

CRISTINA SOREANU PECEQUILO
CORIVAL ALVES DO CARMO

O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

— RELAÇÕES REGIONAIS E GLOBAIS —



ALTA BOOKS
E D I T O R A
Rio de Janeiro, 2015

AUTORES



CRISTINA SOREANU PECEQUILO é professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e Pesquisadora do CNPq. Pesquisadora Associada do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS) e dos Grupos de Pesquisa Inserção Internacional Brasileira: Projeção Global e Regional da UNIFESP/UFABC e Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo da UnB. Mestre e Doutora em Ciência Política pela FFLCH/USP. E-mail: crispece@gmail.com



CORIVAL ALVES DO CARMO é professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS), Pesquisador Associado dos Grupos de Pesquisa Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (UNESP) e Inserção Internacional Brasileira: Projeção Global e Regional da UNIFESP/UFABC. Mestre em Economia pela Unicamp. E-mail: corival@gmail.com

SUMÁRIO

Introdução	xi
------------------	----

PARTE I: O BRASIL E A REGIÃO

Capítulo 1: A Política Externa e a América do Sul.....	4
1.1 Os Princípios Gerais e a Agenda Regional-Global (1902/1985).....	5
1.2 Os Caminhos da Integração (1985/1989).....	27
Capítulo 2: Do MERCOSUL à UNASUL (1989/2014)	34
2.1 O Pós-Guerra Fria e os anos 1990: o MERCOSUL	35
2.2 A Integração e a América do Sul no Século XXI (2000/2014)	57

PARTE II: OS VIZINHOS AMERICANOS

Capítulo 3: O Cone Sul	98
3.1 A Política Externa da Argentina	99
3.2 O Paraguai	118
3.3 O Uruguai	127
Capítulo 4: A Região Andina e o Pacífico.....	136
4.1 A Venezuela	137
4.2 A Bolívia	146
4.3 O Equador	153
4.4 A Colômbia	157
4.5 O Chile	161
4.6 O Peru.....	167
Capítulo 5: Do Norte ao Caribe	172
5.1 Os Estados Unidos	174
5.2 O México	182
5.3 A América Central e o Caribe	194

PARTE III: A REGIÃO E O MUNDO

Capítulo 6: A Cooperação Norte–Sul	206
6.1 A União Europeia	207
6.2 O Japão.....	215
Capítulo 7: A Cooperação Sul–Sul	218
7.1 A África e o Oriente Médio	219
7.2 A China.....	224
7.3 A Rússia.....	237
7.4 A Índia.....	242
Considerações Finais	248
Referências Bibliográficas.....	250
Índice	266

MATERIAL COMPLEMENTAR

Questões para Debate.....	274
----------------------------------	------------

integração regional sul-americana, tendo como base suas tendências históricas e os movimentos contemporâneos que se aceleraram no pós-Guerra Fria e o seu amadurecimento e expansão no século XXI.

Apresentado este contexto do ponto de vista brasileiro em relação a seus vizinhos, e as dinâmicas de cooperação e conflito envolvidas neste processo, a Parte II — A América do Sul e os Vizinhos Americanos, explora as particularidades das nações locais. O Capítulo 3 “O Cone Sul” analisa a política externa de três países fundamentais para o Brasil: Argentina, Paraguai e Uruguai. Por sua vez, o Capítulo 4 “O Pacífico e a Região Andina” aborda os desafios envolvidos na construção de uma América do Sul única diante de suas assimetrias e particularidades, lidando com as agendas de Chile, Peru, Venezuela, Bolívia, Equador e Colômbia. Tendo como pano de fundo a sombra da hegemonia dos Estados Unidos, e as pouco conhecidas relações da América do Sul com o Caribe, a América Central e o México, o Capítulo 5 “Do Norte ao Caribe” estuda estas interações intrarregionais e os seus impactos sobre o Brasil e seus vizinhos.

Avançando além das fronteiras americanas, a Parte III — A Região e o Mundo, investiga o reposicionamento estratégico global da América do Sul. No Capítulo 6 “A Cooperação Norte-Sul” oferece um panorama das relações regionais com a União Europeia e o Japão, enquanto o Capítulo 7 “A Cooperação Sul-Sul” traz as fronteiras diferenciadas que a região procura buscar: a África, os países árabes, a China, a Rússia, a Índia e a China.

Por fim, é preciso agradecer a todos que ajudaram a tornar possível este livro: ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que, por meio da Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES No. 18/2012, viabilizou a realização das pesquisas que resultaram neste livro, a partir do financiamento do projeto “A Construção da Integração na América do Sul e a China: A Política Externa dos Países Sul-Americanos”. Também agradecemos ao CNPq pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa da Professora Cristina Soreanu Pecequilo. Igualmente, agradecemos ao colega Rugeri da Alta Books por toda a ajuda neste projeto editorial, e às parcerias antigas e futuras que têm sido realizadas. E, além disso, os agradecimentos também se estendem à equipe de pesquisa composta por alunos do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Campus Osasco, que tornaram viável este livro: Tais Valéria Guerra (4º ano integral), Clarissa Forner (3º ano integral) e Emerson Junqueira (1º ano integral) e pelo aluno Rafael Lima Santos do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS).



A POLÍTICA EXTERNA E A AMÉRICA DO SUL

O objetivo deste capítulo é analisar a política externa brasileira e a evolução da agenda de relações internacionais no Brasil até 1989, examinando o desenvolvimento de seus paradigmas e de que forma a América do Sul insere-se nesta definição de prioridades. Também se analisa o peso das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos na política externa do país no século XX. Com isso são abordados: 1.1 Os Princípios Gerais e a Agenda Regional-Global (1902/1985) e 1.2 O Caminho da Integração (1985/1989).

Quem observa a política externa brasileira contemporânea¹ mesmo de forma breve poderá encontrar diversas iniciativas em andamento na América do Sul, dentre as quais se destacam os projetos de integração em andamento desde os anos 1990: o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), a UNASUL (União de Nações Sul-americanas) e a CELAC (Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos). Isso indica uma intensa atividade político-econômica-estratégica do Brasil na América do Sul, definida como a “primeira prioridade” da agenda de suas relações internacionais. Com isso, o século XXI representa a consolidação de um papel de relevância global para a região, a partir da liderança cooperativa brasileira.

¹ Para uma visão mais abrangente do tema, ver VISENTINI, 2013. (Para informações completas sobre as leituras indicadas no livro, consultar “Referências Bibliográficas”).

Porém, uma análise mais aprofundada destas questões trará, a este mesmo observador, algumas impressões diferentes. Ainda que desde os anos 1990 exista, de fato, um impulso à ação brasileira na América do Sul, o caminho da construção da integração regional e de uma agenda sul-americana autônoma não tem seguido uma trajetória linear, nem da parte do Brasil e nem dos vizinhos.

Este não é um processo inédito e engloba desafios que remetem às origens das primeiras iniciativas da década de 1950 inspiradas no nascimento da integração na Europa Ocidental. Tais iniciativas muitas vezes se esgotaram rapidamente, ou tiveram grau de sucesso e aprofundamento menor do que o possível (ou o esperado). Neste quadro, podem ser mencionados projetos como os da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) na década de 1960, e a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) nos anos 1980. Muitos processos de adaptação e relançamento dos arranjos foram sendo feitos, até chegar-se ao formato atual (veja no Capítulo 2).

