

AS NUANCES DA AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1985-2018)

THE NUANCES OF AUTONOMY IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AN ANALYSIS OF THE PERIOD OF REDEMOCRATIZATION (1985- 2018)

João Miguel Villas-Bôas Barcellos¹

Resumo

O trabalho consiste em fazer um estudo comparativo da inserção internacional do Brasil dos governos Sarney a Lula tendo em perspectiva a questão da autonomia. Busca-se entender e aplicar tal conceito à inserção internacional do país a partir das definições de Juan C. Puig, em “Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana”(1980) e Hélio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica,”(1979) principalmente, entre outros autores brasileiros como Amado Cervo, “Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros”(2008) e Maria R. S. Lima, “Aspiração internacional e política externa”(2005). Como há interpretações diversas sobre o tema adotaremos as definições destes, que são convergentes e melhor servem de ferramenta analítica frente ao período estudado. No início do trabalho definiremos autonomia sob as diferentes visões e evidenciaremos a visão de Puig e Jaguaribe, bem como de Cervo e Lima. Num segundo momento analisaremos a inserção internacional dos governos Sarney a Lula à luz dos conceitos eleitos de autonomia.

Palavras-chave: Autonomia, Política Externa Brasileira, Relações Internacionais.

Abstract

The work consists in making a comparative study of the international insertion of Brazil from the Sarney to Lula governments considering the autonomy issue. We seek to understand and apply this concept to the international insertion of the country based on the definitions of Juan C. Puig, in “Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana” (1980) and Hélio Jaguaribe, “Peripheral autonomy and hegemony centric”, (1979) mainly. , among other Brazilian authors such as Amado Cervo, “International Insertion - Formation of Brazilian Concepts” (2008) and Maria RS Lima, “International Aspiration and Foreign Policy” (2005). As there are different

¹ Mestre e doutorando em Economia Política Internacional (UFRJ), pesquisador do Núcleo de Análise da Conjuntura - Escola de Guerra Naval

interpretations on the subject we will adopt their definitions, which are convergent and better serve as an analytical tool compared to the period studied. At the beginning of the work we will define autonomy under different views and highlight the vision of Puig and Jaguaribe, as well as Cervo and Lima. In a second moment we will analyze the international insertion of the Sarney a Lula governments in the light of the elected concepts of autonomy.

Keywords: Autonomy, Brazilian Foreign Policy, International Relations

1. Introdução

A “autonomia” sempre esteve presente no discurso diplomático brasileiro, explícita ou implicitamente. Este conceito aplica-se à realidade de inserção internacional brasileira e dos países periféricos, pois estes, incluindo-nos, encontram-se constantemente constrangidos pela realidade de poder do sistema internacional. Por isso, devem buscar construir uma capacidade o mais autônoma possível de inserção. A autonomia, portanto, passa a ser perseguida no campo do “desenvolvimento” que se desdobrará nas áreas econômica e político-estratégica.

O desenvolvimento autônomo ocupou um lugar absoluto na agenda interna e externa brasileira com maior ênfase a partir dos governos Vargas (1930-45, 1950-54) passando por JK (1956-61), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64) e principalmente com os militares (1964-85). Não é possível desenvolver-se sem autonomia econômica, bem como não é possível desenvolver-se sem autonomia político-estratégica. A história nos fornece as evidências necessárias das nações que entraram para o prestigiado grupo das grandes potências mediante guerras e revoluções internas. Nunca foi fácil evoluir aos níveis elevados de potência, mas a chave para tal sempre foi a autonomia, que teria de ser conquistada.

De forma interdependente, autonomia e desenvolvimento se complementam, e o Brasil sempre apresentou em seu discurso diplomático e de política externa a ideia de grandeza. Como um destino-manifesto, a grande maioria dos “pensadores do Brasil” concordam que o país teria, pelas condições naturais de grande território, PIB, população e posição geoestratégica um papel de prestígio e grandeza a desempenhar no concerto das nações. Como desempenhar tal papel sendo uma nação dependente economicamente e militarmente no sistema internacional? Esta sempre foi, do ponto

de vista de sua afirmação como nação independente, a grande questão a ser resolvida na história do Brasil.

