EUA, Vernon Walters, e o general Castelo Branco, foi central na trama golpista. Castelo Branco e Vernon Walters lutaram juntos na Itália e eram amigos pessoais (WESSON, 1981). Em virtude dos acordos bilaterais de cooperação em matéria militar, um terço dos generais brasileiros ativos em janeiro de 1964 haviam recebido algum tipo de treinamento em academias estadunidenses (STEPAN, 1971, p. 131). Durante os anos 50 e 60, o Brasil era o maior receptor desse tipo de ajuda e no governo de Goulart os recursos para a assistência militar flutuaram entre os US$17 e US$44 milhões anuais (PARKER, 1984).

Iniciada a ofensiva golpista pelos militares em 31 de março de 1964, os EUA lançaram em paralelo um plano de contingência para apoiar com material bélico e combustível aos sublevados. Era a Operação Brother Sam[141] que, entretanto, não chegou a ser executada até suas últimas consequências dada a rapidez com que se concretizou a queda do governo Goulart. Em 15 de abril de 1964, o general Castelo Branco seria nomeado como o primeiro presidente do regime militar, ficando no cargo durante três anos.

---

chegou a seu ponto máximo quando Goulart outorgou anistia aos participantes da revolta dos marinheiros uma semana antes do golpe (STEPAN, 1971, p. 158–163).

[141] A operação Brother Sam consistiu no envio de um portaaviões de ataque pesado Forrestal e destruidores de apoio (incluído um destruidor com projetis teledirigidos) para estabelecer a presença dos EUA em águas brasileiras e ficar de prontidão para executar tarefas de apoio. Também mandaram petroleiros de ataque, barcos de munição e barcos de provisões. Esses barcos deviam sair de Norfolk, Virginia em 1 de abril e chegar a Santos em 11 de abril. O chefe do Comando Sul, general Andrew P. O'Meara, recebeu instruções para mandar por avião 110 toneladas de armas pequenas e munições com a marca "Brother Sam". A operação incluía 7 aviões de transporte C135, 8 aviões tanque para apoio ao resgate aéreo, um avião de comunicações e um posto de comando aéreo. Entretanto, a partir de 03 de abril de 1964, quando ficou claro que os golpistas brasileiros tinham o controle do país, a operação Brother Sam começou a ser retirada. Os porta-aviões, as armas e o combustível se tornaram desnecessários e o golpe pôde ser executado sem a intervenção física de forças dos EUA (PARKER, 1984).

A dupla IPES/IBAD

Não só militares participaram da coalizão para derrubar o governo Goulart. Na frente civil, destacou-se a iniciativa liderada por empresários para a criação de entidades que sob o propósito declarado de realizar pesquisas para a promoção da democracia, articularam uma rede para a ação anti-governista em várias arenas. Pouco depois da ascensão de Goulart à Presidência da República, foram criados o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Sua presença pública se destacava pela difusão de publicações e filmes que exaltavam as virtudes da democracia e da livre empresa, ao mesmo tempo em que denunciavam o perigo da penetração de grupos *castrocomunistas* no país. De forma mais encoberta, esses institutos tentavam desencorajar a mobilização de estudantes, operários e camponeses e montaram canais de financiamento para as campanhas eleitorais de candidatos opositores nas eleições legislativas de 1962 (DREIFUSS, 1981).

O IPES mantinha também um Grupo de Assessoria Parlamentar que pretendia influir na arena legislativa mediante contatos com a bancada opositora.[142] A conexão com os militares se dava principalmente através do Grupo de Levantamento de Conjuntura, que estava a cargo do general Golbery de Couto e Silva (DREIFUSS, 1981; GASPARI, 2003). Com ajuda dessas conexões militares, o IPES estabeleceu, entre 1962 e 1964, um sistema para detectar a influência comunista no governo e informar oficiais militares chave e outras pessoas de suas descobertas.

Em finais de julho de 1962, o embaixador dos EUA, reunido com o presidente Kennedy em Washington, solicitou ajuda financeira para fortalecer ao campo antigovernista através do IPES às vésperas das eleições de outubro de 1962.[143] Tal foi o escândalo suscitado pelo financiamento externo de candidaturas da oposição nas eleições de outubro de 1962, que o Congresso abriu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1963 sobre as atividades ilícitas do IPES e do IBAD. A CPI concluiu que o IBAD recebia recursos de origem estrangeiro, principalmente estadunidense, e o Presidente determinou a suspensão de suas atividades por três meses. Em dezembro desse ano o IBAD foi dissolvido por determinação do Poder Judiciário, mas o IPES, que não teve demonstradas atividades ilícitas pela CPI, pôde continuar

[142] Segundo Raymond Armand Dreifuss (1981) o seu principal contato era o deputado João Mendes (UDN), líder da bancada da Ação Democrática Parlamentar (ADP).

[143] Ver a transcrição da conversa entre o presidente John F. Kennedy, o embaixador Lincoln Gordon e o secretário adjunto para Assuntos Inter-Americanos Richard Goodwin realizada em 30 de julho de 1962, publicada em Timothy Naftali (2001) "The Presidential Recordings: John F. Kennedy: The Great Crises".

operando (LAMARÃO, 2001b). O financiamento às atividades do IPES e do IBAD provinha também do setor privado nacional e estrangeiro. Em 1963, 27 dos 36 dirigentes da FIESP estavam nos conselhos do IPES (GASPARI, 2003) e segundo Raymond Dreifuss (1981), 297 corporações dos EUA e 101 de outras origens fizeram contribuições a esse instituto.

A mobilização dos fieis anti-comunistas

Setores da Igreja Católica também se mobilizaram para fazer oposição ao governo Goulart. Em maio de 1962, pouco antes que fosse votada na Câmara a moção de censura contra o ministro das Relações Exteriores, o cardeal do Rio de Janeiro, Jaime de Barros Câmara, declarou que a política externa era péssima, que ela se caracterizava pelo bifrontismo e as ambiguidades e que estava alienando cada vez mais Brasil do resto da América Latina.[144]

A posição do cardeal do Rio não era unânime entre a hierarquia católica. O bispo dom Helder Câmara, o cardeal de São Paulo, Carlos Carmelo de Vasconcelos, e próprio núncio apostólico, Armando Lombardi, eram parte de uma corrente mais receptiva ao reformismo social do governo, sendo portanto inviável a formação de uma frente de cardeais mais abertamente anti-governista (LAMARÃO, 2001a).

Barros Câmara contribuiu para que fosse chamado dos EUA o padre católico de origem irlandês Patrick Peyton, cujas habilidades como propagandista da fé e da oração entre as multidões foi posta ao serviço das mobilizações anticomunistas da época. Peyton, que contava com o patrocínio da CIA[145], percorria a América Latina com sua campanha missioneira batizada de Cruzada do Rosário em Família. No Brasil, organizou atos massivos de oração amplamente divulgados por meios impressos e audiovisuais. A Cruzada foi uma das organizações que convocou à Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que reuniu, às vésperas do golpe militar, cerca 300 mil manifestantes anti-governistas em São Paulo a 19 de março de 1964. A marcha foi replicada em várias outras cidades do país e no Rio de Janeiro ela contou com a

[144] A veemência das declarações do cardeal chamou a atenção do embaixador do México no Brasil, que em comunicação reservada com o secretário das Relações Exteriores do México destacou que era primeira vez que um dirigente eclesiástico dessa categoria fazia um pronunciamento desse tipo. Ver: AHDGE 1962-III-2609. Correio Reservado n. 581, Expediente: 81-0/210, Rio de Janeiro, 14 de maio de 1962.

[145] Hugh Wilford (2009, p. 182–196) documentou as articulações e os mecanismos que levaram à confluência entre as missões do padre Patrick Payton em países como Chile, Venezuela, Colômbia e Brasil e as operações encobertas da CIA contra a expansão do comunismo na região. O apoio financeiro as missões do padre Peyton começaram em 1959, graças às gestões do empresário Peter Grace junto a Allen Dulles, o diretor da CIA na época. O sucesso de uma primeira missão realizada no Chile foi a base para que Peyton conseguisse respaldo ainda maior para levar a sua Cruzada do Rosário em Família à Venezuela, à Colômbia e, a partir de 1962, ao Brasil.

participação de um milhão de pessoas que, em 2 de abril, comemoraram a derrubada do governo Goulart o dia anterior.

Governadores contra Goulart

Nos governos estaduais, João Goulart também encontrava importantes resistências a suas iniciativas. Os governadores Carlos Lacerda, da Guanabara, Adhemar de Barros, de São Paulo e José Magalhães Pinto, de Minas Gerais, se destacaram na primeira linha da frente opositora. Em agosto de 1963 o governo dos EUA decidiu privilegiar precisamente esses governos estaduais[146] como receptores diretos da ajuda destinada ao Brasil sem passar pelo governo federal. Segundo Washington, esses estados eram "ilhas de sanidade" que se adequavam as normas para a cooperação no marco da Aliança para o Progresso (PARKER, 1984). Em setembro de 1963, esses três governadores conseguiram barrar o desembarco nas suas respectivas capitais do marechal Josip Broz Tito, chefe de Estado da Iugoslávia, em uma mostra de rejeição ao governo Goulart e sua política externa (FURTADO, 1989).

Nesse contexto, Carlos Lacerda declarou em entrevista para Los Angeles Times que os EUA não podiam ficar indiferentes ao que estava acontecendo em um Brasil governado por um caudilho, "versão comunista de um totalitário à moda sul-americana" (FIGUEIREDO, 1993). Para o momento da execução do golpe militar em finais de março de 1964, Phyllis R. Parker (1984) menciona que os três governadores sudestinos, junto a Ildo Meneghetti (Rio Grande do Sul) e Nei Braga (Paraná), eram aliados diretos da conspiração liderada por Castelo Branco. O mesmo autor menciona ao ex-presidente Juscelino Kubitschek como parte das operações golpistas na noite de 31 de março de 1964.[147] Kubitschek, que havia defendido a posse de Goulart em 1961, agia naquele momento sob a suspeita de que Goulart estaria preparando ele mesmo um golpe e, portanto, seria preciso agir para evita-lo.

---

[146] Além desses três, René Armand Dreifuss (1981) menciona também aos governadores Cid Sampaio (Pernambuco) e Aluisio Alves (Rio Grande do Norte) como receptores destacados da ajuda estadunidense. Thomas Mann, secretário de Estado para Assuntos Interamericanos, reconheceu pouco depois do golpe militar que os recursos fluíam diretamente para certos governos estaduais e não para o governo central (STEPAN, 1971). Celso Furtado (1989), que na época dirigia a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) do governo federal, relatou seus desencontros com os operadores da Aliança para o Progresso e a campanha que espalhou no Brasil e nos EUA a versão de que a abordagem Sudene desconsiderava o perigo iminente de uma subversão comunista.

[147] Segundo Parker (1984), Kubitschek, que havia contribuído para convencer diplomatas estadunidenses das supostas intenções golpistas de Goulart, recebeu o embaixador Gordon na sua casa na noite de 31 de março de 1964. Gordon pediu-lhe assumir uma posição mais forte contra Goulart e que utilizasse sua influencia para conseguir apoio de um grande grupo de congressistas e influir assim sobre a questão da legitimidade.

Esvaecimento dos apoios no Congresso

Nos corredores do Congresso Nacional, a capacidade de Goulart de fazer aprovar suas principais iniciativas foi minguando de forma notória ao longo de 1963. Apesar de ter conseguido inclinar a balança a seu favor nessa arena para derrotar a moção de censura contra a política externa e a aprovação da lei de remessa de lucros entre 1961 e 1962, projetos prioritários como o da reforma agrária não prosperavam. As inciativas apresentadas por coalizões opositoras também não conseguiram avançar significativamente, configurando-se assim uma situação de paralisia decisória ou incapacidade operacional do sistema para tomar decisões sobre questões conflitantes, o que, seguindo as proposições de Wanderley Guilherme dos Santos (2003), produz condições suficientes para o advento de situações de violência política.[148] Os parlamentares opositores mais ferventemente anticomunistas formaram a Ação Democrática Parlamentar, incluindo-se ali deputados principalmente da UDN[149] e do PSD.

Na base governista, eram os deputados do PTB[150] os que encabeçavam o apoio ao governo. Com representantes de outras siglas, eles se articularam em torno da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), da Frente de Mobilização Popular (FPM) e da Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base (FPARB). A FPN, que existia desde o governo Kubitschek, apresentou em 1963 um documento programático a favor de um desenvolvimento econômico endógeno, da aplicação rigorosa da lei que limita as remessas de lucro e da política externa independente (ALMEIDA, 2000; FIGUEIREDO, 1993). A FPM se tornou o principal referente de uma coalizão radical a favor das reformas de base (FIGUEIREDO, 1993) e era liderada por Leonel Brizola, que tinha deixado o governo de Rio Grande do Sul para se tornar, a partir de 1963, deputado pelo estado da Guanabara. A FPARB surgiu na segunda metade de 1963 no

---

[148] A violência política, tal como definida por Santos (2003, p. 360), pode ser caracterizada de duas maneiras: a) uma tentativa de produzir e implementar uma decisão por quaisquer outros meios que não sejam as considerações plebiscitárias; b) uma tentativa de estabelecer uma nova arena política cujo controle forneça os recursos adicionais necessários para superar o impasse.

[149] A UDN, apesar de sustentar uma doutrina mais claramente contrária às orientações de política interna e externa do governo Goulart (ALMEIDA, 2000), não foi nessa conjuntura um bloco parlamentar monolítico. Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, WANDERLEY GUILHERME DOS, 2003) caracteriza a UDN como o mais dividido dentre os principais partidos da oposição, incapaz portanto de liderar uma frente oposicionista por si só. Em finais de abril de 1963, quando realizaram a convenção para indicar novos líderes do partido, surgiram tensões entre uma facção apelidada de "bossa nova", mais receptiva às reformas de Goulart, e outros setores mais definidamente oposicionistas. Ver: "Bossa Nova" da UDN fará movimento pelas reformas. Folha de S. Paulo, 30 de abril de 1963, p. 1. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1963/04/30/2//4451332

[150] Segundo Caio Navarro de Toledo (1981, p. 70–71) apud Moraes (2011), duas facções principais habitavam no PTB: o "grupo fisiológico", favorável a um reformismo menos radical que permitisse aproximações com o PSD e o "grupo compacto", que combatia a burocracia sindical clientelista do partido e era favorável a reformas antiimperialistas. As principais lideranças do grupo compacto eram Leonel Brizola e Miguel Arraes.

intuito de construir uma base de apoio ampla e heterogênea capaz de sustentar um programa mínimo de reformas, dentre as quais se incluía a política externa independente.[151] O seu principal articulador, San Tiago Dantas, estabeleceu contato a partir de outubro de 1963 com um conjunto de lideranças passíveis de dar apoio à iniciativa, mas teve pouco sucesso entre os mais radicais. Em particular, Brizola e o PCB se mostraram receosos de figurar junto ao PSD em uma mesma frente política (FIGUEIREDO, 1993).

As tentativas de Dantas esbarraram também com a desconfiança de várias forças de esquerda depois que o presidente Goulart intentou, em inícios de outubro de 1963, decretar o estado de sítio com o apoio dos militares, argumentando que a segurança do país estava ameaçada pela radicalização das posições políticas.[152] O pedido foi mal recebido no Congresso, onde até os deputados da base aliada se recusaram a aprovar a medida. Goulart retirou a petição, mas o episódio também terminou alimentando as suspeitas entre setores conservadores sobre supostas intenções golpistas de Goulart e minando a capacidade de rearticular a base governista nos moldes da FPARB.

O mapa fragmentado das esquerdas

Alfred Stepan (1971) elencou os distintos motivos que alimentavam a desconfiança de lideranças e movimentos de esquerda em relação a Goulart. O governador de Pernambuco, Miguel Arraes, que aspirava a participar na eleição presidencial de 1965, desconfiava que Goulart alterasse o calendário eleitoral e sabia de tentativas presidenciais de controla-lo mediante a nomeação de militares anticomunistas para o IV Exército. Luis Carlos Prestes, do Partido Comunista, desconfiava que em caso de um golpe esquerdista comandado por Goulart, ele não mantivesse sua promessa de legalizar o partido, porém apreciava as ações presidenciais que contribuíam a mobilizar o país a favor de reformas. Francisco Julião, líder das Ligas Camponesas, acusava Goulart de querer reduzir o movimento dos trabalhadores do campo a organizações sindicais controladas pelo Ministério do Trabalho e achava que Goulart não havia dado apoio

[151] Os outros temas contemplados no programa da FPARB eram: outorgar direito de voto a analfabetos e militares de qualquer categoria, abolição da vitaliciedade dos professores catedráticos, reforma agrária, eliminação de restrições ao registro de partidos (legalização do Partido Comunista), regulação para garantir o direito de greve, reforma tributária progressiva, anistia presos políticos, abastecimento, reforma urbana, finanças e comércio, fortalecimento do monopólio estatal do petróleo, fomento às exportações, política industrial e educação e cultura. Ver o Programa da Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base divulgado pela imprensa em 6 de fevereiro de 1964 (FICO, 2004, p. 275–280).

[152] Ver: "Discurso de Goulart em 3 de outubro de 1963 sobre a conjuntura de crise". Reproduzido por Carlos Fico (FICO, 2004, p. 266–269).

suficiente a sua campanha para ser eleito deputado. Os movimentos sindicais tinham uma posição ambígua que ficou evidente quando não apoiaram sua tentativa de declarar estado de sítio em outubro de 1963. Leonel Brizola criticava muitas das políticas de Goulart e achava que tinha muitos conservadores no governo, razão pela qual chegou a dizer que não apoiaria mais uma plataforma junto a Goulart.

Houve também forças que ensaiaram o caminho da insurreição armada, afastando-se com maior claridade dos métodos privilegiados por Goulart. Foi o caso do esquema de guerrilhas posto em prática por militantes das Ligas Camponesas a partir de 1961, porém levado ao fracasso em pouco mais de um ano sem sequer ter iniciado as hostilidades (MORAES, 2011, p. 87–97). Para eles, a experiência cubana era um exemplo a ser replicado no Brasil e não apenas um desvio do esquema democrático ocidental que devia ser tolerado em nome da autodeterminação, como queria o governo. Esse experimento guerrilheiro, entretanto, era apenas uma tentativa de dotar de um braço armado ao movimento maior das Ligas Camponesas.

Atuantes desde os anos 1950, as Ligas se tornaram referentes da mobilização rural pela reforma agrária. Assim também se constituiu a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), mais ligada ao Partido Comunista[153] e, diferentemente das Ligas, defendiam uma estratégia de sindicalização e negociação com o governo para estender os direitos trabalhistas ao campo (MORAES, 2011, p. 43–48). Um dos momentos álgidos da luta pela reforma agrária foi a realização em Belo Horizonte em novembro de 1961 do I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas. Ali, Francisco Julião, líder das Ligas Camponesas, proferiu o afamado discurso em que a reforma agraria seria feita “na lei ou na marra, com flores ou com sangue”.

Inviabilizada a frente centrista proposta por San Tiago Dantas, Goulart decidiu apostar pela aliança com a Frente Única de Esquerda que propunha Brizola, os sindicatos agrupados no Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), o Partido

[153] O Partido Comunista Brasileiro havia sido tornado ilegal desde 1947, mas durante o governo Goulart costurou uma presença política importante entre os sindicatos e conseguiu eleger, em aliança com outras legendas, alguns deputados federais e estaduais. O PCB se mobilizou a favor do programa de reformas proposto por Goulart, que incluía a eliminação dos entraves para a readmissão do partido no sistema partidário legal. Para Dulce Chaves Pandolfi (1994), os primeiros anos da década de 1960 representaram uma fase em que o PCB, mesmo na ilegalidade, se tornou um ator fundamental no jogo político partidário, influindo em setores relevantes do movimento popular, ocupando posições no aparelho de Estado e como interlocutores das elites governamentais. O PCB, segundo as resoluções de seu V Congresso realizado em 1960, entendia que o momento exigia alianças com as forças nacionalistas de corte anti-imperialista, antifeudal e democrático e não compartilhavam a opção pela luta armada no curto prazo. Entretanto, já em 1964, às vésperas do golpe, essa opção começou a ganhar força em documentos do partido.

Comunista, o governador Miguel Arraes de Pernambuco, dentre outros (FIGUEIREDO, 1993). Em comício junto a essas entidades realizado em 13 de março de 1964 no Rio de Janeiro, Goulart reafirmou seu compromisso com reformas no âmbito agrário, eleitoral e universitário. Anuncia a regulamentação dos preços de aluguéis e a nacionalização de refinarias. Proclamou também que o caminho para o avanço das reformas passava necessariamente por modificações constitucionais.[154] Essa nova tentativa de montar uma coalizão que sustentasse seu governo se revelou infrutífera e Goulart foi deposto na madrugada de 31 de março para 1 de abril de 1964.

Considerações finais e nota comparativa

Em janeiro de 1962, o chanceler San Tiago Dantas propôs ao embaixador do México no Brasil, Alfonso García Robles, que ambos os governos assinassem uma declaração em que constasse a harmonia existente nas orientações gerais de política externa de ambos os países. Dantas afirmou nessa conversa com Robles que a tendência popular, social e reformista da nova política externa do Brasil rompia com as orientações direitistas que predominaram nos círculos de poder brasileiros e coincidia com o perfil esquerdista com que eram identificados os governos mexicanos. O chanceler propunha que na declaração, a ser assinada durante a visita que faria o secretário das Relações Exteriores do México ao Rio de Janeiro de passagem rumo a Punta del Este, se incorporassem os pontos de vista básicos de política externa (econômicos, sociais e políticos) em que os governos de ambas as nações coincidiam.[155]

Da reunião entre San Tiago Dantas e o chanceler do México, Manuel Tello, efetivamente resultou uma declaração em que manifestaram "perfeita harmonia de pontos de vista entre as duas chancelarias".[156] Três meses depois, o presidente João Goulart fez visita oficial ao México, na qual a política externa de ambos os governos ficou definida como "uma política de independência que lhes permite considerar os problemas do Hemisfério e do mundo com toda a liberdade, sem compromisso com nenhum bloco".[157]

---

[154] Ver: "Discurso do presidente João Goulart no comício da Central de 13 de março de 1964" (FICO, 2004, p. 283–291)

[155] Ver: AHDGE 1962-SPR-348-10. Traducción de telegrama cifrado n. 162. Embajador García Robles a SRE. Rio de Janeiro, 13/01/1962.

