

UNIVERSIDADE DO SAGRADO CORAÇÃO

ANA LÍVIA RODRIGUES

**INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA:
HISTÓRICO E PERSPECTIVAS BRASILEIRAS**

BAURU
2015

ANA LÍVIA RODRIGUES

**INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA:
HISTÓRICO E PERSPECTIVAS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas da Universidade do Sagrado Coração, como parte dos requisitos para obtenção do título de Relações Internacionais, sob orientação da Profa. Ma. Roberta Cava.

BAURU
2015

Rodrigues, Ana Livia

R6961i

Integração regional sul-americana: histórico e perspectivas brasileiras / Ana Livia Rodrigues. -- 2015.
75f.

Orientadora: Profa. Ma. Roberta cava.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Sagrado Coração – Bauru – SP.

1. Política externa brasileira. 2. Integração regional. 3. MERCOSUL. 4. América do sul. I. Cava, Roberta. II. Título.

ANA LÍVIA RODRIGUES

**INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: HISTÓRICO E
PERSPECTIVAS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas da Universidade do Sagrado Coração, como parte dos requisitos para obtenção do título de Relações Internacionais, sob orientação da Profa. Ma. Roberta Cava.

Banca examinadora:

Profa. Ma. Roberta Cava
Universidade do Sagrado Coração

Profa. Ma. Beatriz Sabia Ferreira Alves
Universidade do Sagrado Coração

Profa. Ma. Mariana de Freitas Mantebugnoli
Universidade do Sagrado Coração

Bauru, 01 de dezembro de 2015.

Dedico este trabalho primeiramente aos meus pais, pois confiaram em mim e me deram essa oportunidade. Ao meu melhor amigo e sempre presente Flávio (*in memoriam*) e ao Alexandre, uma pessoa muito especial em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais Aretusa e Ivo, pois confiaram em mim e deram essa oportunidade de concretizar e encerrar mais uma caminhada de minha vida. Pois sei, que apesar de tudo, não mediram esforços para que esse sonho se realizasse, sem a confiança deles nada disso seria possível hoje.

A minha avó Vera, minhas tias, ao Beto e a Manu, um anjinho que veio a terra para me mostrar o sentido da vida.

A minha avó Lourdes e ao Flávio (*in memoriam*), que infelizmente não podem estar presentes fisicamente na conclusão de mais uma etapa da minha vida, mas que não poderia deixar de agradecê-los por tudo, pois se hoje estou aqui, foram vocês os grandes contribuidores da minha evolução como pessoa e como alma. Obrigada por tudo! Saudades Eternas!

Em especial agradeço ao Alexandre, pelo companheirismo e por estar sempre presente, me mostrando o sentido da vida e que a felicidade está ao meu lado.

A minha orientadora Roberta Cava, que com seu jeito extrovertido me ajudou durante todo esse tempo.

A todos os meus amigos e familiares que participaram e me apoiaram neste momento único.

E por último, agradeço a Deus e aos espíritos de luz, presentes em minha jornada na terra.

“Há uma diferença entre os princípios do relacionamento internacional e a definição de política externa. As grandes linhas estão na Constituição. Política muda em vários momentos”. (CELSO AMORIM, 2006).

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é abordar a trajetória da política externa brasileira, considerando como parte da sua evolução e em detrimento da globalização a integração regional Sul-Americana. Portanto, no primeiro capítulo é feita uma cronologia iniciado pelo governo de Getúlio Vargas até Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de analisar suas políticas externas e os contextos do cenário internacional que influenciavam diretamente em suas políticas nacionais e regionais. Feito essa primeira análise, no segundo capítulo será abordado a integração regional Sul-Americana e um dos principais pontos que regem seu funcionamento: a relação entre Brasil e Argentina. Neste subtópico é feita uma minuciosa análise histórica sobre a relação de encontros e desencontros entre ambos os países, mas que culminou no bloco econômico regional: o Mercosul e a evolução de seu relacionamento face ao governo de Lula da Silva, que é abordado logo em seguida. Diante de um cenário de incertezas e evoluções é necessário uma redefinição nos conceitos do Mercosul em detrimento das políticas domésticas dos países membros, assim este assunto é abordado no final do segundo capítulo. Finalmente, é feita uma análise do atual governo de Dilma Rousseff frente à integração regional Sul-Americana e as relações multilaterais, e por conseguinte é feita uma análise dos efeitos da abertura econômica brasileira, efeito consequente da regionalização e multilateralização de suas negociações. Dentro deste contexto, não podemos deixar de analisar o cenário atual em que se encontra o Mercosul, principalmente diante de fatores que por sua vez, passam a gerar incertezas diante de sua “sobrevivência”, talvez a América do Sul – em especial o bloco econômico Mercosul – precise passar novamente por redefinições para que haja um engajamento comercial entre os membros, o que será abordado no trabalho.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Integração Regional. Mercosul. América do Sul.

