

UNESP – Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**Gustavo de Mauro Faverão**

*Autonomia, universalismo e alinhamento  
na política externa brasileira do século  
XX e suas implicações nos processos de  
integração regional.*

**Dissertação de Mestrado**

MARÍLIA  
2006.

**Gustavo de Mauro Faverão**

***Autonomia, universalismo e alinhamento  
na política externa brasileira do século  
XX e suas implicações nos processos de  
integração regional.***

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciências Sociais da UNESP – Universidade Estadual Paulista Faculdade de  
Filosofia e Ciências - Campus de Marília.

Orientador: TULLO VIGEVANI

MARÍLIA  
2006

Faverão, Gustavo de Mauro  
F273a Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional / Gustavo de Mauro Faverão. -- Marília, 2006.  
227 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2006.  
Bibliografia: f. 210-227  
Orientadora: Prof. Dr. Tullo Vigevani

1. Política Externa Brasileira. 2. Brasil – relações exteriores. 3. Integração Regional. 3. Mercosul. 4. ALCA.  
Autor. II. Título.

CDD 327.81

**Gustavo de Mauro Faverão**

*Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional.*

Banca Examinadora:

Orientador Prof Dr. Tullo Vigevani \_\_\_\_\_  
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas / Faculdade de  
Filosofia e Ciências de Marília

Prof Dr. Rafael A. Duarte Villa \_\_\_\_\_  
Departamento de Ciência Política / Universidade de São Paulo

Prof Dr. Shiguenoli Miyamoto \_\_\_\_\_  
Departamento de Ciência Política / Universidade Estadual de  
Campinas

Marília, 6 de dezembro de 2006.

*Às Minhas queridas mães (in memoriun), meu pai e irmão.*

## Agradecimentos

Inúmeras pessoas contribuíram para a realização desse trabalho. Entre elas, não poderia deixar de citar algumas em especial.

Em primeiro lugar, agradeço todo apoio, confiança e amor incondicional de minha família, meu porto seguro.

Minha linda Cris, também só tenho palavras de carinho e amor por toda a paciência, calma, incentivo e compreensão.

Meus amigos da República Bandão, certamente a coisa que mais vou sentir falta quando lembrar desses 5 anos de Marília. Bin, Marcelo, Ton e Victor são minha segunda família. Valeu pela parceria diuturna, pelo carinho, pelos ensinamentos, pela paciência, pelas alegrias. Marília certamente não seria a mesma, nem teria a mesma importância sem vocês.

Aos amigos especiais também e eternos, entre eles o Crocco, Cleiton, Arakin, Leo, Zino, Especialista e todos que sempre estiveram por perto.

Agradeço todo apoio dado pelo Prof Tullo, e ainda dos amigos e futuros grandes nomes de nossa academia, Marcelo Mariano, Rodrigo Alves e Haroldo Ramanzini Jr. Obrigado de coração!

Agradeço ainda aos funcionários da UNESP, que sempre atuam na nossa retaguarda e nos fornecem condições para uma boa pesquisa. Em especial à Aline da secretaria da pós-graduação, todos da Biblioteca e claro, ao Hercules!

Por fim, agradeço o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

*"E esse é o maior dos sofrimentos, não ter por quem sentir saudades, passar pela vida e não viver. O maior dos sofrimentos é nunca ter sofrido". P. Neruda*

*"Viver é melhor que ser feliz!" Vinícius de Moraes*

## **RESUMO**

A observação da política externa brasileira, numa perspectiva de longo prazo, certamente oferece elementos de grande valia para a compreensão do atual do modelo de inserção internacional adotado pelo Brasil. Nesse sentido, o presente trabalho procura responder às seguintes questões: a política externa brasileira apresenta um padrão de comportamento diplomático de longo prazo? Caso sim, sob quais bases esse paradigma está estruturado? Como essa matriz de inserção internacional se desenvolve ao longo do século XX? E qual sua correlação com os processos de integração regional em que o Brasil teve (ou tem) participação efetiva?

Os conceitos de autonomia, universalismo e (não)alinhamento são apontados como centrais nessa análise. Entende-se que essa tríade conceitual alicerça o paradigma de inserção internacional do Brasil, e assim, deve ter seu desenvolvimento visto de perto.

Num segundo momento, utiliza-se as reflexões oriundas dessa análise paradigmática na tentativa de melhor compreender a postura brasileira frente aos processos de integração regional em que o Brasil atua ao longo do século XX, em especial, Mercosul e ALCA.

## **PALAVRAS CHAVE:**

Política externa brasileira – Integração Regional – Mercosul - ALCA



## **ABSTRACT**

The comment of the Brazilian external politics, in a perspective of long stated period, certainly offers elements of great value for the understanding of the current one of the model of international insertion adopted by Brazil.

In this direction, the present work looks for to answer to the following questions: the Brazilian external politics presents a behavior standard diplomatist of long stated period? In case that yes, under which bases this paradigm is structuralized? How this matrix of international insertion if develops to the long one of century XX? E which its correlation with the processes of regional integration where Brazil had (or it has) participation accomplishes?

The concepts of autonomy, universality and (no) alignment are pointed as central offices in this analysis. One understands that this conceptual triad is the base of the paradigm of international insertion of Brazil, and thus, must have its development seen of close. At as a moment, one uses the deriving reflections of this paradigm analysis in the attempt of better understanding the Brazilian position front to the processes of regional integration where Brazil acts to the long one of century XX, in special, Mercosul and ALCA.

## **KEY WORDS**

Brazilian external politics - Regional Integration - Mercosul - ALCA

## SUMÁRIO

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b> .....	10
<b><u>CAPÍTULO 1 – De Rio Branco à Política Externa Independente</u></b> .....	18
1.1 Barão do Rio Branco e a formação da personalidade diplomática brasileira.....	19
1.1.1 O conceito de alinhamento e seu caráter pragmático.....	23
1.2 1912 -1930: Alinhamento automático e a continuidade desfigurada da política externa de Rio Branco.....	30
1.3 O primeiro período Vargas: autonomia pelo pragmatismo.....	37
1.3.1 O fim da 2ª Guerra e o processo de construção de um novo paradigma da política externa brasileira.....	47
1.3.2 Juscelino Kubitschek e as premissas da Política Externa Independente.....	53
1.4 Política Externa Independente – 1961-1964.....	60
1.4.1 Jânio e Goulart: diferentes, porém complementares em política externa .....	62
1.4.2 Alinhamento, autonomia e universalismo na PEI.....	66
1.4.3 Os conceitos da PEI e seus reflexos nas políticas implementadas.....	70
<b><u>CAPÍTULO 2 – Um processo em andamento: rupturas, consolidações e reformulações no paradigma política externa brasileira (1964 – 1990)</u></b> .....	77
2.1 Castelo Branco e o breve resgate do “velho paradigma” .....	77
2.2 A caminho do Pragmatismo Responsável (1967- 1973).....	83
2.3 Geisel e o Pragmatismo Responsável.....	93
2.3.1 Alinhamento x autonomia.....	96
2.3.2 Universalismo em Geisel.....	100
2.3.3 América Latina: um caso a parte.....	102
2.4 Figueiredo e o germe da integração.....	104
2.5 O desenvolvimento conceitual da política externa brasileira e os processos de integração regional (1960 – 1985).....	111

2.5.1 Integração Regional e os paradigmas de política externa.....	114
2.6 O colapso do modelo de substituição de importação e a política externa brasileira.....	118
2.6.1 A consolidação das relações Brasil / Argentina.....	125

**CAPÍTULO 3 – Os anos 90 e a transição paradigmática.....**129

3.1 Collor e a requeitada expectativa de uma “amizade especial” com os EUA.....	131
3.1.1 A ascensão de Lafer e o início da revisão paradigmática.....	134
3.1.2 A Iniciativa para as Américas.....	142
3.2 Itamar Franco: entre o regional e o global.....	146
3.2.1 O resgate da concepção de “desenvolvimento” na política externa.....	150
3.2.2 Itamar e a integração regional.....	155
3.3 A era FHC: universalismo, regionalismo e “autonomia pela integração”.....	161
3.3.1 Autonomia pela participação / integração.....	163
3.3.2 Universalismo: suas limitações e o diálogo com o regionalismo aberto.....	168

**CAPÍTULO 4 - Autonomia, universalismo, alinhamento e integração regional em FHC.....**173

4.1 O caso da ALCA.....	173
4.1.1 Muda-se a postura frente a ALCA: autonomia pela participação e garantia do universalismo.....	177
4.2 O sentido real do Mercosul: incremento do universalismo e autonomia pela participação.....	183
4.3 Mercosul: prioridade estratégica? Entre discursos e ações.....	187
4.4 Universalismo, autonomia e a rejeição da institucionalização.....	189

**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....**195

**BIBLIOGRAFIA.....**210

## **INTRODUÇÃO**

A observação da política externa brasileira, numa perspectiva de longo prazo, certamente oferece elementos de grande valia para a compreensão do atual do modelo de inserção internacional adotado pelo Brasil.

Nesse sentido, o presente trabalho procura responder às seguintes questões: a política externa brasileira apresenta um padrão de comportamento diplomático de longo prazo? Caso sim, sob quais bases esse paradigma está estruturado? Como essa matriz<sup>1</sup> de inserção internacional se desenvolve ao longo do século XX? E qual sua correlação com os processos de integração regional em que o Brasil teve (ou tem) participação efetiva?

Ou seja, o objetivo maior é analisar de modo detalhado esse padrão de comportamento de longo prazo da diplomacia brasileira para, num segundo plano, verificar em que medida essa matriz dialoga com os processos de integração regional em que o Brasil atua ou atuou, em especial o Mercosul e a ALCA. Por essa trajetória analítica, pretende-se compreender de maneira mais aprofundada a postura do Brasil frente às negociações da ALCA e do Bloco do Cone Sul.

Parte-se da hipótese de que existe sim um padrão de comportamento de longo prazo na diplomacia brasileira. Tal pressuposto encontra amplo respaldo na literatura especializada, como por exemplo, Arbilla (2000), Cervo e Bueno (2002), Fonseca Jr. (1996 e 1998), Jaguaribe (1996), Lafer (2004), Lessa (1998), Lima (1994), Martins (1975), Mello (2000), Oliveira (2005), Ricupero (1995), Sennes (2003), Vigevani (2005a), entre outros. O desafio reside na delimitação das bases exatas em que esse padrão se manifesta, no estudo de sua evolução ao longo de todo século XX e na leitura da postura brasileira frente ao tema da integração regional sob a luz desse paradigma de ação de longo prazo.

---

<sup>1</sup> Adota-se a definição de matriz presente na obra de Sennes (2003, p.36): “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe à dinâmica do sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos”.

Para Lampreia (1999, p. 75-6), uma importante característica da política externa brasileira é o fato dela apresentar um padrão de continuidade, uma espécie de lastro. De acordo com suas reflexões, a política exterior do Brasil conserva “um desenvolvimento gradual e também uma estabilidade”.

Percorrendo linhas analíticas semelhantes, Cervo (1994, p.26) assevera: “O grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é dos mais elevados em termos comparativos. Através do tempo, constitui-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças da política”. Justamente essa percepção que viabiliza a execução do objetivo do presente estudo.

Corroborando a leitura de Cervo, Silva (2002, p.295), por sua vez, acredita que,

A política externa brasileira tem preservado historicamente forte características de continuidade. A alternância de pessoas e partidos no governo, mesmo quando derivadas de momentos traumáticos, como revoluções ou golpes de estados, raramente alterou de modo significativo ou duradouro quer alguns de seus princípios fundadores, persistentes ao longo de praticamente todo o século XX, quer seus dois objetivos principais, um de natureza econômica, outro político, que se mantém iguais a pelo menos 50 anos seguidos.

Evidentemente, ao longo do século XX, por vezes, o modelo de inserção internacional brasileiro passou por reformulações que acabaram por alterar a estratégia de diálogo e relacionamento do Brasil com o sistema internacional, num processo dialético de “mudanças com continuidades”. Este trabalho busca identificar esses momentos e discutir esse processo de desenvolvimento lento e gradual da matriz comportamental da diplomacia brasileira. Assim sendo, fundamentando-se numa perspectiva histórica, busca-se identificar o lastro, as bases sob as quais estão assentadas as diretrizes diplomáticas nacionais.

Em suma, este trabalho busca compreender sob que alicerces esse padrão se manifesta; esse paradigma em constante desenvolvimento de política exterior do Brasil. Assim, considerando a existência de uma matriz comportamental da política externa brasileira, o

estudo avança na tentativa de decifrar sob que bases ela está edificada. Que idéias, que conceitos norteiam a inserção do Brasil no concerto das nações.

Nesse sentido, sugere-se que *esse paradigma é composto por um conjunto de conceitos, idéias, visões de mundo, que sustentam e orientam à atuação internacional do Brasil*. No caso do padrão de comportamento diplomático brasileiro, *acredita-se que os conceitos de universalismo, autonomia e alinhamento constituem marcos centrais ao longo da história diplomática nacional do século XX*. Entende-se que o paradigma de política externa brasileira apresenta-se em constante processo de diálogo com o mundo material, estabelecido por meio dos conceitos, também abastecidos pelo concreto, pelo real. Na medida em que o mundo material apresenta-se em constante mudança, tal processo interfere na formulação dos conceitos e, por conseguinte, no paradigma de política externa. Dessa forma, analisar essa tríade conceitual significa refletir acerca das bases em que se assenta o paradigma de inserção internacional do Brasil no período.

Todavia, vale ressaltar que, essa forma de focar nosso objeto não constitui um sistema analítico fechado; há que se ponderar ainda fatores de outra ordem como, por exemplo, as experiências, crenças, determinações e o conjunto de valores tanto das instituições quanto dos responsáveis pela formulação e execução da política exterior do Brasil.

O fato é que não se adota um marco teórico<sup>2</sup> exclusivo da ciência política ou das relações internacionais, justamente por entender que não existe um que dê conta de modo satisfatório do objetivo do presente trabalho. Como bem apregoa Merle (1981, p.107) “o erro da maioria dos teóricos foi e ainda é de agir à maneira dos alquimistas, em busca da pedra filosofal, na procura de um princípio explicativo único e permanente que abrangeria a totalidade dos fenômenos internacionais decorridos, nos tempos passados e futuros”.

A postura majoritariamente adotada no presente trabalho é de uma análise de longo prazo das bases materiais em que se desenvolvem os conceitos centrais da política externa

---

<sup>2</sup> Adota-se a concepção de teoria presente na obra de Braillard (1990): “é uma expressão, que se pretende coerente e sistemática, do nosso conhecimento do que designamos por realidade”.

brasileira, sempre pautando-se pelos conceitos e definições discutidos e consolidados em relevantes obras clássicas da ciência política e das relações internacionais.

Na medida em que o padrão de comportamento da política exterior do Brasil dialoga de maneira continuada com o mundo material, os conceitos resultantes dessa relação são reflexos do mundo concreto e nele se manifestam. Por conseguinte, considerando-se que o mundo real apresenta-se em constante e gradual processo de desenvolvimento e mudança, nada mais natural que a matriz comportamental da diplomacia brasileira siga o mesmo processo, mesmo preservando um forte caráter de continuidade. Daí a idéia de “mudanças com continuidades”

Por se tratar de um estudo que abarca um longo período da política exterior do Brasil, a utilização da história é algo onipresente ao longo das discussões. De acordo com Halliday (1999, p. 76), “muitas das questões consideradas dentro das relações internacionais são perigosamente abstraídas de seu contexto histórico”.

Justamente na tentativa de não incidir nesse erro é que procura-se descartar as idéias como “algo dado”, pronto e acabado. O intuito é sempre buscar a construção e o desenvolvimento dos conceitos, numa leitura dialética e histórica de longo prazo. Assim, utilizando-nos das palavras de Duroselle (2000, p.23) “como nossa obra se desenvolve, do início ao fim, a idéia de que o estudo científico das relações internacionais só pode ser baseado na matéria fornecida pela história, não insistirei mais nesse ponto”.

Em resumo, o trabalho que se pretende desenvolver ao longo dos capítulos seguintes, busca por meio de uma perspectiva analítica de longo prazo, *refletir acerca do processo de construção e desenvolvimento dos conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo na política externa brasileira do século XX*. Ademais, almeja-se ainda identificar em que medida cada um deles está presente nas políticas efetivamente implementadas e podem ser utilizados como instrumentos analíticos dos *processos de integração regional do período*.

Trata-se de um trabalho que enfoca *fundamentos da política exterior brasileira do século XX*, imprimindo um acompanhamento processual do padrão de comportamento da diplomacia nacional, sempre utilizando os três conceitos como instrumentos analíticos, verificando de que modo se manifestam e interagem com os processos de integração regional.

A escolha dos conceitos de *universalismo, autonomia e alinhamento* não se deve ao acaso. A leitura da bibliografia especializada de política exterior do Brasil do século XX aponta de modo claro a presença marcante desses três temas, não apenas nos discursos diplomáticos, mas também nas políticas efetivamente implementadas.

Certamente, a manifestação de cada um dos conceitos não foi igualitária nem conservou a mesma constância, mas sim, alternou momentos de maiores ênfases e períodos de menor fôlego (ou até mesmo marginalização completa no leito diplomático). Mesmo assim, o fato é que, de algum modo, no decorrer do período analisado, os três conceitos em questão mostraram-se extremamente decisivos e presentes na definição do padrão de comportamento diplomático nacional, oferecendo elementos elucidativos do posicionamento brasileiro numa série de questões internacionais, entre elas, os processos de integração regional.

A respeito da importância dos conceitos de autonomia, alinhamento e universalismo para a política externa brasileira do século XX, Vigevani (2003) expõe que “A tradição e a retórica da política exterior brasileira é a da busca do universalismo e da autonomia. Essa busca tem sido reiterada, mesmo nas ocasiões de estreitamento das relações com os Estados Unidos”.

Na política exterior do Brasil, a idéia de *universalismo* está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Representa a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade brasileira, as afinidades históricas e políticas; representa a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo (LAFER, 2004).



Sob a ótica comercial, pode-se referir ao universalismo através do termo *global trader*, quando o país apresenta considerável grau de “diversificação de seus fluxos geográficos de comércio, tanto na origem de suas importações, como no destino de suas exportações; sua pauta comercial (exportações mais importações) é diversificada, abrangendo um grande número de setores produtivos” (BARBOSA e CÉSAR, 1994, p, 307).

De modo geral, o que se percebe ao longo de todo o século XX é que o *universalismo*, gradualmente, adquire uma força e uma importância muito relevante no mainstream diplomático brasileiro, influenciando e norteando de modo decisivo a leitura do país sobre sua inserção internacional. Por conseguinte, sugere-se que a opção de tornar-se um *global player*, de pluralizar, dinamizar ao extremo a sua participação no sistema internacional guarda severa correlação com a postura e as estratégias brasileiras assumidas frente às negociações do Mercosul e da ALCA.

No que diz respeito ao conceito de *autonomia*, pode-se afirmar que ele conserva caráter primordial para a constituição de um Estado-nação, sendo natural que, por conta disso, sempre esteja na pauta da diplomacia brasileira e sua expressão prática oriente a ação do país. Como bem expõe Fonseca Jr. (1998, p. 361), “a busca por autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia [...] Mas as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder”.

Para Deutsch (1978, p. 117) “a política externa de cada país diz respeito em primeiro lugar, à preservação de sua independência e segurança e, em segundo lugar, à promoção e proteção de seus interesses econômicos (particularmente aqueles de seus grupos mais influentes)”. Considerando-se que, o Brasil atual praticamente não enfrenta questões conflituosas relacionadas à delimitação de seu território nacional, parece evidente que o grande tema da política internacional do país seja a promoção de seus interesses econômicos.

Nesse sentido, parece coerente apontar a autonomia como um conceito em destaque no leito diplomático nacional, assim como o universalismo, na medida em que tal conceito é manejado tanto visando o incremento da autonomia quanto à promoção dos interesses econômicos brasileiros. Entretanto, o desafio é compreender as nuances e especificidades do caso brasileiro; em que parâmetros os conceitos de autonomia e universalismo se desenvolvem na diplomacia brasileira.

No caso do tema do *alinhamento*, ter em vista a relação Brasil – Estados Unidos, parece fundamental para a análise da política externa brasileira. Ao longo de todo o século XX, muito do paradigma de ação da diplomacia nacional vai guardar severas correlações com o diálogo Rio de Janeiro/Brasília – Washington, por vezes, traduzido num enfileiramento, por outros, não. Ademais, mesmo nos momentos de “aliança especial”, há que se considerar ainda diferentes posicionamentos, alternando pragmatismo e automatismo<sup>3</sup>.

Ainda dentro da abordagem desses três conceitos – universalismo, alinhamento e autonomia – parece importante frisar que, tal seleção não pretende conceder a eles, a condição de alicerces exclusivos do paradigma que se desenvolve na política externa brasileira do século XX. Todavia, frente à percepção supra discutida, de que essa tríade conceitual guarda tamanha importância e mostra-se capaz de informar muito acerca do padrão de comportamento da diplomacia brasileira do período, optou-se por esse recorte analítico, ressaltando a perspectiva de que não é o único possível, mas sim, um viés sob o qual se estrutura uma interpretação.

O recorte temporal adotado foi o século XX. Mesmo reconhecendo a dificuldade de se realizar uma análise como a que se propõe num período tão extenso, acredita-se que essa seja uma escolha coerente, justamente por se almejar um estudo de longo prazo, que dê conta de fornecer elementos explicativos do desenvolvimento desses conceitos. Ademais, a opção por iniciar as discussões a partir da ascensão de Rio Branco ao Ministério das Relações Exteriores, deve-se ao fato de que ele inaugura uma nova fase na política exterior do Brasil, promovendo a mudança do foco diplomático de Londres a Washington. A partir

---

<sup>3</sup> Refere-se à idéia de alinhamento automático e alinhamento pragmático.

desse momento é que a idéia de alinhamento aos Estados Unidos ganha corpo<sup>4</sup>. Tamanha importância faz com que se dedique atenção peculiar ao estudo do período do Barão do Rio Branco.

Como sugere o título do trabalho, o fechamento do estudo, a princípio, deveria corresponder ao fim do século XX. Todavia, optou-se por estender brevemente a presente análise até o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, objetivando assim, a realização de um estudo mais bem delimitado e que contemplasse de maneira mais satisfatória o objeto a que se propõe discutir.

Por fim, vale dizer que, no decorrer do trabalho, a todo o momento busca-se fazer referência à tríade conceitual (alinhamento, autonomia e universalismo), seja de forma direta ou indireta, mostrando o cenário que permeia seu desenvolvimento e sua manifestação nas políticas efetivamente implementadas. No mais, destaca-se ainda a constância com que os temas correlacionam-se, dialogando diretamente entre si.

---

<sup>4</sup> Ressalte-se desde já que, no caso da política externa orquestrada por Rio Branco, esse alinhamento era absolutamente balizado num forte pragmatismo.

## **CAPÍTULO 1 – De Rio Branco à Política Externa Independente**

O objetivo do presente capítulo é analisar o paradigma de política externa que nasce a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902 – 1912) e seu desenvolvimento até a década de 1960, buscando a todo o momento focar os conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo e suas correlações com as políticas efetivamente implementadas.

A era Rio Branco, certamente, constitui um marco para a diplomacia brasileira. Sua ampla autonomia de ação permite que seja creditada diretamente a ele a condução da política externa brasileira. A influência de Rio Branco era tamanha que, mesmo as mudanças presidenciais<sup>1</sup> não afetaram a continuidade de sua política externa, podendo assim, ser apontado como peça chave na formulação de alguns conceitos que nortearam a política exterior brasileira por décadas e até hoje são percebidos<sup>2</sup> (CERVO e BUENO, 1986, p.58).

Assim, a partir dessa perspectiva, parte-se para uma análise do desenvolvimento dos conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo ao longo dos sessenta primeiros anos do século XX, procurando observar o padrão de comportamento que se edifica ao longo do período. Em outras palavras, busca-se extrair o paradigma e os conceitos centrais da política exterior brasileira desse período histórico, verificando em que medida os mesmos guardam correlação com tomadas de posição do Brasil nos temas internacionais.

---

<sup>1</sup> Rio Branco foi o titular do Ministério das Relações Exteriores nos governos de Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca.

<sup>2</sup> Rio Branco fornece elementos necessários para a construção de um paradigma de política externa pautado num tom moderado e construtivista, que irá contribuir para capacidade de “[...] desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático” (FONSECA Jr., 1998, p.356); preferindo a resolução das diferenças por meio da Diplomacia e do Direito, reduzindo o ímpeto da política de poder e da guerra (LAFER, 2004, p.47).

### 1.1 Barão do Rio Branco e a formação da personalidade diplomática brasileira

A ascensão do Barão do Rio Branco ao Ministério das Relações Exteriores coincide com o apogeu da Primeira República<sup>3</sup>. Após a presidência de Campos Sales, o país organizou suas finanças e tornou-se um grande exportador de café. Nesse contexto, era natural que a elite agroexportadora desejasse a abertura e a ampliação dos mercados consumidores externos.

Paralelamente, no âmbito internacional os mesmos norte-americanos que emergiam como potência mundial, figuravam também como grandes compradores do café brasileiro. Somando isso ao fato de que, geograficamente o Brasil está inserido na zona de influência dos EUA, tem-se um cenário em que tudo parecia convergir para uma maior aproximação do Brasil aos EUA<sup>4</sup>.

No mais, há que se considerar ainda as complexas questões fronteiriças nas quais o Brasil estava envolvido no início do século XX, questões essas que, Rio Branco, acreditava serem resolvidas de maneira mais satisfatória, se o país contasse com a amizade, o apoio, ou mesmo a neutralidade norte-americana<sup>5</sup> (RICUPERO, 1996, p.38-40); (CRUZ, 2001, p. 135-7); (JAGUARIBE, 1996, p.24-6).

Assim, ao longo da República Velha, tende-se a observar o estreitamento do interesse nacional, limitado às conveniências da elite agroexportadora<sup>6</sup>. Por conseguinte, na medida em que os EUA figuravam como o maior mercado consumidor do café brasileiro, no âmbito da política externa, constata-se o que Cervo (1994) chama de

<sup>3</sup> “Após quase uma década de estagnação, entre 1900 e 1913 o produto agregado cresceu a uma taxa média superior a 4% ao ano, a formação de capital na indústria prosseguiu em ritmo ainda mais acelerado, realizou-se gigantesco esforço de reaparelhamento do sistema de transportes através de grandes obras portuárias e ferroviárias mantendo-se, além disso, relativa estabilidade de preços ao longo de todo o período” (FRITSCH, 1992, p.37).

<sup>4</sup> Sintetizando a Política Externa de Rio Branco, Bueno (2003, p.145) coloca a amizade com os EUA como questão central, vinculando-a aos interesses da classe agroexportadora e a crença diplomática de uma melhor desenvoltura no exercício de uma política sub-regional.

<sup>5</sup> A esse respeito, vale ponderar que, o projeto nacional do século XIX influencia de maneira considerável os rumos da política externa brasileira no início do século XX. Isso porque, já na década de 1840 havia a preocupação em conter o expansionismo argentino e resolver as questões relacionadas às fronteiras do Brasil (CERVO, 1994, p.28). Essas metas são incorporadas à política exterior do Barão do Rio Branco e farão parte da linha mestra de atuação da diplomacia brasileira por um longo período.

<sup>6</sup> Importante ressaltar que nem todos os analistas fazem a mesma leitura desses fatos. Abordando a relevância da elite cafeeira para a determinação dos rumos do país, Fritsch (1992, p.32-4) aponta uma “visão exagerada e simplista da influência do complexo cafeeiro na formulação da política econômica da Primeira República”.

“diplomacia da agroexportação”, que implicava em “relações especiais” com Washington <sup>7</sup>.

De acordo com Deutsch (1978, p. 87), a importância das classes sociais pode ser mais decisiva para a política de determinados países do que a de outros. No entanto, *as elites são relevantes em todos os países*. “Por elite, entendemos uma minoria muito pequena (em geral 0,5 por cento) que detêm, de pelo menos um dos valores básicos, muito mais do que o resto da população – em geral entre cinco e 10 vezes mais, na média, no caso de valores passíveis de serem assim contados”. Ele aponta três tipos de elites: a econômica, a política e a intelectual. Nesse sentido, afirma que, “como regra geral, uma pessoa que tem alta posição relativamente a qualquer dos valores básicos, muito provavelmente terá também alta posição relativamente a outros valores básicos. Isto se chama a ‘aglutinação’ de seus valores”.

Tal definição de elite parece mais útil ao presente trabalho quando acrescentada da discussão do que seriam grupos de interesse. Para Merle (1981, p. 231) constituem-se grupos de interesse aqueles que “procuram defender ou melhorar sua situação material através de uma determinada política exterior”.

De forma mais aprofundada, o mesmo Deutsch (1978, p. 74) define grupos de interesse como “um conjunto de pessoas que esperam recompensa conjunta ou paralela em consequência de determinada seqüência de acontecimentos e que, portanto, tendem com grande probabilidade, embora não com toda a certeza, a agir, de certa forma, solidariamente, com vistas ao que distinguem como oportunidades comuns”.

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, Bueno (2003, p.146) tece importante consideração ao afirmar que, apesar da preferência de Rio Branco por uma política alfandegária liberal (já que era um liberal por formação), ele soube defender com todas as forças o protecionismo que determinadas tarifas davam a alguns produtos nacionais, tendo plena consciência de que os Estados Unidos eram muito mais protecionistas do que o Brasil; sabia que a livre entrada de boa parte dos produtos brasileiros em terras norte-americanas ocorria porque os mesmos não concorriam com o que era produzido internamente, mas sim, em boa parte, constituíam matéria prima para as fábricas. No mais, com relação a produtos como café e cacau, que também gozavam de isenção alfandegária, segundo a leitura realista do Barão, seria “impolítico” encarece-los. Todavia, mesmo tendo a exata noção de que a abertura comercial norte-americana se dava muito mais por questões internas do que externas, Rio Branco compreendia a importância desse mercado consumidor para a economia do Brasil.

Em suma, o que parece relevante para a boa consecução do presente trabalho é essa idéia da influência que certos grupos de interesses exercem sobre a formulação e a execução da política exterior do Brasil. No momento em questão, concede-se especial atenção aos interesses da classe agroexportadora brasileira do início do século XX, que influenciou de modo decisivo a estratégia diplomática do Brasil em sua inserção internacional.

Vale ponderar ainda que, em outros momentos da história, nota-se que essa mesma elite passa por transformações (como por exemplo, a partir da década de 1930, como pretende-se discutir mais adiante) e revisa seus interesses, mas sempre procura influenciar o diálogo do Brasil com o mundo, de modo a ter seus interesses atendidos.

São grupos privados, com metas próprias, que utilizam-se de sua influência juntos dos partidos políticos e os organismos governamentais na busca de benefícios. Assim, acabam influenciando de maneira considerável o curso da política interna e externa do país. Por isso, para um desenvolvimento satisfatório do presente trabalho, faz-se necessário sempre ter em mente os interesses da elite brasileira a cada momento da história. Eles certamente dizem muito acerca do paradigma de inserção internacional do Brasil.

A amizade e, por conseqüência, maior aproximação entre Brasil e Estados Unidos também era justificada, por seus mentores intelectuais, por questões históricas. Mesmo em padrões inferiores aos estabelecidos a partir da gestão do Barão do Rio Branco, a amizade entre Brasil e EUA já existia desde o período colonial<sup>8</sup>. Apesar de o Brasil ter rompido as relações diplomáticas com os EUA nos anos de 1827, 1847 e 1869, o fato era que, desde 1848 já eram destinadas ao mercado norte-americano grande parte da produção cafeeira do Brasil, sendo que, a partir de 1870, as relações diplomáticas passaram a caminhar de forma cada vez mais estreitas (GARCIA, 2000, p.44-104).

Segundo Pereira (2005, p. 27 - 30), Salvador de Mendonça, que durante mais de vinte anos (1875 – 1898) permaneceu nos Estados Unidos - nas funções de cônsul, chefe de Missão Especial e por fim ministro plenipotenciário - era um feroz defensor e orientador

---

<sup>8</sup> Para um maior aprofundamento, vide Costa (1968, p.145-172).

de uma política de forte aproximação aos EUA, argumentando que tal postura era algo “inevitável por conta do movimento histórico [...] Uma aliança com os norte-americanos já estava na mira do Governo Republicano desde os primeiros fogos da comemoração do novo regime”<sup>9</sup>.

O próprio Barão do Rio Branco (1930, p. 33-34) em artigo publicado no Jornal do Comércio (com o pseudônimo “J. Penn”), procura justificar a importância de estar ao lado dos Estados Unidos na defesa da soberania brasileira. “Washington foi sempre o principal centro de intrigas e dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns de nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião”. No entanto, segundo o Barão,

todas as manobras empreendidas contra este país em Washington, desde 1823, até hoje encontraram sempre uma barreira invencível na velha amizade que felizmente une o Brasil e os Estados Unidos, e que é dever da geração atual cultivar com o mesmo empenho e ardor com que cultivaram nossos maiores (RIO BRANCO, 1930, p.34).

Do lado dos norte-americanos, uma maior aproximação do Brasil era vista com apreço. Afinal, além dos motivos já abordados, tratava-se do maior país latino-americano, estrategicamente localizado ao lado da Argentina que, além de ainda manter fortes ligações com a Grã-Bretanha, dificultava a aproximação norte-americana de seu potencial mercado e afastava as possibilidades de investimento.

Em resumo, o fato é que, o foco diplomático brasileiro, historicamente voltado a Londres, a partir de Rio Branco desloca-se rumo a Washington, fato esse que parece central à consecução da presente análise. É sob esse prisma que os conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo se desenvolvem e são compreendidos. Nesse contexto, a questão do alinhamento parece central, uma espécie de satélite ou ponto tangencial das demais formulações, como pretende-se demonstrar a seguir.

---

<sup>9</sup> A esse respeito, Rio Branco (1930, p. 09-10) afirma que “[...] desde os primeiros dias da revolução que separou da mãe pátria, [o Brasil] pôs particular empenho em se aproximar politicamente dos Estados Unidos da América, aderiu logo a doutrina Monroe [...]”.



### 1.1.1 O conceito de alinhamento e seu caráter pragmático.

A bibliografia especializada é praticamente unânime ao negar qualquer tipo de automatismo como adjetivo caracterizador do *alinhamento* do Brasil aos Estados Unidos no período de 1902 A 1912<sup>10</sup>. O realismo / pragmatismo é marca registrada da política externa brasileira orquestrada por Rio Branco. Evidentemente, dentro do Itamaraty havia nomes que defendiam uma aproximação irrestrita aos EUA como, por exemplo, Joaquim Nabuco (apud COSTA, 1968, p. 137), primeiro embaixador brasileiro em Washington<sup>11</sup>: “Ele [Rio Branco] confia na Alemanha, na França, na Inglaterra, no Chile, na Argentina, não sei em quem mais, e eu [Nabuco] só confio nos Estados Unidos”<sup>12</sup>.

Todavia, apesar desses pequenos atritos<sup>13</sup>, o fato era que o Brasil posicionava-se de modo mais alinhado aos EUA objetivando, grosso modo, garantir a consolidação de suas fronteiras de modo satisfatório, defender-se contra possíveis ações imperialistas européias e garantir o comércio cafeeiro com seu maior mercado consumidor.

Abordando a questão do alinhamento brasileiro a Washington, Bueno (2003, p. 22) é enfático: “Dizer que o Brasil manteve uma relação especial com os Estados Unidos e que, portanto, ‘americanizou’ sua diplomacia, embora esteja essencialmente correto,

---

<sup>10</sup> Cervo e Bueno (2002), por exemplo, expõem que, apesar de Rio Branco reconhecer toda a força e o poderio norte-americano, tal reconhecimento não provocava uma adesão passiva. “Não significava ser o Brasil caudatário da política exterior daquele país”.

<sup>11</sup> Segundo Costa (1968, p.135) “[...] enquanto Nabuco buscava um pan-americanismo numa colaboração sem limites com os Estados Unidos, Rio Branco era contrário a compromissos muito estritos e às políticas muito definidas e pouco flexíveis”.

<sup>12</sup> Viana Filho (1973, p. 353-70) abordando as relações, por vezes conflituosas, entre Rio Branco e Joaquim Nabuco ressalta a ação decisiva do embaixador brasileiro em Washington na própria formulação da política de aproximação brasileira aos EUA. Segundo o autor, Nabuco teria ido além das instruções do Ministro e, por conta própria, demonstrado o interesse brasileiro no estreitamento dos laços de amizade com os norte-americanos (“antevendo algo secular”). Todavia, por outro lado, com muita propriedade, Pereira (2005) demonstra o quanto Rio Branco foi decisivo na estratégia de aproximação diplomática aos EUA. Segundo suas pesquisas, desde o momento em que convidou Nabuco a trocar Londres por Washington, o Barão já dizia que a nova embaixada era mais importante do que a européia. Joaquim Nabuco, por sua vez, não teria demonstrado empolgação inicial em abrir mão do ainda mais bem cotado posto londrino.

<sup>13</sup> Evidentemente Rio Branco não era o único a defender uma postura pragmática por parte da diplomacia brasileira. Nesse cenário, destaca-se a postura de Rui Barbosa “Eu persisto na minha opinião”, diz Rui, “de não desejar à nossa Pátria condição análoga à daquelas seis Repúblicas latino-americanas que o Sr. Domicio me nomeou como *votos certos* dos Estados Unidos, onde quer que eles estejam. Deus nos livre de baixarmos à condição de *voto certo*, seja lá para o que fôr, que a política de outra nação, por mais amiga que seja, assim desejar” (MANGABEIRA, 1958, p. 39-40).

não é suficiente porque reduz nove anos da história diplomática a uma fórmula muito simples”.

Nesse sentido, Pereira (2005, p.57) expõe que Rio Branco concebia o relacionamento especial com os Estados Unidos como a “viga mestre de sua política”, todavia não como um fim em si, mas como um meio que propiciaria a realização de suas estratégias e interesses no plano nacional e sub-regional. Reforça-se assim, a percepção de um forte pragmatismo<sup>14</sup> na postura diplomática brasileira, na qual os Estados Unidos figuravam como

um parceiro mais poderoso para viabilizar o que se consideravam os interesses nacionais do momento: adquirir mais **autonomia** em questões sub-regionais, aumentar o prestígio do Brasil no meio internacional através da assunção da imagem de líder no continente e garantir a manutenção da dependente economia nacional cafeeira. Essa aproximação nunca representou um descarte dos relacionamentos sul-americanos e europeus, mas colocou à diplomacia brasileira [...] uma nova missão que ainda não tinha rumo preciso ou as certezas dos caminhos já trilhados (grifo nosso) (PEREIRA, 2005, p.62).

Dessa forma, nota-se que, se por um lado, a estratégia de um alinhamento pragmático aos Estados Unidos visava num plano maior atender aos interesses nacionais, por outro, paralelamente, o mesmo alinhamento parece fornecer elementos elucidativos à compreensão do desenvolvimento tanto do conceito de autonomia quanto de uma ainda incipiente diversificação das relações externas brasileiras.

No que tange mais especificamente à questão da *autonomia*, parece evidente o desenvolvimento desse conceito de modo associado à idéia de uma maior proximidade aos Estados Unidos. No início do século XX, uma das questões centrais da política externa brasileira era a consolidação de suas fronteiras geográficas. Afinal, tal indefinição fragilizava qualquer discurso em defesa da autonomia e soberania nacional.

---

<sup>14</sup> Cervo (1994, p. 27), abordando o conceito de pragmatismo expõe que o mesmo “induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas de força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos”.

Nesse sentido, julgava-se que, uma maior aproximação aos Estados Unidos permitiria uma solução mais satisfatória dessas lides em que o Brasil encontrava-se envolvido<sup>15</sup>.

Por conseguinte, paradoxalmente, um alinhamento aos norte-americanos acaba representando um importante elemento no processo gradual de consolidação da autonomia e soberania da recém nascida República brasileira. Assim, num primeiro momento, tende-se a perceber um tratamento do tema da autonomia vinculado às questões sub-regionais.

O tema da autonomia também é compreendido próximo à questão do alinhamento aos EUA, quando se analisa a preocupação de Rio Branco quanto às possíveis ações imperialistas européias<sup>16</sup>. Nesse sentido, estar enfileirado à potência emergente do norte representava uma maior segurança da soberania e autonomia nacional. E justamente por isso, a Doutrina Monroe era vista, acima de tudo, como instrumento de promoção de defesa e paz na América Latina e não como limitação de soberania.

Nas palavras do próprio Rio Branco (1930, p. 40), “O largo passado decorrido desde a declaração da Doutrina Monroe habilita-nos a reconhecer nela um fator permanente de paz no continente americano”<sup>17</sup>. *Assim, tende-se a reforçar a percepção de que um alinhamento pragmático aos Estados Unidos era percebido nesse momento como um fator de incremento da autonomia e até mesmo de poder nacional.*

---

<sup>15</sup> Segundo Bueno (2003, p.157), a aproximação do Brasil aos EUA, com caráter eminentemente pragmático, não obteve apoio ostensivo por parte de Washington nas suas pendências com vizinhos, porém, contribuíram para neutralizar eventuais pressões dos Estados Unidos na solução dos litígios.

<sup>16</sup> Aprofundando essa questão, Doratioto (2005, p. 26) expõe que “nas quase três décadas em que permaneceu fora do Brasil, ocupando cargos diplomáticos na Europa (1876 – 1902), Rio Branco presenciou a ação do imperialismo europeu na partilha da África e na expansão para a Ásia; vivenciou as ambições da França e Grã-Bretanha sobre a Amazônia, a primeira sobre 260 mil quilômetros quadrados (questão do Amapá) e, a segunda, sobre 33.200 quilômetros quadrados (questão do Pirara). Estava convencido de que o país poderia ser vítima de uma ação imperialista [...]”. Com uma leitura mais amena, Bueno (2003, p. 132-3) constata o mesmo temor de Rio Branco quanto a possíveis agressões européias à América Latina. Todavia, o autor destaca que o Barão “não era um obcecado nisso, não via em tudo esse risco”. Por consequência, acreditava que “a melhor maneira de se proteger contra atentados à soberania era garantir a estabilidade política da região”.

<sup>17</sup> Evidentemente, a percepção brasileira acerca da Doutrina Monroe envolvia outros fatores. Bueno (2003, p. 148- 150) afirma que a tranqüilidade com que Rio Branco percebia o intervencionismo norte-americano, estava atrelada, primeiramente, ao fato do Brasil já ter praticado ações intervencionistas, durante o Império, na área do Prata. Existia ainda preocupação considerável que revoluções nos países vizinhos pudessem causar desordens nos trechos fronteiriços. Por fim, a aceitação do corolário Roosevelt é mais facilmente compreendida quando leva-se em consideração também a estabilidade do cenário político-institucional doméstico. Depois da rígida política financeira de Campos Sales, as contas externas não causavam preocupações e a produção cafeeira apresentava grande vigor ao longo da administração Rodrigues Alves (1902 – 1906).

No mais, em se considerando o poderio econômico como importante elemento constituinte da soberania e autonomia de uma nação, o alinhamento do Brasil aos EUA também pode ser visualizado como promotor da autonomia brasileira, na medida em que, estar próximo à potência do norte, significava estreitar relações com o maior consumidor do principal produto de exportação brasileiro, o café.

Com relação ao conceito de *universalismo*, Vilalva (1995, p.197), afirma que, tal idéia, presente na era Rio Branco ainda de forma embrionária, permanece até os dias atuais como norteadora da ação externa brasileira, manifestando-se na “permanente disposição do Brasil de estabelecer ou estreitar laços de amizade e cooperação, fundados no respeito mútuo, com países de todos os continentes e regiões do mundo”.

Destarte, mesmo num cenário de alinhamento pragmático aos Estados Unidos, além de procurar fazer com que o corpo diplomático presente no Rio de Janeiro fosse cada vez maior, a política externa do Barão do Rio Branco destinou atenção especial à manutenção e até mesmo dinamização das relações com a Europa (Pereira, 2005, p.62).

O mercado do velho mundo também era expressivo para o café brasileiro. De acordo com Bueno (2003, p. 110), em 1906, 56,4% das exportações brasileiras de café foram para a Europa.

O Brasil, rigorosamente, não poderia ser classificado como um *global trader*, mas já indicava características, no que se referia a intercâmbios, que se consolidaram no decorrer do século XX. As autoridades brasileiras [...] não descuravam da divulgação do país e dos seus produtos na Europa, trabalho existente desde o Império [...] Tal trabalho, desenvolvido não só por diplomatas, visava, além da promoção das exportações, à atração de imigrantes e capitais.

No âmbito regional, a preocupação maior de Rio Branco sempre foi a de buscar diferenciar o Brasil das outras nações da região. Todavia, procurando diversificar as relações diplomáticas brasileiras nunca deixou de voltar suas atenções também para esses países, em especial Argentina e Chile<sup>18</sup> (culminado inclusive com o Acordo

---

<sup>18</sup> Nas palavras de Rio Branco (apud Bueno, 2003, p.291): “Faço votos para que seja eterna, e cada vez mais estreita, a amizade entre a Argentina, o Brasil e o Chile”.

ABC<sup>19</sup>). Conduru (1998, p.60), expõe que, desde o início de sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores até sua morte, Rio Branco via como necessário o estabelecimento de alguma forma de acordo entre as três grandes repúblicas da América do Sul.

Em resumo, acredita-se que os conceitos de *alinhamento pragmático*, *autonomia e universalismo* apresentam-se interligados, sendo gerados e manifestados em significantes políticas e ações concretas da diplomacia brasileira do período. O caso da *III Conferência Internacional Americana*, realizada no Rio de Janeiro, em 1906, é emblemático. Por conseguinte, acredita-se que alguns fatos relacionados a esse evento podem ilustrar o pragmatismo norteador do alinhamento brasileiro a Washington<sup>20</sup>.

Dessa forma, antes mesmo da realização da cimeira, a postura de Rio Branco demonstra um considerável pragmatismo. Tratando dos preparativos para o encontro, em correspondência a Joaquim Nabuco, Rio Branco (apud PEREIRA, 2005. p. 91) pondera que, “em caso algum ficaremos vencidos ou sacrificaremos os interesses do Brasil [...] não vamos a congressos para subscrever o que os outros querem, mas sim para fazer prevalecer as nossas idéias ou aceitar as que nos pareçam boas e convenientes”.

Em seguida, logo no discurso oficial de abertura da Conferência, que tinha entre seus espectadores o secretário de Estado norte-americano, Elihu Root<sup>21</sup>, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em clara sintonia com o ideal de alinhamento pragmático e universalismo, preconiza “o estreitamento de relações com os países europeus” e enaltece a contribuição européia à formação americana” (GARCIA, 2000, p. 88).

Nações ainda novas, não podemos esquecer o que devemos aos formadores do capital com que entramos na concorrência social. [A Europa] nos criou, ela nos ensinou, dela recebemos

---

<sup>19</sup> A esse respeito, Bandeira (1973) é um dos mais respeitáveis intelectuais a encabeçar a idéia minoritária que entende o ABC como uma estratégia de contrabalanceamento ou resistência à influência norte-americana. Para Ricupero (1995a, p.93) e a maioria dos pensadores que se dispuseram a refletir sobre essa questão, o ABC é compreendido como um projeto complementar à aliança não-escrita com Washington. No mesmo sentido, Bueno (2003, p.300) expõe que a análise documental demonstra que o ABC não se formaria em oposição aos EUA, mas sim de modo complementar.

<sup>20</sup> Vale ressaltar que, o presente trabalho, não objetiva adentrar nos pormenores dos eventos destacados, já que se desviaria do mote maior do texto, mas sim, apenas apontar elementos que demonstrem a relevância dos conceitos em análise.

<sup>21</sup> Tratava-se da primeira vez que um secretário de Estado dos EUA faziam uma visita oficial ao exterior (GARCIA, 2000, p. 88).

incessantemente apoio e exemplo, a claridade da ciência, da arte, as comodidades da sua indústria, e a lição mais proveitosa do progresso (RIO BRANCO, 1948, p. 87).

Encerrada a Conferência, Joaquim Nabuco insinua que seria salutar às relações Brasil / Estados Unidos, que Rio Branco retribuísse a visita de Root: “Próximo inverno espero que vocencia venha pagar visita de Root”. Todavia, em nova demonstração de pragmatismo na desejada “aliança especial”, o Ministro responde: “Achaques velhice me não permitiriam viagem de aparato, além despesa seria muito grande e não houve visita especial a este governo” (apud PEREIRA, 2005, p. 94).

No caso da *II Conferência de Paz*, acredita-se que, o simples fato do Brasil aceitar participar de tal cimeira, já denota as pretensões de cunho mais universalista da política externa orquestrada por Rio Branco. Assim, se em 1889 o Brasil rejeitou o convite para participar da reunião (sob a alegação de desinteresse para com a agenda do encontro), desta feita, a presença brasileira na “Conferência da Paz” inseria-se “perfeitamente na política de prestígio de Rio Branco [na medida em que] ia ao encontro da sua intenção de cada vez mais fazer parte da política internacional em escala mundial e não só continental” (PEREIRA, 2005, p. 167).

Uma vez representado em Haia por Rui Barbosa, a postura brasileira foi pautada pelo pragmatismo, pela *autonomia* e pela defesa do interesse nacional. Por consequência, vários foram os momentos em que o Brasil esteve do lado oposto aos norte-americanos nos debates e discussões, o que sugere considerável realismo na proposta de aliança especial<sup>22</sup>. Ao longo dos trabalhos, Barbosa destacou-se na defesa do princípio da igualdade jurídica entre os Estados<sup>23</sup>, fato esse que concedeu ao país considerável prestígio internacional (REIS 1994, p.23); (GARCIA 2000, p.89); (PEREIRA, 2005, p. 174).

---

<sup>22</sup> Vale ressaltar que, a postura brasileira ao longo da cimeira, apesar de seriamente criticada pelo governo e pela imprensa norte-americana (que via Rui Barbosa como “inimigo da delegação norte-americana e do governo de Washington”) não foi sistematicamente contrária às pretensões dos EUA. Rui apoiou as propostas dos Estados Unidos em diversas questões, entre elas: sobre o direito de captura de propriedade particular no mar em tempos de guerra, a respeito da periodicidade das conferências, sobre a cobrança de dívidas contratuais e arbitramento obrigatório (Pereira, 2005, p.171-5).

<sup>23</sup> Postura essa que colocava Brasil e EUA em lados opostos. A propósito, as decepções e conflitos entre os dois países teriam sido tão intensos que Pereira (2005, p. 180) chega a apontar o início de uma nova fase das relações Brasil/EUA pós-Haia.

Outro evento que merece atenção é o que ficou conhecido como *o caso Panther*. Quando em 27 de novembro de 1905, oficiais de uma canhoneira alemã (de nome Panther) desembarcaram no litoral de Santa Catarina, sem a permissão das autoridades locais para prender um desertor, estabeleceu-se um considerável conflito diplomático. Afinal, haviam sido violadas normas internacionais, ofendera-se a soberania e a autonomia do Brasil.

A reação do governo brasileiro foi a de posicionar-se de modo rígido, na defesa da soberania nacional. Todavia, a preocupação era demonstrar que tal defesa era independente, uma vez que a imprensa norte-americana havia noticiado que Joaquim Nabuco, então embaixador brasileiro em Washington, imediatamente após o incidente, teria procurado Root para “informá-lo” do ocorrido esperando, por tabela, um apoio norte-americano dentro da lógica da Doutrina Monroe<sup>24</sup>.

Nesse contexto, a reação de Rio Branco à atitude de Joaquim Nabuco foi no sentido de chamar a atenção do embaixador brasileiro, questionando-o por que não havia respondido imediatamente ao que acreditava ser uma falsa tese propalada pela imprensa de que o Brasil havia pedido socorro aos EUA. Afinal, na concepção do Barão, isso feria a soberania do país, e trazia limitações à *autonomia nacional*. Não que Rio Branco desprezasse isso, mas, tal apoio, deveria ocorrer de modo espontâneo. Em suma, além de ficar caracterizada a preocupação da diplomacia brasileira com sua autonomia e prestígio internacional, mais uma vez tende-se a perceber que, a proximidade aos Estados Unidos apresentava um viés claramente pragmático.

Por fim, no caso dos choques envolvendo Brasil e Bolívia, em decorrência da disputa do território do Acre, também guardam características do paradigma da política externa formulada e conduzida pelo Barão do Rio Branco.

Como o governo boliviano não havia conseguido administrar normalmente o território acreano, a solução vislumbrada foi a de arrendá-lo a um sindicato de capitalistas

---

<sup>24</sup> Pereira, (2005) atribui à atitude diplomática brasileira a um ímpeto particular de Nabuco e não uma orientação de Rio Branco. No entanto, Costa (1968, p. 232) é categórico ao afirmar que Nabuco não pediu a intervenção norte-americana na situação, mas apenas informou os EUA dos fatos, já que havia a possibilidade de uma guerra Brasil / Alemanha.

ingleses e norte-americanos. Tal fato colocava os interesses brasileiros em rota de colisão com os norte-americanos.

Sondada [a legação americana no Rio de Janeiro] sobre a eventual atitude de seu governo ante a oposição do Brasil ao sindicato anglo-americano, fez sentir que os Estados Unidos não podiam ser indiferentes aos interesses dos seus nacionais [...] O tom de órgãos autorizados da imprensa inglesa e norte-americana não era de molde a tranquilizar os ânimos [...] Tudo corria para tornar cada vez mais inquietadora a situação internacional com grave risco da ordem interna e da paz sul-americana (JORGE, 1999, p. 103-104).

Como se sabe, o pagamento de uma indenização pecuniária ao *Bolivian Syndicate* e o posterior Tratado de Petrópolis puseram fim a essa situação litigiosa. Entretanto, em meio a tantos conflitos de interesses, confere-se relevância ao fato de que, mais uma vez, Brasil e Estados Unidos estavam em lados opostos, na defesa de seus interesses, o que demonstra o viés pragmático que balizava a relação especial com os Estados Unidos. Ademais, fica claro ainda nessa ocasião, o caráter pacifista, a capacidade do Itamaraty - valorizada com Rio Branco - de reduzir os conflitos ao leito diplomático.

## **1.2 1912 -1930: Alinhamento automático e a continuidade desfigurada da política externa de Rio Branco**

Grosso modo, pode-se afirmar que, o pilar central do paradigma da política externa brasileira do período pós- Rio Branco é o cultivo do alinhamento aos EUA. Formulada e posta em prática pelo Barão, sua manutenção (e até mesmo aprofundamento) pode ser constatada na gestão da grande maioria de seus sucessores: Lauro Müller, Azevedo Marques, Félix Pacheco e Otávio Mangabeira.

Contudo, a aparente continuidade integral da política externa do Barão deve ser vista mais de perto, uma vez que, a partir de 1912, ela começa a perder seu caráter pragmático / realista e assume uma postura de “amizade incondicional”. Evidentemente, ao longo dos anos, constata-se episódios nos quais o Brasil posta-se de modo relativamente independente a Washington, todavia, tratam-se de casos esporádicos, que



“não invalidam a tese do acompanhamento incondicional” (RODRIGUES, p.35-36, 1966).

Buscando explicar esse cenário, Cervo e Bueno (2002, p.334) assinalam que, entre os anos de 1912 e 1930, o Brasil “não teve um projeto de política externa claramente formulado”; o que implica em dizer que abandonou-se a visão realista e pragmática do Barão em prol de um alinhamento sem reservas, automático aos EUA (OLIVEIRA, 2005, p.42).

No mesmo sentido, Jaguaribe (1996, p.24) afirma que a política externa desse período adquire um “sentido predominantemente ornamental”, deixando de lado seu importante papel no desenvolvimento do país. “Tratava-se mais bem de mostrar ao mundo que o Brasil – tal como se via a si mesmo – era um civilizado país ocidental, antes de perseguir objetivos apropriados para acelerar seu desenvolvimento”.

A compreensão satisfatória do cenário no qual a diplomacia brasileira estava imersa passa ainda pela análise do próprio Itamaraty. Nesse sentido, constata-se certo retrocesso, uma despolitização do Ministério das Relações Exteriores, com a ênfase maior recaindo sobre as questões jurídicas internacionais.

Aquela mesma vagueza que caracteriza as Falas Imperiais [...] é mantida pelo pessoal diplomático. Nenhum debate, nenhuma declaração, nenhum realismo muito sigilo, muita cautela, pois esta e caldo de galinha não fazem mal a ninguém [...] O jurídico voltou a dominar totalmente o político e a diplomacia [...] a política deve subordinar-se ao direito que é uma espécie de camisa de força, que os diplomatas usam para disfarce de sua inexpressividade política, ou de sua incapacidade na defesa dos interesses do Estado [...] O Itamaraty torna-se, então, o reino da apatia política (RODRIGUES, 1966, p.57-8).

No que tange aos próprios titulares do Ministério das Relações Exteriores, muitas vezes mostravam-se mais preocupados com as disputas políticas internas do que com as questões internacionais (com as quais, em alguns casos, sequer tinham afinidade). O caso de Lauro Müller, sucessor imediato de Rio Branco (1912 – 1917), é emblemático. Engenheiro, político catarinense, ex-ministro da Viação e Obras Públicas do presidente Rodrigues Alves, Müller assume o cargo sem experiências em assuntos internacionais. Sua gestão foi marcada pelo aprofundamento dos laços com os norte-americanos,

paralelamente a sua desconfiança com relação às potências européias (BUENO, 2003, p. 363-364). “A linha da marcha de acordo com Washington engrossa sua força com Lauro Müller, em 1912 [...] calouro, inexperiente, pretendeu converter a afirmação de Rio Branco em política unilateral” (RODRIGUES, 1966, p. 55-56).

Evidentemente, tal postura comprometia qualquer *conceito universalista* de inserção internacional que pudesse existir dentro do Itamaraty naquele momento. Assim, se no período do Barão do Rio Branco constatava-se a existência de um “universalismo embrionário”, no período em tela, tal concepção sofre um relativo abalo. Relativo porque, apesar da preferência explícita e automática por uma política direcionada de modo prioritário a Washington e uma grande desconfiança junto às potências européias, o velho mundo continuava sendo um importante destino das exportações cafeeiras do Brasil<sup>25</sup>.

O diálogo entre Lauro Müller e Domício da Gama<sup>26</sup>, travado em 1912, ilustra bem o automatismo que permeava o alinhamento do Brasil aos Estados Unidos. Assim, quando Müller enviou um telegrama à Domício, com o intuito de ser informado da opinião dos norte-americanos sobre um levante no Paraguai para que o Brasil pudesse “marchar de acordo”, em sua resposta, o então embaixador em Washington não vacilou em ponderar que, o Brasil, não deveria submeter sua política para a América do Sul aos ditames de Washington (GARCIA, 2000, p.91); (RODRIGUES, 1966. p.56).