Embora a agenda tenha sido formulada desde o Império, sob Vargas consolidou-se finalmente um projeto de desenvolvimento nacional que permitisse um salto de qualidade em nossa realidade internacional. Mas, foi principalmente com os governos militares que este projeto tomou forma mais evidente e experimentou, *ipso facto*, grandes progressos para o país. As grandes linhas da política de desenvolvimento autônomo foram perseguidas por uma política externa a serviço dos interesses nacionais. A ordem internacional foi contestada pelo Sul periférico, e o Brasil tornou-se grande porta-voz dos “excluídos” do poder. O ponto alto desta diplomacia talvez tenha sido no governo Geisel, onde mediante o “pragmatismo responsável”, estratégia de inserção internacional autônoma e pragmática, o país pôde reivindicar importante posição no mundo. A busca pela autonomia sofre um grande golpe nos anos 1980 em função da crise da dívida, o que faz que o projeto de desenvolvimento entre em crise. Mas, é nos anos 90 que este projeto será desfeito e associado aos interesses não mais do país, mas sim das grandes potências do sistema internacional. Perde-se o fôlego do desenvolvimento autônomo e com isso submete-se a autonomia econômica e político-estratégica a segundo plano.

2 Definindo o conceito de autonomia

Autonomia é um termo de origem grega cujo significado está relacionado com independência, liberdade ou autossuficiência. O conceito de “autonomia” será aqui empregado sob uma perspectiva latino-americana que pressupõe um conteúdo político, “um instrumento de salvaguarda contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional”(VIGEVANI, CEPALUNI 2009, p. 28). Segundo Vigevani e Cepaluni a autonomia é considerada mais importante por estados menos poderosos. Neste sentido, a autonomia sempre foi incorporada no discurso e na prática da política externa brasileira. O Brasil, na qualidade de ator periférico no sistema internacional, buscou garantir ao longo do tempo condições que permitissem assegurar o desenvolvimento autônomo, tendo em vista as assimetrias de poder e desequilíbrios nas relações internacionais.

A contribuição mais importante para abordagem teórica do tema seria feita por Hélio Jaguaribe. Este autor trabalha a autonomia como uma etapa a se alcançar no sistema internacional. Este estaria estratificado em supremacia geral, supremacia regional, autonomia e, por fim, dependência. Para Hélio Jaguaribe o Estado para sobreviver deve preservar sua autonomia e estimular seu desenvolvimento social-econômico, mas ao mesmo tempo não pode se isolar do sistema internacional.

Torna-se imperativo compreendermos o significado que Jaguaribe emprega para autonomia, haja vista ser uma expressão recorrente na literatura brasileira sobre política externa. Este termo surge como uma categoria de análise para Hélio Jaguaribe compreender o sistema que teria surgido após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945) e tem correlação com o conceito centro-periferia. A autonomia seria um dos quatros níveis da estratificação do sistema interimperial, resultado da vitória entre os chamados aliados frente aos Estados do Eixo. Este nível representaria a presença de três capacidades para um determinado Estado: a primeira seria a de possuir meios para infligir significativos danos materiais e morais, ainda que não possa garantir a inexpugnabilidade do território próprio; a segunda, a de ter uma margem bastante ampla de autodeterminação na condução de seus negócios internos; e a terceira, uma apreciável capacidade de atuação internacional independente. As outras duas capacidades remeteriam aos aspectos externo e interno do conceito de soberania.

Jaguaribe concebe o SI como interimperial, onde as duas superpotências – EUA e URSS – dividiriam o mundo em zonas de influência. Este sistema seria estruturado em quatro níveis possíveis diferenciados segundo a capacidade de autodeterminação, partindo do maior nível para o menor: a supremacia geral, a supremacia regional, a autonomia e a dependência. O Brasil teria conseguido superar a dependência e alcançado considerável nível de autonomia regional podendo chegar a autonomia geral. Entretanto segundo Jaguaribe

Em termos estruturais, o acesso a autonomia depende de duas condições básicas: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional. [...] a viabilidade nacional, é uma categoria relativa, que varia com as circunstâncias históricas e, dentro de certos limites, com as circunstâncias sócio-culturais de cada país. (JAGUARIBE, 1986, p. 40)

A respeito das assimetrias entre o centro e a periferia o autor assim se pronuncia:

A assimetria centro-periférica, além de expressar uma tendência histórico-antropológica de caráter bastante constante, tem seu fundamento, no mundo

contemporâneo motivações egoístas que são extremamente racionais para seus beneficiários. (JAGUARIBE, 1986, p. 46)

Nessa citação podemos constatar a concepção do autor sobre a realidade do SI. Há, intencionalmente, uma motivação por uma estrutura de poder que mantenha o *status quo* na relação centro-periferia. Como uma potência média como o Brasil poderia se inserir em tal sistema? A autonomia é meio fundamental para um país periférico ascender a graus razoáveis de independência e prestígio.

