

O EXERCÍCIO DA LIDERANÇA REGIONAL: UM BALANÇO PRELIMINAR A PARTIR DAS OPINIÕES DE BRASILEIROS E MEXICANOS

The exercise of regional leadership: a preliminary assessment using brazilian and mexican opinions

Felipe Ferreira de Oliveira Rocha¹

Introdução

Tradicionalmente, especialistas nas relações Brasil e México as têm caracterizado como pendulares, oscilantes, delicadas, de encontros e desencontros (PALACIOS, 2008; ROSAS, 2008; LEVY, 2009; MAIHOLD, 2014; NETO e FIGUEIREDO, 2015). Elementos geográficos, decisões políticas, trajetórias históricas e diferentes inserções econômicas são listadas como variáveis explicativas para essa caracterização (GOUVEA, 2002; IVES e LIMA, 2017).

Com a aparente ascensão do Brasil como Estado emergente no Sistema Internacional e as subsequentes respostas mexicanas, alguns analistas voltaram a argumentar, de forma mais nítida, que o México estaria tentando contrabalançar e minar as iniciativas de liderança brasileira (ROSAS, 2008; SARKIS, 2010; SEL, 2013; COVARRUBIAS, 2016).

Apesar de numerosas evidências disso, o exemplo paradigmático é a posição de ambos os países quanto à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em que o Brasil busca ser incluído como membro permanente e o México defende a não ampliação do Conselho, no âmbito do chamado *Uniting for Consensus* (ROCHA, 2003; MORALES et al., 2012; CARVALHO e FRANZONI, 2016).

Em geral, as pesquisas analisam as relações entre ambos a partir de uma ótica cujo foco está em entender ações diplomáticas, políticas e/ou estatais. Apesar de extremamente relevantes, julgamos ser necessário também incorporar outras dimensões a esse debate, dentre as quais a da opinião pública².

¹Doutorando (bolsista CNPq) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe. Email: rocha.felipeferreira@gmail.com.

²Cabe informar que a opção pelo emprego do termo “opinião pública” no decorrer desse artigo se deu por uma razão pragmática, a de manter coerência com a abordagem feita pelo Latinobarômetro, já que a própria organização classifica seus estudos como sendo de opinião pública. Desse modo, embora seja possível e necessário debater sobre a capacidade dos surveys de servirem como indicadores da percepção popular [mais generalista] ou da percepção pública [mais segmentada], optamos por manter o emprego conforme o faz a instituição responsável pela geração e pela disponibilização dos dados.

Por mais que persistam dúvidas quanto a natureza das relações entre opinião pública e política externa, é fundamental que o analista esteja sempre atento aos dados de *surveys* para que consiga construir uma imagem aproximada do que os indivíduos pensam sobre temas internacionais e se existe ou não convergência entre as ações políticas estatais e as percepções sociais. Embora limitados, esses dados são informativos e úteis como instrumentos que complementam a construção lógico-argumentativa do pesquisador (HOLSTI, 1992; FARIA, 2008).

Diante disso, entendemos relevante retomar aos debates teóricos sobre o aparente histórico de rivalidade entre Brasil e México³ quanto ao tema da liderança regional e, então, mostrar as respostas dadas por brasileiros e por mexicanos a algumas perguntas feitas em *surveys* realizados pelo Latinobarómetro⁴. Nesse sentido, a parte empírica da pesquisa será meramente exploratória. Os dados não serão utilizados para refutar hipóteses ou mostrar direções causais, mas para complementar as discussões existentes e, quando possível, gerar hipóteses⁵ e expectativas para futuras pesquisas no tema.

O texto está estruturado em três partes, para além dessa introdução e das futuras considerações finais. A primeira seção resume os referenciais teóricos sobre as relações entre Brasil e México, com objetivo de demonstrar historicamente o motivo pelo qual ambos são vistos como concorrentes em termos de liderança regional. Em seguida, os aspectos metodológicos serão apresentados e, na terceira parte, os resultados serão incorporados e discutidos.

Brasil, México e o exercício da liderança regional

Ao afirmar que o Brasil almeja assumir o papel de líder regional, é preciso advertir e distinguir a tradição retórica oficial do Estado da posição analítica dos estudiosos em Política Externa Brasileira (PEB). Quanto ao primeiro aspecto, cabe lembrar que por causa da autorização presidencial, do desinteresse social, do distanciamento do legislativo e da força institucional do Itamaraty, a PEB tem sido historicamente marcada por um alto grau de continuidade⁶ em que rupturas radicais de certos entendimentos e objetivos são praticamente ausentes (CHEIBUB, 1989; LIMA, 1994; MIYAMOTO, 2011; ALMEIDA, 2012; FARIA, 2012). Nesse aspecto, há bastante tempo, a posição tradicional brasileira é evitar assumir diretamente que o país almeja ser representante nato da região (BURGES, 2006, 2009).

Houve momentos em que, estimulados por instruções presidenciais, diplomatas e Chanceleres manifestaram de um modo mais transparente a vontade do país em se rotular como líder regional; mas, isso aparenta ser um desvio à regra, já que liderar traz custos que, dificilmente, a sociedade esteve predisposta a pagar (VIGEVANI et al., 2008).

³Cabe salientar que o discurso oficial de ambos os Estados é de cooperação e proximidade.

⁴Informações em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

⁵Segundo Auerbach e Silverstain (2003), há dois tipos de trabalhos científicos. Por um lado, as que visam testar hipóteses (*hypothesis-testing research*) são as que investigam fenômenos por meio de relações entre variáveis dependentes e independentes para descobrir padrões associativos ou causais entre elas. Por outro lado, há pesquisas que são movidas pela curiosidade e exploração e que visam questionar e explorar dados brutos preliminares para, então, gerar hipóteses (*hypothesis-generating research*) para futuros testes. O presente artigo se encaixa nesse último tipo de trabalho.

⁶O peso de cada um desses fatores explicativos na PEB é variável e é objeto de numerosas investigações científicas.