Outro fator a ser considerado na análise da política externa brasileira do período é o declínio da influência Britânica sobre o Brasil, que se acentua com o início da primeira Guerra Mundial, em 1914. Logo no princípio da década de 1920, a compra de produtos dos Estados Unidos pelo Brasil suplantou as importações da Grã-Bretanha. O mesmo ocorreu no que tange aos investimentos, com o fluxo de capitais norte-americanos superando o de origem inglesa. No mais, os Estados Unidos mantinham-se no posto de maiores compradores do café brasileiro. Assim, a importância norte-americana na balança de pagamentos do Brasil crescia paralelamente à força com que a política

---

<sup>25</sup> No mais, vale ressaltar ainda que, mesmo essa aproximação brasileira crescente à Washington não eliminava a admiração da cultura e da civilização do velho continente (BUENO, 2003, p. 364).

<sup>26</sup> Domício da Gama era um dos poucos que conservava uma postura mais crítica com relação aos rumos que a política externa pós-Rio Branco tomava, afirmando que o interesse nacional deveria impor limites ao que considerava ser uma amizade incondicional.

externa *alinha-se aos preceitos de Washington* (GARCIA, 2001, p.359-364); (OLIVEIRA, 2005, p. 42); (BUENO, 2003, p.364).

Percebe-se ainda sinais do *alinhamento automático* do Brasil aos Estados Unidos quando o Itamaraty procura de todas as formas reconhecer a República Chinesa de forma conjunta com os EUA (o que não foi consumado por um desencontro de informações). Outro episódio que a literatura especializada utiliza para ilustrar o paradigma de política externa pós-Rio Branco é a visita de Lauro Müller aos EUA. Conhecedor do desejo de Müller de visitar Washington, o então embaixador norte-americano Edwin Morgan, sugeriu ao Departamento de Estado de seu país que fizesse o convite oficial, que seria muito bem vindo tanto por parte do ministro quanto por parte do governo brasileiro. Assim, em junho de 1913, Lauro Muller foi recebido em Washington com especial distinção (BUENO, 2003. p. 364-366).

Em suma, com a morte do Barão do Rio Branco, tem-se um cenário onde tanto o conceito de universalismo quanto o de alinhamento sofrem alterações. O mesmo pode ser constatado quanto à concepção de autonomia nacional. Assim, na ausência de um projeto de política externa, o conceito de autonomia parece não ter conservado o mesmo destaque. A participação nas questões internacionais e a busca de prestígio no âmbito global também pareceram modestas. Nesse contexto, a forte proximidade aos Estados Unidos conjugada à abdicação do pragmatismo desembocam num conceito de autonomia atenuado, que Oliveira (2005, p. 43) explica como “baixo perfil de atuação brasileira no sistema internacional<sup>27</sup>”,

Em termos de política mundial e regional, contrariamente ao que se observou na presidência de Arthur Bernardes, [no

---

<sup>27</sup> A definição do que seria o “sistema internacional” varia de acordo com a escola teórica que se analisa. Considerando-se a visão de um autor realista como Aron (1979, p.121) tem-se que o “sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais estados levam em conta nos cálculos de forças”. Parece interessante confrontar esta definição com a concepção de um autor da Escola Inglesa, como Bull (2002, p.15), segundo o qual “um sistema de estados se forma, quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como parte de um todo”. Por fim, Merle (1981) define o sistema internacional como “o conjunto de relações entre os principais atores que são os Estados, as organizações internacionais e as forças transnacionais. Como consequência, o contexto será constituído pelo conjunto de fatores (natural, econômico, demográfico, ideológico) cuja combinação influi sobre a estrutura e sobre o funcionamento do sistema”.

governo Washington Luís] o Itamaraty atuou com discrição, evitando exercícios de liderança e sempre buscando a conciliação. Assim foi na VI Conferência Internacional Americana (Havana, 1928), que se reuniu em clima tenso, em razão das intervenções norte-americanas no Caribe. O conclave registrou a crise do pan-americanismo. A delegação brasileira foi instruída para adotar uma posição que respeitasse a secular amizade com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, não melindrasse a Argentina (cuja representação prometia fazer oposição ferrenha ao intervencionismo norte americano), apoiando assim, as fórmulas conciliatórias e consensuais (CERVO E BUENO, 2002, p.229-230).

A neutralidade também deu o tom do posicionamento brasileiro após o primeiro choque envolvendo Bolívia e Paraguai pela disputa da região do Chaco, em dezembro de 1928 (GARCIA, 2000, p.104). No mais, uma análise do envolvimento brasileiro na 1ª Guerra Mundial também pode favorecer à compreensão do que se entende ser um baixo envolvimento do Brasil nas grandes questões internacionais.

Entre os defensores da entrada brasileira na 1ª Guerra Mundial, destaca-se o nome de Rui Barbosa. Com a divisão da opinião pública, Barbosa sustentava a tese da “revogação da neutralidade” do Brasil alicerçando sua postura na defesa da soberania nacional e em questões jurídicas, enfatizando a necessidade de alianças com países que defendem uma visão política liberal e que se colocam como defensores do direito internacional.

Esta situação deve ser a da solidariedade com os Estados Unidos, não só porque esta nacionalidade represente o ponto de vista meramente americano, mas por que os Estados Unidos, assumindo nesse assunto, a atitude que assumiram, não assentaram no ponto de vista estrito do interesse continental, mas no terreno amplo do interesse humano (BARBOSA, 1918).

O que se percebe nas entrelinhas do discurso completo de Rui Barbosa é a preocupação com a busca de prestígio internacional<sup>28</sup>. Assim, em meio a uma postura diplomática brasileira vacilante, partia justamente de Rui Barbosa, que ganhou projeção internacional na era Rio Branco, a visão da necessidade de uma estratégia de engajamento na grande questão internacional do momento. Mesmo assim, o desenrolar dos fatos mostra que, a participação do Brasil no conflito foi pouco mais que simbólica.

---

<sup>28</sup> O que parece coerente, em se tratando da figura que representou com tamanha presença de espírito o Brasil na Conferência de Haia.

Ao longo de boa parte da guerra predominou a neutralidade da postura brasileira, só alterando-se perto do fim do conflito. A substituição de Lauro Müller por Nilo Peçanha - ex-vice presidente, admirador de Rui Barbosa (a quem consultava para as questões internacionais) - contribuiu significativamente para a mudança da posição brasileira<sup>29</sup> (BUENO, 2003, p. 459-460).

Com o fim da guerra, a Conferencia de Paz, realizada em Paris entre os anos 1919 – 1920, certamente constitui outro episódio que exemplifica a reduzida participação brasileira no sistema internacional. Grosso modo, pode-se dizer que, as esperanças brasileiras de receber um reconhecimento pelo que acreditava ter sido uma importante contribuição no esforço de guerra, foram frustradas. A participação da delegação brasileira chefiada por Epiácio Pessoa limitou-se a seguir o voto da delegação norte-americana, dando mostras novamente de um alinhamento automático.

Todavia, se na grande maioria das questões internacionais, o Brasil apresentava um baixo perfil de atuação, o caso da sua participação na Liga das Nações constitui-se uma relativa exceção<sup>30</sup>. Isso porque, durante os primeiros anos da Liga, o envolvimento brasileiro foi intenso. “Havia uma política de busca de prestígio que se traduzia no afã de elevar o Brasil à condição de membro efetivo do Conselho Executivo da Liga das Nações”.

Tal pretensão existia desde 1921, porém não logrou êxito, sendo vetada por reuniões secretas do Conselho. Restava a condição de membro temporário, que o Brasil ostentava, mas corria o risco de perdê-la em decorrência da imposição de um rodízio de países. Esse temor fez com que, ao longo da presidência de Arthur Bernardes, o Ministro das Relações Exteriores Félix Pacheco pontuasse como meta principal de sua gestão, a obtenção do assento permanente no Conselho Executivo da Liga das Nações.

As razões que, teoricamente, sustentavam a pretensão do governo brasileiro giravam, entre outras coisas, em torno da baixa representatividade do continente americano no

---

<sup>29</sup> “Em 3 de fevereiro de 1917, os Estados Unidos romperam relações diplomáticas com a Alemanha. No mesmo dia, Lauro Müller telegrafou a Domício da Gama, em Washington, pedindo informações com a intenção de adotar ‘um procedimento uniforme, se possível’ em face da nota alemã sobre a guerra submarina” (BUENO, 2003, p. 458).

<sup>30</sup> Para um estudo mais aprofundado da participação do Brasil na Liga das Nações, consultar Garcia (2000a).

Conselho, já que o Brasil era o único representante das Américas a integrar a Liga<sup>31</sup>. No mais, o Brasil afirmava que, as seguidas eleições do país à cadeira temporária legitimava sua ambição a uma vaga permanente.

Todavia, o fato do governo brasileiro condicionar sua aprovação à entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho, ao seu ingresso também na condição de membro permanente, repercutiu de maneira muito negativa na Europa e acabou provocando, em junho de 1926, a retirada brasileira da Liga das Nações<sup>32</sup> (CERVO E BUENO, 2002, p.200).

Segundo Garcia (2000, p.103) os motivos que levaram o Brasil a abandonar a Liga das Nações estão relacionados à “opção brasileira ao pan-americanismo isolacionista, a exemplo dos Estados Unidos, em detrimento do engajamento político nos assuntos europeus”.

Ao longo da presidência de Washington Luís (1926 – 1930), o Brasil ratificou a sua saída definitiva da Liga das Nações (junho de 1928), mesmo com o apelo do Conselho para que reconsiderasse sua decisão. Apesar do afastamento brasileiro, as relações com a Liga continuaram amistosas e cooperativas. “Tanto assim, que [o Brasil] não deixou de prestigiar os organismos internacionais da SDN [Sociedade das Nações] e de continuar pagando sua contribuição anual” (CERVO E BUENO 2002). Garcia (2000, p.104), por sua vez, afirma que, após a saída brasileira da Liga, apesar de não romper seus laços de forma definitiva, o país assume uma postura mais retraída, limitando suas participações nas conferências promovidas pela organização apenas “quando convidado e assim que julgasse conveniente”.

Outro episódio a ser analisado mais de perto é o que envolve a questão do o Pacto Briand-Kellog, assinado em Paris, no ano de 1928 com o escopo de “renúncia à Guerra”. Mesmo com o convite dos Estados Unidos, o Brasil recusou-se a assiná-lo, alegando que o mesmo era “redundante em relação à Constituição de 1891 e a tradição pacifista do país” (GARCIA, 2000, p.104).

---

<sup>31</sup> Uma vez que os Estados Unidos não participavam da Liga e a Argentina havia sido afastada da mesma.

<sup>32</sup> Para um maior aprofundamento sobre a questão da saída do Brasil da Sociedade das Nações, vide Bueno (1994, p.61-67).

Em resumo, constata-se como traços principais da gestão Washington Luís/Mangabeira, entre outras coisas, a saída do Brasil da Liga das Nações; a não-adesão ao Pacto Briand-Kellog; a manutenção da neutralidade na questão entre Bolívia e o Paraguai pela região do Chaco; a política de fraternidade com a Argentina e o esforço para o estreitamento da amizade com os Estados Unidos. De todos esses acontecimentos, Cervo e Bueno (2002, p.229), destacam a não assinatura do Pacto supra citado, como exemplo de um alinhamento que já dava mostras do abandono de seu automatismo, que imperava desde 1912 e viria a sofrer um revés pragmático / realista com a ascensão de Getúlio Vargas em 1930.

### **1.3 O primeiro período Vargas: autonomia pelo pragmatismo**

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder observa-se que, gradualmente, alguns dos conceitos-chaves da política exterior brasileira são revistos. A compreensão dos motivos que conduzem a esse rearranjo paradigmático da ação diplomática brasileira passa necessariamente pela observação do contexto nacional e internacional do momento.

Assim, no plano global, a Grande Depressão de 1929 ainda era sentida em praticamente todo mundo. A economia mundial mostrava-se desarticulada, menos integrada e com um baixo fluxo comercial. Nessas circunstâncias, abrem-se espaços para alternativas domésticas de superação da crise, alimentando ideais protecionistas, apostando no mercado interno e com um Estado fortemente intervencionista<sup>33</sup>. Em diversos países, tal cenário possivelmente pode ser apontado como facilitador do avanço de discursos nacionalistas, como posteriormente observou-se na Alemanha, Itália e mesmo com Vargas no Brasil. Em resumo, o que se observa é uma verdadeira mudança do papel do Estado na economia, com uma tendência generalizada à ampliação da ação estatal na vida econômica<sup>34</sup> (CORSI, 2000, p. 25-37).

---

<sup>33</sup> O *New Deal* pode ser compreendido como a expressão norte-americana desse cenário. Na Europa, França, Itália e Alemanha seguem o mesmo caminho.

<sup>34</sup> Para maior aprofundamento, vide Abreu (1992, p.73), que desenvolve com muita propriedade esse “voltar para dentro”, ou a “endogeneização das fontes de dinamismo do crescimento econômico” do Brasil.

Nesse contexto, afetado pelo cenário internacional, o Brasil assiste à queda drástica do preço do café, e o seu papel de exportador de produtos primários é posto em xeque. O resultado desse cenário nebuloso é uma série de mudanças econômicas, políticas e sociais. Todavia, num primeiro momento, a ação do governo provisório foi no sentido de socorrer o setor cafeeiro, fator esse que, segundo Furtado (1982), teria sido decisivo para a rápida recuperação da crise de 1929.

A ortodoxia permanece orientando a condução da política econômica externa até 1934, sendo que, só a partir de 1935 (aprofundando-se com o advento do Estado Novo) é que algumas mudanças de rumos começam a ser definidas<sup>35</sup>. Gradativamente, a edificação de um parque industrial nacional ganha contornos de essencialidade para a integração do país, seu desenvolvimento, independência, autonomia, superação da miséria e prestígio internacional. Era preciso diversificar a produção nacional, buscar novos mercados, pois só assim o Brasil superaria a dependência do café. Paralelamente, ao mesmo tempo em que esse discurso ganhava força, sustentava o nacionalismo de Vargas que, por sua vez, alimentava uma postura de maior *autonomia e pragmatismo* nas relações internacionais do Brasil, inclusive no trato com os Estados Unidos<sup>36</sup>.

O ideal *universalista* refletiu na constante atividade diplomática brasileira no sentido de firmar acordos comerciais com diversos países<sup>37</sup>. Como parte da nova política comercial do Governo Provisório, serão assinados pelo Brasil, até 1933, acordos comerciais com a

---

<sup>35</sup> A esse respeito, Corsi (2000, p. 40-49) afirma ser duvidoso afirmar que, a política econômica dos sete primeiros anos de Vargas a frente do Brasil, era baseada num projeto nacional de desenvolvimento. Buscava-se novos caminhos, mas não havia uma clara definição de estratégias. Assim, Vargas nem rompia definitivamente com o padrão ortodoxo, nem assumia uma postura que contemplasse uma série de medidas efetivas de intervenção econômica e de incentivo à industrialização (embora tenha tomado atitudes nesse sentido). Enfim, o autor aponta uma grande dificuldade em se falar de um projeto industrializante antes de 1935. Esse cenário certamente influencia a formulação e condução da política externa do período, uma vez que ela procura atender aos interesses nacionais, que nesse momento pareciam mostrar-se titubeantes.

<sup>36</sup> “A orientação do sistema internacional para o egoísmo, a guerra aduaneira e a neutralização do liberalismo por mecanismos de proteção de mercados [...] recomendava pragmatismo e nacionalismo” (CERVO, 1994, p. 31-32). No mais, há que se considerar que a *autonomia* aqui constatada é ainda incipiente, mas faz sombra face aos longos anos de alinhamento automático pós Barão do Rio Branco.

<sup>37</sup> Nesse mesmo sentido, Cervo e Bueno (2002, p.239) afirmam que “no decorrer de 1932, o governo brasileiro firmou acordos comerciais com a Áustria, Bélgica, Grão-Ducado de Luxemburgo, Polônia, Iugoslávia, Índia, Colômbia, Letônia, e Lituânia. Estendeu-se à Terra Nova, à Nova Zelândia e à União Sul-Africana o tratado firmado no ano anterior com a Grã-Bretanha”. O êxito de tais tratados certamente é questionável, uma vez que, em 1935, todos os acordos seriam denunciados pelo Brasil frente à ação de grande parte de seus signatários no sentido de usar artifícios que tornavam sem efeito a cláusula da nação mais favorecida. No entanto, a busca de novos mercados e diversificação das relações externas brasileiras já dão sinais de existência.



cláusula da nação mais favorecida com 31 nações (GARCIA, 2000, p.107) (CERVO, 1994, p.33).

Segundo Jaguaribe (1996, p.25), grosso modo, uma importante mudança percebida na política externa brasileira na década de 1930 foi no sentido de se resgatar o *não automatismo do alinhamento aos EUA*.

Embora mantendo um relacionamento preferencial com os Estados Unidos, o Brasil substitui o alinhamento automático por uma política mais pragmática, levando em conta seus interesses junto à Alemanha, que conduzirão ao acordo dos marcos de compensação.

Ou seja, conforme pretende-se demonstrar ao logo do trabalho, o peso da política externa brasileira da década de 1930 estava centrado no que Ricupero (1995, p.332) chama de “elemento utilitário ou pragmático, que busca maximizar o poder de barganha do país por meio da exploração das opções em competição”.

Nesse sentido, Vargas (1935 apud CERVO, 1994, p.27) é incisivo em mensagem enviada ao Congresso: “Circunstâncias tão especialíssimas exigem hoje da diplomacia uma atuação metódica e pertinaz, desdobrada em iniciativas de caráter prático, que devem relegar para segundo plano as obrigações de simples representação e cortesia internacional”.

Essa mudança de rumos da política externa brasileira, também pode ser compreendida pela percepção da *ampliação do conceito de interesse nacional*, que ocorre a partir da década de 1930. Assim, se antes os interesses que pautavam a atuação externa do Brasil eram majoritariamente os da elite agroexportadora, “a mudança ocorre quando o Estado passou a integrar, na década de 1930, ao conceito de interesse econômico nacional, outros setores de atividades, como a indústria, os bens de capital, o setor energético” (CERVO e BUENO, 2002, p. 231).

No mesmo sentido, Seitenfus (1985, p.61-69) afirma que, a diferença que se observa dos períodos anteriores é que, na era Vargas, há uma ampliação do que se lê como interesse nacional, não ficando restrito aos anseios da classe agroexportadora, passando a acompanhar também a nascente indústria brasileira. Ou seja, a política externa se

modifica proporcionalmente a alteração do que se imagina ser o “interesse nacional” do período em tela.

Qualquer discussão centrada na questão do que se chama de “interesse nacional” suscita uma série de questionamentos. Deutsch (1978), por exemplo, quando discute o tema, lista como questão número um a manutenção da segurança e a independência; em seguida, a promoção e a proteção de seus interesses econômicos, sobretudo dos grupos mais influentes.

Luxemburgo (1999), por sua vez, ao discutir a questão do interesse nacional, refere-se aos interesses da classe dominante (“burguesa”). Segundo a autora, a idéia de interesse nacional faz parte da “ideologia burguesa”, uma vez que o próprio Estado é visto como instrumento de dominação utilizado pela burguesia. Desse modo, não há que se falar em interesse nacional.

Schumpeter (1976) também vê com ceticismo a possibilidade de formular a idéia de interesse nacional. Em sua análise, o interesse que move o Estado é o interesse da elite, a capacidade industriosa dessa elite, que determina o melhor caminho para o país se inserir no cenário internacional.

Por fim, e agora dirigindo as reflexões acerca do “interesse nacional” de forma mais direta ao caso brasileiro, Rodrigues (1966, p.84) apregoa que a formulação da política exterior brasileira sempre procurou levar em consideração o conceito de interesse nacional. Para ele, é da interpretação do interesse nacional que nasce a política externa do país, numa somatória do interesse do povo e da União.

Todavia, ainda segundo o autor, o grande problema estaria relacionado à questão da interpretação desse interesse nacional, a cargo dos poderes Legislativo e Executivo, eleitos pelo povo. “As interpretações do interesse nacional são legítimas, legais, autênticas, mas infidedignas. Não exprimem o povo na sua maioria”. Uma interpretação enviesada, porque quem ocupa os lugares nesses locais, são os com condição financeira privilegiada. Só no parlamento se define o interesse nacional, onde apenas determinados tipos de interesses são representados.

Em resumo, o que se percebe é que, para Rodrigues (1966), qualquer dúvida sobre o interesse nacional reside não no seu sentido, mas na sua interpretação, que é feita por forças minoritárias. Por consequência, historicamente as interpretações do interesse nacional tem sido o interesse de uma minoria e não do povo.

E é nesse contexto que emerge a discussão do presente trabalho, uma leitura de “interesse nacional” que mescla as idéias presentes em Deutsch (1978) e Rodrigues (1966). A partir da segunda metade dos anos 1930, e mais especificamente com o advento do Estado Novo, a política externa recebe maior atenção. Internamente, caminhava-se de modo mais determinado no sentido da edificação do parque industrial brasileiro.

Todavia, a questão de seu financiamento permanecia em aberto, emperrando os avanços do projeto varguista<sup>38</sup>. Nesse contexto a política externa brasileira assume importante papel, na medida em que procura por meio de uma ação pragmática, autônoma e pendular, relacionar-se com as duas potências emergentes, EUA e Alemanha, em busca de apoio econômico e político que fomentasse o plano nacional de desenvolvimento<sup>39</sup>.

A respeito desse comportamento “pendular”<sup>40</sup> do governo Vargas, Bandeira (1995, p.25) expõe que, após a assinatura do Tratado de Comércio e Reciprocidade com os Estados Unidos, no ano de 1934, o governo brasileiro assinou quase que paralelamente, o Acordo de Compensações com a Alemanha, que se tornou, em consequência, seu principal fornecedor de manufaturados e seu segundo maior cliente de produtos primários, importando não só café como algodão, arroz, e couros entre 1934 e 1938.

---

<sup>38</sup> O tema do financiamento do projeto de desenvolvimento nacional da era Vargas é exaustivamente discutido na obra de Corsi (2000). Assim, deve-se considerar que, uma vez que o cenário externo ainda sentia os reflexos da Grande Depressão de 1929 (que freou o ímpeto dos investidores estrangeiros) e internamente, além de Vargas não dispor desses recursos, não apresentava forças políticas suficientes que lhe permitissem uma ampla reforma fiscal. Por conseguinte, sua postura era a de aceitar e até mesmo buscar recursos estrangeiros para financiar seu plano nacional, centrando suas atenções, em especial, nas possibilidades de auxílios vindos da Alemanha e dos Estados Unidos. Constata-se assim, um paradoxo, em que um projeto nacional de desenvolvimento, só avança mediante a participação dos investidores estrangeiros (leia-se, capital internacional).

<sup>39</sup> “O governo Vargas procurava manobrar entre essas duas opções de alianças, procurando tirar proveito das oportunidades que se abriam. Procurava articular, ao mesmo tempo, a participação do capital alemão e norte americano no processo de desenvolvimento, sem comprometer-se firmemente com nenhum deles, mas também sem conseguir atrair capital” (CORSI, 2000, p. 89-90).

<sup>40</sup> Abordando essa questão, Jaguaribe (1996, p. 25) expõe que “Vargas nem desejava se identificar com o Eixo, tanto por razões internas quanto por sua política de preservação de boas relações com os Estados Unidos, nem pretendia se definir como inimigo daquele”.

Segundo Corsi (2000, p. 87-90), desde meados dos anos 30, a Alemanha, mostrava-se atenta à evolução da política econômica brasileira, e assim, procurava sempre ofertar máquinas, equipamentos e armas, em trocas de matérias-primas via comércio de compensação. Todavia, o preço final dessas transações seria o alinhamento às forças do Eixo. A postura de Vargas era de aproveitar ao máximo as benesses, mas sempre pautando-se pela cautela, tanto em função do temor de que a proximidade aos alemães causasse cisões em sua base política, quanto por nutrir certa dúvida quanto à capacidade alemã de financiar o desenvolvimento brasileiro ao mesmo tempo em que se armavam para a guerra. Os Estados Unidos, por sua vez, procuravam consolidar sua área de influência, buscando envolver o Brasil por meio de questões políticas e econômicas.

Vale lembrar que, com o advento do Estado Novo, Vargas decreta moratória da dívida externa, estabelece política cambial restritiva e aprofunda a legislação nacionalista (medidas muito mal recebidas em Washington). A especulação era de que o governo brasileiro se aproximava da Alemanha. Porém, mesmo a contragosto, Roosevelt aceitou a ditadura Vargas, afinal, era preferível recuar a endurecer nesse momento.

Evidentemente, as ações de Vargas não causavam apenas aborrecimentos a Washington. Assim, no exercício de suas ações pendulares, por vezes, tomou medidas que agradaram mais aos norte-americanos, chegando até mesmo a incrementar as relações entre os países com algumas atitudes tomadas ao longo de 1938<sup>41</sup>. No mais, a partir da segunda parte da década de 1930, a crescente participação alemã no fluxo comercial brasileiro é mais um fator que atesta a estratégia de ação brasileira que Moura (1980, p.62-8) denominou de “equidistância pragmática entre os dois centros hegemônicos emergentes”.

O comércio Brasil - Alemanha cresceu sem interrupção de 1936 a 1939. É de notar que o Brasil detinha parte significativa

---

<sup>41</sup> Entre as medidas que teriam contribuído positivamente para as relações Brasil / EUA cita-se: a nomeação de Osvaldo Aranha (com visões próximas aos ideais norte-americanos – março 1938); o fracasso do golpe da Ação Integralista Brasileira e o esfriamento das relações Brasil / Alemanha (em decorrência das medidas do governo brasileiro de integrar a população germânica residente no Brasil, proibindo o funcionamento de partido político estrangeiro em território nacional, vedou qualquer participação política a estrangeiros, chegando ao ponto de cercear até mesmo algumas atividades culturais). Todavia, vale ressaltar que, mesmo com essas pendências, o comércio entre os dois países continuava a crescer em 1938. Tal fato pode estar relacionado a uma espécie de acordo tácito existente entre as autoridades dos dois países, que determinava que as questões comerciais deveriam sobrepor-se às políticas (MOURA, 1980).

do comércio exterior alemão. Em 1937, o Brasil fornecia 3,4% de toda a importação alemã, enquanto os Estados Unidos forneciam 5,2%; no mesmo ano, o Brasil comprava 3% de suas exportações, enquanto os Estados Unidos 3,5%. Por outro lado, em 1938, a Alemanha ocupava o segundo lugar no comércio exterior brasileiro, tanto na exportação como na importação, aproximando-se da porcentagem norte-americana, tanto em volume quanto em valor. Cada qual detinha mais de 25% do comércio brasileiro (MOURA, 1980, p.112).

A postura da diplomacia brasileira do período pode ser melhor depurada se analisada em dois diferentes momentos: antes e após a deflagração do conflito mundial. No período inicial, “a política exterior de Vargas procurou firmar a liberdade de ação internacional do Brasil e **ampliar-lhe a margem de autonomia** com o objetivo de aproveitar a luta econômica e comercial entre as grandes potências em benefício do desenvolvimento nacional” (grifo nosso) (BANDEIRA, 1995, p.25). A passagem acima pode ser apontada como uma grande síntese de como os conceitos de autonomia, alinhamento e universalismo estavam postos nesse momento.

*Destarte, se até 1930, a postura diplomática brasileira era a de um alinhamento automático aos Estados Unidos, no período Vargas esse alinhamento sofre um relativo desgaste e praticamente abandona seu automatismo. Em seu lugar, nota-se um exercício da **autonomia pelo pragmatismo**, na medida em que, a busca da autonomia no cenário internacional passa a ser guiada por questões pragmáticas; prevalecendo os resultados sobre os valores ou amizades.*

Tem-se uma política externa pautada pela autonomia, que flutua, como pêndulo, entre as duas potências da época, Alemanha e EUA, buscando tirar o máximo proveito da disputa inter-imperialista para a consecução do projeto nacional de desenvolvimento.

Nesse contexto a idéia de *universalismo* ganha espaço, razão e necessidade de existir. Afinal na medida em que há uma busca de investimentos estrangeiros para o fomento do projeto nacional desenvolvimentista e de mercado para os produtos nacionais, as relações precisam estar abertas a todos os potenciais investidores e compradores.

E é justamente a questão do projeto de desenvolvimento varguista que parece ser um importante fator na análise da evolução desses conceitos. Isso porque, nesse momento

da história, tende-se a compreender, a *autonomia* como um instrumento, uma espécie de combustível internacional do plano de desenvolvimento posto em prática, fortemente embasado no nacionalismo crescente. O projeto em curso conservava o caráter de um voltar para dentro, de um desenvolvimento autônomo que, mesmo apoiando-se em recursos externos, utilizar-se-ia do fator soberania e autonomia, conjugados com o pragmatismo, para a própria captura desses recursos econômicos e políticos.

Por outro lado, a implantação e execução do projeto nacional de desenvolvimento de Vargas era vista ainda como meio de incremento da própria *autonomia* do país, de superação da miséria e da deficiência econômica. *Interessante reforçar que, para isso Vargas utiliza o conceito de autonomia nas relações exteriores, procurando posicionar-se de modo autônomo/pragmático na disputa entre Alemanha e Estados Unidos, para satisfazer o que entendia ser o interesse nacional, e assim, ora parecia mais próximo aos americanos, ora aos alemães.* Com isso, *instrumentalizava o conceito de autonomia*, o poder de decisão do Brasil enquanto Estado soberano e autônomo, de apoiar ou não aquele que lhe parecesse mais conveniente.

No entanto, a eclosão da 2ª Guerra Mundial, altera as condições materiais que balizavam a estratégia de ação brasileira. Assim sendo, quando a Guerra torna-se uma realidade, o Brasil vê desaparecer o imenso mercado alemão (que até então era o segundo em ordem de importância para o país). Por consequência, perde-se também a “opção alemã”, acentuando-se a dependência aos EUA, que passam a pressionar o governo brasileiro. O resultado é um temor crescente de isolamento por parte da política externa de Vargas que, gradualmente, passa a se posicionar mais próxima aos norte-americanos (CORSI, 2000, p.135-139). Segundo Cervo e Bueno (2002, p.234-235), já no final dos anos 1930 várias ações brasileiras apontavam para esse desfecho, como por exemplo, a visita de Oswaldo Aranha aos EUA em 1939, quando formalizou acordos de cooperação <sup>42</sup>.

Por outro lado, a evolução do conflito apresenta um efeito contrário, na medida em que, se num primeiro plano o poder de pressão norte-americano aumenta, paralelamente, o

---

<sup>42</sup> No mais, mesmo em 1933, outra postura que visava marcar a aproximação Brasil – EUA, foi a assinatura do (até então rejeitado) Pacto Briand-Kellog, em meio a realização da VII Conferência Internacional Americana.

Brasil passa a ser visto cada vez mais como um aliado estratégico na América Latina. A consequência desse cenário é o ganho de importância das reivindicações brasileiras aos olhos dos Estados Unidos.

Mesmo percebendo o pouco espaço de manobra da política externa brasileira, Vargas parecia ciente da importância do Brasil aos EUA naquele momento. Assim, procurava de todas as formas pressionar os norte-americanos em busca da satisfação dos interesses nacionais, em especial com relação à construção da Siderúrgica Nacional.

Como maior exemplo das pressões varguistas, costuma-se citar seu eloquente discurso proferido em 11 de junho de 1940<sup>43</sup>, quando a bordo do encouraçado Minas Gerais, defendeu os sistemas totalitários de governo e previu o fim das democracias<sup>44</sup>. Dias depois, em 29 de junho, Vargas faz novo discurso, dessa vez, reafirmando a neutralidade do Brasil na guerra. Os impactos e efeitos das declarações certamente foram consideráveis, recebidos com surpresa em Washington e satisfação em Berlim (CORSI, 2000, p. 158- 160); (GARCIA, 2000, p.114); (CERVO e BUENO, 2002, p.245-253).

A questão de fundo que orientava o recado de Vargas estava altamente vinculada à instalação da indústria siderúrgica brasileira e ao rearmamento militar. Segundo Cervo e Bueno (1986, p.73) o presidente buscava “destravar as negociações brasileiro-americanas sob a cooperação econômica e militar então em curso”. Estratégia essa que pode ser resumida com a frase: “ou Washington coopera, e logo, ou abre-se caminho para a cooperação alemã” (SEINTENFUS, 1985, p. 320-321).

Vargas já tinha feito chegar ao governo americano a notícia de que algumas empresas alemãs estavam dispostas a implantar a siderurgia no Brasil, o discurso assume o significado de um último aviso [...] O governo estava disposto a implementar a industrialização (siderurgia) e a reaparelhar as forças armadas. Para isso se valeria de todos os recursos disponíveis, inclusive mirar-se na organização política dos “povos vigorosos”, ou seja, a Alemanha (MOURA, 1980, p.153).

---

<sup>43</sup> Moura (1980, p. 152) afirma que as palavras de Vargas são pronunciadas num contexto de negociações “semifrustradas” com os Estados Unidos.

<sup>44</sup> Abordando o referido discurso de Vargas, Corsi (2000, p. 158) expõe que, “ao utilizar uma linguagem que lembrava os discursos dos líderes fascistas e ao tecer elogios à nova ordem que parecia emergir da derrota franco-inglesa, sugeria uma evolução do regime em direção às potências nazi-fascistas”.

Nota-se pela análise de tais fatos, uma ação pragmática do governo Vargas no âmbito das relações externas do Brasil. A *autonomia* e o poder soberano de decidir que caminho seguir, mesmo consideravelmente limitado por um contexto desfavorável, são colocados como instrumentos para a satisfação dos interesses nacionais. Pode-se dizer que essa estratégia surtiu efeitos, afinal, meses depois, Brasil e Estados Unidos finalizam um acordo de financiamento que permitiu a construção da Siderúrgica de Volta Redonda. “O elemento mais significativo dessa conjuntura foi o caráter político da decisão do governo norte-americano, até então refratário à idéia de favorecer a instalação de uma planta siderúrgica no Brasil” (MOURA, 1980, p. 154).

O ataque japonês à Pearl Harbor estreita mais ainda as linhas de ação de Vargas, que parece cada vez mais compelido a aproximar-se dos norte-americanos<sup>45</sup> (CORSI, 2000, p. 163). Nesse sentido, com muita propriedade, Ricupero (1995, p. 332-333) expõe que a 2ª Guerra Mundial é um elemento chave para a compreensão do que ele chama de “fim da fase de hesitações neutralistas e de aparente disponibilidade”. Nesse contexto, segundo o autor, “volta com força o paradigma original no qual cabe à diplomacia brasileira o papel catalisador de mobilizar apoio latino-americano”, apoio esse que seria, num primeiro momento, no sentido de romper qualquer tipo de laço com os países do eixo e, em seguida, à declaração de guerra. O engajamento brasileiro no conflito é completo: tropas, bases e produtos estratégicos. E é justamente essa aliança político militar que vai gerar o “mito da relação especial”<sup>46</sup>. Nesse contexto, a atuação brasileira no campo internacional é tão volumosa que se observa por parte da diplomacia argentina, a busca da diplomacia brasileira como “uma das fontes de inspiração de sua reforma radical” (RICUPERO, 1996, p. 42).

---

<sup>45</sup> Para Cervo e Bueno (2002, p.234-50 ) tal aproximação, concretizada de fato na passagem de 1941-1942, não deveu-se apenas a questões de foro material, mas também foi levada em consideração “a continuidade de uma amizade”, reconhecendo ainda a liderança norte-americana.

<sup>46</sup> A compreensão desse mito da “relação especial” com os norte-americanos é importante para explicar a expectativa brasileira de um tratamento também especial no pós Guerra, como pretende-se apontar a seguir.



### 1.3.1 O fim da 2ª Guerra e o processo de construção de um novo paradigma de política externa brasileira

Terminada a 2ª Guerra Mundial, a postura brasileira foi a de manter o alinhamento aos EUA. Havia uma forte expectativa por parte do governo brasileiro de que, a participação do país no recém encerrado conflito mundial havia creditado à nação um lugar de destaque no rol de amizades preferenciais norte-americanas. A contrapartida, esperada por Vargas e também por alguns de seus sucessores, teoricamente se materializaria por meio de apoio financeiro, tecnológico e político ao que julgavam ser a fiel e atuante nação Latino-americana<sup>47</sup>. Evidentemente, como visto anteriormente, a aliança especial aos EUA, no caso específico de Vargas, não significava subordinação<sup>48</sup>, mas sim, possibilidade de apoio econômico ao projeto de desenvolvimento nacional.

Assim, com uma postura próxima aos emergentes ideais norte-americanos, o Brasil redemocratiza suas instituições<sup>49</sup>, buscando colaborar com a política latino-americana dos EUA. Nesse contexto, o processo de redemocratização consolida-se com a eleição presidencial do ex-ministro da Guerra no governo Vargas, Eurico Gaspar Dutra, em 1946. Ao assumir o país, Dutra aprofunda a idéia de alinhamento aos Estados Unidos<sup>50</sup>, tomando uma série de medidas que vão buscar incrementar essa tão desejada “relação especial” (RICUPERO, 1995, p.333-335).

---

<sup>47</sup> Jaguaribe (1996, p.26) afirma que, as expectativas brasileiras por uma manutenção das “relações especiais” com os Estados Unidos, se deviam também ao fato do Brasil ter “mantido suas exportações aos Aliados a preços estáveis, perdendo valiosas oportunidades alternativas. Em compensação a esse esforço bélico comercial, o Brasil julgava-se intitulado a receber dos Estados Unidos uma importante assistência econômica tecnológica, sob a forma de empréstimos a longo prazo e de transferência de *Know-how* industrial”.

<sup>48</sup> Mesmo sem significar subordinação, o alinhamento fica caracterizado pelo fato do Brasil, em muitos momentos, adotar uma postura de mero acompanhamento aos norte-americanos, como por exemplo, na a Conferência de São Francisco, quando o Brasil adotou como linha básica de atuação acompanhar a posição dos EUA em todas as votações importantes. Buscava dessa forma, mostrar aos Estados Unidos serem confiáveis, por consequência, merecedores de apoio para o cargo que pleiteavam (CORSI, 2000, p.228).

<sup>49</sup> Segundo Bandeira (1995, p.48-9), “desde 1943, Roosevelt empenhava-se para que todos os seus aliados, especialmente o Brasil, normalizassem suas instituições [...] Ele se preparava, naturalmente, para o confronto com a União Soviética onde Stálin modelara um regime totalitário de esquerda, e aos Estados Unidos, em tais circunstâncias, não conviria sentar-se a mesa das negociações, após uma guerra travada em nome da liberdade, tendo outras ditaduras como aliadas”.

<sup>50</sup> A esse respeito, Vizentini (2004, p.21) afirma que “o governo Dutra viria a vincular-se estreitamente à estratégia da Casa Branco. A atuação de Raul Fernandes no Ministério das Relações Exteriores teve um tom de tal forma conservador e subserviente, seguindo fielmente as ordens e decisões norte-americanas sem questionamento, deixando de lado interesses brasileiros, que muitas vezes eram contrários à política de Washington”.

Logo em seu discurso de posse, Dutra (1946 apud LEITE e NOVELLI Jr. 1983, p. 763) referindo-se à sua política externa, afirma:

Nada tenho a inovar nas grandes linhas de nossa política internacional, que se tem afirmado numa perfeita continuidade histórica. Ministro referendário da declaração de guerra aos Países do Eixo, que ensangüentaram o mundo movidos por um espírito criminoso de agressão e de conquista, prosseguirá o Governo na mais estreita cooperação e solidariedade com as Nações Unidas, sobretudo com os Estados Unidos e as Repúblicas desse Hemisfério, sem perder de vista que os nossos esforços e sacrifícios, pela vitória comum devem assegurar ao Brasil uma posição digna de respeito e reconhecimento de nossos nobres aliados. (grifo nosso).

Nesse contexto, tende-se a constatar uma leve reorientação dos conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo. Com relação à idéia de universalismo, a própria guerra fria (que gradativamente passa a ganhar força) limitava parcialmente uma tentativa de expansão das relações externas do Brasil. Por outro lado, a postura ideológica de Dutra, que via o alinhamento automático aos Estados Unidos como o melhor caminho a ser seguido, implicava numa ruptura das relações com os países do bloco socialista e uma forte limitação da política exterior brasileira. Nota-se então, um estreitamento do conceito de universalismo (*universalismo limitado*), fortemente refletido nas políticas efetivamente implementadas como, por exemplo, no caso da esperada ruptura das relações diplomáticas com a União Soviética (1947) e a conseqüente declaração da ilegalidade do Partido Comunista brasileiro<sup>51</sup>.

Os mesmos fatos, possivelmente, exemplificam a aproximação ainda maior do Brasil aos EUA. No entanto, há que se observar uma considerável diferença, na medida em que, tende-se a acreditar que o conceito de alinhamento é revisto e novamente passa a ter contornos de automatismos, semelhante ao constatado no período pós-Barão do Rio Branco<sup>52</sup>, uma vez que as expectativas de inauguração de uma nova fase de “relações

---

<sup>51</sup> Pode-se entender ainda que, esses fatos estão relacionados também à conjuntura doméstica e atende “o extremado conservantismo dos setores dirigentes no começo dessa fase e seu desejo de controlar autoritariamente a agitação sindical e o crescimento do Partido Comunista” (RICUPERO, 1996, p.42).

<sup>52</sup> Evidentemente, não se imagina que a postura brasileira frente aos Estados Unidos, ao longo do período Dutra, tenha sido marcada apenas por convergências de posições. Todavia, pequenos desentendimentos parecem fatos isolados que não invalidam a idéia geral de uma aproximação de cunho mais automático, mesmo que tendo sempre por escopo maior a obtenção de contrapartidas.

especiais” com os norte-americanos restaram frustradas. Paralelamente, a idéia de autonomia sofre certa perda de ênfase, ofuscando-se em meio à aproximação mecânica aos norte-americanos.

No campo das políticas efetivamente implementadas, tais conceitos manifestam-se em diferentes momentos; entre eles, cita-se: a implementação de uma série de medidas econômicas, baseadas fundamentalmente na idéia de um mundo organizado de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods (VIANNA 1992, p.105-122) e o posicionamento brasileiro fortemente pró-EUA na IX Conferência Interamericana, realizada em Bogotá (quando é criada a OEA- Organização dos Estados Americanos).

Outro episódio que merece destaque na presente análise é a viagem do presidente Dutra aos EUA, em maio de 1949. Havia a esperança por parte do governo brasileiro de “colher benefícios de uma relação especial com os EUA<sup>53</sup>, mas sua reivindicação por maior reciprocidade econômica e ajuda substantiva ao desenvolvimentismo viu-se frustrada – alinhamento sem recompensa” (GARCIA, 2000, p.25).

Vianna (1992, p. 117) explicita melhor essa idéia ao afirmar que,

O Governo Dutra havia apoiado os projetos de desenvolvimento do país nas suas esperanças de captação de recursos externos através da assistência financeira oficial dos Estados Unidos e no futuro afluxo de capitais privados internacionais. Desde o imediato pós-guerra, entretanto, os interesses e a posição norte-americana sobre industrialização no Brasil mudam completamente e começa a tornar-se progressivamente clara a natureza das expectativas brasileiras com relação à assistência financeira norte-americana.

A compreensão das nuances que envolvem a frustração brasileira quanto à contrapartida norte-americana, no que desejava ser uma “aliança especial”, parece um importante elemento explicativo para a forte mudança paradigmática que, a partir de Kubitschek (e com contornos definitivos na Política Externa Independente), atinge a política exterior brasileira.

---

<sup>53</sup> A respeito dessa expectativa de prolongar essas relações especiais com os EUA, Ricupero (1995, p.333) no mesmo sentido, afirma que “as visitas de Truman ao Brasil e de Dutra aos Estados Unidos constituem o símbolo visível da aspiração brasileira de prolongar a relação especial para além do fim da Segunda Guerra”.

Assim, no plano internacional, terminada a guerra, os EUA apresentam-se como os detentores ocidentais dos monopólios nuclear e o poder estratégico militar, além é claro, do poder financeiro industrial, frente às ruínas em que se encontravam os países europeus (inclusive os aliados) e o Japão. Nesse contexto, em plena Guerra Fria, os norte-americanos acabam por dirigir suas atenções de forma majoritária à reconstrução desses países do bloco capitalista<sup>54</sup> (VIANNA, 1992, p.117). “Portanto, não surpreende demasiado que, consciente da ausência de alternativas e pressionado pelas demandas das zonas prioritárias da Guerra fria, Washington começa a mostrar-se menos receptivo às solicitações do Rio de Janeiro”<sup>55</sup> (RICUPERO, 1995, p.334).

No âmbito regional, observa-se o que Ricupero (1995, p.334-335) chama de “diálogo de surdos”. Enquanto os EUA elevam o discurso da preocupação com a segurança em relação à ameaça comunista, entre os latinos, são crescentes as associações entre instabilidade e subdesenvolvimento. Daí por diante, com o apoio e planejamento econômico elaborado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), muitas nações latino-americanas vão procurar “persuadir os EUA da necessidade de um programa de investimentos públicos em infra-estrutura e industrialização”. Como essa reivindicação não encontra eco em Washington<sup>56</sup>, a pretensão de aliança especial com os EUA naturalmente começa a ruir pouco a pouco e a diplomacia brasileira sente de forma crescente a necessidade de repensar seu paradigma de atuação e buscar novas estratégias de inserção internacional.

---

<sup>54</sup> Ao abordar o contexto emergente pós-Segunda Guerra, Cervo (1994, p.33) constata que o Brasil “deixara de ser importante para os Estados Unidos em sua nova estratégia bipolar; o liberalismo imposto ao mundo livre pela inteligência norte-americana era uma concepção de ordem internacional de benefícios unilaterais em favor dos países economicamente avançados; as fronteiras ideológicas que reordenaram as forças do sistema internacional nada tinham a ver com os interesses brasileiros. As oportunidades se restringiam do lado do Brasil, exigindo redobrada perícia em termos de política internacional. No governo Dutra, os dirigentes não dispunham desse talento”.

<sup>55</sup> A esse respeito, Malan (1984, p.63-4) expõe que desde 1946 tornava-se pública a posição de considerar que, as necessidades de capital dos países da América Latina deveriam ser supridas principalmente por fontes privadas de financiamento, devendo o Brasil ter presente, segundo o governo norte-americano, que seu desenvolvimento dependeria, em última instância, da habilidade de criar clima favorável ao ingresso de capitais privados.

<sup>56</sup> Grosso modo, enquanto a CEPAL defendia seu receituário de industrialização por meio de um processo de substituição de importação com uma participação hegemônica do Estado na economia, os EUA por sua vez se opunham com uma “abordagem basicamente privatizante, descentralizante e de um Estado mínimo, pela qual o desenvolvimento se daria como resultado de investimentos privados nacionais e estrangeiros, atraídos por um clima de liberalismo comercial e de mínima intervenção do Governo” (RICUPERO, 1995, p. 335).

No plano doméstico, a volta de Getúlio ao poder parece ter acelerado esse processo de reformulação paradigmática da política exterior brasileira (que depois evoluiu rapidamente na era JK até despontar em Jânio Quadros e sua Política Externa Independente).

Grosso modo, ao longo de seu mandato, Vargas procurará novamente utilizar a política externa brasileira como instrumento de desenvolvimento da indústria nacional. Assim, o apoio brasileiro a Washington era colocado como ferramenta de barganha, em troca de cooperação econômica e auxílio ao desenvolvimento brasileiro. Em mensagem ao Congresso, Vargas (1951 apud VIZENTINI, 2004, p. 38) afirma que o mundo pós-Segunda Guerra “veio a criar novas perspectivas à política externa do Brasil e, ao mesmo tempo, **exigir amplas reformas dos métodos de ação**”<sup>57</sup> (grifo nosso).

Nesse contexto se encaixam as campanhas nacionalistas como, por exemplo, a que envolvia a Petrobrás. Posteriormente, a questão do nacionalismo parece guardar relativa importância para a compreensão do processo de mudança da política externa brasileira. Segundo Ricupero (1995, p.335), o nacionalismo exacerbado com o suicídio de Getúlio, tornar-se-ia um fator decisivo no processo de “desmoralização progressiva do paradigma de Rio Branco”.

Um episódio pouco lembrado, mas que possivelmente fornece sinais, mesmo que ainda embrionários, de uma revisão do paradigma da política externa brasileira – em especial da questão da autonomia e do alinhamento - é a negativa por parte de Getúlio Vargas ao pedido norte-americano de enviar tropas à guerra da Coreia<sup>58</sup>. Assim, o mesmo presidente que no seu primeiro governo havia se envolvido de forma direta na Segunda Guerra Mundial ao lado dos EUA, em 1951, rejeitava um pedido feito diretamente pelo presidente Truman.

Todavia, há que se tomar cuidado com o tratamento dessa questão. Isso porque, essa mudança de postura do governo brasileiro não ocorre de forma abrupta, mas faz parte de

---

<sup>57</sup> Cervo e Bueno (2002, p. 273) afirmam que, ainda em seus discursos de campanha, Vargas já apontava à necessidade de mudanças na política externa brasileira.

<sup>58</sup> Analisando a política externa do segundo mandato de Vargas, Moura (2002, p.40) reconhece sua inclinação pragmática, todavia, em função das dificuldades impostas pelo contexto, denomina-a de “pragmatismo impossível”, em oposição ao “alinhamento automático”, de cunho “ideológico”, visto em Dutra.

um processo que vai durar toda a década de 1950. Prova disso é que, o mesmo governo varguista que nega o envio de tropas à Coreia, “não negará essencial apoio às posições americanas na condenação à experiência de Jacobo Arbens na Guatemala, durante a reunião interamericana de Caracas em 1954” (RICUPERO, 1995, p.335).

Abordando mais especificamente do conceito de *universalismo*, nota-se ao longo do segundo governo Vargas uma maior sensibilidade quanto ao tema. Assim, com um aumento de recursos destinados ao Itamaraty, Vargas procurou não só incrementar a atuação brasileira nas Organizações Internacionais, mas também ampliar o número de missões diplomáticas nacionais no exterior. Por conseguinte, ao longo da gestão de João Neves Fontoura à frente do Ministério das Relações Exteriores, foi aberto um consulado em Djakarta (Indonésia), legações em Kabul (Afeganistão), Reikjavik (Islândia), Tel-Aviv (Israel), além da elevação das representações brasileiras para o nível de Embaixada em Belgrado (Iugoslávia), Viena (Áustria) e Haia (Holanda). Destaca-se ainda a “ampliação da importância das representações já estabelecidas nos países industrializados e Organizações Internacionais, particularmente em suas Comissões econômicas” (VIZENTINI, 2004, p. 36-37).

Por fim, há que se considerar ainda que, a crise política que margeia suicídio de Vargas está muito relacionada ao descontentamento por parte dos Estados Unidos e do capital estrangeiro<sup>59</sup> com sua gestão<sup>60</sup>, fato esse que, por si só, dá mostras de um alinhamento não mais de caráter automático como se percebia em Dutra. Tal insatisfação está atrelada em primeiro plano, à decretação do monopólio estatal do petróleo. No mais, também gerava grande constrangimento nesse mesmo grupo o Decreto Lei de Vargas, de 5 de janeiro de 1954, que limitou em até 10% ao ano as remessas de lucros para o exterior do capital inicial investido<sup>61</sup> (CERVO e BUENO, 2002, p.283), (RICUPERO, 1996, p.44).

---

<sup>59</sup> “Embora Getúlio Vargas tenha sempre pretendido continuar como aliado preferencial dos Estados Unidos no plano externo, sua política interna caminha no sentido contrário aos interesses estratégicos norte-americanos e se dirige para o projeto do desenvolvimento combinado com nacionalismo” (ARAÚJO, 1996, p.253).

<sup>60</sup> A esse grupo, some-se ainda as pressões exercidas por grupos nacionais, também incomodados com a administração de Vargas.

<sup>61</sup> Cabe mencionar ainda que, a lei que solicitava a criação da Eletrobrás, havia sido enviada ao Congresso, em abril de 1954.

Em resumo, ao longo do período supra abordado, tende-se a perceber os conceitos de autonomia, universalismo e alinhamento como elementos em constante mutação. Parece inegável o processo de transformação paradigmática em curso na política externa brasileira, que se inicia de maneira muito sutil no segundo mandato de Vargas. Vale ponderar ainda que, autores como Vizontini (1996, p. 24-36), por exemplo, chegam a identificar já no primeiro governo Vargas fragmentos dessa mudança paradigmática que só viria a tomar contornos mais claros na década de 1960, com o abandono do alinhamento.

Com a morte de Getúlio, observa-se um “hiato” no curto período do governo de Café Filho. Com a troca de presidentes, ascende ao poder um grupo de pessoas mais próximas ao capital estrangeiro, fato esse que “torna mais fácil o relacionamento com os Estados Unidos”<sup>62</sup>. Essa maior proximidade resulta, entre outras coisas, em ações no campo da cooperação nuclear (CERVO e BUENO, 2002, p.284-286). No mais, atribui-se ao governo Café Filho uma abertura econômica relâmpago e o retorno do alinhamento automático à diplomacia americana, tal como no governo Dutra (ARAÚJO, 1996, p.253). Nesse contexto, “o projeto nacional de desenvolvimento é momentaneamente abandonado em nome de um liberalismo econômico extremado, enquanto a barganha nacionalista desaparece das palavras e atitudes do governo” (VIZENTINI, 1994, p. 24-7).

### **1.3.2 Juscelino Kubitschek e as premissas da Política Externa Independente**

Ao assumir o poder, Juscelino Kubitschek parecia cada vez mais convencido de que de nada importava os esforços brasileiros de guerra para a obtenção de grandes empréstimos públicos americanos. Assim, dá continuidade ao processo de repensar essa política de relação especial com os EUA, interrompido no período Café Filho<sup>63</sup>. Conforme exposto anteriormente, esse processo, iniciado de forma sutil ainda na

---

<sup>62</sup> Um fato que ilustra essa proximidade é a viagem do então Ministro da Fazenda, Eugênio Gudin aos EUA, quando consegue um empréstimo de 200 milhões de dólares de bancos americanos.

<sup>63</sup> Cruz (2001, p. 136) corrobora a idéia, ao afirmar que “no final dos anos 50 multiplicavam-se sinais de que o modelo da relação especial caminhava para o esgotamento”.

segunda passagem de Vargas na presidência, ganha fôlego em JK e contribui para a construção do paradigma de política externa que vai se consolidar a partir do governo Jânio Quadros. A esse respeito, Araújo (1996, p.254) é enfático ao afirmar que “a política externa dos dois últimos anos do governo Kubitschek marca o início de uma elaboração brasileira de política externa independente, significando novas articulações na América Latina para fortalecer as posições e os interesses do desenvolvimento econômico do País”<sup>64</sup>.

Nesse contexto, Cervo (1994, p.37) traça como característica da política externa de JK, a busca de

autonomia das decisões externas e [o reforço do] pragmatismo da conduta [...] Kubitschek não só deu continuidade àquela autonomia das decisões [refere-se ao nacionalismo de Vargas] como ampliou-lhe o ângulo, ao romper com o FMI em 1959, porque não suportou o monitoramento econômico que colidia com seu plano de desenvolvimento<sup>65</sup>

Analisando por um ângulo diferente, Moura (2002, p.40-1) afirma que:

O que emerge do período 1956-61 é a imagem de uma política externa matizada, complexa, cheia de ambigüidades, fragilidades, descompassos e contradições, mas que, por isso mesmo, já indicava uma necessidade e um desejo de mudança em relação ao modelo proposto pelos EUA desde 1945, e amplamente vigente nos anos do pós-guerra. [Pode-se] acompanhar a gestação de formulações e posições de independência em meio à reafirmação de posições de alinhamento. O “novo” e o “velho” na política exterior de JK aparecem não apenas em linhas paralelas, mas também em linhas cruzadas, justapostas e até misturadas, o que torna difícil uma caracterização unívoca do período.

Todavia, o fato é que, mesmo em meio a esse processo de “avanços e recuos” descrito por Moura (2002), o que chama a atenção é a crescente crise que permeia a relação

<sup>64</sup> Vizentini (1994, p. 24-36) e Cervo e Bueno (2002, p.280-307) elaboram interessante discussão em torno dessa questão.

<sup>65</sup> Vale ressaltar que, tal idéia não é consensual na doutrina principalmente no que tange a era Vargas. Analistas como, por exemplo, Ricupero (1996), fazem uma leitura divergente da supra mencionada, negando o caráter autonomista que Vargas teoricamente almejava em suas decisões de política externa. Exemplo disso, segundo Ricupero, seria a postura pró-EUA na questão da intervenção norte-americana na Guatemala, durante a reunião interamericana de Caracas em 1954.



Brasil / EUA no período. Isso porque, tal desgaste certamente reflete na formulação dos conceitos centrais da política externa brasileira. Segundo Cervo e Bueno (2002, p. 288) o período JK é marcado pelo aprofundamento de tendências já observadas no período Vargas, com a exacerbação do nacionalismo, do antiamericanismo e da denúncia do imperialismo.

Aprofundando a discussão, Lima (1961, p. 17-28) é taxativo ao afirmar que as relações entre América Latina e EUA encontravam-se num verdadeiro processo de deterioração. Vale ressaltar que, num plano global, observa-se um processo sistemático, no qual emerge “uma nova realidade de nações que não aceitavam a camisa-de-força do alinhamento às potências e reivindicavam uma terceira posição, que negasse os pressupostos mesmos da Guerra Fria”. Exemplo disso são a crise de Suez e o avanço da luta anticolonial (MOURA, 2002, p.41).

Nesse contexto, tem-se a impressão de que os conceitos de universalismo, alinhamento e autonomia têm seu processo de revisão acelerado. O alinhamento parece desgastado, cedendo espaço não a uma negação da “amizade secular”, mas a um maior questionamento a respeito da validade de uma proximidade tão intensa aos Estados Unidos<sup>66</sup>. Nesse sentido, a idéia de autonomia, impulsionada pelo nacionalismo, parece restabelecer-se pouco a pouco, juntamente com o universalismo, que merece destaque ao longo da era JK.