Juan C. Puig acredita que a autonomia seria “a capacidade da nação para optar, decidir trabalhar por si mesma” ou “a máxima capacidade de decisão própria que se pode obter, tendo em conta os condicionamentos objetivos do mundo real” (PUIG, 1980, p. 36). O país poderia encontrar-se em alguma situação ou em estágios que seriam os de dependência paracolônia, de dependência nacional, de autonomia heterodoxa ou de autonomia secessionista. No primeiro caso, o Estado possui um governo soberano, mas depende da estrutura de poder de outro país. No segundo, há uma “dependência consentida”, isto é, os grupos governantes racionalizam a situação de subordinação e estabelecem objetivos próprios com a intenção de obter o máximo de benefício da situação dependente, às vezes, com a pretensão de atingir margens de ação autônoma no futuro. No terceiro caso, a autonomia heterodoxa consistiria num estágio no qual os grupos internos de poder buscariam capitalizar ao máximo os espaços que, por debilidades ou erros, deixam o país ou o conjunto de países dominantes. Finalmente, a autonomia secessionista ocorreria quando os grupos domésticos que detêm o poder no país periférico decidem romper relações com o país central e obviar os interesses estratégicos deste. Haveria de ter, para o autor, uma elite decidida a superar a dependência e alcançar a autonomia.

Antes de passarmos à segunda seção, onde analisaremos a inserção internacional do país tendo em vista a questão da autonomia é importante citarmos brevemente a visão de Amado Cervo a respeito dos princípios norteadores da PEB. Seriam eles a autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias, realismo e pragmatismo, desenvolvimento e a independência de inserção internacional onde

Esse padrão de conduta da diplomacia contamina todos os anteriores como substrato ideológico. O Brasil inclui-se entre uma dezena de países, aproximadamente, cuja vocação os impele a perseguir um modo próprio de inserção internacional. A independência de inserção pressupõe visão própria

de mundo, autonomia, do processo decisório e formulação própria de política exterior. (CERVO, 2008, p. 31)

Tendo visto a definição do conceito de autonomia aqui aplicado, passaremos a analisar a inserção internacional do Brasil de 1985 ao governo Lula. Não analisaremos a totalidade dos fatos nem faremos uma revisão histórica simplesmente. O objetivo é a partir de uma definição clara do conceito e do valor da autonomia para a política externa brasileira investigar alguns acontecimentos relevantes, tais como a adesão brasileira ao TNP e as relações com os EUA, especificamente as negociações da ALCA.

3 Inserção internacional do Brasil à luz da autonomia

A autonomia na PEB é um conceito, um valor perseguido pela maioria dos formuladores e executores, principalmente a partir do governo Vargas. Tal valor passa a ser incessantemente buscado como meio para garantir o tão sonhado desenvolvimento brasileiro no sistema capitalista. Para que tal desenvolvimento se concretizasse, haveria de ter um projeto de desenvolvimento garantido por uma inserção internacional o mais autônoma possível, haja vista a realidade das discrepâncias de poder no sistema internacional (SI).

Tendo em vista a configuração anárquica do SI, de pouca mobilidade de ascensão dos países periféricos ao centro de poder e de decisão internacionais, o Brasil buscou forjar um caráter mais realista em sua política externa ao longo do chamado *desenvolvimentismo*. Procurou-se até meados dos anos 80 barganhar ao máximo condições que lhe permitissem acumular poder, compreendido este como consequência do desenvolvimento econômico. Entretanto, os anos 90 marcaram um declínio das prioridades do projeto nacional de poder, deixando o país, de lado, a inserção autônoma que foi pedra de toque da maioria dos governos desenvolvimentistas, principalmente os militares, Médici e Geisel. Com uma nova perspectiva de autonomia, agora pela participação², inserir-se-ia nos regimes

² Cf. FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

internacionais de forma a garantir, em tese, maior capacidade de influir nas grandes decisões da agenda global.

Desarmamento, interdependência econômica, soberania relativa, ou compartilhada, dever de ingerência em nome dos direitos humanos, meio ambiente, enfim, são questões delicadas que põem em xeque a problemática da autonomia e da soberania nos anos 90.