Apesar da retórica oficial, alguns especialistas argumentam que o Brasil até pode ter evitado o emprego do conceito de liderança regional em seus discursos, porém, com o objetivo de despontar como Estado emergente, os governos brasileiros – especialmente Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – engajaram-se em um projeto de liderança⁷ que envolvia algumas compensações políticas e econômicas⁸, fóruns de negociação e o delineamento da América do Sul como região diferente da América Latina (SANTOS, 2005; BURGES, 2006, 2009, 2010; GALVÃO, 2009; MEUNIER e MEDEIROS, 2013; MARES e TRINKUNAS, 2016). Esse projeto foi interpretado de forma distinta por cada país latino-americano e cada um deles respondeu de um modo específico à possível ascensão brasileira (BURGES, 2010; MALAMUD, 2011; GARDINI e ALMEIDA, 2016).

Conforme já pontuado na introdução desse artigo, as relações Brasil e México têm sido adjetivadas como titubeantes, flutuantes, pendulares, delicadas, de encontros e desencontros e oscilantes (PALACIOS, 2008; MAIHOLD, 2014; NETO e FIGUEIREDO, 2015; COVARRUBIAS, 2016). Segundo Rosas (2008), é possível listar três fatores explicativos para isso. Primeiro, a distância geográfica entre ambos fez com que, nos séculos passados, o contato mútuo fosse singelo. Com efeito, as histórias de ambas as nações podem ser vistas como duas linhas que raramente se intercalavam. Brasil e México cumpriam um papel de *amigos lejanos* (FERNÁNDEZ, 2003).

Ainda sobre condicionantes geográficas, é conveniente destacar que o México exerce um peso de influência expressivo entre os Estados localizados na América Central e no Caribe e, portanto, possui uma proximidade maior com os mesmos do que com os países localizados mais ao meridiano da América Latina (CARVALHO e FRANZONI, 2016). Por outro lado, histórica e gradualmente, o Brasil adotou um foco mais direcionado à região platina (GALVÃO, 2009). Como resultado, ambos se tornaram capazes de facilitar ou obstaculizar a chegada de consensos decisórios sobre temas regionais (SEL, 2013).

A segunda característica das relações Brasil-México é a natureza mais competitiva do que complementar das duas economias. Ambos dependem da exportação de manufaturas, de bens do agronegócio e de produtos automobilísticos. Isso estimula a concorrência das suas empresas na estrutura do comércio internacional (NETO e FIGUEIREDO, 2015). Aliás, os dois apresentam um perfil de industrialização tardia acompanhada por inúmeros problemas sociais e econômicos, que os leva a tentar “traduzir suas necessidades internas em possibilidades externas” (LAFER, 2004, p. 16). Esse aspecto é relevante, uma vez que o México evita aprofundar as suas relações comerciais com países cujo perfil econômico e industrial seja similar ao seu (SARKIS, 2010).

O terceiro atributo levantado por Rosas (2008) é a influência exercida pelos Estados Unidos da América (EUA) sobre ambos. Como se sabe, o México compartilha fronteiras com os EUA e isso gera uma miríade de questões demográficas, econômicas, políticas e socioculturais entre ambas as nações.

⁷As especificidades desse projeto transbordam os objetivos centrais desse artigo e, portanto, não serão apresentadas aqui. No entanto, para quem tiver interesse em conhecê-las, sugiro consultar os autores citados no parágrafo.

⁸Apesar de considerar que o Brasil, em determinados eventos, buscou oferecer compensações econômicas para a região, não julgamos ser prudente afirmar que as mesmas foram tão sistemáticas a ponto de ser coerente falar que o país chegou ou tentou ocupar alguma posição de *paymaster* regional.

Gradativamente, essa condição geográfica estimulou atos de proximidades política e econômica (LEVY, 2009; SARKIS, 2010). Esse, talvez, seja o fator preponderante dos atuais padrões de distanciamento entre Brasil e México, já que cada um deles enxerga os EUA através de uma lógica distinta e, através da mesma, esboçam distintas estratégias de inserção internacional (BILBAO, 2015; MAYA e VEGA, 2015).

No que tange à projeção mexicana, os governantes trilham um caminho de abertura comercial, liberalização mercadológica, participação em âmbitos multilaterais de negociação e intensa aproximação com os EUA e o seu método de desenvolvimento (GOUVEA, 2002; SANTOS, 2007; SEL, 2013; BILBAO, 2015; MAYA e VEGA, 2015).

Isso foi cada vez mais percebido com determinadas ações mexicanas ao decorrer dos anos 1990, como a sua participação na Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a entrada em vigor do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e seu envolvimento na Organização Mundial do Comércio (NETO e FIGUEIREDO, 2015). Diante desse cenário, o NAFTA se tornou o principal ponto de inflexão da política externa mexicana, pois, direta ou indiretamente, simbolizou a sua norte-americanização e o seu afastamento em relação aos pares latino-americanos (ROCHA, 2003; SANTOS, 2007; LEVY, 2009; CARVALHO e FRANZONI, 2016; COVARRUBIAS, 2016).

A entrada em vigor desse processo de regionalização não apenas surpreendeu os países latino-americanos, mas também provocou tensões e respostas variadas. À época, o bloco aparentava poder oferecer um acesso mais favorável do México às economias estadunidenses e canadenses. Segundo Rosas (2008), isso gerou um incômodo especial ao Brasil que interpretou o Nafta como um claro sinal de negligência para com os princípios estabelecidos pela ALADI. Assim, “perante a postura do México em ‘pedir perdão’ ao invés de ‘pedir permissão’, o governo de Brasília chegou a sugerir que o México fosse expulso da Aladi, já que havia violado os estatutos e o espírito da instituição” (ROSAS, 2008, p. 100, tradução nossa).

A ideia de que o México seria um porta-voz estadunidense na região se aprofundou ainda mais com o avanço das negociações em torno da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De um modo geral, os Estados latino-americanos precisaram avaliar de forma cautelosa o projeto. Por um lado, a iniciativa prometia ampliar o grau de abertura dos países aos fluxos do comércio internacional, dar mais acesso ao mercado estadunidense e assegurar liberdade para investimentos e para a troca de bens e serviços (CAMARGO, 2002).

Por outro lado, os impactos negativos de uma abertura radical de países cuja economia é muito fechada – como o caso do Brasil – poderiam ser de difícil reversão. Haveria uma assimetria intransponível em relação aos recursos e capacidades dos países latino-americanos quando comparados com os dos EUA, bem como a possibilidade de deterioração dos termos de troca comerciais, aumento da dependência e diminuição da autonomia dos Estados envolvidos (CAMARGO, 2002; BATISTA JR, 2003).