[156] Ver: "Unidos o Brasil e o México em face ao problema cubano". Folha de S. Paulo, p. 1, 18 de janeiro de 1962. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1962/01/18/2//4499102 Acesso em 24/04/2013; "Firmada a declaração conjunta Brasil - México". Folha de S. Paulo, p.3, 19 de janeiro de 1962. Disponível em: http://acervo.folha.com.br/fsp/1962/01/19/2//4499619 Acesso em 24/04/2013.

[157] Ver: Brasil e México: independência em relação a quaisquer blocos. Folha de S. Paulo, p. 2, 10 de abril de 1962. Disponível em http://acervo.folha.com.br/fsp/1962/04/11/2//4480263 Acesso em 24/04/2013.

A política externa de Goulart e López Mateos estava na contramão das preferências de Washington no sentido de submeter os conflitos hemisféricos a lógica da disputa Leste - Oeste. Os governos do Brasil e do México insistiam em rejeitar as sanções que levaram ao isolamento de Cuba não porque apoiassem a guinada pró-soviética de seu governo, mas porque estavam contestando a estrutura de conflitos que os EUA aceitavam como a única válida. Aceitá-la, implicava o risco de verem condenada parte de suas políticas em nome da luta contra a penetração do comunismo no hemisfério ocidental e ficar vulneráveis a ações intervencionistas. Mesmo se vendo como parte do bloco das democracias liberais e capitalistas, os governantes do Brasil e do México estimavam que a briga principal deles estivesse na consecução de reformas de cunho socioeconômico que tendiam a redefinir o padrão das relações entre os países desenvolvidos do Norte e os do Sul subdesenvolvido. Para além da questão estritamente cubana, a divergência com os EUA era sobre o eixo sobre o qual giraria a discussão dos temas hemisféricos: seja o eixo Leste – Oeste, como queria Washington, ou o eixo Norte – Sul, como preferiam em Brasília e na Cidade do México.

Celso Furtado, que foi peça chave no desenho da política econômica do governo Goulart, definiu com clareza a inconveniência de se submeter aos termos de um conflito imposto desde fora:

> Quais são os objetivos fundamentais em torno dos quais poderemos nos unir? Esses objetivos devem estar ligados à nossa concepção da vida. Se não os definirmos com clareza, aquilo que é meio para outros povos poderá transformar-se em fim para nós. Assim, a competição Leste - Oeste, que é para as grandes potencias um meio de alcançar a dominação mundial, se a ela nos subordinamos poderá condicionar os nossos fins, se bem que nada possamos fazer para modificar a relação de forças entre as superpotências. A preservação de nossa autodeterminação é pré-requisito para que possamos definir nossos fins, que são a liberdade e o desenvolvimento econômico. (FURTADO, 1989, p. 137)

Como se viu no capítulo 2, López Mateos também enfrentou pressões internas para modificar suas preferências de política externa em nome da subordinação a estrutura dos conflitos pautados pelo eixo Leste – Oeste. A final, o governo mexicano foi capaz de se sobrepor a essas pressões, que vinham tanto da direita quanto da esquerda, viabilizando a continuidade de um perfil independente na sua política externa. Mas López Mateos era, no México, a cabeça de uma estrutura que garantia ao Executivo amplas margens de manobra sobre a vida política nacional. Goulart, ao contrário, acumulava fragilidades que potenciaram a ação de seus adversários internos e externos.

Enquanto López Mateos se exibia como um presidente eleito por 90% dos votos e contava no Congresso com o apoio leal de pelo menos 90% dos deputados e 100% dos senadores; Goulart nunca foi eleito diretamente como Presidente e sua posse só foi possível após uma emenda que instaurou a formula parlamentarista no intuito de enfraquecer a preponderancia do Executivo à frente do governo. Na Câmara, o seu partido, o PTB, nunca superou o limiar de 30% das cadeiras. Portanto, a viabilidade de suas iniciativas sempre esteve sujeita a complicadas negociações com outras forças políticas. As tabelas 1 e 2 expõem a expressiva pluralidade de forças que integravam o Legislativo brasileiro em contraste com o predomínio abrumador do PRI nessa mesma arena.

Tabela 1: Composição da Câmara dos Deputados do Brasil em 1958 e 1962

Partido	**1958 (N=325)** **Cadeiras**		**1962 (N=409)** **Cadeiras**	
PSD	115	35,3%	118	28,8%
UDN	70	21,5%	91	22,2%
PTB	66	20,2%	116	28,4%
PSP	25	7,7%	21	5,1,%
PR	17	5,2%	4	1,0%
PTN	7	2,1%	11	2,7%
PDC	7	2,1%	20	4,9%
PSB	9	2,8%	5	1,2%
PRP	3	0,9%	5	1,2%
PL	3	0,9%	5	1,2%
PST	2	0,6%	7	1,7%
PRT	2	0,6%	3	0,7%

Fonte: Santos et. al. (1990).

Tabela 2: Composição da Câmara dos Deputados do México em 1958 e 1961

Partido	**1958 (N=162)** **Cadeiras**		**1961 (N=178)** **Cadeiras**	
PRI	153	88,2%	172	90,3%
PAN	6	10,2%	5	7,6%
PPS	1	0,7%	1	1%
PARM	1	0,4%	0	0,5%

Fonte: Nohlen (2005a).

No âmbito das forças armadas o contraste não era menor. López Mateos usufruia do esquema resultante de uma bem-sucedida estratégia de despolitização desse segmento realizada por seus antecessores (AI CAMP, 1992). Já Goulart teve que lidar com um estamento militar altamente politizado que forneceu os principais elementos da conspiração que terminou por derrubá-lo.

No âmbito dos empresários e a igreja católica, tanto López Mateos quanto Goulart enfrentaram um ativismo intenso desses setores, que entendiam as preferências de política interna e externa de ambos os governos como perigosas concessões ao avanço do comunismo. Nos estados, Goulart também sofreu a oposição dos governadores mais poderosos. Isso era mais difícil de acontecer no México, onde todos os governadores haviam sido eleitos pelo partido governista e raramente se opunham a qualquer diretriz emanada do Executivo. Finalmente, López Mateos encabeçava um regime cuja legitimidade supunha a adoção de uma atitude independente e defensiva em relação aos EUA. Já no Brasil de Goulart, se mantinham com força entre setores da classe política as noções de que o país seria mais bem servido se alinhasse sua política externa às preferências de Washington.

Quando em julho de 1964 o governo do México desconsiderou uma nova resolução da OEA que obrigava a ruptura coletiva das relações diplomáticas com Cuba, o governo do Brasil já estava nas mãos dos militares e estavam sendo revertidas todas as decisões de política externa e interna que causaram atrito bilateral com os EUA nos governos Quadros e Goulart. Só depois do triênio de Castelo Branco (1964-1967) seriam retomadas algumas iniciativas que terminariam por recolocar a política externa brasileira em áreas de atrito com preferências de Washington.

3.2. México 1983-1986: Divergências na América Central e a política da crise econômica.

Na década de 1980, a política externa do México se destacou pelos seus esforços de intermediação nos conflitos armados da América Central através das gestões do Grupo de Contadora[158], criado em 1983 junto aos governos de Panamá, Colômbia e Venezuela. O quadro de instabilidade política da região havia elevado os níveis de preocupação entre esses governos a partir de 1979, pois naquele ano a guerrilha comandada pela Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) derrubou o governo de Anastasio Somoza na Nicarágua e em pouco tempo entrou em conflito aberto com os EUA. A iminência de uma vitória análoga da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) em El Salvador exaltou as preocupações em Washington. O republicano Ronald Reagan, na presidência dos EUA desde 1981, encarou os conflitos como mais

[158] Contadora é o nome da ilha no Panamá onde se realizou, em janeiro de 1983, a reunião de chanceleres da Colômbia, México, Panamá e Venezuela em que se decidiu a criação do grupo com o objetivo de tentar uma solução negociada para a paz na América Central.

um episódio da Guerra Fria e decidiu pressionar diplomática e militarmente para impedir o que considerava o avanço da influência cubano-soviética na região.

A ativa participação mexicana na mediação promovida pelo Grupo de Contadora irritava na Casa Branca. Reagan não desqualificava completamente as ações do grupo, mas colocava obstáculos e retardava a cooperação com esses esforços de intermediação. Em paralelo a promoção de iniciativas de paz, os EUA mantinham operações encobertas para apoiar grupos armados que tentavam derrubar o governo da Nicarágua. Os membros do Grupo de Contadora discordavam da abordagem militarista de Washington e temiam que ela só provocasse o acirramento das tensões e o transbordamento do conflito para dentro de suas fronteiras.

Em torno de 1986, entretanto, o ativismo mexicano amainou significativamente em relação a questão centro-americana. O presidente Miguel de la Madrid (1982 – 1988) decidiu diminuir a intensidade do seu envolvimento na questão centro-americana em um contexto de desafios internos que estremeciam as bases da estabilidade do seu regime e minavam a capacidade do governo para sustentar uma política externa divergente com Washington. De la Madrid herdou de seu predecessor o desafio de encarar a mais grave crise econômica do país em décadas, o que terminou por fortalecer os setores da administração encarregados de procurar apoio em Washington para negociar com o FMI pacotes de reestruturação da dívida externa compatíveis com condições de crescimento para o país. A visão sobre as estratégias de política econômica defendida por esses setores era convergente com as preferências de Washington e, consequentemente, pregavam pela diminuição das tensões em outros temas da agenda bilateral se isso fosse necessário para não atrapalhar os entendimentos em matéria econômica.

Entre 1985 e 1986, anos em que as finanças públicas mexicanas experimentaram uma recaída severa, o processo de Contadora sofreu importantes embates de setores de linha dura em Washington que pregavam o apoio irrestrito à manutenção de grupos armados irregulares em combate permanente contra o governo da Nicarágua. Assim, em meados de 1986, quando diminuiu notavelmente o interesse do presidente De la Madrid em relação a Contadora, os governos da Costa Rica e da Guatemala apareceram com iniciativas de paz próprias que contribuíram para tornar menos drástica a retirada do governo mexicano como ator central do processo.

Coincidentemente, o tom de conflito ao que havia chegado a relação bilateral diminuiu na segunda metade de 1986. Outros temas que haviam sido motivo de tensões

bilaterais, como o combate ao narcotráfico, os fluxos comerciais, migração, os ataques ao governo e sistema político mexicanos na mídia estadunidense e as negociações pela dívida externa, foram reencaminhados pelos trilhos do entendimento. Mesmo assim, a política externa do México frente à questão centro-americana continuou sendo motivo de reclamações nos encontros presidenciais na medida em que o governo De la Madrid nunca abandonou completamente o assunto nem propiciou a dissolução do Grupo de Contadora. Porém, em Washington já era predominante a percepção de que, para essa época, o governo do México se havia afastado do tabuleiro centro-americano.[159]

Paralelamente, os principais defensores da linha dura contra a Nicarágua no governo haviam passado à defensiva por casua do escândalo Irã – Contras, em finais de 1986. Nesse grupo se encontravam também os principais instigadores de uma política de pressão contra o México por causa de sua política externa. Por essa razão, o declínio de Contadora não significou necessariamente a vitória da linha militarista que apostava na ação das milícias financiadas desde os EUA para propiciar a queda do governo sandinista. Os *contras*, como eram conhecidos os grupos armados que desde Honduras fustigavam militarmente o governo da Nicarágua, tiveram cortadas de forma significativa suas fontes de financiamento enquanto seus padrinhos em Washington eram investigados pelo Congresso.

Este episódio mostra como a sustentação das preferências dos formuladores de política externa no México viu-se afetada nas duas dimensões identificadas neste estudo como necessárias para uma divergência bem-sucedida da parte fraca em uma crise bilateral assimétrica. Em primeiro lugar, o chefe do Executivo perdeu interesse em sustentar com a intensidade inicial o apoio às iniciativas do Grupo Contadora, com o qual ocorreu uma mudança de posição. Em segundo lugar, a ascensão dentro do governo de secretários de Estado ao mesmo tempo opostos à manutenção de uma política de confrontação com Washington e encarregados da formulação da política econômica em tempos de crise, impossibilitou a manutenção da coalizão ampla e heterogênea que em outras ocasiões deu base de sustentação à política externa independente do México. Essa convergência de ingredientes internos se somou às dificuldades da concertação com outros governos latino-americanos que participavam

[159] Elliott Abrams, que foi assistente do secretário de Estado para assuntos Interamericanos durante o segundo mandato de Ronald Reagan (1985 – 1989), afirmou em entrevista com Jacqueline Mazza que para essa época as posições do governo mexicano na região haviam deixado de ser uma preocupação central para a Casa Branca: “It was merely annoying. It was not a big deal in the Reagan second term; they (Mexico) were out of the game” (MAZZA, 2001, p. 50).

do Grupo Contadora. A seguir, analisarei com maior detalhe o desdobramento de cada um desses elementos.

Do apoio revolucionário ao esforço de mediação.

A política para a América Central do governo De la Madrid representava já uma mudança importante em relação ao que propunha o governo anterior. O presidente José López Portillo (1976 – 1982) mostrou proximidade e simpatia com os rebeldes que triunfaram na Nicarágua e com a FMLN, que parecia estar perto de seu objetivo em El Salvador. Em 1981, os governos do México e da França emitiram um comunicado conjunto pedindo o reconhecimento da FMLN de El Salvador como força representativa e com direito a participar nas eleições para a assembleia constituinte que estava sendo projetada para março do ano seguinte.[160] O comunicado colocou o governo mexicano em contradição com a política de contrainsurgência que começava a ser desenhada pelo recém empossado governo de Ronald Reagan em Washington e motivou a rejeição explícita não só do governo de El Salvador, como também dos governos da Venezuela, Argentina, Bolívia, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguai, República Dominicana, Equador, Peru e Costa Rica (GORDON RAPOPORT, 1993).

O apoio político e econômico de López Portillo à FSLN existiu inclusive antes deles assumirem o governo da Nicarágua. Às vésperas da derrocada definitiva de Somoza, a OEA convocou a uma reunião de consulta para promover o envio de uma força de paz ao país centro-americano. O governo do México votou contra a proposta por considerar que interferia nos assuntos internos desse país e apenas serviria para impedir a "culminação natural" do problema nicaraguense. No seu discurso, o chanceler Jorge Casteñeda ainda reivindicou o direito à rebelião do povo da Nicarágua e comparou a luta do FSLN com a Revolução Mexicana de 1910:

> El pueblo de Nicaragua no ha hecho sino ejercer el sagrado derecho a la rebelión contra la tiranía, al igual que lo hizo el pueblo mexicano hace setenta años. Y ahora en Nicaragua, como entonces en México, el pueblo hace su revolución solo, vertiendo la sangre de sus propios hijos, en forma espontánea y masiva […] la rebelión armada del pueblo es la expresión más genuina de la voluntad democrática de una nación. Cualquier sugestión de que lo que ocurre en Nicaragua es el resultado de un complot inspirado y organizado desde el exterior, sería no sólo falso, sino un insulto al noble pueblo que se ha lanzado a una lucha sin cuartel para conquistar su libertad (Benítez Manaut e Córdova Macías 1989).

[160] O texto original da declaração Franco-Mexicana sobre El Salvador (29 de agosto de 1981) pode ser consultado na compilação de documentos relevantes sobre o envolvimento mexicano no conflito centro-americano organizada por Raúl Benítez Manaut e Ricardo Córdova Macías (1989, p. 45 – 46).

Já no governo, a FSLN se beneficiou de programas mexicanos de assistência e cooperação econômica. Nos primeiros meses após o triunfo sandinista, o governo de López Portillo doou ônibus de passageiros, provisões básicas para as vítimas da guerra e criou mecanismos para o fornecimento de produtos básicos. Entre julho de 1979 e março de 1982, a Nicarágua obteve do governo do México linhas de crédito por 91,2 milhões de dólares. Adicionalmente, recebia petróleo em condições preferenciais através do Pacto de San José, promovido como iniciativa conjunta dos governos do México e da Venezuela para dar crédito por 30% da fatura petrolífera a todos os países da América Central para pagar em cinco anos com taxa de juros a 4%. Ao todo, a ajuda de López Portillo ao novo governo da FSLN somou em torno de US$450 milhões (GORDON RAPOPORT, 1993).

Miguel de la Madrid, que assumiu a presidência do México em dezembro de 1982, não desenvolveu mais mecanismos de cooperação com a Nicarágua e apenas se limitou a dar continuidade aos compromissos do Pacto de San José, que beneficiavam a todos os países da região centro-americana. De la Madrid não guardava a mesma simpatia de López Portillo com os sandinistas e, por outro lado, a situação econômica do país havia mudado radicalmente. A generosidade de López Portillo com o governo sandinista era possível também graças à bonança econômica de que se beneficiou o país pela descoberta de novas jazidas de hidrocarbonetos e o aquecimento do mercado internacional do petróleo. Esse período chegou a seu fim de forma drástica no início da década de 1980, mas para além dessas limitações estruturais, o novo presidente procurou se afastar de forma explícita da política de proximidade com as guerrilhas centro-americanas do governo anterior:

> Nosotros hemos querido mantenernos al margen de la problemática interna de cada país y hemos luchado por la solución de los problemas entre los diversos países. He decidido mantenerme al margen del esfuerzo por detectar fuerzas concretas dentro de la política interna de los diversos países centroamericanos. Creo que no conviene brindar apoyo político y económico a ese tipo de grupos, aunque ésta haya sido la política que aplicaron Echeverría y López Portillo (DE LA MADRID, 2004, p. 195).

A política externa do México em relação à América Central passou a ser definida então como uma questão de segurança e não de afinidades com governos ou com as lutas de libertação. O governo de Miguel de la Madrid temia que a expansão dos conflitos na região centro-americana, tendo os EUA como um dos atores beligerantes, terminasse por radicalizar também aos grupos de esquerda mexicanos, aumentando assim a tensão e instabilidade interna. Em janeiro de 1983, o governo De la Madrid constatou que

compartilhava essas preocupações com os governos do Panamá, da Colômbia e da Venezuela e juntos lançaram o Grupo de Contadora, após reunião dos respectivos chanceleres na ilha panamenha do mesmo nome. Em setembro desse ano, o grupo apresentou o documento dos *21 Objetivos de Contadora*, que partia de um diagnóstico sobre a crise centroamericana que colocava a ênfase nas condições de atraso econômico, político e social desses países e recomendava favorecer o diálogo para canalizar o processo político interno pelas vias da negociação.[161] A visão de Contadora, embora não fosse partidária nem dos sandinistas nem da FMLN, ainda era altamente contraditória com as preferências de Ronald Reagan e o grupo que havia assumido o poder em Washington dois anos antes.

Ronald Reagan, os neoconservadores e a teoria do dominó.

Do ponto de vista da política externa dos EUA, a chegada de Ronald Reagan à Casa Branca significou a recolocação do paradigma da confrontação bipolar e a contenção da União Soviética como o dominante na definição das prioridades estratégicas da ação internacional estadunidense. O governo de Jimmy Carter (1977-1981) havia conduzido uma tentativa de reforma da política externa baseada na redução das ações de envolvimento militar direto em conflitos globais e a intensificação da busca por soluções diplomáticas às tensões derivadas do conflito bipolar.[162] Questionava-se assim a conveniência de arcar com custosas intervenções militares, sustentadas por alianças com forças políticas antidemocráticas que tinham como única virtude suas credenciais anticomunistas.[163] Na visão do governo Carter, era preciso deixar de encarar todos os conflitos do planeta como cenários da confrontação Leste – Oeste, entender que nem toda mudança no status quo específico de certos países era lesiva aos interesses estratégicos dos EUA e que os melhores aliados seriam forças moderadas que favorecessem transições pacíficas adequadas para disseminação consentida de interesses estadunidenses. Essa abordagem levantou fortes questionamentos internos que propiciaram o recuo do governo Carter em alguns aspectos da sua política internacional

---

[161] Ver: "Documento de los 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica" (Benítez Manaut e Córdova Macías 1989, 201–2013)

[162] David Skidmore (1996) identifica como *internacionalismo liberal* esse paradigma proposto pelo governo Carter, o qual partia de um diagnóstico de declínio do poder relativo dos EUA em combinação com uma estrutura internacional relativamente favorável aos interesses estadunidenses que permitiria um ajuste da política externa baseada na redução do envolvimento direto em áreas periféricas, no compartilhamento crescente dos custos da ordem com os aliados e a adoção de novas abordagens diplomáticas para resolver conflitos e proteger os interesses dos EUA.

[163] Essa abordagem orientava em específico a política relacionada a conflitos no Terceiro Mundo e pregava por uma compreensão mais apurada das especificidades nacionais e regionais que seria possível mediante a aplicação de uma *diplomacia preventiva.* (SKIDMORE, 1996).

conforme seu mandato se aproximava do fim (SKIDMORE, 1996) e se tornou um dos temas de destaque na campanha presidencial que eliminou suas chances de reeleição (HELLER, 1989).

Assim, a política externa de López Portillo, orientada pelas afinidades com o movimento de insurreição na Nicarágua contra o governo de Anastásio Somoza, não apareceu tão contraditória com ações concretas do governo Carter, como a retirada de parte do pessoal da embaixada em Manágua em 1978 após o assassinato de líderes da oposição nicaraguense, a suspensão da assistência militar (GORDON RAPOPORT, 1993) e a condenação a violações dos direitos humanos por parte de Somoza (AGUAYO, S., 1998). Entretanto, com a FSLN governando em Manágua a partir de julho de 1979, as posições da política externa do México e dos EUA se distanciaram. A primeira abrindo linhas de cooperação econômica com Manágua e a segunda sinalizando insatisfação com a proximidade crescente dos sandinistas com Cuba. Com a chegada de Ronald Reagan à presidência em janeiro de 1981, reinstalou-se o predomínio da visão que pregava a necessidade de conter o avanço do comunismo na região. Diante aos inconvenientes de uma intervenção militar direta, membros do governo Reagan resolveram em novembro de 1981 apoiar uma intervenção encoberta operada pela CIA que levasse à formação de um exército contrarrevolucionário com a participação de opositores à FSLN e mercenários (ASTIÉ-BURGOS, 1998). De forma que qualquer política de apoio direto ao novo governo nicaraguense e à FMLN em El Salvador enfrentaria naturalmente a hostilidade da Casa Branca.