Estas oscilações são explicadas tanto pelas dificuldades sociopolíticas-econômicas, como pela perda de intensidade das ações diplomático-estratégicas necessárias em alguns momentos históricos. Da mesma forma, não se pode subestimar o poder de atração, e pressão, das nações desenvolvidas sobre a região, que enfraquecem os compromissos assumidos entre as nações locais em algumas oportunidades. Em primeiro lugar, deve-se lembrar da potência hegemônica global, os Estados Unidos, país localizado no hemisfério e que se mantém presente na região, alternando políticas ativas de aproximação (ALCA – Área de Livre Comércio das Américas) com distanciamento (“a sombra da hegemonia”). Em segundo, surgem como possíveis parceiros os poderes extrarregionais, como o Japão e a União Europeia, aos quais se agregou um país do Sul, a China.

Diante deste quebra-cabeça, a posição da liderança surge como essencial, papel que geopolítica e geoeconomicamente caberia ao Brasil. Entretanto, o Brasil não pode ser descolado desta realidade de desafios internos e externos. Assim, para compreender as idas e vindas da América do Sul, é preciso compreender as relações internacionais do Brasil e a percepção que o país detém de seu espaço regional e de seus vizinhos.

1.1 Os Princípios Gerais e a Agenda Regional-Global (1902/1985)

Como país mais poderoso da América do Sul, o Brasil teria a desempenhar na região papel similar ao que França e Alemanha tiveram na integração europeia² como “motor” político-econômico-estratégico do processo. Iniciado em

² Ver PECEQUILO, 2014.

sua fase atual nos anos 1990, este papel teria chegado ao seu amadurecimento no século XXI, beneficiando-se da recuperação e estabilidade política e econômica do país, que permitiu maior atenção aos seus vizinhos.

Contudo, esta atuação na América do Sul é pressionada pelas vulnerabilidades internas ainda existentes e as polarizações do debate sobre as relações internacionais do país, reflexo de seus princípios e tradições de política externa. Tais polarizações são intensificadas no pós-1989 com o fim da Guerra Fria e permanecem até o período contemporâneo, com impactos sobre a projeção regional e global.

Estabelecidos ao longo do século XX, tendo como ponto de partida a gestão do Barão de Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores, estes princípios e tradições afetam diretamente a atuação do país na América do Sul e mundialmente. Em termos de princípios, Cervo (2008, p. 27–31) destaca um núcleo comum de orientações que atribuem ao Brasil uma postura pacífica e não confrontacionista, regida pela defesa da autodeterminação dos povos, da não intervenção e da solução pacífica de controvérsias. Neste quadro se incluem como prioridades a cordialidade, a cooperação e o multilateralismo.

A partir destas diretrizes, indica-se que o país não deseja estabelecer relações de poder com seus parceiros que possam qualificar o Brasil como país hegemônico ou “líder”. Embora adequada a um momento no qual o país detinha menos recursos e projeção de poder, esta postura vem tentando ser modificada nas últimas décadas, visando, justamente, uma ação mais direcionada do país, em termos estatais e nos organismos multilaterais. A premissa desta mudança é a necessidade de adequar a presença internacional do país a seus recursos, que hoje definem o Brasil como nação emergente do Sul, agregando maiores responsabilidades e visibilidade a sua projeção. Outro componente associado é a retomada do papel do Brasil como líder da América do Sul e do Terceiro Mundo, diante de uma possível desconcentração de poder e a ascensão das potências não tradicionais (i.e, os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que demanda este maior ativismo global e regional.

O conceito de “não-indiferença” (AMORIM, 2011) defendido pelo Embaixador Celso Amorim quando à frente do Ministério das Relações Exteriores no governo Lula (2003/2010) buscou desenvolver este contraponto aos anteriores (não agressão, não interferência, cordialidade). Sem deixar de lado o comprometimento com o multilateralismo e a paz, o Brasil assumiu uma postura de alto perfil nas negociações internacionais e no âmbito americano, da qual resultou o

comando da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) pelo governo do Brasil. Segundo o Embaixador Celso Amorim,

Ao princípio da “não intervenção”, tão importante na tradição diplomática brasileira, veio somar-se o da “não-indiferença”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que os países com capacidade demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social. (AMORIM, 2011a, p. 293) A política externa do Presidente Lula é orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, no longo prazo, é do interesse brasileiro que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados. É dessa visão de mundo que surge a “não-indiferença”. A “não-indiferença” não é propriamente um princípio, mas constitui uma diretriz humanista de nossa política externa. (AMORIM, 2011, p. 171)

Deve-se destacar que em suas origens este conceito de “não-indiferença” está relacionado às crises humanitárias e de segurança no continente africano, sendo apresentado pela União Africana (UA). A UA chama à responsabilidade a comunidade internacional diante das tragédias humanitárias existentes no continente, demonstrando a necessidade de maior atenção às populações civis afetadas. No caso brasileiro, a “não-indiferença” está atrelada à ação no Haiti, mas vai além desta crise, defendendo uma ação mais concertada e de responsabilidade como líder regional e global como indicado. Todavia, esta visão, assim como o debate sobre a vocação da política externa mantém-se aberto e caracterizado por polarizações³, revelando a ausência de consenso que ainda prevalece na sociedade brasileira sobre qual papel o Brasil pode exercer no mundo (e que reflete, na prática, um debate sobre quem é o Brasil).

³ Não se pode ignorar a real possibilidade de manipulação deste conceito de “não-indiferença” para justificar ingerências concretas e ameaça a soberania dos Estados mais vulneráveis. A partir deste referencial, derivou a premissa das Nações Unidas de “responsabilidade de proteger” (*responsibility to protect*), que conclama a comunidade internacional a intervir em situações de crise, que foi usada para justificar o caso da intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia. Por outro lado, situações de guerra civil similares como na Síria, ou crises humanitárias prolongadas como no Sudão e Ruanda, não merecem a mesma atenção, revelando o conteúdo político desta discussão. Em resposta a esta manipulação, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil Antonio Patriota (2010/2013) propôs uma discussão em torno da “responsabilidade ao proteger” (*responsibility while protecting*), a fim de evitar que estes conceitos anteriores se tornassem, apenas, instrumentos de poder das grandes potências sobre os países do Sul.

No que se refere a vocações, observam-se duas vertentes tradicionais: bilateral-hemisférica ou multilateral-global. Associada aos eixos vertical e horizontal da ação externa, esta vocação é complementada pelas discussões referentes ao Norte e Sul e às visões de Primeiro e Terceiro Mundo, atreladas à percepção dos interesses nacionais e das capacidades brasileiras.