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, dois dos principais analistas e pensadores da PEB entendem que haveria três estratégias de inserção internacional do Brasil, a

[...] Desenvolvimentista, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O Estado Normal, invenção latino-americana dos anos noventa, [...] envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere rendas ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação funções de infância social. O terceiro é o paradigma do Estado Logístico que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. (CERVO; BUENO, 2002, pp. 6-7)

Grandes questões relativas à autonomia econômica e político-estratégica foram colocadas à mesa desde os militares: reivindicação das 200 milhas náuticas, acordo nuclear com a Alemanha Ocidental, contencioso com os EUA a respeito da informática, abertura comercial-econômica, adesão aos regimes internacionais, principalmente de não proliferação nuclear dentre outras questões. Nessas, a autonomia foi posta em xeque diversas vezes e até os anos 90 o governo brasileiro soube lidar com pragmatismo e barganha, ao passo que ao longo do neoliberalismo brasileiro, que desde então se implantou, pouco se fez para garantir efetivamente os interesses autonomistas estratégicos nacionais. Cervo e Bueno explicitam bem esta transição:

Desde 1980, diminuiu a capacidade brasileira de influir sobre o sistema internacional, pela adequação de fins e resultados, passando o país à categoria de agente passivo de influências, com dificuldade até mesmo de manter os avanços já alcançados. (CERVO; BUENO, 2002, p. 394).

Com isso, o país adentra os anos 90 com uma estratégia neoliberal e pouco autônoma, nas palavras de CERVO e BUENO,

A emergência do Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo – nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a ideia de *mudança*. Não se trata de uma leviandade mental, mas de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros, capaz de provocar : a) o revisionismo histórico e a condenação de estratégias internacionais do passado; b) a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelo centros hegemônicos de poder; c) a eliminação das ideias de projeto e de interesse nacionais; d) a correção do movimento da diplomacia. Sob esse paradigma, a política exterior do Brasil orientou-se por um equívoco de substância, que Fernando Henrique Cardoso expressou em artigo para a *Revista Brasileira de Política Internacional*, em 2001: uma tríplice mudança interna – democracia, estabilidade monetária e abertura econômica – eram seus novos comandos. Como não se conhecem experiências em que esses comandos tenham servido a Estados maduros como vetores de política exterior, a ideia de mudança introduziu naturalmente o paradigma do Estado normal, como invenção da inteligência periférica. (CERVO; BUENO, 2002, p. 458-459)

E completa dizendo

Diante desse cenário internacional, a política exterior do Brasil adaptou-se de modo não simples. À primeira vista, parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional. O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta de Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa. (CERVO; BUENO, 2002, p. 455)

Assim, fazia parte da nova estratégia de inserção neoliberal a aproximação com os países do primeiro mundo, principalmente com os Estados Unidos, e a abertura às proposições do FMI. Segundo Paulo Nogueira Batista, “a visão de Collor era um retrocesso ao século XIX, com medidas ultraliberais que não haviam sido praticadas de maneira ortodoxa nem mesmo nos países centrais do capitalismo e que tinham fundamento no Consenso de Washington” (BATISTA, *apud*: VIZENTINI, 2003, p. 72), e Vizontini completa: “enquanto o mundo começa a fechar-se para seus concorrentes, o Brasil e o Terceiro Mundo, em geral, são obrigados a abrir” (VIZENTINI, 2003, p. 73).

Nas palavras de Vizontini, a transição de ordem e de visão estratégica de inserção do Brasil na mesma seria assim descrita:

A matriz desenvolvimentista, [...] bem como a diplomacia autonomista que era necessária como apoio, foram postas de lado, sem que uma política

realmente consistente fosse adotada em seu lugar. A noção de projeto, interesse ou soberania nacional foi secundarizada, em nome da abertura à nova ordem neoliberal e globalizante do pós-guerra fria. (VIZENTINI, 2005, p. 79).

Outro importante pensador e analista da inserção internacional do Brasil é Oliveiros Ferreira, sua crítica resume-se nesta citação:

[...] a adesão ao “pensamento único”, o predomínio de uma visão economicista das coisas e o culto dos números por parte de figuras chave do Executivo criaram um sistema de forças cuja resultante inibe uma conduta de fato autônoma na cena internacional e faz que o Estado dê prioridade, não aos seus próprios interesses e aos valores que deveriam orientar sua política internacional, mas aos valores que os Estados Unidos, megapotência hegemônica, estipulam como sendo aqueles que devem conformar (*no fundo e na forma*) as políticas interna e externa dos países em desenvolvimento. (FERREIRA, 2001, p. 15)

Oliveiros vai criticar ainda o culto e a submissão aos números do balanço de pagamentos, bem como a dependência junto ao FMI dentre outros constrangimentos que tornam difícil a condução autônoma da PEB. O mesmo ironiza a “estratégia” de inserção pensada pelo chanceler Lampreia quando este diz que o país deveria juntar-se ao *mainstream* internacional e acompanhar os “ventos do mundo”, portanto, adequando a PEB às pressões e ditames que viriam do “Norte” (FERREIRA, 2001, p. 14). Outro aspecto importantíssimo ilustrado por Oliveiros é a perda completa da capacidade de garantir autonomia político-estratégica por termos aderido aos tratados de não-proliferação. Assim,