A guinada de moderação que trouxe a política de mediação do governo De la Madrid a partir de 1983 não apagou a visão negativa que da política externa mexicana predominava em Washington, apesar de que, ao mesmo tempo, o governo Reagan ofereceu declarações positivas em torno à criação do Grupo de Contadora.[164] Isso refletia a política de mão dupla na estratégia centro-americana da Casa Branca, que mantinha vigentes alguns canais de diálogo com o governo sandinista enquanto tentava pressionar e arrancar concessões mediante o apoio a grupos irregulares que atacavam a Nicarágua desde o território da vizinha Honduras. O sucesso dos esforços de mediação do Grupo de Contadora, que implicava o compromisso com o princípio de não intervenção, era incompatível com a preferência de Washington por uma solução

[164] Uma das primeiras declarações de apoio oficial de Washington ao grupo ocorreu durante a visita do recém nomeado embaixador especial dos EUA para a América Central, Richard Stone, em julho de 1983. Em seu encontro com o presidente De la Madrid, Stone afirmou que os EUA apoiavam os esforços de Contadora para encontrar uma solução pacífica aos conflitos da região (ASTIÉ-BURGOS, 1998, p. 118).

militar. A teoria do dominó, que via a partir da Nicarágua uma progressão ameaçadora de triunfos revolucionários que avançaria sobre El Salvador, Guatemala e México até levar o comunismo às portas dos EUA, justificava a urgência com que essa questão devia ser encarada.

Dois grandes grupos intervinham no processo decisório da política externa do governo Reagan.[165] O núcleo conservador, identificado também como os unilaterais ou *reaganautas*, postulava a necessidade de privilegiar o rearmamento do país para fortalecer suas capacidades de responder unilateralmente diante de qualquer desafio. Caspar Weinberger, secretário da Defesa, William J. Casey, diretor da CIA, e Jane J. Kirkpatrick, embaixadora na ONU, eram representantes dessa corrente. Outro grupo privilegiava uma abordagem multilateral que levasse em consideração interesses econômicos e comerciais e a revitalização das alianças militares com outros atores. O primeiro secretário de Estado do governo Reagan, Alexander Haig, o secretário do Tesouro, Donald T. Regan, e o secretário de Comércio Malcolm Baldrige, se identificavam com essa corrente.

No Departamento de Estado, encabeçado por George P. Shultz desde junho de 1982, promovia-se a visão de que o tratamento da questão centro-americana devia contar ao mesmo tempo com elementos de pressão militar e a manutenção de canais de negociação, daí que para ele não havia contradição entre o apoio às operações encobertas dos contras e a aceitação no discurso das ações do Grupo de Contadora. Entretanto, o núcleo conservador era menos tolerante com esses esforços de intermediação e nem sempre as afirmações de apoio a Contadora eram confirmadas pelos fatos. Walter Astié-Burgos (1998), que era ministro de assuntos políticos da embaixada do México nos EUA, relata que era frequente que os acordos concretizados com o Departamento de Estado em um determinado tema eram imediatamente contrariados pelas ações tomadas por outras dependências. Daí que muitos no governo mexicano chegaram a considerar que não havia um interlocutor válido bem definido para tratar os distintos temas da agenda bilateral com Washington. A falta de coordenação entre as diferentes instâncias da política externa estadunidense foi notável durante o governo Reagan e as pressões que fluíram contra a política centro-americana de Miguel de la Madrid não eram transmitidas unicamente através dos canais oficiais

[165] Walter Astié-Burgos (1998) apresenta no capítulo 3 de seu livro sobre as relações bilaterais EUA – México nesse período um panorama da influência de políticos e polos do pensamento conservador durante o governo Reagan. A caracterização dos dois grupos relevantes para a política externa foi tomada desse volume.

governamentais. Funcionários e congressistas foram muito ativos nesses anos na promoção de distintos tipos de pressão contra o governo do México, embora isso não ocorresse necessariamente de uma forma coordenada ou seguindo alguma diretriz presidencial (MAZZA, 2001).

Dentre os mais ativos na promoção de ações anti-mexicanas, Jaqueline Mazza (2001) identifica a Constantine Menges, chefe do National Intelligence Office for Latin América na CIA; William Casey, diretor da CIA; Jesse Helms, chefe do Comitê de Relações Exteriores do Senado; John Gavin, embaixador dos EUA no México; Tom Enders, assistente de assuntos Interamericanos no Departamento de Estado e Eugene Tighe, chefe da Agência de Inteligência de Defesa. O presidente Ronald Reagan e outros funcionários sempre deixaram claro a Miguel de la Madrid seu desejo de ver a política externa mexicana mais próxima das preferências de Washington no tema centro-americano, mas as ações promovidas por aqueles ecoavam com maior força no espaço público. Entre 1985 e 1986, os ataques contra posições mexicanas se intensificaram e chegaram a afetar outros âmbitos da relação bilateral aparentemente sem relação direta com a questão centro-americana. Foi nesse mesmo período que emergiram os sinais mais claros de recuo do governo De la Madrid quanto a seu envolvimento no processo de pacificação da América Central.

As pressões sobre o México

O presidente Miguel de la Madrid ouviu diretamente de Ronald Reagan queixas sobre o não alinhamento do México com a estratégia de confrontação armada contra o governo da Nicarágua e a contenção do comunismo na região. Outros altos funcionários do governo dos EUA também interpelaram De la Madrid nesse sentido enquanto tiveram a oportunidade. O Congresso estadunidense e o entorno governamental foi também um espaço para as manobras dos principais interessados em desativar o esforço mediador de Contadora. O diálogo sobre temas fundamentais da relação bilateral como o combate ao tráfico de drogas, o estatuto legal de trabalhadores migrantes de origem mexicana nos EUA, o comércio e as negociações para a reestruturação da dívida externa do México experimentaram os momentos de maior tensão e estancamento nessa conjuntura. A opinião pública estadunidense ficou exposta como poucas vezes a reportagens e notícias que comprometiam a imagem de políticos mexicanos de todos os níveis. E quando o escândalo Irã – Contras revelou os bastidores da ação política dos setores mais

comprometidos com a estratégia centro-americana de Washington, ficaram expostas outras ações de pressão que não chegaram a ser executadas.

Nos encontros entre Miguel de la Madrid e Ronald Reagan o tema centro-americano sempre ocupou um lugar privilegiado. Na primeira delas, em agosto de 1983, quando a criação do Grupo de Contadora era ainda recente, de duas horas que durou o encontro, uma hora e meia foi tomada pelas conversas em torno da questão centro-americana.[166] Porém, ainda no último dos encontros que tiveram em 1988 a divergência sobre o assunto persistiu, embora o governo mexicano houvesse diminuído o seu protagonismo nos esforços de pacificação. Nessa primeira visita ao México em 1983, Reagan reconheceu que sobre a situação centro-americana havia diferenças entre os dois governos, mas que a agenda de cooperação bilateral precisava continuar em outros temas de interesse comum (ASTIÉ-BURGOS, 1998). Porém, De la Madrid admitiu que, para além do reconhecimento mutuo das divergências nos encontros presidenciais, recebia pressões de Washington através de diversos canais e que um dos temas que mais incomodava era o da política externa:

> A los norteamericanos les conviene que México no se caiga en el precipicio, pero sí que esté lo más cerca posible del borde. Ello les permite presionar a nuestro gobierno en beneficio de sus intereses. Quieren que nuestro gobierno no sea tan bravero, que esté más dominado. Lo cierto es que la independencia manifiesta en nuestra política externa les duele (DE LA MADRID, 2004, p. 545).

Em seus encontros com outros integrantes do governo estadunidense, De la Madrid ouvia de forma mais direta o quanto em Washington incomodava o não reconhecimento do governo mexicano de que realmente havia um perigo comunista se espalhando pela América Central (DE LA MADRID, 2004). Assim ocorreu em conversas com o secretário de Estado, George Shultz; com o enviado especial do Presidente para os assuntos da América Central, Harry Shlaudeman; e o embaixador na ONU, Vernon A. Walters, o mesmo que foi peça central na articulação do golpe militar que derrubou o governo Goulart no Brasil em 1964. Philip Habib, que substituiu Shlaudeman em março de 1986 como comissário presidencial para a questão centro-americana, chegou a sugerir em entrevista com De la Madrid que, de continuar o apoio do México à Nicarágua, as relações bilaterais poderiam sofrer também em temas como as negociações comerciais e financeiras. (ASTIÉ-BURGOS, 1998).

---

[166] Sobre o conteúdo geral das conversas nos encontros presidenciais e o peso particular que nelas tinha a divergência bilateral sobre a América Central ver: Miguel de la Madrid (2004).

No entorno governamental de Washington, os setores mais interessados em pressionar o governo do México promoveram que a realização de um relatório especial da CIA em que se enfatizassem os sinais de instabilidade da situação política no México, reforçando assim a sensação de urgência ao apoio que precisavam os *contras* da Nicarágua. Esse relatório deveriam apontar as fraquezas do sistema político, a corrupção crescente, o aumento da força dos grupos de oposição, a infiltração clandestina de cubanos e soviéticos em organizações políticas, a existência de focos de subversão, o descontentamento da classe média diante à crise econômica, a radicalização dos sindicatos, etc. Frank Horton, que era um dos encarregados de fazer o relatório, discordava do tom alarmista que William Casey, o chefe da CIA, queria imprimir ao documento. Em outras instâncias houve resistências similares as de Horton e a versão final do documento terminou por refletir apenas preocupações moderadas sobre o México. Horton, que acabou seu contrato com a CIA pouco depois de finalizado o relatório, revelou ao New York Times em maio de 1984 suas divergências com Casey e suas intenções de fazer uma versão do documento mais alarmista (MAZZA, 2001).

Em 12 e 13 de maio de 1986 o subcomitê do Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA organizou, por iniciativa do senador Jesse Helms, duas sessões sobre as relações com o México.[167] Legisladores e funcionários do governo Reagan que compareceram trataram de temas como narcotráfico, migração, corrupção, terrorismo, fraude eleitoral e política externa. Criticaram-se especialmente as relações com Cuba e Nicarágua. Como conclusão, Helms afirmou que o sistema político mexicano era inoperante, corrupto e que, somado à sua deficiente política econômica, representava já uma séria ameaça para os interesses dos EUA. O episódio reavivou a crise diplomática e o governo do México emitiu uma nota de protesto. Em junho, as audiências concluíram que, em matéria de tráfico de drogas, deviam ser aplicadas medidas mais enérgicas, o que derivou numa nova lei antinarcóticos que dava ao Congresso a atribuição de certificar os esforços do México e outros países na luta contra o narcotráfico. Essa disposição, que ficou vigente até 2001, criou mais um motivo de tensões recorrentes na agenda bilateral.

Dos responsáveis pela política antidrogas estadunidense já haviam surgido em 1985 iniciativas drásticas de retaliação por causa do sequestro e assassinato de Enrique

[167] Sobre o conteúdo e a crise bilateral que emergiu com motivo das Audiências Helms, ver o relato do presidente Miguel de la Madrid (2004) e do então ministro de assuntos políticos da embaixada do México em Washington, Walter Astié-Burgos (1998), que acompanhou diretamente as sessões.

Camarena,[168] um agente antidrogas da *Drug Enforcement Administration* (DEA) que atuava em território mexicano. Sem aviso prévio às autoridades mexicanas, o comissionado de Aduanas dos EUA, William von Raab, em coordenação com o diretor da DEA e o procurador de Justiça, ordenou a intensificação dos controles de segurança e inspeção na fronteira sul dos EUA em um operativo que provocou durante nove dias sérios transtornos para as atividades econômicas de ambos os lados. A operação foi desativada só depois que De la Madrid e Ronald Reagan conversaram via telefônica sobre o assunto e acordassem uma reunião dos respectivos coordenadores de justiça para tratar do caso. Esse novo impulso de ações diretas contra o México coincidiu com o inicio do segundo mandato de Ronald Reagan e com resoluções do Conselho de Segurança Nacional dos EUA (CSN) no sentido de tomar medidas para evitar que México e Brasil incentivassem políticas hostis aos interesses dos EUA e seus esforços de contenção do comunismo na região. Assim aparecia na minuta de uma reunião do CSN da qual a embaixada do México em Washington recebeu uma cópia de forma anônima em fevereiro de 1985 (ASTIÉ-BURGOS, 1998).[169]

William Von Raab, o comissário de aduanas, era parte dos grupos mais ativos que dentro do governo articulavam a ofensiva anticomunista e executou o operativo sem consultar nem mesmo o secretário do Tesouro, James Baker, do qual dependia. O secretário de Estado, George Shultz, que discordava das abordagens mais conservadoras sobre a questão centro-americana, chegou a pedir, sem sucesso, a demissão de von Raab. Shultz também apontava que a condução da política para a América Central não era monopólio do seu departamento durante o governo Reagan, sendo que muitos funcionários em instâncias como a CIA, o CSN, o Pentágono, na Casa Branca, no Legislativo e inclusive dentro do próprio Departamento de Estado se sentiam livres de conduzir sua própria política externa para a Nicarágua e a América Central.[170]

---

[168] O narcotraficante mexicano Caro Quintero foi condenado a 40 anos de prisão por esse assassinato. Porém, ex-agentes federais estadunidenses à revista mexicana Proceso e à rede de televisão estadunidense Fox News ofereceram recentemente outra versão. Segundo eles, Enrique Camarena teria sido assassinado por um agente da CIA no intuito de impedir que o agente da DEA revelasse a colaboração da própria CIA com carteis do tráfico de drogas para financiar as atividades dos *contras* na Nicarágua. Ver, CHAPARRO, Luis e Jesús Esquivel (2013)

[169] Ronald Reagan havia sido reeleito em 1984 com 59% do voto popular e 525 votos do colégio eleitoral, o que era interpretado por muitos como um mandato claro para intensificar a política governamental que na frente da política externa tinha na luta anticomunista o seu pilar principal. No documento recebido na embaixada do México também se reafirmava que Cuba e Nicarágua eram as principais ameaças aos EUA no hemisfério ocidental e acordava-se o início de uma campanha para que os governos latino-americanos apoiassem a luta dos *contras* na Nicarágua (ASTIÉ-BURGOS, 1998).

[170] Sobre os vínculos de William von Raab com os conservadores do governo Reagan e a tentativa de Shultz de provocar sua demissão após a crise com o México pelo caso Camarena, ver: William von Raab. "Nothing to Declare", The American Conservative, 14 de julho de 2003. Disponível em http://www.theamericanconservative.com/articles/nothing-to-declare/ Acesso 09/11/2012. Sobre as declarações de Shultz sobre falta de um comando único da política externa para a América Central, ver George P. Shultz. Turmoil

John Gavin, embaixador dos EUA no México entre 1983 e 1986, foi uma das vozes que nesses primeiros meses de 1985 reiteraram ao presidente De la Madrid o peso da questão centro-americana no difícil momento pelo qual passava a relação bilateral. Durante a crise pelo quase fechamento de fronteiras que promoveu o comissionado de aduanas, Gavin foi convocado a consultas pelo presidente De la Madrid. O embaixador confirmou então que a política externa para a América Central era motivo de irritação em Washington, ao que se somavam as relações com Cuba, o voto frequentemente anti-estadunidense do México na ONU, aspectos administrativos que afetavam o funcionamento da embaixada dos EUA, as regulações na indústria farmacêutica, as barreiras para a instalação da IBM no país e a legislação de investimentos estrangeiros (DE LA MADRID, 2004). Gavin se destacou ao longo de sua missão por manifestar abertamente suas críticas ao governo e sistema político do país e até convocar reuniões com personalidades da oposição e da igreja católica. De la Madrid estava convencido de que Gavin era um dos principais culpados por *envenenar* a relação bilateral e em uma ocasião que o Departamento de Estado pediu para substituir o embaixador do México na ONU, De la Madrid respondeu que isso só seria feito em contrapartida de uma medida recíproca que, certamente, afetaria a posição de Gavin.[171]

A ofensiva contra o governo do México entre 1985 e 1986, sem ser explicitamente orquestrada pela Casa Branca, foi intensa e abundante enquanto aos temas e agentes encarregados de executá-la. No Congresso, além das audiências promovidas por Helms, discutiu-se também a possibilidade de aplicar sanções econômicas para pressionar por reformas estruturais na economia e no sistema político. Adicionalmente, o país foi colocado na lista negra dos que afetavam os interesses comerciais estadunidenses em algum aspecto (CORNELIUS, 1988). Em agosto de 1986, em um pronunciamento pouco frequente em relação ao México, o Senado condenou a forma como foram conduzidas as eleições para governador no estado de Chihuahua e pediu para anular o resultado (CORNELIUS, 1988; MAZZA, 2001). No âmbito da política migratória, também em 1986, foi aprovado por consenso bipartidário a Lei Simpson – Rodino, que endureceu os castigos para quem contratasse imigrantes sem residência legal e foi vista como um meio para deter a "invasão silenciosa" dos imigrantes mexicanos e a consequente *mexicanização* de grandes zonas do território

---

and Triumph: Diplomacy, Power ant the Victory of the American Ideal. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 1993, p. 128 *apud* Walter Astié-Burgos (1998).

[171] Em meados de 1986 tanto Gavin quanto o embaixador mexicano na ONU, Porfirio Muñoz Ledo, haviam sido substituídos.

estadunidense (CORNELIUS, 1988). Enquanto isso, na mídia, uma onda de reportagens sobre aspectos negativos do México alimentou a impressão de que estava em curso uma autêntica campanha para desprestigiar o governo De la Madrid.[172] Pesquisas de opinião realizadas nesse contexto revelavam que a imagem do México efetivamente se deteriorou na opinião pública estadunidense[173], ao ponto de que durante a campanha pelas eleições legislativas 1986, qualquer proposta que sugerisse assistência ao México em algum aspecto era politicamente perigosa. Assim, a prática de bater no México (*Mexico-bashing*) parecia ser uma boa forma de ganhar adeptos para quem competia por cargos de eleição nos EUA (CORNELIUS, 1988).

No bojo das pesquisas que o Legislativo levantou contra os implicados no escândalo Irã – Contras ao longo de 1987 saíram à tona alguns dos planos para pressionar o governo do México a mudar suas orientações de política externa em relação à América Central.[174] Assim, revelou-se que em 1984 o presidente Reagan autorizou de forma secreta a intensificação dos esforços diplomáticos junto ao governo mexicano para reduzir seu apoio material e diplomático às guerrilhas comunistas e ao governo da Nicarágua. Constantine Menges, que era então o encarregado dos assuntos latino-americanos do Conselho de Segurança Nacional, propôs, sem sucesso, que fossem aplicadas sanções econômicas contra o México. Um memorando secreto de 2 de março de 1984 de Constantine Menges e Oliver North, que foi figura central no escândalo do Irã-Contras, propunha afundar barcos petrolíferos com destino à Nicarágua, muitos dos quais provinham precisamente do México. Essa recomendação também não foi atendida. Outro plano orquestrado por Oliver North, principal operador encoberto do CSN para apoiar os Contra, consistia em filtrar à imprensa uma versão de que em outubro de 1985 uma força-tarefa naval soviética visitaria o porto mexicano de Veracruz. Tratava-se do fogo inicial de uma campanha contra o México na imprensa,

---

[172] As reportagens que se tornaram frequentes na mídia estadunidense nesses anos incluíam temas como corrupção de políticos do alto escalão, inclusive o presidente; política externa, política econômica, sistema político, direitos humanos, degradação ambiental, insegurança afetando turistas estadunidenses e nos casos mais extremos se reeditou a acusação frequente na década de 1920 no sentido de que as tendências socializantes implementadas no país, como a nacionalização dos bancos de 1982, aproximavam o México da linha soviética (ASTIÉ-BURGOS, 1998).

[173] Wayne Cornelius (1988) oferece uma amostra da disseminação de uma imagem negativa sobre o México na opinião pública estadunidense por esses anos: uma pesquisa nacional a cidadãos politicamente ativos realizada no verão de 1986 encontrou que 77% dos entrevistados acreditava que a economia estadunidense seria afetada negativamente pelos problemas econômicos do México; 54% coincidia em que os EUA deviam pressionar o México para realizar eleições limpas; outra pesquisa realizada em julho de 1986 encontrou que 69% do público estadunidense considerava o México um país pobremente governado, 60% acreditava que o México contribuía seriamente aos problemas de abuso de drogas nos EUA, 79% via a imigração ilegal mexicana como um problema muito sério e 53% se opunha a qualquer aumento da assistência econômica dos EUA ao México.

[174] Os planos e ações mencionados nesse parágrafo foram divulgados por Alfonso Chardy (1987) em "The Case of Mexico: From Alliance, to Pressure, to Distrust,"*Miami Herald*, 27 dez. 1987, p. B1.

porém, o plano foi abortado diante à situação de emergência que assolou o México após os terremotos de setembro de 1985.

Esboço de uma frente pela soberania e ascensão dos tecnocratas

Em 21 maio de 1986, depois que nas audiências promovidas pelo senador Helms se expressaram as críticas mais severas a vários aspectos da vida política mexicana, realizou-se na Cidade do México uma passeata pela soberania e contra o intervencionismo estadunidense. Mobilizaram-se nessa ocasião militantes do partido governante, dirigentes de partidos da oposição de esquerda, intelectuais e artistas. Pouco mais de dez mil pessoas escutaram ao final do evento a leitura de um discurso que condenava as agressões ouvidas no Senado dos EUA, denunciava as intenções de grupos políticos estadunidenses de precipitar o país a uma crise para impor modificações ao sistema jurídico e econômico favorável a seus interesses, reverter as conquistas dos trabalhadores e moldar a presença internacional do país aos anseios militaristas e intervencionistas de Washington.[175] A maioria dos partidos representados na Comissão Permanente do Legislativo mexicano também emitiu uma nota de repúdio à atitude intervencionista de senadores e funcionários estadunidenses que contou com o apoio não só do governante PRI, como também de todos os partidos da oposição de esquerda. Apenas o PAN não apoiou essa manifestação parlamentar. Treze dos 31 governadores assim como o presidente da Confederação de Câmaras Industriais (Concamin) se somaram às condenações.[176] Foi essa a manifestação pública mais importante que contou com a participação de grupos políticos diversos para mostrar repúdio às pressões originadas em Washington e que coincidiu com a nota de protesto emitida pelo governo mexicano na sequencia das Audiências Helms.