A visão bilateral-hemisférica atribui “primeira prioridade” ao intercâmbio com os Estados Unidos, colocando em segundo plano tanto a América do Sul quanto a projeção brasileira de alto perfil internacional no que se refere à ampliação da rede de parceiros e ao multilateralismo. Assim, a inserção internacional brasileira detém uma definição “negativa”. Ou seja, ela não se orientaria por um caráter propositivo das relações internacionais, mas pelo balizamento destas ações pelo impacto que podem ter diante dos Estados Unidos. Isso afeta a percepção da presença do Brasil na América do Sul, como representante do sistema sub-regional sul-americano e garantidor do seu equilíbrio de poder como parceiro norte-americano. Portanto, trata-se de paradigma de atuação caracterizado pelo alinhamento aos Estados Unidos que pode ser, dependendo da época, tanto pragmático quanto automático.

Predominante até 1961, este paradigma correspondeu a um momento histórico específico iniciado em 1902, momento no qual o Barão de Rio Branco percebeu a transição da hegemonia britânica para a americana como tendência de ordem global. Igualmente, era baseado em uma análise realista das condições de poder brasileiras naquele momento, um país basicamente agrário, em processo de consolidação territorial, que buscava um reposicionamento no equilíbrio de poder mundial em mudança e o fortalecimento no Cone Sul. Havia a percepção de que o país deveria explorar sua capacidade de barganha, ainda que em condições de recurso limitados, mas que já se sobressaíam no conjunto sul-americano⁴.

Esta postura reforça a imagem para os vizinhos do risco do “subimperialismo brasileiro”, a despeito do discurso cooperativo e pacifista da diplomacia. Além da busca da aliança com os norte-americanos, esta imagem deriva da situação geopolítica e geoeconômica do país na América do Sul e no conjunto da América Latina em geral. Devido a suas dimensões territoriais, recursos e vantagens comparativas naturais disponíveis (rede hídrica, clima, biodiversidade, matérias-primas, energia), assim como capacidade produtiva, o país naturalmente se destaca diante de nações de menor porte. Com isso, existe uma

⁴ Recomenda-se a leitura de CERVO E BUENO, 2008, para a história da política externa brasileira.

capacidade de projeção de poder real do Brasil e uma assimetria natural na região, que somente seria reforçada com a concretização da parceria bilateral com os norte-americanos.

Na realidade, com ou sem aliança especial com os Estados Unidos, existe um temor sul-americano acerca do “imperialismo brasileiro”, que é acompanhado por outra tendência: a crítica de que o país estaria muitas vezes “de costas” para a região, preferindo atuar globalmente do que regionalmente. Paradoxalmente, portanto, os vizinhos temem tanto uma presença brasileira acentuada, com projeção de poder, como uma ausência de sua liderança e interesse em seu entorno geográfico, que teria como reflexos o isolamento, a instabilidade e o vácuo de poder regional.

Por fim, desde este início do século XX, outra contradição presente no sistema americano refere-se ao fato de que muitas nações locais buscaram, e buscam, alinhamentos preferenciais com os Estados Unidos em detrimento de seus laços regionais, não só o Brasil. Esta é uma realidade que se estendeu até o século XXI, não só com os Estados Unidos, mas com novos interlocutores extrarregionais como a China.

No caso brasileiro, porém, as origens do alinhamento se diferenciam das formas que assumiu. Quando concebida por Rio Branco, esta tradição bilateral-hemisférica não pressupunha a subordinação aos Estados Unidos, mas a busca da barganha e da elevação do poder brasileiro. Da mesma forma, não visava o descolamento do Brasil de seu espaço regional, com foco nas parcerias do Cone Sul. Porém, a esta vertente pragmática se contrapunha o alinhamento automático.

Até 1961 foram fases de alinhamento pragmático as eras Rio Branco (1902/1910), primeiro e segundo governos de Getúlio Vargas (1930/1945) e a metade final da administração de Juscelino Kubitschek (1958/1961), destacando-se os períodos de 1910 a 1930, 1946 a 1950 (governo Dutra) e o início do governo JK (1956/1958) como momentos de alinhamento automático.

Uma breve análise histórica comparativa destes tipos de alinhamento demonstra que os ganhos brasileiros diante dos Estados Unidos foram sempre maiores em fases associadas ao pragmatismo. Entretanto, muitas vezes estes períodos foram associados à confrontação com os norte-americanos, minimizando suas conquistas. Existe, portanto, uma polarização do debate até mesmo com relação ao alinhamento, que indica a diferença entre as opções da barganha e da subordinação. Como se verá adiante, com a introdução do paradigma multilateral-global, esta polarização é mantida a partir de novas bases: autonomia ou alinhamento, sendo a autonomia associada à “confrontação”.

Examinando brevemente os resultados dos períodos de alinhamento pragmático, além do reconhecimento obtido na era Rio Branco, a triangulação estratégica de Vargas entre 1930 e 1945 com Estados Unidos e Alemanha legou benefícios ao processo de industrialização brasileira por substituição de importações, iniciando o nacional desenvolvimentismo⁵. A construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a transferência de tecnologia, foram alguns benefícios obtidos por Vargas diante dos norte-americanos. No segundo mandato de Vargas houve um reposicionamento internacional com a ampliação das fronteiras externas em direção ao nascente mundo afro-asiático (Terceiro Mundo) e ao Leste Europeu, mesmo no contexto bipolar da Guerra Fria (1947/1989). Com isso, a política externa agregou à agenda Norte-Sul, a Sul-Sul e a Sul-Leste, em contraposição à rigidez dos blocos Leste-Oeste.

Na segunda metade do governo JK, após o fracasso relativo de uma tentativa de alinhamento automático com os Estados Unidos no período de 1956/1958, observou-se a retomada dos ensaios de multilateralização (VISENTINI, 2013) iniciados por Vargas nos anos 1950. O alinhamento pragmático se reproduziu no processo de fortalecimento da indústria nacional com a vinda das multinacionais (derivada de forte aproximação com a Europa Ocidental) e uma abertura para a América Latina na forma da Operação Panamericana (OPA) em 1958. Proposta pelo governo JK, a OPA tinha como objetivo aprofundar a parceria bilateral entre os Estados Unidos e o Brasil no continente americano, visando o crescimento e a estabilidade regional dos países locais, diante de um cenário de crescente instabilidade político-social e econômica.

Esta instabilidade derivava do aprofundamento das assimetrias locais nas nações latino-americanas e da ausência de políticas de cooperação ou ajuda para o desenvolvimento direcionadas à região pelos Estados Unidos. Apesar de definida como zona de influência preferencial dos Estados Unidos desde o século XIX com a Doutrina Monroe, que estabelecia que o hemisfério deveria preservar de ameaças intrarregionais e extrarregionais a sua regra democrática e prosperidade, garantindo-se sua estabilidade e crescimento, a América Latina tornara-se secundária na agenda norte-americana.

Proporcionalmente, à medida que a hegemonia dos Estados Unidos se consolidou em nível global, em particular a partir de 1945 com o fim da Segunda Mundial e o início da Guerra Fria em 1947, o foco de sua proje-

⁵ O modelo econômico, por sua vez, é definido como de “desenvolvimentismo associado” (VISENTINI, 2103, CERVO e BUENO, 2008).