A idéia buscar novos mercados e diversificar ao máximo as relações exteriores do Brasil ganha fôlego no período. Em discurso enviado ao Congresso, Juscelino Kubitschek (1960, p.94-107), comentando a atuação diplomática brasileira ao longo do ano anterior, apregoa que “nossa política externa vem mantendo um caráter empreendedor e dinâmico, atualizando os seus métodos e ampliando a sua latitude de ação”. A esse

---

<sup>66</sup> Com uma leitura um tanto quanto divergente, Moura (2002, p. 59-63), mesmo reconhecendo algumas “políticas independentes” (p.41), afirma que a política externa brasileira mostrava-se em descompasso com as grandes mudanças em curso na segunda metade dos anos 50, carecia de representatividade e não exprimia o interesse nacional. O resultado era a “reprodução simples do comportamento diplomático e adesão incondicional aos Estados Unidos”.

Acredita-se que, assim como dizer que o automatismo foi abolido por completo do comportamento diplomático brasileiro da era JK configura-se um equívoco, afirmar o oposto também parece algo questionável. Uma leitura mais equilibrada talvez aponte para um reconhecimento tanto de lances de automatismos quanto de pragmatismo na política exterior do período em questão; resultando sempre do processo de reformulação paradigmática da política exterior brasileira que parece estar em andamento.

respeito, Juscelino aponta para a intensificação do comércio exterior assegurada pela ampliação de mercados: o Brasil “estabeleceu novos contatos; negociou acordos bilaterais e multilaterais”<sup>67</sup>. Por fim, JK discursa ainda na defesa do anticolonialismo: “os interesses dos habitantes daqueles territórios não de prevalecer sobre quaisquer outros [...]”.

A retomada das relações comerciais com a URSS parece ser um exemplo considerável desse novo fôlego adquirido pelo conceito de universalismo. “Do ponto de vista dos projetos desenvolvimentistas, a retomada de relações com a URSS significava não apenas uma normalização política desejável como principalmente a possibilidade de abertura de novos mercados” (MOURA, 2002, p.60).

Vale ressaltar que, um dos maiores entusiastas da idéia de se retomar as relações, não só comerciais, mas diplomáticas com a URSS, foi Osvaldo Aranha (1958, p.18-28), americanista de longa data. Argumentando que a União Soviética detinha 1/3 da população mundial e destacando o caráter industrialista do Brasil, afirma que não se poderia desprezar tamanho mercado consumidor, numa demonstração de pragmatismo e universalismo. Aponta ainda às consideráveis “transformações ocorridas nestes dez anos de guerra fria” e a necessidade de se pautar a ação internacional em bases realistas e não ideais.

Interessante pontuar ainda a importância da sociedade brasileira nesse processo de reformulação paradigmática. Assim, se em Vargas a opinião nacional via o contexto externo como importante fator de aceleração ou atraso do desenvolvimento nacional, no governo JK essa sensação é reforçada. A ordem era superar o subdesenvolvimento porém,

para retirar o país do atraso, impunha-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações [...] nunca na história brasileira do século XX valorizara-se tanto o contexto externo no equacionamento dos problemas nacionais (CERVO e BUENO, 2002. p.287-288).

---

<sup>67</sup> Nesse sentido, destaca-se a intensificação das relações com os países Afro-Asiáticos, sendo abertas missões diplomáticas em Rabat, Tunes, Amã, Colombo, Saigão, Cuala-Lambur, Bancoc, Manila e Seul, além de negociar a troca de missões diplomáticas com vários países, entre eles, Gana e Camboja.

Com relação aos atritos entre o Brasil de Juscelino e os norte-americanos, os mesmos podem ser percebidos em diversos episódios. Dentre eles, merece destaque a ruptura do Brasil com o FMI – defensor do receituário econômico ditado por Washington, em 1959. Nesse caso, ávido por cumprir seu plano de Metas, JK movimenta-se em todos os sentidos em busca de recursos internacionais. Como o Fundo defendia um ajuste da economia brasileira, que Kubitschek julgava excessivo e potencialmente comprometedor de seu programa de Metas, a saída adotada foi a ruptura das relações<sup>68</sup> (GARCIA, 2000, p.134-135).

Outra questão importante a ser analisada na política externa de JK é a Operação Pan-Americana<sup>69</sup> que, de acordo com Moura (2002, p. 51), estava alicerçada em 3 metas: “captar recursos em vasta escala para projetos de desenvolvimento econômico, colocar o Brasil numa posição de liderança entre os países latino-americanos e assegurar as boas relações com a superpotência americana, que deveria ser, em última análise, a fonte de recursos para esse ambicioso projeto”.

Na visão de Jaguaribe (1996, p. 26-28) tem-se que, a política externa brasileira passa a se orientar “para uma nova estratégia, consistente em mobilizar a solidariedade latino-americana para reivindicar, para o continente, o equivalente ao que o plano Marshall fora para a Europa”. Mais a frente o autor afirma ainda que, os pressupostos para tanto seriam a defesa do continente contra os perigos do comunismo, que deveriam ser combatidos com desenvolvimento<sup>70</sup>.

Vizentini (1994, p.28-29), por sua vez, associa a proposta da OPA ao retorno de uma “ativa barganha nacionalista”<sup>71</sup>. Para ele, a OPA objetivava atrair a atenção dos EUA para a América Latina na obtenção de maiores créditos. Na prática, os resultados dessas

---

<sup>68</sup> Precisando dar conta de seu programa econômico Kubitschek “imprime um sentido mais nacionalista e estadista a sua política econômica (ruptura com o FMI em 1959) e orienta a atuação internacional do Brasil no sentido de respaldar a obtenção na Europa, de suppliers credits para as inversões no programa” (JAGUARIBE, 1996, p. 26-28).

<sup>69</sup> As questões relativas à OPA podem ser vistas com maior riqueza de detalhes em Cervo e Bueno (2002, p.290-295).

<sup>70</sup> Para maior aprofundamento, ver Ricupero (1996, p.42-46).

<sup>71</sup> De acordo com Ricupero (1996, p.44), o retorno dessa política da barganha é em grande parte possibilitado pelo fato da segunda metade da década de 50 apresentar um quadro de “relativo degelo na confrontação entre os blocos [e reintroduzir] no quadro mundial certa medida de pluralismo e flexibilidade”.

pressões foram pequenos<sup>72</sup>. Todavia, o que se destaca dessa maior proximidade e espírito de cooperação econômica, são as consideráveis expectativas quanto à assinatura do Tratado de Montevideu, pelo Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai (a Bolívia posteriormente viria a subscrever), em 28 de fevereiro de 1960, que criou a ALALC<sup>73</sup>.

Em resumo, como expõem Cervo e Bueno (2002, p.306) ao fim da gestão de Juscelino “assentaram-se as bases da posterior Política Externa Independente e balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia brasileira”. O comportamento brasileiro na XV Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1960, quando ocorre à admissão de 15 novos Estados africanos, caracteriza bem o paradigma nascente, na medida em que ao longo de toda a cimeira, o Brasil defendeu o princípio da autodeterminação dos povos; princípio esse que, logo em seguida, tornar-se-ia um dos principais pilares da retórica do Itamaraty (GARCIA, 2000, p.136).

Por fim, um breve balanço das idéias tratadas até o momento mostra a existência de interpretações distintas na literatura acerca das reorientações conceituais responsáveis pela formulação da política externa brasileira nas seis primeiras décadas do século XX. Para Ricupero (1996), por exemplo, de 1902 a 1961, a aliança especial com os EUA foi o paradigma dominante, apesar de identificar no governo Kubitschek fatores que posteriormente viriam a se cristalizar a partir da Política Externa Independente de Quadros.

Para os que fazem essa interpretação da política externa do Brasil, a gestão de Rio Branco edifica um marco conceitual para a diplomacia brasileira, cujos conceitos e paradigmas, construídos no início do século, teriam se arrastado por quase 60 anos. Por essa ótica, a Política Externa Independente é entendida como uma forte ruptura, como uma profunda renovação conceitual das diretrizes de atuação internacional do Brasil.

---

<sup>72</sup> Cervo (1994, p.37-9) afirma categoricamente que a OPA não trouxe benefício econômico algum ao Brasil. Os ganhos, se podem ser constatados, referem-se mais ao âmbito da bagagem diplomática e no incremento das relações regionais.

<sup>73</sup> A ALALC bem como a ALADI serão analisadas mais adiante, em item específico. Todavia, desde já, vale pontuar que segundo Jaguaribe (1996, p.28) “a reorientação multilateral da política externa brasileira, sob Kubitschek conduziu a uma maior aproximação com os países da América Latina, que se consubstancia no Tratado de Montevideu, de 1960, criando a ALALC”.

Com uma leitura que percorre linhas de argumentações diferentes, Vizontini (1994, p. 24-37) aponta para antecedentes de longo prazo do paradigma centrado na autonomia da política externa brasileira. Segundo essa interpretação, ao longo do período do Barão do Rio Branco constata-se uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos. Essa dependência ganha contornos de automatismos pós-1912, mas retoma a busca de uma “autonomia na dependência ou de barganha para a defesa de certos interesses brasileiros” (grifo nosso) a partir do primeiro governo Vargas. Posteriormente, Dutra desponta com postura semelhante à encontrada no período de 1912 a 1930, caracterizando-se assim, por uma “dependência relativamente passiva frente aos EUA”. O retorno de Vargas ao poder abre uma fase de significantes mudanças. Apesar de ainda insistir na política de barganha com os EUA, a situação nos anos 50 era diferente. “O desenvolvimento econômico e a progressiva afirmação de um novo perfil sócio-político da sociedade brasileira impunham novas demandas à política exterior”. Com a morte de Vargas, passado o hiato da presidência de Café Filho, tem-se “o início de uma nova fase da política externa brasileira, que conhecerá seu amadurecimento com a Política Externa Independente”.

Em outras palavras, pode-se dizer que, de acordo com essa linha de interpretação, a Política Externa Independente constitui-se mais como um aprofundamento das orientações dos governos Vargas e JK do que uma ruptura propriamente dita. Nas palavras do próprio Vizontini (2004, p. 123), a Política Externa de Jânio se “estruturava como continuidade e aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e Kubitschek [...]”

Frente a essas duas posições, tende-se a buscar um meio termo, pelo qual se admite uma ruptura, mas como fruto de um longo processo. Em outras palavras, inclina-se a constatar o *caráter processual do desenvolvimento conceitual do paradigma de ação internacional do Brasil*. Todavia, reconhece-se a *forte mudança que ocorre pós-1961*. Assim, entende-se que, mesmo que decorrente de um processo gradual, as novas orientações, postas em prática pela Política Externa Independente, irão sim representar, ao mesmo tempo, uma ruptura e uma continuidade. Rompe-se com o conceito de

alinhamento, seja ele automático ou realista<sup>74</sup>, para assumir uma postura de maior autonomia e independência, que incrementa o conceito de universalismo.

#### 1.4 Política Externa Independente – 1961-1964

A Política Externa Independente (PEI) certamente pode ser apontada como um marco conceitual na diplomacia brasileira, uma vez que, entre outras coisas, passa a sistematizar de forma clara uma postura que almeja maior *autonomia* no cenário internacional, *rejeitando o alinhamento*, seja ele automático ou realista, que havia se manifestado ao longo dos últimos sessenta anos. Interessante notar que, esse choque conceitual se desenvolve em meio a um contexto doméstico extremamente atribulado<sup>75</sup>.

Num curto período de tempo, cinco diferentes nomes estarão à frente do Ministério das Relações Exteriores, sem contar a recondução de Afonso Arinos em 1962. No entanto, apesar das seguidas mudanças, o padrão de comportamento e ação internacional brasileira no período em questão mantém-se sempre alinhado às premissas da Política Externa Independente. O motivo para tanto, segundo Cervo e Bueno (2002, p.309) está relacionado ao fato de que a PEI era permeada por uma gama de idéias oriundas do “nacionaldesenvolvimentismo-populista do período [...sendo] um processo e não um projeto concebido em detalhes”.<sup>76</sup>

Vizentini (1994, p.30) por sua vez, em determinado momento chega a apontar a Política Externa Independente como “um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil”. Ainda segundo o autor, até então, a diplomacia brasileira apenas refletia a posição que o país ocupava no cenário mundial. Somente com o projeto da PEI é que a política externa assume de forma definitiva seu

---

<sup>74</sup> Apesar do breve realinhamento posteriormente promovido por Castelo Branco.

<sup>75</sup> Ao longo da presidência de Jânio Quadros e João Goulart (31/01/1961 a 31/03/1964).

<sup>76</sup> Essa visão da PEI como um *processo* faz coro com a análise realizada anteriormente, na medida em que a mudança ocorrida com a ascensão de Quadros, não pode ser compreendida fora de um contexto histórico maior que aponta para uma década de 1950, em que os paradigmas e conceitos de política externa brasileira são crescentemente questionados tanto na passagem de Vargas quanto na de Kubitschek. E é justamente esse processo de reflexão e questionamento que irão criar condições para o abandono da diretriz existente até então.

caráter instrumental “indispensável para a realização de projetos nacionais, no caso a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo”.

Fonseca Jr (1998, p.302) reforça essa concepção ao afirmar que a Política Externa Independente “nasce de um projeto político, de uma concepção intelectual”. Todavia, em trabalho mais recente, o mesmo Vizentini (2004, p.123) não fala em “projeto”, mas sim em num processo, que “não representava uma inovação completa, na medida em que se estruturava como continuidade e aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e Kubitschek e da política externa dirigida para apoiar o desenvolvimento industrial”.

Nas palavras daquele que é considerado um dos grandes formulador da PEI, San Tiago Dantas (1962, p.5), constata-se que a PEI emerge mais como fruto de um processo e de uma nova percepção dos caminhos a serem trilhados pela diplomacia brasileira do que um projeto acabado. “A política exterior independente, que encontrei iniciado no Itamarati e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de ser vertida para a realidade [...] Não quer isso dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual”.

Araújo (1996, p. 254), por sua vez, retira peso estratégico das relações internacionais da gestão Quadros, afirmando que sua política externa “se apropria dos elementos básicos da política de Kubitschek e não inova muito”<sup>77</sup>. Com uma leitura um tanto quanto próxima, Cervo (1994, p.39) entende que “a Política Externa Independente não tem a relevância histórica que a literatura especializada lhe atribui”.

Em meio a consideráveis alterações na política exterior brasileira, há que se destacar a influência da conjuntura internacional para suas reformulações conceituais e práticas. Assim, o maniqueísmo EUA / URSS que havia vigorado com força na primeira década da guerra fria, entra num processo de distensão compassado, abrindo cada vez mais espaço à concepção de uma “coexistência pacífica”.

---

<sup>77</sup> Vale ressaltar que, ao longo do período Jânio Quadros, mesmo sendo aceito que o governo possuía uma política externa de caráter independente, não havia a denominação oficial: “Política Externa Independente”, que só ganhou vida a partir de um aprimoramento e sistematização de seus princípios e conceitos, realizada por San Tiago Dantas e Araújo Castro (VIZENTINI, 2004, p.133).

Nesse contexto, as práticas, tecnologias e métodos comunistas chamam a atenção de países capitalistas. Nas palavras de Jânio (1961 apud VIZENTINI, 2004, p.128)

a atração exercida pelo mundo comunista, pelas técnicas comunistas e pelo espírito das organizações comunistas sobre os países que acabam de se libertar do julgo capitalista, é do conhecimento de todos. De um modo geral, todas as nações subdesenvolvidas, inclusive as da América Latina, são suscetíveis a esse plano.

No mais, outra questão a ser considerada é a emergência de centros capitalistas, até então retraídos pelos efeitos da guerra; Europa e Japão ganham status de importantes pólos de integração capitalista revitalizando “os antagonismos entre os centros hegemônicos do capitalismo, ampliando as possibilidades de barganha dos países do Terceiro Mundo”. Atrelado a isso, o processo de descolonização ganha cada vez mais forças a partir da década de 1960 e o mundo assiste ao nascimento de novos países, com reivindicações próprias, específicas. Some-se a isso, o movimento dos países não-alinhados, que se posicionava de modo a buscar um “terceiro caminho” (VIZENTINI, 2004, p. 127-31). *Parece cada vez mais consolidado então, um solo fértil para o desenvolvimento acelerado de uma postura universalista por parte da diplomacia brasileira.* Em resumo, é em meio a esse caldo efervescente da conjuntura internacional que a Política Externa Independente ganha vida.

#### **1.4.1 Jânio e Goulart: diferentes, porém complementares em política externa**

Uma breve análise da trajetória política de Jânio Quadros<sup>78</sup> demonstra que, muito antes de assumir o mais alto cargo do Executivo brasileiro, o conhecido político da “vassourinha” já dava sinais de qual caminho a diplomacia brasileira adotaria sob a sua batuta. Em 1956, quando ainda ocupava o cargo de Governador de São Paulo, Jânio afirmou que “[...] o Brasil, mantendo relações comerciais e diplomáticas com alguns países da chamada cortina de ferro, não tem razões para estabelecer um regime discriminatório, adotando uma posição diferente para países dirigidos por sistemas políticos idênticos” (A GAZETA 06/07/1956 apud ARAÚJO, 1996, p.257).

---

<sup>78</sup> Para um maior aprofundamento acerca da trajetória política de Jânio, vide Chaia (1991).



Em 1959, pouco antes do início da campanha presidencial, Jânio visita a União Soviética<sup>79</sup> (reunindo-se com Kruchev) e o Egito (quando tem encontro com Nasser). Ao jornal *O Estado de São Paulo*, em 02/01/1960 declara que “o que o governo precisa fazer é fiscalizar o processo de exportação de lucros, de maneira a evitar prejuízos à economia nacional”. Pouco depois, em 09/01/1960 (um ano antes de assumir a presidência), por meio da *Tribuna da Imprensa*, e referindo-se expressamente à política externa brasileira, Quadros expõe que “ao Brasil corresponde, em nome de suas mais caras tradições, a garantia das liberdades democráticas de seus filhos, e por uma política exterior autêntica, o desabrochar para que o mundo viva em paz, liberado das influências imperialistas de qualquer tendência e das manifestações colonialistas e neofascistas”.

Por conseqüência, não surpreende quando, logo no início de sua campanha eleitoral, Jânio elege a reformulação da política externa como uma das prioridades de seu eventual governo; em campanha, visita Cuba a convite de Fidel Castro<sup>80</sup> e, na volta, discursa em defesa do direito de autodeterminação da ilha (ARAÚJO, 1996. p. 258-259).

Com a chegada efetiva de Quadros ao poder consolida-se uma importante alteração conceitual e paradigmática da política externa brasileira<sup>81</sup>. Em entrevista concedida à imprensa momentos após sua vitória eleitoral, Jânio, tratando da futura postura do governo frente aos países da “cortina de ferro”, afirma que “o Brasil deve vender a quem do Brasil queira comprar e comprar onde consultem nossos interesses [...] a política externa brasileira será marcada pela mais absoluta independência e terá diretrizes compatíveis com a realidade do nosso mundo [...] verei com grande interesse

---

<sup>79</sup> Convidado a visitar a URSS na condição de candidato a presidência do Brasil, antes mesmo de embarcar Jânio já manifestou-se favorável ao reatamento das relações diplomáticas com esse país, afirmando: “Vou a URSS atendendo a um convite de seu governo. Parto sem preconceitos, sem partidanismos. Quero conhecer o formidável progresso cultural e econômico dos soviéticos, e visitar os seus centros culturais fabris. No mundo cada vez menor em que vivemos, não pode a civilização brasileira ignorar o aparecimento de novas fórmulas político sociais, assim como as obras que realizam” (CHAIA, 1991, p. 171).

<sup>80</sup> Segundo Araújo (1996, p.258), o convite teria sido inicialmente dirigido ao candidato da aliança PSD/PTB, Marechal Lott, que teria se recusado a visitar um país com tendências comunistas.

<sup>81</sup> Segundo Bandeira (1995, p.131), ao ser empossado na presidência, “Quadros percebera que a consciência popular, aguçada pelo impulso da industrialização e pelos interesses nacionais que as necessidades do desenvolvimento econômico modelavam, não mais admitia a subordinação do Brasil aos ditames dos Estados Unidos”.

a evolução dos acontecimentos na África e na Ásia” (O NOVO PRESIDENTE DO BRASIL, 1960, p. 129)

As novas diretrizes e padrões de comportamento diplomático são sintetizados com considerável clareza pelo próprio presidente, em mensagem enviada ao congresso Nacional, em 15 de março de 1961 e em artigo posteriormente publicado na *Foreign Affairs* em outubro de 1961 (apud CERVO e BUENO, 2002, p.313):

1)respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil ao mundo livre; 2)ampliação dos contatos com todos os países, inclusive do mundo socialista; 3)contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais, quer no plano regional, quer no mundial; 4)expansão do comércio externo brasileiro; 5)apoio decidido ao anticolonialismo; 6)luta contra o subdesenvolvimento econômico; 7)incremento das relações com a Europa, em todos os planos; 8)reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia; 9)estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; 10)fidelidade ao sistema interamericano; 11)continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana; 12)apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano; 13)a mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos; 14)relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; 15)apoio decisivo e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.

Ao longo de seu curto mandato (que dura menos de 7 meses), constata-se um descompasso entre a política interna e a externa, uma vez que, se por um lado Jânio adota uma postura conservadora, sobretudo na política econômica nacional (VIZENTINI, 1994, p.28), por outro, em parceria com seu Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos (da UDN mineira), opera uma política externa nada conservadora, vista como uma espécie de resposta aos anseios nacionalistas, contando com forte apoio da esquerda e dos segmentos contrários à longa presença norte-americana na economia brasileira.

E é justamente esse descompasso entre política externa e a interna do período que possivelmente pode ser apontado como um dos fatores explicativos às diversas pressões

domésticas, que colocavam em xeque o acerto, o alcance e a oportunidade da ação externa brasileira daquele período.

Nesse contexto, a opinião pública brasileira mostrava-se dividida quanto às questões internacionais que, se até então eram reservadas às rodas diplomáticas, passam agora a despertar interesse geral, provocando uma série de discussões acaloradas. Nesse cenário, boa parte da imprensa assume papel de destaque com uma postura contrária às novas diretrizes assumidas pela política exterior brasileira (CERVO e BUENO, 2002, p.312).

Em meio a divergências e a uma política externa que causava descontentamento em parte da população, Cervo (1994, p.40-41) expõe que, ao mesmo tempo em que se desenvolvia a PEI, “preparava-se a reversão ao americanismo e ao liberalismo radical”, que viria a triunfar com o golpe militar em 1964<sup>82</sup>. Todavia, antes disso, em uma estratégia mal calculada, Jânio renuncia à presidência do Brasil, abrindo espaço para João Goulart<sup>83</sup>.

Apesar das mudanças na política externa brasileira terem adquirido vida na curta passagem de Jânio na presidência do Brasil, será no governo Goulart, mais especificamente sob as orientações de San Tiago Dantas<sup>84</sup> e Araújo Castro, que os princípios da PEI serão sistematizados e aprofundados<sup>85</sup>. A explicação para tanto, estaria relacionada ao fato de que “Jango não tinha o mesmo apetite que Jânio para política externa [e assim] é a diplomacia profissional quem se encarrega de conferir maior consistência às posições brasileiras no cenário internacional” (AMADO, 1996, p.287).

---

<sup>82</sup> Aprofundando essa questão, o mesmo Cervo (1994, p.41) afirma que “as elites orgânicas articularam-se internacionalmente para desestabilizar o governo Goulart, cuja política exterior provocava aversão [...]. Assim] o golpe de 1964 não foi mero reflexo de uma administração desastrosa mas o triunfo da ordem internacional e das forças conservadoras”.

<sup>83</sup> Para uma análise geral acerca da passagem de João Goulart na presidência do Brasil, com certa ênfase na Política Externa Independente, consultar Bandeira (1978).

<sup>84</sup> Sucessor imediato de Afonso Arinos, que deixa o Ministério das Relações Exteriores com a renúncia de Jânio, San Tiago Dantas não só da continuidade à PEI, mas torna-se um de seus principais formuladores (CERVO e BUENO, 2002, p. 328).

<sup>85</sup> A esse respeito, vide Cruz (2001, p. 137). Vale pontuar ainda que Amado (1996, p. 286-287) faz parte da extensa lista de especialistas que afirmam que a política externa de Goulart será responsável pela antecipação de temas que posteriormente viriam a ser retomados pelo “Pragmatismo Responsável” no governo Geisel.

Frente a todos esses aspectos renovadores do modelo de inserção internacional brasileiro, não restam dúvidas a respeito da necessidade de se apreciar mais de perto a evolução dos conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo nesse contexto. Grande parte dos conteúdos desses conceitos vão se manifestar na ação diplomática brasileira do restante do século XX. Como destaca Ricupero (1996, p.46) “não se pode negar que [a política externa de Quadros] antecipou muitos temas e posturas que iriam definir o futuro paradigma diplomático brasileiro”. Destarte, passa-se agora a um exame mais detalhado de cada uma dessas idéias e diretrizes presentes na Política Externa Independente.

#### **1.4.2 Alinhamento, autonomia e universalismo na PEI.**

De acordo com Cruz (2001, p. 137) as premissas básicas da PEI expressavam “a disposição de intervir, com dicção própria, no debate das grandes questões internacionais, de escapar aos alinhamentos rígidos próprios da lógica da Guerra Fria, de multiplicar vínculos diplomáticos e explorar áreas de convergência com países que partilhavam com o Brasil a condição de subdesenvolvidos”. Daqui extraem-se os três conceitos chaves: autonomia, não-alinhamento e universalismo.

##### *Não-alinhamento & “Autonomia pela distância”*

Como afirmado inicialmente, o advento da Política Externa Independente pode ser apontado como um momento ímpar para a análise paradigmática da diplomacia brasileira, em especial para os conceitos de *alinhamento e autonomia*. Afinal, após sessenta anos de alinhamento, fosse ele pragmático ou automático aos Estados Unidos, pela primeira vez o Brasil rejeita de modo sistemático esse.

Em contraposição, adota uma postura assentada primordialmente na idéia de *autonomia*<sup>86</sup>, levantando bandeiras como a da não-intervenção e autodeterminação dos

---

<sup>86</sup> Traduzida no termo “Independente” que dá nome à política externa do período.

povos. Em outras palavras, nota-se uma contraposição dos conceitos de *alinhamento e autonomia*, quando ao longo da PEI o alinhamento sai de cena deixando espaço para uma concepção de independência e autonomia nas relações externas do país. Assim, o Brasil busca utilizar essa *autonomia* no escopo de atender aos interesses nacionais<sup>87</sup>, como resposta não apenas ao cenário doméstico, mas também se aproveitando da conjuntura internacional, que conforme abordado anteriormente, conspirava nesse sentido.

Com muita propriedade, abordando os conceitos de autonomia e alinhamento na política externa brasileira, Fonseca Jr. (1998, p.359-363) discorre que, até 1960, ressalvados poucos momentos de exceção, aceitava-se a postura do alinhamento aos Estados Unidos ao mesmo tempo em que se procurava utilizar desse enfileiramento como moeda de troca para benefícios, principalmente de ordem econômica.

[...] os resultados concretos dessa atitude foram limitados. O caminho alternativo era o de manter, como melhor opção diplomática, uma distância “qualificada” no debate e na negociação dos principais temas do período da Guerra Fria [...] Embora haja antecedentes episódicos, essa atitude ocorre “sistematicamente” com a Política Externa Independente do presidente Jânio Quadros no princípio da década de 1960.

Tal conjunto de idéias fundamenta o conceito de “*autonomia pela distância*” que se manifesta de forma clara ao longo da PEI, sofre uma breve interrupção em 1964, mas já a partir da década de 1970, com Geisel, retoma sua trajetória até o fim dos anos 1980, quando se constata uma relevante reorientação paradigmática, que posteriormente será objeto de análise<sup>88</sup>.

O conceito de “*autonomia pela distância*”, formulado por Fonseca Jr. (1998), tem em seu âmago a noção de que a posição brasileira deveria ser única<sup>89</sup>, evitando qualquer tipo de redução simplista e descartando a escolha de um dos lados que a conjuntura internacional parecia impor. Nesse sentido, o cerne desse conceito seria *a manutenção*

---

<sup>87</sup> Mesmo que parcela considerável opinião pública discordasse da estratégia adotada pela PEI, tende-se a constatar que, historicamente, naquele período, tanto pela conjuntura internacional quanto pelas necessidades da economia brasileira, seus dirigentes entendiam que sua postura diplomática atendia sim aos interesses da nação.

<sup>88</sup> A qual Fonseca Jr. (1998) denomina “autonomia pela participação”.

<sup>89</sup> Afinal, acredita-se que “as características da inserção do país no mundo eram únicas e tinham de ser traduzidas em uma diplomacia de feitiço próprio” (FONSECA Jr, 1998, p. 361).

*de uma distância em relação às ações do Bloco Ocidental*, em especial nas questões militares<sup>90</sup>. Paralelamente, posicionava-se de modo crítico quanto às superpotências<sup>91</sup>:

Como país em desenvolvimento, não tínhamos instrumento de poder, mas oferecíamos propostas sobre quais seriam os melhores caminhos para um mundo mais pacífico e estável, o desarmamento geral e completo, a solução das controvérsias pelos meios pacíficos, o resultado ao direito internacional, a aceitação dos organismos multilaterais, como foros de criação de legitimidade, a condenação das soluções de força, etc. Porque a força não estava no repertório das formas de presença brasileira no mundo, ganhávamos os poder da legitimidade (apoiávamos as maiorias multilaterais em temas como a autonomia palestina, a condenação do apartheid, a independência da Namíbia, etc. A soma dessas atitudes definia o perfil internacional do país [...] em muitos casos, essas posições tinham implicações concretas, ao criarem, por exemplo, pontes para países do Terceiro Mundo que, como vimos, surgem como novos mercados de bens e serviços para a economia brasileira<sup>92</sup> [...] as relações com os EUA passam a ser difíceis e tensas.

### *O universalismo como uma das prioridades.*

Outro conceito fundamental dentro da Política Externa Independente é o *universalismo*. Grosso modo, a universalização da política externa brasileira significa o abandono da rota única América / Europa Ocidental, abrindo espaço para uma ampliação das relações internacionais do Brasil, tendo como pano de fundo as questões comerciais<sup>93</sup> (CERVO e

<sup>90</sup> Como exemplo, Gelson Fonseca Jr. (1998) cita a ruptura unilateral brasileira do Acordo Militar com os EUA em 1977.

<sup>91</sup> O que, por outro lado, aproximava o Brasil de posições gerais do Terceiro Mundo, mesmo que respeitadas a lealdade aos valores ocidentais. Nesse sentido, destaca-se a tentativa constante de deslocar o foco das atenções da disputa dos blocos Leste / Oeste, para o eixo Norte / Sul, dividido em desenvolvidos e subdesenvolvidos. No entender da diplomacia brasileira, esse contexto permitia uma atuação destacada do Brasil no cenário internacional (CERVO e BUENO, 2002, p. 310).

<sup>92</sup> Tal passagem ilustra bem a ligação dos conceitos de autonomia e não-alinhamento com a concepção de *universalismo* (que será analisada em seguida). Ou seja, fica claro que, a dilatação e o ganho de forças do conceito de universalismo está muito associada à mudança maior que atinge o paradigma da política externa brasileira do período, pelo qual a diversificação das relações brasileiras é um resultado mas ao mesmo tempo faz parte da estratégia central.

<sup>93</sup> As ditas “questões comerciais”, entrelaçadas com o conceito universalista adotado pela PEI, serão abordadas mais de perto na seqüência, contudo, desde já é interessante ter clareza a respeito da dificuldade econômica enfrentada pelo Brasil no período histórico em questão. Jânio assumia um país com um forte desequilíbrio da balança de pagamentos; como a solução imediata estava relacionada à diversificação e ampliação das relações econômicas brasileiras, esse passa a ser um dos motes centrais perseguidos pelo Itamaraty (ARAÚJO, 1996. p.260-262). Corroborando essas idéias, CerVO e Bueno (2002, p.315) explicam que, “Jânio Quadros teve de enfrentar o problema do balanço de pagamentos. Em

BUENO, 2002, p. 311). De acordo com Bandeira (1995, p. 132-133), essa formulação conceitual pode ser vinculada à Operação Pan-Americana de Kubitschek. Assim, ao assumir a presidência, Jânio entende que a OPA não teria sido suficiente para alcançar plenamente os objetivos da diplomacia brasileira,

[...] porque a América Latina perdia a capacidade de negociação, na medida em que se colocava, a priori e incondicionalmente, ao lado do Ocidente na Guerra Fria, a confiar apenas em critérios da razão e em sentimentos de generosidade [a PEI] constitui, portanto, a consciência da necessidade de não comprometer-se com a prévia tomada de posições e de sinalizar com a possibilidade de evoluir, francamente para o neutralismo vis-à-vis do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética, caso não viesse a contar com a devida cooperação para o seu desenvolvimento econômico.

Em outras palavras, enquanto a OPA de Juscelino regionalizava a política externa brasileira, limitando-a aos contornos do hemisfério, a Política Externa Independente objetivava “mundializá-la” (RODRIGUES, 1966. p.66-71). Por conseqüência, como bem expõe Fonseca Jr. (1998, p.363),

o período é de abertura universalista da política externa e de coleção de um acervo de relações bilaterais de amplo alcance<sup>94</sup> [...] são estabelecidos ou renovados vínculos com os países africanos, amplia-se a presença no Oriente médio e, mais importante, os laços com a América Latina ganham nova densidade.

Nas palavras do presidente João Goulart (1962, p.97): “[...] temos de aumentar nossas exportações, indo buscar nos mercados tradicionais, e também em mercados novos, como o latino-americano e o socialista, quaisquer oportunidade que eles ofereçam à absorção de nossos produtos”.

Ainda tratando do universalismo, Vizentini (1994, p.28) reforça essa idéia, ao afirmar que, a nova postura universalista, inaugurada em 1961, é mais facilmente percebida na medida em que se observa a determinação da diplomacia em ampliar o mercado externo

---

razão da diminuição dos investimentos estrangeiros, procurou diversificar as exportações e os mercados, e concomitantemente procurou refinar a dívida e obter novos créditos”.

<sup>94</sup> O mesmo Fonseca Jr. (1998, p. 363) recorda que essas ações eram sustentadas por um Estado forte, detentor de “um alto controle sobre os instrumentos de promoção econômica externa, tais como créditos à exportação de bens e serviços, grandes companhias estatais de trading, subsídios, etc”.

dos produtos primários e manufaturados brasileiros. A estratégia para tanto seria orientada por meio de uma redução tarifária no âmbito latino-americano e da intensificação das relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas<sup>95</sup>.

Por fim, interessante notar que, mesmo aparentando serem formulações distintas e desvinculadas, tende-se a acreditar que o conceito de universalismo pode ser compreendido com maior propriedade se analisado a luz da noção de “*pragmatismo*”, parte essencial da PEI. Dessa forma, encontra-se no Itamaraty a disposição e a orientação de trabalhar com um forte viés *pragmático*. Os interesses brasileiros deveriam ser galgados sem preconceitos ideológicos<sup>96</sup>. O objetivo maior das ações internacionais brasileiras seria então, a consecução da política de desenvolvimento nacional, pouco importando os critérios ideológicos; fator esse que permitia ao Brasil, relacionar-se com qualquer país, independente das possíveis diferenças políticas, culturais ou mesmo históricas.

### 1.4.3 Os conceitos da PEI e seus reflexos nas políticas implementadas

As duas questões que mais acirraram os nervos das relações Brasil / EUA ao longo da PEI, certamente foram a proximidade brasileira de Cuba e o restabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética. Na questão cubana<sup>97</sup>, além da não-digerida homenagem a Ernesto Guevara<sup>98</sup>, outra questão a ser destacada é a condenação de Jânio à possível atitude armada por parte dos Estados Unidos contra Cuba. “Quando

---

<sup>95</sup> Nesse sentido, Araújo (1996, p.260-262) entende que tal comportamento exemplifica a atuação da política externa brasileira como instrumento da política de desenvolvimento.

<sup>96</sup> “Atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente” (CERVO e BUENO, 2002, p.311). Em outro trabalho, os mesmos autores afirmam que esse deveria ser o “critério básico a orientar a atuação internacional brasileira, que não mais seria guiada por critérios ideológicos” (CERVO e BUENO, 1986, p.78-79).

<sup>97</sup> Com muita propriedade, Quintaneiro (1988) estabelece pontes analíticas e relaciona a política externa brasileira e a questão cubana no período de 1959 a 1964.

<sup>98</sup> O argentino Ernesto Guevara de la Serna, então Ministro da Economia e líder revolucionário cubano, em 19 de agosto de 1961, foi condecorado pelo presidente Jânio, com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, a maior comenda do governo brasileiro (GARCIA, 2000, p.138). O episódio gerou desconforto não só na relação com os EUA, mas também provocou muita polêmica no âmbito interno, quando muitos oficiais superiores anteriormente homenageados devolveram suas comendas em protesto (BANDEIRA, 1995, p. 140).



da invasão da Bahia dos Porcos, [Jânio] manifestou ‘profunda apreensão’ com o que sucedia em Cuba”, além de pedir que cessassem as hostilidades e a apuração completa dos fatos (CERVO e BUENO, 2002, p. 320-321).

Mais adiante, por meio de um comunicado oficial, o Itamaraty posicionou-se na defesa da autodeterminação cubana, condenando toda e qualquer intervenção estrangeira, direta ou indireta, que objetivasse impor aos cubanos uma forma determinada de governo<sup>99</sup> (ARAÚJO, 1996, 278). Analisando ainda os reflexos da questão cubana sobre a política externa brasileira, Quintaneiro (1988, p. 15) chega a afirmar que teria sido a partir da radicalização da política revolucionária de Cuba e do conseqüente redirecionamento das alianças internacionais do governo Castro “que o ritmo em que se vinha desenrolando o processo de mudança de orientação da nossa política exterior começou a ser acelerado”.

Os conceitos de autonomia, não-alinhamento e, principalmente, *universalismo* manifestam-se ainda por meio da forte movimentação diplomática em busca da edificação de novas relações com nações que até então despertavam interesse remoto na política exterior brasileira. Nesse contexto, destaca-se a aproximação brasileira da África, Ásia<sup>100</sup> e Europa Oriental, além da adoção de uma nova postura com relação às questões cubanas.

No que tange à aproximação brasileira da África, era evidente o interesse do Brasil no estabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com os países africanos. Para tanto, o Itamaraty chama para si a responsabilidade de “ser o elo de ligação entre a África e o Ocidente”. Afonso Arinos, então Ministro das Relações Exteriores do presidente Jânio, vislumbrava um papel de destaque ao Brasil no mundo afro-asiático,

---

<sup>99</sup> Com o intuito de desvendar os motivos centrais para tal posicionamento brasileiro frente à questão cubana, Bandeira (1995, p. 150-156) expõe que havia o temor por parte do Itamaraty que, a Guerra Fria a instalar-se dentro do continente diminuísse a margem relativa de autonomia internacional do Brasil. No mais, acreditava-se que, uma intervenção armada para derrubar o regime revolucionário cubano, mesmo ou sobretudo, com o apoio da OEA, constituiria um grave precedente a ameaçar a soberania nacional de vários povos latino-americanos.

<sup>100</sup> Japão, China, Coréia, Indonésia, Índia e Ceilão são apenas alguns dos países do extremo Oriente e do sudoeste asiático que despertavam interesses comerciais do Brasil de Jânio e Goulart. Tratando mais especificamente da China, em agosto de 1961, Jânio enviou seu vice, João Goulart como de chefe de uma missão diplomática comercial brasileira ao país. Todavia, além de buscar novos mercados, havia ainda razões de prestígio internacional (CERVO e BUENO, 2002, p.314).

em virtude de suas características étnicas, culturais e econômicas (CERVO e BUENO, 2002, p.315 e 319-321).

Nesse sentido, Jânio ordena que a política brasileira para a África seja revista, passando a apoiar de forma contundente os países africanos na luta anticolonial<sup>101</sup> (Araújo, 1996, p.265-7). No mais, ainda em sintonia com a orientação janista de universalizar as relações diplomáticas brasileiras, são criadas embaixadas em Daomé, Senegal, Nigéria, Camarões, Guiné, Serra Leoa do Marfim e Etiópia, bem como consulados no Congo-Léopoldville (Kinshasa), Rodésia e no Quênia (GARCIA, 2000, p.137) (ARAÚJO, 1996, p.267).

A aproximação brasileira da Europa Oriental também integra o conjunto de ações concretas decorrentes dos ideais que emergem com a PEI<sup>102</sup>. Dessa forma, ainda em 1961, o Brasil restabelece relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia (rompidas desde a Segunda Guerra Mundial) e estabelece relações com a Bulgária e a Albânia. Pouco adiante, já sob a tutela de João Goulart, como exposto anteriormente, o Brasil restabelece as relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas desde 1947 (GARCIA, 2000, p. 138), (ARAÚJO, 1996, p. 263).

No âmbito regional, as relações do Brasil com os países sul-americanos na era Quadros ainda foram influenciadas pelos parâmetros anteriores fixados desde a Operação Pan-Americana de JK. Nesse contexto, a integração econômica, apontada como caminho para o desenvolvimento das economias nacionais<sup>103</sup>, é sustentada com o fortalecimento da idéia da ALALC (ARAÚJO, 1996, p.268-270).

---

<sup>101</sup> Destaca-se o afastamento da delegação brasileira, na ONU, com relação às “posições de Portugal salazarista, que praticava política colonial na África negra” (CERVO e BUENO, 1986, p.78).

<sup>102</sup> Vale ressaltar que, a aproximação comercial com os países socialistas não surge apenas com Jânio, mas pode ser vista como um processo, na medida em que, ainda em 1958 “[...] Kubitschek inicia uma ofensiva diplomática para ampliar as relações comerciais com os países socialistas [...]” (ARAÚJO, 1996, p. 271).

<sup>103</sup> Tratando das relações Brasil / Argentina no período Jânio, Cervo e Bueno (2002, p.312) afirmam que “a retórica da solidariedade, da cooperação para o desenvolvimento, a ampliação do mercado pelas associações aduaneiras e o desejo de unir esforços para que ambos os países adquirissem maior participação nos assuntos internacionais aparecem nos discursos e comunicados conjuntos”.

*Em destaque: San Tiago Dantas e Araújo Castro, os principais formuladores da Política Externa Independente.*

Conforme exposto anteriormente, não há como tratar da Política Externa Independente sem tocar nos nomes de San Tiago Dantas e Araújo Castro, tidos como os grandes responsáveis pela sistematização e aprofundamento desse paradigma.

Com relação a San Tiago Dantas, sucessor imediato de Afonso Arinos (que deixa o Ministério das Relações Exteriores com a renúncia de Jânio) vale enfatizar que ele não apenas da continuidade à PEI, como se torna um de seus principais formuladores. No episódio que resultou na expulsão de Cuba da OEA<sup>104</sup>, a atuação do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, é destacada<sup>105</sup>. Mesmo sob forte pressão doméstica e do governo norte-americano, a postura do representante brasileiro é firme na defesa de uma solução conciliatória e fundamentada no princípio da não-intervenção<sup>106</sup>. Ainda tratando da questão cubana, Ricupero (1995, p. 338) classifica-a como o “primeiro questionamento sério da convergência ideológica com os EUA”, uma vez que seria a primeira vez que uma questão latino-americana deixava de ser subordinada no essencial à prioridade do relacionamento com Washington.

Ademais, coube também a San Tiago Dantas, a formulação mais elaborada da idéia da política externa do Estado figurar como “uma das faces da sua política geral em busca do desenvolvimento econômico e da reforma social”. Destaca-se ainda, sua postura de permanente defesa da independência brasileira com relação a blocos no âmbito da ONU e de uma maior aproximação da vizinha Argentina. Segundo San Tiago, “os dados econômicos apontavam no sentido da integração [...] a cooperação, todavia, deveria ser estendida para a área cultural e científica” (CERVO e BUENO, 2002, p. 328-331).

No que tange à Aliança para o Progresso, interessante notar que, a postura de San Tiago Dantas era “moderada e conciliadora entre os planos políticos interno e externo”. Nesse contexto, a ajuda externa era bem vinda desde que não influenciasse nas decisões e

---

<sup>104</sup> Tais acontecimentos ocorreram em janeiro de 1962, na VIII Reunião de Consulta dos ministros das Relações Exteriores Americanos, realizada em Punta del Este.

<sup>105</sup> A postura de San Tiago Dantas com relação à questão cubana é abordada de forma mais detalhada em Cervo e Bueno (2002, p. 335-343), Amado (1996, p. 289 – 290) e Quintaneiro (1988).

<sup>106</sup> Para um maior aprofundamento sobre a participação brasileira nesse episódio, consultar também Bandeira (1973, p. 420-422).

opções escolhidas para a promoção do desenvolvimento (CERVO e BUENO, 2002, p. 332). Há que se ressaltar ainda a participação destacada de Dantas nas formulações defendidas por Afonso Arinos<sup>107</sup> Conferência do Desarmamento em Genebra, em abril de 1962<sup>108</sup>.

O conceito de *universalismo* manifesta-se com clareza na visão diplomática de San Tiago Dantas (1962, p. 11).

A rápida ampliação do mercado externo de nossos produtos tornou-se um imperativo do desenvolvimento do país [...] A conquista de mercados [dever ser] a tônica de nossa política econômica exterior. Nossa política voltou-se para a América Latina, em primeiro lugar, e, em seguida, para os países socialistas, sem desprezo das possibilidades de incremento do comércio com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental.

Nessa breve passagem, além do conceito de universalismo, a idéia de autonomia e não alinhamento são evidentes, na medida em que, constata-se que as relações externas brasileiras seriam determinadas de acordo com os seus interesses próprios, pragmaticamente, respeitando e valorizando o conceito de autonomia. Paralelamente, ainda no trecho supra citado, mesmo dizendo não desprezar o incremento comercial com EUA e Europa Ocidental, Dantas coloca-as em último lugar numa lista em que abre apontando as prioridades comerciais, jogando uma pá de cal, mesmo que temporária, no sexagenário alinhamento.

San Tiago Dantas foi peça fundamental ainda na questão do restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS, concretizada ao longo de sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores. Para ele, “o reatamento decorria da universalização das relações internacionais do Brasil, necessária à ampliação do mercado para os seus produtos e, também, da intenção de contribuir para a coexistência e, com esta, para a causa da paz” (CERVO e BUENO, 2002, p. 343).

---

<sup>107</sup> Nessa ocasião, o então senador Afonso Arinos substituiu San Tiago Dantas na chefia da delegação em Genebra.

<sup>108</sup> Grosso modo, a postura brasileira era no sentido de substituir o binômio “desarmamento e inspeção” pelo trinômio “desarmamento, inspeção e reconversão econômica” (CERVO e BUENO, 2002, p. 347). No mais, por meio de artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, em 27/04/1962, Afonso Arinos condenou categoricamente a política atômica dos Estados Unidos e o Itamaraty, em nota oficial, “condenou as explosões nucleares na atmosfera programada pelo Departamento de defesa daquele país, como contrárias aos interesses da paz e da segurança internacional” (BANDEIRA, 1973, p. 425).

Nesse sentido, em discurso pronunciado na Câmara do Deputados em 23 de novembro de 1961, San Tiago Dantas reforça a necessidade de pautar nas ações diplomáticas brasileiras na independência e autonomia para, em seguida, fazer a defesa do restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS sob o argumento do *universalismo*

Podemos, sem temores, sem timidez exagerada, mas com cautela, com consciência e com a clara compreensão das conseqüências dos nossos atos, medir, em tôda a sua extensão, qual a conveniência da política brasileira, no que diz respeito às nossas relações com os demais povos (*Muito Bem*).

Foi nesse estado de espírito, Senhor Presidente, que o Govêrno se dispôs desde os primeiros dias, a abordar a questão da universalização das relações políticas e comerciais do nosso país, especialmente naqueles pontos em que êsse problema se apresentava mais crítico, qual seja o do restabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética (DANTAS, 1962, p.53).

### Araújo Castro

Em 23 de agosto de 1963, ao tomar posse no cargo de Ministro de Relações Exteriores, em breve discurso, João Augusto de Araújo Castro toca de modo direto os três conceitos centrais desse trabalho. Assim, ao afirmar que “O Brasil é, hoje, suficientemente maduro e consciente para que possa negociar e assumir compromissos com quem quer que seja”, o Ministro expressa sua crença na capacidade, autonomia e independência diplomática brasileira. A rejeição a qualquer tipo de alinhamento é constatada pela afirmação de que “o Brasil não pertence a blocos. O Brasil integra um sistema, mais precisamente, o sistema interamericano [...]”. Por fim, Araújo Castro faz questão de ressaltar sua pretensão de atender “à necessidade de expansão de nosso comércio exterior, diversificação de nossa pauta de exportação e defesa intransigente da posição de nossos produtos no mercado internacional” (NOVO MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1963, p.483-489).

Araújo Castro destaca-se ao longo da PEI, mas suas ações relevantes não se restringem a esse momento da história. Ele participou de inúmeros episódios importantes para a diplomacia brasileira como, por exemplo, na concepção e execução da Operação

Panamericana, todavia, sua atuação é destacada também ao longo da década de 1970, na época do Pragmatismo Responsável, em especial com sua tese do “congelamento do poder mundial”, que será abordada em momento oportuno, já que interessa à discussão maior a que se propõe esse trabalho.

Costuma-se destacar na literatura especializada o discurso dos 3 Ds, proferido por Araújo Castro, em 1963, na abertura da XVIII Assembléia Geral da ONU. Com uma formulação conceitual mais apropriada, o então ministro fala em defesa da descolonização, do desarmamento e do desenvolvimento econômico, não se esquecendo ainda da defesa constante da questão do universalismo, forte marco conceitual de sua gestão a frente do Ministério das Relações Exteriores (AMADO, 1996, p. 293) (GARCIA, 2000, p. 141), (FONSECA Jr. 1998, p. 317). No mesmo discurso, Araújo Castro ressalta a mudança da conjuntura global: “o mundo de 1963 não é o mundo pré-atômico [...] Nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardeais” (AMADO, 1982, p.26).

A análise da história mostra que em 1964, enfraquecido internamente e externamente, João Goulart acaba sofrendo um golpe de Estado<sup>109</sup>. Segundo Fonseca Jr. (1998, p.295), o Brasil da década de 1960 ainda não se apresentava suficientemente maduro “para a inovação que o projeto internacional iniciado por Jânio recomendava. Haveria um hiato entre a teoria e a prática, que só seria fechado anos depois”. Em consequência “há um corte abrupto e a volta a formas de alinhamento explícito com os EUA”, o qual só retoma as linhas da PEI com Geisel e seu Pragmatismo Responsável. “Em 1960 e 1975, os mundos eram diversos mas os argumentos afins”. Assim, executado o golpe, os militares assumem o poder e provocam uma curta reorientação conservadora nos rumos da política externa brasileira<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> A dimensão do enfraquecimento interno do governo Goulart é constatada pela postura oposicionista da imprensa brasileira ao seu mandato: “A Revolução de 1964 foi entusiasticamente festejada pela maior parte da mídia brasileira. Jornais importantes como *Jornal do Brasil*, *Correio da Manhã*, *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo* pugnavam abertamente pela deposição do governo Goulart”. No mais, importantes instituições como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e a hierarquia da Igreja Católica também aplaudiram a derrubada de Goulart. Com relação às articulações externas, o apoio norte-americano ao golpe era inequívoco; para eles, a política de Goulart “estava levando o seu país para as fileiras do comunismo cubano e por isso precisava ser deposto (SKIDMORE, 1988, p.63-66).

<sup>110</sup> Uma análise mais detalhada a respeito das questões decisivas para a queda de João Goulart e o início do governo militar pode ser encontrada em diversas obras, entre elas, cita-se: Bandeira (1973), Cerro e Bueno (2002), Cerro (1994) e Skidmore, (1988).

## **CAPÍTULO 2 - Um processo em andamento: rupturas, consolidações e reformulações no paradigma política externa brasileira (1964 – 1990)**

Com o fim do governo João Goulart constata-se uma forte ruptura das orientações da Política Externa Independente, inaugurada em 1961. Todavia, como mostra a história, esse corte não é definitivo, mas sim, representa uma suspensão das diretrizes da PEI que, ao fim da era Castelo Branco, renascem de forma gradual até serem reconfiguradas definitivamente no governo Geisel, a partir de 1974 (sob a roupagem do Pragmatismo Responsável)<sup>1</sup>. Esse modelo exerce influência substancial em toda a política externa brasileira até o fim dos anos 1980, quando constata-se uma nova reformulação acerca do padrão de comportamento diplomático brasileiro.

### **2.1 Castelo Branco e o breve resgate do “velho paradigma”**

Como golpe militar de 1964, os conceitos de não-alinhamento, autonomia, não-intervencionismo, universalismo e anticolonialismo, cristalizados com a PEI, dão espaço à revitalização do “velho paradigma” do alinhamento ideológico. “Em nenhum outro momento do passado houve intimidade igual entre Brasil e Estados Unidos”; é o retorno da ideologização à política externa brasileira (RICUPERO, 1996, p. 47). Lima e Moura (1982, p. 349) reforçam essa idéia, ao afirmar que a “*política de interdependência* do governo Castelo Branco [...] significou na prática um alinhamento quase-automático à política norte-americana”.

Castelo Branco e seu Ministro das Relações Exteriores Vasco Leitão da Cunha são responsáveis por uma considerável reorientação de grande parte dos princípios de atuação internacional consolidados nos governos Quadros e Goulart, entre eles “o nacionalismo, a base da industrialização brasileira, o ideário da Operação Pan-Americana e a autonomia do Brasil em face da divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina”.

---

<sup>1</sup>Lima e Moura (1982, p. 349) corroboram essa idéia afirmando que “alguns dos componentes” do Pragmatismo Responsável podem ser detectados já a partir de 1967.

No mais, além de combater o nacionalismo considerado exagerado (que fechava as portas ao capital estrangeiro) e a política neutralista, trabalha-se ainda contra a estatização e o anticolonialismo (que havia ocasionado a ruptura dos “laços afetivos e políticos” com Portugal) (CERVO e BUENO, 2002, p. 368-369).

O padrão de comportamento que a diplomacia brasileira passa a adotar no governo Castelo Branco estava absolutamente vinculado à *questão do bipolarismo* que, além de servir à criação e introdução do inimigo interno (a caça aos comunistas) parecia bastar por si mesmo como estratégia de atuação internacional. “A principal fonte de inspiração da política externa do governo Castelo Branco foi a crença de que a ‘Guerra Fria’ constituía o fenômeno basilar da história contemporânea” (MARTINS, 1975, p.58).

Em conjunto com a idéia de bipolarismo, foram adotadas ainda as concepções de interdependência, ocidentalismo, abertura econômica, segurança coletiva (conjugada com a aproximação aos Estados Unidos). Nesse contexto, a pretensão de atuar de maneira *alinhada* aos Estados Unidos certamente objetivava uma contrapartida, de ordem econômica, política e/ou militar. No mais, vale ressaltar ainda que, mesmo o caráter praticamente automático do alinhamento de Castelo aos EUA não eliminava por completo os conflitos e divergências entre as nações. As questões nucleares, por exemplo, segundo Viana Filho (1975, p.447) foram responsáveis por atritos consideráveis entre os governos.

Vasco Leitão da Cunha, em entrevista à *Revista Brasileira de Política Internacional*, (ENTREVISTA COM O CHANCELES VASCO LEITÃO DA CUNHA SOBRE POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA, 1964, p. 591-598), faz um resumo satisfatório das diretrizes diplomáticas do governo Castelo. Quando indagado para onde a política externa do “regime revolucionário” havia evoluído, responde: “Evolui para uma política realista de amizade prioritária com o Ocidente que melhor atenda aos profundos anseios de paz, desenvolvimento econômico e justiça nas relações internacionais” (grifo nosso). Mais adiante, frente a uma questão que tratava do tema do comércio com os países da Cortina de Ferro (“Pretendemos ampliá-lo?”) apregoa: “Sim. As necessidades de comércio do Brasil são imperiosas [...] Na área socialista temos algo para vender e para comprar, não que se possa constituir nem de longe a área mais importante para os nossos negócios”.



Por fim, incitado a listar as prioridades do Governo, o Ministro aponta:

Em primeiro lugar, a recolocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente. Isto significa defender a política tradicional de boa vizinhança na América, a segurança do Continente contra a agressão e a subversão vindas de fora ou de dentro dele; a consolidação dos laços de toda ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do norte; ampliação de nossas relações com a Europa Ocidental e com a Comunidade Ocidental das Nações (grifo nosso) (p.594-5).

Parecem cristalinas as alterações paradigmáticas que atingem a política exterior brasileira. Evidentemente, os conceitos de *autonomia*, *alinhamento* e *universalismo* são atingidos. Assim, se no período de 61/64 o alinhamento havia sido colocado de lado, com o golpe de 1964 há o claro retorno de uma concepção pela qual a postura brasileira no concerto internacional deveria estar pautada na “amizade especial” com os norte-americanos.

A independência ganha ares de “interdependência”, e os conceitos de autonomia e universalismo são abalados por visões ideológicas. Se antes o termo “prioritário” havia sido banido da descrição das relações internacionais do Brasil, é transparente a priorização do Ocidente e em especial dos EUA para o governo Castelo Branco.

Nesse contexto, o conceito de *universalismo* perde forças; preserva relativamente seu sentido em alguns discursos diplomáticos (como no supra citado), mas mesmo assim sente a reorientação paradigmática, atendendo a lógica pela qual as relações do Brasil com os países do mundo são válidas, porém, os contatos com o ocidente capitalista são a prioridade.

Ainda sobre o conceito de *universalismo*, conforme exposto no parágrafo anterior, na era Castelo Branco, tal conceito sofre relativo desgaste. Todavia, mesmo em meio a diretrizes de política externa atreladas a questões ideológicas e a preceitos do bipolarismo, observa-se a movimentação da diplomacia brasileira que, reconhecendo a necessidade da economia industrial brasileira ampliar seus mercados, imprime uma atuação em três frentes: nos órgãos multilaterais não-regionais (UNCTAD, GATT, Conferência do Desarmamento e ONU), na aproximação dos países socialistas e na realização de contatos com a África subsaariana. “Nem tudo era ideológico ou bipolar na

política externa de Castello Branco. A essa tendência ocidentalista opunham-se certas percepções realistas que **postulavam o universalismo da conduta externa**, tanto geográfico quanto político” (grifo nosso) (CERVO e BUENO, 2002, p. 377). *Nota-se assim, a força que o ideal de universalismo já havia adquirido dentro da política exterior brasileira, força essa que, décadas à frente, parece favorecer à compreensão de determinados comportamentos e posturas da diplomacia do Brasil.*

Esse redirecionamento conceitual da política externa de Castelo Branco, certamente encontra-se refletido nas políticas efetivamente implementadas. Nesse sentido o rompimento das relações com Cuba em maio de 1964 é emblemático. No mais, a postura ativa frente à crise da República Dominicana (abril/agosto 1965) também exemplifica a reorientação paradigmática do período, na medida em que se verifica que a diplomacia brasileira “buscou tornar coletiva a segurança continental, desincumbindo o governo norte-americano de responder por ela com exclusividade”. Assim, na X Reunião de Consulta da OEA o Brasil obteve a liderança das forças interamericanas de paz que intervieram naquele país, cooperando ainda com o envio de 1.100 homens (CERVO e BUENO, 2002, p.376).