Quanto ao supracitado ponto da assimetria, entendemos pertinente os argumentos de Long (2015) ao lembrar que os EUA possuem poder material infinitamente maior do que os países latino-americanos, fato que cria no hemisfério uma estrutura assimétrica em que as atitudes dos primeiros acabam por constranger e

por condicionar os interesses dos segundos. Apesar disso, ao trazer uma definição mais ampla de poder, o autor consegue harmonizar teoricamente a estrutura material assimétrica do continente com o poder de agência dos países e, assim, explicar os casos empíricos em que os Estados mais fracos foram capazes não apenas de formular significativos graus de autonomia, mas também de influenciar a superpotência em direção a determinados *outcomes*.

Em termos de agência latino-americana, no caso da ALCA, o México se posicionou de maneira mais favorável do que o Brasil, que buscou articular um grupo de Estados para negociar de forma pragmática e desapaixonada qualquer possibilidade concreta de liberalização comercial com os EUA, conformando, no melhor dos cenários, uma versão “*light*” do bloco (SALVO, 2007).

Naturalmente, a defesa mexicana à ALCA estava mais associada a um discurso normativo ideológico que fosse congruente com seus padrões de norte-americanização do que a um interesse prático e concreto de suas elites políticas e econômicas em viabilizar o bloco, já que o país também estava relutante e temente em disputar os mercados do NAFTA com os demais países latino-americanos (MORALES et al., 2012; BILBAO, 2015). Desse modo,

O México favorece ao modelo do NAFTA, embora tema que sua ampliação ao resto do hemisfério produza a perda de sua posição privilegiada no mercado estadunidense. O México desenvolveu uma diplomacia relativamente de baixo perfil, dirigida para salvaguardar, na medida do possível, o ganho no NAFTA, mas que, ao mesmo tempo, apoia as propostas dos EUA (BRICENO-RUIZ, p. 48, 2001, tradução nossa).

Com as negociações da ALCA e sua não concretização, os tomadores de decisão brasileiros repensaram, ainda mais sistematicamente⁹, a sua estratégia de inserção regional. Na verdade, o conceito de América Latina já havia se tornado um rótulo pouco operacionalizável. A diversidade de nações, valores e interesses tornou a etiqueta latino-americana disfuncional, já que, através dela, seria cada vez mais improvável a produção de consensos (COUTO, 2007; GALVÃO, 2009; SPEKTOR, 2010). Então, o país começou a materialização da América do Sul como unidade política distinta que, mais facilmente, serviria como uma plataforma de apoio para ascender como Estado emergente (SPEKTOR, 2010; WEHNER, 2015).

Assim, os padrões de projeção internacional do Brasil não foram baseados apenas na noção de abertura comercial mercadológica e aproximação para com os posicionamentos dos EUA, mas, principalmente, na busca por autonomia e desenvolvimento (FAVERÃO, 2006; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; VIGEVANI et al., 2008). Em função disso, ao vislumbrar a possibilidade de arriscar sua margem de manobra decisória através da ALCA, os dirigentes políticos brasileiros optaram por se afastar ainda mais do conceito de América Latina, ampliar os fóruns deliberativos e as estruturas institucionais da região.

⁹Na verdade, a questão das transições conceituais e identitárias do Brasil é objeto de uma linha de pesquisa ampla e bem estabelecida cujas especificidades fogem aos escopos desse artigo. Apesar disso, convém ressaltar que as oscilações entre a predominância da noção de América Latina e a de América do Sul na PEB possui um passado que antecede, em muito, as iniciativas da ALCA e do NAFTA. Ainda assim, contemporaneamente, ambas exerceram um expressivo papel na percepção dos tomadores de decisão nacionais em relação à necessidade e à urgência em se definir mais delineadamente o espaço estratégico regional de atuação brasileira. Acerca disso, deixamos como sugestão de leitura o livro de Briceño-Ruiz e Puntigliano (2017).

Com a entrada da Venezuela, o Mercosul parecia expandir seu horizonte regional. Ademais, as reuniões de líderes presidenciais da América do Sul derivaram arranjos como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a sua posterior transformação na União Sul-Americana de Nações (UNASUL) (BRICEÑO-RUÍZ, 2008; MEUNIER e MEDEIROS, 2013; NERY, 2016).

Em meio a toda efervescência regional, a conjuntura externa sinalizava uma aceitação maior do Brasil como Estado emergente (COVARRUBIAS, 2016). Isso gerou conflitos com o México, tornando a questão da liderança ainda mais delicada, conforme evidenciam alguns acontecimentos.

Primeiro, durante as eleições para o cargo de diretor-geral da Organização Mundial da Saúde, em 2003, o Brasil não apoiou o candidato mexicano, mas o do Moçambique. De modo semelhante, em 2005, houve o suporte do México ao candidato colombiano e não ao brasileiro quando das eleições à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 2011, a França disputava com o México o cargo de diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional, ainda assim, o Brasil optou pelo candidato europeu em detrimento do latino-americano. No mesmo ano, o Brasil não recebeu apoio do México nas eleições para definir quem seria diretor-geral da FAO (IVES e LIMA, 2017).

Apesar desses eventos aparentemente revelarem um certo descompasso na retórica em prol da inclusão de líderes provenientes de países emergentes, há de se ponderar também que, em cada um desses arranjos institucionais, Brasil e México buscam objetivos diferentes e participam de jogos de coalizão diversos. É possível que o não apoio de um candidato em detrimento do outro seja menos explicado por uma rivalidade entre os Estados e mais por um jogo complexo de barganha diplomática.

Segundo Covarrubias (2016), essas iniciativas demarcam uma espécie de *binding diplomacy*¹⁰ do México em relação ao Brasil. Para a autora, o primeiro percebe que o segundo está emergindo de forma dinâmica no cenário internacional e, portanto, tenta equilibrar e/ou esvaziar alguns de seus projetos. A autora defende que a posição mexicana de se aproximar do Mercosul deve ser lida mais como uma estratégia política cujo propósito era saber, em primeira mão, os projetos brasileiros para a região e menos como um vislumbre genuíno de que a sua participação resultaria em ganhos econômicos significativos.