ção estratégica foi redirecionado à Eurásia. No caso, aplicava-se na região a “*hegemony by default*” (SMITH, 1996), que se baseava na premissa de que desafiadores da liderança dos Estados Unidos seriam contidos pela “sombra” da presença norte-americana. O hemisfério era área pertencente ao bloco ocidental, distante geograficamente dos principais teatros estratégicos da disputa bipolar e relativamente protegido da ameaça soviética. Aplicavam-se, ainda, as “regras não escritas” da Guerra Fria à região, que recaíra naturalmente na órbita estadunidense (da mesma forma que a Europa Oriental coubera à União Soviética), oferecendo uma contenção “quase natural” à ameaça de outras nações e ideologias.

Enquanto os Estados Unidos investiram pesadamente no processo de reconstrução e modernização dos aliados na Europa Ocidental e na Ásia (Japão e outros Tigres Asiáticos, como a Coreia do Sul), a América Latina estava a margem destes processos de financiamento, ajuda e transferência tecnológica. Não houvera no pós-Guerra um “Plano Marshall” para as Américas, programa de ajuda implementado na Europa Ocidental em 1947 e que levava à rápida recuperação europeia. Para seus parceiros regionais, incluindo o Brasil que lutara ao lado dos Estados Unidos, o respaldo havia sido apenas a construção do sistema interamericano sustentado no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948).

Restrito a dimensões político-estratégicas, sem componentes sociais e econômicos, este sistema multilateral acabou se tornando símbolo das pressões norte-americanas à região. A busca de maior autonomia, o crescimento das visões de esquerda, a demanda pelo desenvolvimento (sistematizado pela CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina, 1948), eram percebidas como ameaças no contexto da Guerra Fria, levando a intervenções reativas e corretivas na região. Havia um vácuo de poder e interesse no hemisfério que somente era preenchido em momentos de crise.

Neste contexto, a proposta da OPA tinha como objetivos uma correção de rumos destas ações e, como indicado, reforçar a aliança bilateral Brasil-Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento e estabilidade. Em cartas ao Presidente norte-americano Eisenhower, JK alerta para os riscos que a pobreza e a desigualdade traziam à América Latina, comparando-a à Europa Ocidental do pós-Guerra. A ideia era que os Estados Unidos pudessem apresentar um “Plano Marshall das Américas” e evitar o crescimento da influência do comunismo na região. Todavia, a iniciativa brasileira não resultou em medidas concretas da parte dos Estados Unidos, que manteve sua política de distanciamento relativo da região.

Em contrapartida, a OPA teve como subproduto a maior aproximação do Brasil com a América Latina, fortalecendo a percepção de que a região deveria começar a buscar saídas autóctones para suas questões de desenvolvimento e incrementar suas parcerias externas (vide a ampliação de alternativas prevalecentes nos citados ensaios de multilateralização iniciados pelo Brasil). A proposta também contribuiu para minimizar a avaliação de que a presença do Brasil na região estava somente condicionada à relação bilateral com os norte-americanos. Ainda que não reduzisse plenamente os temores de um subimperialismo brasileiro, a OPA sinalizava a possibilidade de construção de uma nova estrutura de parcerias.

Esta construção, além disso, era impulsionada pela experiência europeia de integração regional na década de 1950. Iniciado em 1951 com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o processo consolidou-se em 1957 com o Tratado de Roma, que criou a “Europa dos 6” (França, Alemanha Ocidental, Holanda, Itália, Bélgica e Luxemburgo), representando uma etapa renovada da cooperação. Essa etapa tornou-se modelo de integração, incentivando o desenvolvimento de projetos políticos, econômicos, sociais, culturais e estratégicos similares.

Neste contexto, duas iniciativas diferenciadas no cenário latino-americano podem ser relacionadas à OPA e a esta experiência europeia: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 e a ALALC em 1960. O BID tinha como objetivo promover o desenvolvimento na América Latina e no Caribe, para a modernização e a redução de assimetrias. Por sua vez, criada em 1960, a ALALC visava o aprofundamento da cooperação econômica regional, por meio da promoção do livre comércio, com a redução e eliminação de tarifas. Os primeiros membros da ALALC, signatários do Tratado de Montevideú, foram a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, o Paraguai e o Uruguai. Em 1961, a Colômbia e o Equador juntaram-se ao acordo, seguidos pela Venezuela e a Bolívia em 1966 e 1967. No ano de 1969, foi criado o Pacto Andino (ou Comunidade Andina) com a presença de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, também como uma forma de adensar as relações regionais. No ano de 1973, a Venezuela passou a fazer parte do grupo. E em 1976, o Chile, sob o governo do general Augusto Pinochet, deixou o bloco por considerá-lo incompatível com os objetivos econômicos do país.

Entretanto, a conjuntura político-econômica dos anos 1960/1970 não favoreceu a continuidade do projeto. A maioria dos países estava em período de forte instabilidade interna, que resultou em golpes autoritários em quase toda a região. A ascensão dos regimes militares e a preferência por planos de desenvolvimento internos e individuais, da parte dos membros, prevaleceram, em

detrimento da cooperação. No caso brasileiro, a continuidade e finalização do projeto de industrialização para a substituição de importações detinha um foco na aceleração do crescimento doméstico e no aumento dos mercados de exportação a produtos brasileiros no mundo, e não só na América Latina. O país não exercia liderança no sentido de impulsionar um projeto latino-americano, o que esvaziou a ALALC. Da mesma forma, a América Latina detinha baixa importância econômica para o Brasil, cujas exportações destinavam-se em cerca de 90% a parceiros não hemisféricos.

Esta situação de distanciamento era ainda reforçada pelas políticas dos Estados Unidos focadas no combate ao comunismo. No caso, os Estados Unidos somente apresentaram interesse renovado nas Américas após a Revolução Cubana (1959), devido ao risco do avanço do comunismo em sua zona de influência. Em 1961, isso resultou na Aliança para o Progresso (ALPRO – 1961), programa de ajuda e parceria para a América Latina, que não obteve resultados positivos. A ALPRO foi percebida como mais uma tentativa de ingerência norte-americana na região, visto que possuía componentes político-sociais reformistas (como a demanda pela reforma agrária e controle de natalidade) que não eram aceitos pelas comunidades locais que demandavam modernização e desenvolvimento.

Adicionalmente, a proposta da ALPRO não dialogava com projetos latino-americanos, incluindo a ALALC. Além disso, a ALPRO sofreu um esvaziamento natural devido às pressões da agenda norte-americana na Eurásia e crises internas à hegemonia, relacionadas nos anos 1960 ao movimento dos direitos civis, o assassinato do Presidente John Fitzgerald Kennedy e ao início da Guerra do Vietnã. Além disso, deve-se mencionar a fracassada tentativa de derrubada do governo Fidel Castro em 1961, com a invasão da Baía dos Porcos e a Crise dos Mísseis em 1962, ambos em Cuba, que quebrara as “regras não escritas” de que a União Soviética não agia na região⁶.

Na prática, portanto, o discurso cooperativo norte-americano teve duração limitada, sendo substituído pela ingerência e intervenção direta, com o apoio a golpes militares anticomunistas nas décadas de 1960/1970. Neste quadro, incluiu-se a ascensão do Regime Militar ao poder no Brasil em 1964, em substitui-

⁶ A Crise dos Mísseis representou a “quebra” do compromisso entre Estados Unidos e União Soviética de respeito às zonas de influência, quando a União Soviética enviou mísseis nucleares para serem instalados em Cuba, em resposta à instalação de armas similares na Turquia. Os mísseis não foram instalados, mas a confrontação atingiu seu nível mais elevado naquele momento.