Ainda com relação ao resgate do “velho paradigma”, a atuação do chanceler Juracy Magalhães à frente da embaixada brasileira em Washington revela muito desse realinhamento brasileiro aos preceitos norte-americanos. É dele a célebre frase: “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”, que expressa bem a postura diplomática nacional do período (JAGUARIBE, 1996, p. 30). Essa aceitação explícita da liderança norte-americana é vinculada de modo direto, e vista como “elemento integrante e inseparável da luta interna contra a subversão comunista” (RICUPERO, 1996, p. 47); (CERVO e BUENO, 2002, p. 369).

É dessa reaproximação que surgem ainda as bases intelectuais e financeiras do redirecionamento que Roberto Campos, homem de confiança de Castelo Branco, procurou impor à economia nacional. Mesmo não cabendo aqui uma análise detalhada das ações domésticas do período Castelo Branco, a atuação de Roberto Campos apresenta-se como peça chave para a compreensão da política econômica

implementada<sup>2</sup>, fortemente interligada aos padrões brasileiros de atuação no âmbito internacional.

Destarte, sob forte influência das formulações econômicas oriundas de Washington e com auxílio econômico direto por meio de empréstimos e financiamentos norte-americanos, traça-se um roteiro de reordenamento econômico do país, tendo como meta central uma abertura econômica de mercado, por meio do combate à inflação e otimização do funcionamento da máquina estatal<sup>3</sup> (JAGUARIBE, 1996, p. 30).

Em outras palavras, significava o abandono do modelo tradicional (nacional-desenvolvimentista), baseado na substituição de importações, em troca de um “novo modelo de desenvolvimento para o país pautado na liberalização da economia e na abertura de comércio exterior via exportações” (RICUPERO, 1996, p. 48).

No que diz respeito à política regional brasileira da era Castelo Branco, as relações com os vizinhos latino-americanos ficaram num segundo plano<sup>4</sup>. Os objetivos centrais seriam a eliminação dos atritos existentes entre o Brasil e a potência hegemônica do bloco ocidental (com o intuito de atrair capitais, tecnologias e abrir mercados) e “enquadrar as relações interamericanas em esquema funcional – a serviço da bipolaridade”. No entendimento do governo brasileiro, as relações com os EUA foram “recolocadas nos eixos” em 1964, solidificadas em 1965 para resultarem em bons frutos em 1966 (CERVO e BUENO, 2002, p.374-376).

A história mostra que, mesmo a forte proximidade do Brasil aos interesses norte-americanos não foi suficiente para a obtenção de contrapartidas à altura das esperadas<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Com muita propriedade, Skidmore (1988, p. 69-89), aprofunda os aspectos e medidas econômicas do governo Castelo Branco.

<sup>3</sup> Nesse sentido, Ricupero (1996, p. 47) expõe que foi realmente decisiva a colaboração dos Estados Unidos “na profunda reestruturação da administração e das políticas públicas brasileiras nessa fase. Não só os créditos para equilibrar o balanço de pagamentos vieram de Washington, mas a inspiração e o roteiro para o reordenamento do país devem muito a fontes americanas.”

<sup>4</sup> Interessante destacar que, a postura brasileira frente a questões como a intervenção da República Dominicana, gerou entre os países da América Latina a desconfiança com relação ao comportamento do Brasil, que estaria agindo como instrumento de ação dos EUA na região. Esse linha de análise fornece os elementos centrais para o surgimento das teorias do “sub-imperialismo” ou do “imperialismo por procuração” (RICUPERO, 1996, p. 49).

<sup>5</sup> Para Jaguaribe (1996, p.30) a postura diplomática ao longo do governo Castelo Branco colocou a perder boa parte das conquistas e avanços estratégicos conquistados pela Política Externa Independente, desperdiçando todo o apoio que havia construído na América Latina e no Terceiro Mundo “sem qualquer

De acordo com Cervo e Bueno (2002, p.377), no triênio 1964-1966 os investimentos diminuíram em relação aos anos anteriores, “ao passo que o endividamento externo ascendeu de 3,7 para 5,2 bilhões de dólares”.

Ademais, uma leitura mais detalhada do contexto internacional mostra o quão equivocado parece ter sido a estratégia diplomática de Castelo Branco, na medida em que balizava a ação brasileira no exterior, numa lógica bipolar oriunda de uma guerra fria declinante<sup>6</sup>. Ou seja, num mundo em que as tensões e conflitos Leste-Oeste perdiam forças, Castelo Branco parecia ignorar tal conjuntura, sustentando seu plano de ação em algo que se enfraquecia gradualmente (o bipolarismo).

No plano interno, Castelo não trabalhou na construção de uma “coalizão social decisiva”, mostrando-se incapaz articular de forma a fazer que seu mentor econômico o sucedesse e assegurasse a continuidade de seu plano (RICUPERO, 1996, p. 48). Por conseguinte, a eleição de Costa e Silva representa o retorno do modelo tradicional de desenvolvimento, baseado na substituição de importações e no mercado doméstico.

A renúncia ao modelo de desenvolvimento implementado por Roberto Campos, reflete também no abandono do alinhamento ideológico aos EUA e conseqüente *reativação gradual* do movimento suspenso em 1964. No mais, há que se considerar ainda que, realizados os ajustes necessários à balança de pagamentos e restaurado um mínimo de estabilidade econômica, os norte-americanos cortaram algumas fontes de financiamento.

Por outro lado, o chamado mercado dos eurodólares e a “reciclagem da liquidez oriunda do choque petrolífero liberam o governo da dependência quase exclusiva em relação a créditos públicos americanos ou multilaterais” (RICUPERO, 1996, p. 48). Tais circunstâncias margeiam o contexto que abre a possibilidade de ressurgimento das premissas da PEI.

---

benefício em contrapartida, porque a política externa brasileira se converteu numa gratuita defesa de princípios e não na satisfação dos legítimos interesses nacionais”.

<sup>6</sup> Apesar do conflito do Vietnã, o fato era que, desde a crise dos mísseis de Cuba e o término da Guerra da Argélia, o conflito Leste-Oeste enfraquecia gradualmente. A aproximação entre EUA e URSS ganhou impulso nos governos Kennedy, Johnson e Nixon e sob a era Brejnev. No campo militar, significantes avanços foram observados por meio de diálogos, desarmamento parcial e controle dos armamentos; na esfera política, predominou a vontade de cooperação e ajustamento por meio pacíficos; por fim, no campo econômico, o conflito perdia forças na medida em que o comércio entre os grandes líderes dos blocos potencializava-se (CERVO e BUENO, 2002, p. 370-1).

Com a saída de Castelo Branco, o abandono do conceito de alinhamento automático ocorre de forma gradual e, por isso, não evitará comportamentos ainda de fundo ideológico, como no caso das resoluções da ONU sobre o colonialismo português, quando o Brasil situa-se à “direita dos americanos” (RICUPERO, 1996, p. 49).

Contudo, como expõe Mello (2000, p. 35-36) já a partir do governo Costa e Silva (1967 – 1970), os Estados Unidos deixam de constituir o eixo exclusivo da atuação internacional do Brasil, “e várias orientações da Política Externa Independente foram progressivamente retomadas [...] antecipando sua fixação como novo paradigma no período do Pragmatismo Responsável do governo Geisel”.

## **2.2 A caminho do Pragmatismo Responsável (1967- 1973)**

A frustração da aliança com os Estados Unidos, retomada por Castelo Branco, fazia com que, lentamente, a opinião pública – sindicatos, burguesia, Força Armadas, partidos políticos, diplomatas e intelectuais - pressionasse por um novo meio de inserção internacional. O contexto já abordado também sugeria esse redirecionamento diplomático, que passa a ser sentido de maneira gradual com o fim da era Castelo Branco e consolida-se com o Pragmatismo Responsável de Geisel.

Todavia, antes de 1974, tanto Costa e Silva quanto Médici são responsáveis por imprimir uma marcha processual à política externa brasileira, promovendo a revisão do paradigma e dos conceitos norteadores da conduta diplomática: autonomia, alinhamento e universalismo.

Ainda que compreendendo que Costa e Silva e Médici contribuem para a continuidade de um mesmo processo, há que se ressaltar as diferenças de suas posturas diplomáticas, na medida em que, ao longo da gestão do primeiro prevaleceu a “Diplomacia da prosperidade”, pela qual a luta conjunta com os países subdesenvolvidos era vista como o meio mais eficaz de superar os obstáculos impostos pelos desenvolvidos.

Com Médici essa perspectiva é alterada, abrindo-se espaço para a idéia de que as relações bilaterais seriam o caminho mais apropriado para o mesmo fim - “diplomacia

do interesse nacional” (MARTINS, 1975). De forma sintética, Lima e Moura (1982, p. 349) expõem que, “a política exterior do governo Costa e Silva teria se caracterizado por um ‘terceiro mundismo’ difuso, enquanto no governo Médici as atitudes inovadoras pareciam vincular-se a um projeto de Brasil-Potência”.

Analisando de modo mais específico a passagem de Costa e Silva a frente do Brasil, percebe-se que, mesmo antes de assumir a presidência já emitia sinais de que não daria continuidade à política externa da era Castelo Branco<sup>7</sup>.

Em fevereiro de 1967, quando visitava Washington, ainda na condição de presidente indicado pelo Congresso, desentendeu-se com o subsecretário de Estado para a América Latina, Lincoln Gordon, que ironizou a pretensão brasileira de voltar sua política para a meta do desenvolvimento. Segundo Cervo e Bueno (2002, p. 381) *o episódio prenunciava uma nova fase de rivalidades e choques de interesses*.

Destarte, assim como Castelo Branco coloca de lado os preceitos da PEI ao assumir o país, Costa e Silva faz o mesmo com a política externa de seu antecessor, dando novo fôlego aos ideais diplomáticos do início da década<sup>8</sup>.

A nova Doutrina, classificada como “Diplomacia da Prosperidade”, eliminava quatro conceitos inadequados ao momento histórico: a) *a bipolaridade*, na medida em que o confronto Leste-Oeste mostrava-se cada vez menos vigoroso; b) *a segurança coletiva* já que não atendia a necessidade de superar a desigualdade<sup>9</sup>; c) *a interdependência militar, política e econômica*, frente à premissa de que a diplomacia do país deveria ser norteada pelos interesses nacionais e não por ideologias; d) *o ocidentalismo*, na medida em que ele se apresenta impregnado de preconceitos limitadores do universalismo (BUENO, 1994, p.91).

---

<sup>7</sup> Castelo Branco, aliás, procurou de todas as formas impedir a vitória de Costa e Silva. Sacramentada a derrota, Castelo Branco e seus aliados trataram de aprovar uma série de leis e até uma nova Constituição com o intuito de enquadrar, sem sucesso, o governo seguinte (SKIDMORE, 1988, p.137).

<sup>8</sup> Cervo (1994, p. 44) expõe que “a linguagem diplomática [pós 1967] espelha a evolução conceitual de forma inequívoca, convertendo em tradição a prática que Dantas introduzira”. Nesse contexto, a ação diplomática deveria posicionar-se a serviço do país; como instrumento estratégico para o desenvolvimento nacional, manteve-se intocável: “pacifismo, juridicismo, não-intervenção, solução negociada das controvérsias, autodeterminação dos povos” (p. 43).

<sup>9</sup> Corroborando essa nova diretriz de abandono do conceito de segurança coletiva em prol de uma nacionalização do tema, Costa e Silva sequer compareceu a reunião da OEA, convocada pela Venezuela em 1967 (CERVO e BUENO, 2002, p. 404).

Por conseqüência, o paradigma do alinhamento automático vê-se abalado, comprometido. Orientada em função do desenvolvimento nacional, a política externa brasileira passa a distanciar-se gradativamente de qualquer envolvimento na guerra fria e posturas automáticas.

A questão da segurança coletiva também perde espaço na agenda do Itamaraty, tanto no âmbito regional quanto no global (referente ao Conselho de Segurança da ONU). Nesse contexto, nota-se a “substituição dos conceitos de defesa coletiva e soberania limitada pelos conceitos de segurança nacional e soberania nacional”. Assim, a defesa da segurança e da soberania nacional ficava a cargo das forças armadas de cada país (MARTINS, 1975, p.70-71).

Apesar de já terem sido superficialmente abordados, vale insistir nos motivos que influenciaram a gradual reorientação da diplomacia brasileira ocorrida com o fim da era Castelo Branco. Em primeiro lugar, é importante estar atento ao fato de que, a ascensão de Costa e Silva não representa uma simples troca de governantes. Ao contrário, ela determina uma alteração no núcleo duro do poder militar<sup>10</sup>, provocando fortes modificações nos rumos do desenvolvimento do país, em especial na condução da economia, dando nova vida ao tradicional modelo de desenvolvimento nacional, alicerçado na substituição das importações.

O cenário internacional também surge como importante fator explicativo da mudança paradigmática da política externa brasileira pós 1967. Conforme constatado anteriormente, o enfraquecimento da Guerra Fria ocasionava uma diminuição do poder de atração ideológico dos norte-americanos. No mais, a falta de respostas às expectativas acerca dos ganhos com a aliança especial com os Estados Unidos também contribuía para o esfacelamento desse paradigma.

Em meio a todo esse contexto de reestruturação paradigmática, evidentemente, os conceitos de autonomia, alinhamento e universalismo não passam ilesos. Quanto ao alinhamento, se em Castelo Branco ele havia ressurgido com um viés mecanicista, a partir de Costa e Silva constata-se um processo de gradual marginalização desse

---

<sup>10</sup> “O novo Ministério não incluiu um remanescente sequer do governo anterior”. A falta de continuidade era evidente (SKIDMORE, 1988, p.138).

conceito. Em seu lugar, começam a germinar fragmentos de uma interpretação conceitual que percebia a autonomia e a soberania por meio da promoção do desenvolvimento (GONÇALVES e MIYAMOTO, 2003, p.12).

Por outro lado, essa mesma concepção de autonomia pode ser vista ainda sob a ótica da “autonomia pela distância”, oriunda da Política Externa Independente. Nesse sentido, a tese do “congelamento do poder mundial”, formulada e sustentada por Araújo Castro soa como o exemplo maior da força que esse conceito adquire no bojo da política externa pós-1967.

Segundo as análises de Araújo Castro (1982, p. 197-212), a tese do “*engessamento*” ou “*congelamento do poder mundial*”, previa a “firme e indisfarçada tendência” no sentido de petrificar o *status quo* da sociedade internacional, fato esse que seria extremamente adverso ao país, na medida em que impedia a construção de um espaço brasileiro e emperrava a abertura do sistema. A solução encontrada seria manter um distanciamento desses temas nocivos ao desenvolvimento do país, procurando paralelamente pleitear a reformulação das pautas e questões globais para que não estratificassem o poder internacional.

Desde que feitas às devidas ressalvas, pode-se refletir acerca da idéia do congelamento do poder mundial, propalado por Araújo Castro, em conjunto com o que Carr (2001, p. 71) discute em sua obra sobre a questão da *manutenção do status quo*. Segundo o autor, “o interesse comum pela paz mascara o fato de que algumas nações desejam manter o *status quo* e outras querem mudá-lo, sem para isso lutar”. Mais adiante, diz ainda que, quando se fala em “solidariedade internacional” ou “ordem internacional” sempre são slogans dos que se sentem suficientemente fortes para se impor sobre os outros. Daí a percepção de Araújo Castro, que se apresentava em desacordo com a ordem mundial. Ao mesmo tempo em que a rejeitava, galgava um melhor espaço de inserção internacional do Brasil, identificando as manobras dos países mais fortes da cena internacional como engessadoras da ordem internacional e, por isso, desinteressantes ao Brasil.

A negativa por parte do governo brasileiro em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear coaduna com esse raciocínio. Araújo Castro acusava a Comissão de



Desarmamento de Genebra de por meio do TNP, tentar desarmar países já desarmados e com poderes reduzidos no cenário internacional, além de consolidar a desigualdade tecnológica (CERVO E BUENO, 2002, p, 404). “O Brasil negou-se a aderir ao TNP, visto como instrumento de congelamento do poder atômico, já que agrupava os países entre os que dispunham da bomba e os que não dispunham da bomba e impedia estes últimos de desenvolver tecnologia nuclear” (BUENO, 1994, p .116).

Vale ressaltar que, a negativa brasileira em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), possivelmente revela mais do que a tese do congelamento do poder mundial. Considerando-se a ausência do conceito de alinhamento e a predominância da idéia de “autonomia pela distância”, tende-se a analisar este caso, como um considerável sinal da reorientação paradigmática da política externa aos preceitos inaugurados ao tempo da PEI.

Firmado em 1968 (com duração prevista de 25 anos) e com sua entrada em vigor em março de 1970, o TNP foi rechaçado pelo Brasil por considerá-lo “injusto e discriminatório”, na medida em que seu texto, além de não impedir o crescimento vertical dos arsenais nucleares das grandes potências, limitava a “disseminação horizontal da tecnologia atômica” (GARCIA, 2000, p.147).

Era evidente a associação por parte do governo brasileiro da política nuclear à questão do desenvolvimento nacional<sup>11</sup>. Segundo Bandeira (1994, p. 168) Costa e Silva depositava grande parcela de esperança no papel que a energia nuclear desempenharia na revolução científica e tecnológica do século XX, figurando como “uma das mais poderosas alavancas a serviço do progresso do Brasil”<sup>12</sup>. No mais, vale constatar ainda a imensa insatisfação que tal postura brasileira causou em Washington, que procurou pressionar o Brasil de todos os modos a assinar tal tratado<sup>13</sup>.

Ainda relacionado à tese do *congelamento do poder mundial* e revelando muito sobre a reorientação conceitual da diplomacia brasileira, vale destacar as lides na *questão*

---

<sup>11</sup> De acordo com Bueno (1994, p.92) a defasagem das tecnologias nucleares criava “novas formas de subordinação”.

<sup>12</sup> O que revela muito da concepção da autonomia/soberania pelo desenvolvimento.

<sup>13</sup> “Os Estados Unidos [...] nunca se conformaram com a atitude do Brasil, ao recusar-se a firmar o tratado, e intensificaram, sob todas as formas, as pressões para o forçar a ceder” (BANDEIRA, 1994, p. 168).

*ambiental*. Na década de 1970, o governo brasileiro praticamente ignorou todas as demandas de cunho ambiental dos países desenvolvidos, que apontavam para a necessidade das nações em desenvolvimento preservarem seu meio ambiente.

Apesar de mostrar-se consciente dos graves problemas que a industrialização trazia à natureza, a postura do Itamaraty, representado na figura de Araújo Castro, era no sentido de encarar o ambientalismo dos países ricos como expressão do “congelamento do poder mundial”. Com isso, “em nome do desenvolvimento econômico a qualquer custo, o Brasil mostrou-se refratário a qualquer imposição relativa ao meio ambiente”<sup>14</sup> (BUENO, 1994, p. 109).

No mais, pode-se notar a revisão dos conceitos de autonomia e alinhamento, associados à tese do congelamento do poder mundial em uma série de outras questões internacionais do período como, por exemplo, a chamada “population bomb” e a expansão do mar territorial nacional. A respeito da primeira, de acordo com Araújo Castro, o tratamento do problema da forte expansão demográfica do planeta também estava a serviço de um engessamento do poder mundial, na medida em que se dava sob bases “universais” e “uniformes”, desrespeitando as particularidades e a soberania de cada nação<sup>15</sup>.

Quanto à decisão de ampliar do mar territorial nacional para 200 milhas marítimas, grande parte da literatura especializada classifica esse episódio como o segundo maior entrevero envolvendo brasileiros e norte-americanos (ficando atrás apenas da não assinatura do TNP)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A tese do congelamento do poder mundial é discutida com muita propriedade por Castro (1982, p. 197-212). Explicando mais especificamente a questão do meio ambiente e do “selvagem feliz”, Araújo Castro afirma que: “É claro que os países em desenvolvimento não quererão incorrer nos mesmos erros em que incorreram os países altamente industrializados, mas é evidente que não poderíamos aceitar a ressurreição, em pleno século XX, da teoria do ‘selvagem feliz’, de Rousseau, que deu sabor colorido a todo o romantismo francês. ‘Não deixem acontecer com suas cidades o que aconteceu com Nova York’. Conservem suas belas praias’. São frases essas constantemente marteladas nos tímpanos dos representantes dos países em desenvolvimento. Ora, esses países em desenvolvimento partem da premissa de que qualquer programa adequado em para a preservação do meio humano deve ter em linha de contas os fatores básicos do desenvolvimento, já que o subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do environment”.

<sup>15</sup> Segundo Araújo Castro (1982, p. 201), “tenta-se converter o grave problema do subdesenvolvimento em um mero problema de estabilização, com o esquecimento do fato de que se fossemos estabilizar muitos países no nível econômico atual, procederíamos uma estabilização em nível extremamente baixo”

<sup>16</sup> Resumindo a série de atritos entre Brasil e EUA ocorridas no período em destaque, Cervo e Bueno (2002, p. 408) citam, além da questão da ampliação do mar territorial nacional, “a expulsão a tiros de

Declarada de modo unilateral (mediante decreto-lei) em março de 1970 por Médici, a dilatação do espaço marítimo brasileiro tem como pano de fundo a reafirmação da autonomia brasileira (GARCIA, 2000, p. 150). Segundo Araújo Castro (1982, p. 205),

Nos assuntos relativos ao Direito do Mar, prevalece à mesma tendência para o congelamento. As grandes potências marítimas se opõem tenazmente à fixação de limite para o mar territorial que exceda o número, perfeitamente arbitrário, de doze milhas. Ainda aqui se argumenta que a soberania nacional deve ceder terreno a normas de caráter supranacional, que disciplinem o assunto, à base do princípio de liberdade dos mares, em “benefício comum da humanidade”. É interessante, entretanto, observar que, já no que toca à utilização e exploração dos recursos dos fundos marinhos, as grandes potências se revelam mais refratárias a aceitar a tese do “patrimônio comum da humanidade”.

A medida brasileira repercutiu de forma considerável em Washington, e uma série de projetos protecionistas antibrasileiros foram propostos no Congresso norte-americano, chegando-se inclusive a se analisar a possibilidade de barganhar a revogação do decreto das 200 milhas pela participação os Estados Unidos no acordo internacional do café (CERVO e BUENO, 2002, p. 409).

Aprofundando essa questão, Bueno (1994, p. 108) expõe que o decreto-lei de Médici, alicerçado na recomendação de um grupo interministerial, objetivava resguardar os interesses econômicos e científicos<sup>17</sup>.

[a decisão brasileira] era formada basicamente no resguardo dos interesses pesqueiros e de outros de natureza econômica, além daqueles referentes aos recursos e à pesquisa científica na plataforma continental e fundos marinhos. Havia ainda razões de segurança territorial e motivações nacionalistas no decreto brasileiro, bem como o desejo governamental de melhorar seu índice de popularidade, pois a medida contava com apoio interno. Em termo de conjuntura diplomática convinha, também, uniformizar a largura do mar territorial brasileiro com aquela de países latino-americanos.

---

canhão de barcos norte-americanos dessas águas, as restrições às importações de manufaturados brasileiros (café solúvel, têxteis, calçados, bolsas), a incompatibilidade das políticas nucleares, de poluição, de defesa do meio ambiente, a renovação dos acordos internacionais do café e do açúcar”.

<sup>17</sup> O que pode-se entender como uma busca da autonomia pelo desenvolvimento.

Em meio à forte alteração que atinge o conceito de alinhamento, parece interessante analisar as relações Brasil / EUA no período. Evidentemente, a desconfiguração do alinhamento automático trás diversos momentos de discordâncias e atritos entre Brasília e Washington. Todavia, conforme expõe Martins (1975, p.86-89) as discrepâncias são mais constantes no período Costa e Silva; já em Médici, “as posições de confrontações se atenuaram sensivelmente”. Todavia, mais a frente o autor cita o “novo colorido” que o governo Médici dá aos conflitos com os norte-americanos que, além de continuarem nos temas do governo anterior (desarmamento, controle de natalidade, comercio internacional), surgem lides inspiradas em “novos temas, como o mar territorial, a preservação do meio-ambiente, a crise financeira e suas seqüelas tarifárias [...] Isto não quer dizer, contudo, que tenha desaparecido o entendimento comum sobre uma série de questões fundamentais”.

Dessa forma, em Médici, mesmo rejeitando qualquer tipo de alinhamento automático, a relação com os Estados Unidos passa a ser conduzida com base na “naturalidade, sem preocupação seja de concordar, para enfatizar sua lealdade a ideais comuns, seja de discordar, com o intuito de demonstrar independência ou maturidade”. Dentro de uma lógica processual de transformação paradigmática, talvez se possa imaginar que tais fatos apontariam para o amadurecimento quase completo que pouco depois se manifestaria pelo Pragmatismo Responsável. Com relação à aproximação do Brasil aos países do Sul, que parece ser uma prioridade no governo Costa e Silva, vale pontuar o comportamento da diplomacia brasileira na II UNCTAD (1968), quando o patamar terceiro-mundista e o eixo Norte-Sul são recolocados a frente da linha de ação da diplomacia nacional presente no evento. Entre outros pontos, estão presentes na pauta de reivindicações brasileiras “o acesso de manufaturados ao Primeiro Mundo e novos acordos sobre matéria-prima” (CERVO e BUENO, 2002, p. 401)

Quanto ao conceito de *universalismo*, constata-se um abandono de sua forma “abrandada” da era Castelo Branco e o ganho de novo fôlego a partir de 1967. Assim, em meio a um processo de transição paradigmática, procura-se agir com pragmatismo na busca de novas relações. Em consequência, buscando condições para incrementar o desenvolvimento nacional e pautando-se pelo realismo, a diplomacia brasileira procura dialogar com diversas regiões. Além dos Estados Unidos e Europa Ocidental, voltam-se as atenções ainda para a Europa Oriental, Ásia, África e América Latina.

Em 1968 é criada a Câmara de Comércio Afro-Brasileira.

O surgimento de uma entidade com o perfil da Câmara de Comércio Afro-Brasileira, nessa conjuntura, revestiu-se de singular relevância. Fazendo eco às propostas do governo de ampliar as relações com o Continente africano, a nova entidade ganhava as atenções e o importante apoio governamental em muitas das iniciativas por ela protagonizadas (SANTANA, 2003, p.527).

Apesar do interesse brasileiro em ampliar suas relações diplomáticas, há que se considerar algumas questões. Primeiramente, é importante ter claro as limitações ainda existentes quanto ao próprio ideal de universalismo.

Conforme expõe Martins (1975, p.92), na era Médici, mesmo sendo “multiplicados os esforços destinados a incrementar o intercâmbio comercial” com os países do mundo socialista, era vetado um “crescimento relativo acima de um determinado nível de segurança. Nessas condições, o relacionamento com os países socialistas constituiu certamente um dos setores menos inventivos do governo Médici”, ficando a cargo da política exterior de Geisel “as realizações de maior vulto nesse terreno”.

No mais, de acordo com Fonseca Jr. (1996, p. 302-8), o Brasil dos anos 60/70 encontrava-se inserido num sistema internacional claramente bipolar, sob o campo de influência de uma das potências hegemônicas (Estados Unidos). Esse fato era um elemento limitador das opções diplomáticas trazendo inclusive severas dificuldades para a concretização da própria estratégia universalista. Todavia, uma das saídas para a ampliação da autonomia residia justamente em ações universalistas que buscassem afastar o país do campo hegemônico. “A universalização significa multiplicação de contatos internacionais e, portanto, diminuição das possibilidades de pressão hegemônicas”. A distância entre a retórica e a prática da opção universalista é evidente, uma vez que, além das pressões contrárias e limitadoras vindas do ator hegemônico, há que se considerar ainda a “falta de meios reais de projeção de poder<sup>18</sup>”.

---

<sup>18</sup> O mesmo Fonseca Jr (1996, p. 305) explica seu raciocínio: “Uma coisa é, por exemplo, a vontade de ampliar o intercâmbio com os países em desenvolvimento, outra é dispor de meios concretos que permitem que tal aconteça.”

Uma compreensão satisfatória do caminho percorrido para o surgimento do Pragmatismo Responsável implica ainda em perceber as condições econômicas, sociais e políticas que possibilitaram tal formulação paradigmática.

Dessa forma, é vital estar atento para as mudanças consideráveis que ocorrem no país entre os anos 1960 e 1970. O Brasil passava pelo propalado “milagre econômico”<sup>19</sup>, que ocasionava um “salto de poder”. Além de um acelerado crescimento econômico, são relevantes as diferenças entre as situações políticas internas. De acordo com os dados compilados pela Divisão de Pesquisas do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores<sup>20</sup>, entre 1960 e 1975, a população brasileira saltou de 70 milhões para quase 110 milhões de habitantes.

No que tange o PIB per capita, observa-se uma forte elevação, de 320 para 1.000 dólares. A participação nacional no PIB global quase dobra, passando dos 1,5% para 2,5%. Na composição do PIB, decresce a participação do setor agrícola (de 18% para 10%) e cresce de 32% para 40% a parcela do setor industrial, com os serviços chegando à casa dos 50%.

Em meio a esse emaranhado de dados, o mais revelador é o brutal aumento da participação brasileira no comércio mundial: se em 1960 a soma das exportações e importações resultavam em 2,6 bilhões de dólares, os números apenas quinze anos depois alcançam 21 bilhões de dólares (quase dez vezes mais). Por fim, há que se constatar que, em 1975, os EUA ainda representam ¼ do comércio total, no entanto, os parceiros já são consideravelmente diversificados.

Com relação aos fatores políticos, são inegáveis ainda as diferenças entre o início dos anos 1960 e os anos 1970. Dessa forma, se no período da Política Externa Independente as tensões da guerra fria eram crescentes (com a crise dos mísseis soviéticos e Cuba – 1962 - e a explosão da bomba nuclear chinesa - 1964), em 1974 era inevitável uma atenuação do confronto (MAIOR, 1996, p .343).

---

<sup>19</sup> Ao longo dos anos Médici, o PIB brasileiro nunca foi inferior a 10% (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p.15).

<sup>20</sup> Dados extraídos da obra de Fonseca Jr (1996, p. 308).

A década de 1970 também assiste a um considerável crescimento dos cursos de pós-graduação e a criação do primeiro curso de Relações Internacionais do Brasil, que possibilita uma ampliação e maior qualificação das análises sobre as relações internacionais, que por vezes eram aproveitadas pelo Itamaraty. Esse fato possivelmente pode ter contribuído de alguma maneira para uma melhor formulação conceitual da política externa do período.

Em resumo, o que se nota é que o contexto em que Geisel ascende ao poder parecia oferecer maior respaldo, condições efetivas à (re)formulação e adoção de uma política externa de caráter mais autonomista, universalista e livre de alinhamentos. Além de contar com forte apoio da opinião pública (coisa que Jânio jamais obteve na condução de sua política externa), o contexto internacional e as condições econômicas também davam margem a uma nova postura diplomática.

Em 1974, percebe-se um Brasil imerso em um “milagre econômico”, que denotava contornos permissivos de uma postura mais autônoma. Comparando os anos 70 com a era Jânio/Goulart, tem-se a impressão de que no período de 1961 a 1974 ocorre uma espécie de maturação dos conceitos e das condições (internas e externas) que possibilitam uma postura diplomática diferenciada.

Em outras palavras, pareciam consolidadas as condições conceituais e conjunturais para o ressurgimento dos padrões oriundos na PEI, reformulados e reajustados sob a roupagem do Pragmatismo Responsável da era Geisel. “O Brasil de 1974 era substancialmente diferente do de 1964 tanto nos aspectos objetivos da sua economia quanto na atitude dos seus governantes e na maneira como a nação brasileira parecia encarar as potencialidades do país no plano internacional” (MAIOR, 1996, p. 342)

### **2.3 Geisel e o Pragmatismo Responsável**

Acompanhando a trajetória da política externa brasileira, Ricupero (1996, p. 50) expõe que, “antecipada por Jânio Quadros e pela Política Externa Independente e interrompida pela ruptura de 1964, a revisão do velho paradigma será retomada e levada à sua lógica

conclusão por Geisel e Azeredo da Silveira e consolidada por Figueiredo e Saraiva Guerreiro (1974 – 1985)”.

Spektor (2004, p.196) aprofunda a interpretação processual do desenvolvimento paradigmático da política externa brasileira, destacando por fim o caráter autonomista e universalista assumido por Geisel.

Hoje, sabe-se que muito do pensamento estratégico associado à política externa do governo Geisel precedeu a posse do novo governo em março de 1974 – alguns de seus antecedentes apareceram nos anos da Política Externa Independente (1961 – 1964) e nos governos dos generais Costa e Silva (1967 – 1969) e Médici (1969 – 1974). Há linhas oriundas do Estado Novo (1937 -1945) e da gestão de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961). Em perspectiva de longa duração, os anos Geisel situam-se confortavelmente na tendência geral a maior e mais veloz asserção da **autonomia** nacional face aos estritos limites impostos pelo sistema internacional da Guerra Fria. Visto dessa maneira, o pragmatismo coincide com o auge do modelo brasileiro de **diversificação de parcerias** (grifos nossos).

O Pragmatismo Responsável não resultava de uma alteração da percepção dos interesses nacionais, mas apenas e tão somente de uma mudança de tática de defender estes mesmos interesses, em meio a uma conjuntura internacional mutante. Nesse sentido, destaca-se a declaração do Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira (1974 apud MAIOR, 1996, p.341-342): “Nestas condições, não pode haver alinhamentos automáticos, porque o objeto da ação diplomática não são países, mas situações” O próprio presidente Geisel corrobora essa afirmação: “[...] nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos” (D’ARAÚJO e CASTRO, 1997, p. 336).

De acordo com Maior (1996, p.340-342), a diplomacia brasileira parecia consciente de uma necessidade e uma conseqüência que o Pragmatismo Responsável impunha. Em primeiro lugar, a necessidade de uma aproximação política dos demais países em desenvolvimento – surgida no início da década de 1960, mas desgastada pós 1964. Por outro lado, a conseqüência seria a “aceitação de um certo grau de fricção com as grandes potências econômicas, principais beneficiárias da ordem internacional que se desejava modificar”.



Lima e Moura (1982, p.351-352), enriquecem a análise, pontuando que o Pragmatismo Responsável só teria se viabilizado por duas questões básicas: no plano externo, a ascensão japonesa e alemã, que contrastava com a diminuição de poder dos EUA, provocava a “diversificação do núcleo capitalista” e abria caminho às alternativas econômicas e políticas buscadas pelo Itamaraty. No plano doméstico, ocorreu o “aumento da capacidade político-econômico do Estado brasileiro”.

No mesmo sentido, Ricupero (1996, p. 52), ao tratar do conceito e da ação universalista do período, afirma que:

Esse desejo encontra terreno propício num sistema internacional onde a derrota americana no Vietnã, os acordos de desarmamento da détente Nixon-Kissinger, a reintegração da China, a Ostpolitik de Willy Brandt e o fortalecimento econômico da Europa (Alemanha) e do Japão criam oportunidades para um jogo mais aberto aos que na época se denominam ‘potências emergentes’. É significativo, nesse sentido, como o governo brasileiro explora a opção alemã, de novo disponível após o crepúsculo de décadas, para tentar viabilizar autonomia na área sensível da tecnologia nuclear.

Segundo Fonseca Jr. (1996, p. 317), no discurso do Pragmatismo Responsável, era inegável a continuidade da política externa anterior. Todavia, como a mesma havia conduzido a “alinhamentos e posições desconfortáveis em questões regionais, que acarretaram um preço político (ex: isolamento relativo em questões internacionais)”, dar mostras de uma descontinuidade parecia algo necessário e salutar. “Como a mudança não poderia ser explicada somente por razões ‘pragmáticas’, o adjetivo ‘responsável’ foi acrescentado como uma espécie de qualificação ética”<sup>21</sup>.

Abordando a mesma questão, Cervo e Bueno (2002, p. 386) afirmam que a utilização do termo “responsável” decorre da preocupação de que o pragmatismo fosse qualificado de oportunista. Quanto ao termo “pragmático”, Mello (2000, p. 43) afirma que ele pretendia demonstrar uma ação internacional livre de quaisquer compromissos e pendências ideológicas que freassem a consecução dos interesses nacionais.

---

<sup>21</sup> Maior (1996, p.341) justifica a utilização do termo “responsável” comparando sua utilização à forma como deveria ocorrer a abertura democrática: “lenta, gradual e segura”.

Parecem claros os contornos permissivos de uma releitura dos conceitos de *alinhamento*, *autonomia* e *universalismo* na política externa brasileira. As bases em que se consolidava o novo paradigma de ação do Itamaraty impunham à negação de qualquer tipo de alinhamento automático ou relação especial com os Estados Unidos.

Fonseca Jr. (1998) classifica essa postura como “autonomia pela distância”; já Ricupero (1996, p.52-53), prefere cunhar o termo “autonomia no multipolarismo”. Por consequência, frente a uma maior autonomia, que reforçava a rejeição de um elo especial com os norte-americanos, o universalismo ganha forças como pretende-se demonstrar mais adiante.

### **2.3.1 Alinhamento x autonomia**

Conforme discutido anteriormente, ao longo da era Geisel observa-se um aprofundamento da percepção que negava a conveniência de um alinhamento aos norte-americanos e paralelamente fomentava o conceito de autonomia no leito diplomático nacional. Os motivos e questões que tendem a explicar esse cenário são diversos. Evidentemente, num primeiro momento, o que mais chama a atenção é o desgaste e a crise que permeou a relação Brasil / Estados Unidos ao longo do período.

O fosso que se abria entre a política externa pragmática e responsável brasileira e os postulados essenciais da política internacional norte-americana tendia a ampliar-se na mesma proporção em que se diversificavam os interesses econômicos e aumentava a margem de independência política do Brasil no sistema internacional (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p.23).

Em palestra proferida aos estagiários da Escola Superior de Guerra, em Washington (junho de 1975), Araújo Castro (1982a, p.316-317) abre seu discurso afirmando o quão ótima é a relação do Brasil com os EUA, para em seguida situar essa “boa relação” em parâmetros pragmáticos, apontando a completa marginalização do conceito de *alinhamento* em detrimento à supervalorização do ideal de *autonomia*.

Não poderiam ser mais estreitas nem mais cordiais as relações que hoje prevalecem entre o Brasil e os Estados Unidos da

América. Como tenho procurado dizer, atingimos mesmo em nosso relacionamento um ponto quase ideal de naturalidade, quando já não temos nem a preocupação de concordar, para demonstrar fidelidade a uma amizade tradicional, nem preocupação em discordar, para demonstrar independência de atitudes e de julgamento. O Brasil toma hoje a sua amizade com os Estados Unidos e sua absoluta independência de julgamento como fenômenos políticos perfeitamente naturais, que não estão a necessitar de provas ou de confirmação em casos específicos. E, como tem sido expresso pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antonio Azeredo da Silveira, não aceita a idéia de “alinhamentos automáticos”.

Mais adiante, Araújo Castro (1982a, p.316-317) pontua os diversos temas litigiosos envolvendo Brasil e Estados Unidos nos foros internacionais, tais como o Direito do Mar, Proteção ao Meio Ambiente, problemas de população, comércio internacional, Política Nuclear, revisão da Carta das Nações Unidas, entre outros. A tese do congelamento do poder mundial é apontada como pano de fundo e fator elucidativo dessas lides. Por fim, o célebre diplomata reconhece as dificuldades presentes nas relações Brasil – Estados Unidos: “Existem problemas sérios em nosso relacionamento, mas todos esses problemas são solúveis [...]”.

Evidentemente, os EUA não foram os únicos a travar embates com a diplomacia brasileira, todavia, os diversos choques e divergências merecem destaque. Nos dois primeiros anos de governo Geisel, assistiu-se a um agravamento das já debilitadas relações comerciais e políticas com os Estados Unidos. O ponto mais crítico das tensões Brasil/EUA ocorreu no plano político. Tanto no governo Nixon quanto na era Carter, pouquíssima importância foi dada a América Latina, sendo priorizadas as questões européias e asiáticas. Nesse contexto, “o reconhecimento e apoio do Brasil ao governo marxista de Luanda e o acordo e cooperação nuclear com a RFA [...] foram dois principais pontos de fricção durante esse período” (MAIOR, 1996, p. 353-356).

Analisando mais de perto a questão nuclear supra mencionada, constata-se que, em 1974, o governo norte-americano ignorou o acordo de fornecimento de urânio, firmado dois anos antes, e decidiu suspender de maneira abrupta o abastecimento da usina de Angra dos Reis<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Importante lembrar que, em 1974, os reflexos da 1ª crise do petróleo eram sentidos em todo o planeta.

O resultado era o agravamento da dependência energética brasileira, que obrigou Geisel a rever a política nuclear nacional, e assim, apesar de fortes pressões norte-americanas<sup>23</sup>, firmou um acordo nuclear com a Alemanha em 27 de junho de 1975. Em 1976 as duras críticas de Carter com relação ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil provocou uma nova celeuma entre Brasil e EUA<sup>24</sup>. Por fim, vale lembrar que, mesmo convidado em 1975, Geisel nunca se dispôs a visitar os Estados Unidos.

Nota-se que, o princípio da não-intervenção e a tese do congelamento do poder mundial continuavam a orientar a ação diplomática brasileira em grande parte de suas estratégias. No caso específico do Acordo nuclear, a postura adotada demonstrava a insatisfação brasileira com relação ao que interpretava ser uma ação no sentido de congelar o poder mundial. Refletia a busca da “*autonomia pela distância*”, na medida em que negava enquadrar-se na pauta e nas condutas desejadas por EUA e URSS, como já havia feito, por exemplo, ao recusar-se a assinar o Tratado de Não Proliferação de armas nucleares na década anterior.

Se no campo político as relações Brasil / Estados Unidos não eram as melhores, no âmbito econômico a situação era semelhante. Na medida em que o Brasil avança em seu processo de industrialização, os produtos brasileiros, que antes guardavam caráter de complementaridade aos produtos não só norte-americanos, mas de outros países também, passam a figurar como concorrentes ao penetrarem no mercado dos EUA. Paralelamente, tal processo, ao invés de afastar aproximou o Brasil do Japão e da Europa Ocidental, *contribuindo para o universalismo* (como pretende-se demonstrar no próximo tópico) (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p.25).

No mais, o déficit comercial brasileiro que já era elevado (1,8 bilhões de dólares), com a nova lei de comércio norte-americana<sup>25</sup>, saltou para 3,7 bilhões no biênio 1974 -75,

---

<sup>23</sup> Tanto Nixon quanto Carter empenharam-se em impedir o acordo entre Brasil e Alemanha. “Washington procurava manter as tecnologias do enriquecimento e do reprocessamento do urânio como monopólio dos países que já as possuíam, alegadamente porque os dois processos dariam a quem os dominasse a possibilidade de produzir armas nucleares” (MAIOR, 1996, p. 352). Bueno (1994, p. 171) também tece considerações no mesmo sentido.

<sup>24</sup> Para maior aprofundamento sobre essa questão, vide Bueno (1994, p. 171-172).

<sup>25</sup> Entre as determinações da nova lei de comércio norte-americana, destaca-se as severas “restrições às importações dos países em desenvolvimento e o congelamento das estruturas internacionais do poder econômico” (CERVO e BUENO, 2002, p. 410).

colocando em risco a balança comercial brasileira, já debilitada pelos efeitos da crise do petróleo (CERVO e BUENO, 2002, p. 402-411).

O discurso liberal norte-americano – que acabava por defender instituições como o GATT e o FMI - contrastava com as medidas de salvaguardas de interesses setoriais internos. O Brasil por sua vez, ainda dentro da tese do congelamento do poder mundial, percebia a ordem econômica internacional, consagrada em instituições como as supra citadas, como desfavorável aos países em desenvolvimento.

Analisando de modo comparativo a Política Externa Independente de Quadros e Goulart e o Pragmatismo Responsável de Geisel, Fonseca Jr (1996, p. 329-30) afirma que, com relação à formulação doutrinária, ambas pautaram a busca da autonomia “pelo contraste com o que preconizam os hegemônicos”. Dito em outras palavras, a diplomacia brasileira distanciava-se dos embates de cunho ideológico da esfera Leste-Oeste e pleiteava propostas reformistas da ordem mundial.

Em resumo, constata-se a manutenção da teoria do *congelamento do poder mundial* como um dos pilares centrais da postura brasileira nas questões internacionais. Paralelamente, mantém-se o entendimento de que qualquer tipo de *alinhamento* deveria ser descartado, restando dois caminhos complementares: a busca da *autonomia pela distância*, constatada por Fonseca Jr. (1998) e, o incremento do *universalismo* na postura diplomática nacional<sup>26</sup>.

Em outras palavras, percebe-se na era Geisel uma forte complementaridade entre os três conceitos centrais utilizados para a elaboração da presente análise. A discussão específica a respeito do conceito de universalismo pode qualificar melhor essa interpretação.

---

<sup>26</sup> A esse respeito, para maior aprofundamento vide Lessa (1995).

### 2.3.2 Universalismo em Geisel

De acordo com Lessa (1995, p. 24-25) ao perceber as severas dificuldades que margeavam as relações Brasil / EUA, Geisel potencializa a importância do conceito de *universalismo* na diplomacia brasileira, atrelando-o à consecução dos objetivos nacionais. “Assim, a diversificação de contatos, que num plano político foi a expressão de um desejo maior de **autonomia** em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, num plano econômico, como um elemento fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento” (grifo nosso).

O cenário econômico, já discutido anteriormente, também fornece elementos explicativos da postura universalista definitivamente assumida pela diplomacia brasileira. Assim, ao longo da década de 1970, com um desenvolvimento econômico associado ao aumento das fontes dos fluxos comerciais e financeiros, cabia à política externa de Geisel contrabalancear com exportações, os crescentes déficits na balança de pagamentos e “superar, pela abertura de novos mercados, a retração de clientes tradicionais no mundo dos industrializados – então empenhados em superar a crise do fornecimento do petróleo”. Por conseguinte, de 1974 a 1979, consolidou-se o “processo de desvinculação do Brasil com relação ao mercado norte-americano”, iniciado nos anos 1960. Ainda assim, as exportações dos Estados Unidos mantiveram o relativo dinamismo no período, acentuando os seguidos déficits da balança comercial brasileira. Nesse cenário, apesar de manter-se respeitável, o mercado norte-americano “tem sua importância relativizada pelo crescimento dos fluxos de comércio com outros parceiros” (LESSA, 1995, p.25).

Isso posto, tende-se a constatar um profundo entrelaçamento dos três conceitos considerados chaves no presente trabalho, na medida em que, a partir de uma postura que rejeitava o *alinhamento* aos Estados Unidos, a *autonomia* ganha espaço. Paralelamente, esse afastamento dos norte-americanos associado a uma postura pragmática e autônoma exige que o Brasil diversifique suas relações ao máximo, considerando-se o vultoso déficit da balança de pagamentos, a retração parceiros habituais (crise petróleo) e a necessidade pujante de buscar os instrumentos de consecução do plano de desenvolvimento nacional. Ou seja, as próprias diferenças e

dificuldades nas relações com os Estados Unidos é que parecem abrir espaços para um *universalismo* mais qualificado e pautado por um viés *autonomista*.

A abordagem de Lessa (1995, p.30), a respeito do Acordo nuclear Brasil / RFA exemplifica essa interpretação:

[...] a tentativa da aquisição da energia nuclear pelo Brasil, ao arrepio das disposições dos EUA, converteu-se cedo no pomo da discórdia do relacionamento entre os dois países e passou a se projetar para o plano interno brasileiro como a ponta de lança política de diversificação de parcerias e de busca de maiores margens de autonomia.

No mesmo sentido, Fonseca Jr (1996, p. 329-330) aponta o *universalismo* como outra dimensão da *autonomia*. De acordo com o autor, com claros contornos datados de 1961, a partir do Pragmatismo Responsável o *universalismo* entra definitivamente para o paradigma da ação internacional brasileira.

A postura universalista da diplomacia brasileira é sentida em diversas políticas efetivamente implementadas como, por exemplo, na forte aproximação aos países africanos. Evidentemente tal movimento não é originário do período em questão. Ainda no contexto da Política Externa Independente as relações com o continente africano foram muito valorizadas<sup>27</sup>.

Todavia, o mérito do Pragmatismo Responsável foi liberar a política brasileira naquela região das inibições ideológicas. Nesse sentido, o estreitamento das relações com os países da região deveria transcender o plano retórico e das simbologias vazias (apesar de, por vezes, mostrarem-se importantes). Por conseguinte, constata-se um esforço concreto por parte do governo brasileiro na abertura de Embaixadas e agências bancárias, além de procurar incrementar as relações comerciais e a cooperação técnica<sup>28</sup> (MAIOR, 1996, p. 338-345).

---

<sup>27</sup> Apesar de ter sido alvo de análise anterior, vale recordar que, o apoio pós-1964 à política colonial portuguesa certamente dificultava essa nova fase de relações almejadas pela diplomacia brasileira (CERVO, 1994, p. 47).

<sup>28</sup> “Nesse sentido, a nova desenvoltura política do governo brasileiro complementava as possibilidades criadas pelo desenvolvimento econômico do país, que podia oferecer aos africanos oportunidades de complementação econômica certamente inexistente na época da ‘política externa independente’” (MAIOR, 1996, p.345)

No mais, ainda tendo como pano de fundo a orientação universalista, buscou-se parcerias tecnológicas junto à Europa e ao Japão. Nas relações com o terceiro mundo, constata-se uma nova importância sendo conferida às relações Sul-Sul; dessa forma, além da já citada aproximação à África, Oriente Médio e Ásia também ganham força na pauta diplomática brasileira.

### **2.3.3 América Latina: um caso a parte**

Tende-se a conceder considerável importância à *análise* da relação Brasil / América Latina a partir do governo Geisel. Isso porque, além de inovar no tratamento conferido a Argentina, o Brasil adota uma postura que possivelmente auxilia na compreensão do processo de integração germinado a partir de Figueiredo e que vai ser dinamizado com Sarney.

Também nesse caso específico, acredita-se que a conjugação dos conceitos de autonomia, universalismo e não-alinhamento, somados à conjuntura do momento, parece contribuir para a interpretação do comportamento diplomático brasileiro.

Refletindo acerca da postura brasileira frente à América Latina no governo Geisel, Lima e Moura (1982, p.359-360) defendem que, embora no âmbito global o Brasil agisse de modo pragmático e independente, no âmbito regional “as posições de Brasília eram guiadas por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamarati e as definições de segurança do estabelecimento militar”. O resultado era um descompasso entre o pragmatismo no plano global e uma orientação com traços ideológicos para a América Latina.

De acordo com Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 25-26), a “carga histórica” que incidia sobre a relação Brasil / América Latina era um fator complicador. “Sobretudo porque a imagem projetada no decurso dos governos militares era de um Brasil movido por apetites hegemônicos”.

No caso específico da Argentina, é praticamente unânime na literatura especializada o acirramento das divergências Buenos Aires / Brasília no período de 1974-1978, tendo



na grande maioria das vezes, como pano de fundo, questões relacionadas à região do Prata, em especial o projeto de Itaipu (o verdadeiro ponto nevrálgico).

Analisando esse complexo cenário, Spektor (2002, p.134) entende que, durante a era Geisel abandona-se definitivamente e de modo sistemático o paradigma da “cordialidade oficial” que, ao longo do século XX, teria norteado a diplomacia brasileira no trato com os argentinos, na busca de evitar a todo custo uma rota de coalizão com os vizinhos.

Conclui-se que o governo Geisel desenvolveu uma política intolerante ao perfil denunciata da diplomacia argentina, respondendo frontalmente a suas acusações; não buscou faixas de coincidência para diluir o clima de contencioso em torno à questão dos rios internacionais e, embora o comércio bilateral desse um significativo salto durante o período, sujeitou todas as áreas da relação bilateral à dinâmica da negociação do regime fluvial da Bacia do Prata; excluiu a Argentina das iniciativas multilaterais de Brasília, isolando Buenos Aires por meio de um renovado sistema de projetos regionais; e, finalmente, não utilizou o canal privilegiado de comunicação com a Washington de Henry Kissinger para reduzir os atritos entre a Argentina e os Estados Unidos, nem buscou-se associar à Junta da Casa Rosada para dialogar com Jimmy Carter.

Refletindo acerca da *postura universalista* brasileira e o trato mais específico com a Argentina, Azeredo da Silveira (apud MELLO, 2000, p. 45) afirma que:

**À medida que o Brasil mergulha no Cone Sul, perde em universalização, que deve ser a chave de nossa política externa.** Além disso, precisaríamos nos lembrar de que, a despeito de nossos complexos em relação ao Sul “branco”, os nossos vizinhos estão em todos os quadrantes e falam línguas diferentes do espanhol. Um excesso de preocupação nossa em relação aos brancos do Sul custa-nos caro na América Latina e no resto do mundo. Assim, é impróprio para o Brasil ter uma aliança com a Argentina (grifo nosso).

*Tal passagem guarda severa importância para a posterior análise, na qual pretende-se discutir a dificuldade de aprofundamento do Mercosul, com base na força do universalismo no balizamento da estratégia internacional brasileira.* Por isso, vale sublinhar as palavras de Azeredo da Silveira, mantê-las vivas na memória para que sejam facilmente utilizadas mais adiante.

Em suma, parece possível interpretar o não-alinhamento aos Estados Unidos como fator de incremento da autonomia brasileira, sendo o inverso algo a se considerar, na medida em que, quanto mais autônomo, mais livre de vínculos austeros o país se apresentava.

Paralelamente, alicerçado em bases pragmáticas e preocupado com a consecução de seu plano de desenvolvimento, Geisel imprime uma postura universalista ao Itamaraty. Todavia, tal interpretação precisa ser vista mais de perto quando se analisa as relações Brasil / América Latina. Isso porque, como expõem Lima e Moura (1982, p.359-360), nas suas relações com seu entorno geográfico, em certas questões sensíveis o Brasil ainda conservava uma orientação ideológica.

Com a ascensão de João Batista Figueiredo nota-se uma revisão desse cenário, com uma maior aproximação de seus vizinhos. Spektor (2002, p.131) confere destaque especial às relações com Buenos Aires, que teriam passado a ocupar “um lugar primordial, senão o mais relevante, na política externa brasileira”. Vigevani (2005a), por sua vez, apesar de reconhecer que a relação com a Argentina conserva “certo destaque”, entende que ela “não distingue-se claramente das com os outros países”.

#### **2.4 Figueiredo e o germe da integração**

Grosso modo, pode-se afirmar que a política externa de João Batista Figueiredo dá continuidade e até mesmo aprofunda as premissas básicas do Pragmatismo Responsável (MELLO, 2000, p.47-48); (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993); (BUENO, 1994, p.173). *O não-alinhamento e a “autonomia pela distância” permaneceram alicerçando a postura diplomática brasileira. O universalismo ganha ainda mais forças, com o abandono gradual de posturas ideológicas e o incremento das relações com a América Latina.*

Na América Latina, [o Brasil] buscou reforçar o bilateral, conciliar desavenças e implantar mecanismos de ação conjunta. Com o Ocidente, rejeitou o paternalismo em favor de moderna interdependência, politicamente madura. Após captar a confiança da África, intensificou a parceria. Saiu do Japão para a China, a Índia e o Paquistão, a Associação dos Países do Sudeste Asiático, explorando a nova dimensão asiática. Criou

novas modalidades de relações com o Oriente Próximo e a África do Norte. Preservou a cooperação e avançou no diálogo político com os países socialistas da Europa. Eram “os vetores do universalismo, da boa convivência internacional e da soberania e dignidades nacionais” a conduzir a política externa brasileira, segundo a mensagem presidencial de 1º de março de 1980 (CERVO e BUENO, 2002, p.428).

O contexto geral que permeia o período Figueiredo parece auxiliar na compreensão dessa estratégia e mesmo suas relativas alterações. Assim, segundo Lima e Moura (1982, p. 349- 362), logo no início da década de 1980 o cenário econômico mundial era de crise. Os reflexos do 2º choque do petróleo foram generalizados e também sentidos no Brasil. As duas crises do petróleo (1974 e 1979) somadas à subida vertiginosa dos juros do mercado do eurodólar de 8,7% (1978) para 17% (1981, em decorrência da forte mudança na política monetária dos EUA), desencadearam uma recessão mundial que naturalmente veio a reduzir a demanda de exportações brasileiras.

No mais, apesar do incremento dos discursos e políticas de cunho neoliberal por todo o mundo<sup>29</sup>, o Brasil também enfrentou sérias dificuldades comerciais por conta do crescente protecionismo dos países desenvolvidos. Como agravante, a inflação que era de 99,7% em 1981, atingiu 223,8% em 1983 (SKIDMORE, 1988, p.458 e 488).

O desenvolvimento nacional e os resultados da economia brasileira da década de 1980 também foram seriamente comprometidos pelo considerável crescimento da dívida externa. Certamente o endividamento brasileiro não ocorre apenas a partir da era Figueiredo. Já com Geisel, o país toma grandes empréstimos no exterior para promover o desenvolvimento de sua base econômica, investindo sobretudo nas empresas estatais, conforme as metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Nesse período os débitos externos do Brasil saltam de 12,5 (1973) para 49,9 (1979) bilhões de dólares. Quando Figueiredo assume o país, a dívida continua a crescer vertiginosamente, desta feita, por conta da “rolagem”, ou seja, “a contratação de empréstimos para prorrogar serviços e o acréscimo ao principal de juros e *spreads*

---

<sup>29</sup> Numa perspectiva global, constata-se a ascensão de M. Thatcher (1979) na Grã-Bretanha, R. Reagan (1980) nos EUA e H. Khol (1982) na Alemanha. Em comum nesses três importantes líderes, a disposição de aplicar medidas liberais como meio de enfrentar a crise econômica que assolava o mundo.

vencidos”. Com os juros extremamente altos, no ano de 1986, por exemplo, do total da dívida externa brasileira (101 bilhões de dólares), um quarto, ou seja, 25 bilhões de dólares eram referentes aos efeitos das altas taxas de juros<sup>30</sup> (CERVO E BUENO, 2002, p.437).