[...] é de justiça reconhecer que, no passado, sempre houve, no círculo dos que realmente decidiam, a preocupação de fazer que o Brasil palmilhasse os tortuosos caminhos da pesquisa nuclear e da tecnologia de mísseis com o objetivo de alterar qualitativamente o posicionamento do Brasil no concerto das nações. A condição para a realização dessa política era que o país não estivesse atado a nenhum tratado internacional que limitasse sua capacidade de pesquisa nesses campos considerados “sensíveis” pelas duas superpotências da época – Estados Unidos e União Soviética. (FERREIRA, 2001, p. 21)

E continua: “Entro, aqui, em terreno minado. A decisão de chegar ao domínio completo do ciclo do átomo e de dotar o país da tecnologia de foguetes era, estou convencido, uma política de Estado” (FERREIRA, 2001 p. 21).

[...] os governos do período militar resistiram a todas as pressões para que o Brasil aderisse ao Tratado de Não-Proliferação (TNP). Essa política foi

abandonada em 13 de junho de 1998, quando o governo Fernando Henrique assinou, para o gáudio dos primeiros signatários, os instrumentos de adesão ao TNP e de ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) (FERREIRA, 2001, p.21).

Ironicamente, em aula magna no Instituto Rio Branco, Lampreia diz que a adesão ao TNP significou um ganho de autonomia e respeito internacional.

Para finalizar, ficamos com uma última citação de Oliveiros, que conclui a análise da situação de crise na PEB e de falta de autonomia na mesma:

Se nos ativermos aos princípios colocados pelo “pensamento único”, deveremos contentar-nos com aquele papel que a definição de *autonomia* dada hoje pela diplomacia brasileira prescreve a nossa política externa. Claramente enunciada, as diretrizes que orientam hoje a ação externa do Brasil postulam como fundamental vencer o *credibility gap* mediante, como disse Lampreia, a aceitação dos “ingredientes principais do *mainstream* internacional”, única forma de ter “capacidade de audiência”, de ser “convidado a sentar-se às mesas” e ter “participação nos processos decisórios”. Curiosamente, esses “ingredientes principais” tendem, no geral, a situar o país em posição de inferioridade estratégica e fazem inaudível a sua voz. Os principais deles são a adesão ao TNP e a acordos destinados a impedir progressos tecnológicos do domínio de armas sensíveis [...]. (FERREIRA, 2001, p. 31)

Outro autor importante que analisa a adesão brasileira aos tratados de segurança e não-proliferação é Antônio J. Ramalho Rocha, que diz:

[...] Ora, uma vez mais, seria preciso alto grau de ingenuidade para imaginar que a entrada em vigência do TNP seria suficiente para levar os países nuclearmente armados a desmantelar seus arsenais, sobretudo quando se observa a cuidadosa linguagem do Tratado, sempre remetendo o assunto para um “momento ulterior”. (ROCHA, 2004, p. 117)

E continua com a crítica

Ao cabo, do ponto de vista da inserção do Brasil no cenário internacional, salta aos olhos a natureza contraditória dessa decisão: nada mudara substantivamente, quer em relação à percepção que se tinha do Brasil (e, tudo indica, às suas reais intenções) como um país pacífico no cenário internacional, quer com respeito às razões pelas quais o País se recusava a aderir ao Tratado. Entretanto, sem explicações mais elaboradas do que uma retórica favorável ao pacifismo e ao respeito às normas internacionais, o governo brasileiro simplesmente abriu mão de um importante instrumento de barganha (afinal, sempre interessou às grandes potências universalizar a adesão ao TNP) e, ao fazê-lo, esvaziou, logicamente, sua tradicional defesa de uma ordem internacional mais democrática, justa ou igualitária. (ROCHA, 2004, p. 118)

Após expor o problema da adesão aos tratados de segurança e não-proliferação e a crítica dos autores passaremos a investigar as relações com os EUA entre 1985 e 2010, que abrange o período do governo Sarney ao de Lula.