ABSTRACT

The objective of this work is to approach the trajectory of Brazilian foreign policy, considering as part of its evolution and globalization at the expense of regional integration in South America. Therefore, the first chapter is made a chronology initiated by the government of Getúlio Vargas to Fernando Henrique Cardoso, in order to analyze its external policies and the context of the international scene that influenced directly in their national and regional policies. Made this first analysis, the second chapter will be addressed regional integration in South America and one of the main points governing its operation: the relationship between Brazil and Argentina. In this subtopic is made a detailed historical analysis of the relationship and disagreements between both countries, but that ended in the regional economic bloc: Mercosur and the evolution of its relationship against the Lula government, which is soon covered in below. Faced with a scenario of uncertainty and developments need one redefinition at the concepts of Mercosur at the expense of the domestic policies of member countries and this issue is discussed at the end of the second chapter. Finally, it made an analysis of the current government of Dilma Rousseff front of the regional South American integration and multilateral relations, and therefore is made an analysis of the effects of the Brazilian economic opening, consequent effect of regionalization and multilateralisation of their negotiations. Within this context, we can only analyze the current situation in which it is Mercosur, mainly on factors which in turn, begin to generate on uncertainties of his "survival", perhaps South America - especially the economic bloc Mercosur - need to be re-resets so there is a commercial engagement between the members, which will be covered at work.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Regional Integration. Mercosur. South America.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.	11
2.1	O NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO DE GETÚLIO VARGAS	15
2.2	A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS.....	24
2.3	A POLÍTICA EXTERNA DE JUSCELINO KUBITSCHEK E A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA.....	27
2.4	A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART.....	30
2.5	A POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS MILITARES (1964-1974).....	33
2.5.1	O Pragmatismo Responsável de Ernesto Geisel.....	36
2.6	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	37
3	A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA.....	42
3.1	AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA E A CRIAÇÃO DO MERCOSUL.....	43
3.2	A ESTRATÉGIA DE AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO: PEB DE LULA DA SILVA.....	49
3.3	MERCOSUL E SUA REDEFINIÇÃO FRENTE AO NOVO CONTEXTO POLÍTICO	52
4	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA FRENTE À INTEGRAÇÃO REGIONAL....	54
4.1	A AMÉRICA DO SUL E A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF	55
4.2	O REGIONALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	58
4.3	O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	59
4.4	ABERTURA ECONÔMICA: EFEITOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA EM ÂMBITO REGIONAL	62
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
	REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca abordar a política externa brasileira e a integração sul-americana. Para isso, é necessário um breve estudo por todo o desenvolvimento econômico-internacional do Brasil, até chegarmos e entendermos o cenário atual.

Podemos considerar que a agenda diplomática brasileira está cada dia mais complexa devido a projeção do país na agenda internacional. Com base neste segmento, em um segundo plano faz-se uma correlação do desenvolvimento da política externa com um evento conseqüente da globalização: a integração. Assim, será abordado a integração econômica sul-americana como sendo um meio estratégico e de alternativas de desenvolvimento, promovendo suas estruturas e combatendo os desequilíbrios econômicos.

O desenvolvimento político-econômico brasileiro passou por diversos obstáculos, e todos esses pontos que fazem parte da sua trajetória, levam a economia que presenciamos hoje. A premissa do nacionalismo pela intensa busca por poder e riqueza nacionais por ora se complementam e viram objetos de estudos nas relações internacionais brasileira, iniciado no presente trabalho pelo governo de Getúlio Vargas.

Para abordarmos a política externa brasileira de forma específica é necessário uma breve passagem pelos seus conceitos e definições. Portanto, o objetivo geral deste trabalho é estudar e alinhar todas políticas governamentais brasileiras nas últimas décadas, iniciado através da abordagem nacionalista de Getúlio Vargas diante política econômica internacional até o governo que presenciamos hoje, de Dilma Rousseff.

O processo da globalização deixa em evidência a integração entre os Estados e podemos dizer que de certa forma (em uma visão mais econômica), que as prioridades dadas as relações sul-sul e multilaterais estão especialmente relacionadas à formação do seu capitalismo. E em meados da década de 1980 é renovado o interesse latino-americano pela integração regional econômica baseado nas grandes transformações ocorridas no cenário internacional.

Assim, diante de um cenário delicado e de incertezas, surge a necessidade dos países latino americanos pela busca de estratégias que além de trazerem novas alternativas de desenvolvimento, busquem combater os desequilíbrios econômicos

gerados pela macroeconomia internacional, devido sua condição na inserção do cenário externo.

Assim sendo, o Brasil e outros países da região adotam como uma estratégia a integração econômica, seja com o processo de abertura unilateral ou através da redução das barreiras tarifárias nos âmbitos de acordos multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Essas medidas adotadas surtiram um efeito totalmente positivo no que diz respeito ao desenvolvimento econômico do país.

A integração econômica-regional surgiu como consequência de suas habilidades e alianças com o capital internacional, alinhados á necessidade de uma parceria estratégica de eixo sul-americano. E através disso, diante da implementação do Mercosul, fez-se necessária a implementação de políticas de abertura comercial para expandir suas negociações, de modo á desenvolver cada vez mais o poder econômico dos países.

Contudo, é interessante destacar também que apesar da integração acabar se tornando um instrumento comum dos Estados através dos novos desafios enfrentados como consequência da globalização e do capitalismo, estas integrações não seguiram as mesmas estratégias decorrentes de eventos da agenda internacional, e que também serão estudadas.

Enfim, levando em conta todas as considerações abordadas, observamos que a política externa brasileira vêm desempenhando um papel de extrema relevância em suas relações intra-regionais, porém há a necessidade de uma maior representatividade frente aos âmbitos do Mercosul, que passa por momentos delicados no cenário atual, decorrentes das próprias relações entre os países membros.

2 O CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Nas Relações Internacionais a política externa representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional, sendo, portanto, sua definição e implementação prerrogativa do Estado, manter um deslocamento das percepções da sociedade civil em geral. Assim a política externa se relaciona à atuação e interação de um determinado Estado na defesa dos interesses dessas instituições.

A análise no processo decisório em política externa abrange diversas vertentes, que vão além do processo de formulação até as que direcionam ao processo de sua implementação, as quais determinam que o Estado possui o poder de controlar os recursos internos. (OLIVEIRA, 2005).

Dessa forma, é possível a implementação de suas resoluções no plano interno, enquanto a implementação do plano externo está sujeita ao caráter anárquico do sistema internacional, os jogos de interesses e de poder fazem parte das unidades políticas consignadas do Estado.