O fato é que, na década de 1980, apesar dos lampejos de crescimento econômico (como em 1984<sup>31</sup>), a recessão foi tão grave que o período ficou conhecido entre os economistas como “a década perdida”<sup>32</sup>. O modelo nacional desenvolvimentista entrava assim em trajetória descendente, não apresentando mais o mesmo vigor dos anos anteriores.

*Isto posto, uma vez que a política externa brasileira apresentava-se fortemente atrelada a esse modelo nacional desenvolvimentista, tende-se a acreditar que sua crise reflète no padrão de atuação internacional do Brasil.*

Em outras palavras, conforme exposto anteriormente, historicamente, o paradigma de política externa brasileira estava ligado ao projeto de desenvolvimento do país que, em meio a um galopante colapso faz com que a política externa brasileira revise algumas de suas estratégias de atuação para responder às demandas impostas pela conjuntura.

Nas palavras de Lima e Moura (1982, p. 349- 362), apesar da manutenção de seus componentes básicos “o agravamento da crise mundial e seus reflexos cada vez mais severos sobre a balança comercial e de pagamentos do Brasil, paralelamente à gradual liberalização da situação política interna, levaram o governo Figueiredo a introduzir mudanças na política externa brasileira”. Assim, mesmo conservando a postura de não

---

<sup>30</sup> Aprofundando essa questão, Cervo (1994, p. 49) expõe que a negociação da dívida brasileira da década de 1970 foi conduzida apenas e tão somente pelos economistas, que se submetiam às exigências dos credores internacionais. “A Nação e com ela o nacionalismo foram afastados das negociações da dívida, uma vez que o Congresso e a Chancelaria nada tinham a dizer [...] A condução das negociações fora confiada aos economistas da Fazenda e do Banco Central e sempre se manteve em suas mãos [...] Em vez de reparar a distorção contábil que fora introduzida nos anos 1970, aprofundaram-na”.

<sup>31</sup> Em 1984 o PIB nacional recuperou-se, atingindo um crescimento de 5% e o desemprego caiu (SKIDMORE, 1988 p.488). Todavia, de acordo com Carneiro e Modiano (1992, p.337) o respiro da economia brasileira deste ano está atrelado à vigorosa recuperação norte-americana dos primeiros dois trimestres do mesmo período.

<sup>32</sup> Para um maior aprofundamento das questões econômicas que envolveram a era Figueiredo, consultar Skidmore (1988, p.447-465).

alinhamento, assume-se cada vez mais a idéia da limitação dos meios de atuação do Brasil no exterior<sup>33</sup>.

Mesmo assim, a preocupação com a diversificação das relações exteriores presente na diplomacia de Geisel, ganha lugar de destaque em Figueiredo, que chega a denominar sua política externa de “universalista”<sup>34</sup>. A consequência prática dessa readequação da política externa brasileira da era Figueiredo é uma maior valorização das relações Sul – Sul, com a África meridional e em especial com a América Latina, regiões onde o Itamaraty acreditava que o Brasil, por razões históricas e geográficas, teria condições de maximizar suas “vantagens comparativas”.

Tal postura é melhor compreendida se analisada sob a ótica da forte crise econômica que assolava o país. Assim, imerso em uma dívida externa galopante, alta inflação<sup>35</sup>, elevados juros internacionais e protecionismo dos países desenvolvidos, a estratégia adotada pelo Itamaraty foi a de buscar altos superávits comerciais em mercados consumidores mais acessíveis aos produtos brasileiros, de preferência os manufaturados, que possuem maior valor agregado (e resultam em melhores condições para a obtenção de uma balança comercial positiva). Nesse caso, os países em desenvolvimento (do Sul) mostravam-se mais receptivos às exportações brasileiras.

Vale ponderar ainda que, eleito em 1980, Ronald Reagan imprime uma vigorosa campanha anti-comunista, buscando recolocar a URSS no centro das preocupações internacionais. Tal postura norte-americana representava um duro golpe na expectativa brasileira do diálogo Norte-Sul, um reforço do bipolarismo em contraposição à política do terceiro mundo. No mais, a relação Brasil / EUA mostrava-se fria ainda em decorrência das pendências econômicas e energéticas.

A consequência e solução encontrada da crise instalada na relação com os EUA foi o incremento da cooperação com os países latino-americanos. Nesse sentido, a redefinição

---

<sup>33</sup> Nesse sentido, Ricupero (1996, p. 51) afirma que Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores do governo Figueiredo, tinha consciência de que “se os interesses brasileiros são globais, os meios para implementá-los são limitados”.

<sup>34</sup> No mais, termos como “potência emergente”, desaparecem da retórica diplomática brasileira (LIMA e MOURA, 1982, p.351).

<sup>35</sup> Como já foi exposto anteriormente, segundo Skidmore (1988, p.487) a inflação que era de 99,7% em 1981, atingiu 223,8% em 1983.

das relações com a Argentina foi prioritária<sup>36</sup>. A posição de neutralidade no confronto das Malvinas foi muito bem recebida em Buenos Aires; mais adiante, a posse de Raul Alfonsín, apenas contribuiu de forma positiva para o processo de redefinição das relações entre os países vizinhos (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p.30).

Segundo Lima e Moura (1982, p. 351) a partir do governo Figueiredo, “a diplomacia brasileira empreendeu um movimento vigoroso de aproximação com os demais países da América Latina”. No mesmo sentido, Cervo (1994, p.50) expõe que “as relações do Brasil com a América Latina foram particularmente felizes na década de 1980”. Para Cervo e Bueno (2002, p.450-456) se com Figueiredo a política brasileira para a região avançou em termos qualitativos, em Sarney ela inova nos aspectos de segurança e cooperação.

A partir de Figueiredo e o chanceler Saraiva Guerreiro, a política externa brasileira passa a dar crescente importância ao relacionamento com a Argentina, com países do Cone Sul, com os da Bacia Amazônica e, de um modo geral com a América Latina. O acordo Tripartite de 1979 põe definitivo termo à controvérsia de Itaipu. O Brasil apóia a Argentina no conflito das Malvinas, reafirmando a soberania argentina sobre o arquipélago, embora discordando do exercício da força como meio de afirmação dessa soberania (JAGUARIBE, 1996, p. 32).

Por consequência, tende-se a perceber que, possivelmente, o conceito e a atuação *autônoma* e acima de tudo *universalista* do governo Figueiredo contribui de modo positivo para o embrião<sup>37</sup> do projeto maior de integração regional posteriormente lançado por Sarney e Alfonsín.

A partir de Figueiredo as relações Brasil/Argentina passam por uma transformação, na qual são germinadas as bases materiais para o processo de integração. Não tratava-se de retomar o paradigma da “cordialidade oficial”, o que significa dizer que a manutenção

---

<sup>36</sup> Tratando mais especificamente dos possíveis motivos que teriam provocado a aproximação de Brasília a Buenos Aires, Spektor (2002, p. 136) aponta, entre outros: a busca de elementos compreendidos como essenciais para o desenvolvimento do Estado (tecnologia, fontes de energia e mercados); a construção de uma alternativa factível à tradicional “relação especial” com os Estados Unidos; o desejo de construção de posturas similares que concedessem maior força ao país nos fóruns multilaterais e aumento do fluxo econômico.

<sup>37</sup> Entende-se que com Figueiredo, cria-se condições, um cenário positivo para a integração que emerge com Sarney e Alfonsín.

da postura autônoma, não alinhada e o aprofundamento do conceito de *universalismo* possivelmente acabou favorecendo a uma maior aproximação da Argentina, que posteriormente resultou num processo de integração. “Dessa forma, procedia a diplomacia brasileira a estabelecer uma relação privilegiada no contexto do universalismo alcançado ao longo das três últimas décadas”, procurando estabelecer “posturas similares que concedessem maior força ao país nos fóruns multilaterais” (SPEKTOR, 2002, p. 135-136).

A América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política externa universalista brasileira [...] A criação da ALADI e a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e da cooperação energética através da BLADE confirmaram o empenho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana, para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 27).

Evidentemente a questão da integração regional deve ser analisada mais de perto e de modo mais específico, como pretende-se fazer a seguir. Por enquanto, vale ressaltar que, a leitura do trecho supra mencionado, em conjunto com o comentário de Spektor (segundo o qual o Brasil procura obter “posturas similares que concedessem maior força ao país nos fóruns multilaterais”) *pode indicar um possível processo embrionário de uma estratégia que posteriormente ganha força*<sup>38</sup>, *na qual o Itamaraty procura apoiar-se no regionalismo para fortalecer-se nas questões globais e incrementar a inserção internacional brasileira.*

Para além do espaço latino-americano, Cervo (1994, p.49) é enfático ao afirmar

Redobram-se os esforços para aumentar as exportações, diversificaram-se as pautas e ampliaram-se os mercados. Afrontou-se o protecionismo do Norte e usou-se o terceiro mundismo para penetrar o Sul. A balança comercial, negativa dos anos 1970, recuperou sua tradição histórica e foi além, gerando o terceiro maior saldo comercial do mundo, depois de Japão e da Alemanha.

Na prática constata-se que, se em Geisel o conceito do universalismo já recebia uma forte valorização, a partir de Figueiredo, por todos os motivos abordados, a política

---

<sup>38</sup> Principalmente a partir da década de 1990, como pretende-se demonstrar mais adiante.

universalista brasileira entra numa trajetória ascendente. Prova disso são as seguidas, posturas, viagens e acordos assumidos pelo Brasil no período.

O já citado acordo tripartite assinado entre Brasil, Argentina e Paraguai, para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu e Corpus surge como algo vital para o encaminhamento das relações entre os seus signatários. Em novembro de 1979, Figueiredo torna-se o primeiro presidente brasileiro a visitar a Venezuela, consolidando o processo de reaproximação bilateral estremecido deste o rompimento em 1964-66.

No episódio da invasão soviética ao Afeganistão (27 de dezembro de 1979), o Brasil não adere às sanções propostas pelos EUA na ONU contra a ação soviética, tampouco acompanha os norte-americanos em seu boicote aos jogos Olímpicos de Moscou. No mês de maio de 1980, João Batista Figueiredo visita o Paraguai e a Argentina, onde assina convênios e protocolos de cooperação, destacando o intuito de estimular a integração econômica entre os países.

Por fim, além de enviar missões diplomáticas à Ásia, Figueiredo visitou, entre outros países, Chile (1980), Colômbia, Peru França, Portugal e Alemanha (1981), EUA (1982), México (1983), Bolívia, Espanha, Marrocos e China (1984). Até mesmo Cuba, a exceção do universalismo da era Geisel, recebeu uma missão de empresários brasileiros em 1982.

A estratégia universalista, autonomista e despojada de alinhamentos e preferências (fossem ideológicas ou não) surtiu resultados. No plano político, como já afirmado anteriormente, a era Figueiredo agregou qualidade as ações globalistas do Brasil.

No campo econômico, apesar de toda crise econômica, o universalismo diplomático traduziu-se em superávits comerciais (possivelmente consumidos pelos altos juros que atingiam a dívida externa). Nota-se uma clara postura brasileira como um *global trader*.

Destarte, entre os anos de 1973 e 1982, a taxa média de crescimento das exportações destinadas aos países desenvolvidos ascendeu 11,4%, enquanto que, para os países em desenvolvimento ela foi quase o dobro, atingindo a marca de 20,7%. Uma leitura de longo prazo mostra que, em 1967, apenas 12,8% das exportações brasileiras tinham



como destinatários os países do Terceiro Mundo, sendo que, em 1981 esse número saltou para 35,71%<sup>39</sup> (CERVO e BUENO, 2002, p. 432-433).

## **2.5 O desenvolvimento conceitual da política externa brasileira e os processos de integração regional (1960 – 1985)**

São inúmeras as possibilidades de exame e interpretação das questões relativas aos processos de integração regional. Disso decorre a preocupação em reforçar a proposta do presente estudo nesse momento. Assim, objetiva-se analisar os processos de integração regional que contaram com a participação brasileira, dos anos 1960 até a primeira metade da década de 1980 (ALALC e ALADI).

Todavia, essa análise pautar-se-á na mesma linha conceitual e paradigmática que guiou o trabalho até o presente momento. Por consequência, busca-se apontar as implicações dos conceitos centrais da política externa brasileira nos processos de integração regional, utilizando-os como instrumentos analíticos do surgimento e da postura brasileira frente a esses processos.

O objetivo é compreender de que maneira os conceitos centrais adotados pela diplomacia dialogam com os processos de integração do período. Dessa forma, por opções metodológicas e mesmo estruturais do próprio trabalho, ficam descartadas análises profundas a respeito do desenvolvimento e dos pormenores tanto da ALALC quanto da ALADI.

### *ALALC e ALADI: panorama geral*

De acordo com a análise de Barbosa (1991, p. 56-59) os processos de integração regional podem ser divididos em duas fases. A primeira, dita “romântica” teria vigorado de 1959/60 até meados de 1980. A “fase pragmática” é apontada de 1985 aos dias

---

<sup>39</sup> Acrescente-se ainda que, se em 1973 o terceiro mundo absorvia 30% das exportações de manufaturados, em 1981 esse número saltou para 51,7%.

atuais. Explicando o que compreende por “fase romântica” – a qual desperta mais interesse nesse momento - o autor afirma que ela se caracterizaria por um

[...] voluntarismo exagerado, expresso em declarações retóricas de intenções e em ações quase conspiratórias da burocracia governamental e multilateral, nem sempre prestando a devida atenção às realidades internas de cada um dos países ou às circunstâncias prevalentes no panorama internacional.

Abordando alguns fatores importantes para o surgimento da ALALC, Camargo (1996, p. 143) expõe que:

Em fins dos anos 50, um grupo de especialistas latino-americanos reunidos em torno da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), iniciava um debate em que a questão da exigüidade dos mercados nacionais aparecia como um dos principais obstáculos para a superação do desenvolvimento. Nessa concepção, a integração entre as economias da região se tornava um projeto estratégico de crescimento, capaz de fornecer os instrumentos necessários para vencer os desafios colocados pelas potências centrais, entre as quais, as da Europa Ocidental, que iniciavam a constituição de seu próprio mercado comum.

Nesse contexto, e com uma intensa participação brasileira desde o início do processo negociador, em 18 de fevereiro de 1960 é assinado o Tratado de Montevideu, criador da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). Seus objetivos pareciam ambiciosos: a criação de um mercado comum regional, a partir de uma zona de livre comércio, num prazo de 12 anos<sup>40</sup>.

De acordo com Vigevani (2005a), de modo geral, as análises sobre a ALALC são unânimes na avaliação positiva dos seus dez primeiros anos de existência, apesar dos escassos impactos nas economias regionais. Todavia, ao longo do tempo, o que se constata é um declínio gradual do Tratado de Montevideu de 1960, assim analisado por Barbosa (1991, p.60)

---

<sup>40</sup> Inicialmente o grupo era integrado por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

As dificuldades práticas vinculadas à natureza multilateral das negociações, à pouca flexibilidade das principais disposições do Tratado, aos objetivos ambiciosos nele estabelecidos, aliadas à oposição do setor privado e a problemas de natureza política, surgidos com a gradual instalação de regimes autoritários na quase totalidade dos países da região, determinaram o aparecimento de crescentes frustrações e interesses conflitantes na implementação do TM-60 e no funcionamento da ALALC.

Complementando essa idéia, Vigevani (2005a) constata que, no caso específico da Argentina e do Brasil, o processo de integração em curso chocava-se com o desenvolvimento nacional, fato esse que “pode explicar porque os governos estaduais e provinciais, assim como boa parte dos partidos políticos, nunca tenham se constituído em apoios aos processos de integração”.

Barbosa (1991, p. 58-61), no mesmo sentido, apregoa que a integração, no máximo, era vista como instrumento complementar das economias dos países, além do que, as grandes linhas de desenvolvimento eram baseadas no mercado interno e por incipientes aberturas econômicas para o mercado mundial.

A década de 1970 marca a progressiva extinção da ALALC. Os fatores responsáveis pela crise são diversos, entre eles: a paralisação das negociações multilaterais produto por produto, as seguidas crises do petróleo, o acirramento das rivalidades políticas e econômicas da região e o crescente endividamento externo dos países latino-americanos.

O resultado é a percepção que o modelo de integração previsto no Tratado de Montevideu de 1960 estava superado. Sua reestruturação vem com a menos ambiciosa ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), assinada também em Montevideu, em 1980 (CAMARGO, 1996, p.147).

Todavia, como expõe Barbosa (1996, p.146).

A exemplo do que ocorreu em 1960, como pano de fundo, persistiram fortes tendências protecionistas, ainda decorrentes do modelo de substituição de importações, mas já agravadas, naquele momento, pela crise do petróleo de 1979 e pelo

problema da dívida externa com a moratória mexicana de 1982; essas situações exigiram dramáticos esforços dos países da região para aumentar exportações e reduzir importações com vistas a gerar saldos positivos nas balanças comerciais. Como reflexo dessa situação, o TM-80 coloca a visão comunitária regional em nítido segundo plano e reforça a supremacia dos interesses individuais dos países membros.

Feita uma breve explanação geral dos dois processos de integração em análise, passa-se a uma tentativa de apontamento das implicações dos conceitos centrais da política externa brasileira para esses fenômenos, buscando compreender de que maneira os conceitos centrais adotados pela diplomacia dialogam com os processos de integração do período.

### **2.5.1 Integração Regional e os paradigmas de política externa.**

Logo a princípio, desperta a atenção o momento da criação da ALALC (1960). Ao abrir seu trabalho, no qual analisa a ALALC e a ALADI, Barbosa (1996, p.135) expõe que, desde sua independência, o Brasil conservou fortes vínculos políticos, econômicos, financeiros e comerciais com Inglaterra e depois Estados Unidos. “Voltado para a Europa e para os Estados Unidos da América, pouca ou quase nenhuma importância era dada ao relacionamento com os países do continente sul-americano”. No entanto, a partir do final da década de 1950 ocorre uma mudança da política exterior brasileira na região.

Tal constatação, mesmo não representando um fato novo no presente trabalho, guarda considerável importância, na medida em que, tende-se a acreditar que *a mudança conceitual/paradigmática provocada na política externa brasileira a partir da década de 1960 reserva elevado nível de correlação com o surgimento dos processos de integração regional.*

Assim, grosso modo, conforme discutido anteriormente, a crescente busca da *autonomia* somada ao abandono do *alinhamento* e a cristalização do *universalismo* configura um padrão de comportamento que possivelmente abre caminhos para a idealização e o aparecimento de um processo de integração regional.

Em outras palavras, tende-se a compreender que, a partir da segunda metade do mandato de Juscelino Kubitschek, a revisão que atinge os conceitos centrais da diplomacia brasileira e se consolida a partir da Política Externa Independente, figura como uma ferramenta permissiva, oferecendo espaços para a emergência da questão da integração regional.

Por mais que ambos os processos de integração não tenham logrado êxito pleno, o que desperta a atenção são os processos em si mesmos; o surgimento de cada um, uma vez que, tal fato parece correlacionado com a alteração paradigmática que atinge a política externa brasileira no período.

Sugere-se assim que, a simples criação da ALALC em 1960 já guarda correlação com a revisão paradigmática que está em curso no mesmo período. Nesse sentido, nega-se uma pretensa coincidência temporal entre os temas (revisão paradigmática e surgimento da ALALC).

De acordo com análise realizada anteriormente, Araújo (1996, p.254) destaca que, nos dois últimos anos do de seu governo, Kubitschek busca novas articulações na América Latina. Vizontini (1994, p.28-29) associa a OPA (Operação Pan-Americana) a uma maior proximidade e espírito de cooperação econômica entre as nações latino-americanas, favorecendo à assinatura do Tratado de Montevideú, que criou a ALALC. Corroborando essa interpretação, Jaguaribe (1996, p.28) argumenta que “a reorientação multilateral da política externa brasileira, sob Kubitschek conduziu a uma maior aproximação com os países da América Latina, que se consubstancia no Tratado de Montevideú, de 1960, criando a ALALC”.

Mesmo dentro da “fase romântica” preconizada por Barbosa (1991) e considerando todas as limitações a que as relações Brasil/América Latina estavam sujeitas, destaca-se que, com a ascensão de Jânio, o ideal *universalista* ganha força e “[...] os laços com a América Latina ganham nova densidade” (FONSECA Jr., 1998, p.363). João Goulart (1962, p.97) da continuidade aos ideais janistas, defendendo um olhar mais atento para o entorno geográfico brasileiro.

Com o golpe militar em 1964 e a ascensão de Castelo Branco ao poder, o cenário altera-se. Segundo Barbosa (1996, p.140)

A partir de 1964, mais uma vez com intenso envolvimento do Brasil, com a sucessiva substituição de governos civis democráticos por regimes autoritários militares na América Latina, um crescente grau de incerteza passou a afetar o processo de integração.

A desconfiança de Governos civis, como os do Chile e da Venezuela, em relação ao Brasil e à Argentina, a rivalidade entre as duas maiores potências da região controladas por regimes militares e a tentativa de implementação de projetos nacionais de desenvolvimento de marcada tendência autonomista no Brasil e na Argentina, tiveram, por mais de dez anos, conseqüências negativas para o processo regional de integração<sup>41</sup>.

Não há que se questionar a relevância dos fatores supra mencionados para a explicação das crescentes dificuldades que atingem o desenvolvimento da ALALC. Todavia, tende-se a acreditar que, possivelmente, a questão paradigmática/conceitual possa auxiliar de alguma forma esse entendimento. Assim, nota-se que, ao mesmo tempo em que a ALALC inicia seu processo de gradual enfraquecimento, Castelo Branco submete a política externa brasileira a uma breve revisão paradigmática e conceitual.

Vale lembrar que, ao assumir a presidência, Castelo nega as premissas da Política Externa Independente, que até então vigorava. À frente do Brasil, procura reviver a aliança especial com os Estados Unidos<sup>42</sup> (o que implicava numa releitura do conceito de *alinhamento*). A “independência” ganha ares de “interdependência” e o *universalismo* é fortemente atingido por premissas ideológicas.

Nesse contexto, acredita-se que, tal releitura conceitual guarda correlação com o enfraquecimento gradual que atinge a ALALC, na medida em que, a tentativa de reaproximação dos Estados Unidos (alinhamento “quase-automático”), somada a um considerável acréscimo de fatores ideológicos na definição das posturas diplomáticas a

<sup>41</sup> Camargo (1996, p. 146) elabora análise semelhante, utilizando os mesmos argumentos.

<sup>42</sup> Conforme discutido anteriormente, “em nenhum outro momento do passado houve intimidade igual entre Brasil e Estados Unidos”; é o retorno da ideologização à política externa brasileira (RICUPERO, 1996, p. 47). Lima e Moura (1982, p. 349) reforçam essa idéia, ao afirmar que a “*política de interdependência* do governo Castelo Branco [...] significou na prática um alinhamento quase-automático à política norte-americana”.

serem adotadas, possivelmente trouxe elementos negativos ao processo de integração em curso.

Por conseqüência, colocadas num segundo plano, as relações com os vizinhos latino-americanos sofreram ainda com a desconfiança com relação ao comportamento do Brasil, acusado de agir como instrumento de ação dos EUA na região.

Essa linha de análise fornece os elementos centrais para o surgimento das teorias do “sub-imperialismo” ou do “imperialismo por procuração” (RICUPERO, 1996, p. 49). No mais, vale pautar que, conforme expõem Lima e Moura (1982) ao longo da era militar as questões envolvendo o entorno geográfico brasileiro eram sempre analisadas sob o enfoque da “segurança nacional”, o que limitava ainda mais esse relacionamento.

Outra questão que chama a atenção na análise dos processos de integração é a marginalização do tema nos debates políticos dos diversos países membro, em especial nos maiores da região (Argentina, Brasil, Chile e México). Em ambos os casos “o tema permaneceu confinado ao ambiente técnico ou burocrático”. A maior parte dos “núcleos decisórios” dos Estados “não se conectaram ao tema da integração regional” (VIGEVANI, 2005a).

Nas palavras de Camargo (1996, p.146) “[...] a integração dos anos 60 e 70 permaneceu nas mãos de técnicos e de funcionários governamentais, sem quase participação de representantes setoriais. Com isso deu-se um divórcio entre aqueles que elaboraram o modelo da ALALC e os atores reais destinados a pôr em execução os mecanismos previstos pelo modelo [...]”.

E é justamente esse “divórcio” constatado por Camargo (1996), Vigevani (2005a), Barbosa (1991) e outros que chama a atenção. Afinal, a restrição quase exclusiva do tema da integração ao âmbito diplomático, tende a favorecer e fortalecer ao tratamento conceitual que os processos recebem, dada as próprias características do meio diplomático e a conjuntura regional pouco favorável.

## 2.6 O colapso do modelo de substituição de importação e a política externa brasileira

Mesmo em meio à transição de um regime militar para um governo civil, a ascensão de José Sarney – político arraigado à elite política tradicional - à presidência do Brasil guarda mais traços de continuidade do que mudanças no que diz respeito à política externa.

Nas palavras de Pereira (2003, p.45), “mantiveram-se as linhas básicas do governo anterior, isto é, o *não-alinhamento automático* e a *inexistência de aliados preferenciais*, mas eliminou-se do discurso a expressão ‘potência emergente’ e adicionou-se a noção de que os meios de atuação à disposição do país eram limitados” (grifo nosso). De acordo com Mello (2000, p.50) é consenso que o governo Sarney manteve “em quase sua totalidade as diretrizes da política internacional do período autoritário”<sup>43</sup>.

No mesmo sentido, Lima (1994, p.37) identifica a “manutenção do paradigma universalista” como ponto fundamental na era Sarney. Todavia, mesmo em meio aos consistentes traços de continuidade, a autora assinala relevantes inovações, entre elas o restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba (que permanecia como imposição ideológica do regime militar) e a prioridade à cooperação política e econômica com a Argentina. Com relação ao caso cubano, Mello (2000, p. 50) afirma que, “superada essa exceção, estabelecia-se finalmente a universalização de fato das relações internacionais do país”.

Ou seja, com a normalização das relações diplomática com o governo de Fidel Castro, e assim, rompidas as fortes barreiras ideológicas oriundas do regime militar, tende-se a constatar um maior aprofundamento e consolidação do conceito de *universalismo* no paradigma de ação internacional do Brasil do período.

Por outro lado, segundo Ricupero (1996) é também a partir da normalização das relações diplomáticas com Cuba que ocorre a “latino-americanização” da política externa brasileira, o que abre espaço para uma análise na qual o conceito de

---

<sup>43</sup> Ricupero (1996, p. 53-9), por sua vez, defende que entre 1985 e 1990 há uma “crise de paradigmas”.



universalismo passa a admitir uma preferência ou maior aproximação dos países do entorno geográfico do Brasil. *Tal fato mostra-se inédito até então dentro do paradigma de ação universalista brasileiro e se manifestará ao longo da década de 1990.*

Ainda dentro da discussão do conceito de universalismo entre os anos de 1985 e 1990, pode-se dividir um segundo conjunto de análise em dois planos: o político e o econômico. No âmbito político, a retórica e a estratégia diplomática brasileira continuaram orientadas para a busca de novos contatos e diversificação de suas relações externas, nos mesmos moldes do governo anterior (CORRÊA, 1996, p.379).

Entretanto, uma apreciação do conceito de universalismo sob o viés econômico/comercial, parece apontar para um cenário que, se comparado ao período antecedente, apresenta alterações. Isso porque, segundo Mello (2000, p.51) a crise econômica que assola boa parte dos países do Terceiro Mundo, esvazia em grande medida as iniciativas universalistas voltadas aos países em desenvolvimento, transformando-as em “exercício retórico”.

De fato, o ideal universalista da diplomacia brasileira ressentia-se da crise econômica que abalava não só a economia nacional, mas os países do Terceiro Mundo como um todo. Segundo Lima (1996, p. 76) de forma crescente, ao longo da década de 1980, a crise da dívida que assolou o Terceiro Mundo, associada ao empobrecimento dos mercados do Sul contribuiu para

reverter o padrão prévio de diversificação de mercados (na década anterior, as exportações de manufaturados do Brasil para os mercados do Terceiro Mundo haviam chegado a representar mais da metade do total das vendas desses produtos) e conferiram nova centralidade à posição dos EUA como parceiro comercial da região [...]

Nesse sentido, de acordo com a análise de Sennes (2003 p.77- 98), a marginalização comercial, a diminuição dos fluxos de capitais, a recessão e o endividamento externo do Terceiro Mundo contribuíram de modo decisivo para a invalidação da continuidade da estratégia Sul – Sul. Assim, se nos períodos anteriores à segunda metade da década de 1980 o Brasil procurava incrementar as relações comerciais com os países do Terceiro Mundo, a partir de 1985 o governo vê-se compelido a alterar essa estratégia, dedicando maior atenção ao incremento de seus fluxos comerciais com os países desenvolvidos.

Por conseguinte, se em 1980 as exportações brasileiras aos países do Norte totalizavam 51%, já em 1985 esse número chega a 58,5%, e em 1990, 62,9%. Nesse contexto, o destaque maior pode ser conferido às exportações brasileiras aos EUA, que saltam de 17% em 1980 para 27% em 1985.

Por conseguinte, tende-se a constatar que, se conceitualmente o universalismo parece nítido, pleno no rol das formulações diplomáticas brasileira, sua aplicação e implementação acabam alteradas e limitadas por fatores exógenos<sup>44</sup>. Assim, se até a primeira metade da década de 1980 os mercados dos países em desenvolvimento apresentavam-se como principais importadores dos produtos brasileiros, com a crise econômica que atinge essas economias, o Norte acaba exercendo maior atração ao comércio brasileiro alterando a execução do ideal universalista presente no paradigma de inserção internacional brasileiro.

Se antes encontrava-se um universalismo incisivo tanto em relação aos países do Norte, mas principalmente quanto aos do Sul, de forma progressiva, na década de 1980, as economias desenvolvidas ganham maior importância no comércio exterior brasileiro, em contraposição à diminuição do poder de atração das economias em desenvolvimento. Essa constatação mostra-se relevante ainda para a posterior discussão a respeito do incremento do poder de pressão que os Estados Unidos e outros países europeus passam a exercer sobre a economia brasileira em torno de reformas de cunho liberal.

Ainda dentro da discussão do conceito de universalismo, Lessa (1998, p.34-36) divide a postura universalista em duas: *o universalismo como “válvula de escape” e como qualificação da inserção internacional*. Com relação ao primeiro, o autor localiza-o entre o pós 2ª Guerra Mundial até os anos 1990 com um forte traço instrumental.

Criam-se condições para o estreitamento conjuntural de vínculos com determinadas nações ou regiões, conforme se verificava apertados nas margens decisórias, infligidos por dinâmicas próprias do sistema internacional (como o choque do

---

<sup>44</sup> Apesar de conceitualmente o universalismo apresentar-se disposto a buscar de certa forma o intercâmbio com o maior número possível de nações, nesse momento, a ação universalista era limitada, esbarrando tanto nas próprias debilidades domésticas, quanto nas condições econômicas desfavoráveis que atingiam o Terceiro Mundo.

petróleo de 1973, por exemplo), ou quando a forma dos relacionamentos tradicionais não bastava para continuar provendo os insumos para o desenvolvimento, ou ainda quando a deterioração das relações políticas e econômicas com a potência hegemônica impunha a criação urgente de alternativas que proporcionassem maiores margens de autonomia.

Já a idéia de universalismo como qualificação da inserção internacional coincide com o fim do mundo bipolar e se estende até os dias de hoje. Segundo o autor, ocorre a substituição da lógica imperativamente político-militar e ideológica pela lógica econômica.

À nação não resta muitas alternativas senão procurar manter abertas as suas opções internacionais, ao tempo em que concebe um novo esforço de modernização política e econômica e um novo modelo de integração aos fluxos internacionais. Assim, vê-se forçada a revisar seu acervo de interações internacionais em busca de novos arranjos instrumentalizáveis (novas parcerias estratégicas), uma vez que o processo de reestruturação da macroestrutura de poder passa a oferecer oportunidades invulgares para que as nações até então periféricas participem ativamente e criativamente da formulação da agenda internacional (LESSA, 1998, p.34-36).

#### *Dívida externa, contenciosos comerciais e progressivo distanciamento Brasil / EUA*

Se ao longo do período Figueiredo o conceito de não-alinhamento mostrava-se consolidado, com a ascensão de José Sarney tal formulação parece potencializar-se em função de questões contenciosas envolvendo Brasil e EUA, entre elas, os problemas relativos à dívida externa brasileira e os conflitos comerciais. Nas palavras de Mello (2000, p.56), “no relacionamento com os Estados Unidos, as perspectivas apontariam para um cenário de progressivo distanciamento, considerando-se os contenciosos acumulados na década de 80 bem como a ausência de fatores que pudessem revalorizar a ‘aliança’”.

Assim, ao longo da segunda metade dos anos 1980, o conceito de não-alinhamento aos norte-americanos e as dificuldades que permearam as relações entre os dois países podem ser notadas numa série de episódios. A questão da dívida externa brasileira certamente ganha destaque nesse contexto.

De acordo com Cervo e Bueno (2002, p.435) a dívida externa foi o setor que mais prejudicou o Brasil no campo das relações exteriores. A situação agravou-se quando em 20 de fevereiro de 1987, o Brasil decretou moratória parcial de sua dívida externa, suspendendo o pagamento dos juros aos bancos privados, relativos aos papéis de médio e longo prazos.

Abordar o forte descontentamento dos Estados Unidos com tal fato parece redundante. As disputas e conflitos Brasil / EUA também foram consideráveis na questão da política brasileira de informática e, posteriormente, na lei de patentes. O Brasil foi duas vezes enquadrado nas investigações da lei de comércio norte-americana, no segundo caso as sanções foram efetivamente aplicadas<sup>45</sup>.

Do ponto de vista da política exterior brasileira, não resta dúvida de que, entre as muitas conseqüências trazidas pelo tratamento da questão da dívida externa durante a Administração Sarney, a que mais terá marcado sua influência foi a configuração definitiva de um alheamento entre os governos brasileiro e norte-americano. A noção, oriunda dos tempos do Barão do Rio Branco e acalentada com mais ou menos ênfase durante todo Século XX, de que havia uma “relação especial” entre o Brasil e os EUA, deixou de aparentar qualquer resquício de credibilidade (CORRÊA, 1996, p.379).

O conceito de não-alinhamento mostra-se presente ainda na demonstração brasileira de “total discordância com a estratégia geopolítica de Reagan” para países de regimes esquerdistas como Nicarágua, Cuba, Angola, Moçambique e Líbia (CERVO e BUENO, 2002, p.442).

De acordo com Lima (1996, p. 79) o Brasil manteve-se à margem da política “contencionista” dos EUA na América Latina. “Não se envolveu diretamente no conflito centro-americano, ao contrário da Argentina, declinou propostas norte-americanas para a formação de uma força interamericana para vigiar as fronteiras da Nicarágua e seus vizinhos”.

---

<sup>45</sup> Para maior aprofundamento acerca do Contencioso Brasil / EUA na questão da informática, vide Vigevani (1995).

Com relação ao conceito de *autonomia*, sentia-se os impactos do conturbado cenário de reordenamento político e econômico do país, fazendo com que, na prática, o Itamaraty reduzisse sua margem de manobra para as relações externas (MELLO, 2000, p.52). Nesse contexto, parece diminuir a capacidade brasileira de influir sobre o mundo; nas palavras de Cervo e Bueno (2002, p. 427), o país “tornou-se passivo”. Corroborando a análise, Lima, (1996, p.77) percebe uma “erosão da capacidade negociadora do Brasil, por força da vulnerabilidade externa em consequência do problema da dívida”

De acordo com o trabalho de Sennes (2003, p.93) a crise da dívida externa teria obrigado o país a abdicar algumas posturas autônomas e independentes no campo da política externa.

A crise do endividamento externo foi o ponto central da política exterior brasileira na maior parte da década de 80. Ela inviabilizou progressivamente a capacidade do Estado brasileiro de continuar sustentando sua política protecionista de desenvolvimento industrial e conduzir, ao mesmo tempo, *uma política externa de caráter independente*, com pretensões de construir um espaço próprio para suas ações. As necessidades financeiras urgentes do país condicionaram, em grande medida, as decisões políticas em outros campos das relações internacionais, com especial destaque para o caso das negociações comerciais.

Diante desse cenário, *o Brasil se vê obrigado a adotar medidas no campo das relações externas largamente contraditórias com o perfil autonomista e independente que vinha sendo adotado até então*. Uma delas foi a necessidade de incrementar as relações *comerciais* com os EUA, revertendo um longo movimento de distanciamento desse país (grifos nossos)<sup>46</sup>.

Todavia, apesar das evidentes limitações no campo da política externa, tem-se a impressão de que, ainda na era Sarney, de modo progressivo, inicia-se a revisão do paradigma da *autonomia pela distância*. Surgido na década de 1960 acompanhando a Política Externa Independente, a postura da *autonomia pela distância* vigorou até o fim da década de 1980, tendo a tese do “congelamento do poder mundial” de Araújo Castro, como uma de suas maiores expressões.

Grosso modo, de acordo com conceito de *autonomia pela distância* – formulado por Fonseca Jr. (1998), o Brasil, na busca de sua autonomia, mantinha-se distante das

---

<sup>46</sup> Vale ressaltar que, a aproximação Brasil / EUA destacada pelo autor, refere-se exclusivamente às questões comerciais, aspecto esse abordado anteriormente.

principais agendas e demandas internacionais impostas pelos países mais fortes no sistema internacional. Tal postura de distanciamento visava uma inserção autônoma do Brasil no cenário internacional, a construção do espaço brasileiro e impedir o congelamento ou engessamento do poder mundial.

Como pretende-se demonstrar mais adiante, a partir da década de 1990 o modelo de inserção internacional do Brasil passa por um processo de revisão e, dentro desse conjunto de mudanças, encontra-se a substituição do paradigma da *autonomia pela distância* pela idéia da *autonomia pela participação*, na qual a diplomacia inverte a lógica anterior, entendendo ser mais satisfatório ao Brasil uma participação mais ativa e não um distanciamento das questões emergentes no novo ordenamento global pós Guerra Fria.

Apesar de Fonseca Jr. (1998), com muita propriedade, indicar essa transição conceitual a partir dos anos 1990, tende-se a perceber ainda na era Sarney alguns fragmentos que, possivelmente, já anteviam a mudança definitiva (*autonomia pela distância / participação*) pós-Guerra Fria. Em outras palavras, não obstante o conceito de *autonomia pela distância* ainda vigorar ao longo da década de 1980, alguns episódios apontam para um processo de revisão gradual.

Pereira (2003, p.48), comentando a decisão brasileira de compor o grupo de apoio à Contadora - uma proposta de transformar o Atlântico Sul em zona desmilitarizada -, e os esforços em torno da questão da integração regional, fala em “um canal autônomo de ação diplomática”, afirmando: “O Brasil, acostumado a manter relações que sempre o colocaram em situação defensiva, dava um passo em direção à uma política externa mais ativa [...]”

Na análise de Lima (1994, p.38), destaca-se no período Sarney o “retorno a uma atuação mais visível e incisiva nos âmbitos políticos multilaterais como a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, iniciada com a proposta de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986”. Mais incisivo, Sennes (2003, p.119) aponta: “o Brasil abandona sua postura anti-sistêmica”.

Outro aspecto a ser considerado é o tratamento diferenciado que o país confere a certos temas até então tidos como tabus. Dessa forma, questões anteriormente percebidas como engessadoras do poder mundial gradativamente passam a receber outro tratamento da diplomacia brasileira. Assuntos antes impenetráveis na agenda de política exterior do país, como direitos humanos (revisto logo no início do mandato de Sarney<sup>47</sup>) e meio ambiente, passam por um equacionamento (SENNES, 2003, p.120-121).

A questão do meio ambiente parece emblemática, na medida em que não significava um abandono do ideal do desenvolvimento, mas sim, tornava-o compatível com o desenvolvimento ambiental. Nesse sentido, Sarney lançou o “Programa Nossa Natureza”, que abordava o fim do subsídio para a agropecuária extensiva na Amazônia, proibia a utilização do mercúrio nos garimpos e adotava medidas mais eficazes de controle da exploração madeireira.

Foi Sarney ainda o responsável por oferecer o Brasil como país sede à Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Com certo excesso, Corrêa (1996, p.382) chega a afirmar que: “A mudança de atitude levou a que a imagem do Brasil em matéria ambiental se alterasse substancialmente”.

### **2.6.1 A consolidação das relações Brasil / Argentina**

Se a política externa de Sarney guardou inúmeros traços de continuidade do governo anterior, o tema da integração regional não foge a regra. “Desde o início do governo Figueiredo, as relações com a Argentina encaminharam-se em direção à fase integracionista, que os presidentes Raúl Alfonsín e Sarney iriam desencadear” (CERVO e BUENO, 2002, p.453). Assim, não é difícil imaginar que a relação Brasil / Argentina certamente ocupou um lugar central na política externa da segunda metade da década de 1980. Nas palavras de Mello (2000, p.53)

O espaço mais dinâmico da política externa do governo Sarney foi sem dúvida a estruturação do programa de integração com a Argentina, marcando efetivamente uma mudança de curso sem

---

<sup>47</sup> O tema dos Direitos Humanos foi incluído no Parágrafo 4º, inciso II da Constituição Federal promulgada em 1988, como um dos princípios norteadores da ação internacional do Brasil.

precedentes na história das relações do Brasil com a América Latina, e com este vizinho em particular.

Destarte, em julho 1986 Sarney e Alfonsín assinam a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina. Antes mesmo disso, já haviam assinado a Ata de Iguazu (novembro de 1985), estabelecendo entre outras coisas: a criação de uma Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e a Integração Econômica Bilateral; o compromisso de atuação conjunta em foros multilaterais, especialmente na América Latina; e a promoção da cooperação política e econômica, inclusive no campo nuclear.

Em abril de 1988, os mesmos Sarney e Alfonsín, agora acompanhados de Julio Sanguinetti (presidente uruguaio) assinam a “Decisão Tripartite n.1”, que inseria o Uruguai no processo de integração argentino-brasileiro. Meses adiante, em novembro 1988 na capital Buenos Aires, Sarney e Alfonsín dão continuidade ao Processo de Integração e Cooperação, assinando o Tratado de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (que só entrou em vigor em agosto de 1989), consagrando a criação de um mercado comum entre os dois países e estabelecendo, em dez anos, a remoção de todos os obstáculos ao comércio de bem e serviços entre os mesmos. O Uruguai entraria no tratado assim que iniciasse as mudanças internas para adaptar o país às decisões já firmadas entre Brasil e Argentina, ao longo dos 23 protocolos assinados desde 1985.

Na esfera das formulações e idéias, tende-se a constatar um diálogo permanente entre o desenvolvimento do processo de integração regional e os três conceitos em destaque (autonomia, universalismo e não alinhamento). Assim, no que tange ao conceito de autonomia, conforme abordado anteriormente, o cenário doméstico, principalmente em função da crise da dívida que atinge o Brasil, de certo modo acabava limitando uma postura de caráter mais autônomo por parte do Itamaraty frente às questões internacionais.

*Parece clara a diminuição da capacidade brasileira de influir sobre o mundo. Nesse contexto, uma maior aproximação da Argentina, do entorno geográfico e em especial, a estruturação de um processo de integração regional parecem ser compreendidos pelo*



*governo brasileiro como saída ao enfraquecimento da autonomia brasileira nos foros internacionais.*

Exemplo claro dessa situação é encontrado em Pereira (2003, p.47) quando afirma que, ao voltar sua atenção prioritariamente a América Latina, Sarney buscava, entre outras coisas, uma postura de solidariedade e apoio na complexa questão da dívida externa com países devedores da região e frente as negociações com o FMI.

Ademais, considerando a lenta gestação paradigmática da postura da *autonomia pela participação* em substituição à *autonomia pela distância*, imaginava-se que, a junção de posturas e pleitos no âmbito do Cone Sul e a defesa conjunta dos mesmos nos âmbito global oferecia maiores possibilidades de sucesso da estratégia da *autonomia pela participação*.

Vale ressaltar que, tais reflexões são realizadas a partir do entendimento de que, nos últimos anos do Governo Sarney a postura diplomática brasileira dava apenas um passo inicial no que, ao raiar da década de 1990, viria a se constituir uma revisão paradigmática maior.

Caminhando com considerável proximidade à idéia de autonomia, o conceito de não-alinhamento possivelmente manifesta-se nas ações brasileiras voltadas à integração regional. A integração regional em si mesma, na medida em que figurava como uma estratégia diplomática independente, alheia aos norte-americanos, já pode ser relacionada ao ideal de não-alinhamento. Vale lembrar que, a relevância atribuída ao processo de integração regional no período pode ser notada pela inclusão do tema no *parágrafo único* do artigo 4º da Constituição Federal, promulgada em 1988.

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

**Parágrafo único.** A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 2000).

Sugere-se que, os reflexos do conceito de não-alinhamento também podem ser notados ao se constatar o interesse brasileiro de, por meio da integração regional, criar um braço

autônomo de diálogo na região. Nas palavras de Pereira (2003, p.32) “A América Latina passava a criar canais autônomos de ação diplomática sem a participação ou tutela dos Estados Unidos”.

Em análise semelhante, Corrêa (1996, p.373), acredita que o governo Sarney inovou em matéria de política regional ao aceitar integrar (juntamente com Argentina, Peru e Uruguai) o Grupo de Apoio a Contadora<sup>48</sup>, trabalhando no processo de pacificação da América Central. “Criou-se pela primeira vez na América Latina um canal autônomo de ação diplomática, habilitando a discutir e influenciar políticas sobre as principais questões regionais sem a participação ou a tutela dos EUA”.

Com relação ao *conceito de universalismo*, conforme discutido anteriormente, a partir da segunda metade da década de 1980, paralelamente ao reforço da postura do Brasil como *global trader*, contata-se o que Ricupero (1996, p. 53-4) chama de “latino-americanização” da política externa brasileira.

Deste modo, depara-se com cenário em que, mesmo em meio a uma estratégia universalista, abre-se uma exceção, na medida em que as relações com a América Latina passam a ser gradualmente percebidas como prioritárias, preferenciais, sendo consideradas, ao menos no nível retórico, como fortalecedoras do diálogo brasileiro com o meio internacional.

Tem-se assim uma equação ainda em desenvolvimento em que o *regionalismo não diminui, mas reforça o universalismo*. Tal fato representa uma *inovação considerável, uma releitura dentro da lógica da diplomacia universalista e se manifestará também ao longo da década de 1990*.

---

<sup>48</sup> México, Colômbia, Venezuela e Panamá são os países de Contadora.

### **CAPÍTULO 3 - Os anos 90 e a transição paradigmática**

Guarda considerável consenso na literatura a idéia de que, no raiar da década de 1990, o Brasil assistiu a mudanças efetivas, tanto no campo da política doméstica quanto externa. Todavia, novamente remete-se a um sentido processual para a compreensão dessas alterações, contrariando parcela das análises que identificam em Collor uma guinada abrupta nos rumos do país. Assim, tende-se a notar, ao longo da segunda metade do governo de José Sarney, um processo embrionário, que contribui para a edificação de uma estrutura maior, posteriormente implementada por Collor<sup>1</sup>.

Uma leitura global da realidade brasileira e do cenário internacional no fim dos anos 1980, possivelmente auxilia na interpretação do rearranjo paradigmático (que atinge tanto a política doméstica, quanto a externa) cristalizado com maior vigor a partir dos anos 1990. Destarte, conforme discutido anteriormente, internamente, o Brasil chegava ao fim daquela que seria chamada de “década perdida”.

O esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, os altíssimos índices inflacionários e a estagnação econômica e social do país alimentavam a crescente idéia de repensar o caminho a ser trilhado pelo Brasil. Nos mais diversos setores da vida nacional (governo, sociedade, academia e elites) era progressiva a demanda por mudanças no modelo de inserção internacional brasileiro que, por consequência, exigiria alterações no paradigma de atuação diplomática do Brasil.

Dentro do próprio Itamaraty, era cada vez mais comum a defesa da revisão da estratégia de inserção internacional brasileira. De acordo com Lima (1994, p.38-39), ao fim do governo Sarney, análises produzidas por diplomatas davam conta da necessidade de

---

<sup>1</sup> Tanto Bresser Pereira (1992), quanto Maílson da Nóbrega (1990) personagens ativos e relevantes no governo Sarney, são incisivos ao referirem-se à segunda metade da década de 1980, como o momento exato em que são gestadas as mudanças – tanto econômicas quanto políticas – que, posteriormente, seriam implementadas por Collor. No meio acadêmico, Sennes (2003, 37) corrobora essa interpretação, ao afirmar que, a partir de 1987/88 “as bases da política externa brasileira iniciaram um forte processo de revisão e mudanças, ainda que vários sinais dessas mudanças pudessem ser observados nos anos anteriores”. Mais a frente, expõe que, no mesmo período, “o Brasil iniciou seu processo de lenta abertura econômica, associado a um processo de integração regional e alterou seu posicionamento nas negociações do GATT” (p.119). No mesmo sentido, Mello (2000, p.53) apregoa que “[...] a última fase do governo Sarney também iniciou a reforma do regime de comércio exterior do Brasil, eliminando diversas medidas de restrições às importações”.

alterar a política econômica internacional brasileira frente às mudanças estruturais que tocavam a economia mundial.

Em geral, essas reflexões indicavam os limites de uma posição negociadora brasileira que conservava os princípios terceiro mundistas como única base de sustentação. As críticas atingiam ainda o modelo de economia fechada, apontando a necessidade de iniciar uma gradual liberalização e abertura econômica.

No mais, ainda dentro da análise produzida pelos diplomatas brasileiros, o *paradigma universalista* permanecia *extremamente válido*, sendo necessário apenas atualizar à prioridade a ser conferida à integração sub-regional, que deveria ganhar em profundidade e amplitude, fazendo frente a um contexto até então desfavorável à inserção internacional da América Latina<sup>2</sup>.

Se, no plano doméstico, as pressões por reformas de viés neoliberal eram consideráveis, o cenário internacional alimentava esse discurso. A indagação a respeito de qual caminho o Brasil deveria trilhar em sua iminente revisão paradigmática, encontrava uma resposta pronta nas experiências vindas de fora. O pacote de medidas neoliberais, consagrado no fim da década de 1980 como o “Consenso de Washington” era defendido pelas principais potências mundiais (EUA, Alemanha, Inglaterra e Japão), grandes corporações (como, por exemplo, os Bancos credores da dívida brasileira) e instituições internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial)<sup>3</sup>. Por fim, a queda do muro de Berlim parece engrossar ainda mais esse coro, possivelmente em função do enfraquecimento da esquerda política mundial.

Em síntese, nota-se não apenas o declínio do modelo de substituição de importação e a emergência de outra diretriz econômica, mas a percepção da necessidade de imprimir uma revisão maior no âmbito político e econômico brasileiro, buscando um novo meio de inserção internacional que se adaptasse às necessidades internas e ao contexto das “polaridades indefinidas” que despontava na cena internacional.

---

<sup>2</sup> Nas palavras de Paulo Tarso Flecha de Lima (1989, p.11), então secretário geral do Ministério das Relações Exteriores, “[...] o comércio exterior brasileiro precisa sofrer um processo de reforma e racionalização, em virtude de transformações profundas que estão em curso tanto na sociedade brasileira como no quadro da economia mundial”.

A chegada de Fernando Collor de Mello à presidência da República não ignora esse caldo efervescente de fatos e idéias. No campo econômico, “a agenda da administração Collor, pela primeira vez, associou o combate à inflação com reformas destinadas a mudar os padrões da intervenção estatal.[...] Não obstante, ele desencadeou políticas de privatização e liberalização comercial” (ALMEIDA, 1996, p.217).

De acordo com Vaz (2002, p.86), a implementação de reformas de corte liberal contemplava “a abertura, a desregulamentação e a privatização como medidas indeclináveis para a retomada do desenvolvimento e para tornar a economia brasileira competitiva internacionalmente”.

Paralelamente, no que tange à política externa, pode-se apontar significativas alterações no paradigma de ação internacional brasileiro. No plano geral, Arbilla (2000, p.352) entende que “a principal tarefa da política externa seria a inserção competitiva do Brasil no núcleo dinâmico da economia mundial. Em segundo lugar, o governo objetivava atualizar as posições brasileiras frente aos novos temas globais”. Na análise de Vaz (2002, p.86) a diplomacia guardava um duplo objetivo: “instrumentalizar, no âmbito externo, o processo de reforma e abertura econômica e restaurar a credibilidade do país perante os seus interlocutores, principalmente, nos países desenvolvidos”.

Com uma leitura mais detalhada, Jaguaribe (1996, p.78) distingue o curto período Collor em dois momentos. “Na sua fase inicial, o governo Collor afastou-se do paradigma da política externa consolidado desde Geisel, centrando-se no objetivo de *alinhar-se* com as posições e valores do primeiro mundo” (grifo nosso). Posteriormente, com a ascensão de Lafer ao posto de Ministro das Relações Exteriores, esse alinhamento é revisto.

### **3.1 Collor e a requeitada expectativa de uma “amizade especial” com os EUA**

O início do governo Collor guarda considerável semelhança com os períodos de Dutra e Castelo Branco, num quesito: a expectativa do estabelecimento de uma “amizade

---

<sup>3</sup> No mais, há que se citar ainda a experiência neoliberal chilena de Augusto Pinochet, que de alguma maneira colocava essa questão mais próxima à realidade brasileira.

especial” com os EUA e a conseqüente aproximação a Washington. Nesse sentido, Lima (1994, p.40-43) é incisiva ao apontar a *retomada do paradigma da aliança especial* com os EUA no início do mandato de Collor, que seria fundamentada tanto em motivações ideológicas, quanto pragmáticas. No campo das idéias, a autora sustenta sua argumentação no trabalho de Przeworski (1993), segundo o qual o mandatário brasileiro acreditava numa modernização por meio da adoção dos padrões políticos, econômicos e culturais dos países desenvolvidos – “modernização via internacionalização”<sup>4</sup>. Pragmaticamente, a política externa de Collor buscava diminuir ao máximo os choques e atritos com Washington objetivando, em contrapartida, sensibilizar os EUA na questão da negociação da dívida externa brasileira junto aos bancos norte-americanos.

Em seu trabalho, Sennes (2003, p.123) busca demonstrar a centralidade das relações com os EUA no âmbito bilateral. “A eleição de Collor deu margem à criação de uma ‘bolha’ de entendimento entre os dois países a partir da idéia de que o Brasil iria operar fortes alterações nas suas posturas de acordo com a agenda e o *timing* exigido pelos norte-americanos”.

Cruz (2001, p. 138) é mais incisivo em sua leitura acerca da política externa do início do governo Collor. Com uma clara opção pelos países desenvolvidos, incorporando de forma decisiva os novos temas (direitos humanos, meio-ambiente, narcotráfico, etc) e procurando remover os focos de atritos com os EUA, a diplomacia de Collor

parecia implicar no abandono da tradição universalista, com o retorno conseqüente ao velho paradigma da relação privilegiada com os Estados Unidos. O radicalismo, contudo, não duraria muito. Já no segundo ano do governo Collor, com a nomeação de personalidade sensível aos ventos da mudança, mas profundamente identificada com a cultura do Itamaraty [Celso Lafer], começava laborioso trabalho de síntese conceitual, que se prolongaria no governo Itamar Franco, quando se constitui finalmente a matriz que, desde então, vem informando a política externa brasileira.

Ainda dentro da análise do conceito de alinhamento, Batista (1993, p.111-112) oferece novos elementos elucidativos. Para o autor, Collor exercia uma visão unipolar do

---

<sup>4</sup> Batista (1993, p.111) explorando uma linha de argumentação relativamente próxima, prefere falar em “deslumbramento provinciano pelo primeiro mundo”.

mundo pós guerra fria. “[Collor] trabalharia com uma visão unipolar do mundo, com a emergência de uma ‘nova ordem internacional’ que Washington estaria em condições não só de impor mas também de garantir, em virtude da vitória na guerra fria”. Nesse contexto, aos olhos do presidente, estar próximo aos EUA constituía

a melhor, ou a única forma, de assegurar ao Brasil a boa vontade e a cooperação internacionais necessárias ao ingresso no Primeiro Mundo e até mesmo, quem sabe, tratamento mais favorecido entre os países latino-americanos [...] Fascinado pelos Estados Unidos, Collor não se deixou assaltar sequer pelas dúvidas que começariam a emergir em toda parte naquele país sobre sua sobrevivência na liderança internacional [...] Embora não chegasse ao extremo de Menem de se associar, ainda que simbolicamente à operação Desert Storm, para liberar o Kuwait ou invadir o Iraque, Collor restringiria sua política externa essencialmente às relações com os Estados Unidos

Mesmo que com uma leitura possivelmente superestimada acerca da proximidade do Brasil aos EUA (“Collor restringia sua política externa essencialmente às relações com os Estados Unidos”) – já que parece desconsiderar a revisão da idéia de alinhamento a partir de Lafer – Batista (1993) aponta situações concretas nas quais o alinhamento de Brasília aos preceitos ditados por Washington teria se manifestado de forma inequívoca. Nesse sentido, a postura brasileira na rodada Uruguai do GATT parece emblemática.

Na rodada Uruguai, a representação do Brasil iria mais longe no seu alinhamento com as posições norte-americanas [...] Na reunião de Bruxelas de 1991, com a qual deveria ter-se encerrado a Rodada Uruguai, chegaríamos a atuar como meros coadjuvantes da delegação norte-americana, nos prestando ao papel, em regra exercido por representações de países pouco expressivos ou sem grandes interesses em jogo, de porta-voz de manobras processuais contra a Europa Comunitária (BATISTA, 1993, p. 114-115).

Mais adiante, ainda segundo o autor, Collor chegou a ponto de declarar-se disposto a aceitar o acordo final antes mesmo de sua aceitação por parte dos EUA ou mesmo da então CEE, admitindo implicitamente acolher possíveis modificações que viessem a sofrer como resultado dos entendimentos finais entre os dois grandes negociadores em questão.

Ainda remetendo-se a rodada Uruguai, Mello (2000, p.86) é enfática: “Nessa arena de negociação é possível afirmar, sem receios no uso do termo, que a atuação da diplomacia brasileira foi marcada, no primeiro ano do governo Collor, pela busca explícita de um alinhamento às posições dos Estados Unidos”.

Num cenário em que o alinhamento ganha contornos mais nítidos, o enfraquecimento ou ao menos a marginalização do *conceito de autonomia* parece assentado. De acordo com Przeworski (1993, p.223), “a estratégia de modernização via internacionalização explicitamente aceita uma submissão pelo menos parcial da soberania nacional nos domínios políticos, econômico e cultural”.