Entretanto, a voz quase unânime de todas essas forças não pôde ser traduzida em um suporte político sólido e permanente à política externa do governo De la Madrid. A situação de emergência econômica e as medidas que o governo programava para enfrentá-la eram ingredientes de uma arena de disputas na qual às divergências entre

---

[175] Ver, Óscar Hinojosa (1986b). Las pugnas por la foto le dieron el sello a la marcha pro soberanía. Proceso, 24/05/1986. Disponível em: http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=143632 Acesso em 28/11/2012.

[176] Ver, Carlos Fazio (1986). "La embestida de Washington, porque México se alínea con Nicaragua". Proceso, n. 498, 17/05/1986.
Disponível em:
http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=143647
Acesso: 29/11/2012

distintos atores internos, e entre esses atores e o governo, se acentuaram. As coincidências em um plano, o da política externa, rapidamente esvaneciam no outro, o da política econômica.

Os partidos de esquerda viam nas decisões do governo submissão aos ditados de Washington e do FMI. Mas também entre os empresários e a classe média a hostilidade contra o governo era pública. Assim, na última semana desse mesmo mês de maio em que vários grupos políticos apoiaram os protestos diplomáticos do governo mexicano, o secretário de Comércio, em presença do presidente Miguel de la Madrid, foi vaiado pelos empresários da Confederação de Câmaras Nacionais de Comércio (Concanaco) ao defender um programa de alimentos subsidiados patrocinado pelo governo e proclamar a necessidade de pôr limites aos programas de ajuste interno para evitar custos sociais muito elevados (ORTEGA, FERNANDO, 1986). Dias depois, a presença do presidente voltou a motivar as vaias do público que assistiu, em 31 de maio, ao jogo de abertura da XIII Copa Mundial de Futebol, sediada no México. O preço do ingresso para o evento era acessível a poucos, razão pela qual as vaias se tornaram um indicador da impopularidade do governo entre os setores mais abastados da população e o próprio Miguel de la Madrid interpretou o episódio como uma manifestação de descontentamento de uma *burguesia nacional* cada vez mais ativa politicamente (DE LA MADRID, 2004).

Os militantes dos partidos de oposição de esquerda representados no Congresso, o Partido Socialista Unificado do México (PSUM), o Partido Mexicano dos Trabalhadores (PMT) e o Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT), também participaram com muitas reservas em aquelas manifestações de maio. Pedro Peñaloza, coordenador do grupo parlamentar do PRT, fez questão de frisar que ele compareceu à passeata de 21 de maio como individuo e não como representante do seu partido. Eduardo Montes, dirigente do PSUM, se distanciou da ideia lançada por Porfirio Muñoz Ledo, do PRI, no sentido de que a manifestação poderia ser a base para a criação de uma frente democrática nacional pela soberania.[177] Para Montes, essa ideia não teria cabimento enquanto continuasse a política econômica antipopular do governo (HINOJOSA, 1986b).

[177] Ao ano seguinte, foi o próprio Porfirio Muñoz Ledo que abandonou o PRI para conformar, junto a movimentos e partidos de esquerda, a Frente Democrática Nacional (FDN), que postulou em 1988 a candidatura presidencial opositora do também ex-governista Cuauhtémoc Cárdenas. Essa frente eleitoral está na origem do Partido da Revolução Democrática (PRD), fundado em 1989 e que se tornaria o principal referente partidário da oposição de esquerda.

Fora os aspectos da política externa que se opunham às preferências de Washington na América Central, a esquerda partidária mantinha uma linha de crítica e mobilização constante contra o governo. A sua força relativa, porém, era reduzida. Se considerados em conjunto, o desempenho eleitoral de todos esses partidos nas eleições legislativas de 1985 ficava ainda distante do conseguido pelo PAN, a segunda maior força política do país (ver Tabela 3). Enquanto o PAN conseguiu 15,5% da votação, os três partidos de esquerda citados acima, PSUM, PMT e PRT juntos totalizavam 6,05% dos votos. Miguel de la Madrid (2004) não via motivo de preocupação por esses partidos, que, devido a suas limitações, estavam mais empenhados na construção de sua unidade orgânica do que em participar de forma decisiva na política nacional.[178]

Tabela 3: Resultados das eleições legislativas de 1985 no México

Partido	**Percentual de votação**	**Cadeiras**
PRI	64,90	289
PAN	15,54	41
PSUM	3,23	12
PDM	2,72	12
PST	2,47	12
PPS	1,97	11
PARM	1,66	11
PMT	1,55	6
PRT	1,27	6
Nulos	4,63	-
Total	99,94	400

Elaboração própria a partir de dados de Silvia Gómez Tagle (1988) e da base de dados eleitorais do México do CIDAC. Disponível em: http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php Acesso em 13/09/2012.

Além dos partidos, havia mobilizações no âmbito universitário, em setores rurais e da igreja que manifestavam apoio explícito à política externa. Sergio Aguayo (1985) identifica nesses segmentos a grupos dentro da Universidade Autônoma de Puebla e da Universidade Autônoma de Guerrero, assim como os Bispos da Região Pastoral do Pacífico Sul e grupos organizados de forma mais direta com refugiados de guerra centro-americanos e comitês de solidariedade com as lutas em El Salvador e Nicarágua.

[178] Também em maio de 1986, estavam em curso as articulações entre PSUM, PMT e PRT, junto a outros partidos e organizações menores, no intuito avançar na direção de algum tipo de fusão orgânica. Para um depoimento de dirigentes desses partidos sobre esse processo, ver Óscar Hinojosa (1986a). Para uma visão geral dos processos de aproximação gradual dos partidos de esquerda no México ao longo da década de 1980, ver Max Ortega e Ana Alicia Solís de Alba (2012), especialmente os capítulos IV e V.

Entretanto, os embates mais diretamente ligados à condução da política externa aconteciam dentro das estruturas interburocráticas do governo. Ali, o principal sustento para a política externa e o Grupo de Contadora se encontrava na própria Secretaria das Relações Exteriores (SRE), mas existiam funcionários de outras dependências e membros do PRI sem cargo governamental que esporadicamente se manifestavam contra as pressões estadunidenses e a favor da independência da política governamental para a América Central.

A chancelaria era descrita por Miguel de la Madrid como uma dependência governamental ortodoxa que se achava um bastião da soberania nacional e era dominada por um profundo sentimento antiestadunidense (DE LA MADRID, 2004, p. 514). O presidente não compartilhava o tom confrontativo da SRE em algumas questões e chegou a pedir moderação para diminuir as áreas de tensão com Washington, principalmente por questões da agenda internacional que não afetavam diretamente o interesse do México. O presidente também achava que Bernardo Sepúlveda, o secretário das Relações Exteriores, encarava as questões de Contadora com muito apego emocional e duvidava que suas reticências a simplificar os documentos de base para os acordos de paz com os governos centro-americanos obedecessem mais a uma defesa pessoal do processo do que às exigências dos outros governos (DE LA MADRID, 2004).

Ricardo Valero, que foi subsecretário das Relações Exteriores durante boa parte do governo De la Madrid, relata[179] que os principais sinais de oposição à política externa para a América Central vinham do gabinete econômico. Héctor Hernández, secretário de Comércio, era dos que mais insistia em que as negociações setoriais que lhe correspondiam com funcionários dos EUA não conseguiam avançar por causa da divergência de posições em relação ao tema centro-americano.

Essas tensões interburocráticas alimentaram a noção de que no governo havia descoordenação entre distintas instâncias do governo que intervinham na relação bilateral com os EUA e, a medida que o governo avançava, notava-se a ascendência dos setores ligados à formulação da política econômica. Precisamente dessas instâncias surgiu Carlos Salinas de Gortari, secretário de Programação e Orçamento que foi designado o candidato governista para as eleições presidenciais de 1988.

[179] Entrevista concedida ao autor na Cidade do México em 23 de fevereiro de 2011.

Guadalupe González (2006) via na ausência de mecanismos de coordenação entre as distintas instâncias de governo as bases de uma *feudalização* na qual, por um lado, os secretários de Estado ligados aos temas econômicos tendiam a favorecer uma *integração negociada* com a economia estadunidense e, por outro, a diplomacia tradicional que tendia a favorecer a diversificação das relações exteriores do país. Jorge Chabat (1989) entendia essa relativa falta de coordenação como a forma em que o presidente evitava os custos políticos de limitar de forma drástica a intervenção da SRE nas negociações econômicas. Para Carlos Rico (2010) a condução da política externa se viu afetada pela ênfase na solução dos problemas econômicos do país, o que aumentou o número de atores relevantes da política externa e diminuiu o peso das agências diplomáticas tradicionais do Estado. Jorge G. Castañeda (1999) vai além na caracterização dos formuladores da política econômica, cuja "arrogante onipresença" seria consequência da convicção de que Miguel de la Madrid e seu time foram indicados para a candidatura presidencial de 1982 em decorrência de uma suposta superioridade técnica para enfrentar a crise econômica. Assim, as secretarias da Fazenda, Programação e Orçamento, assim como o Banco do México, conseguiram dominar na administração pública porque eles eram, aos olhos do presidente, os melhores.

Fora do governo, a política externa levantava preocupações e críticas entre os empresários e o PAN. Com os primeiros, o governo De la Madrid se esforçava por abrir novos canais de entendimento após o clima de tensão com o governo anterior por causa da nacionalização bancária decretada pelo presidente José López Portillo três meses antes de entregar o cargo a De la Madrid. Assim, entre maio de 1986 e maio de 1987 o Conselho Coordenador Empresarial (CCE), organização cúpula dos empresários, teve 9 encontros com o Presidente e 18 assembleias extraordinárias que contaram com a participação de secretários e subsecretários de Estado (SCHNEIDER, 2002). Para as estratégias anti-inflacionárias lançadas a partir de 1987, a colaboração do CCE foi uma peça importante para o sucesso da sua implementação. Em várias oportunidades, os membros da cúpula empresarial deixaram claro ao presidente que não apreciavam a política externa nos aspectos que criavam atritos com os EUA (DE LA MADRID, 2004).

Muitos empresários começaram a ter um envolvimento mais ativo na política nacional através de sua filiação direta ao PAN, que experimentou na década de 1980 um crescimento importante como força eleitoral. Entre 1976 e 1985, esse partido passou de 8% para 15% das preferências eleitorais em eleições legislativas. Era a força opositora

que mais crescia e, diferentemente do que ocorria com as cúpulas empresarias, o PAN manteve nessa década uma linha de tensão com o governo por causa de eleições municipais e estaduais em que denunciaram fraude contra seus candidatos. No bojo da mobilização nacional de maio de 1986 pela rejeição das Audiências Helms, o grupo parlamentar do PAN não apoiou os pronunciamentos da Comissão Permanente do Congresso contra o intervencionismo de Helms. Ainda, o chefe da bancada do PAN afirmou que muitas das acusações expressadas por funcionários e legisladores estadunidenses sobre o governo mexicano eram verdadeiras (FAZIO, 1986).

Durante o governo Reagan, as afinidades entre o PAN e o Partido Republicano dos EUA se manifestaram por contatos frequentes, manifestações públicas e convites a participar em eventos partidários. *The Heritage Foundation* e o Conselho Interamericano de Defesa foram importantes patrocinadores de viagens de panistas para participar em eventos e encontros organizados por republicanos durante os anos 80 em Washington (MAZZA, 2001). Em agosto de 1986, o PAN conseguiu que os senadores Dennis Deconcini (democrata) e Pet Wilson (republicano) promovessem com sucesso a resolução 434 sobre as eleições estaduais realizadas no estado de Chihuahua. A resolução denunciava que o governo havia cometido fraude eleitoral, pedia a anulação dos resultados e fazia um chamado às autoridades mexicanas a ampliar as liberdades democráticas no país (CORNELIUS, 1988; MAZZA, 2001).

Também em 1986, segundo uma reportagem publicada em 1987 por Antonio Chardy (1987) do *Miami Herald*, um operador para a arrecadação de fundos a favor dos *contras* nicaraguenses, ofereceu a dirigentes do PAN apoio político em troca de ajuda para manter as tropas irregulares que tentavam a derrocada do governo da FSLN.[180]

O declínio de Contadora

Entre 1985 e 1986, enquanto se incrementavam os sinais da diminuição da intensidade do envolvimento mexicano no processo de paz da América Central, o governo de Miguel de la Madrid teve de enfrentar o agravamento da crise econômica.

Em 1985, para os formuladores de política econômica do governo ficou claro que, devido à apreciação do câmbio que estava afetando as exportações manufatureiras, o pacote de estabilização implementado desde 1983 não podia ser mantido durante

[180] As fontes oficiais ouvidas por Chardy indicaram que o arrecadador de fundos não conseguiu obter recursos do PAN.

muito tempo a não ser que houvesse condições favoráveis nos mercados externos. Mas o que aconteceu foi o contrário. Os preços internacionais e a procura por hidrocarbonetos diminuíram, com o qual as finanças públicas deixaram de receber US$9 bilhões em 1986, equivalente ao valor total da produção agrícola nesse mesmo período. Isso afetou diretamente a capacidade de atender os compromissos da dívida externa, o que obrigava a uma nova renegociação da mesma (ASPE ARMELLA, 1993).

Em 21 de fevereiro de 1986, o presidente apareceu em cadeia nacional de rádio e televisão para anunciar ao país da gravidade da situação econômica em meio à queda dos preços internacionais do petróleo. Nas suas palavras, se tratava de uma *crise dentro da crise* que obrigava o governo a acelerar o processo de reformas estruturais (ASTIÉ-BURGOS, 1998). A estratégia de estabilização adotada pelo governo era em grande parte convergente com as expectativas de Washington, os organismos financeiros multilaterais que prestavam assistência condicionada para a recuperação e os credores do país. Tratava-se, segundo Pedro Aspe Armella (1993), um dos principais membros da equipe econômica do governo, de implementar uma gestão restritiva do orçamento e promover medidas como a privatização de empresas públicas, a reforma fiscal, a desregulamentação econômica, a reforma financeira, a liberalização do comércio, a renegociação da dívida externa e o fortalecimento do regime de propriedade privada da terra. Isto é, medidas altamente convergentes com as grandes linhas de política econômica preferidas em Washington.

As negociações promovidas pelo Grupo de Contadora haviam atingido o seu momento mais promissor em setembro de 1984, quando foi possível negociar com sucesso um documento prévio a um tratado de paz, conhecido como Ata de Contadora, aceito de forma preliminar pelos governos envolvidos no conflito. Depois que Manágua tinha aceitado o documento, Washington recuou e conseguiu que os outros governos centro-americanos também recuassem, impondo novas condições para aceitar a Ata. A partir de então, o processo entrou numa dinâmica de idas e vindas em que nenhuma das partes aceitava por completo seu conteúdo, mas se recusavam também a abandonar o processo.

Em maio de 1985, Miguel de la Madrid disse a seu chanceler que Contadora devia concluir suas gestões, pois ele estava cansado de que Estados Unidos e Nicarágua se declarassem a favor do processo de paz para depois agir em contrário. Mas na SRE não viam motivos para abandonar os esforços de mediação na América Central e ainda em finais de 1985 o chanceler Sepúlveda sugeriu ao presidente propor o México como

sede do próximo encontro do Grupo de Contadora. Miguel de la Madrid rejeitou de forma rotunda essa possibilidade, achou muito emocional o envolvimento de Sepúlveda com o processo de Contadora e decidiu que era preciso frear seu chanceler e baixar o nível do esforço que seu governo estava investindo para a pacificação da América Central (DE LA MADRID, 2004, p. 523).

Ao mesmo tempo, os gestos nas relações bilaterais com os países centro-americanos deram sinais de distanciamento da parte do governo mexicano, especialmente em relação com o governo sandinista. Em janeiro de 1985, Miguel de la Madrid evitou comparecer à posse de Daniel Ortega como presidente reeleito da Nicarágua. Segundo o presidente, sua presença em Manágua poderia provocar um escândalo no México e nos EUA (DE LA MADRID, 2004, p. 354). Entretanto, em maio de 1984, De la Madrid mandou um representante à posse de Napoleón Duarte como presidente de El Salvador (Aguayo 1985), que mantinha uma linha hostil a Ortega. Em abril de 1985, pouco antes de Washington declarar um embargo comercial contra a Nicarágua, o México deixou de mandar petróleo a esse país arguindo que Manágua não estava pagando sua conta. Entretanto, sendo que essa operação representava apenas 0,008% do volume total de exportações diárias de petróleo do México, para muitos observadores essa suspensão obedecia a critérios de ordem política (GORDON RAPOPORT, 1993). Porém, no plano discursivo, o governo mexicano condenou oficialmente o embargo imposto contra a Nicarágua por considerar que a coerção econômica não era compatível com os objetivos do Grupo de Contadora nem com os princípios de direito internacional da ONU e a OEA (HELLER, 1989).

Desde sua posição como diplomata cumprindo missão em Washington, Walter Astié-Burgos (1998) afirma que se multiplicavam as vozes para dissolver o Grupo de Contadora e em 1986 era ampla a percepção de que o processo de paz havia chegado a um ponto morto. O fim do processo negociador era tido como uma opção realista dentro do governo. Nunca se chegou a dar esse passo e o Grupo de Contadora continuou sendo operativo até finais da década de 1980. Entretanto, o seu papel de mediador dos conflitos centro-americanos diminuiu notavelmente. A partir de maio de 1986, os presidentes de cinco nações centro-americanas reunidos na cidade de Esquipulas, na Guatemala, decidiram iniciar um caminho próprio de negociações de paz. O presidente da Costa Rica, Óscar Arias, também apresentou um plano que começou a ser discutido sem a intervenção direta dos governos do Grupo de Contadora nem do Grupo de Apoio a Contadora que tinha sido criado pelos governos do Brasil, Argentina, Peru e Uruguai.

No final de seu mandato, Miguel de la Madrid reconheceu que tanto o Acordo de Esquipulas quanto o Plano Arias representaram um alívio que diminuiu o papel central no processo que tinha o Grupo de Contadora, e com ele, o governo do México.

O governo mexicano explicava sua pressa por se desvincular do processo de paz na América Central pelas dificuldades criadas por Washington e Manágua para o bom andamento do processo. O impasse que se seguiu ao fracasso da Ata de Contadora de 1984, segundo essa posição, havia esgotado o papel do Grupo de Contadora. Entretanto, a motivação que levou o governo De la Madrid a participar do grupo, pautada em preocupações de segurança nacional, não perdeu vigência. A prevalência do conflito armado continuava expulsando refugiados ao território mexicano e a ameaça de desestabilização da ordem política interna do México, tal como havia sido entendida por De la Madrid em 1983, mantinha suas premissas.

Considerações finais

Com os elementos expostos nesta seção, é possível observar que a opção pela retirada gradual do envolvimento na América Central coincide com outros elementos que complicavam o andamento dos objetivos governamentais em vários âmbitos: o acirramento da situação de emergência econômica que levou à necessidade de negociar pacotes de ajuda com Washington e o FMI e a intensificação das pressões promovidas por políticos e funcionários conservadores dos EUA.[181] No plano interno, o período viu também a ascensão dentro das estruturas interburocráticas de um grupo contrário à manutenção de uma agenda de tensões bilaterais. A partir da retirada da América Central, predominaram os temas convergentes na agenda bilateral, principalmente no âmbito econômico. Essa tendência acentou-se com a chegada à presidência de Carlos Salinas de Gortari em 1988. Salinas, que se tornara líder do gabinete econômico do governo De la Madrid a partir de 1986, apostou de forma mais explícita pela ênfase nos

[181] Em finais de 1986 aconteceu uma notável diminuição das pressões orquestradas por esses grupos, principalmente no que tange à campanha de informações negativas sobre o México na opinião pública estadunidense. Além da retirada relativa da política externa mexicana da cena centro-americana, é preciso considerar também como fator na diminuição da campanha anti-mexicana a irrupção do escândalo Irã-Contras a partir de outubro de 1986, que representou um duro golpe para a política externa da administração de Ronald Reagan e os setores da linha dura dentro dela. O escândalo revelou a participação da CIA e do CSN em um esquema de financiamento ilegal dos Contra da Nicarágua a partir da venda, também ilegal, de equipamento militar ao Irã. As investigações sobre o caso, empreendidas tanto no âmbito do Executivo quando do Legislativo dos EUA, terminaram por afastar de seus cargos ou diminuir o poder dos altos funcionários que se mantinham na linha mais dura de pressões contra o governo do México. Para conferir as apreciações de observadores das relações bilaterais sobre a diminuição das pressões sobre o México em finais de 1986 ver Cornelius (1988), Bruce Bagley (1989), Walter Astié-Burgos (1998), Jacqueline Mazza (2001) e Carlos Rico (2010). As investigações sobre o escândalo Irã-Contras também serviram para revelar o envolvimento de funcionários do governo Reagan em estratégias de pressão contra o governo mexicano como as divulgadas por Antino Chardy (1987) nas páginas do The Miami Herald.

pontos de convergência com Washington e o abandono dos temas passíveis de criar conflito.