Segundo Mônica Hirst, a relação entre o Brasil e os EUA teria sido marcada por quatro etapas:

A primeira ficou conhecida como *aliança* “de facto”, iniciada nos primórdios da vida republicana brasileira e perdurando até os primeiros anos da década de 1940. A segunda é marcada pelo *alinhamento* do Brasil aos Estados Unidos, que apesar de alguns percalços se estende de 1942 a 1977. Na terceira fase, o Brasil assume uma política *autônoma* diante dos Estados Unidos, mantida até 1990, quando o Brasil inaugurou a fase de *ajuste* das relações com os Estados Unidos. Esta fase se caracteriza por uma postura mais flexível em relação às expectativas norte-americanas no âmbito das políticas econômico-comerciais, diplomáticas e de segurança internacional (HIRST, 2006, p. 93).

A fase da *autonomia* que se inicia com Geisel e finda com Sarney foi marcada por grandes frustrações e dissensos, seja no campo político seja no econômico. Esta foi uma fase onde o país mais buscou autonomia e universalismo em sua política externa confrontando-se com a grande potência hegemônica em atritos delicados como a questão nuclear. Esta fase se encerra com a entrada em cena do paradigma neoliberal, por meio do governo Collor de Melo, como veremos a seguir.

4 Política externa sob o signo do neoliberalismo

Collor (1990-92), ao assumir o governo brasileiro, havia dito em entrevista à imprensa que poria fim à fase “amadorística e romântica” das relações Brasil – Estados Unidos. Segundo Bandeira, “Collor de Melo, deslumbrado provincianamente com a perspectiva de um mundo unipolar, procurou acomodar o Brasil, tanto no plano bilateral como no multilateral, às normas exigidas por Washington” (Bandeira, 2004, pág. 61).

Mesmo com o lançamento do bloco regional Mercosul, Collor havia se comprometido com o presidente estadunidense, George Bush, que negociaria com os Estados Unidos a possibilidade de criação da ALCA. Este que será o primeiro dos dois grandes temas a serem analisados a seguir.

A ALCA foi uma proposta norte-americana de integração comercial tendo como modelo inicial o NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) e teve por

mote a integração de todo hemisfério. Tal proposta não foi bem aceita por vários países, incluindo alguns setores da elite brasileira. Em Brasília, havia a preocupação da possibilidade de prejudicar-se a economia, que vinha há algum tempo consolidando a região sul-americana como uma zona de interesse e de exportação de manufaturas. A formação da área de livre comércio com os Estados Unidos, no entender de vários setores do país, incluindo em boa medida grande parte da burocracia estatal, era prejudicial ao Brasil. As discussões da ALCA ocuparam a agenda de todos os governos brasileiros dos anos 1990. Mas é principalmente no período Fernando Henrique que formalmente as “Cúpulas das Américas” vão ocorrer.

Com a ascensão ao poder de Fernando Henrique em 1995, (1995-2002), coincidindo com o período de Bill Clinton nos Estados Unidos (1992-2000), a política externa brasileira para este país procurou ser mais construtiva e criar uma agenda positiva, mas sem olvidar os conflitos de interesse historicamente iminentes da relação.

A ALCA, segundo Moniz Bandeira, fazia parte de uma estratégia também política dos Estados Unidos. No campo econômico-comercial, Washington havia, desde o período da Guerra Fria, construído um enorme déficit comercial e estava agora empenhado em recuperar mercados, pois de um lado o Tratado de Maastricht (1992) fechou parte da Europa para o mundo, e aqui na região o Mercosul se consolidava e tornava-se um empecilho ao avanço econômico dos Estados Unidos no cone sul. Para Bandeira, a ALCA

[...] Visava a possibilitar que os Estados Unidos incrementassem suas exportações, penetrando ainda os mercados latino-americanos, bem como garantir-lhes o acesso aos recursos naturais da região, como o petróleo, o minério, a água, e a biodiversidade da Amazônia. E incluía a fixação de normas comuns para investimentos e capitais, compras do Estado, propriedade intelectual e tecnologia, empresas e serviços, permitindo que bancos, escolas, hospitais, seguradoras, transportadoras, construtoras etc., de todos os países, pudessem funcionar em qualquer um deles, em igualdade de condições com as empresas locais. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos buscavam resguardar os setores menos competitivos de sua economia, preservando os instrumentos não-tarifários, tais como legislação antidumping e os subsídios agrícolas. (BANDEIRA, 2004, p. 116)

Havia de fato, uma intenção que iria além da integração comercial-econômica; os Estados Unidos pretendiam uma hegemonia hemisférica absoluta. Com isso, a diplomacia brasileira adotou, diante das pressões norte-americanas, uma postura defensiva de protelar ao máximo a realização da ALCA, e parte dessa estratégia era a de fortalecimento do Mercosul, que não obstante sua importância intrínseca, era

valorizado como objeto de barganha da diplomacia do país. O Brasil se via diante de uma delicada situação, pois de um lado procurava fortalecer seus interesses, de outro a partir de 1995 vários países latino-americanos se mostravam favoráveis a uma integração acelerada com os Estados Unidos, inclusive o governo argentino, o que impunha ao Brasil a necessidade de gradativamente aumentar os custos e manter a capacidade de oferecer benefícios de curto prazo à região. Inicialmente a estratégia brasileira era a de participar das Cúpulas e, ao mesmo tempo, evitar a aceleração no tratamento das questões comerciais e de outros temas propondo que se negociasse em grupo – com o Mercosul em bloco – e que se reforçasse o consenso, pressionando pelo sistema *single undertaking* (OLIVEIRA, 2003).