ção ao governo Jango Goulart (1961/1964), e que perdurou até 1985. Estas ações norte-americanas objetivavam, como no caso do Brasil, “evitar novas Cubas” na América Latina devido às novas agendas internas e externas que o país passava a adotar na década de 1960, abandonando o alinhamento.

Neste processo, tanto a administração Goulart como o Regime Militar (à exceção do período 1964/1967 com o interregno Castelo Branco), contribuíram para a elevação do perfil das relações internacionais do país. Em retrospecto, o paradigma multilateral-global teve como marco inicial a Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961/1964), estabelecida pelos Chanceleres San Tiago Dantas (1961/1962) e Araújo Castro (1962/1963). A PEI responde a uma mudança no perfil doméstico do Brasil e no sistema internacional, concretizando tendências em andamento desde a década de 1950.

No que se refere ao cenário interno, como indica Visentini (2013), o país estava em processo de consolidação de seu poder industrial, de urbanização e modernização do setor agrário. Para sustentar este desenvolvimento contínuo era necessário expandir os mercados internacionais para os produtos nacionais além do âmbito hemisférico e adquirir tecnologias, incluindo as sensíveis (i.e de uso dual como a tecnologia nuclear). No campo externo, a Guerra Fria passava também por modificações, com a quebra da rigidez do cenário bipolar, já percebida por Vargas e JK nos anos 1950. Esta quebra era representada duplamente pela ascensão de novos temas e atores em escala mundial: dentre os atores, que se estabelecem como polos alternativos de poder, observa-se a recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão, a consolidação do mundo socialista (bloco oriental) e o recém-independente mundo afro-asiático.

Com relação aos novos temas, sua emergência e consolidação se relacionam à descolonização da África e da Ásia, que fortalece a agenda de defesa da coexistência pacífica, do crescimento e da modernização (agenda esta também sistematizada na premissa dos 3 “Ds”, desenvolvimento, democracia e desarmamento). Ao lado das Américas, estes novos atores passam a compor o Terceiro Mundo nascente, assim como o Movimento Não-Alinhado. Como indicado, desde a década de 1950, a política internacional expande-se do eixo Leste–Oeste, para os Norte–Sul, Sul–Leste e Sul–Sul (VISENTINI, 2013).

Sistematizados em artigo de Jânio Quadros para a revista *Foreign Affairs* em 1961, os princípios da PEI buscam a construção do Brasil como *global trader and global player* (jogador e comerciante global). Tendo como base os estudos de Cervo e Bueno (2008) e Visentini (2013), a PEI tem como objetivos potencializar

as relações internacionais do país, buscando a sua mundialização, por meio de uma atuação isenta de compromissos ideológicos, valorização do multilateralismo e questionamento das assimetrias Norte-Sul, criticando o congelamento do poder mundial. A estes objetivos agregam-se a ampliação dos mercados externos, a autonomia dos planos de desenvolvimento econômico, a defesa do multilateralismo e a valorização dos conjuntos tradicionais de princípios da diplomacia: defesa da paz e da coexistência entre os povos, apoio à emancipação dos territórios coloniais, autodeterminação e não-intervenção.

A pauta da PEI foi bastante abrangente e tinha como prioridade fortalecer a autonomia nacional, procurando o reforço das ações extra-hemisféricas. Assim, a quebra das relações preferenciais com os Estados Unidos representava a busca de um viés global para a política externa. Como subproduto, isso implica uma menor valorização do espaço americano como um todo, e não só da relação bilateral com os Estados Unidos. Ou seja, não há neste período a formulação de uma política de reforço da base regional na América Latina. Projetos como a OPA e a ALALC estão em uma escala menor de prioridades *vis-à-vis* com a mundialização externa. Embora o início do regime militar a partir do golpe em 31 de março de 1964 interrompa a trajetória da PEI, não houve mudanças nesta agenda regional até meados dos anos 1970. Todavia, como será discutido, seriam estas mudanças que estabeleceriam um novo olhar do Brasil para a América do Sul.

Analisando a política externa do Regime Militar (1964/1985), podem ser identificadas duas fases em sua evolução, visando a construção de uma potência média no sistema internacional. Esta construção passava pela continuidade e encerramento do processo de industrialização por substituição de importações, iniciado por Vargas nos anos 1930, e tinha como pano de fundo as visões de autonomia e crescimento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Essas visões eram sustentadas na lógica da Teoria da Dependência que estabelecia que as nações do Terceiro Mundo deveriam desenvolver seus setores industriais, superando a concentração da produção na agricultura e nas matérias-primas (deveriam produzir bens de maior valor agregado e não depender exclusivamente de *commodities*, bens de baixo valor agregado, o que levava à deterioração dos termos do intercâmbio).

Segundo Vizontini (1998) estas fases podem ser identificadas como o modelo ascendente (1964/1974) e do apogeu e do declínio (1974/1985). À exceção do citado interregno Castelo Branco (1964/1967), que interrompe a PEI, as relações internacionais do Regime Militar tiveram como base o paradigma multilateral-global, que prevaleceu como dominante até 1989 (incluindo o primeiro governo civil do Presidente José Sarney a partir de 1985).

Com Castelo Branco observou-se a retomada breve da aliança especial com os Estados Unidos, com reforço do discurso anticomunista no Brasil e para a América Latina. Esta retórica está associada à defesa da segurança hemisférica, da qual deriva a proposta da criação da Força Interamericana de Paz. Reforça-se a vocação americana do Brasil e dos círculos concêntricos da diplomacia a partir da base hemisférica⁷. Como parceiro norte-americano no combate ao avanço da esquerda na região, o país retoma a visão do “subimperialismo sul-americano”, o que o afasta ainda mais de seus vizinhos (interdependência e fronteiras ideológicas são outros termos aqui associados). No que se refere ao nacional desenvolvimentismo, observa-se igualmente uma quebra, com a retomada do desenvolvimento associado.

Entretanto, estabelece-se a tríade Estado, capital externo/burguesia internacional e burguesia nacional, que se manteria como base da construção do Brasil potência nos governos seguintes, mas com novo perfil externo, mais próximo à PEI. Como indica Visentini (2013), o Estado exerce o papel de motor do desenvolvimento, com investimentos nos setores estratégicos de infraestrutura (transportes, energia, telecomunicações), da educação e da saúde, com recursos de capital externo e atuação da burguesia internacional (as grandes multinacionais) nos setores industriais de alto valor agregado. Por sua vez, a burguesia nacional se especializaria em bens de médio e baixo valor agregado.

A diferença essencial entre a PEI e a política externa do regime militar reside nas dimensões sociais envolvidas em ambas: enquanto a PEI estava inserida em um processo de reforma interna da ordem social, no qual se incluíam a reforma agrária, a redistribuição de renda e a participação popular, a política externa do regime detinha perfil conservador na arena doméstica. A ausência de redistribuição de renda tornou-se fator de debilidade do regime em seus anos finais, visto que a ausência de um mercado interno forte acentuava a dependência das exportações, associada à crise sociopolítica devido à pobreza e baixos níveis salariais.