Assim a coalizão ampla e heterogênea por trás da política externa divergente não ocorreu neste caso. A fratura que enfraqueceu a coalizão de apoio à política externa para a América Central veio em primeiro lugar da equipe econômica dentro do próprio governo. Em seguida, os elementos da oposição de esquerda que simpatizavam com o governo sandinista da Nicarágua e a guerrilha da FMLN, embora pouco expressivos como força parlamentar, eram potenciais aliados da política externa representada pelo Grupo de Contadora. Porém, sempre viram o governo mexicano com receio, como ficou evidente durante as mobilizações de maio de 1986. Alinhado com as políticas de ajuste promovidas pelas agências financeiras internacionais, o governo mexicano cancelou toda possibilidade de obter o apoio desses setores. Enquanto isso, a oposição de centro-direita representada pelo PAN crescia eleitoralmente e também organicamente com a incorporação de uma importante camada de empresários, os quais eram muito críticos do envolvimento mexicano na América Central. O PRI, em contrapartida, se fraturou e importantes facções opostas à política econômica se aliaram aos partidos de esquerda para fazer oposição ao governo nas eleições presidenciais de 1988. E finalmente, como deixou claro na memória de seu governo, o presidente De la Madrid decidiu diminuir a intensidade da participação de seu governo no esforço de pacificação da América Central.

4. Alinhamentos

Até aqui, apresentei conjunturas em que preferências de política externa de governos brasileiros e mexicanos divergiram em algum tema com as preferências de Washington. No capítulo 2 concentrei a análise em quatro casos de sucesso em sustentar a divergência e no capítulo 3 examinei dois casos de insucesso. Dessa forma foi possível avaliar o peso da configuração na arena política doméstica da parte fraca de uma díade assimétrica na sustentação dessa divergência. No presente capítulo analisarei casos em que os governos do Brasil e do México convergiram e se alinharam com preferências promovidas desde Washington. O objetivo é mostrar que, assim como ocorre com tentativas de divergência em um tema relevante da agenda bilateral, o sucesso do alinhamento não está de forma alguma garantido e também precisa da formação de coalizões amplas e heterogêneas para se sustentar.

Os casos a serem analisados são os dos governos de Carlos Salinas de Gortari, no México, e de Fernando Collor de Melo, no Brasil. O primeiro eleito em 1988 e o segundo em 1989. Em uma época marcada por uma severa crise econômica de consequências devastadoras em ambos os países, os governos Salinas e Collor se notabilizaram pela sua enfática convergência com as políticas de ajuste neoliberal e liberalização comercial promovidas em Washington como estratégia para sair da crise e recolocar seus países nos trilhos do crescimento econômico e a estabilidade financeira.

O governo Salinas se firmou como o marco de grandes transformações na estrutura da economia mexicana e nas relações bilaterais com os EUA depois que implementou com sucesso o essencial de seu programa de reformas. Em contraste, o governo Collor teve grandes dificuldades para avançar uma agenda similar à de Salinas, sem mesmo conseguir concluir seu mandato após ter sido destituído pelo Congresso por achá-lo responsável em um esquema de corrupção. A seguir, apresentarei elementos para identificar nas bases de sustentação política de cada governo as variações chave que permitem entender o insucesso de Salinas e o mais fraco desempenho de Collor na implementação de seu programa.

4.1. Os termos do alinhamento

A crise que devastou as economias latino-americanas nos anos 1980 coincidiu com a ascensão do neoliberalismo como o principal marco orientador da política econômica do governo de Ronald Reagan (1981-1989). Pautado pela noção básica de que a prosperidade das nações ocorre na medida em que as forças do mercado têm mais liberdade de ação e o poder público intervém pouco nos processos econômicos, o neoliberalismo foi promovido como orientador básico para o relançamento da economia estadunidense e fortemente promovido como estratégia de recuperação das economias latino-americanas em crise.

John Williamson (1990), em célebre artigo, explicou que uma série de instituições públicas e privadas sediadas em Washington tinham grande influência no debate sobre o tipo de medidas de política econômica que deviam ser exigidas como condicionalidades para liberar pacotes de ajuda do FMI e o Banco Mundial a países latino-americanos. O nível de acordo quanto à idoneidade e profundidade com que deveriam ser aplicadas essas medidas variava, mas tendia-se a um consenso em relação ao tipo de reformas que deviam ser favorecidas em todos os casos. Essas reformas diziam respeito a temas como disciplina fiscal, eliminação de subsídios, abertura comercial, atração do investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e proteção dos direitos de propriedade.

Organismos financeiros multilaterais como o FMI e o Banco Mundial se tornaram formidáveis aliados para a disseminação desse pacote de medidas devido a sua capacidade de condicioná-las à concessão de programas de assistência em tempos de crise. Entretanto, a recepção do programa neoliberal entre os governos da América Latina não necessariamente era hostil. Apesar da reviravolta que implicava em relação ao modelo de desenvolvimento que predominou durante décadas, houve governantes que aceitaram de bom grau e sua convergência era plena com os pressupostos e o programa de reformas preferido pelos centros de decisão e pensamento em Washington. Esse era o caso dos governos de Fernando Collor e de Carlos Salinas.

A ideia de que a crise dos anos 80 só se resolveria mediante uma reversão das estratégias desenvolvimentistas, fortes reduções do gasto público, abertura acelerada da economia e eliminação de entraves regulatórios para a entrada do capital externo tinha importantes adeptos entre setores sociais e políticos relevantes tanto no Brasil quanto no México. Ao mesmo tempo, o contexto internacional estava fortemente marcado pelo

espetacular desabamento da União Soviética e todo o conjunto de regimes aliados que no leste europeu haviam apostado no socialismo como possibilidade de projeto civilizatório alternativo. Sua queda terminou por arrastar também na sua crise todo e qualquer projeto que pregasse o envolvimento direto do poder público para paliar desigualdades e orientar projetos nacionais de desenvolvimento. O fim do socialismo real significou para muitos a prova da falência de qualquer abordagem estatista e era preciso, por tanto, abrir espaço para o livre jogo das forças do mercado.

Entretanto, o Brasil e o México haviam sido dois casos exemplares de aplicação de estratégias de crescimento econômico tendo como centro políticas estatais de incentivos e criação de empresas públicas em um amplo leque de setores. Ben Ross Schneider (1988), em estudo sobre as tentativas de privatização de empresas públicas no México e no Brasil durante os anos 80, chamou a atenção sobre o enorme desafio político que implicava o desmonte de uma estrutura econômica que envolvia interesses de atores estatais e privados. Esse autor estimava que os presidentes José Sarney e Miguel de la Madrid, antecessores de Fernando Collor e Carlos Salinas, respectivamente, eram privatizadores "pragmáticos", isto é, o limitado programa de privatizações que implementaram tinha por objetivo a redução de ineficiências do Estado e não o faziam necessariamente por convicção ideológica ou para minar a força política de adversários. Ainda assim, a privatização nos anos 80 avançou muito mais no México que no Brasil, embora elas afetassem setores com pouco peso relativo na economia nacional.[182]

Collor e Salinas, dois privatizadores ideológicos, se propuseram desde o início dos seus mandatos ambiciosos programas de desincorporação de empresas estatais. O contraste entre o que um e outro conseguiram, entretanto, foi notável. No Brasil, o Programa Nacional de Desestatização, divulgado poucos dias depois da posse de Collor em 1990, incluía 66 empresas (Iazetta 1997), mas o primeiro edital de privatização saiu mais de um ano depois (Leitão 2011). Até setembro de 1992, quando Collor foi destituído, o governo tinha conseguido a privatização de não mais que 20 empresas[183] estatais (Iazetta 1997; Almeida 1999). Em período equivalente, ou seja, durante os dois primeiros anos de mandato, Carlos Salinas já havia desincorporado 215 empresas

[182] As 765 empresas estatais incluídas pelo governo De la Madrid no seu programa de desincorporação (que incluiu venda, transferência, fusão e extinção de estatais), representavam apenas 3% da produção de estatais em 1988. Sem contar Petróleos Mexicanos (Pemex), elas representavam 15% (SCHNEIDER, 1988, p. 102).

[183] As principais empresas privatizadas no período eram do setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.

estatais:[184] 90 foram vendidas, 90 liquidadas, 10 fusionadas, 4 transferidas e 21 deixaram de ser consideradas estatais. Até novembro de 1994, quando Salinas concluiu seu mandato de seis anos, o saldo total de empresas vendidas a mãos privadas foi de 160 (CONCHEIRO, 1996).

A liberalização comercial era outro dos elementos centrais do catálogo de reformas desses governos que estava em plena sintonia com os projetos continentais de Washington. O presidente dos EUA, George Bush, entendia em meados de 1990 que a onda de liberdade e democratização que tomava conta da Europa do Leste e da América Latina tinha seu correlato no âmbito econômico com o abandono de políticas protecionistas e o triunfo da ideia de que a prosperidade só seria alcançada pela irrestrita liberalização dos mercados. Através de sua Iniciativa para as Américas, anunciada em Washington em 27 de junho de 1990, ele propunha aos governos latino-americanos uma "aliança genuína pelas reformas de livre mercado" em que as interações econômicas se pautassem pela abertura comercial e não mais pelos esquemas de ajuda que caracterizaram abordagens prévias das políticas de cooperação econômica de Washington para a região. A iniciativa se baseava em três pilares: comércio, investimento e dívida. Quanto ao comércio, a proposta tinha como objetivo último a criação de uma área de livre comércio continental. Já para favorecer novos fluxos de investimento e diminuir o peso da dívida externa, Bush propunha a abertura de novas linhas de empréstimo para, junto ao BID e o Banco Mundial, beneficiar os países que fizessem reformas pró-mercado, eliminassem barreiras para o estabelecimento de capitais estrangeiros e avançassem em um programa de privatizações (Bush 1990).[185]

Nesse âmbito, Salinas e Collor também lançaram iniciativas de alto impacto. No caso mexicano, o processo de eliminação unilateral de barreiras alfandegárias já havia avançado um bom trecho durante os anos 80 em virtude da adesão do país ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), concretizada durante o governo de Miguel de la Madrid.[186] Mas, como o próprio Salinas (2000) constatou, nem essa política de abertura nem a credibilidade alcançada com a renegociação da dívida externa havia sido suficiente para preencher as expectativas de atração de investimento externo. Diante ao

---

[184] Dentre os setores em que o poder público deixou de ter participação estavam o automotivo, telefonia, farmacêutico, bebidas, têxtil, aviação, petroquímica, cimento e materiais de construção.

[185] Para ler a íntegra do pronunciamento de George Bush sobre a Iniciativa das Américas ver: BUSH, George. "Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative". 27 de junho (1990). Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18644 Acesso em 07 jul. 2013.

[186] Para um estudo sobre a construção política dessa decisão ver o trabalho de María Amparo Casar e Guadalupe González (1990).

cenário global de conformação de blocos econômicos regionais, Salinas concluiu que seu governo precisava se mostrar ainda mais audacioso e incisivo na aposta liberalizante e resolveu propor aos EUA o início das negociações para um tratado de livre comércio, antecipando no plano bilateral[187] o que Bush estava propondo com sua Inciativa para as Américas no plano continental. Durante mais de três anos esse se tornou o principal objetivo de política pública do governo Salinas e ele viu coroados seus esforços com a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) em 1º de janeiro de 1994.

O impulso para a abertura comercial também decolou com força no Brasil de Collor, que seguia a ideia de que a política externa deveria ser um instrumento de apoio a reformas econômicas internas para melhorar o acesso do Brasil a mercados, créditos e tecnologias (HIRST; PINHEIRO, 1995). As principais medidas adotadas nesse sentido eliminaram de forma unilateral barreiras e proibições para a importação de todo tipo de produtos[188] e se tentou inserir a agenda de integração bilateral com a Argentina na dinâmica de articulações regionais pautadas pelo livre comércio. O Mercosul, criado em março de 1991 mediante o Tratado de Assunção, reduziu os prazos para a liberalização comercial acordada em 1988[189] entre os governos do Brasil e da Argentina e adicionou como membros do bloco a Paraguai e Uruguai. Esses primeiros anos do Mercosul apareciam diante aos críticos da guinada neoliberal que promovia Collor, tal como o diplomata Paulo Nogueira Batista, "como se nada mais fosse do que um instrumento adicional de aceleração da liberalização da economia brasileira, sem discrepar, portanto, das grandes linhas do Consenso de Washington" (BATISTA, 1993, p. 111).

Em outubro de 1990, durante visita oficial do presidente do México a Brasília, Collor e Salinas deixaram clara sua convergência quanto ao "imperativo da

---

[187] O tratado se tornou a final das contas trilateral com a incorporação às negociações do Canadá, que havia negociado anos atrás seu próprio acordo de livre comércio com os EUA.

[188] Dentre as principais medidas nesse sentido destacam: a Medida Provisória (MP) 158 que revogou isenções e reduções de imposto sobre importações; a Portaria MEFP56 que revogou a proibição de uma lista de 1300 produtos de importação (também conhecida como Anexo C da Cacex); a MP161 que eliminou registros especiais de importação e aboliu incentivos fiscais e regionais; a Portaria 365, sobre as Diretrizes Gerais da Política Industrial e Comércio Exterior, que previa uma nova estrutura tarifária para implantação em um prazo de cinco anos com tarifa modal de 20% em 1994, média em 14% e alíquota máxima em 40%; e um cronograma de desgravamento tarifário estabelecido pela Portaria MEFP58 (31/01/91) e posteriormente revisto pela Portaria 131 (18/02/92). Em conjunto, essas medidas visavam à eliminação de todas as barreiras não tarifárias sem amparo legal (LIMA, MARIA REGINA; SANTOS, 2001, p. 142).

[189] O Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento, assinado em dezembro de 1988 pelos presidentes José Sarney do Brasil e Raúl Alfonsín da Argentina, estabeleceu um horizonte de dez anos para terminar um processo de eliminação de tarifas e entraves ao comércio bilateral de bens e serviços e, como mostram Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (1990), esta articulação regional levava em conta a fase de desenvolvimento das respectivas estruturas industriais e almejava a condução de uma política autonomista frente aos centros de poder hegemônico global.

modernidade" e a noção de que havia passado "o tempo do isolamento, da vocação de autoarquia, dos modelos baseados no protecionismo e na onipresença do Estado no domínio econômico".[190] No comunicado conjunto desse encontro bilateral também estimaram que a Iniciativa das Américas constituía "um sinal positivo e promissor da disposição norte-americana de encarar o relacionamento intra-hemisférico sob o prisma da cooperação econômica e com a consciência voltada para os verdadeiros problemas que afetam a região…".[191]

Esse clima de convergência com as iniciativas de Washington era acompanhado de um esforço para diminuir o peso nas respectivas agendas bilaterais dos assuntos que haviam sido motivo de atrito. No caso do México, a guerra contra o narcotráfico, o pertencimento a coalizões terceiro-mundistas e mesmo disputas comerciais davam o tom das tensões do momento. Assim, a chancelaria mexicana optou por minimizar o caso do sequestro em território nacional por agentes da *Drug Enforcement Administration* (DEA) de um cidadão mexicano acusado de participar nos anos 80 do assassinato de outro agente desse organismo de combate às drogas dos EUA. Por esses anos, o governo Salinas também promoveu a saída do México do Grupo dos 77, que havia surgido décadas atrás em torno a uma agenda de países em desenvolvimento para reformar os sistema econômico mundial. E no âmbito comercial, foi notável a desistência de aplicar as retaliações a que tinha direito o México depois que o GATT lhe deu razão em relação ao embargo que os EUA impuseram às importações de atum mexicano.[192]

Pelo lado brasileiro, um dos temas que havia suscitado uma intensa disputa bilateral na década anterior era o da política brasileira de reserva de mercado da informática.[193] Em junho de 1990, Collor anunciou o fim da mesma e a intenção de liberar a importação de equipamento informático dois anos antes do previsto. O governo

---

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

[191] Ver: "Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello por ocasião de jantar que ofereceu ao Presidente do México, Carlos Salinas de Gortari, em 9 de outubro de 1990, no Palácio do Itamaraty". In: Resenha de Política Exterior. Brasília, out – dez (1990). Para um estudo sobre as orientações ideológicas que pautaram as escolhas de política externa desses dois presidentes em relação com alternativas de integração regional, ver: Fidel Pérez Flores (2007). Ideologia e política externa do Brasil e do México frente às opções de integração regional (1990-2006). Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

[192] Para o caso do sequestro do Dr. Humberto Álvarez Machain, ver Gabriela de la Paz (2000, p. 37); sobre a saída do Grupo dos 77, ver Alba Gámez (2006); sobre a questão do atum e a decisão das autoridades mexicanas de não retaliar contra os EUA, ver Jorge I. Domínguez e Rafael Fernández de Castro (2009, p. 89).

[193] Para uma análise das implicações para a política doméstica da controvérsia com os EUA em torno a política de reserva de mercado da informática, ver Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (1990).

Collor também se comprometeu a aprovar uma lei de patentes e proteção à propriedade intelectual, em sintonia com uma das exigências que acompanhavam com maior força a política externa comercial dos EUA. Em matéria de energia nuclear, que havia sido na década de 1970 um dos principais motivos de atrito bilateral (ver capítulo 2), o governo Collor também determinou o cancelamento de programas de pesquisa e experimentação em andamento assim como deu sinais de maior convergência com o regime de não proliferação nuclear (BANDEIRA, 2004).

4.2. Salinas: da crise de legitimidade ao alinhamento neoliberal.

A chegada de Carlos Salinas de Gortari à presidência do México foi o ponto culminante do processo de ascensão de um grupo disposto a desmontar por inteiro o modelo de desenvolvimento econômico vigente até então, porém, se valendo do mesmo arcabouço político-institucional que o sustentou durante décadas. Isto é, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) e toda a sua máquina de lealdades corporativas continuou no governo, mas agora sob a liderança de jovens tecnocratas formados pelos departamentos de economia da *Ivy League*.[194] Foi durante o governo Miguel de la Madrid (1982-1988) que se desenrolou a derrota definitiva da coalizão desenvolvimentista que outrora dominou as orientações de política econômica dos governos do PRI. As nomeações em meados de 1986 de Salinas como secretário de Programação e Orçamento e de Gustavo Petriccioli como secretário da Fazenda sinalizaram com clareza que a política econômica e as estratégias para enfrentar a crise ficariam sob seu comando, segundo admitiu De la Madrid anos depois (CASTAÑEDA, 1999).

O próprio De la Madrid, pós-graduado de Administração Pública pela Universidade de Harvard, havia sido preferido pelo ex-presidente López Portillo como seu sucessor na conjuntura crítica de 1982 devido a suas supostas habilidades como especialista para lidar com questões financeiras (CASTAÑEDA, 1999). Assim, o gabinete econômico de De la Madrid conseguiu se impor diante a outros grupos dentro

[194] Roderic Ai Camp (2006), em seu estudo sobre as elites políticas mexicanas, destacou que os membros da elite que lideraram as mudanças mais drásticas no modelo econômico nos anos 80 e 90 no México tiveram sua experiência de formação acadêmica concentrada nas universidades da *Ivy League*. Especialmente Harvard, MIT, Stanford, Yale e em menor medida a Universidade de Chicago. Em específico durante o governo Salinas, Pedro Aspe Armella, formado no Massachussetts Institute of Technology (MIT), ocupou a Secretaria da Fazenda durante todo o mandato. Da Universidade de Yale surgiram outros três proeminentes quadros da equipe econômica de Salinas: Ernesto Zedillo, secretário de Programação e Orçamento (SPP) até a fusão dessa secretaria com a Secretaria da Fazenda em 1992 e futuro presidente do México (1994-2000); Jaime Serra Puche, secretário de Comércio e Fomento Industrial (SECOFI) e negociador chefe para o TLCAN; e Miguel Mancera, presidente do Banco do México.

do governo e do partido como o único autorizado para desenhar respostas de política econômica no contexto da crise.

Entretanto, de acordo com James Cypher e Raúl Delgado Wise (2010), ainda em 1987 era possível identificar na Secretaria de Comércio e Fomento Industrial (SECOFI), formuladores de políticas que propunham respostas à crise econômica que incluíam incentivos para setores específicos e recomendavam evitar a abertura indiscriminada às importações e capital externo. Mas esses quadros, identificados com o subsecretário de Desenvolvimento Industrial, Mauricio de María y Campos e seu Programa Nacional de Fomento Industrial e Comércio Exterior (Pronafice)[195] foram substituídos por ferventes advogados do livre comércio em dezembro de 1987, dois meses depois da designação de Carlos Salinas como candidato presidencial do PRI para as eleições de 1988.

As eleições, no entanto, não foram fáceis para Salinas. Pela primeira vez em décadas, um candidato opositor apresentou uma ameaça séria para a continuidade do PRI e, apesar do resultado oficial ter indicado a vitória de Salinas por pouco mais de 50% dos votos, os derrotados nunca reconheceram essa vitória como legítima. Esses opositores eram justamente antigos membros do PRI que durante o governo Miguel de la Madrid contestaram a guinada neoliberal encabeçada por Salinas. Esse grupo dissidente aliou-se a partidos e movimentos de esquerda para apoiar a candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, filho do ex-presidente Lázaro Cárdenas, ícone da expropriação da indústria petrolífera de 1938, analisada no capítulo 2 desta tese. Essa coalizão neocardenista teve reconhecidos 30% dos votos da eleição presidencial, mas a abundância de irregularidades e a demora em divulgar os resultados oficiais alimentaram as suspeitas de fraude. Acostumado o PRI a vencer com votações de 70% ou mais, o resultado de 1988 e o conflito pós-eleitoral que desencadeou apareceram como um inédito desafio de governabilidade.

Em 1991, quando estavam em andamento as negociações do TLCAN e o vasto programa de privatizações descrito na seção anterior se encontrava em auge, o PRI mostrou uma recuperação notável nas eleições legislativas daquele ano. Na Câmara dos Deputados, o PRI conseguiu passar de 51% a 61% das cadeiras conquistadas (Ver

[195] O PRONAFICE consistia em 1) consolidar cadeias produtivas vinculadas ao mercado interno, 2) apoio seletivo à produção nacional de bens de capital, 3) desenvolver capacidades exportadoras em setores cruciais como a indústria automotiva e 4) apoiar a expansão da capacidade exportadora (CYPHER; DELGADO WISE, 2010).

tabela 1). Já os partidos da coalizão que haviam apoiado Cárdenas[196] despencaram de 29,3% das cadeiras a 16,5%. Como o governo Salinas conquistou essa recuperação?