Além disso, a ampliação deste conceito leva a política externa como área particular fundamental do plano de ação estratégico dos governos, os quais segundo Russel abrangem três “dimensões analiticamente separáveis”. (OLIVEIRA, 2005).

As quais se distinguem nos âmbitos político, diplomático, econômico e militar-estratégico, estes, por sua vez, são de extrema relevância na projeção do âmbito externo, face os inúmeros atores do sistema internacional, tanto no plano bilateral quando no plano multilateral.

A multiplicidade de novos atores no cenário internacional, concluem que o Estado, com seu caráter público, se torna um ator indispensável através da intermediação da instância interna de um Estado e através de instituições juntamente da sociedade civil, paralelamente a intermediação com o mundo através de instâncias externas.

Esses temas levam à seguinte reflexão: a política externa é constituída de uma política de Estado ou uma política de Governo? Partindo do pressuposto de que a mesma é representada pelos interesses nacionais, significa que tal é constituída por uma política de Estado.

A inserção de novos atores no cenário internacional faz com que eventos surjam, isso está interligado também às suas mudanças de personalidades e ao seu perfil único, o qual, faz com que haja *constrangimentos conjunturais*. (OLIVEIRA, 2005).

Por outro lado, devemos considerar também a ação diplomática a qual é caracterizada pela representação governamental, que tem sua atuação voltada à realidade do fato, diferente da sociedade civil, que apesar de sua forte atuação e importância dos debates que tangem seus interesses, acaba formando opiniões e adotando posições através de meios não convencionais e não teóricos.

Isso tem um significativo impacto dentro do contexto da política externa de um determinado Estado, pois acaba distanciando essas duas realidades, pois a forma como são implementadas as políticas entre ambos é processada em tempos diferentes.

Assim:

Não se deve esperar que os diferentes setores da sociedade amadureçam com a mesma velocidade para as questões externas. No Brasil, tivemos exemplos de lentidão por parte de setores da sociedade em aceitar a percepção governamental de que, por imperiosos motivos de interesse nacional, era necessário realizar rápidas correções de curso nas linhas políticas até então adotadas. Penso naturalmente, na oposição movida aos ajustes feitos na política do Brasil com relação ao Oriente Médio e à África. (LAFER, 1987 apud OLIVEIRA, 2005, p. 12).

Partindo desta perspectiva, o Estado além de sua alta representatividade como ator internacional, é também a unidade decisória das políticas externas, sendo considerado assim, um ator monolítico, unitário. Os governos possuem uma união entre si perante o sistema internacional, para juntos trabalharem com o mesmo objetivo: aumentarem seu poder e segurança.

Em tese, o Estado mantém o controle dos seus recursos internos, para que suas resoluções sejam implementadas de forma segura dentro de seu próprio plano interno, em contrapartida, o plano externo se caracteriza dentro do sistema internacional como anárquico e um grande jogo de interesses, onde as potências dominantes visam o poder do Estado. (OLIVEIRA, 2005).

É possível, portanto, concordar com as referências de Altemani no que tange à valorização do papel do Itamaraty enquanto formulador e implementador da política externa brasileira.

Sua estrutura racional e sua autonomia em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal possibilitam que seja mantido o alto grau de continuidade da política externa e de sua institucionalização. Apesar desta ter contribuído para “despolitizar” a política externa. (OLIVEIRA, 2005).

Isto se deve, em parte, pelo fato desta política externa não abrir mão de sua essência da busca pelo desenvolvimento econômico do país, mantendo sua autonomia política, sendo uma “rocha de estabilidade”. (OLIVEIRA, 2005).

Ao mesmo tempo que a política externa se concentra nesta instituição, os partidos políticos estão de certa forma distantes da condução de uma política externa viável, que por um lado divergem do ponto de vista do Itamaraty, comparação dada também as influências midiáticas e as opiniões públicas.

O ponto de partida da política externa brasileira teve sua origem através da expansão europeia no século XV, a inserção internacional da região era processada através de intermédio de potências européias, já que o país passava por uma fase de colonização. (OLIVEIRA, 2005).

Já no século XX o eixo diplomático do Brasil passa priorizar sua política econômica voltando-se para os Estados Unidos, limitando suas negociações ao âmbito hemisférico, fazendo com que o país se alinhasse à apenas uma única potência dominante. Essa relação gerava em busca do *status* de *aliado privilegiado*. (VIZENTINI, 2003).

A considerada “subordinação unilateral” ao capitalismo norte-atlântico, possibilitou então, a construção da política nacional, conseqüentemente as relações internacionais do Brasil face ao cenário vivenciado, mesmo por uma “unilateralidade sob hegemonia inglesa”. (VIZENTINI, 2003).

As relações internacionais do Brasil foram caracterizadas fortemente pela unilateralidade durante a hegemonia dos Estados Unidos, através desta, o país passou por um processo de inserção hemisférica e vinculou o seu desenvolvimento econômico ao seu processo de política externa.

Assim, durante a década de 1950 o Brasil valorizou as relações bilaterais de alinhamento aos norte-americanos. Entretanto, as relações mostraram-se

insuficientes perante o governo brasileiro, necessitando assim, alterar seu perfil político. (OLIVEIRA, 2005).

No início dos anos 1960 a história do país foi marcada pelo desenvolvimento industrial, a busca por novos espaços no cenário através da globalização e pela multilateralização. As consequências do efeito “globalização” fizeram com que o país passasse a valorizar ainda mais o espaço regional via o Mercosul, ainda sem quebrar alianças com países desenvolvidos. (OLIVEIRA, 2005).

O terceiro período das relações internacionais do Brasil é o da *multilateralidade na fase da crise de hegemonia no sistema mundial*, vivenciado até os dias atuais. Sua estratégia de desenvolvimento econômico foi aprofundada e os parceiros de negociações diversificados. (OLIVEIRA, 2005).