### **3.1.1 A ascensão de Lafer e o início da revisão paradigmática**

Como se sabe, rapidamente as expectativas de Fernando Collor em torno do estabelecimento de uma “relação especial” com os EUA frustraram-se por uma série de motivos, entre eles: a fraqueza do programa de reformas econômicas, crise de governabilidade do país e a postura do governo frente a guerra do golfo<sup>5</sup>. “A medida que a crise política interna no Brasil ganhou proporções imprevistas, a política internacional do País entrou em compasso de espera [...]” (LIMA e HIRST, 1997).

Nesse contexto, emerge o segundo período da política exterior de Collor, no qual é retomada “uma política de não-alinhamento automático, dentro das tradições de San Tiago e Araújo Castro” (JAGUARIBE, 1996, p.32). Interessante notar a proximidade de dois acontecimentos que, juntamente com outros fatores, possivelmente contribuem de alguma maneira para a compreensão dessa alteração paradigmática em curso: Celso Lafer substitui Rezek no Ministério das Relações exteriores em abril de 1992; cerca de trinta dias depois, iniciam-se os trabalhos na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para a apuração das denúncias de corrupção contra o ex-tesoureiro da campanha eleitoral de Collor, Paulo César Farias. Com a crise política, Collor de Mello preocupa-

---

<sup>5</sup> “[...] a expectativa de aproximação com os Estados Unidos sofreu significativo abalo com a Guerra do Golfo no primeiro semestre de 1991. O governo brasileiro não enviou tropas, ainda que solicitado, nesse caso contrastando com a política argentina, que mandou para a área do conflito duas fragatas. Nesse



se cada vez menos com o plano internacional, voltando suas atenções para o contexto local.

A conjugação desses fatos possivelmente guarda relevância para a compreensão da origem da reformulação conceitual da política externa brasileira. De acordo com Mello (2000, p.109), embora muitos analistas localizem no governo Itamar as origens da revisão conceitual da estratégia diplomática do Itamaraty, que em boa medida vigora até os dias atuais, a autora acredita que as mesmas foram iniciadas ainda em Collor.

Isso teria ocorrido de forma gradativa, com o afastamento do presidente das questões internacionais após a crise política e paralelamente à ascensão de Celso Lafer<sup>6</sup>. Vale lembrar que, Lafer, permaneceu apenas 6 meses no cargo, por isso, é no plano do discurso diplomático que essa reformulação se manifestou inicialmente.

Segundo Arbilla (2000, p.358) Lafer recupera de modo ainda prematuro a idéia de desenvolvimento no discurso diplomático nacional<sup>7</sup>. Burocraticamente, o ministro reintroduz o cargo de Secretário-Geral do MRE, anteriormente descentralizado em três secretarias. A todo momento, Lafer afirmava que a política externa brasileira deveria pautar-se em duas idéias: “adaptação criativa e visão de futuro”<sup>8</sup>. De acordo com suas próprias palavras, ao assumir o cargo de Ministro, ele notou que

existia uma percepção da mudança, que se traduzia, por exemplo, num enfoque diferente em relação a tecnologias sensíveis, direitos humanos, meio ambiente, e assim sucessivamente. Mas embora esse processo de mudança já estivesse em curso desde a gestão de Rezek, o foco ainda não era nítido, não havia ainda total clareza quanto ao por que, ao como e ao quanto, sobretudo, se deveria mudar [...] Encontrei uma visão de política externa com mudanças, mas ainda sem

---

mesmo período, o Brasil foi incluído na lista de investigação da United States Trade Representative (USTR) por violação às regras de proteção de patentes” (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

<sup>6</sup> “Na [gestão] de Lafer, em 1992, houve uma elaboração conceitual mais refinada [...] podendo ser considerado o momento de consolidação do paradigma da autonomia pela integração” (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

<sup>7</sup> Como pretende-se demonstra adiante, é com Celso Amorim que a questão do desenvolvimento é definitivamente resgatada no discurso e no plano de ação estratégico da diplomacia brasileira.

<sup>8</sup> “A adaptação criativa significa que estamos dispostos a trabalhar dentro da realidade internacional vigente, com todas as suas limitações para encontrar novos patamares de convivência, superiores aos existentes. Visão de futuro é o elemento que nos inspira a ir além da ação pragmática e agir sobre ela para aproximar a realidade dos ideais que nos movem. O consenso é um processo que requer construção contínua” (LAFER, 1993, p.98).

contorno nítido (grifo nosso) (ENTREVISTA COM LAFER, 1993, p.274).

E é justamente buscando dar contornos mais nítidos ao paradigma de ação internacional brasileiro em construção<sup>9</sup> que, Lafer dá início a uma revisão dos conceitos de universalismo, autonomia e alinhamento na política externa brasileira. Revisão essa que, posteriormente, seria aprofundada e melhor definida nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores.

*Autonomia pela distância / autonomia pela participação.*

Conforme antecipamos de forma sucinta em capítulo anterior, com o fim da guerra fria, o conceito de autonomia passa por uma revisão dentro do paradigma diplomático brasileiro. Parece natural que, em meio a relevantes transformações de alcance mundial, a diplomacia não passasse à margem dos acontecimentos.

Assim, grosso modo, pode-se afirmar que, se antes a autonomia era pautada por um distanciamento dos regimes e grandes temas da cena internacional, segundo Fonseca Jr.(1998), a partir dos anos 1990 a diplomacia brasileira percebe que, num mundo em transição, no qual temas, regras, instituições estavam em processo de edificação, uma atitude pro-ativa incrementava com muito mais consistência o ideal de autonomia do que um distanciamento. Gradativamente notou-se a necessidade de uma atuação mais incisiva, propositiva na cena internacional, nos mais diversos tabuleiros. “O fato é que os novos tempos exigem um novo discurso sobre a ordem, procurando oferecer propostas e projetos viáveis e legítimos como primeiro passo, para participar do debate sobre o mundo novo”.

Ao discutir a postura brasileira nos órgãos multilaterais, com muita propriedade, Cervo e Bueno (2002, p.463) exemplificam a idéia de autonomia pela participação.

Como fazia há décadas, a diplomacia brasileira manteve forte presença nos órgãos multilaterais, desde 1990. No passado, esta presença tinha por escopo substituir a ordem, desde 1990,

---

<sup>9</sup> Batista (1993, p.122) afirma que “Celso Lafer foi responsável por uma postura mais sofisticada, uma visão mais clara”.

busca-se influir sobre a definição de seus parâmetros. O multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade.

O próprio presidente Collor de Mello, em diversas ocasiões procurou expressar a idéia de autonomia pela participação; de um país mais ativo e participativo no sistema internacional. Referindo-se ao processo e reconfiguração da ordem mundial, Mello (1991) afirma: “reivindicamos um papel ativo nesse processo”. Em outra oportunidade, ao visitar os EUA, Collor de Mello (1991a, p.175) expõe com clareza: “O Brasil quer desenvolver-se e quer participar ativa e construtivamente da vida da comunidade global”.

No mesmo sentido, Lafer, (1993, p.273) fala da necessidade do Brasil ter uma participação mais ativa na cena internacional (“uma posição política mais afirmativa”). Azambuja, (1991, p.17), um dos nomes fortes do Itamaraty no início do governo Collor, faz questão de deixar claro: “[...] reforça-se sob o governo Collor, nossa defesa de uma participação mais ampla do Brasil no processo decisório internacional e, nesse contexto, nosso apoio ao multilateralismo para a solução dos problemas que interessam ao conjunto das nações”.

Evidentemente, essa mudança de postura não ocorre de forma abrupta, mas sim, respeitando uma processualidade e, principalmente, esbarrando em questões internas que, por vezes, limitavam condições de uma participação mais ativa na cena internacional. A partir de Lafer, a idéia de uma autonomia pela participação parece ganhar contornos mais nítidos, mas é com Itamar que ela assume de vez um lugar de destaque na estratégia diplomática brasileira.

#### *Alinhamento e universalismo: redefinindo horizontes.*

No que tange o conceito de alinhamento, nota-se com clareza que, se no início do governo Collor o tema volta à baila, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, Celso Lafer dedica-se a repensar essa questão. Assim, apesar de valorizar e reconhecer a imensa importância das relações brasileiras com os norte-americanos, deixa claro a opção pela postura de não-alinhamento, citando os exemplos canadense e mexicano

como casos a não serem seguidos. O esforço teria sido no sentido de “desdramatizar a agenda”.

A parceria com os Estados Unidos tinha razões óbvias: sua relevância como país no primeiro e no segundo pós-guerra fria, a superação de uma série de contenciosos, como por exemplo, o da informática, a mudança na área de tecnologias sensíveis, uma nova sensibilidade em matéria de meio ambiente e direitos humanos. Eu acreditava que havia clima para construir com os Estados Unidos uma nova parceria, mas também tinha muita consciência, e acho que deixei isso claro, de que a nossa posição não era a do México nem a do Canadá, cuja proximidade geográfica, volume de comércio e de investimentos faziam dos Estados Unidos uma opção estratégica de uma dimensão que poderia existir para nós (ENTREVISTA COM CELSO LAFER, 1993 p.278).

Com uma análise que concatena os conceitos de não-alinhamento e universalismo, com a questão da integração regional, Vaz (2002, p.87), ao discutir a preocupação do Brasil em alterar o perfil de relacionamento com os países industrializados e, em particular, com os Estados Unidos expõe que,

esse esforço não implicava o abandono ou desqualificava, em nenhum sentido, a dimensão universalista da política externa brasileira. Tampouco deveria implicar em qualquer forma de retrocesso ou comprometimento dos avanços obtidos nas relações com os países do Cone Sul e com a Argentina em particular. A rigor, o Brasil seguiu rejeitando a possibilidade de alinhamento exclusivo ou de relacionamento privilegiado com os Estados Unidos, no que passou a contrastar fortemente com a orientação impressa à política externa argentina no mesmo contexto [...]

De plano nota-se a diferença do discurso e da tentativa de condução da diplomacia brasileira a partir da gestão de Lafer. A idéia de um alinhamento aos Estados Unidos, se não sepultada em absoluto, ao menos dá mostras de que não se daria nos moldes do que ocorreu no primeiro momento do governo Collor de Mello. Nas palavras de Mello (2000, p.115), “o eixo na aliança com os Estados Unidos foi claramente abandonado”. O universalismo (ou o Brasil como “global trader”, como preferia utilizar Lafer) e a integração regional recebem um destaque significativo.

Regionalismo e universalismo na política exterior brasileira

Na busca de um *novo meio de inserção internacional* que desse conta das transformações pós guerra fria, *a idéia de universalismo vai apoiar-se de modo significativo no projeto de integração regional*. O que num primeiro momento soa paradoxal é mais bem compreendido na medida em que se analisa a estratégia diplomática brasileira como um todo.

Assim, nota-se que, ter o Mercosul no topo das prioridades do Itamaraty<sup>10</sup>, não significava uma limitação ou restrição da atuação internacional brasileira. Muito pelo contrário, a integração do Cone Sul guarda características de um *regionalismo aberto*, pelo qual o bloco é utilizado, entre outras coisas, como *plataforma de inserção internacional do Brasil*; como meio de melhor capacitar os negociadores brasileiros para os diálogos e negociações com outros Estados e também o setor privado para os desafios da globalização<sup>11</sup>.

Nesse contexto, o Mercosul não se choca, mas sim habilita de modo mais consistente a estratégia universalista brasileira, ao incrementar o poder de barganha nacional tanto no âmbito multilateral, quanto frente a regiões ou países específicos (como no caso das discussões com os EUA e União Européia, por exemplo). O caso da postura brasileira / Mercosul frente a “Iniciativa para as Américas” é emblemático, como pretende-se demonstrar mais adiante.

Nas palavras do próprio Collor de Mello (1990, p.8)

O Brasil aspira a uma convivência universal: nossa política externa não deve admitir exclusivismos, mas comporta prioridades [...] o grande espaço imediato é a América Latina, com seu epicentro econômico no Cone Sul [...] a integração é passo obrigatório para a modernização de nossas economias e,

<sup>10</sup> De acordo com Sennes (2003, p.125), nos anos 90, “se ocorreu uma alteração no eixo regional da matriz externa do Brasil, esta se deu no sentido de atribuir uma condição de centralidade a ele, em contraponto a sua condição secundária no período anterior”.

<sup>11</sup> Em nota divulgada à imprensa, após a assinatura do Tratado de Assunção, tal idéia aparece com todas as letras: “Ao afirmar o Tratado de Assunção, os quatro Presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais”. (BRASIL, ARGENTINA, URUGUAI E PARAGUAI CRIAM MERCADO COMUM DO SUL, 1991, p. 279)

portanto, condição para que a América Latina possa juntar-se aos protagonistas deste momento de mudanças do cenário mundial.

Evidentemente, tal declaração deve ser analisada com uma série de ressalvas. Trata-se de um discurso oficial, realizado na primeira visita do presidente Collor à Argentina. Todavia, mesmo considerando as limitações e a grande carga retórica presentes na passagem em questão, extrai-se algumas considerações. Primeiro, parece importante apontar que Collor de Mello abre o discurso proclamando a aspiração brasileira por relações universais. Depois, referenda a leitura de que o Mercosul faria parte de uma estratégia maior de inserção internacional global, inserção pela qual se almeja um espaço de “protagonista”, corroborando a idéia de uma autonomia pela participação, já que quanto mais central for a posição de uma nação, maior é a tendência ao exercício de uma participação ativa na configuração do sistema.

Abordando a relação entre multilateralismo e regionalismo, Barbosa e César (1994, p.306-307) apregoam que os mesmos não são excludentes, mas sim, complementares no caso da inserção internacional brasileira: “[regionalismo e multilateralismo são] uma complementação importante e estratégica para nossa economia, num contexto de globalização. Jamais, para o Brasil, o regionalismo significará afrontar nossa crença nos valores e vantagens do multilateralismo”.

O diálogo entre a integração regional e o universalismo também aparece nas declarações de Celso Lafer

[...] parecia-me evidente que a América Latina, em geral, e o Mercosul, em particular, eram a nossa circunstância, a nossa vida, o nosso destino. Desde o primeiro momento, vi no Mercosul uma plataforma de inserção competitiva do Brasil que era importante pelas oportunidades que gerava e pelo que representava como interlocução no plano mundial (ENTREVISTA COM CELSO LAFER, 1993, p.279).

Ao analisar a estratégia diplomática brasileira da década de 1990 numa panorâmica mais ampla e dinâmica, Vaz (2002, p.88) afirma que,

A integração e, conseqüentemente, as relações com a Argentina, ganhavam, para o Brasil, a partir de então, novo

sentido de funcionalidade imediata: representariam espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para a exposição à concorrência externa, segundo a lógica do mercado, representado também resposta adaptativa à formação de blocos econômicos. O Mercosul constituiria, segundo essa lógica, o espaço em que as agendas econômicas domésticas vincular-se-iam às tendências da economia mundial e, com base nele, os países membros negociariam conjuntamente a inserção internacional, sendo essa uma importante dimensão do sentido estratégico a ele então outorgado.

Novamente tende-se a perceber o Mercosul com uma pluralidade de significados e importâncias. Entre elas, destaca-se a idéia de uma integração como preparo para a postura universalista frente ao cenário global emergente. O conceito de universalismo, um dos mais relevantes e consolidados dentro do paradigma de atuação diplomático do Brasil, nos anos 1990, parece expressar-se, num primeiro momento, no regionalismo.

Vale ponderar que, ao assumir o poder, Collor de Mello deparou-se com um processo de integração regional em baixa. No entanto, menos de 4 meses após sua posse, é assinado o Tratado de Buenos Aires, que antecipa em 5 anos a entrada em vigor do Mercosul. De acordo com as análises de Mello (2000, p.100-101), os motivos que dão conta de explicar essa aceleração são múltiplos, com determinantes domésticos e externo, políticos e econômicos.

Em primeiro lugar, o Mercosul emerge como contraponto aos impactos potenciais que poderiam advir de outros processos de regionalização sobre as economias da região (em especial do futuro Nafta). No mais, a nova proposta de integração estava de acordo com a estratégia política tanto de Buenos Aires quanto Brasília, “que buscavam vincular suas políticas externas à reestruturação e às reformas econômicas domésticas, determinando dessa forma a nova metodologia baseada em reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas”. Por fim, há que se destacar ainda a preocupação de utilizar o Mercosul para uma “atuação conjunta em negociações externas, especialmente frente à Iniciativa para as Américas”.

### 3.1.2 A Iniciativa para as Américas

Lançada em 27 de junho de 1990 pelo presidente Bush, a **“Iniciativa para as Américas”**, assentava-se sob três bases: comércio, investimento e dívida externa. Oficialmente, no discurso norte-americano, a idéia era promover e incentivar o crescimento econômico da região, na base da economia de mercado, favorecendo assim, a consolidação das instituições democráticas.

Todavia, um exame mais apurado dos fatos aponta outras motivações. De acordo com Amorim e Pimentel (1996, p.106-107), naquele momento era latente a sensação de que a hegemonia econômica dos EUA vinha progressivamente declinando diante da ascensão das economias japonesa e alemã. Os autores identificam uma suposta “perda de dinamismo e falta de competitividade dos produtos norte-americanos”, que teriam resultado em seguidos déficits comerciais e fiscais. “É natural que, num contexto como esse, que os EUA dediquem maior atenção à sua vizinhança imediata, de modo a garantir, pelo menos aí seu predomínio econômico”.

Ainda de acordo com a análise de Amorim e Pimentel (1996), os EUA teriam reconhecido que foram atingidos de maneira significativa pelas dificuldades econômicas manifestadas na América Latina na década de 1980 e, por isso, buscavam uma alternativa. Por fim, mas sem pretender esgotar a questão, vale citar que, parte dos analistas viam ainda a Iniciativa Bush como uma resposta à formação de blocos econômicos regionais (CEE, Bacia do Pacífico)<sup>12</sup>.

Logo de início, a preocupação brasileira foi assegurar que os países envolvidos não reagissem de maneira isolada e desordenada. Assim, Collor e Menen decidiram dar uma resposta unificada à Iniciativa, convocando uma reunião dos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos dois países (mas que depois seria ampliada com a presença dos representantes do Chile e do Uruguai) para os dias 1 e 2 de agosto de 1990. Mesmo tendo sido convocada em razão da Iniciativa para as Américas, o tema predominante foi a integração dos quatro países. Contudo, muito se avançou de

---

<sup>12</sup> Para maior aprofundamento, vide Pereira e Thorstensen (1992) e Albuquerque (2002).



maneira consensual no trato de vários pontos da Iniciativa, exceto com relação ao Chile, que preferiu seguir seu caminho de modo apartado.

Posteriormente, o Paraguai integrou-se ao grupo do Cone Sul que participou de uma reunião com os norte-americanos em Washington. Ao fim do encontro, o bloco conseguiu que a negociação fosse encarada não como multilateral, mas sim, bilateral: dos EUA com o bloco.

No mais, ficou evidenciado ainda que Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai não assinariam um “contrato de adesão”, assim como os EUA “não estavam preparados para discutir um acordo que se afastasse de sua proposta inicial”. Seguiu-se uma série de reuniões e consultas até que em 19 de junho de 1991 foi assinado o Acordo 4+1, fruto de um processo de consultas amplas entre o grupo latino-americano, que havia possibilitado a formação de um “consenso firme” para a negociação com os EUA Amorim e Pimentel (1996, p.112-113).

Evitou-se a presença de cláusulas que representassem intromissão exagerada em políticas nacionais em assuntos como propriedade intelectual e investimentos [...] Forma eliminados, também, artigos que poderiam ser interpretados como legitimação de práticas unilaterais e obteve-se referência, ainda que restrita, à questão do acesso a tecnologia. Talvez o mais importante tenha sido a capacidade revelada pelos quatro signatários do Tratado de Assunção de manterem uma frente negociadora única, o que se refletiu até mesmo na maneira como se dispuseram os delegados para as discussões finais [...] (AMORIM e PIMENTEL, 1996, p.115)

Interessante ressaltar que, no período em que se desenvolvia as discussões em torno da Iniciativa para as Américas, o projeto de política externa de Collor ainda estava dentro da chamada “fase inicial” (JAGUARIBE, 1996), na qual buscava-se uma maior aproximação e alinhamento aos Estados Unidos. Assim, a postura brasileira, que colidia com as expectativas norte-americanas, talvez possa ser mais bem compreendida se analisada levando-se em consideração a forte e decisiva participação do Itamaraty nessas negociações<sup>13</sup>, fazendo valer a corrente que entendia ser negativo para o Brasil uma integração hemisférica nos moldes propostos pela Iniciativa Bush, devendo ser intensificado o processo de integração do Cone Sul e mantida a estratégia universalista.

---

<sup>13</sup> A esse respeito, para um maior aprofundamento ver (BATISTA, 1993) e (LIMA, 1994).

Em outras palavras, pode-se afirmar que, mesmo que indiretamente, o lançamento da Iniciativa Bush acelerou e ampliou o processo de integração do Cone Sul (VIGEVANI e MARIANO, 2005). “Concretamente, foi nesse momento que se estruturou o padrão da política regionalista brasileira dos anos 90, aprofundado nos anos seguintes (MELLO, 2000, p.107)

Considerando os fatos supra abordados, acredita-se que, a postura brasileira frente a proposta da “Iniciativa para as Américas” também ilustra a presença de um padrão de comportamento da diplomacia brasileira, pautado no universalismo, na autonomia e não-alinhamento. Assim, sem adentrar nas especificidades da proposta Bush – já que esse não é o objetivo deste trabalho -, o que chama a atenção é *a correlação entre postura brasileira no processo e os conceitos em análise.*

A opção da diplomacia brasileira pelo *universalismo* era clara. Dentro dessa visão, a possibilidade de criação de um vínculo demasiadamente estreito com os Estados Unidos desagradava o Itamaraty, que mantinha sua estratégia de inserção internacional centrada no regionalismo aberto e no multilateralismo: o Brasil como *global trader*.

E é justamente essa opção paradigmática que auxilia na compreensão da postura brasileira frente a proposta Bush. Mesmo sem um interesse real pelo projeto de integração hemisférica, o Brasil não optou por negar-se a discutir a questão com a Casa Branca. Afinal, o risco do isolamento brasileiro no continente era considerável, dado o poder de atração dos EUA sobre as economias latino-americanas.

Abordando a conveniência de uma inserção universalista em contraposição a uma integração hemisférica, Amorim e Pimentel (1996, p.116) pontuam

A inserção que o Brasil e os países do Mercosul devem buscar na economia mundial não pode ficar restrita ou sequer voltada predominantemente para uma única grande potência econômica [...] ela deve ter uma configuração por assim dizer estelar, buscando os benefícios das várias correntes atuais e potenciais dentro de comércio, tecnologia e finanças.

No mesmo sentido, Cardoso (1993e, p.9) faz ampla defesa do multilateralismo e aponta o credenciamento gradual do Brasil para uma participação ativa no sistema internacional.

O Brasil acredita nas virtudes do multilateralismo. A construção de uma nova ordem internacional deve passar necessariamente pelo seu fortalecimento, em bases democráticas e não discriminatórias. O peso específico do país no cenário internacional o credencia para uma participação cada vez mais ativa. [...] Não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros.

Todavia, parece válido ponderar que, a opção da diplomacia brasileira pelo Mercosul, o multilateralismo e a rejeição de uma integração econômica com os EUA não guardava consenso no Brasil. Havia análises relevantes, como por exemplo a de Bresser Pereira e Vera Thorstensen (1992) que apontavam o fim da era do multilateralismo, a insuficiência do Mercosul e a necessidade de uma maior aproximação aos Estados Unidos.

[...] a antiga ordem, que justificava a sua estratégia multilateralista, foi destruída. [...] o Brasil e a América Latina estão marginalizados no cenário internacional. A opção pelo Mercosul foi fundamental e caminha a passos rápidos. Mas não é uma opção suficiente para gerar dinamismo econômico e tirar a América Latina do quadro de estagnação em que se encontra [...] o Brasil deveria interessar-se ativamente pela formação de um Bloco Americano [...] A Iniciativa para as Américas é para o Brasil uma ‘apólice de seguro’ contra as perplexidades e indefinições em um mundo de rivalidades de blocos e ausência de lideranças econômicas hegemônicas.

No que tange ao conceito de autonomia, segundo Vigevani e Mariano (2005), “em vista da ação norte-americana de junho de 1990, o governo brasileiro reagiu, buscando alternativas que lhe permitissem, de alguma maneira, manter sua estratégia de inserção internacional preservando o caráter da busca da autonomia pela integração, sem abdicar, nesse momento, totalmente da idéia de autonomia pela distância”.

Por fim, a presença do conceito de não-alinhamento parece implícita na postura brasileira e dispensa comentários, na medida em que choca-se de modo direto com os ideais norte-americanos.

### 3.2 Itamar Franco: entre o regional e o global

O breve período em que Itamar Franco esteve a frente do Brasil representou um maior delineamento dos conceitos que pautavam a orientação da política externa brasileira, numa clara manutenção do padrão de comportamento diplomático. A passagem de Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores parece ter sido decisiva para tanto, uma vez que Franco, de modo oposto ao seu antecedente, deixou a condução da política externa a cargo do Itamaraty, adotando “um perfil internacional mais discreto, concentrando-se na política doméstica” (ARBILLA, 2000, p.359).

Grosso modo, Itamar dá continuidade à política externa que vinha sendo gestada sob a chefia de Celso Lafer<sup>14</sup>, todavia, vê seus ministros de relações exteriores conferirem contornos mais nítidos ao paradigma de atuação internacional brasileiro (VAZ, 1999, p.66-67).

Nesse contexto, o governo Itamar Franco seria caracterizado por um alto grau de autonomia do Ministério das Relações Exteriores com relação ao Poder Executivo, não apenas na gestão da política externa mas também na continuidade do processo de reformulação do quadro de referência conceitual da atuação internacional do país. A autorização presidencial, nesse caso, envolvia algum grau de afinidade de pontos de vista, mas foi outorgada essencialmente por omissão ou delegação de poder (MELLO, 2000, p.118).

Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, Cardoso (1993c, p.66) parecia consciente da necessidade de aprofundar a revisão paradigmática da política externa brasileira: “Uma nova agenda se impõe, tanto para o Brasil como para o mundo. [...] A estratégia de inserção internacional deve portanto ser redefinida”.

---

<sup>14</sup> Ao explicar acerca da política externa brasileira do período Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, demonstra o elevado grau de continuidade da mesma, ao utilizar dois termos-chave criados e difundidos por Celso Lafer (*adaptação criativa e visão de futuro*) sem citá-lo direta ou indiretamente. “O Brasil deverá abrir , e não fechar opções, jogar nos diferentes tabuleiros, buscar parcerias estratégias [...] o que exige planejamento estratégico, visão de futuro e adaptação criativa. (grifo nosso) (CARDOSO, 1993f, p.66).

Se com Lafer, a postura de *não-alinhamento* aos Estados Unidos já se manifestava, FHC, mesmo preocupando-se em “desdramatizar a agenda” entre os dois países<sup>15</sup>, aprimora esse conceito, utilizando a idéia de universalismo como base central da ação internacional brasileira. “Ao Brasil, se impõe praticar o que o Presidente De Gaulle chamava de estratégia *touts azimuts* – em todas as direções -, sem exclusões ou omissões [...] Nossa geografia, ao contrário do que ocorre com tantos países, também não nos condena a relacionamentos prioritários” (CARDOSO, 1993d, p.196).

Assim, utilizando-se de forma decisiva do conceito de *universalismo* como estratégia chave, a política externa edificada por Cardoso buscava fugir de *alinhamentos automáticos* e exclusivismos que contrariassem o que se entendia por interesse nacional e ferissem a *autonomia* do Brasil.

Na análise de Vaz (2002, p. 89) “o governo Itamar empreendeu esforços no sentido de ampliar os vínculos do país no continente sul-americano e em outras regiões, como a África, mas o fez a partir de iniciativas de caráter multilateral”. No que tange ao projeto de integração regional, tende-se a notar que é na passagem de Celso Amorim a frente do MRE que o mesmo ganha maior dinamismo, como pretende-se demonstrar mais adiante. Todavia, mesmo sem deixar de valorizar de modo significativo projeto de integração regional, a política externa orientada por Cardoso (1993a, p.24) posicionava o país como *global trader* no jogo internacional, na defesa do multilateralismo e rejeitando parcerias excludentes. “Para o Brasil, especialmente em sua condição de *global trader*, é fundamental a consolidação de um sistema de comércio aberto e flexível, sem discriminações. Não estamos presos a parcerias excludentes, nem a opções limitadas de mercado”.

Buscando dialogar com a sociedade brasileira nos mais diversos níveis e difundir a *postura universalista* da política externa sob sua orientação, encontra-se uma seqüência considerável de artigos publicados ao longo de quase 6 meses de gestão, em que FHC procura deixar clara essa opção diplomática<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> “O chanceler Cardoso mostrou-se ativo na recomposição do diálogo com os Estados Unidos [...]” (ARBILLA, 2000, p.360).

<sup>16</sup> Essa lista não abrange todos, mas apenas alguns dos textos encontrados. Ao longo desse período, outros artigos foram publicados. No mais, Mello (2000, p.119) afirma que Cardoso é responsável por

- 1- CARDOSO, Fernando Henrique. Política Externa: a opção universalista. *O Estado de São Paulo*, 24 de janeiro de 1993
- 2- CARDOSO, Fernando Henrique. Brasil – EUA: maturidade do relacionamento. *Correio Braziliense*, 1º fevereiro de 1993.
- 3- CARDOSO, Fernando Henrique. Brasil e Clinton. *Zero Hora*, 28 de fevereiro de 1993
- 4- CARDOSO, Fernando Henrique. Redimensionando a Ásia. *O Estado de São Paulo*, 5 de março de 1993.
- 5- CARDOSO, Fernando Henrique. A África e o Brasil. *Jornal do Brasil*, 18 de março de 1993.
- 6- CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e a lusofonia. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 72, 1º semestre de 1993.
- 7- CARDOSO, Fernando Henrique. Comunidade Européia: modelo e desafio. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 72, 1º semestre de 1993.

Destaca-se, em especial, as colocações, incisivas e claras de Cardoso (1993b), em que demonstra o interesse brasileiro em aproximar-se dos EUA, todavia, sem fazer dessa aproximação, uma opção excludente, numa clara postura que privilegia o diálogo entre os conceitos de universalismo e não-alinhamento.

Queremos maior aproximação com os EUA, sim, mas queremos e necessitamos também de crescentes vinculações com a Comunidade Econômica Européia e o Japão [...] precisamos intensificar os laços com a Índia e a China [...] Oriente Próximo é outra área de relevo [...] Para a política externa brasileira, não há, portanto, opções excludentes. Elas são múltiplas e se complementam [...] Relações tão ricas e densas como as que mantemos com os EUA não comportam simplificações, nem dependem de receitas impostas.”

A determinação em assumir uma postura mais participativa no cenário internacional, dentro da idéia de *autonomia pela participação*, também amadurece no período em análise. Nas palavras do próprio Cardoso (1992, p.104), “As mudanças internacionais encontram o Brasil pronto para participar de forma construtiva, em toda a extensão de suas possibilidades, no desejo da ordem que almejamos construir”.

---

inaugurar “um novo padrão de atuação do Itamaraty na promoção do diálogo e da articulação com a sociedade”, objetivando articular bases de sustentação.

Nesse sentido, parecia clara no seio da corporação diplomática, a idéia de que a edificação do Mercosul seria altamente positiva dentro da estratégia da *autonomia pela participação*.

Nessa ordem de idéias, no Mercosul, que aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na construção de regimes e normas essenciais para o país, o Brasil vê a construção de um espaço político para reforçar a sua atuação externa e aumentar sua margem de ação e, em conseqüência, sua autonomia. A partir do bloco sub-regional, pretende-se construir uma base externa que contribua para uma crescente 'autonomia pela integração'. (Simões, 2001. p. 04)

Em seu texto mais contundente e crítico acerca da política externa brasileira, Cardoso (1993e) resume os aspectos centrais em jogo na cena internacional.

O Brasil é um *global trader*. [...] Há, portanto, uma diversificação de parceiros. Por isso, não podemos nos prender a esquemas rígidos de comércio. Para nós, a melhor opção é o fortalecimento do sistema multilateral de comércio com a conclusão satisfatória da Rodada Uruguai do GATT. É verdade que, individualmente, os EUA são o principal parceiro. Mas uma integração privilegiada com eles seria inviável, dado o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas exportações para o mercado norte-americano, onde enfrentam não raro fortes restrições, como no caso dos produtos siderúrgicos. Os EUA não abrem seu mercado para o Brasil. A Iniciativa Bush não passou de um discurso de um ex-presidente, o NAFTA e a administração Clinton, depois de alguns meses, esboça agora a idéia de uma nova parceria no hemisfério. Não é o Brasil que tem as chaves das portas do mercado da América do Norte, até agora restrito, na América Latina, ao México. Outros países latino-americanos, como o Chile, que até há pouco pareciam ansiosos por aderir ao NAFTA, demonstram estar convencidos de que não se trata de um processo simples ou sujeito à mera vontade de participação. Para o Brasil, a prioridade é pois a consolidação do Mercosul, que não é não só o âmbito de integração realizável no curto prazo, mas também plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional (grifo nosso).

Certamente, tal passagem abrangente, porém, esclarecedora, merece alguns apontamentos. Primeiramente, há que se destacar novamente a inegável *opção universalista* para a condução da diplomacia brasileira, raramente ausente em um discurso ou texto de Fernando Henrique no período. Todavia, o que desperta interesse

nessa passagem é posicionamento do governo brasileiro frente aos Estados Unidos. Mesmo sem deixar de reconhecer a importância do mercado norte-americano, Cardoso afirma ser “inviável” uma “integração privilegiada”. Até com certo tom que foge às características do discurso diplomático, apregoa que “A Iniciativa Bush não passou de um discurso de um ex-presidente”.

Nesse cenário, a idéia de *não-alinhamento* dispensa comentários, mas chama a atenção a visão do autor acerca de um possível processo de integração hemisférica. Isso porque, tende-se a interpretar um sentimento claro de inviabilidade do processo, em razão da determinação estratégica da diplomacia brasileira em posicionar o país como *global trader*, sem prender-se a esquemas rígidos de comércio. Mas também há que se considerar ainda que, parcela considerável dessa leitura - de inviabilidade de uma “integração privilegiada” com os EUA- decorre da percepção brasileira de que Washington não estaria apto ou em condições de negociar uma integração que acomodasse razoavelmente os interesses brasileiros.

Por fim, ainda nessa passagem, Cardoso deixa claro que, diante desse cenário, a prioridade é o Mercosul, visto como plataforma de inserção competitiva no plano internacional, fato esse que incrementa o paradigma universalista da diplomacia nacional.

### **3.2.1 O resgate da concepção de “desenvolvimento” na política externa**

A substituição de Fernando Henrique Cardoso por Celso Amorim não causa mudanças significativas no processo de reestruturação paradigmática na política externa brasileira. O padrão de comportamento fala mais alto, e a direção continua a mesma, por mais que tenham surgido diferenças pontuais.

O que chama a atenção logo no início da gestão de Celso Amorim, é o resgate da tradicional idéia de “desenvolvimento”, tão presente no discurso diplomático brasileiro dos períodos anteriores, mas ausente desde o fim da década de 1980. A rejeição a qualquer tipo de alinhamento também é mantida. No mais, como pretende-se demonstrar logo adiante, com Amorim à frente do MRE, o processo de integração



regional ganha maior dimensão e importância, sem abandonar a postura universalista brasileira nas relações internacionais.

[...] a Política externa do Governo Itamar Franco não precisa de rótulos; ela é voltada para o *desenvolvimento* do País, para a afirmação dos valores democráticos e é uma Política externa de *cunho universalista*. É uma Política externa *sem alinhamentos* outros que não aqueles que estejam ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro”.

[O Brasil] *não tem vertentes exclusivas, excludentes*. A inserção do Brasil no quadro internacional é, pode-se dizer, uma *inserção estelar*, que de se dirige *em vários sentidos* (grifo nosso) (AMORIM, 1993, p.36).

Tratando mais especificamente do conceito de *alinhamento*, pode-se considerar que, com Itamar, ele manteve-se marginalizado. Se na gestão de Lafer o conceito de não-alinhamento ganhava cada vez mais nitidez, com Itamar Franco ele é mais bem definido e aplicado. Paralelamente, ao longo do período, nota-se uma maior valorização do conceito de *autonomia*, constantemente afirmada, e manifestada por meio de posturas próprias e muitas vezes divergentes dos ideais e pretensões de Washington.

De fato, o governo Itamar Franco logrou desdramatizar o relacionamento entre Brasília e Washington mantendo ao mesmo tempo posturas – particularmente no terreno político-diplomático – que preservavam a autonomia do Brasil frente às premissas orientadoras da ação norte-americana. A posição a respeito da intervenção do Haiti e as menagens referidas a Cuba foram claros exemplos nesse sentido (HIRST e PINHEIRO, 1995, p.16-17).

Certamente a postura brasileira frente à questão cubana é emblemática do não-alinhamento e autonomia do Itamaraty, na medida em que contraria de modo frontal as orientações de Washington.

O próprio Celso Amorim (1994, p.38), discursando na 49ª Assembléia Geral da ONU apregoa que “o isolamento político, econômico e comercial, além de injustificado, somente contribui para aumentar o sofrimento do povo cubano [...]”. No mesmo sentido, Sardenberg (1993, p.85) – Representante Permanente do Brasil junto à ONU, divulgando o documento final da III Conferência Dos Chefes de Estado e de Governos dos países Ibero-americanos – realizada em 15 e 16 de julho de 1993 - afirma que, em seu parágrafo 98 definiu-se a “necessidade de eliminar a aplicação unilateral, por

qualquer Estado, com fins políticos, de medidas de caráter econômico e comercial, sobre outro Estado”.

No mais, os choques e atritos existentes entre Brasil e Estados Unidos manifestaram-se ainda no campo comercial, com destaque para o tema da propriedade intelectual. A insatisfação brasileira com algumas posturas norte-americanas pode ser notada com extrema clareza no artigo assinado por Amorim (1993a, p.185-187). Logo no início, o autor aponta inúmeras questões que, se antes eram motivo de discórdia com os EUA, hoje teriam sido solucionadas pelo Brasil. Entre elas, cita: a democracia, direitos humanos, meio ambiente, liberalização econômica, desarmamento e não-proliferação.

Apesar de todas essas mudanças, que, na realidade, aproximam o Brasil dos valores defendidos pelos Estados Unidos, parece haver uma forte percepção de que as relações bilaterais mudaram para pior. Há um sentimento generalizado no Brasil de que somos vistos pelo público norte-americano muito mais como um ‘problema’ do que como parceiro digno de confiança. Grande ênfase é colocada em contenciosos comerciais, em aspectos específicos da situação dos direitos humanos ou das questões ambientais, sem a contrapartida das medidas tomadas [...] Abrimos nossa economia, mas não nos foi concedido, a não ser muito marginalmente, melhor acesso para nossos principais produtos de exportação no mercado norte-americano [...] Nosso compromisso firme com a não-proliferação e o desarmamento não tornou nosso acesso à alta tecnologia mais fácil. [...] é importante ter presente que cooperação e segurança no hemisfério também dependem da preservação e da melhoria das relações baseadas na confiança mútua entre o Brasil e os Estados Unidos.

Por fim, referindo-se a sua recente visita aos EUA, Amorim (1993a, p.187) expressa sua crença de que “Brasil e Estados Unidos estão prontos para uma *parceria madura*”. Tal colocação permite que se deduza que, se algo conserva potencial amadurecimento, é porque ainda carece desse quesito, ou seja, de forma mais direta, permite que se entenda que, sob a ótica do Ministro das Relações Exteriores, as relações Brasília / Washington ainda careciam de maturidade naquele momento.

### Autonomia e universalismo

Conforme apontou-se anteriormente, no período em que Celso Amorim esteve a frente do Itamaraty, o conceito de *autonomia* também foi valorizado. A manutenção do padrão de comportamento diplomático brasileiro manifestou-se pela renovação do sentido proativo / participativo assumido pela diplomacia na busca da autonomia, no ainda confuso cenário internacional emergente. “Como parte dessas oportunidades que esse mundo novo nos apresenta, há também que considerar a participação na formulação de uma Nova Ordem Internacional [...] Essa nova ordem está em construção, e um país como o Brasil certamente tem muito a dar a esta construção [...]” (AMORIM, 1993, p.38).

Parece clara a visão dentro do Itamaraty de que, o caminho para a inserção internacional autônoma brasileira se daria pela participação efetiva nas questões e regimes internacionais. “ [...] em isolamento autárquico, nenhuma sociedade está hoje em condições de controlar e encaminhar o seu próprio destino [...] Em suma, participar e ativamente dos processos de globalização é algo que se pode fazer sem que se perca o sentido da escolha política” (LAFER e FONSECA Jr. 1994, p. 77)<sup>17</sup>.

Ainda dentro da discussão do conceito de autonomia pela participação, Hirst e Pinheiro (1995, p.11) afirmam que, dentro dos foros multilaterais e, em especial, nas Nações Unidas, o Brasil reverteu “o quadro de passividade” e imprimiu “maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional. A partir de então, o esforço esteve conjugado ao objetivo de **assegurar voz** e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional” (grifo nosso).

No plano concreto, ainda de acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p.12), a postura mais propositiva e participativa do Brasil no cenário internacional fez-se sentir no desempenho significativo do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, julho 1993). Com relação a ONU, o pleito brasileiro pela reforma e democratização de seus órgãos, em especial o Conselho de Segurança, ganhou maior destaque. No mais, o Brasil participou ainda de três operações de paz das Nações

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido, Barbosa (1994, p.104) afirma que, “ao lado de sua dimensão econômica, o peso internacional do Brasil é grande o suficiente para assegurar-lhe influência na discussão das chamadas

Unidas: duas na América Central (Onuca e Onusal) e uma na África (Unavem). No âmbito da OEA, o Brasil fez pressões no sentido de reintegrar Cuba à Comunidade e buscou uma solução negociada para a crise que instalou-se no Haiti.

O padrão de comportamento da diplomacia também pode ser sentido na manutenção da relevância do conceito de *universalismo* no discurso e na ação diplomática do período. Nesse sentido, o termo “global trader”<sup>18</sup>, que já na passagem de FHC a frente do Itamaraty era utilizado com frequência, mostra-se ainda mais presente na defesa de uma forte diversificação das relações exteriores do Brasil.

O então secretário geral do MRE, R. Abdenur (1994, p. 37) por inúmeras vezes afirmou que “[...] o Brasil é, claramente, um país que possui interesses comerciais em todas as regiões do mundo”.

Celso Amorim, a exemplo de Fernando Henrique Cardoso, procurou difundir na sociedade brasileira como um todo, a importância da ação universalista da diplomacia brasileira, buscando assim, legitimidade e apoio para a execução da política externa sob seu auspício. Por conseguinte, encontra-se em quantidade significativa, artigos publicados em diversos veículos de comunicação, em que defende o universalismo, como por exemplo, nos casos citados abaixo a título de ilustração.

- 1- AMORIM, Celso. O Brasil e a África. *Jornal do Brasil*, 2 de fevereiro de 1994.
- 2- AMORIM, Celso. Relações Brasil - China. *Correio Braziliense*, 31 de março de 1994.
- 3- AMORIM, Celso. América Latina – União Européia: um novo diálogo. *O Estado de São Paulo*. 9 de maio de 1994.
- 4- AMORIM, Celso. África da boa esperança. *Jornal do Brasil*, 13 de junho de 1994.

No plano concreto, a preocupação e a orientação plural das relações exteriores do Brasil manifestam-se com clareza. De acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p.18-9), o diálogo

---

‘questões globais’. Suficiente também para que colabore no fortalecimento do multilateralismo político especialmente dentro das Nações Unidas, e em tudo quanto se refira à paz e à segurança internacionais”.

<sup>18</sup> Na definição de Barbosa e César (1994, p.307) “Um ‘global trader’ é um país que apresenta, tradicionalmente, elevado grau de diversificação nos seus fluxos geográficos de comércio, tanto na origem de suas importações, como no destino de suas exportações; sua pauta comercial (exportações mais importações) é diversificada, abrangendo um grande número de setores produtivos”.

Brasil – China passou por um considerável incremento. Em novembro 1993 foi assinado um protocolo de intenções sobre a ampliação do comércio bilateral de minério de ferro e sua exploração conjunta.

Com relação à Índia, o Brasil manteve relações favorecidas pelas crescentes similaridades entre ambos os países no campo da política e do comércio internacional. Em setembro de 1993, foi assinado um acordo na área de cooperação científico-tecnológica. O aumento do intercâmbio comercial Brasil – Rússia, desde 1992, também impulsiona a relação entre os dois países.

Por fim, no que diz respeito às relações com a África – relativamente enfraquecidas ao longo da década de 1980 - nota-se uma preocupação de revitalizá-las na era Itamar, quando o Brasil se aproxima da África do Sul e procura participar no processo de pacificação de Angola.

### **3.2.2 Itamar e a integração regional**

O tema da integração regional continuou no topo das prioridades do Itamaraty no período Itamar. O próprio presidente procurou deixar isso bem claro desde o início de seu mandato: “Meu Governo continuará a dar alta prioridade à integração sul-americana” (FRANCO, 1992, p.168).

Todavia, Itamar Franco foi além, e acabou ampliando a atenção da diplomacia para tal questão, buscando novas iniciativas que ampliassem a toda a América do Sul o alcance da integração iniciada no Cone Sul. A proposta da ALCSA e da Iniciativa Amazônica, fortemente defendidas pelo governo brasileiro, são exemplos dessa postura<sup>19</sup> (VAZ, 2002, p.89).

Nesse sentido, de acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p.14-16) e Barbosa (1994, p.111), as ações efetivamente implementadas corroboram a idéia de valorização de um

---

<sup>19</sup> De acordo com a análise de Mello (2000) a conclusão do NAFTA teria sido determinante para o aprofundamento da estratégia regionalista brasileira. Exclui-se o México ao substituir a expressão “América Latina” por “América do Sul”, delimitando uma nova esfera geográfica.

regionalismo ampliado. Assim, em dezembro de 1992, o Brasil lançou a Iniciativa Amazônica na VI Reunião de Cúpula do Rio em Buenos Aires, objetivando a criação de uma área de livre comércio entre Brasil e os países amazônicos; em 1993 promoveu a formulação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) – que absorveria a primeira - na reunião do Grupo do Rio em Santiago, sendo interpretada por considerável parcela dos analistas<sup>20</sup> como meio de resistência a atração que o NAFTA exercia sobre os países do Mercosul e ALADI.

No mais, de acordo com Lima (1996, p.152), a aposta na ALCSA ligava-se ainda à pretensão brasileira de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na medida em que o país procurava figurar como uma potência regional. Tal ponderação permite que se interprete que, também nesse sentido, o regionalismo acabava por favorecer a estratégia da *autonomia pela participação*, tendo em vista o fato de que fortalecia as condições brasileiras de ascender ao tão almejado posto permanente dentro do C.S. da ONU.

O diálogo entre o *regionalismo* e o conceito de *universalismo*, que já se mostrava presente na gestão de Lafer, em Itamar, assim como outros conceitos de política externa, ganha maior nitidez.

Num mundo crescentemente complexo, teremos que buscar a melhor forma de nele nos inserirmos, por meio da integração regional e da participação em foros globais, entendendo sempre que, por força do nosso peso econômico, nossa diversidade cultural, nosso dinamismo histórico, não podemos nunca sucumbir à tentação de termos um papel coadjuvante em agrupamentos sujeitos a hegemonias de qualquer espécie. (grifo nosso) (AMORIM, 1994a, p.19).

Ou seja, nota-se pela passagem supra mencionada que, assim como na gestão de Celso Lafer, em Itamar a integração regional também é percebida como meio de inserção global, na medida em que figura como parte de uma estratégia maior de ação<sup>21</sup>. Todavia, há que se ressaltar que, de acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p.14-16) esse

---

<sup>20</sup> A esse respeito, para maiores aprofundamentos, vide Mello (2000) e Lima (1996). Ademais, de acordo com Vigevani e Mariano (2003, p. 27) o projeto da ALCSA “pareceu uma tentativa que visava dar peso à capacidade negociadora do Brasil”.

acréscimo de um “sentido estratégico” mais amplo ao Mercosul, só ocorre a partir de Itamar, e não já em Lafer, mesmo que em menor escala, como buscou-se apontar e justificar páginas atrás.

O elo entre Mercosul, ALCSA e universalismo como diferentes vertentes dentro de uma mesma estratégia de inserção internacional plural também mostra-se presente em Barbosa, (1994, p.116). “Como *global trader*, o Brasil [...] deve expandir seus vínculos de comércio, investimento e tecnologia com todos os parceiros possíveis. Por isso valoriza o fortalecimento do sistema multilateral de comércio na era pós-GATT e a construção do Mercosul e da futura ALCSA sobre as bases de um ‘regionalismo aberto’”.

Amorim é enfático ao atribuir um sentido “didático” e “estratégico” ao processo de integração regional, que serviria como instrumento de capacitação das economias envolvidas e preparo para maiores desafios e negociações amplas.

O Mercosul e Zona de Livre Comércio da América do Sul são formas realistas de melhorar a competitividade de nossas indústrias. Possibilitarão, ao mesmo tempo, o aumento do poder de barganha dos países envolvidos com relação a outros grupos econômicos (AMORIM, 1993b, p. 173).

O Mercosul tem também um valor didático. Antecipa, no sul do continente, os efeitos da crescente exposição da economia brasileira à concorrência, preparando o setor privado para o grande desafio da inserção aprofundada em mercados muito mais competitivos do que os existentes no Mercosul (AMORIM, 1993c, p.183).

Quanto ao projeto norte-americano de construção de uma área de livre comércio hemisférica, o mesmo volta à baila em dezembro de 1994, quando é realizada em Miami, a Cúpula das Américas. Todavia, mesmo antes da realização da cimeira, o Brasil já procurava demonstrar sua preferência pelo universalismo, paralelamente a sua indisposição por criar vínculos excessivamente estreitos com os Estados Unidos (demonstrando uma clara postura não-alinhada)

---

<sup>21</sup> Tal idéia encontra suporte em diversas análises, entre elas, destaca-se a leitura de Vaz (1999, p.66), segundo o qual, desde Collor o Mercosul já possuía um “sentido estratégico” amplo. No mesmo sentido, vide Cruz (2001, p. 139).

A opção por uma “inserção estelar”, pelo multilateralismo é clara dentro do Itamaraty. Barbosa (1994, p.103), em texto publicado dias antes da realização da Cúpula de Miami, é enfático ao defender o Brasil enquanto *global trader*, fazendo questão de pontuar que o país “não se sente atraído pelo Nafta como outros países da região”.

O universalismo é um conceito que faz parte da tradição diplomática do Brasil e o caracteriza – no plano comercial - como *global trader* [...] o Brasil não se sente atraído pelo NAFTA com a mesma intensidade de outros países da região. O Brasil é um país aberto para a Europa e para outras parte do mundo. O perfil dinâmico de sua economia e seu amplo interesse pelo resto do mundo lhe abrem várias opções estratégicas

Com tom incisivo, Fernando Henrique Cardoso (1993c, p.67) também mostra-se contrário a um aprofundamento exclusivista das relações com os EUA, nos moldes do NAFTA. “O processo de integração econômica regional não poderá privilegiar vínculos exclusivos, como tem feito o México com relação aos EUA. Seria uma opção empobrecedora”.

Cada vez mais ciente da possibilidade de surgimento de uma nova “Iniciativa para as Américas”, a partir do segundo semestre de 1994 nota-se um aumento da disposição brasileira de fazer concessões aos sócios do Mercosul. O Itamaraty preocupava-se em concluir as negociações em torno da TEC (Tarifa Externa Comum) e criar a União Aduaneira. Há que se considerar ainda que, a postura brasileira também pode ser compreendida ao se analisar a conjuntura interna do país, tendo em vista o sucesso do programa de estabilização econômica em curso (MELLO, 2000, p.150).

Quando ocorre o lançamento da Cúpula de Miami, o discurso oficial da diplomacia brasileira era de que o Mercosul e a ALCSA eram as prioridades, todavia, faziam questão de frisar que a ALCSA não emergia como contraposição ao NAFTA, mas sim, esperava contribuir para uma integração hemisférica. O Brasil preocupava-se, inclusive, em demonstrar que estaria trabalhando ativamente em prol do lançamento das negociações hemisféricas, como fica claro no discurso de Itamar realizado durante a Cúpula

Um dos resultados mais auspiciosos desta Cúpula será o lançamento das negociações, a concluírem-se até 2005, para a



criação da ‘Área de Livre Comércio das Américas’. Quer na presidência *pro-tempore* do MERCOSUL, quer na coordenadoria do Grupo do Rio, quer ainda individualmente, o Brasil teve participação ativa na elaboração desta parte dos documentos que estaremos assinando em Miami (FRANCO, 1994, p. 51).

Todavia, internamente *o Itamaraty* não via com bons olhos uma integração com os norte-americanos, *conservando sua estratégia voltada ao universalismo e ao regionalismo aberto como plataforma de inserção global*. Assim, procurou criticar

a falta de abrangência da proposta, sobretudo por não incluir a questão de transferência de ciência e tecnologia [...] Além disso, tanto no montante dos investimentos quanto a restrição do alívio da dívida externa ao débito de governo a governo eram considerados pouco atraentes par o Brasil. Para coroar, o modelo *hub and spoke*, em que os EUA seriam o eixo dos acordos bilaterais e, com isso, o único juiz do grau de integração de todo Continente foi criticado por reforçar a dependência dos demais países com relação ao país hegemônico [...] Sem oferecer uma contraproposta, nossa diplomacia deu total ênfase às questões metodológicas: antes de discutir a agenda, queremos discutir o método para discutir a agenda o que, em princípio, permite recorrer ao infinito (ALBUQUERQUE, 2001).

Ademais, havia ainda o desejo brasileiro de que, mesmo antes de negociar os métodos de negociação, fossem esgotados todos os processos de liberalização em curso, entre eles Mercosul, Alcsa, Pacto Andino, Integração Centro-Americana e Nafta.

O Brasil compareceu à Cúpula representado pelo presidente Itamar Franco e pelo recém eleito Fernando Henrique Cardoso. Apesar de, por vezes, o governo brasileiro ter demonstrado surpresa com o fato da ALCA figurar como assunto prioritário na cimeira<sup>22</sup>, acredita-se que o Brasil tinha sim conhecimento prévio das discussões que se desenvolveriam em Miami (ABREU, 1997).

---

<sup>22</sup> Albuquerque (2001) defende essa idéia que, Serra (1998, p.16), endossa: “Outro fato curioso, quanto ao Brasil, é que o objetivo da Cúpula de Miami nos pegou se susto. O presidente Fernando Henrique Cardoso, acompanhando Itamar Franco à Flórida, somente tomou conhecimento do assunto depois de lá chegar, assim como da importância do compromisso que o Brasil era chamado a assumir e que acabou até certo ponto assumindo. E o presidente Itamar não parecia especialmente informado sobre a matéria”.

Os motivos que levavam o Brasil a aceitar o lançamento das negociações da ALCA eram de duas ordens: primeiro, o risco do isolamento<sup>23</sup>, em segundo plano, havia uma percepção dentro da diplomacia de que o Brasil conseguiria bloquear ao máximo o início efetivo do processo de liberalização econômica<sup>24</sup> (MELLO, 2000, p.148), (SIMÕES, 2001, p.05).

O Brasil optou por acompanhar os trabalhos, considerando não ser politicamente razoável assumir posição formal de recusa – essa implicava o risco de isolamento, uma vez que os demais países latino-americanos mostraram-se bem mais interessados na proposta norte-americana. Nesse período, a partir de 1995, começava-se a manifestar-se no governo de Menem, na Argentina, uma atitude bem mais favorável à Alca, implicando na nítida diferenciação no Mercosul. Todos os países da América Central eram favoráveis à aceleração das negociações e iniciavam ao mesmo tempo discussões com os três países do Nafta para ter acesso a seus mercados. O Chile também favoreceu uma agenda efetiva, negociando áreas de livre-comércio com os Estados Unidos e o México. Peru, Equador, Bolívia e Colômbia interessaram-se por encurtar prazos (VIGEVANI e MARIANO, 2003, p.31).

Uma leitura global da postura brasileira frente a Cúpula das Américas parece apontar para uma clareza dentro do Itamaraty com relação ao fato de que a política exterior do Brasil deveria primar pela integração com seu entorno geográfico mais próximo, nos moldes de um regionalismo aberto que fomentasse a postura do país enquanto *global trader*. Em outras palavras, o ideal do universalismo, e assim, a aposta no multilateralismo como estratégia de ação internacional mostravam-se assentados dentro do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Nesse contexto, o Mercosul teria papel fundamental, agindo no incremento da postura universalista do país. Paralelamente, havia a preocupação de se estar preparado para negociar de forma firme e resistente, uma eventual proposta de integração hemisférica. Isso porque, dentro do paradigma de ação internacional que o Itamaraty procurava

---

<sup>23</sup> Para maior aprofundamento acerca da atração que o NAFTA exercia sobre os países latino-americanos, vide Batista (1994, p.84-95).

<sup>24</sup> Tal percepção pode ser explicada pelo fato de que o Itamaraty parecia ciente de que, na realidade, os EUA também “não se mostravam dispostos a decidir pelo início imediato das negociações comerciais”. Isso porque, os norte-americanos saíam de um processo desgastante relativo à aprovação do NAFTA, que havia “produzido uma divisão entre os políticos e outra, interna, nos partidos – e, mais geral, na sociedade. Isso aumentava o descrédito quanto à possibilidade de aprovação a curto prazo do mecanismo da via rápida (*fast track*) pelo Congresso” (VIGEVANI e MARIANO, 2003, p. 30). No mesmo sentido, vide Albuquerque (2001).

edificar, mesmo não acreditando na viabilidade de uma integração continental<sup>25</sup>, o país não podia apenas rejeitar de plano discutir uma negociação em torno de tal proposta. Isso conduziria o país a um considerável isolamento no continente.

No mais, pode-se interpretar ainda que, tal atitude seria incoerente com a postura almejada pela diplomacia de uma maior participação nos temas e na agenda global, postura essa que o país procurava adotar desde o início dos anos 90. Assim, num primeiro momento, procurou-se demonstrar, por meio da resistência negociada, o conflito de interesses que incidia nas discussões acerca do processo de integração hemisférica.