Assim, ainda que o Brasil continuasse apoiando a luta contra o comunismo em escala regional e global, fator que o aproximava dos Estados Unidos, as demais prioridades da agenda internacional levaram a um afastamento diante dos norte-americanos ao retomarem o paradigma multilateral-global. À medida que a sociedade e economia nacionais, assim como as suas relações internacionais, tornaram-se mais complexas, também ocorreu um aumento nos choques de

⁷ Os Chanceleres do governo Castelo Branco foram Vasco Leitão da Cunha (1964/1966) e Juracy Magalhães (1966/1967), a quem é atribuída a expressão “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” (e que ilustra a base do alinhamento).

interesses entre brasileiros e norte-americanos. Tais choques devem ser encarados como naturais no relacionamento entre grandes potências, mas no debate interno muitas vezes foram exacerbados pelos defensores do alinhamento. Para alguns setores nacionais, autonomia torna-se sinônimo de confrontação, polarizando o debate, padrão que se estende até o século XXI.

Em linhas gerais, o período de 1967 a 1974, correspondente às Presidências de Costa e Silva (1967/1969) e Emilio Garrastazu Médici (1969/1974), impulsiona a consolidação do desenvolvimento econômico e do rumo diferenciado da política externa. Internamente, ocorre o aprofundamento da repressão com medidas como AI-5 (1968) e os “Anos de Chumbo” na década de 1970, somados à valorização do nacionalismo dos slogans “Brasil, Ame-o ou Deixe-o” e “Pra Frente Brasil”, a luz do tricampeonato na Copa do Mundo. O período do Milagre Econômico (1968/1973)⁸ sustenta uma visão positiva do país, que detinha média de crescimento entre 10 a 13%. Sustentada nas metas do I Plano Nacional de Desenvolvimento, esta expansão consolidou o papel do Estado em setores estratégicos: infraestrutura de transportes, energia, telecomunicações e educação.

Esta expansão, porém, detinha fundo de vulnerabilidade, devido ao financiamento externo deste crescimento, o que, nos anos 1980, traria consequências negativas à estabilidade do país por conta da crise da dívida externa. Entretanto, neste contexto, esta perspectiva de desequilíbrio das contas externas era minimizada, assim como de não distribuição de renda (vide o princípio do “fazer o bolo crescer para depois dividir”), o que afetaria a sociedade brasileira, gerando assimetrias ainda maiores entre as classes.

Estas políticas permitiram a ampliação das relações internacionais do país, como potência média, com opções interestatais e multilaterais. No governo Costa e Silva esta agenda foi denominada de Diplomacia da Prosperidade, conduzida pelo Chanceler José de Magalhães Pinto (1967/1969), enquanto no governo Médici definia-se a Diplomacia do Interesse Nacional com Mario Gibson Alves Barboza (1969/1974). Comparativamente, havia uma diferença na definição do Brasil como agente internacional: entre 1967 a 1969 prevaleceu a visão de um país pertencente ao Sul e ao Terceiro Mundo e de 1969 a 1974, uma perspectiva mais moderada. Esta moderação buscava um menor distanciamento dos Estados Unidos, baseada na convergência do combate ao comunismo, sem retorno ao bilateralismo.

⁸ Sustentado nas ações dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, liderados respectivamente por Hélio Beltrão, João Paulo Reis Veloso e Delfim Neto, que defendiam uma perspectiva heterodoxa no campo econômico liberal.

Ao não abandonar o paradigma multilateral-global ou os objetivos de desenvolvimento e consolidação do poder interno, mantendo sua abertura ao mundo, o Brasil naturalmente se distanciava dos Estados Unidos. Em 1969, termos como “rivalidade emergente”, “o relacionamento perdido” e “conflito administrado” passam a ser aplicados com mais frequência à relação bilateral. Estas avaliações seguem a tentativas de reaproximação patrocinadas pelo então Assessor de Segurança Nacional do governo Richard Nixon, Henry Kissinger (Missão *Rockfeller*), em um contexto de distensão na Guerra Fria. Tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética encontravam-se pressionados em suas esferas de influência, o que abria espaços de manobra para os membros de seus respectivos blocos e o Movimento Não-Alinhado.

Dentre os fatores que enfraqueciam as superpotências estavam os excessivos gastos com a corrida armamentista, o aumento de polos relevantes no sistema, e fatos como a Guerra do Vietnã para os Estados Unidos, a crise do petróleo (1973) e a ascensão da China como possível potência. Kissinger, no caso, menciona que o cenário global caminhava para a multipolaridade (pentarquia de poderes), na qual as superpotências dividiram espaço com atores como a China (com a qual se instalaria o triângulo estratégico Washington-Pequim-Moscou) e a Europa Ocidental. Para nações como o Brasil isso favorecia a busca de novos espaços internacionais.

A aproximação com as nações desenvolvidas da Europa Ocidental e da Ásia, como Alemanha, França e Japão, a liderança do Terceiro Mundo em alianças e organismos multilaterais como o G-77 (“clube dos pobres” que oferecia contraponto ao “clube dos ricos”, o G-7) e na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) elevava a posição brasileira e fortalecia seu discurso contra o congelamento do poder mundial. Abriam-se espaços no mundo afro-asiático, defendendo uma agenda de justiça e reciprocidade, tanto no que se refere ao comércio, como ao acesso às tecnologias.

A tecnologia nuclear tornou-se simbólica dos esforços brasileiros pela defesa da democratização das tecnologias de ponta. A recusa do país em 1967 em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear e a defesa do acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos caracteriza este discurso de autonomia que, nos anos 1990, passou a ser associado exclusivamente à confrontação com os Estados Unidos. E, se nos anos 1960 a 1980 o domínio desta tecnologia era utilizado como símbolo de independência, na década de 1990, a sua renúncia pelo Brasil foi atrelada à nova era de alinhamentos.

Mas, neste quadro de projeções globais, como o país encara a América Latina? Havia uma agenda regional de liderança baseada em projetos de cooperação

conjunta? Ou a relação com os vizinhos era vista como instrumental aos interesses internos e externos brasileiros?

Quando se observa a primeira década do Regime Militar, que corresponde ao período do modelo ascendente, conforme análise de Vizentini (1998), as iniciativas para a América Latina apresentavam um padrão relevante, mas detendo um direcionamento complexo: apesar da convergência entre os regimes militares para o combate ao comunismo (associado à mencionada aproximação com os Estados Unidos neste tema, vide a Operação Condor), a atuação brasileira na América Latina surgia como uma parte da agenda global e não como “primeira prioridade”. Até 1974, prevalecia uma perspectiva instrumental da América Latina para o Brasil, como parte de seu programa de desenvolvimento para projeção em escala mundial, e não uma parceria estratégica.

Realidade similar era compartilhada nas outras nações latino-americanas. Estas nações se encontravam voltadas para dentro em seus projetos de desenvolvimento, buscando alianças com os Estados Unidos e a ampliação de suas relações globais. Esta agenda era sustentada em uma percepção de que o cenário extrarregional e a relação com a hegemonia ofereciam mais oportunidades. Portanto, a convergência que parecia existir entre os países latino-americanos era que a região não era, por si só, suficiente para a sua consolidação político-econômica.