Bilbao e Flores (2015) compactuam com tal argumentação. Para eles, apesar dos diplomatas mexicanos sustentarem que o Mercosul é economicamente essencial para o México, na prática, o regionalismo que melhor cumpre tal função é a Aliança do Pacífico. Formalizado em junho de 2012, o bloco reúne países que possuem interesses similares, no sentido em valorizarem arranjos menos ambiciosos e mais próximos ao conceito de regionalismo aberto, priorizando abertura comercial, mercadológica e desenvolvimento democrático liberal. Com efeito, a Aliança do Pacífico se apresenta como um modelo de regionalização diferente do Mercosul e, por sua vez, isso acaba sendo interpretado como mais um vetor de concorrência regional (BILBAO e FLORES, 2015).

¹⁰Segundo a autora, o conceito de *binding diplomacy* se refere às ações estatais que almejam restringir um Estado mais forte por meio de acordos cooperativos.

Covarrubias (2016) também explica que a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) são respostas diretas à Unasul. Segundo seu argumento, ao perceber uma trajetória de desenvolvimento institucional, o México sentiu que estava perdendo espaço nos arranjos regionais de integração.

Então, perante a proposta brasileira de realizar, em 2008, a primeira cúpula do CALC em Salvador, o país vislumbrou aberta uma janela de oportunidades para sua atuação. E assim o fez. Tanto é que, em 2010, ele não apenas sediou a segunda reunião do CALC, mas também defendeu sobremaneira a necessidade de unir o CALC e o Grupo do Rio em um só mecanismo, a CELAC. Apesar de o Brasil, a priori, ser contra tal junção, a CELAC foi criada. Para a autora, isso não apenas comprova os esforços mexicanos de minar a predominância das posições brasileiras, mas também sinaliza a força do país em articular contrapropostas regionais.

Não seria prudente, também, esquecer o quão divergente é a posição de ambos em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Como se sabe, um dos objetivos de longa data do Brasil é tentar ser aceito em fóruns relevantes de decisão internacional, deixando de ser “*rule taker*” e se tornando “*rule shaper*”, fato que explica a sua sistemática campanha em prol de se reformar o Conselho de Segurança da ONU com a possibilidade dele e de outros países serem incluídos de modo perene e com poder de veto (MARES e TRINKUNAS, 2016).

O México – bem como a Argentina, a Colômbia e a Costa Rica – participa de um movimento denominado *Uniting for Consensus* que defende a não ampliação do número de Estados com poder de veto no Conselho de Segurança. A base principal de sua argumentação é a ideia de que as Nações Unidas precisam passar por um processo de ampliação democrática: os Estados emergentes deveriam advogar a gradual extinção do poder de veto e não a inclusão de mais membros com recursos institucionais que aumentem a segregação decisória entre os países. Logo, esse grupo não legitima a possibilidade de o Brasil ser incluído como representante da América Latina, o que acaba maculando a retórica brasileira (ROSAS, 2008; COVARRUBIAS, 2016; IVES e LIMA, 2017).

Episódios como os mencionados aqui sugerem um padrão de animosidade, tensão e rivalidade entre Brasil e México. Ambos fazem uma leitura diferente de qual deve ser o caminho perseguido pela América Latina e pela sua inserção externa e isso acaba causando distanciamento entre eles. É conveniente ressaltar que o padrão distante entre os dois não se resume à esfera política, já que ele também está presente em níveis sociais. Por exemplo, para além das famosas novelas produzidas pela Televisa, o brasileiro pouco conhece dos traços culturais mexicanos e o inverso também é verdadeiro.

De fato, segundo Fernández (2011), uma cooperação bilateral de valor estratégico entre Brasil e México depende diretamente de projetos que aumentem o nível de conhecimento mútuo entre os cidadãos de ambas as sociedades (ele chama de “*cooperación bilateral pueblo a pueblo*”). Para o autor, intercâmbio recíproco em âmbitos culturais, esportivos, educativos e de juventudes são formas apropriadas de estímulo social. Ademais, ele lembra a importância de ambos os Estados investirem em cursos cujo foco não seja apenas o ensino dos idiomas português e espanhol, mas da realidade cultural por trás dos países falantes dos mesmos.

Para os fins desse artigo, o principal ponto trazido por Fernández (2011) é lembrar que padrões políticos e diplomáticos também dependem de interações e de estímulos sociais. Não é funcional ou apropriado desarticular a realidade internacional da dinâmica doméstica dos Estados (BREUNING, 2007). É recomendável que o analista de política externa não esteja apenas atento a eventos políticos, diplomáticos e estatais, mas que também saiba acompanhar e ponderar a força dos vetores internos, ainda que sejam menos tangíveis (ALDEN e ARAN, 2017)

Destarte, optamos por trazer e explorar alguns itens de questionários do Latinobarómetro para que possamos tecer algumas considerações e, principalmente, gerar hipóteses para trabalhos futuros sobre as percepções sociais quanto ao exercício da liderança regional. Acerca disso, a próxima seção informa e justifica os dados usados e, em seguida, eles serão incorporados e discutidos.

Metodologia

Para demonstrar a opinião de brasileiros e de mexicanos sobre a questão do exercício da liderança regional foram selecionadas quatro perguntas provenientes de *surveys* realizados pelo Latinobarómetro¹¹. Os dois primeiros indicadores foram derivados da seguinte questão: “Gostaria de conhecer a sua opinião sobre os seguintes países ou organizações que vou ler: Você tem uma opinião muito boa, boa, ruim ou muito ruim sobre...o Brasil? E o México?”¹². Feitas durante a aplicação do questionário de 2013 – em que foram selecionados 1.204 brasileiros e 1.200 mexicanos; ela indica como ambas sociedades diferem quanto à visão que carregam uma da outra.

Com a seleção dessas duas questões, é possível constituir uma noção aproximada¹³ sobre qual opinião prevaleceu entre os entrevistados em relação aos países em análise. Além disso, saber se existiu ou não uma predominância de opinião negativa entre essas sociedades cujos Estados são vistos, não oficialmente, como rivais em termos de exercício de liderança regional. Porém, em função dos limites dos dados e do desenho dessa pesquisa, os achados serão puramente exploratórios e geradores de hipóteses (*hypothesis generating*), a serem testados em pesquisas posteriores.