Este período ficou fortemente marcado como um retrocesso devido ao alinhamento automático aos Estados Unidos, porém os interesses internos foram reconfigurados e o cenário pelo qual o mundo passava também. Assim, a Política Externa Brasileira (PEB) passa por diversas transformações no âmbito multilateral e novos desafios nascem, para serem tratados por governos que possuem orientações sociais igualadas ao neoliberalismo.

Para compreendermos melhor o papel do Itamaraty, é necessário primeiramente uma análise no papel da sociedade civil para com a aceitação da instituição e seu papel, uma vez que o desenvolvimento tem destaque histórico na pauta de negociações na agenda externa brasileira. (RUSSELL, 1990).

Desde os resquícios da Política Externa Independente (PEI), a qual será abordada em outro tempo no decorrer do trabalho, “o Ministério das Relações Exteriores do Brasil fortaleceu sua autonomia decisória tanto na formulação como na implementação dessa política”. (RUSSELL, 1990).

A adoção de decisões passou a ter uma diplomacia corporativa centralizada, essa autonomia tornou o sistema de processo decisório da política externa brasileira único. Essa elevação consensual sobre a PEB e outros fatores como a aprovação do Itamaraty, suas articulações e sua forma de conduzir uma política centralizada, tornaram-se pontos cruciais na formulação da política externa brasileira.

Sob o impacto da globalização o tema de política externa passou a ocupar fortemente seu lugar nos debates acadêmicos, porém ainda carece de atenção nos próprios partidos políticos, nas organizações sociais e no Parlamento. Os planos de

política aplicados pelo Brasil para sua definição no cenário internacional, passam uma imagem distante da realidade vivenciada pelo país, porém tais temas desbravados na agenda social e política cotidiana do país.

2.1 O NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO DE GETÚLIO VARGAS

A política externa de Getúlio Vargas (1930-1945), que é de extrema relevância sua citação no contexto das Relações Internacionais do Brasil, é marcada pela intensa busca de vantagens políticas e econômicas, motivadas através de projetos nacionais de desenvolvimento. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Durante o Estado Novo, o objetivo central do governo é, através de seus planos estratégicos, atrair capitais e tecnologia suficientes para o desenvolvimento do país. Além disso, a abertura de novos mercados para a exportação de produtos também estava em sua pauta.

Essa busca constante por um maior e melhor desenvolvimento do país, é possível também, em partes, através dos choques dos blocos imperialistas da época, desarticulação esta, decorrente da Grande Depressão, e pela ideologia da época: o nacionalismo.

O nacionalismo deixa sua forte marca neste cenário político, uma vez que avançava significativamente em diferentes segmentos das classes sociais urbanas. Com este avanço, o nacionalismo passa a incorporar feições, que ganham os nomes de *nacionalismo econômico*, que referem-se à era da industrialização e da independência nacional. (CORSI, 2008).

Iniciando o processo histórico do primeiro mandato como presidente do Brasil de Getúlio Vargas, é indispensável a citação da crise de 1929, o *crash* da Bolsa de Nova York, que trouxe para o país graves consequências econômicas e sociais.

Esta crise abalou profundamente todo o sistema capitalista (iniciada com a Primeira Guerra Mundial e com a Revolução Russa), e após seu fim, com a Segunda Guerra Mundial, mostra um cenário de incertezas, devido as consequências advindas do capitalismo. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006)

Para complementar um cenário de incertezas, na segunda metade da década de 1930, a intensidade das ações que regem o cenário internacional deterioram-se rapidamente, devido a política armamentista de Adolf Hitler, com sua tentativa de

redefinição da Alemanha no mundo, outras guerras ocorrem em todo o globo. Soma-se a esse cenário a guerra civil Espanhola, que gera um clima de incertezas e inseguranças, principalmente entre os países em sub-desenvolvimento.

Neste contexto de inseguranças, a América Latina se torna alvo de intensas disputas entre os Estados Unidos e a Alemanha. Tratava-se de uma guerra desigual, devido à forte influência econômica dos EUA, por um lado e por outro, por parte da Alemanha, a aplicação de uma forte agressiva política na região, comercial e ideológica, esta agressiva, por sua vez, abalou a posição dos norte americanos, em vários países da América do Sul.

A intensificação do comércio com a Alemanha, para alguns países latino-americanos, significava a abertura de novas possibilidades na questão de contornar, ou melhorar a falta de moedas fortes, que por outro lado, contrabalaçava, o momento em que o mercado externo passava, à medida que os EUA ocupavam de sua maneira o lugar da Grã-Bretanha. De certa forma, a economia dos norte-americanos era mais fechada comparada a dos alemães, sendo, em uma série de produtos primários, autosuficiente. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006)

Ainda em relação a este cenário, os países da América Latina passavam por um momento delicado, pois ficaram sob o fogo cruzado entre EUA e a Alemanha, sendo o primeiro marcado por sua democracia liberal e sua influência devido à sua forte economia, o segundo marcado por seu regime totalitário, que funcionava como um ímã aos países cuja política ditatorial predominava na região. Assim, os dois países passaram a travar uma guerra, que definirá suas zonas de influências dentro do cenário internacional, em detrimento das países fracos.

E é justamente neste contexto que Getúlio Vargas propunha implementar uma “barganha nacionalista”, que, por sua vez, tinha como ponto principal apoiar os Estados Unidos em seu plano político estratégico no cenário da Guerra Fria, e em troca o país ajudava o Brasil em seu desenvolvimento econômico. Esta política, fortaleceria a posição interna do governo, ganhando em contrapartida outros apoios políticos fortemente vinculados no cenário internacional.