Nesse contexto, parece interessante a postura de Fernando Henrique Cardoso (1993d, p. 195) que, mesmo antes da proposta da ALCA, afirmava ser “[...] preciso debater sem preconceitos a proposta norte-americana de uma integração vertical. Frente a essa e outras alternativas, cabe reagir com maturidade, identificando o interesse nacional no contexto das opções que se apresentam”. Destaca-se a preocupação do governo brasileiro em demonstrar que eram interesses que estavam em jogo e não ideologia. O pragmatismo, o realismo deveria guiar a diplomacia brasileira na discussão de um projeto de integração hemisférica.

### **3.3 A era FHC: universalismo, regionalismo e “autonomia pela integração”**

No âmbito da política externa, a passagem de Fernando Henrique Cardoso na presidência do Brasil conduz ao que alguns analistas chamam de “mudança com continuidade” (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004). Afinal, findo o processo de reformulação paradigmática da política externa brasileira, FHC promove “o aprofundamento e a implementação mais específica das suas principais diretrizes, mantendo a combinação entre a continuidade e mudança com relação ao paradigma universalista que foi estruturado no governo anterior” (MELLO, 2000, p.153).

---

<sup>25</sup> Tanto por conta do opção pelo universalismo quanto pela crença de que os EUA não poderiam oferecer condições de uma integração satisfatórias aos interesses brasileiros.

Ao longo dos oito anos em que esteve à frente do Brasil, Fernando Henrique procurou consolidar uma política externa voltada ao entorno geográfico, ao mesmo tempo em que apostou de forma mais madura no multilateralismo e na adesão aos regimes e instituições internacionais. Em busca de maior legitimidade para a atuação internacional do país, Cardoso incentivou o incremento do diálogo do Itamaraty com os diversos setores da sociedade<sup>26</sup>, preocupando-se ainda com a normalização das relações com os EUA e o sepultamento definitivo das políticas terceiro mundistas (LIMA, 2003); (SILVA, 2002, p. 295-298); (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004); (MELLO, 2000).

A idéia de “diplomacia presidencial” também é utilizada com frequência na análise da política externa entre os anos de 1995 e 2002, sublinhando-se a figura de Fernando Henrique, que teria se aproveitado de sua experiência como chanceler no período Itamar Franco e seu prestígio internacional, na administração e condução da ação internacional brasileira, posicionando-se como “interlocutor privilegiado” (PECEQUILO e GOMES, 2004, p. 99).

Nesse sentido, destacam-se as inúmeras viagens internacionais do mandatário brasileiro, sua desenvoltura e habilidade em diversos idiomas, as constantes e significativas visitas a Brasília de influentes chefes de Estado, o respeito e até mesmo reverência com que Cardoso foi recebido por líderes do primeiro mundo e a fidelidade de Luiz Felipe Lampreia na condição de executor fiel de suas orientações<sup>27</sup>.

Tratando mais especificamente do viés comercial da política externa brasileira, pode-se apontar o Mercosul e a OMC como “as principais prioridades” (LAFER, 2002, p. 220). Todavia, destaca-se ao longo da era FHC a relevância de alguns temas como, por exemplo, a ALCA, o acordo de livre comércio com a União Européia, alianças no âmbito da OMC, integração sul-americana, ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, China, Japão, Índia, Rússia e África do Sul, entre outros.

Discutindo mais especificamente a atuação brasileira na OMC, Cardoso (2004) expõe que,

---

<sup>26</sup> De acordo com Barros (1998, p.18), “Uma orientação geral marcou os trabalhos do Itamaraty no período de 1995 a 1998: a necessidade de uma crescente aproximação da instituição com a sociedade”.

<sup>27</sup> Para um maior aprofundamento acerca do conceito de “diplomacia presidencial”, vide Danese (1999).

Foi montada uma estrutura matricial para permitir o acompanhamento simultâneo das negociações da ALCA, com a União Européia e no âmbito da OMC a partir de temas ou desafios comuns, como regras de origem, propriedade intelectual e acesso a mercados. Foi estabelecida uma unidade específica na Secretaria de Estado para o tratamento dos contenciosos. Não foi um gesto gratuito. Atendeu à inequívoca determinação do Governo de fazer prosperar e ver atendidos os pleitos da economia brasileira na Organização Mundial do Comércio. [...] De 1995 a 2001, o Brasil esteve envolvido em 21 controvérsias na OMC, 14 como reclamante e sete como reclamado. Treze desses casos já foram encerrados, com resultados positivos em onze, ou seja, em 85% das controvérsias.

Evidentemente, a política externa brasileira do período em questão não se direcionou apenas ao aspecto comercial. De modo geral, o que se constata ao longo da era FHC é um aprofundamento da percepção de que o Brasil deveria ter uma postura assertiva frente às questões internacionais, conservar um papel ativo, influenciando na dinâmica do estabelecimento de normas e regimes internacionais.

Nesse sentido, buscou-se efetivar esse padrão de comportamento “através de uma participação que o governo definia como construtiva e propositiva no que tange aos assuntos da nova agenda internacional: meio-ambiente, direitos humanos, não proliferação nuclear, integração regional na América do Sul, respeito à democracia”. Essa atitude brasileira teria sido mais acentuada nos foros multilaterais, sempre vistos como o tabuleiro mais favorável ao Brasil (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

### 3.3.1 Autonomia pela participação / integração

Tanto Fernando Henrique Cardoso quanto outros influentes nomes da diplomacia brasileira do período, por vezes afirmaram que a política externa brasileira poderia ser resumida pelo significado contido na expressão **autonomia pela integração**<sup>28</sup>.

Se me coubesse sintetizar a política externa de meus dois mandatos, lançaria mão de uma expressão cunhada por um antigo assessor, o embaixador Gelson Fonseca, e diria que se

---

<sup>28</sup> “O processo de adesão do país aos regimes internacionais foi mantido e mesmo intensificado [na era FHC], como pré-requisito para conquistar um papel de destaque nos processos decisórios internacionais” (Mello, 2000. p.156).

buscou nesse período a autonomia pela participação numa realidade internacional em mutação [...] Procuramos redefinir a política exterior do país segundo dois eixos, ambos norteados pela busca de autonomia via uma maior participação na dinâmica internacional. O primeiro foi a disposição em exercer um papel ativo na remodelação normativa do sistema internacional e, por conseguinte, de seus padrões de legitimidade. O segundo foi a determinação de aproveitar as oportunidades e combater as assimetrias do processo de globalização, de modo a favorecer a retomada de um crescimento sustentável [...] (CARDOSO, 2004).

No mesmo sentido, Lampreia (1999, p. 89) não desafina o discurso, expondo que “se pudesse resumir o sentido central dessa política externa, eu diria que ela é a busca da AUTONOMIA PELA INTEGRAÇÃO. Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional”<sup>29</sup>.

Vale lembrar que, de acordo com Vigevani e Oliveira (2004), é ainda na primeira passagem de Celso Lafer pelo Ministério das Relações Exteriores que ocorre uma elaboração conceitual mais refinada e consolida-se o paradigma da autonomia pela integração.

Destarte, não parece difícil imaginar que, quando volta ao cargo, em 2001, Lafer também dá continuidade a sua própria formulação. “Durante muito tempo, o Brasil viu no distanciamento do mundo a forma de defender sua autonomia. Cada vez mais, no entanto, para sermos fortes e autônomos precisamos interagir com o mundo exterior” (LAFER, 2002, p. 205).

Como bem observa Mello (2000, p. 161) a substituição do termo “participação” por “integração” revela muito acerca da importância que o regionalismo assume, em especial o Mercosul, na estratégia de “autonomia pela integração”. Segundo Lampreia (1998, p.11-12) tal termo poderia soar contraditório, na medida em que qualquer acordo internacional implica numa renúncia de parcela da soberania de um Estado. Todavia, segue o então Ministro, no caso da integração do Brasil no processo do Mercosul os benefícios políticos e econômicos são mais relevantes.

---

<sup>29</sup> Nota-se que, tal idéia, sob hipótese alguma pode ser encarada como ocasional. Prova disso foi que, desde o primeiro dia à frente do MRE, Lampreia (1995, p.21) já adotava esse discurso: “Temos uma projeção internacional muito significativa, que deve traduzir-se cada vez mais em uma presença ativa e

Embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil. Em última instância, combinadas as perdas e ganhos de autonomia, resta um saldo positivo. E isso, certamente, vale também para os nossos parceiros.

Nota-se assim, a clara presença da idéia de autonomia pela participação e universalismo inseridos e relacionados de modo direto ao processo de integração regional em questão. Entretanto, antes de se discutir mais detidamente os processos de integração regional em curso, parece adequado estar atento para o contexto que permeava a determinação brasileira de adotar uma postura mais participativa nos regimes e instituições internacionais.

Assim, se no limiar dos anos noventa houve uma percepção por parte dos formuladores da política externa quanto à necessidade de rever a postura brasileira frente ao mundo, provocando a alteração do paradigma da “autonomia pela distância” para a “autonomia pela participação” (FONSECA Jr., 1998), na era FHC as condições para o aprofundamento dessa estratégia parecem mais nítidas.

Isso porque, no contexto doméstico, o Brasil apresentava-se como uma nação mais disposta e capaz a aderir aos “interesses universais”, reinantes no *mainstream internacional*. Entre os *policy makers* brasileiros, acreditava-se que, o sucesso do plano de estabilização macroeconômica (Plano Real) e a conseqüente implementação das diretrizes neoliberais, aliados à postura mais madura assumida no diálogo com seu entorno geográfico, concediam ao país a imagem de um ator promissor e confiável, pronto a dar sua contribuição à ordem que se erigia pós Guerra Fria<sup>30</sup>.

No campo político, a determinação brasileira de imprimir uma postura participativa e um diálogo propositivo frente às questões internacionais resultou em uma série de medidas práticas, entre elas, a adesão brasileira ao Tratado de Não Proliferação Nuclear

---

produtiva em todos os lugares e acontecimentos que importam, indo além da simples presença de representante diplomático permanente ou do formalismo das relações entre Chancelarias”.

<sup>30</sup> O bom andamento do plano de estabilização econômica parecia favorecer um discurso pelo qual o Brasil deveria assumir seu lugar na cena internacional, atuando de modo propositivo nos temas, debates e

(TNP), em junho de 1997. Tal acontecimento político certamente pode ser analisado como uma manifestação de uma busca da *autonomia* através de uma postura que abandonava as concepções de “*congelamento de poder mundial*”, de sistemas “engessadores do *status quo*” formulados nas décadas de 60/70 com Araújo Castro e San Tiago Dantas. Aderir ao TNP significava apresentar-se à comunidade internacional como um país digno de credibilidade, legitimidade e capacidade para atuar, de forma cada vez mais assertiva, na arquitetura dos regimes e normas globais.

Nas palavras do próprio Lampreia (1998, p.12-13), tal concepção parece cristalina: “A decisão de aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear é outro exemplo de autonomia pela integração”. De acordo com o ministro, a adesão brasileira ao tratado teria incrementado de modo significativo a “credibilidade externa do país”. E quanto maior a credibilidade, maior a possibilidade de o Brasil ampliar sua participação no sistema internacional.

Rapidamente ficou comprovado o benefício de aderir ao TNP. Quando, por coincidência, a Índia e o Paquistão conduziram testes nucleares no primeiro semestre desse ano [1998], ganhamos mais respeito da comunidade internacional, traduzido no convite do G-8 para que participássemos do esforço para ajudar a encaminhar uma solução para as tensões no sul da Ásia (LAMPREIA, 1998, p.13).

A adesão brasileira ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) em agosto de 1995, também pode ser interpretada a partir da determinação do governo brasileiro de buscar sua autonomia por meio de uma participação ativa nos regimes internacionais. Havia a clara preocupação em demonstrar à sociedade internacional que o Brasil era uma nação altamente confiável na área de segurança e que, por conseguinte, guardava plenas condições de assumir posições mais ativas dentro das estruturas internacionais (MELLO, 2000, p.156).

[...] estamos buscando também fortalecer nossa participação nos mais importantes foros decisórios mundiais: o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, a OCDE, o MTCR. Queremos uma voz que corresponda melhor ao amanho e peso inerentes do Brasil e uma participação mais ampla em questões que afetem diretamente nossas relações com nossos parceiros mais importantes [...] (LAMPREIA, 1999, p. 117)

---

questões. “Nas relações exteriores, o otimismo acentuou a retórica acerca do papel que caberia ao Brasil no mundo” (MELLO, 2000, p. 155).



O conceito da *autonomia* também precisa ser analisado a partir das relações com os Estados Unidos. Conforme apontou-se anteriormente, havia em FHC a nítida preocupação em melhorar o diálogo com os norte-americanos, mostrando em diversos momentos a importância dessa relação. Nesse sentido, a política de estabilização macroeconômica, a amizade de FHC e Clinton, a adesão do Brasil ao MTCR e ao TNP são importantes fatores a serem considerados para a compreensão da melhora desse relacionamento<sup>31</sup>. Todavia, mesmo decidido a superar entraves existentes entre Brasília e Washington, o governo brasileiro procurou pautar sua conduta pela *autonomia e o não alinhamento*.

A busca da melhora das relações bilaterais [Brasil / EUA] foi acompanhada da ênfase na **autonomia** da atuação internacional do país e da afirmação de sua condição **de global player e de global trader** [...] a opção pela ‘autonomia pela integração’ proporcionaria uma maior aproximação **sem alinhamentos automáticos** nem opções excludentes. Manter-se-ia a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos (grifo nosso) (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

Nota-se assim um diálogo muito próximo entre a idéia de *autonomia e não-alinhamento*. Após um breve retorno de uma postura *alinhada* aos EUA nos primeiros meses do governo Collor, rapidamente tal idéia volta a ser marginalizada no leito diplomático brasileiro, abrindo espaço para uma postura mais autônoma, que procura equilibrar as relações com Washington, tentando apresentar o país como um global player, legitimado, capacitado e pronto a atuar de modo assertivo no sistema internacional, com interesses e vontades próprias, excluindo dessa forma, qualquer idéia de alinhamento aos norte-americanos.

Hoje não ocorreria a ninguém achar que o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil como axioma. Certamente o Brasil não tem nem vergonha de ter uma relação dinâmica, rica e excelente com os EUA, nem tem qualquer dificuldade de ter divergências, quando o interesse nacional assim recomendar. Nossas relações, hoje, são muito equilibradas e maduras. Sem angústia, complexo de inferioridade e postura amedrontada de nossa parte (LAMPREIA, 1997).

<sup>31</sup> Pecequillo e Gomes (2004, p. 98-9) afirmam que, desde Collor, passando por Itamar e até FHC, a política externa brasileira esteve empenhada em “normalizar as relações com os Estados Unidos, eliminando problemas remanescentes do regime militar”. Como exemplo desse esforço brasileiro, as autoras citam a assinatura do TNP, o comprometimento nacional em fazer uso pacífico da energia nuclear, a criação da lei de propriedade intelectual.

De acordo com Mello (2000, p.159), “a autonomia com relação aos Estados Unidos é entendida como condição para a ampliação do papel de ‘global player’ que o Brasil almeja no novo cenário internacional, que tem como plataforma de expansão o espaço sul-americano”. O posicionamento do Brasil frente à questão cubana ilustra a busca de uma autonomia e não-alinhamento, por parte do governo brasileiro, com relação à política externa norte americana, na medida que, ao mesmo tempo em que se posicionava contrário ao embargo comercial à Ilha de Fidel Castro, insistia na necessidade do governo cubano destinar mais atenção aos direitos humanos e a democracia (SILVA, 2002, p. 321).

O Brasil tem dado demonstrações inequívocas de sua dedicação ao objetivo da plena reintegração de Cuba à comunidade das nações americanas. [...] Condenamos a aplicação unilateral, com fins políticos, de sanções de natureza econômica e comercial. Coerentemente, o Brasil tem votado nas Nações Unidas a favor das resoluções que pedem a suspensão do embargo imposto a Cuba (LAMPREIA, 1999, p. 238).

A mesma lógica pode ser aplicada à postura do governo brasileiro frente ao “Plano Colômbia”. Conforme expõe Silva (2002, p. 306), tal projeto guardava considerável importância geopolítica para os Estados Unidos, e assim, era evidente que Washington desejava o apoio e o envolvimento brasileiro no mesmo. Todavia, a investida norte-americana teria sido recebida “com frieza pelo Brasil por ameaçar os interesses específicos do País”.

### **3.3.2 Universalismo: suas limitações e o diálogo com o regionalismo aberto**

A manutenção e até mesmo o aprofundamento da idéia de *universalismo* como alicerce central também na política externa da era FHC, parece ponto pacífico entre os pesquisadores. Constata-se a orientação universalista não apenas no discurso diplomático, mas também no esforço constante em torno da dinamização das relações

do Brasil com o mundo, procurando desvencilhar-se de vinculações a blocos ou países que pudessem limitar as opções do país<sup>32</sup>.

Nossa diplomacia é universalista e não-excludente. Essa é uma característica que deriva da própria inserção internacional do Brasil, um país com relações equilibradas entre quatro grandes pólos - a Europa, a América do Norte, a América Latina e a Ásia. Buscamos reforçar ou criar parcerias com base em interesses concretos e naturais, no seu impacto no nosso nível de atividade econômica, e no seu papel na configuração de uma rede de presença internacional do Brasil (BARROS, 1996).

O tabuleiro multilateral era visto como o mais favorável à defesa dos interesses nacionais brasileiros (LAFER, 2001). “[...] Foi uma orientação clara do governo Fernando Henrique dar prioridade às negociações multilaterais sobre as bilaterais, por considerar aquelas as que ofereciam as melhores maiores possibilidades de êxito para uma nação com as características do Brasil” (SILVA, 2002, p.325). Ademais, na leitura de figuras relevantes como Paulo Tarso Flecha de Lima (1998, p.137), o êxito da estratégia universalista representaria, num segundo plano, uma diminuição da assimetria existente na relação Brasil – EUA e, com isso, tal diálogo tornar-se-ia mais produtivo.

Assim, ao longo de seus oito anos à frente do Brasil, Cardoso não só manteve, mas buscou acentuar a pluralização das relações externas brasileiras, direcionando-as não apenas aos parceiros tradicionais, mas também a caminhos que julgava ainda pouco explorados. Nesse sentido, Vigevani e Oliveira (2004) abordam detalhadamente a movimentação da política externa de FHC em direção à China, Rússia, Índia, Tigres Asiáticos, África do Sul, Europa Oriental, entre outros. Todavia, há que se considerar que, na prática, como expõe o próprio mandatário brasileiro, a estratégia universalista encontrou obstáculos.

Se quisermos simplificar, diria que a política externa do Brasil tem três vertentes: MERCOSUL, relações com a União Européia e com os Estados Unidos. E nós precisamos ter essas três vertentes para que as coisas funcionem bem.

A Ásia é distante. Tive um grande empenho na aproximação com a Ásia, fui à China, fui ao Japão duas vezes, fui à Malásia, fui à Índia. Estamos mandando gente de boa qualidade diplomática para esses países. Mas o Oriente possui outra

---

<sup>32</sup>“O Brasil precisa manter e ampliar sua capacidade de fazer comércio, de ser um global trader, não se prendendo a um único bloco econômico, mas preservando interesses diversificados em todo o mundo” (CARDOSO, 2004, p.16).

problemática. A nossa ligação mais forte é com a União Européia, os Estados Unidos e o Mercosul. Mesmo a Europa do Leste, para nós, tem um interesse remoto; inclusive a Rússia. Curiosamente, ainda não conseguimos encontrar os modos de assegurar uma relação mutuamente proveitosa com a Rússia, embora os dois lados desejem (CARDOSO e SOARES, 1998. p. 279).

Parece de considerável importância o trecho supra citado, uma vez que, aparenta discutir a estratégia universalista num plano que ultrapassa a retórica diplomática. Ou seja, a resolução dos responsáveis pela formulação e execução da política externa brasileira, de buscar uma ação universalista é certa. Todavia, Fernando Henrique aponta entraves exógenos ao sucesso efetivo dessa estratégia, reconhecendo um *gap* entre a idealização e a efetivação da estratégia, mesmo sem entrar em detalhes. No caso da aproximação com o Oriente, por exemplo, o então presidente assinala os inúmeros esforços no sentido de um diálogo mais estreito e promissor, todavia, parece render-se às dificuldades que, de acordo com sua visão, afetam essa relação diplomática, afirmando que “o Oriente possui outra problemática”. Mais adiante, afirma que a “Europa do Leste” tem um “interesse remoto” para o Brasil, ponderando também que as relações com a Rússia ainda não seriam “mutuamente proveitosas”.

Em resumo, o que se extrai dessas considerações de FHC é que, assim como em períodos anteriores, apesar da percepção de uma necessidade concreta e da determinação em se implementar uma estratégia diplomática universalista, a mesma encontra entraves para sua efetivação.

Se em períodos anteriores essas dificuldades se dariam em grande medida pelas limitações materiais domésticas brasileiras, nesse momento, de acordo com a visão de FHC, os obstáculos a uma maior universalização das relações exteriores do Brasil decorriam mais em função de fatores exógenos do que endógenos. Ou seja, as dificuldades em pluralizar o diálogo brasileiro com o mundo se dariam mais por questões concernentes às nações com que se almejava esse diálogo do que por conta de limitações próprias do Brasil.

Entretanto, é importante considerar que, essa leitura dos fatos é realizada pelo próprio presidente da República, em pleno exercício de seu mandato. Assim, parece interessante uma análise acerca da mesma questão, mas a partir de um outro prisma.

Vizentini (2005, p.97) auxilia nessa discussão, quando trata do tema do universalismo na política externa de FHC. Após abordar as já tradicionais relações do Brasil com seu entorno geográfico, União Européia e EUA, tece algumas considerações acerca da importância destacada que o Itamaraty teria concedido às relações com outros países como China, Tigres asiáticos, Japão, Índia, Malásia e Rússia.

O autor chega à mesma conclusão que Fernando Henrique – das limitações manifestadas nessas relações mais diversificadas – todavia, inverte a explicação ao apontar obstáculos predominantemente de caráter endógenos e não exógenos; em outras palavras: para Vizentini (2005, p.97) o insucesso ou mesmo o êxito parcial contido nessas relações buscadas pelo Itamaraty deve-se muito mais a deficiências inerentes à postura brasileira do que de outros países.

O problema é que o Brasil não cumpriu muitos dos itens acordados ou abandonou seus aliados ao primeiro sinal de problemas (por exemplo, denunciou unilateralmente o acordo de cooperação tecnológica com a Índia quando este país realizou testes atômicos). Na verdade, o Brasil tem cumprido apenas os compromissos com os países do Primeiro Mundo e com os organismos internacionais.

Acredita-se ser ponto pacífico a visão acerca da importância e da adoção do paradigma universalista na condução da política externa brasileira da era FHC<sup>33</sup>. Ademais, parecem palpáveis algumas dificuldades por vezes encontradas na efetivação de tal ação diplomática. No entanto, aparenta certo maniqueísmo reflexivo qualquer análise que identifique limitações exclusivamente de ordem interna ou externa para explicar os limites identificados na postura universalista brasileira. Isso porque, tende-se a imaginar que, tais limites, encontram explicação tanto em fatores próprios do Brasil, quanto a outros países, variando de acordo com cada tentativa de estabelecimento de relações. No mais, há que se considerar ainda fatores comuns, de ordem global, como tensões

---

<sup>33</sup> Evidentemente, tal afirmação guarda uma simplificação considerável, na medida em que precisa ser analisada ainda sob uma série de outros prismas como, por exemplo, o regionalismo aberto que, oportunamente, será abordado.

econômicas mundiais, por exemplo, na análise do sucesso parcial ou mesmo insucesso de determinadas relações diplomáticas dentro do paradigma universalista.

No caso da aproximação Brasil - Índia, às relações parecem não terem saído do campo das potencialidades. A estagnação que afetou a economia japonesa refletiu na política externa brasileira. Com a Rússia, o Brasil viu aumentar significativamente seu intercâmbio comercial, todavia, ainda pequeno se comparado ao fluxo dos dois países (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

Todavia, mesmo considerando as frustrações e dificuldades – sejam elas internas ou externas - encontradas pelo Itamaraty em alguns momentos da execução da estratégia universalista, parece clara a sua importância e os sucessos obtidos. No caso das relações com a China, por exemplo, apesar dos entraves reconhecidos pelo próprio Cardoso em 1998<sup>34</sup>, constata-se que,

[...] tiveram expressivo incremento na Era FHC, crescendo em importância ao longo dos oito anos, alcançando em 2002 a significativa posição de segundo *partner* comercial do Brasil. O significado desse desenvolvimento é abrangente, não apenas econômico, mas político e estratégico (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

Acredita-se que, a *estratégia universalista apresenta maior relevância quando associada à idéia de regionalismo aberto*. Ou seja, o paradigma universalista, adotado pela diplomacia brasileira, parece ganhar um maior significado, um sentido mais amplo quando analisado em conjunto com o regionalismo aberto. Nesse sentido, Vigevani e Oliveira (2004) contribuem para a introdução da discussão a ser desenvolvida no capítulo a seguir.

O universalismo está presente há muito na política brasileira. Podemos encontrá-lo em períodos remotos, mais recentemente na Política Externa Independente e no Pragmatismo Responsável. A atualização, pelo revigoramento da expressão *global trader*, significa diversificação das relações externas agregando a elas a vertente regionalista. Portanto, na gestão FHC consolidou-se a política já praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, pela qual o Mercosul seria prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul e, ao mesmo tempo, ter caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros.

---

<sup>34</sup> Dificuldade declarada na citação anteriormente abordada, resumida pela frase: “O Oriente tem outra problemática” (CARDOSO, 1998).

## **CAPÍTULO 4 - Autonomia, universalismo, alinhamento e integração regional em FHC**

O tema da *integração regional* é de grande relevância na análise da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. De 1995 a 2002, temas como Mercosul, Alca, negociações com a União Européia e a integração da América do Sul permearam de maneira intensa a pauta da diplomacia brasileira. Nesse sentido, os conceitos de *universalismo, autonomia e não-alinhamento* tendem a favorecer a interpretação da postura brasileira frente a essas questões. Ou seja, busca-se analisar as ações brasileiras no tema da integração regional a partir de um *padrão de comportamento* de longo prazo, padrão esse que teria os três conceitos em questão, como norteadores de sua atuação.

### **4.1 O caso da ALCA**

A questão da ALCA não pode ser discutida sem pensar em conjunto o Mercosul<sup>1</sup>. Ambos os processos dialogam a todo o momento, de modo direto ou indireto, acrescendo a esse canal, a arena multilateral (OMC) que, constantemente, apresentar-se-á também como âmbito de considerável relevância para a compreensão do posicionamento diplomático brasileiro do período.

A esse respeito, Thorstensen (2002, p. 471) percebe o Brasil inserido em três grandes tabuleiros de negociações: a OMC, a ALCA e o acordo Mercosul / União Européia.

A melhor imagem que se pode fazer de tal situação é de um jogo onde o Brasil atua, certas vezes sozinho, outras coordenado com o MERCOSUL, diante de três tabuleiros diferentes de xadrez, confrontando um número diverso de parceiros, e com peças e estratégias que se entrelaçam, dentro de um grande jogo internacional.

Conforme apontou-se anteriormente, o tema da integração hemisférica voltou à baila a partir da Cúpula de Miami, realizada em dezembro de 1994. A partir daí, grosso modo,

---

<sup>1</sup> Todavia, para fins metodológicos, optou-se por uma análise em que, num primeiro instante, dirige maior atenção a Alca, abordando o Mercosul em seu contexto. Num segundo momento, inverte-se a lógica, centrando a discussão no Mercosul, tendo a Alca em seu pano de fundo.

a reação brasileira pautou-se, até meados de 1998<sup>2</sup>, pela resistência às negociações, procurando um envolvimento ínfimo no que chamou de “pré-negociação”<sup>3</sup>. Todavia, se no âmbito da Alca o Itamaraty pouco se movimentava e optava por um distanciamento<sup>4</sup>, em outras esferas o Brasil procurou articular de modo a responder à iniciativa norte-americana. E é dessa forma que Albuquerque (2001) percebe a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional entre o Mercosul e a União Européia em dezembro de 1995: uma resposta à proposta de criação da ALCA

O pretexto para o acordo foi a convergência de dispor de uma alternativa à Alca, encarada, por ambas as partes – Brasil e UE – como inconveniente para seus interesses respectivos no Continente. Além disso, a oportunidade de assinar um acordo formal com a UE, com o ganho de credibilidade que isso deveria representar para o Mercosul, serviu de pretexto para apressar a formalização do próprio Mercosul.

Todavia, discutindo a aproximação do Mercosul à União Européia, Cardoso é cauteloso ao tentar demonstrar que, tal acordo comercial “não se trata, repito, de oposição aos Estados Unidos”. Em seguida, o então presidente utiliza as idéias de *universalismo e regionalismo aberto* para justificar a importância e a necessidade da negociação comercial em questão: “Trata-se de desenvolver um modelo de integração que seja diversificado e, por isso, vantajoso para o interesse nacional brasileiro” (CARDOSO e SOARES, 1998, p. 274-275).

O fato é que, ao longo dos dois mandatos de FHC, a relação brasileira com a União Européia, guarda considerável carga estratégica, na medida que favorecia a efetivação do escopo universalista que dominava a diplomacia nacional ao figurar como “opção” às pressões norte-americanas. De acordo com Vigevani e Oliveira (2004), o diálogo com a UE era visto “como alternativa no caso de fracasso nas negociações com os Estados Unidos, além do reconhecimento que a posição européia, diferentemente da

---

<sup>2</sup> Desde já parece importante deixar claro que, o presente trabalho concorda com a visão de grande parcela dos analistas que acreditam que a postura brasileira frente a Alca altera-se a partir de 1998, quando ocorre a Cúpula de Santiago.

<sup>3</sup> Lampreia (1998, p.12) refere-se ao período de 1994 a 1998, como “o longo período de pré-negociações da ALCA”.

<sup>4</sup> “A estratégia de distanciamento, que permaneceu até a Cúpula de Santiago, de 1998, era amparada pela crença, tanto da burocracia governamental quanto de setores organizados da sociedade que possuem algum nível de influência na política externa brasileira, de que a ALCA imporia perdas importantes ao Brasil e, sendo assim, o melhor era ganhar tempo” (VIGEVANI, 2003).



norte-americana, sempre privilegiou a negociação bloco a bloco, o que interessava ao país”.

Dentro da postura de resistência à proposta de criação de uma área de livre comércio hemisférica, a reação da diplomacia brasileira não se limitou à aproximação à União Européia. Em meio a grande preocupação quanto aos possíveis impactos negativos que a ALCA poderia trazer ao país, havia a preocupação de fortalecer o Mercosul e angariar apoio de países vizinhos.

Nesse sentido o Itamaraty destinava considerável atenção às movimentações de Buenos Aires, sempre preocupado em manter-se próximo ao aliado estratégico do Cone Sul, buscando garantir a coesão de posicionamento do Mercosul frente aos EUA e evitar a todo custo uma possível diluição do bloco por conta de uma eventual Alca.

Enquanto os EUA defendiam uma estrutura negociadora alicerçada no *hub and spokes*, pela qual os norte-americanos ficaram no centro das negociações e dialogariam unilateralmente com cada um dos outros países - ou seja, cada país negociaria individualmente sua adesão ao NAFTA - o Brasil, por sua vez, entendia que a negociação deveria ocorrer na base do *building blocks*, em que as conversações se dariam a partir dos blocos já existentes.

Conforme assinalado linhas acima, a idéia da diplomacia brasileira era garantir o fortalecimento do Mercosul nos marcos da integração hemisférica. De acordo com a leitura do Itamaraty, a ALCA deveria ser encarada em meio a um conjunto de “círculos concêntricos”, respeitando um gradualismo e a ordem dos “blocos em construção”.

Dessa forma, o Mercosul era visto como ponto de partida, numa posterior ampliação em direção aos países da América do Sul para, num círculo seguinte, apresentar-se a ALCA. A importância conferida pela diplomacia brasileira aos processos de integração obedeceria então, a lógica dos círculos concêntricos.

Queremos evitar uma exposição precoce da economia brasileira e um segundo choque de abertura competitiva ao exterior - e a economias muito mais produtivas do que a nossa, como a canadense e a norte-americana - antes que se consolidem as

adaptações e aperfeiçoamentos impostos pelo primeiro choque. Afinal, de 1990 para cá, fizemos uma ampla abertura comercial em três níveis - unilateral, regional, no âmbito do Mercosul, e internacional, no âmbito dos acordos da Organização Mundial do Comércio. E muitas vezes essa abertura não encontrou reciprocidade na eliminação de barreiras protecionistas que dificultam o acesso de produtos brasileiros (BARROS, 1996).

No mesmo sentido, indagado do motivo pelo qual o Brasil “teme a aceleração da implantação da Alca”, Lampreia (1997) apregoou:

Por uma razão simples: a indústria brasileira tem uma taxa de produtividade três, quatro, cinco vezes menor que a indústria americana, conforme a área. Se houver uma precipitação na abertura total do nosso mercado, nossa indústria será sucateada, com impacto social absolutamente inaceitável. Não haverá dólar nem custo social que chegue para suportar os efeitos de um erro dessa natureza.

Além dos diversos fatores já mencionados e que, possivelmente, explicam a resistência brasileira à proposta de criação da ALCA, *tende-se a perceber ainda, a manifestação dos conceitos de universalismo, não-alinhamento e autonomia também como fatores explicativos ou que, auxiliam de algum modo, na interpretação da postura brasileira frente à ALCA.* “A tradição brasileira de universalismo e de autonomia, de global trader, acabou pesando para preservar uma política de resistência às investidas dos EUA para acelerar as negociações da Alca” (VIGEVANI, MARIANO e MARIANO, 2001).

Nota-se claramente a marginalização do conceito de alinhamento com a negativa brasileira de aderir à proposta norte-americana. A autonomia, nesse momento, manifesta-se por meio da preservação dos interesses nacionais<sup>5</sup>, por uma resistência. Resistência essa que, também pode ser encarada como caminho adotado para que se preservasse o paradigma universalista, que há décadas acompanha a atuação diplomática brasileira; uma vez que, a entrada em vigor da Alca nos moldes propostos pelos EUA, representaria uma forte limitação da almejada ação universalista da diplomacia brasileira.

---

<sup>5</sup> Como procurou-se apontar nas palavras de Barros (1998) e Lampreia (1997), citadas acima.

#### **4.1.1 Muda-se a postura frente a ALCA: autonomia pela participação e garantia do universalismo**

É praticamente unânime entre os estudiosos<sup>6</sup> a idéia de que houve uma mudança na postura brasileira frente às negociações da Alca a partir de 1998. Algumas análises apontam que, tal guinada já podia ser constatada na reunião ministerial realizada em maio de 1997, na cidade de Belo Horizonte. Ao invés de manter um distanciamento como meio de resistência a Alca, o Brasil reformula sua estratégia, entendendo ser mais benéfico participar de modo ativo nas discussões.

Realizada em 16 de maio de 1997, na cidade de Belo Horizonte, a Terceira Reunião Ministerial guarda considerável relevância para a análise do comportamento brasileiro ante a Alca. Isso porque é a partir desse momento que, se inicia um processo de alteração da postura do Itamaraty no trato das discussões em torno da criação da área de livre comércio hemisférica. Abandona-se a postura da resistência pela distância e pela protelação, assumindo uma atitude pro-ativa, propositiva.

Assim, se até o então as discussões haviam se restringido essencialmente a questões de procedimentos, constata-se uma evolução nesse sentido, na medida em que ficaram definidos métodos de negociação, que satisfaziam os interesses brasileiros, como o *single undertaking*<sup>7</sup>, o consenso como quesito obrigatório nas decisões, a compatibilidade da Alca com as regras negociadas na esfera da OMC e a possibilidade dos países negociarem a Alca individualmente ou em blocos.

Ademais, a reunião de Belo Horizonte pode ser encarada ainda como divisora de águas quanto à participação da sociedade brasileira no tema da Alca, até então mínima. Ao longo do evento, é expressiva a cobertura da imprensa nacional. Os grupos empresariais ganham maior densidade ao perceberem o nível de envolvimento dos empresários norte-americanos, passando a “oferecer uma agenda alternativa, ao invés de limitar-se a observar os acontecimentos, confiando na eficácia da desqualificação e do veto” (ALBUQUERQUE, 2001). Enfim, nota-se um significativo engajamento da sociedade

---

<sup>6</sup> A título exemplificativo, aponta-se Vigevani e Mariano (2003), Mello (2000), Albuquerque (2001), Vigevani e Oliveira (2004).

<sup>7</sup> O *single undertaking* pode ser resumido pela expressão: “nada está resolvido sem que tudo esteja resolvido”.

brasileira na discussão da Alca, ainda longe de um nível desejado, mas considerável para os padrões locais<sup>8</sup>.

Os motivos que possivelmente explicam a mudança da postura diplomática brasileira frente a Alca são diversos. Nesse sentido, o risco do isolamento parece significativo, considerando-se o elevado interesse da maioria dos países latino-americanos de estabelecer um acordo comercial com os Estados Unidos.

Alterou-se ainda a percepção de parcela considerável do governo brasileiro que passou a vislumbrar a possibilidade de ganhos com a integração. Ademais, pode-se imaginar ainda que, os negociadores brasileiros sentiam-se mais seguros, na medida em que os diálogos com a União Européia evoluíam e a crescente participação da sociedade brasileira conferia-lhes maior legitimidade na defesa de suas posições<sup>9</sup>.

Em resumo, o fato é que, gradativamente, ganhava corpo dentro da diplomacia o entendimento de que o Brasil *ganhava mais participando do que se mantendo distante das negociações*. Tal percepção amadureceu definitivamente a partir da II Cúpula das Américas realizada em Santiago, em 1998.

Havia grande expectativa por parte dos participantes da cimeira de que, os Estados Unidos apresentar-se-iam no Chile, munidos da autorização negociadora do Congresso norte-americano, o *fast track*. Não faltou empenho ao governo Clinton para a obtenção do mesmo. Em setembro de 1997 a Casa Branca enviou o pedido ao Congresso, tendo em mente a Cúpula de Santiago.

Dentro de uma estratégia de melhorar a imagem da América Latina para o público norte-americano, Clinton visitou Brasil, Venezuela e Argentina em outubro de 1997. A

---

<sup>8</sup> Para maior aprofundamento acerca da participação da sociedade brasileira nas discussões sobre a criação da Alca, vide Ratton e Amaral Jr. (2003) – com atenção especial ao texto de Michelle Sanchez Ratton - e Oliveira (2003).

<sup>9</sup> “Ao longo da década de 1990, os governos brasileiros, particularmente o de Cardoso na parte final de seu mandato, em 2001 e 2002, passaram de uma visão pessimista em relação à ALCA para uma posição pragmática. Isso se deveu a inúmeras razões, entre elas a percepção de um possível risco de isolamento na região e as pressões internas e externas no sentido de uma participação propositiva nas negociações, fortalecidas pela sinalização das eventuais vantagens resultantes de acesso favorecido ao mercado norte-americano” Vigevani (2003).

idéia era romper as resistências até mesmo dentro do Partido Democrata, contra a integração hemisférica. Todavia, logo em seguida a crise asiática tomava proporções cada vez maiores; o cenário econômico global mostrava-se incerto, desfavorecendo as pretensões em torno da concessão do mandato negociador.

O fato é que, os Estados Unidos apresentam-se em Santiago sem o *fast track*. No entendimento brasileiro, parecia despropositado negociar a Alca sem a garantia de que os temas acertados seriam chancelados pelo Congresso norte-americano. Por conseguinte, ao contrário do que se imaginava, a Cúpula de Santiago acabou abrindo espaço a temas como: educação, discriminação de raça e gênero, democracia participativa, direitos humanos, entre outros. A questão da integração comercial acabou não concentrando todas as atenções. Nesse contexto, parecia mais viável uma barganha com os EUA.

Para os Estados Unidos, valia a pena admitir a protelação do processo final em troca da garantia de sua efetiva instauração. Para o Brasil valia a pena admitir que o processo negociador estava efetivamente aberto<sup>10</sup>, em troca da garantia de sua protelação. Com isso, os EUA aceitaram sem grande dificuldade as três principais exigências brasileiras: o princípio do *single undertaking*, o princípio dos *building blocks* e um cronograma que deixou obrigatoriamente para o final a negociação mais substancial, isto é, o acesso a mercados. A partir de Santiago, entretanto, a prática do alheamento [sic] que prevalecera até então, deixou de ser eficaz para tornar-se contra-producente (ALBUQUERQUE, 2001).

Analisando o padrão de comportamento da diplomacia brasileira, tende-se a notar uma considerável *correlação entre o conceito de autonomia pela participação e a mudança de postura do Brasil frente ao tema da integração hemisférica*. Assim, sugere-se que, a alteração da estratégia do Itamaraty, antes focada numa *resistência pelo distanciamento*, pode ser compreendida também pela transição paradigmática, da *autonomia pela distância para a autonomia pela participação*. Nesse sentido, de acordo com Vigevani e Mariano (2005) a postura mais participativa assumida pelo Brasil frente a Alca a partir de 1998

reflete a mudança paradigmática que passa a ocorrer gradualmente no pós Guerra Fria. Ou seja, a política externa brasileira no governo Cardoso afasta-se da idéia de autonomia por meio da distância e passa a agir mais diretamente nas

---

<sup>10</sup> O que implicava em assumir uma posição definitivamente participativa e propositiva nas negociações.

questões internacionais por meio do que considera atitudes construtivas, participando efetivamente no processo negociador, partindo da idéia de que a consecução de seus próprios interesses seria melhor alcançada por atitudes cooperativas, tentando influenciar os regimes a serem criados.

Interessante notar que, ao mesmo tempo em que revia sua postura frente às negociações da Alca, reconhecendo a validade do paradigma da *autonomia pela participação*, o Brasil assinava o TNP (pouco mais de trinta dias após a reunião de Belo Horizonte). Isso pode indicar o reflexo de uma alteração maior dentro do paradigma de ação da diplomacia brasileira, que alcançaria não apenas o âmbito comercial, mas também o político.

Também debatendo a questão da revisão da postura brasileira nas discussões da Alca, Vigevani, dessa feita em parceria com Oliveira, aprofunda a discussão.

Ao longo das negociações, entre 1995 e 1998, a defesa do princípio da autonomia ganha expressão pela lógica do protelamento. [Depois da Cúpula de Santiago] a opção pela cooperação e a diretriz da ‘autonomia pela participação’ acabam fortalecendo a perspectiva da inserção mais ativa no processo negociador. A preocupação pela participação ativa nos debates sobre os regimes específicos que regeriam a ALCA, levou a uma atitude propositiva [...] Trata-se de uma exigência que surge de um país que procura uma presença internacional relevante, capaz de incidir na ordem mundial e, sobretudo, de influenciar nas regras e decisões que pesarão sobre o próprio destino, num meio assimétrico, por vezes inóspito (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004).

*Em resumo, sugere-se a existência de um diálogo direto entre o conceito de autonomia pela participação e a alteração da estratégia operada pela diplomacia frente às negociações da Alca a partir de 1997. Evidentemente, tal mudança de postura não pode ser explicada apenas e tão somente a partir desse desenvolvimento conceitual. Conforme discutiu-se anteriormente, a decisão de participar de modo ativo e propositivo das negociações da Alca, a partir da reunião de Belo Horizonte, pode ser explicada por uma série de fatores como, por exemplo, o risco de isolamento, a mudança da percepção de setores da sociedade brasileira quanto a validade da atitude de distanciamento brasileiro, entre outros.*

A esse respeito, a utilização do conceito de autonomia pela participação apenas complementa e auxilia de maneira geral na compreensão desses fatos, ou melhor, apenas confere uma espécie de lógica ao posicionamento do Itamaraty – ou atesta a existência de um padrão de comportamento geral -, na medida em que, negar-se a discutir, participar da negociação acerca de um grande tema internacional, parecia ir contra a nova postura que, gradativamente, vinha sendo traçada pelo Brasil na cena internacional, em que buscava participar de maneira ativa dos regimes e normas internacionais.

A mudança de postura do Brasil frente à Alca parece amadurecer ainda mais a partir da III Cúpula das Américas, realizada em abril de 2001, na cidade de Quebec. De acordo com o próprio FHC, “havia a impressão de que o Brasil vinha causando obstáculos à Alca, de maneira unilateral, e aqui em Quebec ficou claro que não” (CARDOSO, 2001). Segundo Albuquerque (2001) teria sido a primeira vez que o Brasil deixou claro que possuía uma agenda para a Alca (como pode se notar no discurso de Fernando Henrique). O mesmo autor aponta ainda uma mudança nas percepções dos próprios atores domésticos envolvidos nas negociações.

O Itamaraty mudou porque o insucesso da tática do não-envolvimento evidenciou o risco de um avanço tal nas negociações entre terceiros Estados, que ao Brasil só restasse ao final a opção ente engolir tudo ou ficar de fora [...] Mudou também porque já não era possível manter internamente a tese do prejuízo fatal, em virtude de mudanças em setores do empresariado que mais se beneficiariam do maior acesso aos mercados externos.

Assim como em Santiago, os Estados Unidos compareceram ao encontro novamente sem o *fast track*, agora já chamado de TPA (Trade Promotion Authority). Ao longo da cimeira, temas como educação, democracia, segurança, direitos humanos, entre outros novamente foram debatidos pelos 34 representantes do hemisfério. No que tange a questão da Alca, em seu discurso, FHC procurou deixar claro em que moldes a Alca interessaria ao Brasil.

A Alca será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras partilhadas sobre anti-dumping; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos; e ademais, se for além da Rodada Uruguai e

corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola (CARDOSO, 2001a).

No mesmo sentido, Lafer (2002) apregoa que a Alca só se apresentaria como uma alternativa atraente para o Brasil se pudesse “contribuir qualitativa e quantitativamente para a inserção competitiva do Brasil nos fluxos de comércio e investimentos internacionais. Está claro que uma *Alca* que se limitasse à eliminação de tarifas e que mantivesse intocadas as restrições não tarifárias a nossas exportações não atenderia a esse critério”.

Parece fundamental a noção de que, a mudança brasileira frente às negociações da Alca, só ocorre em grande medida porque, ao participar efetivamente da negociação, o Itamaraty *procura deixar bem claro o escopo de preservar o paradigma universalista*. Tal princípio insurge como condição *sine qua non* para que se aceitasse a abertura efetiva dos diálogos. Ou seja, aceita-se participar das negociações da Alca, desde que tal processo de integração não represente um aniquilamento do paradigma universalista, uma “opção excludente”. *Em momento algum o Brasil cogita uma integração hemisférica excludente, uma Alca que representasse uma marginalização do conceito de universalismo na diplomacia brasileira. Há uma clara preocupação em se preservar o paradigma universalista.*

Ademais, o mesmo Lafer (2002, p. 172) deixa *clara a influência do conceito de autonomia pela participação na postura brasileira frente a Alca*. “O engajamento do Brasil no processo de lançamento das negociações da *Alca* constitui um excelente exemplo da superioridade da participação sobre o isolamento como estratégia para a defesa de nossos interesses”. Mais adiante, dentro da mesma lógica da autonomia pela participação, o então Ministro das Relações Exteriores aponta a falta de coerência que seria descartar *a priori* uma negociação em torno da Alca: “a possibilidade de criação de uma área de livre comércio das Américas é uma hipótese importante demais para ser rejeitada *a priori* pelo Brasil. Daí a importância de nos engajarmos nessa negociação” (p. 203).



Por fim, não parece difícil notar que, em meio a todo contexto discutido, a Alca era vista pelo governo brasileiro não como destino, mas sim, opção. Nesse contexto, o caminho natural parecia ser o Mercosul (LAFER, 2001a).

#### **4.2 O sentido real do Mercosul: incremento do universalismo e autonomia pela participação**

Em qualquer discurso diplomático brasileiro que fale de integração regional na era FHC encontra-se frases exaltando a importância do Mercosul. Frente às negociações da Alca, era importante o bloco sub-regional apresentar-se unido, coeso e pronto para discutir em grupo o tema com os norte-americanos. Não resta dúvidas que a importância do Mercosul ao governo brasileiro continuava expressiva, sem o qual não se imaginava uma Alca.

Lampreia (2001) fazia questão de afirmar que “Nossa frente é o Mercosul, e ele já é, em si, um bloco com peso muito significativo. Sem ele não haverá Alca nenhuma. Vamos fortalecer nossa postura, principalmente pelo Mercosul”. Era clara a percepção de que o bloco constituído por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai potencializava a capacidade de barganha desses países frente às negociações internacionais, tanto bilaterais quanto multilaterais. Novamente nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores, Lampreia (1999, p. 91),

se nós atuarmos internacionalmente como Mercosul, as nossas circunstâncias nacionais ficam valorizadas, ficam reforçadas, e a nossa capacidade de barganha, por exemplo, frente aos Estados Unidos, na definição do que serão as agendas e os mandatos negociadores da ALCA, fica mais forte, mais robusta do que se tivéssemos atuando sozinhos.

A percepção da importância do Mercosul ficou comprovada ainda pela pesquisa de Amaury de Souza. Objetivando elaborar um mapeamento do pensamento da comunidade de política externa brasileira, Souza (2002) realizou um estudo de fôlego, entrevistando 149 personalidades relacionadas à área, entre elas, membros do Itamaraty, representantes de grupos de interesses, congressistas, empresários, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas. O objetivo do projeto foi

elaborar um mapeamento do pensamento desse seletivo grupo ligado à diplomacia brasileira, identificando qual seria o papel que compreendiam que caberia ao Brasil exercer no contexto nascente pós-Guerra Fria. Qual a concepção dessas pessoas acerca do papel do Brasil no novo contexto internacional? Qual a visão do mundo que deveria nortear os passos do Brasil em seu diálogo com o mundo?

Ao fim da pesquisa, o Souza (2002, p.4) constatou que, para 99% dos entrevistados, os EUA são vitais para os interesses do Brasil. Em segundo lugar, nesse "ranking", aparece à Argentina que, para 94% dos entrevistados, deve ocupar um lugar de grande destaque na estratégia diplomática nacional. Ademais, para 91% dos entrevistados, a existência do Mercosul seria benéfica para o Brasil.

Ao mesmo tempo em que o Mercosul ganha notória importância no rol estratégico do Itamaraty, oficialmente, a leitura que os formuladores e analistas de política exterior brasileira realizavam era no sentido de que o Mercosul favorecia de maneira decisiva o paradigma da autonomia pela participação e do universalismo.

Isso porque, no âmbito retórico, a idéia propalada era a de que a prioridade que o Brasil conferia ao Mercosul não limitava sua política externa apenas às relações intrabloco e entre blocos. E isso de fato ocorria. O *regionalismo aberto* continuava a dar o tom no posicionamento brasileiro frente às questões globais. Assim, ao mesmo tempo em que valorizava a circunscrição do Mercosul e buscava a partir dele negociar tanto com a União Européia, quanto na Alca, o Brasil utilizava o bloco ainda como meio de *incremento de seu paradigma universalista, na medida em que se mostrava como um ator de maior relevância, ao se apresentar, sempre que possível, com sua imagem atrelada ao Mercosul.*

No mais, o fortalecimento do Mercosul acabava sendo declarado ainda como caminho para uma participação mais ativa do Brasil na cena internacional, dentro dos moldes da *autonomia pela participação, tendo em vista o fato que concedia ao Brasil maior legitimidade em suas demandas, já que muitas vezes o país buscava posicionar-se de forma conjunta com os sócios do bloco.*

O Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de

um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para uma participação mais ampla no mercado global (grifo nosso) (LAMPREIA, 1995<sup>a</sup>, p.135).

No mesmo sentido, Sennes (2003, p.125) afirma que,

[...] a vertente da inserção regional brasileira nessa nova matriz ultrapassou a lógica apenas regional, significando mesmo um instrumento de potencialização da inserção global do país. Neste sentido, os programas de integração e de cooperação, além de seus desdobramentos econômicos, certamente têm buscado atingir outros resultados no campo da política internacional”.

Importante ressaltar que, ao longo dos 8 anos da era Cardoso, o Mercosul não teve um desenvolvimento uniforme. Analisando apenas o recorte temporal contido no presente trabalho, pode-se distinguir três diferentes fases do Mercosul. A primeira, que antecede o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, vai de 1991 a 1994: do Tratado de Assunção até o Protocolo de Ouro Preto. É durante esse período que se estabelece o desenho geral do bloco.

A segunda fase tem início a partir de 1994 e vai até 1998. Ao longo desse período ocorre uma expansão comercial intrabloco considerável. Por fim, a partir de 1999, com a crise do real e a posterior recessão argentina, o Mercosul mergulha numa crise que causa uma espécie de paralisia nas iniciativas dos governos dos países sócios.

Assim, se num primeiro momento (1994), o plano real favoreceu ao Mercosul – na medida em que a preocupação com a estabilização econômica e o combate à inflação havia ocasionado um aprofundamento da liberalização-, num segundo momento, a preocupação com relação ao déficit comercial e o rearranjo da política industrial brasileira trouxe reflexos ao Mercosul, considerando-se que, não apenas o Brasil, mas seus membros como um todo, mostraram-se menos propícios a assumirem compromissos que, de alguma forma, limitassem sua capacidade de decisão unilateral.

Por outro lado, parcela dos analistas relaciona a não obtenção do fast track por parte do governo norte-americano às dificuldades de desenvolvimento do Mercosul, na medida em que, sem a indicação de uma aceleração da Alca, reduzia-se dentro do Itamaraty a disposição de flexionar posições e aprofundar o Mercosul, ao menos num curto prazo (BOUZAS, 1999).

Dessa forma, como foi exposto linhas atrás, a partir de 1998 (intensificando-se em 1999), a crise que assolava o Mercosul adquire maiores dimensões. Pecequillo e Gomes (2004, p. 101) falam da “perda de dinâmica” que afligia o bloco nesse período e das “tensões entre seus membros, principalmente advindas da desvalorização cambial brasileira”. Vizentini (2005, p. 98-99), por sua vez, também relaciona a crise do Mercosul à desvalorização da moeda brasileira em 1999.

Na passagem de 2001 para 2002, depois de seguidos ataques ao Mercosul e acenos em direção a Alca (por parte do Ministro Domingo Cavallo), a Argentina entra numa forte crise econômica que, naturalmente, reflete no Mercosul. Vigevani e Mariano (2005) procuram demonstrar que, a relação Argentina – Alca apresentou oscilações desde a metade da década de 1990.

A partir de 1995, o governo argentino começa a demonstrar simpatia pela idéia de avançar no processo de integração hemisférica. Esse tipo de manifestação variava conforme as circunstâncias domésticas e do Mercosul, o que contribui para demonstrar que seria necessário um gradativo aumento de custos de parte do Brasil para manter a capacidade de oferecer benefícios a curto prazo.

Ainda nesse sentido, de acordo com Abreu (1997), antes da realização da reunião Ministerial de Belo Horizonte, os EUA procuraram de todos os modos influir no comportamento argentino, almejando assim, pressionar e isolar o Brasil que, naquele momento, defendia métodos de negociação – como o *single undertackig* e o *building blocks*, conflitantes com as pretensões norte-americanas.

### 4.3 Mercosul: prioridade estratégica? Entre discursos e ações

De acordo com as discussões elaboradas até o momento, parece claro que o Mercosul figura como uma prioridade central para a estratégia de inserção internacional do Brasil. Nesse caso, a consequência mais natural seria a verificação de um empenho real do Itamaraty no sentido de fortalecer o bloco de fato.

No plano retórico, o discurso em torno do fortalecimento e aprofundamento do Bloco do Cone Sul é encontrado a todo o momento. Todavia, quando rompe-se a barreira dos discursos diplomáticos e parte-se para a verificação das ações efetivamente implementadas pelo Brasil no sentido de um maior desenvolvimento do Mercosul, nota-se um grande vazio, um *gap* entre o discurso e a prática.

Latin American integration has a long history according to conventional political rhetoric but a poor record when it comes to concrete accomplishments.[...] Its main argument is that Mercosur is a case of cognitive dissonance, in which conventional political discourse reflects the expectations of its speakers rather than the real world” (MALAMUD, 2005a, p.421-422).

Primeiramente, parece importante pontuar que, o governo brasileiro sempre mostrou-se consciente das sérias dificuldades encontradas no âmbito do Mercosul<sup>11</sup>. O que implica em reforçar a idéia de que, mesmo ciente da importância do bloco e de suas fragilidades estruturais, o Brasil pouco fez que transcendesse o campo da retórica.

Em outras palavras, acredita-se que, a relevância estratégica do bloco formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai era nítida para o Itamaraty. Entretanto, paralelamente, os problemas estruturais que emergiram ao longo do tempo não encontraram no Brasil, um ator com disposição suficiente para buscar soluções efetivas e aprofundar o processo de integração em questão.

O que se constata ao longo do período FHC é uma negativa constante de estabelecer diretrizes em torno da institucionalização do Mercosul. Como assevera Lima (2003),

---

<sup>11</sup> “É inegável o fato de que, desde 1999, o Mercosul tem enfrentado tempos difíceis” (CORRÊA, 2000).

“no que diz respeito ao Cone Sul, a orientação não fugiu ao padrão que tem caracterizado a política externa do país, qual seja a posição contrária ao aprofundamento da institucionalização do Mercosul”.

O próprio Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO e TOLEDO, 1998a, p. 126) admitiu esse cenário negativo em torno da idéia de uma institucionalização do bloco.

O Mercosul tem um problema que os governos hesitam em enfrentar, que é o de se institucionalizar mais. Nós, brasileiros, inventamos a teoria de um Mercosul não institucional, baseado na relação direta dos governos e, fundamentalmente, dos presidentes. Quando há crises, eu, Menem, Wasmosy e Sanguinetti conversamos. Decidimos até problemas menores, como, por exemplo, se se pode ou não financiar a produção disso ou daquilo. Bobagem. Presidente não tem que se meter nisso. Se diminui ou aumenta a cota de automóveis, isso acaba em nossas mãos. Tive de resolver um problema desses com Menem, em São Paulo. Isso deu certo até agora, mas temos que começar a pensar em instituições, com cuidado, para não repetir a Europa, que se institucionalizou demais e criou uma burocracia enorme.

Tal aspecto levantado por Cardoso no trecho supra citado atesta o que Danese (1999) classificou de “diplomacia presidencial”. É esse tipo de diplomacia que movimenta o Mercosul desde a sua fundação, e pode ser um dos fatores explicativos de tamanhas dificuldades de desenvolvimento efetivo do bloco.