Outro indicador utilizado se baseia na seguinte pergunta realizada no questionário de 2015: “Qual o país da América Latina que tem mais liderança na região?”. Indubitavelmente, dentre todas as questões aqui selecionadas, essa é a que permite uma estimativa mais simples e direta acerca da opinião dos entrevistados sobre quais Estados em potencial são mais bem aceitos como líderes regionais, tema que se torna espinhoso tanto nas relações diplomáticas oficiais, quanto no imaginário social dos países. O *survey* entrevistou um total de 1.250 brasileiros e de 1.200 mexicanos.

¹¹Todos os dados foram retirados da ferramenta de consultas online disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

¹²Para facilitar a interpretação dos resultados, optou-se por agregar as respostas. Desse modo, será chamado de “opinião positiva” a soma do percentual das respostas para as opiniões que se encaixam em “boa” ou “muito boa”. Será chamado de “opinião negativa” a soma das respostas para “ruim” ou “muito ruim”. E, por fim, denominado de “opinião neutra” a soma das respostas para “sem resposta” ou “não sabe”.

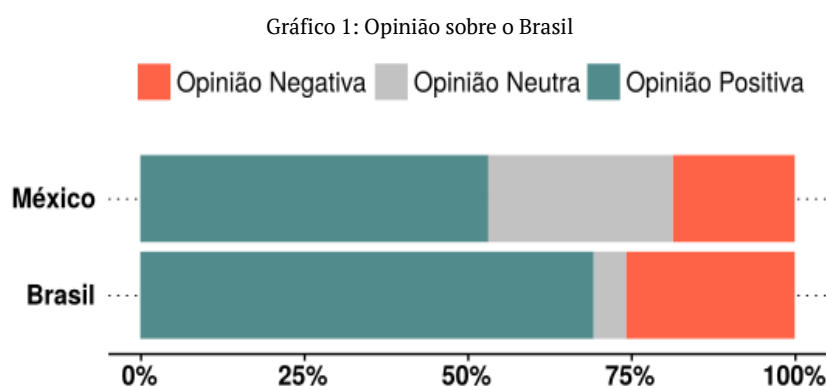
¹³É fundamental reconhecer essa imprecisão, no sentido em que, apenas com esses dados, não há como estabelecer relações causais e, nem mesmo, correlações entre essas duas possíveis variáveis.

Há também uma pergunta que informa o percentual de entrevistados que confia e desconfia da capacidade brasileira em lidar, responsavelmente, com os problemas da América Latina. Com isso, será possível obter uma dimensão aproximada de como brasileiros e mexicanos variam em relação às suas opiniões quanto ao tema da aceitação do Brasil como líder regional legítimo. Naturalmente, opinião sobre a capacidade de lidar com problemas não é o mesmo que capacidade de liderar. Entretanto, ao selecionar essa questão, entendemos que ela seria uma medida adequada – embora indireta – para comparar a avaliação dos entrevistados quanto ao que pensam serem os frutos das ações brasileiras na região.

Apesar das numerosas contribuições que esse artigo traz ao debate atual sobre as relações Brasil e México, é preciso destacar alguns limites implícitos ao se usar dados provenientes de questionários de *surveys*. Por exemplo, Bertrand e Mullainathan (2001), fazem uma revisão da literatura sobre o tema e apontam que, em determinados casos, a forma como a pergunta é feita, o *status* social do entrevistador e do entrevistado, a ordem das questões, a ordem das respostas, o tema da entrevista, a relutância em admitir defeitos ou fraquezas, o horário e o lugar em que os questionários foram aplicados podem enviesar e ameaçar o grau de representatividade e de confiabilidade dos dados. Tendo feito essas ressalvas, a próxima seção introduz e discute os principais resultados exploratórios encontrados.

Resultados e discussões

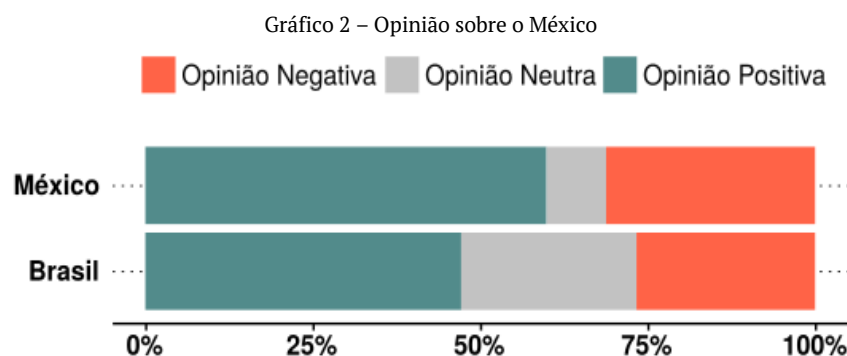
O gráfico 1 mostra a opinião dos brasileiros e dos mexicanos entrevistados sobre o Brasil.



Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2013.

Os entrevistados mexicanos (53,2%) mantiveram menos uma opinião positiva do Brasil do que os brasileiros (69,3%). Entretanto, o percentual de neutros foi significativamente maior entre os primeiros (28,2%) e menor entre os segundos (5%). E os mexicanos (18,6%) tiveram uma menor opinião negativa sobre o Brasil do que os brasileiros (25,7%). Desse modo, os brasileiros entrevistados possuíram uma opinião mais bem definida sobre o Brasil do que os mexicanos, que tenderam para uma posição mais neutra. Em termos de expectativas, imaginávamos que os resultados apontariam para uma visão mais crítica da sociedade mexicana que julgaria o Brasil como concorrente regional. Isso não parece se verificar, pois prevalece uma posição de

neutralidade. Para fins de comparação, vejamos se isso se mantém no caso da opinião dos entrevistados sobre o México, conforme mostra o gráfico 2.



Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2013.