Esta situação de instrumentalização da região pode ser exemplificada pelas citadas conversações da ALALC e seu esvaziamento, como pelas negociações para o aproveitamento dos recursos hídricos do Cone Sul⁹ que culminaram em 1973 com a assinatura do Tratado de Itaipu. O aproveitamento da Bacia do Prata¹⁰ era percebido como essencial para sustentar o crescimento da economia brasileira e do setor energético, e como forma de fortalecer o país diante de vizinhos como a Argentina. O Tratado de Itaipu estabelece que a usina hidrelétrica seria compartilhada por Brasil e Paraguai, como sócios iguais (50%), tanto para a construção quanto para o usufruto da energia a ser gerada.

Porém, o Paraguai não possuía recursos financeiros para a construção do projeto nem teria capacidade de consumir a energia gerada devido à escala de

⁹ Para uma história do Cone Sul recomenda-se CERVO e RAPOPORT, 1998.

¹⁰ À tradicional questão do aproveitamento dos recursos hídricos do Prata agregou-se no final do século XX a questão do aproveitamento dos recursos do Aquífero Guarani, considerada a maior reserva de água doce do mundo contemporâneo. No Capítulo 2, o aproveitamento destes recursos, assim como das demais vantagens comparativas do setor natural e de matérias-primas na América do Sul, será abordado.

sua economia. Com isso, estabeleceu-se que o Paraguai “pagaria” pela usina com fornecimento de energia ao parceiro brasileiro, que seria, igualmente, o único comprador de sua energia. Desde 1973, estes conteúdos do Tratado são objeto de controvérsia, assim como preço pago pelo Brasil ao Paraguai pela energia tem sido revisto na última década por ser considerado muito baixo. Os termos resultaram de um objetivo estratégico maior, como indicado, o fortalecimento do Brasil no Cone Sul diante da Argentina, independente das assimetrias envolvidas na relação com o Paraguai e na vulnerabilidade de médio e longo prazo que poderia ser gerada no setor energético brasileiro, devido ao controle paraguaio de 50% de Itaipu. Porém, no cálculo estratégico do Regime prevalecente naquele momento, estes temas surgiram como secundários.

Isso se deve também ao fato da avaliação sobre a natureza do relacionamento com a Argentina naquele momento, visto como sensível. Com isso, desde 1966, com a Assinatura da Ata das Cataratas entre o Brasil e o Paraguai, o processo foi conduzido em torno deste relacionamento bilateral, a despeito da Argentina igualmente compartilhar esta Bacia hidrográfica. Com a Argentina, prevalecia uma dinâmica de cooperação e conflito bilateral, associada à competição político-econômica pela prevalência regional. Esta dinâmica, assim como o relativo descolamento do Brasil da América do Sul somente começaria a ser superado na segunda fase do regime militar pós-1974, e envolveu estas questões hídricas, assim como o domínio da tecnologia nuclear (principalmente com a Assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha em 1975, objetivando elevar a posição brasileira no setor).

Contudo, a partir de 1974, estas perspectivas foram alteradas pelo Presidente Ernesto Geisel (1974/1979), abrindo caminho para a integração da década de 1980. O auge do modelo da política externa do regime militar, correspondente ao amadurecimento do paradigma multilateral-global, somado a uma nova base de poder interna, foi sistematizado no Pragmatismo Responsável e Ecumênico do Chanceler Azeredo da Silveira (1974/1979).

Segundo esta agenda, o país deveria explorar amplamente suas oportunidades internacionais, nos eixos Norte-Sul, Sul-Sul e Sul-Leste, independente de alinhamentos políticos ou ideológicos dos parceiros. Em termos internos, este processo foi acompanhado pela continuidade da busca do crescimento, mas já em um cenário mais adverso: em 1973 o mundo sofria o primeiro choque do petróleo e a crise energética, que se somava à elevação potencial dos juros da dívida externa e à escassez de recursos financeiros. Para o Brasil e outras nações em desenvolvimento, isso começa a colocar em choque o processo de moder-

nização em andamento e a tornar o Brasil vulnerável às pressões monetárias externas, culminando na crise da dívida, na estagnação e na recessão dos anos 1980 (“a década perdida”).

Diante deste cenário, o II Plano Nacional de Desenvolvimento busca investir em novas fontes de energia (nuclear e biocombustíveis, com o ProÁlcool), na ampliação dos mercados e no investimento em setores relacionados à Revolução Científica e Tecnológica (RCT ou Terceira Revolução Industrial), de indústrias de alta tecnologia e de investimentos no setor de informática (*hardware e software*). A esta agenda agrega-se a percepção de que a fase do Milagre Econômico já chegava a um esgotamento, o que poderia afetar a sustentabilidade do Regime Militar. Inicia-se o processo de abertura “lenta e gradual” com medidas como a Lei Falcão (1976), o Pacote de Abril e a Lei do Divórcio (1977) e a revogação do AI-5 (1978), em resposta a estas dificuldades e ao crescimento da oposição. Além disso, estabelece-se que o governo seguinte (que ficaria a cargo de Figueiredo), daria continuidade ao processo de redemocratização, encerrando o ciclo do Regime Militar.

Neste caso, Figueiredo também daria sequência à política externa do pragmatismo, mas já sob circunstâncias adversas interna e externamente. Mas, efetivamente, qual é a linha do Pragmatismo e de que forma ela impacta as relações do Brasil com seus vizinhos?

A perspectiva do Pragmatismo é de relações internacionais de caráter cada vez mais universais, tanto no âmbito estatal quanto nos organismos multilaterais. Em termos concretos, isso se reflete na expansão das alternativas externas, abrangendo os países desenvolvidos da Europa Ocidental, com prioridade à Alemanha Ocidental, o Japão, a América Latina, o Oriente Médio, a África e o Mundo Socialista (URSS, Leste Europeu e China). Neste contexto, reforça-se a perspectiva presente desde a PEI de que os Estados Unidos seriam um, dentre muitos parceiros possíveis. Existe um salto qualitativo no adensamento da diplomacia na África, Oriente Médio e Ásia (com a abertura para a China em 1974), tanto do ponto de vista político, quanto econômico.

Esta abertura permite o aumento das exportações brasileiras de produtos de valor agregado a países de igual ou de menor poder relativo, como a demanda por uma agenda comum de desenvolvimento, justiça e reciprocidade nas relações Norte-Sul. Isso não significa abandonar o eixo Norte, em particular os intercâmbios na Europa Ocidental, percebidos como alternativas aos norte-americanos, e na Ásia com o Japão, mas buscar um reposicionamento do Sul em negociações comerciais (relativas ao GATT — Acordo Geral de Comércio e

Tarifas) e nas conversações referentes aos chamados “novos temas” que começavam a ganhar espaço nos anos 1970: meio ambiente e direitos humanos.