Malamud (2005) discute com muita propriedade essa diplomacia presidencial no caso específico do Mercosul. Segundo o autor, a evolução e os passos do processo de integração do Cone Sul, guardam significativa especialidade, não encontrando explicação satisfatória em nenhuma teoria de integração regional, tendo em vista que são alimentadas e orquestradas pessoalmente pelos presidentes dos países sócios e apresentam uma baixa interdependência. A participação débil de outros atores no processo em questão serviria também como explicação desse fenômeno.

A própria aproximação entre Brasil e Argentina, iniciada na década de 1980 é apontada como resultado acima de tudo da disposição de seus governantes, o que possivelmente aponta para a “diplomacia presidencialista” balizando o diálogo diplomático que antecedeu o processo de integração do Cone Sul. De acordo com Gonçalves e Lyra (2003, p. 6) “Se a história nos oferece algo, é a evidência de que somente a vontade

deliberada dos dois governos de liderar um processo de aproximação bilateral permitiu retirar os dois países da inércia de rivalidade e distanciamento”.

Nesse contexto, a pergunta que parece emergir de forma quase natural é, *quais motivos explicariam a resistência brasileira em torno de um maior aprofundamento do Mercosul?* Enfim, na medida em que o Brasil admite a importância e a centralidade do Mercosul em sua estratégia diplomática e defende seu aprofundamento no nível retórico, o que explica o vácuo entre o discurso e a prática no trato brasileiro das questões relativas ao bloco do Cone Sul?

#### **4.4 Universalismo, autonomia e a rejeição da institucionalização.**

Certamente parece complexa qualquer tentativa de apontar os *motivos* exatos que expliquem tamanha rejeição ou a dificuldade de um aprofundamento do processo de integração sub-regional por parte do Brasil.

Todavia, possivelmente, *uma análise de longo prazo acerca dos conceitos de universalismo e autonomia talvez possa fornecer pistas de alguns elementos explicativos desse não aprofundamento do Mercosul.* Assim, sugere-se que, a força adquirida pelo *paradigma do universalismo*, dentro da política externa brasileira, é extremamente considerável. Ao longo de todo o século XX, o universalismo ganhou força e importância vitais dentro do paradigma de ação diplomático nacional. Conseqüentemente, a todo o momento rejeita-se uma opção vista como excludente, ou limitadora da movimentação internacional do Brasil (e que, por conseguinte, contrarie o *universalismo*), o que implica numa negativa em torno de um aprofundamento significativo do Mercosul.

Ou seja, tende-se a acreditar que, os responsáveis pela formulação e execução da política externa brasileira percebem a institucionalização ou aprofundamento do Mercosul como uma questão conflitante e limitadora do *universalismo*. Assim, mesmo que, no nível retórico, reconheçam a necessidade de avanços do bloco, na prática, suas ações não caminham nesse sentido. Mesmo que no discurso o Mercosul seja visto como fator de incremento do universalismo, nota-se que na prática, uma institucionalização do

bloco causa calafrios aos responsáveis pela formulação e execução da política exterior do Brasil. O temor é de que uma vinculação excessiva do Brasil ao bloco mercosulino, limite às opções de diálogo do Brasil com o mundo.

Raciocínio similar se aplicaria à questão da autonomia nacional. Assim como o conceito de universalismo, a idéia de autonomia presente no leito diplomático nacional, parece também chocar-se com a proposta de uma maior institucionalização do Mercosul. Dessa forma, na medida em que se imagina um maior aprofundamento do bloco do Cone Sul, ressentem-se de uma perda de autonomia na relação do Brasil com o mundo. No mais, tal percepção também é ainda mais valorizada na medida em que a autonomia pós-Guerra Fria é desejada por meio de uma participação efetiva nas questões internacionais. Deste modo, o Brasil ressentem-se de qualquer tipo de relação especial que limite essa capacidade de exercício de autonomia pela participação.

Em conjunto com outros determinantes, o padrão diplomático brasileiro, alicerçado na autonomia pela participação e no universalismo atuaria de modo a travar as possíveis iniciativas nacionais no sentido de um maior aprofundamento do Mercosul.

Nesse sentido, o escopo maior seria manter o país desvincilhado de qualquer tipo de relação especial que limitasse o seu diálogo com o mundo, diálogo esse que deveria pautar-se pelo pragmatismo, alcançando a maior pluralidade possível, de modo a dar conta do que se entende ser o interesse nacional.

Trata-se de uma linha muito tênue, considerando-se que, por um lado, o regionalismo aberto é desejado pelo Brasil, na medida em que o capacita de forma mais completa para sua estratégia de inserção universalista e autônoma participativa. Todavia, paralelamente, o nível de envolvimento do Brasil no Mercosul não deve ultrapassar uma margem estreita, que rejeita qualquer tipo de concessão que limite, mesmo que minimamente, os princípios norteadores da ação diplomática nacional: o universalismo e a autonomia pela participação.

Tratando da mesma questão, Mello (2000, p. 178-179) expõe:

[...] a posição de resistência ao aprofundamento da integração regional foi expressa na reafirmação de que o Mercosul não constitui uma opção exclusiva da política externa brasileira [...]



a integração sub-regional é o seu eixo central, mas entendida como plataforma para uma inserção global, e especialmente como 'reserva de autonomia' para um 'global player'. [...] **essa posição demonstra a força do paradigma universalista em continuar a determinar a resistência brasileira a arranjos cooperativos, com base na defesa da sua soberania** (grifo nosso).

Acredita-se que tal postura da diplomacia brasileira revela-se equivocada, exagerada. No plano retórico, a própria diplomacia nacional parece pensar da mesma forma, na medida em que em seguidas oportunidades anuncia que o Mercosul incrementa o universalismo e a capacidade de autonomia brasileira de inserção internacional.

Todavia, considerando-se a força adquirida pelo paradigma de ação universalista e autônomo no balizamento da ação internacional do Brasil, atribui-se relativa capacidade explicativa a essa equação mal formulada, na qual um Mercosul forte trabalharia contra o universalismo e a autonomia da inserção internacional do Brasil.

Gonçalves e Lyra (2003, p.18) contribuem de maneira significativa para essa discussão.

A motivação fundamental da resistência brasileira [ao aprofundamento do bloco] é uma preocupação muito justificada com os riscos de que o estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no Mercosul limite a liberdade de atuação do país mais forte do bloco e o subordine a interesses e posições ditadas pelos países menores.

Ocorre que essa posição do Brasil está se tornando cada vez menos funcional, seja ao propósito de fortalecer e aprofundar a integração entre os quatro, seja ao interesse específico brasileiro em manter as rédeas da evolução do bloco e evitar desvios indesejáveis. Em primeiro lugar, o argumento da flexibilidade, leveza e agilidade das instituições do Mercosul perdeu qualquer apelo pelo simples fato de que o agrupamento tem sofrido nos últimos anos uma crise básica de credibilidade derivada dos sinais de descoordenação e paralisia. Sem querer menosprezar a dimensão dos fatores negativos que desencadearam a crise atual, a começar pela vulnerabilidade externa dos quatro países, com reflexos no nível de crescimento e na questão do câmbio, o fato é que a estrutura institucional vigente no Mercosul se mostrou muito limitada para evitar, abrandar ou remediar situações de impasse e conflito entre os governos. A virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise.

Quanto aos receios do Brasil ante maior ingerência dos demais países sobre sua liberdade de ação, devemos avaliar muito cuidadosamente se os custos de resistir a um mínimo de supranacionalidade não se estão tornando elevados demais a

esta altura da evolução do Mercosul, seja porque, com a atual estrutura institucional, tem-se avançado pouco na construção de acordos e normas comuns, seja porque o próprio tema da institucionalização surge freqüentemente como um dos tabus paralisadores das negociações como um todo.

Não se pode esquecer que, se certos aspectos de supranacionalidade embrionária no Mercosul poderiam incidir sobre a liberdade de ação brasileira, de igual maneira atingiriam os demais parceiros, o que poderia ter um efeito salutar de aumentar o grau de racionalidade das decisões no bloco e evitar desvios incompatíveis com o Mercosul.

Evidentemente, a compreensão da complexidade da crise estrutural do Mercosul não se resume à questão supra discutida, por mais que apresente relevância. Há que se considerar ainda uma série de fatores outros. Entretanto, tais aspectos fogem à delimitação do presente trabalho, que nesse momento procura enfocar de modo específico o diálogo dos conceitos de universalismo e autonomia com o Mercosul.

Em todo caso, pode-se atrelar a debilidade do Mercosul, seu baixo grau de aprofundamento, a uma demanda social praticamente inexistente em torno da institucionalização do bloco. De acordo com Malamud (2005a, p.430) **there is no social demand for it: entrepreneurs and transnational transactors are accustomed to appealing to domestic governments, particularly chief executives**[...] So, in the absence of social demand and political supply for a supranational commission, it is unlikely that one will be created” (grifo nosso).

Discutindo as condições básicas para o sucesso de um processo de integração, Deutsch (1978, p. 204), aponta como um dos elementos centrais a edificação de uma “*identidade comum generalizada*”. Transportando tal idéia para o caso do Mercosul, parece interessante pontuar que o bloco ainda está longe dessa possibilidade. Tomando o caso brasileiro de modo específico, nota-se que a situação apresenta certa complexidade, na medida em que o país tem dificuldades até os dias atuais com a definição de sua própria identidade nacional, forjada de modo grotesco pelas elites num passado não tão distante.

Como discute Danese (1999, p.116) “ainda resta muito a fazer para consolidar e aprofundar o Mercosul antes de continuar a dar-lhe maior alcance horizontal [...] Há também a dimensão interna, de desenvolvimento e consolidação de uma ‘mentalidade

do Mercosul””. Contudo, essa questão certamente perpassa a delimitação do objeto do presente estudo e fica apenas a título de apontamento.

Ao longo do período FHC, em especial no seu segundo mandato, “quase sempre foram privilegiados os objetivos de alcance mais setorial e imediato, em detrimento de ganhos de longo prazo que decorreriam do aperfeiçoamento da união aduaneira como tal e da construção de novas bases para uma integração ampliada e mais profunda” (GONÇALVES e LYRA, 2003, p.15-16). Mais adiante, os mesmos autores expõem que,

Está longe de ser consensual a percepção de que o Mercosul é antes essência do que contingência para cada um dos dois países. É ainda precária a consciência de que a única maneira de fazer sobreviver o Mercosul é considerá-lo como parte do projeto nacional brasileiro e do projeto nacional argentino e reconhecer que os sócios no bloco devem ser levados em conta no processo decisório nacional de diversos temas que têm profundas implicações para o vizinho [...] Não há alternativa: ou se admite que o Mercosul é parte essencial de cada um dos quatro países e que, portanto, os governos nacionais não podem ignorar as eventuais implicações de suas decisões sobre os vizinhos, ou o Mercosul fracassará como projeto de integração profunda e, por extensão, como elemento aglutinador no Cone Sul” [...] o Mercosul chegou a um estágio em que somente o aumento de sua institucionalização, e da incorporação de alguns elementos de supranacionalidade, poderá retirar-nos do aguerrido encastelamento em torno de políticas nacionais isoladas e impermeáveis à vizinhança. Essa questão básica da institucionalização incide, ao mesmo tempo, sobre a qualidade do funcionamento do Mercosul, sobre o grau de engajamento dos quatro sócios e sobre a própria credibilidade externa do bloco.

Por fim, há que se pontuar ainda o projeto de integração da América do Sul, que recebeu considerável atenção da diplomacia brasileira ao longo do segundo mandato de FHC. Assim, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, presidentes dos doze países da América do Sul reuniam-se na Cúpula Sul-Americana para discutir comércio, infraestrutura, democracia, narcotráfico e ciência e tecnologia, entre outros. Todavia, o tema em evidência foi a construção de uma área de livre-comércio sul-americana. Na prática, pouco pode-se dizer de mais essa iniciativa de integração latino-americana.

Considera-se que, as questões levantadas por esse projeto de expansão do Mercosul ficaram limitadas na sua essência ao plano das idéias, pouco podendo se avançar numa

discussão que represente algum acréscimo ao debate acerca dos três conceitos em questão. Em todo caso, parece relevante pontuar apenas que, tal proposta deve ser percebida inserida num contexto maior, de negociações hemisféricas (leia-se com os EUA) e com a União Européia. Nesse sentido, havia preocupação em demonstrar que, tal projeto não surgia como contraponto à Alca: “Não estamos fazendo isso contra a Alca”, pontuou Corrêa (2000a) às véspera do encontro.

Finalizando, parece válida a idéia de Vigevani e Oliveira (2004) que, de alguma forma, parece resumir o tema do Mercosul no período FHC dentro do enfoque buscado no presente trabalho

No campo das formulações concretas, a política externa teve como eixo central, mantido ao longo dos oito anos, a *retórica* do fortalecimento do Mercosul e, sobretudo, no segundo mandato, as relações com a América do Sul. Esse eixo central, na perspectiva do governo, permitiria um melhor exercício do universalismo, fortalecendo a diretriz da ‘autonomia pela integração’ (grifo nosso)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao fim da leitura do presente trabalho salta aos olhos a confirmação da *existência de um claro padrão de comportamento na política externa brasileira, que respeita uma tradição, uma estabilidade de longo prazo*. Em determinados momentos, esse paradigma é repensado, apresentando rupturas, continuidades e aprofundamentos. Por isso, parece extremamente válido reforçar a importância de se observar à construção e o desenvolvimento conceitual e paradigmático da diplomacia brasileira, ao se pensar a relação do Brasil com o mundo.

Outro fato que chama a atenção são as seguidas frustrações brasileiras quanto à expectativa de se estabelecer uma “aliança especial” com os Estados Unidos. Já a partir de 1912, nota-se um “alinhamento sem recompensas” por parte do governo brasileiro aos norte-americanos. Mais adiante, o Brasil sai da 2ª Guerra Mundial crente de que obteria um reconhecimento norte-americano por conta do que entendia terem sido seus relevantes esforços no conflito. Havia uma pujante expectativa em torno do estabelecimento de uma “relação especial” com os EUA, que se converteria em benefícios econômicos, políticos, militares e tecnológicos. Mas, não é o que se observa. Preocupados com a Guerra Fria, em reconstruir a Europa arrasada e por conta de outros fatores mais, essa aproximação aos Estados Unidos não rendeu os frutos esperados.

A mesma falta de resultados atingiu ainda a estratégia de alinhamento Brasil / EUA promovida por Castelo Branco. Como se constatou ao longo do texto, novamente a lógica da amizade incondicional aos norte-americanos, não foi suficiente para garantir a contrapartida esperada. Por fim, até mesmo, nos primeiros meses do governo Collor nota-se uma expectativa, ou melhor, um desejo de se estabelecer uma parceria prioritária com Washington. Todavia, mais uma vez tal perspectiva não vai adiante, esbarrando numa série de questões.

Nesse sentido, sugere-se que, dentro da postura de alinhamento aos Estados Unidos, o Brasil só obteve êxitos significantes quando tal enfileiramento pautou-se pelo

pragmatismo como, por exemplo, na era Rio Branco e na primeira passagem de Getúlio Vargas na presidência do Brasil. Mesmo assim, pragmatismo no alinhamento também não se mostrou sinônimo de sucesso certo no diálogo com os norte-americanos, como se constata na análise da segunda passagem de Vargas na presidência do Brasil e no governo Kubitschek.

Em suma, talvez possa-se apontar para o fato de que, ao longo do século XX, num computo final, o alinhamento automático aos EUA, não teria sido positivo para a estratégia de inserção internacional do Brasil. Evidentemente, conforme exposto acima, em determinados momentos esse alinhamento aos norte-americanos trouxe benefícios concretos ao país, todavia, no geral, os custos parecem ter sido maiores do que os benefícios. Sob a luz dessa análise, interpreta-se a edificação e a força adquirida pela idéia de universalismo e autonomia.

Uma vez que, o estabelecimento de relações especiais com os norte-americanos tiveram um balanço geral abaixo das expectativas brasileiras, os formuladores e executores da política exterior do Brasil voltaram suas atenções a posturas universalistas e que privilegiassem a autonomia de movimentação que, num primeiro momento, pautou-se por uma distância para depois, assumir uma postura mais participativa (autonomia pela participação).

Na medida em que se percebe a relação do Brasil com o Mercosul também como uma “relação especial” do país com determinada região, sugere-se que, de alguma forma, tal relação possa suscitar na memória diplomática brasileira a lembrança de que, historicamente, uma postura nacional que privilegiou uma relação especial não foi benéfica ao país (no caso da “relação especial” com os EUA). Isso contribuiria mesmo que de modo sutil, para a explicação dos motivos que emperram uma aceitação por parte do Brasil, de um Mercosul para aprofundado, institucionalizado.

Considerando a inconveniência de se estabelecer uma relação prioritária com um país ou uma região, relação essa que limitaria a opção universalista e autônoma de inserção internacional do país, o Brasil acaba rejeitando um aprofundamento do Mercosul.

Outro aspecto que se destaca ao fim da leitura do presente trabalho é *a força adquirida pelo conceito de universalismo ao longo do século XX*. No decorrer da análise nota-se que, gradualmente, o ideal de universalismo adquire mais vida e fôlego no leito diplomático, chegando aos anos 90 com um vigor impressionante. Mesmo em momentos de adversidades, por conta de fatores que, teoricamente, seriam amplamente desfavoráveis à dinâmica presente na idéia de universalismo, percebe-se que ele resistiu, mantendo seu lugar de destaque.

Nesse sentido, vale lembrar que, ainda na era Rio Branco, mesmo em meio à preocupação de se estabelecer um alinhamento aos EUA, o Brasil destinava considerável atenção ao Velho Mundo e à expansão do corpo diplomático presente no Rio de Janeiro. Mais à frente, outro momento emblemático pode ser localizado na gestão de Castello Branco. Mesmo diante de um contexto adverso, permeado por uma leitura bipolar de mundo e uma alta ideologização (na trilha do “velho paradigma”), o ideal de universalismo conserva seu espaço. Nas palavras de Cervo e Bueno (2002, p. 377) “Nem tudo era ideológico ou bipolar na política externa de Castello Branco. A essa tendência ‘ocidentalista’ opunham-se certas percepções realistas que postulavam o universalismo da conduta externa, tanto geográfica quanto político”.

No fim dos anos 80, ainda no governo Sarney, dentro do próprio Itamaraty eram produzidas análises em que se apontava a necessidade de revisão do modelo de inserção internacional do Brasil. Todavia, em meio a diversas sugestões de alterações e mudanças de rumos, o conceito de universalismo permanecia central, como algo a ser mantido e até mesmo aprofundado. Enfim, sugere-se que, o conceito de universalismo adquire uma força extremamente respeitável dentro do paradigma de política externa brasileira, força essa que não pode ser ignorada em qualquer análise da área.

No que tange mais especificamente à tríade conceitual e ao padrão de comportamento da diplomacia brasileira ao longo do século XX, de modo geral, nota-se que o tema do alinhamento do Brasil aos Estados Unidos emerge com força a partir de Rio Branco. É ele quem convence Joaquim Nabuco a sair de Londres e tornar-se o primeiro embaixador brasileiro em Washington, refletindo a relevante mudança de foco imprimida à política externa brasileira no raiar do século XX. Certamente, tal fato constitui um marco para a diplomacia brasileira, guardando severa correlação com o desenvolvimento dos conceitos de universalismo e autonomia.

Nesse mesmo período, a idéia de autonomia aparece muito mais enfocada no diálogo brasileiro com seu entorno geográfico; nas preocupações relativas às questões fronteiriças. Já o universalismo, mesmo que ainda num grau incipiente começa a se manifestar, na medida em que, mesmo buscando um alinhamento a Washington, a diplomacia mostrava-se interessada no incremento do relacionamento com os países europeus e sul-americanos. Como analisa Bueno (2003, p. 110), “o Brasil ainda não poderia ser considerado um *global trader*, mas já indicava características, no que se referia a intercâmbios, que se consolidaram no decorrer do século XX”.

A morte de Rio Branco não põe fim à estratégia de alinhamento aos Estados Unidos. Pelo contrário, são mantidos os traços centrais da política externa erigida sob seus auspícios. Todavia, dessa feita, o pragmatismo dá lugar ao automatismo, numa espécie de “continuidade desfigurada”. No mais, a autonomia e o universalismo sofrem com uma baixa participação internacional do Brasil.

A ascensão de Vargas traz consigo certa renovação à política externa brasileira. Resgata-se o pragmatismo como aspecto balizador do alinhamento aos Estados Unidos; reforça-se a idéia de autonomia, e o universalismo começa a ganhar mais espaço no paradigma de ação internacionalista brasileiro. Antes restrito à elite agroexportadora, o conceito de interesse nacional é ampliado. Nesse contexto, a Alemanha emerge dentro da política de maximizar o poder de barganha do Brasil por meio da exploração das opções em



competição (RICUPERO, 1995, p. 332), naquilo que convencionou-se chamar de *autonomia pelo pragmatismo*.

Lutando ao lado dos Estados Unidos na 2ª Guerra Mundial, o Brasil acaba nutrindo uma forte expectativa de que sua participação, tida como relevante, proporcionaria ao país um lugar de destaque junto aos norte-americanos. Assim sendo, ao assumir o governo, Dutra reforça a noção de alinhamento na política externa brasileira. Contudo esse alinhamento novamente ganha contornos de automatismos, assemelhando-se ao que ocorreu na fase pós-Rio Branco. Nesse cenário, frente a uma crescente Guerra Fria e a uma aproximação ideológica a Washington, o ideal de *universalismo* sofre limitações. Exemplo disso é a ruptura das relações diplomáticas com a URSS, em 1947.

O retorno de Vargas ao poder impulsiona um processo de revisão paradigmática na política externa brasileira. Muito disso parece relacionar-se de algum modo com a frustração da expectativa brasileira de estabelecer uma relação especial com os EUA. Ainda em Getúlio, gradativamente, busca-se agregar pragmatismo ao alinhamento aos EUA, dando espaço - também progressivo - ao ideal de universalização das relações diplomática brasileira e uma maior valorização do conceito de autonomia.

Ao assumir a presidência do Brasil, Juscelino Kubitschek dá continuidade ao processo de repensar a estratégia de inserção internacional brasileira, em especial o alinhamento aos EUA, brevemente interrompido no período Café Filho. Em meio a um considerável desgaste nas relações Brasil/ EUA, tanto o conceito de universalismo quanto de autonomia, mantêm-se numa curva ascendente de valorização.

Com Jânio Quadros e João Goulart à frente do Brasil, o processo de revisão paradigmática da política externa brasileira, num primeiro momento, parece amadurecido. Depois de sessenta anos, abandona-se o alinhamento, reforça-se a autonomia e impulsiona-se categoricamente o universalismo. Todavia, esse amadurecimento mostra-se incompleto, e o golpe de 1964 interrompe momentaneamente tal processo.

Assim, o governo militar de Castelo Branco promove um breve retorno ao “velho paradigma”, com um alinhamento de viés ideológico, alicerçado na idéia de bipolarismo e novamente na expectativa de uma contrapartida norte-americana. A célebre frase de Juracy Magalhães, Embaixador brasileiro em Washington - “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” -, resume bem a postura brasileira na era Castelo Branco.

Nesse contexto, a idéia de autonomia perde forças, ao mesmo tempo em que o universalismo também sente os impactos de um alinhamento automático aos EUA. Todavia, dessa feita, as bases universalistas parecem relativamente assentadas no paradigma de ação internacional brasileiro e, mesmo com a ruptura conceitual das definições da Política Externa Independente, o universalismo é mantido e administrado. Ou seja, nota-se uma clara demonstração de força por parte do universalismo; força essa que se consolida com o passar das décadas.

Com a saída de Castelo, as pressões em torno de um novo meio de inserção nacional brasileiro crescem gradativamente. As presidências de Costa e Silva e Médici parecem processar essa alteração paradigmática, consolidada com o Pragmatismo Responsável, a partir de 1974. Com Geisel, nega-se qualquer tipo de alinhamento, fosse ele realista ou ideológico. Quanto ao conceito de autonomia, localiza-se o que Fonseca Jr. (1998) chama de “*autonomia pela distância*” e o universalismo encontra um ambiente que lhe permite alçar vôos mais altos.

Se no plano geral Geisel adotava um universalismo pragmático na política externa brasileira, a relação Brasil / América Latina figurava como uma exceção. Desse modo, com uma considerável carga ideológica, o país guardava ressalvas quanto ao aprofundamento dessas relações: “*à medida que o Brasil mergulha no Cone Sul, perde em universalização*” (Azeredo Silveira). Como discutiu-se ao longo do trabalho, nesse momento histórico, os motivos que conduziam a uma resistência ao aprofundamento dessas relações eram diversos. Todavia, destaca-se a questão do temor de que essa aproximação pudesse enfraquecer o tema do universalismo.

Abrindo um parêntese e transferindo tal análise para o fim do século XX, nota-se que, o discurso do governo FHC era exatamente o inverso do pronunciado por Azeredo Silveira. Todavia, na prática, parece que a idéia expressa por Silveira acabou enraizando-se no Itamaraty, mesmo que de forma velada, na medida em que resiste-se a um aprofundamento do Mercosul, entre outras coisas, por conta da percepção que tal aprofundamento possa resultar num enfraquecimento do universalismo.

Ou seja, de acordo com esse raciocínio, um dos fatores inibidores da institucionalização do Mercosul, por exemplo, seria a percepção exagerada de que isso provocaria uma espécie de limitação do paradigma universalista brasileiro, limitação essa repugnada pelos formuladores e executores da política exterior do Brasil. Em resumo – e fechando o parêntese –, mesmo pontuando nos discursos a idéia de que o Mercosul seria um meio de incrementar a inserção internacional brasileira, na prática nota-se que a disposição em aprofundar o bloco sub-regional é altamente limitada, esbarrando entre outras coisas, no temor exagerado de que isso traga restrições ao paradigma universalista e à autonomia do país.

A partir de Figueiredo percebe-se uma relevante alteração no diálogo brasileiro com seu entorno geográfico. Se antes tal relação era permeada por forte ideologização, a partir de Figueiredo busca-se por meio de uma visão pragmática, conceder mais atenção a América Latina (a Argentina mais especificamente) e aos países do Sul. Ademais, são mantidas as premissas básicas do Pragmatismo Responsável.

Num rápido balanço dos processos de integração regional em curso até o momento, destaca-se a ALALC e a ALADI. No caso da primeira, sugere-se que seu surgimento, em 1960, guarda correlação com o processo de revisão paradigmática pelo qual a política exterior brasileira se sujeita no mesmo período. Ou seja, num contexto em que o universalismo mostrava-se crescente, rejeitava-se cada vez mais um alinhamento aos norte-americanos e a autonomia de ação parecia ganhar expressão, *consolidado um cenário permissivo a emergência de um processo de integração regional nos moldes da ALALC*. Da mesma forma, seu enfraquecimento possivelmente encontra alguma ligação

com a ascensão de Castelo Branco, que promove uma marginalização dos conceitos oriundos da Política Externa Independente e que parecem ter favorecido o surgimento da ALALC.

No mandato de Sarney, o universalismo aparece forte no discurso político, mas ressentese das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países do Terceiro Mundo (inclusive o Brasil). Como expõe Lima (1996, p. 76) tais circunstâncias acabam freando a capacidade e a possibilidade brasileira de direcionar suas relações comerciais para os países em crise.

Dando continuidade à tendência manifestada na era Figueiredo, o não-alinhamento apresenta-se ainda mais delimitado em Sarney, na medida em que acentua-se a distância entre Brasil e EUA por conta dos entressos relativos à questão da dívida externa e conflitos comerciais. No tema da autonomia, destaca-se a gestação de uma revisão do paradigma da autonomia pela distância, posteriormente amadurecida nos anos 90. No mais, a tentativa brasileira de estruturação de um processo de integração sub-regional pode ser encarada como meio de resposta à crise enfrentada pelo conceito de autonomia.

Com Collor nota-se, a priori, uma tentativa mal esboçada de retomar o paradigma da aliança especial aos Estados Unidos, mas que em pouco tempo é abandonada. Nesse sentido, a ascensão de Lafer ao cargo de Ministro das Relações Exteriores marca o início de uma elaboração conceitual mais refinada do paradigma de ação internacional brasileiro, dando melhor forma à idéia de *autonomia pela participação* que, posteriormente, seria desenvolvida nos governos seguintes.

O projeto do Mercosul emerge nesse contexto obedecendo à lógica de um regionalismo aberto, preservando o escopo universalista da diplomacia brasileira e potencializando a capacidade de atuação internacional brasileira dentro do conceito de autonomia pela participação. Frente à Iniciativa para as Américas, a forte resistência ao estabelecimento de um vínculo demasiadamente estreito com Washington correlaciona-se à determinação universalista, autônoma e não-alinhada almejada pelo Itamaraty.

Ao contrário de Collor, Itamar adota um baixo perfil de participação internacional, dedicando-se mais às questões domésticas. Em contrapartida, Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim (Ministros das Relações Exteriores no período) são responsáveis por comandar a política externa brasileira, e o fazem com elevado grau de continuidade, aprofundando conceitos e dando contornos mais nítidos ao paradigma de atuação internacional brasileiro.

Permanece o discurso de que o Mercosul contribuía ao fortalecimento de uma autonomia pautada pela participação e do universalismo. A isso, acrescenta-se a idéia de estender a toda América do Sul (ALCOSA) o projeto de integração sub-regional.

A reação brasileira frente à Cúpula de Miami, realizada em dezembro de 1994 foi de tentar protelar ao máximo as negociações, rejeitando um vínculo demasiadamente estreito com os EUA, tendo como preocupação de fundo a manutenção da capacidade de inserção universalista e autônoma brasileira, negando-se assim a assumir qualquer postura alinhada as propostas de Washington.

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do Brasil e, por meio de sua “diplomacia presidencial” implementa uma espécie de “mudança com continuidade”. Ao longo dos oito anos em que esteve à frente do Brasil, Cardoso procurou sepultar definitivamente as políticas terceiro-mundistas, intensificar a valorização do entorno geográfico e, ao mesmo tempo, apostou de forma mais madura no multilateralismo e na adesão aos regimes e instituições internacionais.

O conceito de “autonomia pela integração” por vezes foi utilizado na definição de sua política externa, notando-se assim, uma maximização da determinação de adesão aos regimes internacionais, adesão essa, cada vez mais associada ao processo de integração regional.

Vale ressaltar ainda as condições domésticas favoráveis a tal tomada de posição, na medida em que a diplomacia brasileira imaginava que o país conservava maior

credibilidade junto à sociedade internacional<sup>1</sup>. O universalismo continuou intenso no paradigma de atuação internacional brasileiro, por mais que, por vezes, encontrasse dificuldades em sua execução.

Por fim, de maneira geral, constata-se na era FHC uma clara preocupação em apresentar o Brasil como um país totalmente integrado aos “temas universais” como, meio ambiente, direitos humanos, segurança, liberalismo econômico, entre outros. A meta era incrementar a credibilidade externa do país. No campo diplomático, o discurso era nesse sentido.

Somos mais confiáveis e temos mais credibilidade internacional, porque soubemos, ao seu próprio tempo e sem comprometer princípios ou sacrificar visões de longo prazo em favor de benefícios conjunturais duvidosos, fazer as alterações de política que melhor correspondiam às mudanças em curso no mundo, no nosso Continente e no próprio país (LAMPREIA, 1995, p.21).

Aprofundando a discussão, Vigevani e Oliveira (2004) apontam que FHC procurou utilizar o sucesso plano real, a participação no Mercosul e sua diplomacia presidencial na tentativa de construção de uma melhor imagem do Brasil junto a outros líderes e instituições mundiais. Mas, frente à sociedade e a opinião pública internacional,

em temas sensíveis como direitos humanos, de minorias, das crianças, dos índios, da criminalidade, do meio ambiente, tráfico de drogas, constituem-se fatores de deterioração da imagem brasileira, dificilmente compensados pelo ativismo governamental ou mesmo pela adequação aos padrões hegemônicos exigidos no campo da estabilidade macroeconômica. [...] a tendência de longa duração de relativo encolhimento não pôde ser revertida. A imagem do Brasil na Era FHC deteriorou-se no mundo [...] A ação do governo foi ultrapassada pelo desenrolar dos acontecimentos no país real, influenciando no papel que poderíamos desempenhar e, em parte, em nossa capacidade de alcançar resultados.

---

<sup>1</sup> Muito disso, em decorrência do sucesso do Plano Real e da implementação das reformas de cunho liberal. A maior influência e assertividade junto à América do Sul também parecia incrementar a credibilidade nacional, na ótica dos *policy markers* brasileiros.

Ou seja, tende-se a notar que, apesar dos esforços do governo brasileiro no sentido de edificar uma imagem positiva do Brasil na cena internacional, e assim, ampliar suas bases de atuação, a estratégia apresentou problemas, tanto por conta de fatores de ordem interna quanto externa. Internamente, “o país real chocou-se com a imagem que se desejava passar ao mundo”. Há que se considerar também, as dificuldades estruturais materiais da diplomacia restringiam ou limitavam a capacidade de atuação do Brasil (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004)<sup>2</sup>.

Num plano global, o insucesso dessa estratégia está relacionado à crescente perda de espaço não só do Brasil, mas da América Latina como um todo no meio internacional. Ademais, o surgimento de áreas competitivas e mais promissoras, como o Leste Asiático, também contribuíram para a diminuição da relevância do país na cena internacional.

Nesse sentido, uma importante saída projetada pelo Brasil para enfrentar essa situação, o Mercosul, mostrou-se insuficiente, entre outras coisas, em função de seu baixo grau de aprofundamento<sup>3</sup>. Como abordou-se no último capítulo, ao longo da era Cardoso o bloco do Cone Sul apresentou uma série de dificuldades e crises.

Ainda em 1998, Fernando Henrique mostrava-se consciente da necessidade e urgência de um maior desenvolvimento da integração sub-regional: “*Creio que estamos chegando ao limite do que é possível fazer antes de dar um passo maior no sentido da institucionalização*” (CARDOSO e SOARES, 1998, p.266). Todavia, mesmo ciente da importância da consolidação do Mercosul, para além da retórica, o Brasil apresentou-se pouco disposto a trabalhar de maneira efetiva na institucionalização do mesmo.

Por conseguinte, acredita-se que, o governo brasileiro guarda responsabilidade pela baixa dinâmica do bloco, mostrando-se mais preocupado com custos em curto prazo do que os possíveis benefícios num espaço maior de tempo.

---

<sup>2</sup> Todavia, Silva (2002, p. 308), vê essa questão de maneira oposta, citando inclusive pesquisas de opinião pública nos Estados Unidos para justificar o que acredita ter sido uma melhora na imagem do Brasil na era FHC.

<sup>3</sup> Aprofundamento esse que seria coerente com a estratégia de priorizar o Mercosul enquanto regionalismo aberto e que permitisse uma melhor inserção internacional do Brasil.

Dentro dessa mesma discussão, outra questão que se coloca é, dada a aparente consciência do governo brasileiro da importância do Mercosul e da necessidade de sua institucionalização, quais são os motivos que impedem que se transcenda o nível da retórica?

Conforme procurou-se debater ao longo do texto, acredita-se que, os determinantes que dão conta de explicar essa situação são de ordem diversa. Entretanto, dentro da discussão que o presente trabalho se dispõe a executar, sugere-se que, *o paradigma universalista e autônomo apresentar-se-ia como um dos fatores explicativos da resistência brasileira à institucionalização do Mercosul.*

Ao longo das décadas analisadas, constatou-se que, o conceito de universalismo desenvolveu-se e criou raízes profundas dentro do paradigma da política externa brasileira, constituindo uma espécie de DNA da diplomacia brasileira. Sua origem é anterior ao Barão do Rio Branco, remonta à República Velha.

Ao longo dos anos, mesmo com mudanças domésticas ou mesmo externas, o ideal de universalismo sempre mostrou-se presente no leito diplomático brasileiro, tornando-se praticamente uma cláusula pétreia dentro do padrão de comportamento diplomático brasileiro. Assim, ao voltar às atenções ao “jovem” Mercosul, que dá seus primeiros passos apenas na década de 1980, tem-se a impressão de que, a idéia de um maior aprofundamento do bloco, por meio de sua institucionalização, era vista como uma medida conflituosa com o padrão universalista, que advoga por uma atuação internacional brasileira sem qualquer tipo de aliança excludente ou preferencial, na qual se conserva e valoriza ao extremo a soberania e a liberdade de ação.

Ou seja, por essa lógica, aprofundar o Mercosul significava abrir mão de parcela da soberania brasileira, limitar as opções diplomáticas do país, o que parece uma noção exagerada no caso em questão.



No caso da Alca, acredita-se que o conceito de *autonomia pela participação* influenciou de alguma maneira a mudança de postura do governo brasileiro a partir da Cúpula de Belo Horizonte. Se até então a postura era de resistência pelo distanciamento, a idéia de uma participação e engajamento efetivo nos temas internacionais acaba tocando também a questão da Alca, e assim, o Brasil assume um papel mais propositivo nos debates.

Evidentemente, vale ressaltar que, em momento algum concede-se ao conceito de autonomia pela participação um papel central nessa guinada de posição nas negociações da Alca, mas sim, acredita-se que ele conserva relativa importância no abandono da estratégia da resistência pelo distanciamento. Ou seja, é apenas um dos diversos fatores que possivelmente explicam essa nova tomada de posição pós-1997.

Ademais, sugere-se ainda que, a determinação de uma participação efetiva nas negociações da área de livre comércio hemisférica só foi viabilizada na medida em que o *paradigma universalista* estivesse assegurado. Dessa forma, o Brasil só teria aceitado negociar a Alca tendo o universalismo como ponto de partida, negando a edificação de uma área de comércio que limitasse as opções nacionais de relações externas<sup>4</sup>. Por isso, a todo momento rejeitava um projeto de Alca num formato de opção excludente, valorizando as negociações com a União Européia, o Mercosul, diversas partes do globo, além do âmbito multilateral (OMC).

Em termos gerais, acredita-se que a atuação brasileira frente a Alca, na era FHC, também precisa ser analisada mais de perto. Um primeiro aspecto que chama a atenção é o despreparo governamental para o enfrentamento das negociações. Além dos já conhecidos déficits materiais e até mesmo estruturais do Itamaraty, que tendem a limitar a capacidade de atuação brasileira numa negociação de tamanho porte, parece problemática a falta de estudos, pesquisas e análises acerca dos impactos da Alca para o Brasil.

---

<sup>4</sup> Conforme apontou-se ao longo do texto, em diversos momentos o Brasil referia-se de maneira explícita à experiência mexicana no âmbito do NAFTA para ilustrar um exemplo do que não se desejava para o país.

Isso porque, até meados de 2001- 2002 eram escassos os trabalhos nesse sentido. O próprio FHC reconhece a carência de informações acerca dos reflexos de uma integração hemisférica no Brasil: *“É preciso ver como o acordo comercial afetará cada setor, quem vai ganhar, quem vai perder o que fazer com os que perderão”* (Cardoso, 2001). Todavia, essa frase é pronunciada sete anos após o lançamento da Alca.

Acredita-se que, num tema de tamanha importância, esse tipo de questão já deveria ter sido solucionada ou ao menos bem encaminhada a essa altura das negociações, a apenas 4 anos da previsão de entrada em vigor da Alca. Considera-se grave a ausência de planejamento estratégico nesse sentido.

Lafer (2001b) assume o despreparo brasileiro para as negociações da Alca, apontando a necessidade de formar negociadores e a carência de especialistas em direito e comércio internacional. Segundo o então Ministro das Relações Exteriores, o país precisava *“mobilizar-se para estar apropriadamente preparado para enfrentar essa negociação”*.

Novamente ressalta-se que tal opinião foi emitida sete anos após o lançamento das negociações da Alca. Num plano ideal de atuação, entende-se que o Brasil deveria ter utilizado a fase que a própria diplomacia chamou de “pré-negociações” (1994 – 1998) justamente para promover sua capacitação, por meio de pesquisas acerca do impacto da Alca na cadeia produtiva brasileira, projeções visando a relação da Alca com o mercado de trabalho, entre outros. Nesse período, as tentativas de consultas à sociedade mostraram-se insuficientes, o mesmo podendo ser dito do diálogo com o meio acadêmico.

Nesse sentido, caminha-se na mesma direção que Vigevani e Oliveira (2004).

Protelar a ALCA o máximo possível e depois aceitar negociá-la sem preparo negociador e da sociedade civil teve amplos efeitos negativos para o país que somente agora começou a fazer estudos sobre quem ganha e quem perde com a integração hemisférica para começar a embasar a posição brasileira e formular uma contra estratégia ao avanço norte-americano. Não buscar o aprofundamento do acordo-quadro Mercosul-União Européia cria um vácuo na política da afirmação do

multilateralismo e facilita aos Estados Unidos a tomada de posições unilaterais.

Amorim (2003) reforça essa sensação ao analisar a postura do governo Cardoso frente às negociações da Alca.

O governo anterior dizia que eles iam negociar a Alca e quando chegasse no final, se fosse bom a gente assinava. A nossa análise é que no final você acaba assinando um acordo que pode ser desfavorável. É difícil participar de uma negociação com 34 países e no final dizer 'mudei de idéia', porque essas negociações têm uma inércia muito forte.

Encerrando, por meio de um olhar panorâmico de tudo que foi discutido, acredita-se que os conceitos de autonomia, universalismo e alinhamento / não-alinhamento apresentam-se a todo o momento como componentes basilares do mutante paradigma de política externa brasileira, fazendo que com a análise a respeito do desenvolvimento de cada um deles auxilie de alguma maneira na compreensão do comportamento geral da diplomacia brasileira. No caso da integração regional, os temas escolhidos parecem dar conta de apontar algumas nuances e especificidades da postura do Brasil em cada momento.

Ademais, parece válido reafirmar a percepção de que o paradigma de política externa brasileira respeita uma considerável processualidade, um gradualismo. Cada alteração ou revisão parece vir sempre acompanhada de um processo de longo prazo, um conjunto de circunstâncias complexas, que tende sempre a resultar num emaranhado de mudanças e continuidades.

**BIBLIOGRAFIA**

ABREU, Marcelo Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo Paiva. et. all (org). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e a ALCA: interesses e alternativas*. Texto para Discussão, nº 371. Depto de Economia – PUC- Rio. Rio de Janeiro, 1997.

ALBUQUERQUE. José A. Guilhon de. A Alca na política externa brasileira. *Política Externa*, v.10, n.2. São Paulo, set – out - nov 2001.

\_\_\_\_\_. O Brasil e os chamados Blocos Regionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 16, n.1, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Pragmatismo por necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v.39, n.2, 1996.

AMADO, Rodrigo (org). *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMADO, Rodrigo. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

AMORIM, Celso. Posse do Secretário-Geral das Relações Exteriores e do Chefe de Gabinete. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.73, 2º semestre de 1993.

\_\_\_\_\_. Brasil – Estados Unidos: percepções e realidades. *Jornal do Brasil*, 23 de dezembro de 1993a.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a nova ordem mundial. *Jornal do Brasil*, 31 de outubro de 1993b.

\_\_\_\_\_. Caminhos da Integração. Folha de São Paulo, 17 de dezembro de 1993. In: *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.73, 2º semestre de 1993c.

\_\_\_\_\_. 49ª Assembléia Geral das Nações Unidas. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 75, 2º semestre de 1994.

\_\_\_\_\_. Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia. In: FONSECA Jr, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 1994a.

\_\_\_\_\_. Entrevista do Embaixador Celso Amorim à *Revista CNI-Indústria Brasileira*: O Brasil quer mudar o tom e o rumo das negociações da Alca, 01/10/2003. Disponível em: <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>. Acesso em 20/05/06.

AMORIM, Celso; PIMENTEL, Renata. Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. *Sessenta anos de Política Externa brasileira*. São Paulo: Cultural, NUPRI – USP, FAPESP. v.2, 1996.

ARANHA, Osvaldo. Relações diplomáticas com a União Soviética. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 1, n.2, 1958.

ARAÚJO, Braz José de. A política externa no governo Jânio Quadros. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

ARBILLA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.22, n.2, julho/dezembro de 2000.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra Entre as Nações*. Brasília, Ed. Unb, 1979.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. A Política Externa do Governo Collor. *Instituto de Estudos Avançados - USP. Coleção Documentos*. Série Assuntos Internacionais, n. 13, março de 1991.

BANDEIRA, Moniz. *A presença dos Estados Unidos no Brasil* (dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

\_\_\_\_\_. *O Governo João Goulart: As Lutas Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. *Brasil - Estados Unidos: A Rivalidade Emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estado Nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930 – 1992)*. São Paulo: Ensaio, 2 ed, 1993.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o continente. In: CERVO, Amado Luiz (org). *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.

BARBOSA, Rui. *A Conferência de Haia - Discurso em Paris a 31 de outubro de 1907*. Rio de Janeiro, Casa Rui Barbosa, 1962.

\_\_\_\_\_. *A revogação da neutralidade do Brazil*. Londres: R. Clay & Son, 1918.

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BARBOSA, Rubens Antonio; CÉSAR, Luís F. Panelli. O Brasil como “Global Trader”. In: FONSECA Jr, Gelson. CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 1994.

BARBOSA, Rubens Antônio. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional. *Política Externa*, v.3, n.3, dezembro de 1994.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960 – 1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.2, 1996.

BARROS, Sebastião do Rego. Palestra do Secretário-Geral das Relações Exteriores. *Integração Hemisférica, cuidados do Brasil*. Brasília, 05/11/1996. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1718](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1718)>. Acesso em 22/05/06.

\_\_\_\_\_. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 42, n. 2, 1998.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Política externa*, v.1, n. 4, março de 1993.

\_\_\_\_\_. O Mercosul e os interesses do Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 8, n. 21, 1994.

BOUZAS, Roberto. A desvalorização do Real e o Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, n.59, abril – junho de 1999.

BRAILLARD, Philippe. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRASIL, ARGENTINA, URUGUAI E PARAGUAI CRIAM MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Nota à imprensa de 26 de março de 1991. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.68, 1991.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BUENO, Clodoaldo. A Política Multilateral brasileira. In. CERVO, Amado Luiz (org). *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.

\_\_\_\_\_. *Política Externa da Primeira República: os anos do apogeu (1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. UNB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CAMARGO, Sonia. A integração do Cone Sul (1960 – 1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.3, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. Embaixador Luiz Felipe Lampreia assume a Secretaria-Geral do Itamaraty. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 71, 2º semestre de 1992.

\_\_\_\_\_. Seminário sobre Integração Latino-Americana. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 72, 1º semestre de 1993a.

\_\_\_\_\_. Brasil – EUA: maturidade do relacionamento. *Correio Braziliense*, 1º fevereiro de 1993b.

\_\_\_\_\_. Ministro Fernando Henrique Cardoso fala sobre a política externa na Câmara dos Deputados. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 72, 1º semestre de 1993c.

\_\_\_\_\_. Riscos e oportunidades. *Jornal do Brasil*, 12 de janeiro de 1993d.

\_\_\_\_\_. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa*. São Paulo, v.2, n.1, junho de 1993e.

\_\_\_\_\_. Ministro Fernando Henrique Cardoso fala sobre a política externa na Câmara dos Deputados. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.72, 1º semestre de 1993f.

CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. *O mundo em português: um diálogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.



CARDOSO, Fernando H. e TOLEDO Robert Pompeu de. *O presidente Segundo o sociólogo*. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998a

CARDOSO, Fernando Henrique. Para Fernando Henrique, país precisa preparar-se para a Alca. *O Estado de São Paulo*, 22 de abril de 2001.

\_\_\_\_\_. *Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas*. Québec, Canadá, 20 de abril de 2001a.

\_\_\_\_\_. *Texto-base da apresentação do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP)*. São Paulo, 5 de maio de 2004.

Disponível em: <[http://www.ifhc.org.br/iea\\_usp.htm](http://www.ifhc.org.br/iea_usp.htm)>. Acesso em 11/05/06.

CARNEIRO, Dionísio Dias. MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980 – 1984. In: ABREU, Marcelo Paiva. et. all (org). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919 – 1939*. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Ed. UnB. 2ª.Ed, 2001.

CASTRO, Araújo. O congelamento do Poder Mundial. In: AMADO, Rodrigo (org). *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. Relações Brasil - Estados Unidos e o Novo Ordenamento Mundial. In: AMADO, Rodrigo (org). *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982a.

CERVO, Amado Luiz (org). *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa Brasileira: 1822 – 1985*. São Paulo: Ática, 1986.

\_\_\_\_\_. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 2 ed. 2002.

CHAIA, Vera Lúcia Michalany. *A liderança política de Quadros (1947 – 1990)*. Ibitinga – SP: Humanidades, 1991.

CONDURU, Guilherme Frazão. O Subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n. 41, 1998.

CORRÊA, Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

\_\_\_\_\_. *Uma Perspectiva Brasileira sobre a Alca e a Integração Regional*. 14/05/2000.

Disponível em:

<[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1633](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1633)> Acesso em 11/05/06.

\_\_\_\_\_. Meta da Reunião é ampliar o Mercosul. *Valor Econômico*, 31/08/2000a.

CORSI, Francisco Luiz. *Estado novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

COSTA, João Frank da. *Joaquim Nabuco e a Política Exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Opções estratégicas: O Papel do Brasil no sistema internacional. *Lua Nova*. São Paulo, n. 53, 2001.

DANESE, Sérgio França. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

\_\_\_\_\_. A diplomacia no processo de formação nacional. *Política Externa*. v.8, n.1, junho 1999a.

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1962.

D'ARAÚJO, Maria Celina. CASTRO, Daniel (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. UNB, 1978.

DORATIOTO, Francisco. Projeção Brasileira na América do Sul. *Nossa História*. Ano 3, n. 25, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora UnB, 2000.

ENTREVISTA COM CELSO LAFER. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v.6, n.12, 1993.

ENTREVISTA DO CHANCELER VASCO LEITÃO DA CUNHA SOBRE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASILEIRA. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 7. set. 1964.

FONSECA Jr. Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

\_\_\_\_\_. *Legitimidade e outras questões internacionais: política e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Itamar. A política brasileira, a América Latina e o Mercosul. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 71, 2º semestre de 1992.

\_\_\_\_\_. Cúpula de Miami. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.75, julho a dezembro de 1994.

FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na primeira República. In: ABREU, Marcelo Paiva. et. all (org). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Nacional, 1982.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais*. São Paulo: Alfa-Omega, v. 6, 2000. (Série 1ª. Relações Internacionais)

\_\_\_\_\_. *O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS; Brasília: FUNAG, 2000a.

GONÇALVES, José Botafogo. LYRA, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê CEBRI*, v.2, ano 2, 2003. Disponível em <[www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)>

GONÇALVES, Williams da Silva. MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964 – 1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v.6, n.12, 1993.

GOULART, João. *Desenvolvimento e Independência. Discursos 1961*. Brasília: Editora IBGE, 1962.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed.da Universidade/ UFRGS, 1999.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 38, n. 1, 1995.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução Geral. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. *Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal, 1999.

KUBITSCHKE, Juscelino. A política exterior do Brasil em 1959. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 3, n. 10, 1960.

LAFER, Celso. Os Desafios da Integração Hemisférica. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 71, 2º semestre de 1992.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira no governo Collor. *Política Externa*. São Paulo, v.1, n.4, 1993.

LAFER, Celso; FONSECA Jr. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas. (Notas Analíticas e Algumas Sugestões) In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 1994.

LAFER, Celso. Brasil: desafios e dilemas da política externa. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 14 n. 38, 2000.

\_\_\_\_\_. Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer. Brasília, 12 de abril de 2001. Disponível em: <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>. Acesso em 10/05/06.

\_\_\_\_\_. Alca não é destino, é opção. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 3 de março de 2001a.

\_\_\_\_\_. Mobilização para negociar a Alca. *Correio Braziliense*, 29-01/2001b.

\_\_\_\_\_. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira – 2001 / 2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, v.1, 2002.

\_\_\_\_\_. *A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Cerimônia de Posse do Chanceler Luiz Felipe Lampreia. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.76, ano 21, setembro de 1995.

\_\_\_\_\_. Seminário sobre Mercosul. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.76, ano 21, setembro de 1995a.

\_\_\_\_\_. Uma conversa de gente grande. *Jornal do Brasil*, 11/10/1997.

\_\_\_\_\_. A política Externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 42, n. 2, 1998.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

\_\_\_\_\_. O chanceler que mais tempo ficou no posto desde 1945 formaliza sua saída do governo. *Valor Econômico*, 12/01/2001.

LESSA, Antonio Carlos Moraes. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974 – 1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.38, 1995.

\_\_\_\_\_. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.41, 1998.

LIMA, Alceu Amoroso. Os Estados Unidos e a América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n.13, 1961.

LIMA, Maria Regina Soares de. MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo - uma análise da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v.25, n.3, 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos Y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.

\_\_\_\_\_. As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964 – 1990. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.3, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa. In: FONSECA Jr.; Gelson. CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa II*, v.2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo: Paz e Terra, 2. ed., 1997.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Na trilha de uma política externa afirmativa*. Observatório da cidadania. Rio de Janeiro: IBASE, 2003.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. Dados para uma Reflexão sobre a Política Comercial Brasileira. In: Fonseca Jr.; LEÃO, Valdemar Carneiro (orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / IPRI/ Ed. Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. As relações Brasil-Estados Unidos: Uma visão Prospectiva. *Parcerias Estratégicas*, n.5, setembro de 1998.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Editora Expressão Popular, 1999.

MAIOR, Luiz Augusto P. Souto. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

MALAMUD, Andrés. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur”. *Latin American Research Review*. 40 no. 1, 2005. pp. 138-164

\_\_\_\_\_. “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement”. IN: *Cambridge Review of International Affairs*, v.18, n. 3, October 2005a.

MALAN, Pedro S. et al. *Política Econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977.

MALAN, Pedro. Relações Econômicas Internacionais no Brasil (1945 – 1964). In: FAUSTO, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, v. 11, 1984.

MANGABEIRA, João. *Rui Barbosa: discursos e conferências*. Rio de Janeiro. Casa Rui Barbosa, 1958.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década de 64/74. *Estudos Cebrap*. n.12, 1975.

MELLO, Fernando Collor de. Argentina recebe presidente Collor em sua primeira visita oficial. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.66, ano 16, 1990.

\_\_\_\_\_. Participação do Presidente Collor na I Cúpula Ibero-Americana. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n. 69, 2º semestre de 1991.

MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. 219 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Depto de Ciências Políticas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. UNB, 1981.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV, 2. ed. 2002.



MIYAMOTO, Shiguenoli. A Inserção Internacional do Brasil no Sistema Internacional. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, julho / setembro de 1991.

NÓBREGA, Maílson. Abertura não tem dono nem é de 1990. *Folha de São Paulo*, 27 de setembro de 1996.

NOVO MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 6, set. 1963.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. de. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca*. Tese de Doutorado. São Paulo: Depto de Ciência Política da Universidade de São Paulo, novembro 2003.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

O NOVO PRESIDENTE DO BRASIL. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 3, n.12, 1960.

PECEQUILO, Cristina S. GOMES; Lucyana Sposito. Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004). *Cena Internacional*, ano 6, n.2, 2004.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PEREIRA, Bresser. Contra a corrente no Ministério da Fazenda. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n.19, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; THORSTENSEN, Vera. Do Mercosul à integração americana. *Política Externa*. São Paulo, v.1 , n. 3 , dezembro de 1992.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *A Política Externa da Primeira República e os Estados Unidos: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910)*. Dissertação (mestrado). PPGRI Unesp, Unicamp e Puc-SP, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Lua Nova*. São Paulo, n.28/9, 1993.

QUINTANEIRO, Tânia. *Cuba e Brasil: da revolução ao golpe (1959 – 1964)*. Belo Horizonte: UFMG, 1988.

RATTON, Michelle Sanchez; AMARAL Jr. Alberto do (Orgs.). *O Brasil e a Alca: os desafios da integração*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

REIS, Fernando Guimarães. O Brasil e a América Latina. In: FONSECA Jr, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, v.2, 2.ed, 1994.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: Ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

\_\_\_\_\_. Um personagem da República. In: RICUPERO, R, e ARAÚJO, J.H.P. *José Maria da Silva Paranhos, barão do Rio Branco*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1995a.

\_\_\_\_\_. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

RIO BRANCO. *Brasil e Estados Unidos da América – um artigo de Rio Branco*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.

\_\_\_\_\_. *Obras completas do Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948.

RODRIGUES, José Honório. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SANTANA, Ivo de. Relações Econômicas Brasil– África: A Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a Intermediação de Negócios no Mercado Africano. *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 25 n.3, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: Políticas Externas comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 44, n. 2, 2001.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Cuba e o bloqueio econômico americano. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, n.73, 2º semestre de 1993.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: HarperPerennial, 1976.

SEITENFUS, Ricardo A. Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930 – 1942*. São Paulo: Nacional, 1985.

SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SERRA, José. ALCA, Mercosul e abertura externa brasileira. *Política Externa*. São Paulo, v.7, n.1, junho de 1998.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. O Brasil e a Alca no limiar do novo milênio: algumas reflexões. *Carta Internacional*. São Paulo, ano IX, n. 106, dezembro de 2001.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964 – 1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa* (mimeo). Rio de Janeiro: CEBRI, 2002. <disponível em [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)>

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974 – 1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.47, 2004.

\_\_\_\_\_. Brasil e Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974 -1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.45, 2002.

THORSTENSEN, Vera. O Brasil frente a um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do Acordo CE/Mercosul. In: CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique. (orgs.) *Seminário Brasil e a ALCA*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 42 n. 2, 1999.

\_\_\_\_\_. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIANA FILHO, Luís. *O governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1975.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946 – 1951. In: ABREU, Marcelo Paiva. et. all (org). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa Omega / Editora da Universidade de São Paulo, 1995

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. P. MARIANO, Marcelo P. Mercosul e Alca. *Teoria e Debate*. n. 47, 2001.

VIGEVANI, Tullo. Motivações da percepção brasileira da Área de Livre Comércio das Américas. XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 21 – 25 outubro 2003. Manuscrito.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2003. – (Série Ponto Futuro; 13)

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. *A Política Externa Brasileira na Era FHC: Um Exercício de Autonomia pela Integração*. São Paulo. Manuscrito. 2004

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. A Alca e a política externa brasileira. *Cadernos CEDE*. São Paulo, n.74, agosto de 2005.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos Subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, FAPESP, 2005a.

VILALVA, Mario. O Barão do Rio Branco: seu tempo, sua obra, seu legado. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n. 38, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951 – 1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n.1, 1994.

\_\_\_\_\_. *Relações Exteriores do Brasil (1945 – 1964)*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.