A complexidade pela qual o cenário externo passava, trazia para o Brasil boas consequências, como a abertura de novas possibilidades e mudanças do rumo de sua política externa e econômica.

Durante o governo Vargas, a visão que o governo tinha, era de que o Brasil passava por um momento delicado, pois em consequência das incertezas causadas por todos os conflitos, as políticas, de um caráter expansionista pelos países desenvolvidos, acabaram sendo abaladas e, assim, se tornaram vulneráveis no que diz respeito às posições dos países sub-desenvolvido e fracos.

Os conflitos internacionais não ocorriam somente entre Alemanha e Estados Unidos ou entre Europa e Japão. Os conflitos regionais também merecem destaque, pois a situação da América Latina era considerada delicada e tensa. Com isso a posição do Brasil durante o mandato de Vargas era desconfortável, pois a guerra do Chaco ¹ (1932-1935) e a questão Leticia ² (1932-1933), ameaçavam o país diretamente, de forma a desestabilizar drasticamente os países da região. (HILTON, 1977).

No âmbito dos conflitos regionais, do ponto de vista brasileiro, a rivalidade era forte com a Argentina, a qual vinha crescendo nos âmbitos da implementação de sua política e das Forças Armadas, visando também a zona de influência na região.

Nesse período, a política exterior do Brasil se viu abalada por essa rivalidade, já que o atraso econômico, a má formação das Forças Armadas e uma política abalada pelos eventos ocorridos no cenário externo, mostraram para o país que esse pontos tinham que ser enfrentados, e medidas para a solução de tais problemas eram primordiais no momento.

Assim, levando em consideração todos os conflitos mundiais, que não somente interferiam diretamente na política do Brasil, mas também em todo o globo, Getúlio Vargas passou a repensar a sua política desenvolvimentista e externa.

A industrialização tomava cada vez mais conta de seus pensamentos, e fatores de extrema importância passaram também a fazer parte desses planos, como projetos de diferentes setores do governo, diante da burocracia que o país enfrentava para sua transformação como potência regional

Conforme aponta Corsi:

¹ A Guerra do Chaco teve seu início em 1932 e terminou em 1935. Foi um conflito armado entre Paraguai e Bolívia, tornando-se uma disputa territorial devido a descoberta do petróleo em territórios sul-americanos. Foi considerada no século XX a maior guerra da América do Sul. A vitória se deu por parte dos bolivianos, uma vez que, a guerra foi cessada sob pressão dos norte-americanos.

² A questão Leticia foi um conflito armado entre Colômbia e Peru. Iniciou-se no mesmo ano da Guerra do Chaco, que por sinal estão interligadas, mas terminou um ano antes, em 1934. A guerra entre os dois países sul-americanos se desenvolveu devido á uma disputa territorial em Leticia localizado no território de Três Fronteiras, uma região Amazônica, que justamente possui esse nome por fazer fronteira com o Brasil, Colômbia e Peru.

Transformar o Brasil em potência regional implicava robustecer sua economia. A política comercial adotada a partir de 1943, como o objetivo de ampliar mercados para os produtos brasileiros e voltada em particular para a América do Sul, consiste em um indício quando à pretensão do governo Vargas em transformar o Brasil em potência regional. Um dos aspectos dessa política era a expectativa de ampliação das exportações de produtos manufaturados, que contribuía para transformar o país num centro econômico da região. Os esforços em ampliar o intercâmbio comercial com o Paraguai e a Bolívia implementados nesse período são ilustrativos. Mas, ao que parece, essa política enquadrava-se dentro da preocupação de diversificar a economia brasileira e não representava uma política de estrito estímulo à indústria (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006, p. 55).

Devido à situação pela qual todo o mundo passava no momento, os problemas relacionados ao desenvolvimento industrial cresciam de acordo com a própria necessidade do Brasil de se fortalecer. Em suma, a sociedade brasileira também passou a ter a consciência sobre a importante questão do fomento à indústria brasileira.

O Brasil dá início a uma sociedade urbano-industrial, e as indústrias passaram a gerar capitais, as classes sociais ganharam destaque, e a burguesia industrial ganha maior relevância político-econômica, destacando o nacionalismo como ponto principal da época. Assim, a partir de 1933, o Brasil iniciou seu processo de industrialização, caracterizando seu alto crescimento econômico. (CORSI, 1997).

Todos estes pontos, levam à uma caracterização do governo de Getúlio Vargas, pois diante de todos os eventos ocorridos no cenário internacional, que abalaram a economia do país e para sustentar sua própria política, era necessário uma manutenção do sistema econômico.

Essa manutenção se tornou um elemento fundamental durante toda sua história como presidente, pois o crescimento industrial seria um fator importantíssimo para o amadurecimento da economia brasileira.

Assim, priorizando este viés, Vargas adotou uma política externa mais independente, e os laços entre Brasil e Alemanha passaram a se fortalecer, uma vez que ambos priorizavam o comércio bilateral entre si. Nesta mesma década, a Alemanha passou então a ser o segundo maior parceiro comercial, no lugar dos EUA, ameaçando a posição dos norte americanos.

Por sua vez, esse forte laço entre a economia brasileira e a alemã traz para o Brasil uma questão que por um lado, aumentava as negociações comerciais entre os países, e por outro, feria totalmente os interesses dos EUA. Como consequência os norte-americanos passam a fazer fortes pressões ao governo brasileiro, desencadeando, assim, entre o comércio da Alemanha e Brasil uma fonte de atrito. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

A influência dos norte-americanos era um fator a ser levado em consideração, pois, ao decorrer dos anos, a maior parte das exportações brasileiras eram destinadas ao país, que correspondiam a venda de café.