Tabela 4: Eleições legislativas (deputados e senadores) México 1988 e 1991

Partido	**1988 Deputados**		**1988 Senadores**		**1991 Deputados**		**1991 Senadores**	
	N=500	%votos	N=64	%votos	**N=500**		N=64	%votos
PRI	260	51,0%	60	50,8%	320	61,4%	61	61,5%
PAN	101	18,0%	0	18,1%	89	17,7%	1	17.7%
PMS/PRD	19	4,5%	4	4,2%	41	8,3%	2	3.8%
PFCRN	34	9,4%	0	9,5%	23	4,3%	0	5.2%
PPS	32	9,2%	0	9,3%	12	1,8%	0	0.4%
PARM	25	6,2%	0	6,3%	15	2,1%	0	2.1%

Fonte: NOHLEN, Dieter. *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume 1 (North America, Central America, and the Caribbean)*. Nova Iorque: Oxford University Press, (2005a); Base de datos electoral CIDAC. Disponível em: http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php Acesso em 11/06/2013.

Charles Davis e Kenneth Coleman (1994), após analisar pesquisas de opinião sobre as motivações do voto naquela eleição, concluíram que as preferências dos eleitores estiveram menos orientadas pela adesão ao modelo neoliberal e mais pelo desempenho do governo em relação a melhoras concretas no curto prazo para a situação econômica de muitos eleitores. Em específico, os autores destacam o sucesso da política de pactos entre governo, empresários e sindicatos para conseguir que a taxa de inflação diminuísse notavelmente já nos primeiros anos do governo Salinas, passando de 150% em 1988 a 17% em 1991. Também foi relevante o impacto da estratégia de focalização da política social implementada através do Programa Nacional de Soliedaridade (Pronasol).[197] Dentre os eleitores que declararam ser beneficiários do programa, 81% votaram no PRI.

Apesar de que o TLCAN, a política de privatizações e outras orientações de política econômica que recomendavam o enxugamento do gasto social pareciam ameaçar os interesses dos sindicatos e a rede corporativa filiada ao PRI, o presidente

[196] Esses partidos eram o Partido Autêntico da Revolução Mexicana (PARM), o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido da Frente Cardenista de Reconstrução Nacional (PFCRN) e o Partido Mexicano Socialista (PMS). Após as eleições, Cárdenas convocou para a formação de uma nova sigla, fundada em 1989 com o nome de Partido da Revolução Democrática (PRD), substituindo o PMS. Os outros três partidos da coalizão de 1988 não aceitaram sua fusão no novo partido e apresentaram candidatos próprios nas eleições legislativas de 1991.

[197] O Pronasol consistia na liberação de recursos para obras de infraestrutura e serviços de saúde, educação, moradia, alimentação, urbanização, dentre outros aspectos para o desenvolvimento de comunidades em situação de extrema pobreza. As comunidades eram convidadas a decidir o tipo de intervenção que seria privilegiada e se comprometiam a fornecer a mão de obra para a execução dos projetos.

Salinas contou com apoio amplo e aberto dos líderes das principais centrais de trabalhadores (FERNÁNDEZ; SCHIAVON, 2010). A cúpula da Confederação de Trabalhadores do México (CTM), afirmou compartilhar a ideia de que o TLCAN geraria desenvolvimento econômico ao incrementar a produção e, consequentemente, o bem-estar dos trabalhadores mexicanos. A diretoria da Confederação Nacional de Camponeses (CNC) também expressou seu apoio ao TLCAN, apesar das críticas e divisões internas que não tiveram maiores consequências para o andamento das negociações (FERNÁNDEZ; SCHIAVON, 2010).

A negociação do TLCAN foi conduzida por Jaime Serra Puche, secretário de Comércio e Fomento Industrial. Já a Secretaria das Relações Exteriores (SRE) ficou com um papel marginal ao longo das negociações (FERNÁNDEZ; SCHIAVON, 2010; GÁMEZ, 2006). Carlos Salinas (2000) admitiu posteriormente que o chanceler Fernando Solana tinha dúvidas sobre a conveniência de negociar um tratado em condições econômicas tão desiguais e quando em 1990 foi criada a Subsecretaria de Negociações Comerciais Internacionais dentro da SECOFI, houve atritos com a SRE, que alegava duplicação de funções (FERNÁNDEZ; SCHIAVON, 2010). Mas a primazia da SECOFI, onde se encontrava o pessoal de confiança do presidente, prevaleceu.

Salinas ainda contava com o respaldo do oposicionista Partido Ação Nacional (PAN) e das organizações das cúpulas empresariais, duas forças políticas que ainda em 1980 haviam formado um dos principais polos de oposição ao governo. Os empresários, que já dispunham de um importante histórico de coordenação e colaboração com o governo em iniciativas de estabilização financeira, criaram em 1990 a Coordenação de Organismos Empresariais para o Comércio Exterior (COECE) no intuito de apoiar a negociação do TLCAN. Durante esse processo, a COECE teve com a SECOFI em torno de 400 reuniões (CYPHER; DELGADO WISE, 2010) contava com mais de 500 integrantes que tinham estatus de assessores junto ao governo, além de financiar conjuntamente a contratação de lobistas para convencer congressistas estadunidenses de apoiar o tratado (FERNÁNDEZ; SCHIAVON, 2010).

Carlos Castillo Peraza, eleito presidente do PAN em 1993, via refletidos na política do governo Salinas muitos dos ideais do seu partido e chegava a afirmar que, em algum sentido, o PAN havia conseguido chegar ao poder durante o governo Salinas (LOAEZA, 1999). Ao mesmo tempo, em uma época em que aumentou a competitividade eleitoral para cargos nos três níveis de governo, em 1989 pela primeira

vez o PRI admitiu sua derrota para o PAN em uma eleição para um governo estadual e foram também do PAN os candidatos que tiveram suas vitórias reconhecidas em casos controversos.[198] Já o PRD, o mais novo partido opositor de esquerda criado por iniciativa do ex-candidato Cuauhtémoc Cárdenas, continuava denunciando fraude eleitoral em circunscrições municipais e estaduais em que era competitivo e denunciou que perto de 300 de seus militantes haviam sido assassinados por motivos políticos durante o governo Salinas.[199]

O PRD e a Rede Mexicana de Ação Frente ao Livre Comércio (RMALC) foram as principais forças políticas que se mobilizaram contra o TLCAN. Mas o peso do primeiro no Senado, onde se deveria aprovar ou rejeitar o tratado, era ínfimo (apenas 2 senadores).[200] Já a RMALC era uma organização plurissetorial que incorporou ambientalistas, ativistas de direitos humanos, mulheres, acadêmicos, docentes, sindicatos independentes da estrutura corporativa do PRI, entre outros. A RMALC e o PRD mantinham posturas convergentes quanto à demanda de articular um projeto nacional de desenvolvimento antes de embarcar em negociações de livre comércio, conceito que de qualquer maneira estimavam enganoso por significar apenas a liberdade do peixe grande comer o pequeno.[201]

Mas a força dos opositores ao TLCAN ficou longe de ameaçar a ampla coalizão que conseguiu montar o governo Salinas, ainda referendada a partir de 1991 pela recuperação eleitoral do PRI. Em balanço feito após a entrada em vigor do TLCAN, a própria RMALC reconheceu sua incapacidade para fazer uma difusão mais ampla de sua postura; para realizar um trabalho mais sistemático de educação e retroalimentação com as organizações sociais e gerar uma resposta mais visível e articulada; a ausência de iniciativas mais audaciosas para quebrar a imagem de unanimidade construída pelo governo; incapacidade para construir uma estratégia mais agressiva de alianças com

---

[198] Em 1989 o PAN venceu o governo do estado da Baixa Califórnia, Guanajuato em 1991 e Chihuahua em 1992.

[199] Ver: "Mataron a 644 perredistas durante los últimos dos sexenios". El Universal, 11 de dezembro de 1999. Disponível em: http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/3716.html Acesso em 31/08/2013.

[200] Chegado o momento da votação, esses dois senadores do PRD votaram efetivamente contra o TLCAN e a argumentação que acompanhou o voto foi elaborada em colaboração estreita com a RMALC (ARROYO; MONROY, 1996).

[201] Sobre os posicionamentos oficiais do PRD ver Jorge Caledrón "Posición de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en la LV Legislatura del Congreso de la Unión ante las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, E.U. y Canadá." In: REMALC (1992) Memoria de Zacatecas, pp. 111-125; e Rosa Albina Garavito (2010, pp. 25-126). Sobre a atuação da RMALC, ver: Alberto Arroyo e Mario Monroy (1996). Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio: cinco años de lucha (1991 - 1996). RMALC: Cidade do México, 1996, 96 p.

setores potencialmente afetados pelo TLCAN, como pequenos empresários[202] e falta de força para expandir o ativismo da RMALC fora da capital e criar uma resposta realmente nacional ao TLCAN (ARROYO; MONROY, 1996).

4.3. Collor: da legitimidade democrática ao alinhamento interrompido.

Do ponto de vista da legitimidade democrática, a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência do Brasil foi em tudo contrastante com as circunstâncias que marcaram a ascensão de Carlos Salinas no México. Collor foi o primeiro presidente eleito após o fim do regime militar e a promulgação de uma nova constituição em 1988. Representava, portanto, o início de uma nova era marcada pela volta das instituições democráticas no Brasil. Carlos Salinas, em contraste, era o décimo terceiro a ocupar a presidência do México de forma consecutiva por um mesmo partido e o fazia em meio a fortes mobilizações de todas as forças relevantes da oposição que denunciavam fraude eleitoral.

Para Collor, o bônus de ser o primeiro presidente de uma era democrática parecia abrir espaço para iniciativas ousadas e transformações radicais; já para Salinas, a descrença nas instituições políticas que ele se alistava para comandar sugeria um caminho de desafios mais que de oportunidades. Mas, como mostrarei ao longo desta seção, o primeiro impulso dado pela favorável condição de governante eleito democraticamente não equivalia à existência ou construção de uma base de sustentação política sólida que alavancasse o sucesso de seu programa de governo. À luz do sucesso conseguido por Salinas na reconversão da economia mexicana aos moldes promovidos pelo "Consenso de Washington" e a Iniciativa das Américas, veremos que o desempenho relativamente mais fraco de Collor em uma agenda similar coincide com a menor capacidade para articular coalizões de apoio amplas, abrangentes e heterogêneas entre atores relevantes da arena política brasileira.

O primeiro dado a destacar ilumina o abismo que existia entre as estruturas partidárias que davam sustento aos projetos políticos de Collor e Salinas. Criado em 1989 apenas para abrigar a candidatura presidencial de Fernando Collor, o Partido da

---

[202] Alfredo Domínguez, da Frente Autêntica do Trabalho (FAT) e membro da RMALC, afirmou que chegaram a constatar coincidências com pequenos empresários em relação ao TLCAN que, no entanto, nunca prosperaram para um envolvimento mais ativo desse setor nas mobilizações políticas. Em relação aos sindicatos, Domínguez deu conta da tentativa frustrada da AFL-CIO dos EUA para articular uma mobilização conjunta com as grandes centrais mexicanas em torno aos temas trabalhistas associados ao TLCAN (Entrevista com o autor, 25/09/2012).

Renovação Nacional (PRN) teve um desempenho fraco nas eleições legislativas de 1990, conseguindo apenas 7,95% das cadeiras na Câmara (ver Tabela 2). Essas foram as primeiras eleições legislativas desde a entrada em vigor da nova constituição e ocorreram em outubro, quando estava em pleno vigor a estratégia de estabilização anti-inflacionária lançada por Collor quando assumiu o governo seis meses antes e cujo elemento central consistia no congelamento dos depósitos em contas bancárias durante um ano e meio. A medida deixou muito a desejar no controle da inflação, mas ficou marcada pela violência com que os correntistas sofreram as consequências desse confisco.[203] A impopularidade desse plano de combate à inflação pode ter influído nos magros resultados que obteve o PRN, que de qualquer maneira estava longe de equiparar suas capacidades de mobilização eleitoral do PRI que, no México, ainda contava com o sucesso que até então Salinas podia exibir no que tange ao controle da inflação.

Tabela 5: Eleições legislativas Brasil 1990. Câmara dos Deputados

Legenda	**1986 Deputados**		**1986 Senadores∗**		**1990 Deputados**		**1990 Senadores∗**	
	N=487	%votos	N=49	%votos	**N=503**		N=31	%votos
PMDB	260	53,4%	38	77,6%	109	21,7%	8	25,8%
PFL	118	24,2%	7	14,3%	83	16,5%	8	25,8%
PDT	24	4,93%	1	2,0%	46	9,2%	1	3,2%
PDS	33	6,8%	2	4,1%	42	8,4%	2	6,5%
PRN	-	-	-	-	41	8,2%	2	6,5%
PTB	17	3,5%	-	-	34	6,8%	4	12,9%
PT	16	3,3%	-	-	35	7,0%	1	3,2%
PDC	5	1,0%	-	-	22	4,4%	2	6,5%
PSDB	-	-	-	-	37	7,4%	1	3,2%
PL	6	1,2%	-	-	15	3,0%	-	-
PSB	1	0,2%	-	-	11	2,2%	-	-
PSC	1	0,2%	-	-	5	1,0%	-	-
PCdoB	3	0,6%	-	-	5	1,0%	-	
PRS	-	-	-	-	4	0,8%	-	
PCB	3	0,6%	-	-	3	0,6%	-	
PTR	-	-	-	-	5	1,0%	-	
PST	-	-	-	-	2	0,4%	1	3,2%
PRT	-	-	-	-	1	0,2%	-	
PMN	-	-	-	-	1	0,2%	1	3,2%

∗ Número de cadeiras em disputa naquele ano.

Fonte: Dieter Nohlen (2005b).

[203] Em seu relato sobre as medidas de estabilização que tentou Fernando Collor, Miriam Leitão (2011), que vê no programa de privatizações e abertura comercial desse governo "passos fundamentais em uma agenda de modernização positiva", estima que o Plano Collor foi "um desastre como estratégia de estabilização anti-inflacionária e uma violência para os brasileiros".

Mas o presidente Collor, apesar da fraca base de sustentação que tinha no Congresso, desde o início do seu mandato nomeou um gabinete minoritário, com poucos ministros partidários[204], sinalizando assim que não investiria na aproximação com as forças legislativas relevantes para construir coalizões de sustentação para suas iniciativas. De acordo com Octavio Amorim Neto (2006), esse tipo de escolha de gabinete refletia que a estratégia decisória predominante de Collor se basearia mais em decretos e instrumentos que implicassem pouca intervenção do Legislativo.

Efetivamente, como mostram Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2001), Collor se valeu majoritariamente de instrumentos legislativos que concentravam poder decisório no Executivo para implementar as decisões que promoveram a liberalização da economia brasileira. Osvaldo Iazetta (1997) contou para o primeiro ano de mandato de Collor a emissão de 148 medidas provisórias e ainda detectou que o presidente lançou mão de seu poder de veto sobre emendas e leis votadas pelo Congresso. Uma dessas emendas vetadas implicaria justamente uma maior participação do Congresso nos processos de privatização, o que, na opinião de Ben Ross Schneider (1992), imprimia um estilo "arbitrário e descompromissado" à gestão presidencial e terminava por excluir potenciais aliados na arena legislativa. Isso não significa que ele não contasse com apoio de forças políticas representadas no Congresso,[205] mas a pouca disposição de Collor para trazer diversos atores e grupos políticos para o coração do processo decisório minava sua eficácia política.

Em ocasiões, Collor mostrava abertamente sua hostilidade diante ao Legislativo, como quando durante visita a Washington em junho de 1991 acusou a Câmara dos Deputados de resistir à "modernidade" ao opor dificuldades e obstáculos à abertura do mercado de informática e à aprovação das leis sobre as patentes e propriedade industrial (BANDEIRA, 2004). Pouco antes dessa visita, em abril, o Congresso havia sinalizado ao presidente que não toleraria mais que se valesse apenas de medidas provisórias como principal estratégia decisória (AMORIM NETO, 2006). Naquela ocasião, Nelson Jobim, deputado pelo PMDB, introduziu uma iniciativa para limitar os poderes de decreto presidencial que foi aprovada por uma margem muito estreita. Em agosto desse mesmo ano uma MP que garantia incrementos salariais para militares e servidores públicos foi derrubada pelo Congresso numa votação em que o PFL, que era da base governista

[204] Apenas oito dos 18 ministros que compunham seu primeiro gabinete eram filiados a algum partido. Dentre eles, cinco eram do PFL, um do PTR, um do PTB e um do PMDB (AMORIM NETO, 2006).

[205] O Plano Collor, por exemplo, foi apoiado pelos partidos PFL, PMDB, PDS, PSDB, PTB, PSC e PST, além do próprio PRN (Iazetta 1997, p. 276).

naquele momento, também não apoiou a iniciativa presidencial (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003).

Outro dos focos notáveis de contraste entre Collor e Salinas diz respeito à relação que estabeleceram com o setor empresarial. Enquanto Salinas fez dos empresários, através de suas organizações de cúpula, atores de primeira linha de sua estratégia de estabilização monetária mediante os chamados pactos e das negociações do TLCAN mediante a criação da COECE, Collor pouco fez para criar canais de representação corporativa com o setor privado. Um exemplo disso foi a falta de representantes do setor privado na Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização. Para essa comissão Collor nomeou especialistas do campo do direito, a contabilidade e as finanças que pouca ou nula relação tinham com as organizações empresariais existentes no Brasil (SCHNEIDER, 1992).

A essa falta de interlocução se somava a fragmentação e pouca eficácia dos empresários como ator coletivo, que se evidenciava nas relações com o Legislativo, arena na qual os empresários conseguiam influir individualmente, mas tinham mais dificuldades para emplacar demandas coletivas, apesar de que, para 1990, 40% dos deputados tinham antecedentes empresariais (SCHNEIDER, 1997). Já no caso mexicano, a capacidade dos empresários para articular seus interesses coletivos e instituir-se como interlocutores do governo através de organizações de cúpula era das mais notáveis entre os casos latino-americanos desde muito antes do governo Salinas (SCHNEIDER, 2002). Em 1992, o esquema e corrupção descoberto entre colaboradores próximos ao presidente Collor, que incluía o cobro de comissões de 40% por contratos do governo obtidos por empresas privadas, terminou por potencializar o descontentamento de empresários com o governo (BANDEIRA, 2004).

O Ministério das Relações Exteriores se tornou a instância governamental que maiores reservas mostrou ao entusiasmo de Collor por embarcar na onda liberalizante derivada dos conceitos da Iniciativa das Américas de George Bush. Assim como a chancelaria mexicana, no Itamaraty havia muitos que viam com cautela a proposta estadunidense, mas, diferentemente do que ocorreu no México, o Itamaraty conseguiu desempenhar um papel muito mais decisivo nas decisões de política externa que se tomaram em aquele momento. Segundo Paulo Nogueira Batista (1993) o Ministério de Relações Exteriores não foi o principal executor da política externa durante o governo Collor, mas teve um papel relevante como “compensador” das orientações gerais daquela. Assim, por exemplo, diante ao entusiasmo de Collor por abraçar o conjunto de

propostas da Iniciativa das Américas, do Itamaraty surgiu a ideia de enquadrar as conversas com os EUA sobre a base da existência do Mercosul. Daí nasceu a criação do Acordo de Jardim de Rosas, também conhecido como 4 + 1.

Guilherme Casarões (2012), em estudo que rebate a ideia de que o Itamaraty foi afastado da condução da política externa durante o governo Collor, mostra que o que o presidente fez foi apontar para os principais cargos no Itamaraty àqueles diplomatas que já se identificavam ideologicamente com seu programa. Esse estudo destaca dois quadros da chancelaria que orientaram a política externa de Collor durante a gestão do ministro Francisco Rezek (até abril de 1992, quando Rezek foi substituído por Celso Lafer). Eles são Roberto Campos, importante defensor de uma agenda positiva com os EUA, e José Guilherme Merquior, que enquadrava suas ideias políticas no conceito de "liberalismo social", mesmo termo que costumava utilizar o presidente mexicano Carlos Salinas.

Marco Antonio Vieira (2001) vê na chegada de Celso Lafer ao MRE um ponto de inflexão na condução da política externa. Nesse momento, "o ímpeto inicial primeiro-mundista de Collor foi ajustado à autoridade institucional do Itamaraty", sem por isso discordar da noção geral de propiciar uma "inserção cooperativa" do país na arena internacional, mas também sem "abrir mão de uma postura crítica em relação às iniquidades do sistema" (VIEIRA, 2001, p. 249).

Pouco depois dessa mudança ministerial, o Congresso instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou uma denuncia de corrupção contra a gestão de Collor, o que desencadeou o processo de impedimento que se concretizou na sua destituição em setembro de 1992. Para além do mérito específico das acusações, esse processo evidenciou o estado de isolamento político em que se encontrava o presidente. Uma situação que dificultava a implementação eficaz do ambicioso programa de reformas que Collor anunciou assim que assumiu o cargo.

Considerações finais

Carlos Salinas de Gortari assumiu a presidência do México junto a um grupo que postulava um programa de reformas convergentes com as diretrizes elencadas pelo "Consenso de Washington" e a Iniciativa das Américas. O sucesso programático desse governo acompanhou a existência de uma vasta maquinaria política integrada às estruturas do partido governista e se beneficiou da recuperação eleitoral e o consequente controle da maioria absoluta das duas casas do Congresso em 1991. Adicionalmente,

Salinas contou com o respaldo das principais organizações empresariais e do PAN, que apenas uma década atrás era o principal partido opositor. Finalmente, os partidos e movimentos de esquerda que se opunham a esse programa não foram capazes de alçar obstáculos relevantes às iniciativas salinistas e ainda perderam espaço e força política precisamente nos anos durante os quais se desenrolou a negociação do TLCAN, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1994. Esse mesmo dia, o surgimento público da guerrilha do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) seria o início de um período de crise tanto para o grupo governante quanto para sua política econômica. Mas era tarde demais para provocar qualquer reversão no curto prazo da obra salinista.