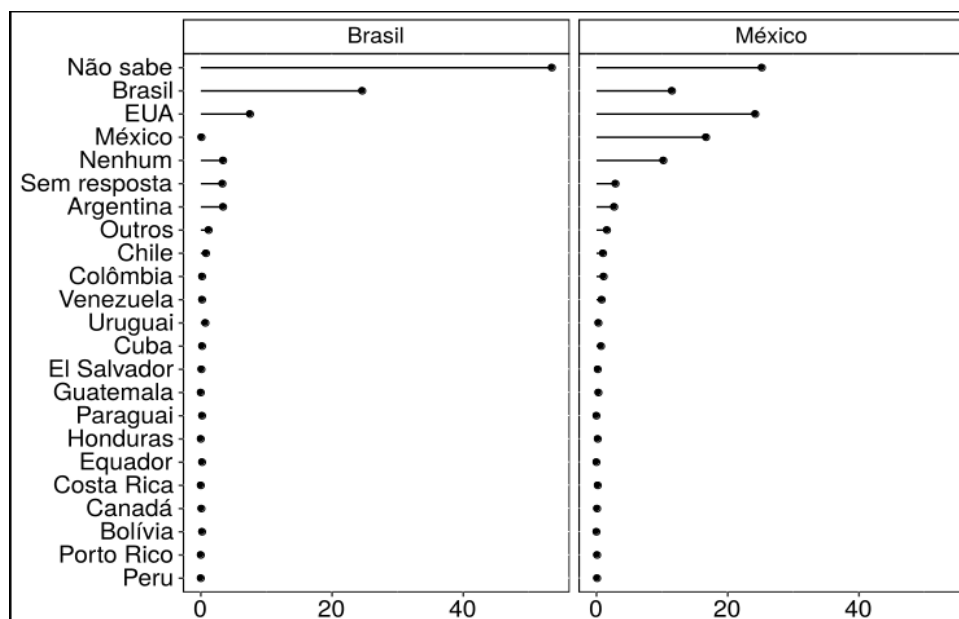
Semelhante ao gráfico anterior, os entrevistados que se posicionaram de forma mais incisiva, seja positiva ou negativamente, sobre o México foram os próprios mexicanos. Eles carregam uma opinião menos neutra (8,9%) do que os brasileiros (26,2%). Com isso, a tendência mencionada anteriormente se repete. Ou seja, embora esperávamos que os entrevistados dos Estados alheios fossem adotar uma posição mais negativa uns dos outros, o que predominou foi a neutralidade.

O gráfico 2 traz ainda algumas informações adicionais. Por exemplo, os brasileiros (5%) possuem uma opinião menos neutra do que os mexicanos (8,9%) sobre o seu próprio país. Ademais, houve mais brasileiros (26,7%) com uma visão negativa do México do que mexicanos (18,6%) com uma imagem negativa do Brasil. O inverso é verdadeiro: houve mais mexicanos (53,2%) com uma opinião positiva do Brasil do que brasileiros (47,2%) com uma percepção positiva do México.

Apesar de informativos, os achados são inerentemente limitados e voláteis. Conforme já mencionamos, as diferenças nos percentuais das opiniões não são, necessariamente, frutos da rivalidade entre Estados buscando liderança regional. Com o presente desenho de pesquisa não há como elidir explicações rivais como a possibilidade de os resultados serem frutos de algum acontecimento específico ocorrido em anos anteriores a 2013 ou até mesmo de algum fator aleatório não identificável. Ainda assim, por mais frágeis que sejam, eles apontam para um interessante padrão que poderia se tornar hipótese de pesquisas mais robustas, a saber, se há ou não uma predominância mais negativa nas sociedades de países tidos como rivais em Política Internacional.

Vistas as opiniões dos entrevistados uns sobre os outros, é possível entrar, de uma forma mais explícita, na discussão da liderança regional. Para isso, o gráfico 3 exibe quais foram, em 2015, os países vistos como líderes na América Latina.

Gráfico 3: Países Tidos como Líderes Regionais



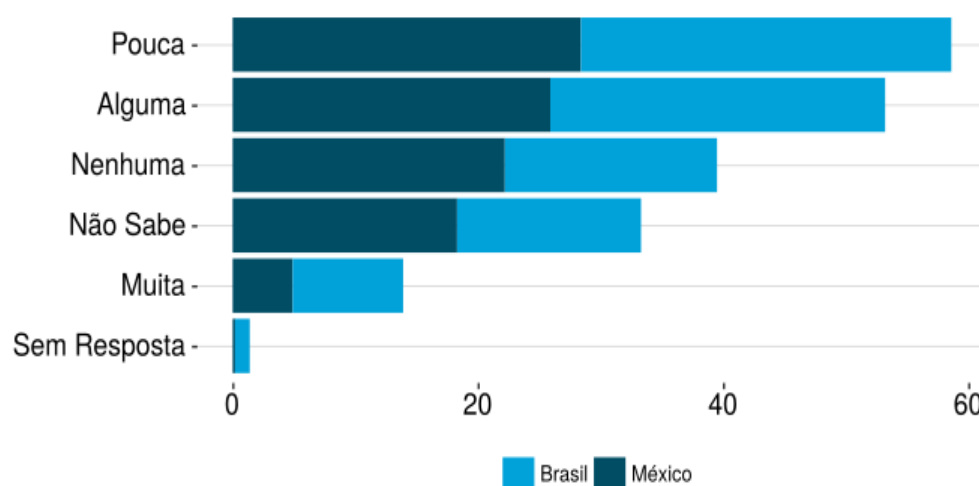
Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2015.

Primeiramente, cabe notar a alta taxa de entrevistados que não sabem opinar sobre qual país exerceria maior liderança na América Latina. Curiosamente, brasileiros (53,5%) afirmam saber menos do que mexicanos (25,2%) acerca dessa questão. Para a sociedade brasileira, o próprio país seria o mais capaz de liderar a região (24,6%), em seguida estariam os EUA (7,5%) e, depois, a Argentina (3,4%). O México exerceria uma liderança praticamente nula, já que apenas 0,1% dos entrevistados lembrou de citar o país.

De modo contrário, para a sociedade mexicana, os EUA (24,2%) seriam mais capazes de liderar a região e, em seguida, o México (16,7%); só depois o Brasil (11,5%). Isso indica a existência de percepções contrárias quanto ao papel dos países como líderes regionais. No imaginário popular brasileiro, a possível liderança do México não aparece como uma real possibilidade, ao passo que, no mexicano, o Brasil até poderia exercer alguma liderança regional, se condicionada, em primeiro lugar, à liderança estadunidense e mexicana. Mesmo socialmente, o Brasil não foi visto como o líder nato da região. Ao menos não entre os entrevistados pelo *survey* de 2015. Outro aspecto digno de nota é que os brasileiros consideraram que o Brasil possui liderança maior do que os próprios EUA, ao passo que os mexicanos aceitam sua liderança condicionada, primeiro, a dos EUA.