Entretanto, tal fator deixava claro a falta da política externa independente que Vargas estava caminhando a favor. Dessa forma, um alinhamento ao governo estadunidense levava a um alinhamento ao país, ficando preso assim, à sua área de influência.

Durante toda a década de 1930 o Brasil presenciava impasses entre Alemanha e Estados Unidos. A grande parte das exportações brasileiras para Alemanha se baseava no algodão, produto que também era de grande produção dos norte-americanos. Portanto, este cenário feria seus interesses, pois o país perdia significativamente sua fatia no mercado, cujo produto também era um forte exportador.

Esse contexto leva ao afastamento da política de liberalização comercial do Brasil, já que os Estados Unidos passam cada vez mais a pressionar o governo de Getúlio, com a intenção de reduzir drasticamente as exportações brasileiras. Inúmeros argumentos eram dados pelos norte-americanos, e um deles referia-se aos exportadores norte-americanos, alegando que sua concorrência era prejudicada com relação aos alemães, além dos problemas cambiais que a Alemanha não enfrentava na época.

As medidas retaliatórias, por sua vez, não foram alvo da política norte-americana contra a brasileira, mesmo o país possuindo extremas condições de colocar em prática tais medidas, uma vez que essa atitude colocaria o plano de boa vizinhança dos EUA em risco, além de a política externa brasileira a se aproximar cada vez mais da Alemanha, que parte ao contrário dos ideais americanos. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Posições pragmáticas passam a ser adotadas por Getúlio, que procurava manter boas relações com os dois países que conflitavam entre si. As vantagens obtidas em seu comércio através das exportações a essas duas potências mundiais eram de relativa importância, mas cerca de 50% das importações e exportações brasileiras nesta década eram baseadas na Europa, caracterizando-se então, como um forte parceiro comercial. Dessa forma, a ideia de uma política internacional mais independente apontava para o início de um amadurecimento que, reforçava outros aspectos importantes da política econômica brasileira e sua evolução diante do sistema capitalista.

Diante do Estado Novo em 1937, é implantado durante o governo Vargas um projeto siderúrgico, moderno para a época e de grande porte, que passou a ser considerado extremamente importante para o desenvolvimento e para a segurança nacional, passando a ser o centro das atenções do governo para que, assim, fosse concretizado o projeto. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Em 1939, em uma reunião realizada através do Conselho Federal de Comércio Exterior³, é colocada em pauta a questão do projeto desta siderúrgica, e este assunto foi tratado com empresas norte-americanas e europeias, com o objetivo de que ambas pudessem, a partir de seus interesses, investir através de seus capitais, na construção da siderúrgica no país. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

A prioridade com que foi tratada esta questão, reforçava a perspectiva de amadurecimento do governo para com o desenvolvimento econômico do país. A visão do governo de criar um Brasil mais desenvolvido, mais rico, e uma potência regional se intensificou, através da adoção de inúmeras medidas, um único objetivo: incrementar o desenvolvimento e a indústria, entre as quais: Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Conselho Federal de Comércio Exterior (1939); Conselho Nacional do Petróleo (1938). (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Através deste documento, eram estabelecidos os pontos básicos da política econômica brasileira, pois a proposta de implementação siderúrgica se tornou um ponto crucial para a industrialização do país, seu crescimento econômico, a

³ O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) foi criado em 1934. É um órgão nacional com o objetivo de centralizar a política externa brasileira, de forma a organizar suas políticas para que sejam aplicadas de acordo com as normas que regem o sistema internacional. Sua criação se deu no mandato de Getúlio Vargas, que tinha como finalidade a centralização político-administrativa e uma autonomia do Estado frente ao cenário internacional, em vista do seu desenvolvimento econômico. Porém o CFCE foi substituído em 1949 pelo Conselho Nacional de Economia, prevendo os mesmos objetivos. (CPDOC; FGV, 2015).

nacionalização dos bancos e um plano geral sobre as redes ferroviárias, rodovias, as linhas aéreas e de navegação. Seu objetivo pretendia acabar com a dicotomia entre “dois brasis”, ou seja, um político e outro econômico. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

A fim de acabar com esta dicotomia, Vargas aplicaria uma ação do Estado de modo a fomentar as atividades econômicas. Com isso articulou o mercado interno a introdução de uma legislação social, o que, para o presidente, resolveriam todos os problemas de integração regional, econômicos e sociais.

Assim, a postura nacionalista adota por Vargas é radicalizada, e é adotada uma política externa independente. A política nacionalista, porém, era considerada como uma possível saída de uma situação de crise econômica mundial, uma vez que os conflitos internacionais, marcados pelos intensos fluxos de capitais, através de saídas nacionalistas, mostravam ser uma alternativa plausível para sair desses impasses e para o desenvolvimento do país. Porém, essa estratégia política constitui um “processo de elaboração” de um projeto nacional, sendo assim, não é possível concluir que o nacionalismo tenha sido um projeto acabado. (IANNI, 1986).

Durante o amadurecimento de um projeto de desenvolvimento que visava um maior crescimento econômico do país, algumas dúvidas surgiam dentro do governo brasileiro. Estas questões se baseavam em como financiar um desenvolvimento mais autônomo e modernizar as Forças Armadas.

Vargas acreditava que tais financiamentos poderiam ser feitos através do capital nacional; porém, para tais empreendimentos eram necessários grandes capitais. Devido às políticas nacionalistas de Getúlio, a entrada de capitais estrangeiros foi reduzida, assim, deixando como única alternativa válida para financiar o desenvolvimento do capital nacional. Entretanto, tais medidas só seriam implementadas caso tivessem condições e mecanismos necessários para tanto.