Em contraste, Fernando Collor, que assumiu o cargo como o primeiro presidente do Brasil da Nova República, não contava com uma equipe de economistas pós-graduados em universidades estadunidenses como Salinas (SCHNEIDER, 1992) nem com um partido tão vasto e imbuído de uma mecânica de lealdades tão sólida quanto o PRI. Minoritário no Congresso tentou impor suas reformas liberalizantes na base de decretos e medidas provisórias, deixando fora do processo decisório a importantes atores políticos nacionais. Com os empresários, por exemplo, nunca conseguiu construir uma relação cooperativa na base das convergências ideológicas e programáticas existentes. Apesar de apontar para os altos cargos do Itamaraty a diplomatas identificados com seu projeto, o papel dessa chancelaria na definição de preferências de política externa nunca foi completamente anulado.

Essas são as variáveis de política doméstica que tiveram um peso fundamental na caracterização do Brasil como um país em que o liberalismo e o endosso do Estado mínimo, conceitos promovidos com força desde Washington, não avançou tanto como em outros países latino-americanos, o México entre eles.

CONCLUSÃO

De acordo com o método da diferença proposto por John Stuart Mill[206], quando no curso da investigação de um determinado fenômeno e tendo sob observação instâncias em que o dito fenômeno ocorre e outras em que não ocorre, notamos que há circunstâncias que estão presentes nas instâncias em que o fenômeno ocorre e ausentes naquelas que o fenômeno não ocorre, podemos pensar que essa circunstância é uma parte indispensável para a ocorrência do fenômeno pesquisado. Nesta tese em que o objetivo é pesquisar as condições que permitem à parte fraca de uma díade assimétrica sustentar com sucesso preferências divergentes da parte forte, foram submetidas à observação conjunturas em que a parte fraca teve sucesso e outras em que não. Afirmou-se como hipótese que uma condição necessária para o sucesso da parte fraca é a presença de uma coalizão ampla e heterogênea, isto é, plural do ponto de vista do tipo de atores políticos que a compõem.

Nos capítulos 2 e 3 foram examinadas seis conjunturas críticas nas relações bilaterais do Brasil e do México com os Estados Unidos. Em todas elas, os responsáveis pela política externa do Brasil e do México decidiram divergir das preferências de Washington em algum assunto de relevância. No capítulo 2, concentrei a análise de quatro conjunturas em que a divergência foi bem-sucedida. No capítulo 3 examinei duas conjunturas em que a divergência não teve sucesso e as pressões da parte forte terminaram prevalescendo. A partir da consulta a estudos existentes sobre as conjunturas examinadas, da consulta de relatos de imprensa e análises publicados nas épocas respectivas, a revisão de arquivos diplomáticos e algumas entrevistas, foi possível identificar o comportamento de atores políticos relevantes para o processo decisório da política externa de cada país e determinar a presença ou não de uma coalizão ampla e heterogênea a sustentar o posicionamento divergente adotado pelo Executivo.

O resultado encontrado foi consistente com a hipótese proposta. Para os casos de divergência bem-sucedida, encontrou-se a presença de uma coalizão de atores ampla e heterogênea e nos casos em que a parte fraca foi derrotada, houve fragmentação,

---

[206] *Apud* Berg-Schlosser, De Meur, Rihoux e Ragin (2009). Os autores alertam para a rigidez que implicaria a utilização irrestrita desse método para a pesquisa contemporânea em ciências sociais, mas referem-se a ele como parte das bases epistemológicas da abordagem metodológica identificada como Análise Comparativa Qualitativa (QCA, na sigla em inglês) e como um procedimento válido para a identificação das condições relevantes para a ocorrência de um fenômeno. Nesta tese não se adotaram os procedimentos e técnicas desenvolvidas propostas no âmbito do QCA, mas adotaram-se parâmetros comuns a essa abordagem para o desenho da pesquisa.

fraturas na coalizão e nenhuma, ou quase nenhuma, presença de opositores apoiando a política externa. Foi postulado que um indicador chave da amplitude e heterogeneidade da coalizão de sustento à política externa seria a presença de atores da oposição ao governo. Se a coalizão é ampla porque inclui membros da oposição, então o espaço disponível para a formação de alianças de atores domésticos com atores externos diminui. Tipicamente, a presença de opositores nesse tipo de coalizões ocorre porque os formuladores de política externa conseguiram convencer um amplo leque de atores políticos e da sociedade de que a divergência em questão é um assunto de defesa da soberania nacional. Muitas vezes esse tipo de argumento é invocado por governos, mas nem sempre eles são bem-sucedidos na conquista de apoio interno.

Essas forças de oposição podem ser as que conseguem representação direta no parlamento ou aquelas que se expressam mediante a ação de grupos de interesse e organizações políticas extra-parlamentárias. Nas conjunturas aqui estudadas, foi notável a adesão da oposição parlamentar nos casos do Brasil em 1977-78 e do México em 2003. O governo Geisel conseguiu o apoio firme do MDB na defesa do acordo de cooperação nuclear com a Alemanha e o presidente Vicente Fox, do México, recebeu apoio explícito e atuante dos dois principais partidos de oposição representados no Legislativo, o PRD e o PRI. Já nas conjunturas do México em 1938-42, em torno à expropriação das companhias petrolíferas, e em 1960-64, em torno dos posicionamentos na OEA sobre a questão cubana, a oposição parlamentar era pouco significativa.

No caso da expropriação das companhias petrolíferas, a adesão opositora mais significativa foi a da Igreja Católica. Essa instituição, muito influente na sociedade mexicana, mantinha desde meados da década de 1920 uma disputa acirrada, por vezes em aliança com movimentos armados, contra os governantes mexicanos, todos eles interessados em aplicar com maior ou menor intensidade as provisões laicistas da constituição promulgada em 1917. Em específico durante o mandato de Lázaro Cárdenas (1934-1938), a Igreja Católica via com alarme a determinação do governo de implantar no país uma educação de tipo socialista. Mas Cárdenas conseguiu atemperar a ansiedade clerical mediante o relaxamento das regulações constitucionais sobre a atividade eclesial ainda antes do estouro da expropriação petrolífera. A igreja então se somou ativamente à coalizão de apoio à decisão que motivou a crise com as companhias petrolíferas e o governo dos EUA.

Na conjuntura em que o governo do México se recusou a seguir a linha de Washington contra Cuba, no início da década de 1960, o comportamento das oposições

foi menos nítido e coerente em suas atitudes de apoiou ou rejeição à política externa do presidente López Mateos. À direita, Igreja Católica e empresários, além de facções do partido governista identificadas com o expresidente Miguel Alemán, se mobilizaram contra o que consideravam uma guinada comunista do governo. À esquerda, partidos, movimentos e sindicatos, além de facções do partido governista vinculadas com o expresidente Lázaro Cárdenas, viram na conjuntura uma oportunidade para reivindicar a volta dos valores e programa originais da revolução mexicana e a sua aproximação com os rumos da revolução cubana.

Os primeiros se opuseram intensamente à política externa de López Mateos até ficarem convencidos, logo após a VIII Reunião de Ministros em Punta del Este em janeiro de 1962, de que o governo defendia a democracia representativa como incompatível com o comunismo em virtude da moção apresentada nesse sentido pelos representantes mexicanos. Já a oposição de esquerda, que junto a Cárdenas partiu para a formação de uma frente comum no Movimento de Libertação Nacional (MLN), apoiou primeiro a política de solidariedade com Havana adotada inicialmente pelo governo, se decepcionou e condenou a tese da incompatibilidade promovida em Punta del Este, mas voltou a aplaudir a política externa de López Mateos quando em 1964 se recusou a romper relações diplomáticas com Cuba apesar da resolução obrigatória da OEA nesse sentido. Dessa forma, López Mateos conseguiu satisfazer, em alguma medida, os anseios de seus opositores à direita e à esquerda.

Uma das características de uma tentativa de divergência bem-sucedida para a parte fraca é que o governo da parte forte aceita explicitamente que a relação pode continuar e conviver com essa divergência, apesar dos esforços e pressões iniciais para que a parte fraca mudasse sua posição. Divergência em algum assunto não significa o fim da assimetria, trata-se apenas da redefinição relativa dos termos da relação bilateral e, possivelmente, da conquista de novas margens de autonomia para a parte mais fraca. Mas a relação em termos globais continuará sendo assimétrica até não ser atingido um equilíbrio na posse de capacidades econômicas e militares e desapareça a dependência estrutural. Assim, a parte forte pode contar com que poderá continuar sendo a parte mais favorecida de um arranjo assimétrico ao mesmo tempo em que convive com divergências específicas.

Assim, viu-se neste estudo que na conjuntura da expropriação das companhias petrolíferas, o governo dos EUA terminou aceitando o decreto expropriatório, mantendo a estabilidade da relação bilateral e da ordem política no vizinho ao sul, além de garantir

a cooperação do governo mexicano durante a Segunda Guerrra Mundial; na conjuntura dos anos 1960 com o México, o governo dos EUA admitiu ser possível tolerar a independência de critério do governo mexicano em fóruns interamericanos sem que isso significasse qualquer avanço do comunismo na região; em 1977 o governo Geisel conseguiu que Jimmy Carter admitisse explicitamente que o acordo nuclear com a Alemanha era produto de uma decisão soberana de dois governos sobre a qual não tinha chances de interferir e, finalmente, em 2003, George W Bush, apesar do congelamento inicial dos contatos verbais com Vicente Fox por negar apoio à guerra no Iraque, logo depois foi solicitada a cooperação do México para reforçar a segurança na fronteira comum.

No capítulo 3, a análise se concentrou em casos negativos, isto é, conjunturas em que não foi possível para a parte fraca sustentar a divergência frente a Washington. Foram duas conjunturas, uma em relação ao Brasil e a outra em relação ao México. Em ambos os casos, se confirmou que, no que tange as condições políticas internas, o panorama foi de maior fragmentação e ausência de uma coalizão de apoio à política externa ampla e heterogênea. Nos anos 1961-64, o governo João Goulart, com sua política externa independente e o programa de reformas de base, teve a esse respeito seus picos e vales. A começar pelas condições de extrema dificuldade em que assumiu o cargo após a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961. Porém, em 1962, ele viu seu partido crescer como força parlamentar e, com apoio de um conjunto de forças políticas, inclusive de membros das forças armadas, conseguiu antecipar o plebiscito que restabeleceu o sistema presidencialista. Ainda na primeira metade de 1963, uma facção do partido opositor UDN, identificada como corrente “bossa nova”, e alguns empresários, viram com bons olhos o recomeço do governo Goulart sob o presidencialismo. Porém, a coalizão não se consolidou e esvaeceu ao ritmo de divisões internas, radicalização de posturas e a conspiração golpista apoiada por Washington.

Já na conjuntura mexicana ocorrida entre 1983 e 1986, nunca se chegou a conformar uma coalizão ampla e heterogênea de sustentação explícita para a política externa do presidente Miguel de la Madrid, caracterizada pelo esforço de intermediação nos conflitos armados da América Central e o desenho de um caminho oposto ao traçado pela linha dura do governo de Ronald Reagan. A complicação maior veio por uma conjunção de circunstâncias ligadas ao acirramento da crise econômica e da ascensão dentro do governo de um setor claramente oposto a abertura de espaços de atrito com os EUA. A retirada gradual do governo Miguel de la Madrid do processo

centro-americano coincidiu com os momentos de maior dificuldade para lidar com a crise, o aumento da pressão por parte de distintos setores do governo e a classe política dos EUA e a chegada definitiva ao comando da política econômica do grupo encabeçado por Carlos Salinas de Gortari, que via nas posições de política externa do governo mexicano um empecilho para resolver os desafios do país.

A ênfase colocada nesta tese na identificação de coalizões internas de apoio à política externa não equivale a dizer que a existência das mesmas garante o sucesso na sustentação de uma divergência em caso de crise bilateral assimétrica. A pesquisa até aqui desenvolvida teve como foco a procura de condições necessárias para essa divergência ser possível, mas não tem elementos conclusivos sobre quais poderiam ser consideradas como condições suficientes para obter esse resultado. Para tanto, seria preciso, em pesquisas futuras, considerar a possibilidade de uma junção de condições domésticas e externas capazes de alavancar a afirmação das preferências da parte fraca. Incluir como variáveis intervenientes a possível fragmentação do apoio às preferências do Executivo da parte forte, a simultaneidade com conflitos internacionais que concentrem a atenção das grandes potências, etc. O que podemos concluir até agora é que nas grandes crises que governos do México e do Brasil enfrentaram com sua contraparte dos EUA, a divergência só foi bem sucedida quando houve uma coalizão de apoio plural, ampla e heterogênea.

Condições necessárias, entretanto, podem ocorrer também em conjunturas em que a parte fraca não foi bem-sucedida. Não temos nesta pesquisa nenhum caso com essas características. Por isso, outra das tarefas a ser desenvolvidas no futuro aponta para ampliação do número dos casos, inclusive considerando outros pares assimétricos, latino-americanos ou não. Essa ampliação permitiria também a utilização de estratégias de análise hoje disponíveis para a comparação sistemática de um número pequeno ou médio de casos em função de condições ou conjuntos de condições explicativas. É o caso das ferramentas e técnicas propostas no âmbito dos métodos de comparação configuracional, desenvolvidos principalmente por Charles Ragin (1989; RIHOUX; RAGIN, 2009), e que permitem o contraste dos casos em relação à presença ou ausência de condições consideradas relevantes para a ocorrência do fenômeno sob observação.

Esta pesquisa também mostrou que não é só para a divergência que é preciso ter condições políticas específicas que não surgem automaticamente. Uma coalizão ampla e heterogênea também é necessária para sustentar preferências altamente convergentes com a parte forte da relação, como foi mostrado nas conjunturas correspondentes aos

governos de Fernando Collor, no Brasil, e de Carlos Salinas, no México, analisadas no capítulo 4. Mostrou-se ali como, mesmo num clima de alinhamento, o sucesso não está garantido para a parte fraca. Collor, que queria implementar no Brasil um ambicioso programa de abertura econômica e privatizações coerente com as recomendações do Consenso de Washington, avançou pouco em comparação ao conseguido por seu par mexicano Carlos Salinas. O capítulo mostra a formação da coalizão interna por trás do sucesso de Salinas e a falta de articulação política de Collor em relação aos grupos relevantes nas arenas decisórias brasileiras.

Nesta tese também foi possível comparar também dois pares de conjunturas que ocorreram de forma contemporânea no Brasil e no México. As conjunturas dos governos de Collor e Salinas ocorridas no início dos anos 1990 comentadas acima conformaram um par; as dos governos Goulart e López Mateos no início dos anos 1960 constituem o outro par. Apesar destas não terem sido analisadas no mesmo capítulo, representaram uma oportunidade para avaliar de forma mais direta a presença ou ausência das condições para o sucesso da divergência e da convergência. No contraste entre as tentativas de adotar uma política externa independente no âmbito das relações interamericanas, ficou evidente também que o sucesso do mexicano López Mateos foi acompanhado da existência de uma base de sustentação política envolvendo um conjunto heterogêneo de atores políticos que João Goulart estava longe de ter.

Por último, o foco sobre os determinantes de política doméstica na resolução de crises bilaterais assimétricas desenvolvido nesta pesquisa pode enriquecer as abordagens sobre alguns aspectos da análise contemporânea das políticas externas do México e do Brasil. Sobre o México, por exemplo, são frequentes as interpretações do perfil atual de sua política externa pautadas apenas por parâmetros estruturais e sistémicos, como é a posição geográfica do país na vizinhança dos EUA e a intensidade das relações econômicas bilaterais, principalmente depois da entrada em vigor do TLCAN. Entretanto, essas interpretações negligenciam a intensa operação no nível de política interna que fez possível o TLCAN na época do presidente Salinas e não consegue dar conta de decisões como as do presidente Fox em 2003 contra a guerra do Iraque promovida com tanta intensidade pelo governo dos EUA.

Em relação ao Brasil, a maior ênfase na incorporação de variáveis de política doméstica pode não só melhorar a compreensão de sua relação bilateral com os EUA, como também pode iluminar aspectos relevantes de suas relações no âmbito sul-americano, onde o sentido das assimetrias coloca o Brasil como a parte forte. É

frequente a manifestação de uma expectativa de primazia natural dos interesses brasileiros nos assuntos regionais como resultado automático do diferencial de capacidades econômicas, militares, de território e população efetivamente existentes. Levar em conta a configuração de preferências entre os diversos atores da política doméstica dos parceiros sul-americanos do Brasil permitiria capturar melhor a complexidade dos desafios ligados à promoção de arranjos de cooperação regional e possivelmente favoreceria questionamentos sobre a conveniência de aspirar a uma ordem pautada em imposições unilaterais.

REFERÊNCIAS

AGUAYO, S. *El panteón de los mitos: Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*. Cidade do México: Grijalbo, 1998.

AGUAYO, Sergio. La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central. *Las relaciones de México con los países de América Central*. Cidade do México: El Colegio de México, 1985. p. 43 – 73.

AGUILAR, Rubén; CASTAÑEDA, Jorge G. *La diferencia: radiografía de un sexenio*. Cidade do México: Grijalbo Mondadori, 2007.

AI CAMP, Roderic. *Generales in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

AI CAMP, Roderic. *Las elites del poder en México*. Cidade do México: Siglo XXI, 2006.

ALCÁZAR, Marco Antonio. *Las agrupaciones patronales en México*. [S.l.]: Colegio de México, 1970. v. 66.

ALMEIDA, Paulo Roberto De. A política da política externa: Os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930 – 90. In: ALBUQUERQUE, JOSÉ AUGUSTO GUILHON (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990) : prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume / NUPRI / USP, 2000. p. 381–447.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV/Konrad Adenauer Stifung, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, Volume 55, Number 4, July 2003 , v. 55, n. 4, p. 550–578, 2003. Acesso em: 17 ago. 2013.

ARGUEDAS, Ledda. El movimiento de liberación nacional: Una experiencia de la izquierda mexicana en los sesentas. *Revista Mexicana de Sociología*, ArticleType: research-article / Full publication date: Jan. - Mar., 1977 / Copyright © 1977 Universidad Nacional Autónoma de México, v. 39, n. 1, p. 229–249, 1 jan. 1977. Acesso em: 13 jul. 2012.

ARREGUÍN-TOFT, Ivan. How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict. *International Security*, ArticleType: research-article / Full publication date: Summer, 2001 / Copyright © 2001 The MIT Press, v. 26, n. 1, p. 93–128, 1 jul. 2001. Acesso em: 19 ago. 2011.

ARROYO, Alberto; MONROY, Mario. *Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio: cinco años de lucha (1991 - 1996)*. Cidade do México: RMALC, 1996.

ASPE ARMELLA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ASTIÉ-BURGOS, W. *México y Estados Unidos: Entre la cooperación y el desacuerdo*. Cidade do México: Siglo XXI Ediciones, 1998.

BAGLEY, Bruce. Interdependencia y política estadounidense hacia México en los años ochenta. In: ROETT, RIORDAN (Org.). *México y Estados Unidos: el manejo de la relación.* Cidade do México: Siglo XXI, 1989. p. 297–322.

BALDWIN, David A. Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies. *World Politics*, ArticleType: research-article / Full publication date: Jan., 1979 / Copyright © 1979 Trustees of Princeton University, v. 31, n. 2, p. 161–194, 1 jan. 1979. Acesso em: 26 ago. 2011.

BANDEIRA, M. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. [S.l.]: Editora Record, 2004.

BANDEIRA, M. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão 1912-1964: Relações Exteriores do Brasil*. [S.l.]: Paz e Terra, 2001.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1964 a 1985*. São Paulo: Paz e Terra, 2006a. v. 2.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso. *Política Externa*, v. 1, n. 4, p. 106–135, 1993.

BENÍTEZ, Fernando. *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana: El cardenismo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1978. v. III.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl; CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. *México en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales (1979 - 1986)*. Cidade do México: UNAM, 1989.

BERG-SCHLOSSER, Dirk *et al.* Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an approach. In: RIHOUX, BENOÎT; RAGIN, CHARLES C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. Applied social research methods. [S.l.]: Sage, 2009. p. 1–18.

BERTUCCI, Mariano E. Scholarly Research on U.S.-Latin American Relations: Where Does the Field Stand? *Latin American Politics and Society*, p. n/a–n/a, 2013. Acesso em: 15 nov. 2013.

BUSH, George. *Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative," June 27, 1990*. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18644>. Acesso em: 7 jul. 2013.

CÁRDENAS, Lázaro. Por México y por la paz: documento leído en la asamblea constitutiva del Movimiento de Liberación Nacional el 4 de agosto de 1961. *Política*, v. II, n. 32, p. 19, 15 ago. 1961.

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

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão E. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 1, p. 135–153, 2012. Acesso em: 8 ago. 2013.

CASTAÑEDA, Jorge G. *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*. Cidade do México: Alfaguara, 1999. Disponível em: <http://en.scientificcommons.org/6946570>. Acesso em: 21 ago. 2012.

CASTAÑEDA, Jorge G. Los ejes de la política exterior de México. *Revista Nexos*, n. 288, p. 66 – 74, dic 2001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

CHABAT, J. La toma de decisiones en la política exterior mexicana. In: GREEN, ROSARIO; SMITH, PETER H. (Org.). *La política exterior y la agenda México - Estados Unidos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 1989. p. 87 – 124.

CHABAT, J. *The Bush revolution in foreign policy and Mexico: the limits to unilateralism*. Cidade do México: CIDE, 2008. Disponível em: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20179.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2012.

CHAPARRO, Luis; ESQUIVEL, Jesús. A Camarena lo ejecutó la CIA, no Caro Quintero. *Proceso*, n. 1928, p. 6–9, out 2013.

CHARDY, Antonio. The Case of Mexico: From Alliance, to Pressure, to Distrust. *The Miami Herald*, Miami, de dezembro de 1987. Front, p. 14A. Acesso em: 9 maio 2012.

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

CONCHEIRO, Elvira. *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*. Cidade do México: Ediciones ERA, 1996.

COOLEY, A.; SPRUYT, H. *Contracting states: sovereign transfers in international relations*. [S.l.]: Princeton Univ Pr, 2009.

CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Cidade do México: Era, 1972.

CÓRDOVA, Arnaldo. *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*. Cidade do México: Era, 1973.