Entretanto, no final dos anos 1990, há uma percepção crítica a respeito dos possíveis efeitos negativos do livre comércio e da adoção de medidas neoliberais na economia, somada à crise brasileiro-argentina de 1999 e à crise argentina no início dos anos 2000, que acarretam de certa forma um esvaziamento das discussões em torno da ALCA, culminando posteriormente com a proposta brasileira da “ALCA Light” e com o fim das discussões já no governo Lula.

5 Retorno da autonomia?

Há autores que defendem que a política externa do governo Lula resgatou elementos autonomistas da PEI e do Pragmatismo Responsável (GONÇALVES, 2013). Cervo (2012) argumenta que a política externa do período buscou responder às demandas do “Estado logístico”³ e o chanceler do período, Celso Amorim (2003-2010), cunhou a inserção internacional do governo Lula de “diplomacia ativa e ativa” (AMORIM, 2015). As análises do período tendem a convergir para uma síntese comum: a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva buscou recuperar a autonomia internacional do país.

³ “Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder” (CERVO, 2012, p. 39).

O objetivo deste tópico não é exaurir as iniciativas do governo Lula no que diz respeito à inserção internacional do Brasil, mas sim abordar as principais iniciativas do período.

Assim, pode-se afirmar que a política externa do governo Lula de 2003 a 2010 seguiu uma lógica mais nacionalista – diferentemente da estratégia neoliberal dos anos 1990. O presidente Lula e a cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT) governaram com amplo apoio popular que expressou pelo voto o desejo de mudança, mas igualmente da alta burocracia de estado – BNDES, Itamaraty, MDIC, Forças Armadas – e com figuras políticas comprometidas com a volta do desenvolvimento nacional autônomo na agenda do país (GONÇALVES, 2013).

Durante o governo Lula, as relações com os Estados Unidos passaram a ser tratadas de forma a garantir uma reciprocidade diplomática, exemplo disso foi o tratamento dado aos turistas estadunidenses quando desembarcavam em aeroportos brasileiros passavam por revistas finas da mesma forma que passageiros brasileiros eram tratados nos aeroportos estadunidenses. No que diz respeito ao TNP, o Brasil se recusou a aderir o protocolo adicional que previa visitas e investigações técnicas ilimitadas da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica).

Um elemento importante da política externa lulista foi o esforço para a reconfiguração da ordem internacional a partir de uma maior participação do mundo emergente em suas principais instituições de poder, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). Outro ponto fundamental da ação externa brasileira foi a ênfase na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Brasil buscou apresentar sua candidatura como membro permanente e pressionou com os demais países sub-representados – como o bloco G4, formado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão – pela ampliação do órgão e sua adequação à nova realidade de poder mundial (DE LIMA, 2010).

A América do Sul e a integração regional forma elementos fundamentais na estratégia de desenvolvimento e política externa do governo Lula. Desse modo, um grande esforço foi realizado na direção do fortalecimento institucional do Mercosul, bem como na criação de novos arranjos de cooperação política regional, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) teve, igualmente, um papel relevante na política regional, uma vez que sua finalidade foi a de esvaziar a influência

estadunidense via Organização dos Estados Americanos (OEA) na região (DORATIOTO; VIDIGAL, 2015).

A internacionalização das empresas brasileiras fez parte do importante processo de inserção internacional mais autonomista. Empresas como Vale, Petrobrás, Gerdau, Marcopolo, Embraer, Odebrecht e tantas outras representaram o avanço do capitalismo brasileiro. Dentro deste mesmo movimento, o aumento considerável do investimento externo direto do Brasil no mundo foi expressivo e ultrapassou os \$140 bilhões de dólares (CERVO, 2012).