Diversas medidas para captar todo o capital nacional foram tomadas, pois os bancos nacionais não possuíam linhas de financiamento a longo prazo, e o único banco de abrangência nacional era o Banco do Brasil. Esquemas de financiamentos tanto público como privado foram sustentados pelo governo para o desenvolvimento, fundamentalmente baseado no capital nacional.

Ao mesmo tempo que o governo adotava medidas e políticas nacionalistas, contribuir com o desenvolvimento do país, era de extrema importância o capital

estrangeiro e todavia, o Brasil não adotava medidas concretas e efetivas de nacionalização. Diversas opiniões divergem neste sentido, pois se Vargas tivesse adotado anteriormente medidas para financiamentos de capitais estrangeiros, caminhos diferentes seriam tomados pelo governo, tornando incompreensível a ideia do nacionalismo durante o Estado Novo. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Portanto, era visível a falta de apoio político para que Vargas levasse adiante seu plano de desenvolvimento autônomo, e por outro lado, era visível também a falta de alianças políticas com outros Estados, que também poderiam contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico do Brasil.

A situação pela qual o cenário internacional passava pelo momento era de incertezas. Pois a forma como Vargas dirigia sua política era cautelosa: uma aproximação política direta com a Alemanha caracterizava um rompimento de sua base política, atraindo ainda mais as represálias norte-americanas.

O interesse dos EUA nesta década era consolidar sua área de influência, e o Brasil fazia parte da sua pauta de envolvimento político e econômico. O pan-americanismo, de certa forma, era o foco central para as relações da América para com os Estados Unidos.

Assim, o Brasil se vê entre as duas políticas, procurando manter alianças tanto com a Alemanha quanto com os Estados Unidos. A partir destas alianças, haveria uma maior participação destas duas potências através de capitais para o processo de desenvolvimento. Porém, há controvérsias no sentido de que um alinhamento pragmático com uma das duas potências não seria vantajoso para o Brasil diante do cenário em que o sistema internacional se encontrava na década de 30. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

No final da década de 1930, o cenário internacional ainda passa por momentos agravantes, devido a anexação da Áustria pela Alemanha. Sendo assim, os Estados Unidos se encontram em uma situação que implicava:

Estabelecer o pleno controle estratégico da América Latina e assegurar o apoio – e de preferência o alinhamento – de seus governos; para isso, urgia eliminar a influência comercial, política, ideológica e militar da Alemanha, e ao mesmo tempo opor-se às iniciativas políticas de caráter nacionalista...O governo dos EUA temia especialmente que se alastrasse o exemplo mexicano de nacionalização de empresas norte-americanas durante o governo Cárdenas. As soluções nacionalistas eram vistas pelas grandes

nações como um perigo tão sério como o totalitarismo. (MOURA, 1980 apud CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006, p. 19).

A partir desses acontecimentos, e até mesmo do fracasso de tentar gerar capital nacional para o desenvolvimento de uma siderúrgica, Getúlio Vargas traçou um novo plano, que visava a organização de uma empresa nacional de capital misto, para que seu projeto fosse levado adiante.

Porém, acima de tudo, para o avanço do projeto, era necessário que houvesse uma participação direta de capital estrangeiro, o que não acontecia. Portanto, devido estes impasses, o Brasil fez um empréstimo de 17 milhões de dólares junto ao da empresa Export and Import Bank, dos EUA necessários para a importação das máquinas.

Tal cenário foi ganhando repercussão, já que o governo brasileiro paralelamente realizava contatos com outras empresas americanas e europeias. O fato do Brasil negociar diplomaticamente com a Alemanha, mostrava por outro lado, que além de procurar maneiras para soluções dos impasses sofridos mediante as negociações com os EUA, pressionava indiretamente o governo norte americano para que o empréstimo fosse efetivado rapidamente.

Assim sendo, Vargas tinha consciência das consequências causadas por essa pressão aos norte-americanos, uma vez que, manter-se alheio as políticas dos EUA de unidade continental, implicava também apoio aos nazistas caso os americanos entrassem na guerra.

Ao mesmo tempo, via-se a necessidade de uma relação entre Brasil e EUA, pois o avanço da Alemanha na Europa crescia demasiadamente e a ampliação do domínio do Japão no Oriente Médio mostrava que era o momento de os americanos consolidarem sua hegemonia no continente e no Atlântico. (CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Antes de terminar seu primeiro mandato, Vargas escreveu em seu diário um pequeno discurso, que teve algumas repercussões e reviravoltas após reafirmar “sua fé na solidariedade continental”:

Atravessamos nós, a humanidade inteira transpõe, um momento histórico de graves repercussões, resultante de rápida e violenta mutação de valores. Marchamos para um futuro diverso do quanto conhecíamos em matéria de organização econômica, social ou política, e sentimos que os velhos sistemas e fórmulas antiquadas

entram em declínio. Não é, porém, como pretendem os pessimistas e os conservadores empedernidos, o fim da civilização, mas o início, tumultuoso e fecundo, de uma nova era. Os povos vigorosos, aptos à vida, necessitam seguir o rumo de suas aspirações, em vez de se deterem na contemplação do que desmorona e tomba em ruína. É preciso, portanto, compreender a nossa época e remover o entulho das ideias mortas e dos ideais estéreis... Passou a época dos liberalismos imprevidentes, das democracias estéreis, dos personalismos inúteis e semeadoras de desordem. (GV 40.06.11 apud CORSI in: ALBUQUERQUE, 2006, p. 158).

2.2 A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS

O segundo governo Vargas, iniciado após a instauração da democracia no Brasil (1951-1954), se apoiava em duas propostas: a primeira ideia valorizava as relações econômicas externas do país, uma vez que essas relações iriam trazer benefícios econômicos para o fomento do desenvolvimento; a segunda tinha como objetivo manter as relações de alinhamento político e militar, para que os “princípios da solidariedade no mundo ocidental” fossem mantidos. (VIZENTINI, 2003).