Há, por fim, outra pergunta que nos auxilia a delinear melhor a questão das diferentes visões sobre o Brasil como Estado que consegue lidar responsavelmente com os problemas e os desafios regionais, conforme mostra o gráfico 4.

Gráfico 4: Capacidade de o Brasil lidar com Problemas Regionais (América Latina)



Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2015.

Nesse caso, percebe-se que a resposta mais dada, tanto por brasileiros (30,2%), quanto por mexicanos (28,4%) foi a de que o país teria pouca capacidade de lidar com problemas regionais. Em seguida, está a percepção de que o Brasil teria alguma capacidade de lidar com tais questões. Em ambos os cenários, os valores percentuais de brasileiros (27,3%) e mexicanos (25,9%) não se distanciam muito.

O que chama atenção, no entanto, é que mexicanos (22,2%) tendem mais a dizer que não há nenhuma capacidade do país lidar responsavelmente com problemas latino-americanos do que brasileiros (17,3%). E, simultaneamente, os brasileiros (9%) tenderam mais a responder a existência de muita capacidade do que os mexicanos (4,9%). Apesar disso, convém destacar que o percentual de entrevistados que disseram não saber opinar sobre essa questão é alto (brasileiros = 15%, mexicanos = 18,3%).

Haja vista, os dados apresentados nos permitem construir uma imagem aproximada sobre como o tema da liderança regional foi interpretado socialmente. Dentre os achados, entendemos que dois se destacam. O primeiro diz respeito ao fato de os brasileiros possuírem uma mais visão negativa do México do que mexicanos possuírem uma opinião negativa do Brasil. O segundo destaque é ter identificado que os mexicanos condicionam sua liderança regional aos EUA, ao passo que os brasileiros entrevistados julgam que o seu Estado consegue exercer mais liderança do que os EUA na região. Como já amplamente repetido, esses achados são temporários e servem como ferramentas de geração inicial de hipóteses que precisam ser melhor testadas e explicadas.

Considerações Finais

Nesse artigo, dois objetivos foram cumpridos. O primeiro foi debater e sumarizar alguns dos principais argumentos da literatura acerca do histórico das relações entre Brasil e México quanto ao tema do exercício da liderança regional. Conforme visto, para além do discurso oficial de ambos os Estados que é de cooperação e amizade, a literatura identifica um conjunto de iniciativas que sugere a existência de uma visível tendência de tensões, descompassos e rivalidades. Além disso, em níveis sociais, há um relevante grau de

desconhecimento mútuo e de baixo intercâmbio cultural. Isso, por sua vez, nos estimulou a tentar cumprir o segundo objetivo do artigo e buscar dados de opinião pública sobre questões que versem, mesmo que indiretamente, sobre o exercício da liderança regional.

Por ser uma pesquisa preliminar e os indicadores de opinião pública sobre a temática da liderança na América Latina serem raros, optamos por não buscar testar hipóteses causais, mas apenas trazer os dados disponíveis publicamente, explorá-los e, então, encontrar vestígios empíricos que fornecessem possibilidades de hipóteses preliminares a serem futuramente testadas.

Por exemplo, demonstramos que, para brasileiros, o México não se desenha como um líder regional, ao passo que, para os mexicanos, o Brasil foi visto como um possível líder, ainda que eles julguem que os EUA e o próprio México são mais capazes de liderar regionalmente. Essa é uma clivagem interessante, pois os entrevistados brasileiros imaginam que o Brasil possui mais liderança regional do que os próprios EUA, enquanto os entrevistados mexicanos, avaliam primeiro os EUA como mais capazes de liderar regionalmente e, apenas em seguida, o seu próprio Estado.

Diante disso, seria viável afirmar que os entrevistados mexicanos possuem uma percepção mais realista do Sistema Internacional e das capacidades estatais do que os entrevistados brasileiros? Essa é uma das perguntas que precisa ser melhor avaliada em desenhos investigativos futuros. Outra questionamento em aberto que também surge é se sociedades cujos Estados são vistos como rivais no exercício da liderança regional constroem uma opinião mais negativa umas das outras ou não.

É fato que o artigo abre mais lacunas do que as fecha. Perante um já existente oceano de incógnitas, adicionam-se ainda mais dúvidas que, até onde sabemos, não foram profundamente trabalhadas na literatura brasileira. Resta, portanto, apontar direções futuras. Empiricamente, seria interessante ampliar e comparar as questões usadas como indicadores para que seus níveis de generalizações fossem maiores e não limitados apenas ao ano em que o *survey* foi realizado. Nesse sentido, dados de séries históricas seriam ideais. Na dimensão teórica, também seria oportuna a ampliação nos debates sobre o que define liderança regional e como operacionalizar, concretamente, suas várias dimensões.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: new approaches**. Nova York: Routledge, 2017.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Processos Decisórios no Âmbito da Política Externa do Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, p. 24–43, 2012.
- AUERBACH, Carl F.; SILVERSTEIN, Louise B.. Introducing Qualitative Hypothesis-Generating Research: The Yeshiva University Fatherhood Project. In: AUERBACH, Carl F.; SILVERSTEIN, Louise B.. **Qualitative Data: An Introduction to Coding and Analysis**. Nova York: New York University Press, 2003. Cap. 1. p. 1-9.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 267–293, 2003.