A iniciativa de revisionismo *soft* da ordem internacional do pós-Segunda Guerra mobilizou o país na construção de parcerias estratégicas variadas (SARAIVA, 2013). Neste sentido, houve um considerável aumento nas relações Sul-Sul e um amplo protagonismo nos fóruns decisórios globais, como OMC, G20 e ONU. Exemplo desta postura – que tem inspiração no ativismo diplomático dos anos 1960-70 e 80 – foi a criação do estratégico BRICS, grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, em 2009; e o mecanismo IBAS, formado ainda em 2003. Exemplo marcante de atuação protagônica foi a atuação da diplomacia no caso do Acordo Nuclear iraniano de 2010, em que, por mediação bilateral de Brasil e Turquia, o Irã aceitou enviar ao exterior o urânio a ser enriquecido (AMORIM, 2015). O acordo ficou conhecido como “Declaração de Teerã”.

Em suma, pode-se afirmar que a política externa do governo Lula logrou recolocar o Brasil em uma posição de maior protagonismo internacional. As iniciativas diplomáticas no período podem ser comparadas às fases de autonomia dos governos João Goulart (1961-64), Médici (1969-74) e Geisel (1974-79), momentos em que a política externa serviu de apoio ao projeto de desenvolvimento nacional. O governo Lula buscou dar um caráter universalista para a inserção internacional ao ampliar a presença brasileira por meio de mais representações diplomáticas na África e Ásia. Outro ponto relevante foi o aprofundamento das relações com a China, que passou a ser o principal parceiro comercial substituindo os Estados Unidos. Este movimento pode ser descrito como uma característica bastante simbólica do período, pois ilustrou as novas prioridades do momento, quais sejam retomar o protagonismo global e reforçar os laços de cooperação com o Sul Global.

Conclusão

O objetivo desse trabalho foi buscar analisar a questão da autonomia em seus desdobramentos políticos-estratégicos e econômicos à luz do pensamento diplomático e acadêmico sobre política externa brasileira. Concluímos que há evidências suficientes para afirmar que houve uma preocupação maior com a questão da autonomia no período que antecede nosso marco histórico, qual seja anterior a 1990. Nesse período houve uma preocupação maior com um projeto nacional de desenvolvimento calcado na autonomia político-estratégica e econômica. Com o advento dos governos neoliberais, tal projeto foi preterido, dando lugar a uma inserção associada aos preceitos vindos do condomínio de poder, mormente os EUA. A saber: abertura econômica, relativização do papel do Estado como agente condutor do desenvolvimento, relativização da ideia de soberania westfaliana e adesão aos regimes internacionais, principalmente ao de não-proliferação, colocando em xeque a capacidade brasileira de barganhar posições no SI e garantir melhor autonomia de inserção no mesmo.

Percebemos, outrossim, que na virada do milênio a questão da autonomia volta a ocupar um lugar de destaque no governo Lula, haja vista as grandes frustrações com a estratégia neoliberal de inserção e seus poucos resultados. Buscou-se, dentro dos limites existentes, garantir a volta, mesmo que em uma conjuntura distinta, da preocupação com o projeto nacional de desenvolvimento. Questões como defesa e reivindicação de um lugar mais condizente com a grandeza do país foram colocadas em pauta, embora, naturalmente, sob influxo de matrizes ideológicas distintas daquelas que moldaram o desenvolvimentismo em seus primeiros episódios no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. Benvirá, 2015.
- BANDEIRA, Alberto Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula)*. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2004.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília. Ed. UnB, 2002.

_____. O Brasil na atual ordem mundial. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 37-59, 2012.

_____. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DE LIMA, Maria Regina Soares. *Tradição e inovação na política externa brasileira*. 2010.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. *História das relações internacionais do Brasil*. Editora Saraiva, 2015.

FERREIRA, Oliveiros S. *Crise na política externa – autonomia ou subordinação*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2001.

HIRST, Mônica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2009.

JAGUARIBE, Hélio. *Novo cenário internacional – conjunto de estudos*. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara, 1986.

NETO, Silvio Beltramelli et al. Trabalho decente e a cooperação internacional para o desenvolvimento humano: análise a partir dos relatórios de desenvolvimento humano globais. *Revista Jurídica*, v. 1, n. 58, p. 270-304, 2020.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

ROCHA, Antônio J. R. “O Brasil e os regimes internacionais”, In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo. Ed. Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. *Estudos avançados*, v. 17, n. 48, p. 311-329, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais (R: I)*, n. 37, p. 63-78, 2013.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo. Ed. UNESP, 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 2ª edição. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2005.

_____. A Política Externa Brasileira em Transição: do desenvolvimentismo ao Neoliberalismo "in" MARTINS, E. R. (org) *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*, Brasília, IBRI / FUNAG, 2003.