Incluem-se nesta agenda também o acesso às tecnologias sensíveis (vide o Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975). Como já indicado, estas movimentações afetam o relacionamento com os norte-americanos, elevando o nível de divergências entre as potências envolvidas. Ainda que natural, como mencionado, esta situação coloca em xeque a relação bilateral tradicional, e resulta em uma pressão dos Estados Unidos sobre o país, em especial nos anos 1980. Não cabe aqui detalhar o escopo destas divergências, visto que se encontram em diversos setores, econômico, político, estratégico, militar¹¹. Porém, é preciso indicar que estas divergências, derivadas da autonomia do paradigma brasileiro de inserção externa, encontram-se na raiz das futuras polarizações do pós-Guerra, onde a autonomia passa a ser sinônimo de confrontação (vide o termo “autonomia pela exclusão”, associado ao paradigma global-multilateral nos anos 1990, em oposição ao “autonomia pela integração” em defesa do realinhamento¹²).

No que se refere à América Latina, o Pragmatismo representa um salto qualitativo, com o estabelecimento de um recorte sul-americano para a agenda brasileira. Esta “sul-americanização” representa uma importante mudança de foco da política externa brasileira: ao valorizar, dentro do conjunto da América Latina, o subsistema da América do Sul, o país redefine sua escala de prioridades regionais, promovendo uma valorização da plataforma continental como base e projeção de poder. Se nas décadas anteriores, o espaço regional era percebido como parte da agenda global, a partir da segunda metade dos anos 1970, ele começa a assumir um peso maior na consolidação das relações internacionais do país.

Embora este peso maior derive também, principalmente na década de 1980, de um crescente fechamento de espaços em outros continentes e ao aumento da vulnerabilidade do Terceiro Mundo no contexto da reação norte-americana às iniciativas de autonomia, ele detém uma lógica própria. Esta lógica está associa-

¹¹ Dentre os principais problemas podem ser nomeados o processo de nacionalização da segurança no qual se incluem o Acordo Nuclear com a Alemanha e a continuidade da capacitação brasileira no setor nuclear (onde se inclui o programa nuclear paralelo com a construção do submarino nuclear e o domínio completo do ciclo do combustível nuclear), o desenvolvimento da indústria bélica nacional (Avibras e Engesa) e a denúncia do Acordo Militar com os Estados Unidos em 1977. Outros pontos sensíveis são a Política de Informática (1976), comércio, meio ambiente e direitos humanos. Para maior detalhamento destas questões, sugere-se PECEQUILO, 2012, para o estudo das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos.

¹² VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003.

da ao fortalecimento do Brasil na América do Sul como principal poder, com a consolidação de seu *status* de potência média.

No equilíbrio de poder regional, isso significa o distanciamento qualitativo do Brasil em termos de recursos dos demais vizinhos, inclusive da Argentina, cuja trajetória de desenvolvimento seguiu padrão oposto ao brasileiro: desindustrialização, foco na produção de produtos primários, privatizações e abertura comercial nos anos 1970, antecipando as políticas neoliberais. A Argentina sofreu sérias quebras institucionais ao longo do século XX, mais frequentes que no Brasil (estas quebras foram nos anos de 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 e 1976). O último governo militar argentino, 1976 a 1983, caracterizou-se por políticas econômicas falhas e a opção pela Guerra das Malvinas (1982), que significou a derrocada definitiva do regime e o agravamento da situação social, política e econômica nos anos 1980 (ver 1.2).

A “sul-americanização” da política externa apresentou dois focos: o Cone Sul e a região amazônica. No caso do Cone Sul, tendo como base o contexto regional descrito acima, de fortalecimento brasileiro e enfraquecimento argentino, o governo Geisel inicia um processo de reaproximação com a Argentina, consolidado pela assinatura do Tratado Corpus–Itaipu, tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina (1979). Além disso, no governo Figueiredo havia apoio brasileiro à Guerra das Malvinas (1982). Igualmente, o setor nuclear tornou-se objeto de conversações para a construção da confiança mútua, consolidado na década seguinte.

No que se refere à região amazônica, foi firmado em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Este acordo representa uma iniciativa inédita. Em um contexto em que a questão ambiental se tornava cada vez mais relevante no sistema internacional, e objeto de cisão Norte–Sul, com o crescimento das visões conservacionistas (vide as propostas de “Crescimento Zero” apresentadas nos anos 1970 pelo Clube de Roma), o TCA surge para incrementar a cooperação entre as nações amazônicas, mas igualmente para reafirmar, por meio desta cooperação, a soberania nesta região (em 1994, o TCA tornou-se Organização do Tratado de Cooperação Amazônica).

Diante de discussões que defendiam a possibilidade de pressões internacionais para a preservação dos chamados “bens comuns”, como passaram a ser definidas as florestas e as águas, havia um risco ainda maior de vulnerabilização dos países do Terceiro Mundo. Em oposição às demandas conservacionistas, conceitos como o desenvolvimento sustentável orientam as visões do grupo (i.e a defesa do direito ao desenvolvimento, associado ao respeito ao meio ambiente). Deve-se destacar

que estas polarizações, desenvolvimento X conservacionismo, soberania X proteção aos bens comuns, mantêm-se presentes no debate contemporâneo sobre o meio ambiente, sob novas formas além da “preservação da Amazônia” (dentre elas, o aquecimento global)¹³.

No âmbito comercial, foram criados em 1973 o CARICOM (Comunidade do Caribe) e em 1975 o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), que visava a retomada de conversações para a construção de uma parceria mais sólida entre as nações latino-americanas. A este projeto seguiu-se o estabelecimento da ALADI (Associação Latino Americana de Integração) pelo Tratado de Montevideu em 1981. Os países signatários foram Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O objetivo da ALADI era a facilitação das negociações comerciais latino-americanas. Diferente da ALALC que previa a construção de um arranjo latino-americano, até similar à integração europeia.

As iniciativas lançadas por Geisel na América do Sul, assim como uma maior participação em questões gerais da América Latina, continuaram na presidência do General Figueiredo, a última do regime militar de 1979 a 1985. Embora esta ação internacional ainda tivesse como foco a agenda multilateral-global, dando sequência ao Pragmatismo (sob a forma da Diplomacia do Universalismo do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, de 1979/1985), as condições internas e externas tornaram-se cada vez mais sensíveis, afetando a capacidade do país em projetar poder e se manter estável. Esta condição prevalece do final do Regime Militar até o primeiro governo civil da transição de José Sarney (1985/1989), examinado em 1.2.

Em linhas gerais, o período de 1979 a 1989, representa tanto o sucesso quanto o esgotamento do modelo brasileiro de desenvolvimento iniciado na década de 1930, ao finalizar o processo de industrialização por substituição de importações. Em termos econômicos, o Regime Militar concretizou seu objetivo de elevar o Brasil à condição de potência média por meio deste processo de industrialização, levando ao país um parque industrial completo (VISENTINI, 2013). Porém, a última etapa desta trajetória, que correspondia ao salto qualitativo da RCT, associado à alta tecnologia não pôde ser concretizada devido à instabilidade sociopolítica e à crise econômica dos anos 1980.

¹³ Na Amazônia, o regime militar investiu em obras de infraestrutura, desenvolvimento econômico e ocupação territorial, dentre os quais se destacam a rodovia Transamazônica, a Zona de Franca de Manaus e os Projetos Calha Norte e Carajás.