CORNELIUS, Wayne. Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986 - 1987. *Foro Internacional*, v. 29, n. 2, p. 212 – 235, out - dic 1988.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Ensayos y notas*. Cidade do México: Hermes, 1966. v. II.

COSTA FRANCO, Alvaro Da (Org.). *Documentos da Política Externa Independente I*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. v. 1.

COVARRUBIAS, Ana. *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. Cidade do México: El Colegio de México, 2010.

CRUZADA DO ROSÁRIO EM FAMÍLIA. In: LAMARÃO, Sérgio. (Alzira Alves de Abreu et al., Org.)*Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2001a. v. II. p. 1726–1727.

CYPHER, James M.; DELGADO WISE, Raúl. *Mexico's Economic Dilemma: The Developmental Failure of Neoliberalism*. Reprint ed. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

D'ACOSTA, Helia. *Alemanismo: teoría y práctica del progreso de México*. [S.l.]: Libros de México, 1952.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso Correa Pinto De. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

DAGNINO, E.; RIVERA, A. O.; PANFICHI, A. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. [S.l.]: Fondo de Cultura Económica: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Universidad Veracruzana, 2006.

DANIELS, Josephus. *Shirt-Sleeve Diplomat.* New ed of 1947 ed ed. [S.l.]: Greenwood Press Reprint, 1947.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Declaração do ministro San Tiago Dantas sobre a nota dos Ex-Ministros das Relações Exteriores publicada em O Globo de 17 de janeiro de 1962. *O Brasil em Punta del Este: Oitava Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas*. [S.l.]: Estados Unidos do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1962a. p. 37–44.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, Francisco Clementino de San Tiago Dantas. In: COSTA FRANCO (Org.). *Documentos da Política Externa Independente I*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007a. p. 159–164.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Discurso pronunciado pelo ministro San Tiago Dantas na Câmara dos Deputados, em Brasília, em 7 de fevereiro de 1962. *O Brasil em Punta del Este: Oitava Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas*. [S.l.]: Estados Unidos do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1962b. p. 67–106.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Exposição feita pelo ministro San Tiago Dantas em cadeia nacional de rádio e televisão, em 5 de fevereiro de 1962. *O Brasil em Punta del Este: Oitava Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas*. [S.l.]: Estados Unidos do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1962c. p. 107–121.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Trechos do discurso do ministro San Tiago Dantas na Câmara dos Deputados sobre o reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética. In: COSTA FRANCO, ALVARO DA (Org.). *Documentos da Política Externa Independente I*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007b. p. 199–220.

DAVIS, Charles L.; COLEMAN, Kenneth M. Neoliberal Economic Policies and the Potential for Electoral Change in Mexico. *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, ArticleType: research-article / Full publication date: Summer, 1994 / Copyright © 1994 University of California Press, v. 10, n. 2, p. 341–370, 1 jul. 1994. Acesso em: 18 maio 2011.

DE LA MADRID, Miguel. *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia: 1982-1988*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

DE LA PAZ, Gabriela. México y Estados Unidos: de la confrontación a la sana distancia. In: LÓPEZ, VÍCTOR; USCANGA, CARLOS (Org.). *México frente a las grandes regiones del mundo*. Cidade do México: Siglo Veintiuno, 2000. p. 13 – 68.

DI TELLA, Torcuato S. *Actores y coaliciones: elementos para una teoría de la acción política*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella / PNUD, 2003. (Documentos de Trabajo, 1).

DINIZ, Eli. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964 - 85. In: SOARES, GLAUCIO; D'ARAUJO, MARIA CELINA (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 198–231.

DOMÍNGUEZ, Jorge I.; FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. *The United States and Mexico: between partnership and conflict*. 2. ed. Nova Iorque: Taylor & Francis, 2009.

DREIFUSS, R. A. *1964, a conquista do estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

DRESSER, Denise. A tragar camote. *Reforma*, Cidade do México, 3 mar. 2003. Nacional, p. 23A. Acesso em: 8 dez. 2003.

DUSSEL, Enrique. *Política de la liberación Vol. II, Arquitectónica*. Madrid: Trotta, 2009.

ELMAN, M.F. The foreign policies of small states: challenging neorealism in its own backyard. *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 2, p. 171–217, 1995.

FAZIO, Carlos. La embestida de Washington, porque "México se alinea con Nicaragua ". *Proceso*, v. 498, 17 maio 1986. Disponível em: <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=143647>. Acesso em: 28 nov. 1986.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. Costos y beneficios del voto de México en la ONU. *Reforma*, Cidade do México, 3 mar. 2003. . Acesso em: 8 dez. 2012.

FERNÁNDEZ, Luis; SCHIAVON, Jorge. La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n. 106, p. 9 – 47, jan. 2010.

FICO, Carlos. *Além do golpe: Versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina. *Democracia ou reformas?: alternativas democráticas à crise política, 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FOX QUESADA, Vicente. *Vicente Fox Quesada: Encuentros con los medios. Entrevistas sobre los programas y resultados del gobierno del cambio, 2001-2006*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2006. (Colección Editorial del Gobierno del Cambio).

FUENTES, Carlos. Principios son intereses. *Reforma*, Cidade do México, 3 jan. 2003. Nacional, p. 13A. Acesso em: 3 dez. 2003.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALLAROTTI, Giulio M. *The power curse: influence and illusion in world politics*. [S.l.]: Lynne Rienner, 2010.

GÁMEZ, Alba. *Liberalizacion Economica y Politica Exterior En Mexico, 1989-1994*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2006.

GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México): La formación del nuevo estado (1928-1945)*. Cidade do México: Siglo Veintiuno, 1982.

GASPARI, E. *A ditadura derrotada*. [S.l.]: Companhia das Letras, 2003. v. 3.

GASPARI, E. *A ditadura escancarada*. [S.l: s.n.], 2002. v. 2.

GASPARI, Elio. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. v. 4.

GEISEL, Ernesto. *Carta do Presidente Ernesto Geisel ao presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter*. . [S.l: s.n.]. . Acesso em: 22 jan. 2013. , 9 mar. 1977

GILLY, Adolfo. *El Cardenismo. Una utopía mexicana*. Cidade do México: Era, 2001. (Problemas de México).

GILPIN, R. *War and change in world politics*. [S.l.]: Cambridge Univ Pr, 1981.

GOERTZ, Gary. *Social science concepts: a user's guide*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GÓES, Walder De. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GÓMEZ TAGLE, Silvia Gómez. Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano. *Estudios Sociológicos*, Jan. - Apr., 1988, v. 6, n. 16, p. 3–38, 1 jan. 1988.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *A Democracia no México*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. La política exterior de México (1983 - 1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal? *Antología de Política Exterior de México II*. Cidade do México: UNAM, 2006. p. 261 – 286.

GONZÁLEZ, Guadalupe. Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura política y democrática. *Documentos de trabajo del CIDE*, n. 131, Dic 2005.

GONZÁLEZ, Luis. *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940: Los artífices del cardenismo*. Cidade do México: El Colegio de México, 1979. v. 14. (Historia de la Revolución Mexicana).

GORDON RAPOPORT, Sara. *México frente a Centroamérica*. Cidade do México: UNAM, 1993.

GRAMSCI, Antonio. *Antología*. 10. ed. Cidade do México: Siglo Veintiuno, 1987. (Biblioteca del pensamiento socialista).

GRUBER, L. *Ruling the world: Power politics and the rise of supranational institutions*. [S.l.]: Princeton University Press, 2000.

HELLER, Claude. La política exterior de México y Estados Unidos hacia Centroamérica. In: GREEN, ROSARIO; SMITH, PETER H. (Org.). *La política exterior y la agenda México - Estados Unidos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 1989. p. 187 – 229.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940: La mecánica cardenista*. 1. ed ed. Cidade do México: El Colegio de México, 1979.

HINOJOSA, Óscar. La izquierda desecha discrepancias para buscar la unidad orgánica. *Proceso*, v. 498, 17 maio 1986a. Disponível em: <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=143589>.

HINOJOSA, Óscar. Las pugnas por la foto le dieron sello a la marcha pro soberanía. *Proceso*, v. 499, 24 maio 1986b. Disponível em: <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=143632>. Acesso em: 28 nov. 2012.

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

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 38, p. 5 – 13, 1995.

HORN, James J. Did the United States Plan an Invasion of Mexico in 1927? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, ArticleType: research-article / Full publication date: Nov., 1973 / Copyright © 1973 Center for Latin American Studies at the University of Miami, v. 15, n. 4, p. 454–471, 1 nov. 1973. Acesso em: 11 nov. 2011.

IAZZETTA, Osvaldo M. Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello. *Desarrollo Económico*, ArticleType: research-article / Full publication date: Jul. - Sep., 1997 / Copyright © 1997 Instituto de Desarrollo Económico y Social, v. 37, n. 146, p. 263–285, 1 jul. 1997. Acesso em: 14 ago. 2013.

IKENBERRY, G.J. Institutions, strategic restraint, and the persistence of American postwar order. *International Security*, v. 23, n. 3, p. 43–78, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AÇÃO DEMOCRÁTICA (IBAD). In: LAMARÃO, Sérgio. (Alzira Alves de Abreu et al., Org.)*Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2001b. v. III. p. 2781–2782.

KATZ, Friedrich. *La guerra secreta en México: Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana*. 2. ed. Cidade do México: Era, 1998.

KELLOGG. Secretary Kellogg on Bolshevism in Mexico and Latin America: Submitted to Committee on Foreign Relations of the Senate, January 13. , 13 jan. 1927, p. 115–119. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20661502>.

KEOHANE, Robert O. *Neorealism and Its Critics*. [S.l.]: Columbia University Press, 1986.

KINZO, Maria D'Alva Gil. O legado oposicionista do MDB, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. In: SOARES, GLAUCIO; D'ARAUJO, MARIA CELINA (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 142 – 153.

KOURÍ, Emilio. Claroscuros de la reforma agraria mexicana. *Lasa Forum*, v. 41, n. Fall 2010, p. 22 – 24, 2010.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. New Jersey: Princeton Univ Pr, 1999.

KRAUZE, Enrique. Por un sí condicionado. *Reforma*, Cidade do México, 3 fev. 2003. Nacional, p. 16A. Acesso em: 3 dez. 2003.

LAKE, David A. *Hierarchy in International Relations*. [S.l.]: Cornell University Press, 2009.

LEITÃO, Miriam. *Saga Brasileira: A longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011. . Acesso em: 26 jun. 2013.

LIMA, Maria Regina Soares De. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265–303, jul. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares De. Intervenção no seminário “Atualidade de San Tiago Dantas”. In: MOREIRA, MARCÍLIO; NISKIER, ARNALDO; REIS, ADACIR (Org.). *Atualidade de San Tiago Dantas*. São Paulo: Lettera.doc, 2005. p. 56 – 65.

LIMA, Maria Regina Soares De. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu*. Brasília: FUNAG, 2013.

LIMA, M. R. S. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu*. 1986. Vanderbilt University, 1986.

LIMA, Maria Regina. As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990) : o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume / NUPRI / USP, 1996. p. 67 – 84.

LIMA, Maria Regina; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova: Revista de cultura de politica*, v. 52, p. 121, 2001. Acesso em: 29 jan. 2013.

LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939 – 1994. Oposición leal y partido de protesta.* Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

LOAEZA, Soledad. J.F. Kennedy en México: La patria perdonada. *Nexos en línea*, 6 jan. 1987. Disponível em: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulov2print&Article=267183>. Acesso em: 14 jul. 2012.

LÓPEZ-ARANDA, Jaime. Los límites de la política exterior de México. *Letras Libres*, v. 50, fevereiro 2003. Disponível em: <http://www.letraslibres.com/revista/letrillas/los-limites-de-la-politica-exterior-de-mexico>. Acesso em: 18 ago. 2012.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964. Acesso em: 23 fev. 2014.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, v. 14, n. 3, p. 227–249, 2006. Acesso em: 1 mar. 2014.

MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. Comparative historical analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, JAMES; RUESCHEMEYER, DIETRICH (Org.). *Comparative historical analysis in the social science*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003. p. 3–38.

MAZZA, Jaqueline. *Don’t disturb the neighbors: the United States and democracy in Mexico, 1980-1995*. [S.l.]: Psychology Press, 2001.

MEDIN, Tzvi. *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928 - 1935).* Cidade do México: Era, 1982.

MEDIN, Tzvi. *El sexenio alemanista*. Cidade do México: Era, 1990.

MEDINA, Luis. *Del cardenismo al avilacamachismo*. Cidade do México: El Colegio de México, 1978. (Historia de la Revolución Mexicana, 18).

MEYER, Jean. La Iglesia católica en México, 1929-1965. In: PANI, ERIKA (Org.). *Conservadurismo y derechas en la historia de México*. Cidade do México: FCE/Conaculta, 2009. v. 2. p. 599–647.

MEYER, Lorenzo. El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942). *Foro Internacional*, ArticleType: research-article / Full publication date: Jul. - Dec., 1966 / Copyright © 1966 El Colegio De Mexico, v. 7, n. 1/2 (25-26), p. 99–159, 1 jul. 1966. Acesso em: 29 ago. 2011.

MEYER, Lorenzo. *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917 - 1942)*. 2. ed. Cidade do México: El Colegio de México, 1972.

MEYER, Lorenzo. Relaciones México - Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la Guerra Fría, 1945-1964. In: ORTEGA ORTIZ, REYNALDO YUNUEN; VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO (Org.). *Poder y política en los estudios internacionales*. Cidade do México: El Colegio de México, 2011. p. 23–82.

MORAES, Dênis De. *A esquerda e o golpe de 64*. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1948.

MUÑOZ, Heraldo. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. In: WILHELMY, MANFRED (Org.). *La formación de la Política Exterior: Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987. p. 287–315.

NAFTALI, Timothy (Org.). *The Presidential Recordings: John F. Kennedy: The Great Crises*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2001. v. 1.

NOHLEN, Dieter. *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume 1 (North America, Central America, and the Caribbean)*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005a.

NOHLEN, Dieter. *Elections in the Americas: A Data Handbook. Vol. 2 South America*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005b.

OJEDA, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. Cidade do México: El Colegio de México, 1976. (Colección Centro de Estudios Internacionales).

OJEDA, Mario. *México y Cuba revolucionaria: cincuenta años de relación*. Cidade do México: El Colegio de Mexico AC, 2008.

ORTEGA, Fernando. Mal pagan los comerciantes a Héctor Hernández y lo abuchean; después, disculpas y perdones. *Proceso*, v. 500, 31 maio 1986. Disponível em: <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=143672>.

ORTEGA, Max; SOLÍS DE ALBA, Alicia. *La izquierda mexicana, una historia inacabada*. Cidade do México: Itaca, 2012.

ORTIZ MENA, Antonio. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Cidade do México: Fondo De Cultura Economica, 1998.

ORTIZ RIVERA, Alicia. *Juan Sánchez Navarro: el empresario modelo*. 2. ed. Cidade do México: Grijalbo, 2006.

PANDOLFI, Dulce. Os comunistas e o golpe. In: SOARES, GLAUCIO; D'ARAUJO, MARIA CELINA (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 71–88.

PARKER, Phyllis R. *Brasil y la intervención silenciosa*. Cidade do México: Fondo De Cultura Economica, 1984.

PELLICER, Olga. *México y la revolución cubana*. Cidade do México: El Colegio de México, 1972.

PELLICER, Olga; REYNA, José Luis. *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960: el afianzamiento de la estabilidad política*. Cidade do México: El Colegio de México, 1978. v. 22. (, 22).

PÉREZ FLORES, Fidel. *Ideologia e política externa do Brasil e do México frente às opções de integração regional (1990-2006)*. 2007. 168 f. Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

POZAS HORCASITAS, Ricardo. De lo duro a lo seguro: La fundación del Seguro Social Mexicano. *Entre la guerra y la estabilidad política: El México de los 40*. Cidade do México: Grijalbo/Conaculta, 1986. p. 109 – 135.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

QUADROS, JÂNIO. In: MAYER, Jorge Miguel; XAVIER, Libânia. (Alzira Alves de Abreu et al., Org.)*Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2001. v. IV. p. 4819–4829.

QUINTANA, Enrique. Coordenadas: El voto de México II. *Reforma*, Cidade do México, 3 jun. 2003. Negocios

RAGIN, Charles C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. [S.l.]: University of California Press, 1989.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *O Programa Nuclear Brasileiro*. . [S.l.]: República Federativa do Brasil. , 1977

REVUELTAS, José. *Ensayo de un proletariado sin cabeza*. Cidade do México: Era, 1980.

REYES, Mauricio. Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964. *Antología de Política Exterior de México II*. Cidade do México: UNAM, 2006. p. 119 – 145.

RICO, Carlos. *Hacia la globalización*. Cidade do México: El Colegio de México, 2010. (México y el mundo. Historia de sus relaciones internacionales, VIII).

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles (Org.). *Comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, Calif. [u.a.]: Sage, 2009.

RIVERA CASTRO, José. Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928. In: MONTALVO, ENRIQUE (Org.). *Historia de la cuestión agraria mexicana: Modernización, lucha agraria y poder político 1920 - 1924*. Cidade do México: Siglo XXI, 1988. v. 4. p. 21 – 149.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, v. 51, n. 1, p. 144–172, 1998.

ROUX, Rhina. *El príncipe mexicano: subalternidad, historia y estado*. Cidade do México: Era, 2005.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, JAMES; RUESCHEMEYER, DIETRICH (Org.). Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003. p. 305 – 336.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. *Política Externa*, v. 16, n. 3, p. 7 – 27, jan. 2008.

SALINAS, Carlos. *México: un paso difícil a la modernidad*. Cidade do México: Plaza y Janés, 2000.

SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime. El Viraje. *Reforma*, Cidade do México, 3 jan. 2003. Nacional, p. 15A. Acesso em: 18 ago. 2012.

SANTOS, Wanderlei Guilerme Dos; MONTEIRO, Violeta; CAILLAUX, Ana (Org.). *Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais*. São Paulo: IUPERJ/Vertice, 1990.

SANTOS, Wanderley Guilherme Dos. *O cálculo do conflito*. Belo Horizonte / Rio de Janeiro: UFMG / IUPERJ, 2003.

SCHATTSCHNEIDER, E.E. *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. [S.l.]: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHIAVON, Jorge A. Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 72, p. 195–222, out 2004.

SCHNEIDER, Ben Ross. A Privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, p. 45, 1992. Acesso em: 8 ago. 2013.

SCHNEIDER, Ben Ross. Organized Business Politics in Democratic Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, ArticleType: research-article / Full publication date: Winter, 1997-1998 / Copyright © 1997 Center for Latin American

Studies at the University of Miami, v. 39, n. 4, p. 95–127, Dezembro 1997. Acesso em: 27 mar. 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, ArticleType: research-article / Full publication date: Winter, 1988-1989 / Copyright © 1988 Center for Latin American Studies at the University of Miami, v. 30, n. 4, p. 89–116, Dezembro 1988. Acesso em: 27 mar. 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. Why is Mexican Business so Organized? *Latin American Research Review*, ArticleType: research-article / Full publication date: 2002 / Copyright © 2002 The Latin American Studies Association, v. 37, n. 1, p. 77–118, 1 jan. 2002. Acesso em: 27 mar. 2012.

SCHWELLER, Randall L. Unanswered threats: a neoclassical realist theory of underbalancing. *International Security*, v. 29, n. 2, p. 159–201, 2004.

SCOTT, Professor James C. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. [S.l.]: Yale University Press, 1992.

SEMO, Ilán. Saldos de la indecisión. *La Jornada*, Cidade do México, 15 mar. 2003. Política. Acesso em: 8 dez. 2012.

SERVÍN, Elisa. Entre la Revolución y la reacción: los dilemas políticos de la derecha. In: PANI, ERIKA (Org.). *Conservadurismo y derechas en la historia de México*. Cidade do México: FCE/Conaculta, 2009. v. 2. p. 467–511.

SINGER, J.D. The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, p. 77–92, 1961.

SINGER, J.David. Inter-nation influence: a formal model. *The American Political Science Review*, v. 57, n. 2, p. 420–430, 1963.

SKIDMORE, David. *Reversing course: Carter's foreign policy, domestic politics, and the failure of reform*. [S.l.]: Vanderbilt University Press, 1996.

SOARES, Glaucio. O golpe de 64. In: SOARES, GLAUCIO; D'ARAUJO, MARIA CELINA (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 9–51.

SPEKTOR, Matias. *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: </scripts/resenha/resenha.asp>. Acesso em: 20 dez. 2012.

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

STARR, Pamela K.; AYÓN, David R. El interludio Castañeda y el sueño de América del Norte. *En la frontera del imperio*. Cidade do México: Ariel, 2003. p. 121 – 136.

STEPAN, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971. Disponível em: <http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=011277>. Acesso em: 3 jan. 2013.

TELLO, Manuel. *México: una posición internacional*. Cidade do México: Joaquín Mortíz, 1972.

TOLEDO, Caio Navarro De. *O governo Goulart e o golpe de 64*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

ULLOA, Berta. *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917: La Constitución de 1917*. Cidade do México: El Colegio de México, 1983. v. 6. (Historia de la Revolución Mexicana).

VIEIRA, Marco Antônio. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. *Contexto Internacional*, v. 23, n. 1, p. 245 – 293, 2001.

VIZENTINI, Paulo Roberto. *A política externa do regime militar brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

WALT, Stephen M. *Taming American power the global response to US primacy*. [S.l.]: WW Norton, 2005.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. 1. ed. [S.l.]: Waveland Pr Inc, 1979.

WEINTRAUB, Sidney. *Unequal Partners: The United States and Mexico*. 1. ed. [S.l.]: University of Pittsburgh Press, 2010.

WESSON, R.G. *The United States and Brazil: limits of influence*. [S.l.]: Praeger, 1981.

WILFORD, Hugh. *The Mighty Wurlitzer: How the CIA Played America*. [S.l.]: Harvard University Press, 2009.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *Latin American adjustment: how much has happened*. Washington: Institute of International Economics, 1990. v. 1. p. 90 – 120.

ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power*. [S.l.]: Princeton University Press, 1998.