- BILBAO, Luis Ochoa. México, el Mercosur y la Alianza del Pacífico: Intereses, Identidades y Prioridades Regionales. **Miríada: Investigación en Ciencias Sociales**, v. 7, n. 11, p. 51–64, 2015.
- BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a comparative introduction**. Nova York: Springer, 2007.
- BRICEÑO-RUIZ, José. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, v. 1, n. 2, p. 208–229, 2008.
- BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. **Brazil and Latin America: between the separation and integration paths**. Lexington Books, 2017.
- _____. El modelo TLCAN de Integración y las Negociaciones del ALCA. **Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía**, v. 32, n. 126, p. 35–57, 2001.
- BURGESS, Sean. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992–2003. **Bulletin of Latin American Research**, v. 25, n. 1, p. 23–42, 2006.
- _____. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Florida: University Press of Florida, 2009.
- _____. Brazil as Regional Leader: Meeting the Chávez Challenge. **Current History**, v. 109, n. 724, p. 53–59, 2010.
- CAMARGO, Sonia de. O Canto da Sereia: América Latina perante a Alca. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 94–104, 2002.
- CARVALHO, Carlos Eduardo Ferreira de; FRANZONI, Marcela. O México olha para a América Latina e para a Ásia: Novos desafios, Nova estratégia?. **Conjuntura Internacional**, v. 13, n. 1, p. 88–95, 2016.
- CHEIBUB, Zairo Borges. A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização no Itamarati. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.
- COUTO, Leandro Freitas. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 159–176, 2007.
- COVARRUBIAS, Ana. Containing and engaging: Mexico's response to the rise of Brazil. In: GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.(org.), **Foreign policy responses to the rise of Brazil: balancing power in emerging states**. Cap. 12, p. 195 - 213 Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e Política Externa: Insulamento, Politização e Reforma na Produção da Política Exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.
- _____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes”. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.
- FAVERÃO, Gustavo de Mauro. **Autonomia, Universalismo e Alinhamento na Política Externa Brasileira do Século XX e suas Implicações nos Processos de Integração Regional**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, UNESP, 2006, 227p.
- FERNÁNDEZ, Cassio Luiselli. Brasil y México: El Acercamiento Necesario. **Revista Mexicana de Política Exterior**, v. 1, n. 90, p. 9–50, 2003.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: Construção pela Reinvenção (2000–2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 63–80, 2009.

- GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Foreign policy responses to the rise of Brazil: balancing power in emerging states**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.
- GOUVEA, Raul. Brazil and Mexico? Partners in Sowing a Free Trade Area of the Americas. **Thunderbird International Business Review**, v. 44, n. 5, p. 603–624, 2002.
- HOLSTI, Ole R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. **International studies quarterly**, v. 36, n. 4, p. 439–466, 1992.
- IVES, Diogo; LIMA, Jéssica Delabari de. O México na Política Externa Brasileira de 2000 a 2012: Entre o Poder Compartilhado e a Competição. **Conjuntura Austral**, v. 8, n. 41, p. 12–25, 2017.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- LEVY, Carlos. Crisis y Retos de la Política Exterior de México: 2006–2012. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 51, n. 205, p. 119–141, 2009.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27–46, 1994.
- LONG, Tom. **Latin America confronts the United States: asymmetry and influence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- MAIHOLD, Günther. BRICS, MIST, MIKTA: México entre Poderes Emergentes, Potencias Medias y Responsabilidad Global. **Revista Mexicana de Política Exterior**, v. 100, p. 63–79, 2014.
- MALAMUD, Andres. A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.
- MARES, David; TRINKUNAS, Harold. **Aspirational power: Brazil on the long road to global influence**. Washington: Brookings Institution Press, 2016.
- MAYA, Juan Carlos Gachúz; VEGA, José Luiz López. La Relación Política y Económica Brasil-México Encuentros, Desencuentros y el Nuevo Papel de China en la Region. **Miríada: Investigación en Ciencias Sociales**, v. 7, n. 11, p. 65–90, 2015.
- MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. **Dados**, v. 56, n. 3, p. 673–712, 2013.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da Política Externa Brasileira**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.
- MORALES, Maria Esther. et al. Interacciones Económico-financieras Brasil-México: ¿Cuál es su Grado de Integración?. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 20, n. 39, p. 117–150, 2012.
- NERY, Tiago. UNASUL: A Dimensão Política do Novo Regionalismo Sul-Americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. spe3, p. 59–75, 2016.
- NETO, Tomaz Espósito; FIGUEIREDO, Nicole. Os Des(encontros) nas Relações entre o Brasil e o México de 2003 à 2013: Um Balanço Preliminar. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 27, p. 93–107, 2015.
- PALACIOS, Guillermo. **Intimidades, conflitos e reconciliações: México e Brasil, 1822–1993**. São Paulo: EdUSP, 2008.
- ROCHA, Alberto. México y Brasil en el Proceso de Integración Regional de América Latina y el Caribe: ¿Rol de

- subhegemones?. **LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos**, v. 1, n. 1, p. 26–44, 2003.
- ROSAS, Maria. México y Brasil: ¿Buenos Enemigos o Amigos Mortales?. **Revista Mosaico**, v. 1, n. 1, p. 87–105, 2008.
- SALVO, Mauro. A Teoria dos Jogos e as Negociações da Alca. **Análise**, v. 18, n. 1, p. 5–21, 2007.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe. A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 185–204, 2005.
- SANTOS, Marcelo. O México como Aliado dos EUA no Projeto de Integração das Américas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 146–161, 2007.
- SARKIS, Miguel Ortiz. México en la Estructura de Poder Latinoamericana: Una Aproximación desde el Concepto de Motencias medias. **Revista Pléyade**, v. 1, n. 5, p. 71–99, 2010.
- SEL, María Micaela Torres del. Las Políticas Regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la Integración de América Latina. **Invenio**, v. 16, n. 30, p. 29–46, 2013.
- SPEKTOR, Matias. Ideias de Ativismo Regional: A transformação das Leituras Brasileiras da Região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 25–44, 2010.
- VIGEVANI, Tullo. et al. O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n.1, p. 5–27, 2008.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.
- WEHNER, Leslie. Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power. **Foreign Policy Analysis**, v. 11, n. 4, p. 435–455, 2015.

*Recebido em 15 de junho de 2018.
Aprovado em 7 de agosto de 2018.*

RESUMO

Conforme atestam argumentos econômicos e políticos, as relações entre Brasil e México oscilaram historicamente entre encontros e desencontros. Dentro dessa temática, o artigo almeja cumprir dois objetivos. Primeiro, sumarizar e descrever alguns argumentos da literatura que versa sobre as interações de ambos os Estados quanto ao tema do exercício da liderança regional. Segundo, explorar dados do Latinobarómetro (de 2013 e 2015) e esboçar hipóteses preliminares a serem trabalhadas em futuras pesquisas.

Palavras-chave: relações Brasil e México; regionalismo; opinião pública.

ABSTRACT

According to economic and political arguments, relations between Brazil and Mexico have historically oscillated between agreements and disagreements. In this context, the paper aims to fulfill two objectives. First, to summarize and describe some arguments of the literature on the interactions of both states regarding the exercise of regional leadership. Second, to explore data from Latinobarómetro (from 2013 and from 2015) and thus outline preliminary hypotheses to be tested on future works.

Key-words: relations Brazil-Mexico; regionalism; public opinion.