É importante destacar que entre os dois mandatos, o caráter da PEB do governo Dutra evidenciou, acima de tudo, que seu governo foi o que mais serviu aos interesses estrangeiros, priorizando acima de tudo, uma relação submissa aos Estados Unidos. (VIZENTINI, 2003).

Neste cenário político brasileiro, mais projetos de cooperações econômicas eram desenvolvidos e, neste período a diplomacia brasileira tinha como ministro da Fazenda Horácio Lafer (1951-1953), que se tornou, nesta época, um personagem de extrema importância diante as articulações do país na montagem deste projeto. Lafer tinha sua política concentrada aos organismos financeiros, justamente para concentrar sua atuação externa aos financiamentos. (VIZENTINI, 2003).

Vargas, neste período, traça sua política econômica voltando a diversos modelos de ações diferentes, ou seja, a abertura de outros meios alternativos para a formulação de suas políticas, tanto nacionais quanto externa.

Porém, não podemos deixar de destacar que, ao mesmo tempo em que a abertura de uma política desenvolvimentista associada ao capital estrangeiro era parte de uma de suas ações, o presidente brasileiro assumia, por outro, um compromisso de cunho ainda mais nacionalista, a fim de consolidar cada vez mais, as bases de autonomia para a nação.

O peso político conservador no ministério brasileiro tinha um grande destaque nesta época, pois “tornava a política externa um campo de ação minado de contradições e ambiguidades”. Em relação as necessidades de cooperação entre os países, havia um consenso, e até mesmo ao alinhamento aos norte-americanos. (HIRST in: ALBUQUERQUE, 2006).

Durante todo esse tempo, e em seu segundo mandato, Vargas procurou deixar bem claro seu alinhamento aos Estados Unidos como instrumento de barganha, acreditando que assim, o país fosse compensar o governo brasileiro através de um apoio político-militar. Portanto, passa a adotar discursos mais radicais, enfatizando, sempre, a economia. Em 1951, na IV Reunião de Consulta, as relações bilaterais entre os dois países passam a ter destaque durante sua preparação, relações que teriam como objetivo vantagens mútuas. (HIRST, 2009).

Em 1951, ainda visando o campo econômico, a primeira formalização concreta entre as relações dos dois países se deu através da Comissão Mista. Esta Comissão, por sua vez, priorizava objetivos para ambos os países. Para o governo Vargas a Comissão Mista seria um instrumento primordial para promover o desenvolvimento econômico do país. Já para os Estados Unidos, não passava apenas de um instrumento político e de uma forma de recuperação de relações dos EUA para com o Brasil, uma vez que os norte-americanos não visavam objetivos econômicos através desta Comissão.

As medidas nacionalistas adotadas pelo presidente afastavam cada vez mais o governo americano, paralelamente, devido a expansão do Estado e de seu fortalecimento às iniciativas privadas nacionais. Assim, na década de 1950 é criada a Petrobrás e o BNDES⁴, que representavam, em seus primórdios, um projeto nacional de desenvolvimento autônomo.

A predominância das relações entre os dois países tinha um peso muito grande no contexto das relações internacionais do Brasil na época. Porém, apesar disso, o Brasil passa, a partir do segundo governo Vargas, a produzir uma agenda internacional mais diversificada. Nesta agenda, as relações com países sub-desenvolvidos ganham destaque, pois o governo pretendia em torno desta

⁴ O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) foi criado em 1952, sendo um dos principais instrumentos do Governo Federal, promovendo financiamentos de capitais e investimentos para economia do país.

aproximação, uma maior projeção do Brasil frente á estes países e a abertura de novas possibilidades de negociações econômicas entre si.

No âmbito da América do Sul, as relações entre Brasil e Argentina tinham sua sintonia, porém, a partir da segunda metade da década de 1940 suas políticas passam a ter rumos diferentes, tanto internas quanto externas. No campo político-econômico as diferenças só aumentavam, no que se refere a projeção internacional de ambos, que serão detalhadas do capítulo seguinte.

Assim, na América Latina é latente a rivalidade entre os dois países, já que a Argentina, que tinha como presidente Perón, objetivava aumentar sua projeção regional, e isto já estava sendo feito através das relações da Argentina com Chile e Bolívia, cujos países tinha força política interna na região. Diante disso, as duas políticas se distanciam, de forma a manter suas relações diplomáticas distantes (HIRST in: ALBUQUERQUE, 2006).

Com isso as relações iam se estreitando entre a Argentina e outros países da América Latina, assim Perón estipula que uma aliança seria necessária entre os países, a unificação da região se daria através do “O Pacto ABC”, uma aliança que tinha como eixo principal a Argentina, Brasil e Chile. Além disso o pacto era uma forma unir as economias regionais diante das influências dos EUA, estabelecendo assim, um maior equilíbrio na região. Mas Vargas não aderiu a seu plano, e as maiores especulações giram em torno da pressão norte-americana diante da política externa brasileira. (HIRST in: ALBUQUERQUE, 2006).

Vargas durante todo esse tempo, procurou à sua maneira valorizar os pequenos espaços que lhe eram dados, além da tentativa (as vezes falha), de criar outros. Porém, as situações externas e as políticas conservadoras da oposição isolavam o país para que houvesse de fato um desenvolvimento econômico.

Todos os pontos obscuros sobre a crise política da Getúlio Vargas, devido a dívidas e pressões tanto internas quanto externas, contribuíram para seu isolamento, e isso leva o presidente ao suicídio em 1954.

Assim, para finalizar a Era Vargas, segue um trecho da “*A carta-testamento de Vargas e os Interesses Estrangeiros*”:

Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci. [...] Tive de renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se á dos

grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida do Congresso. [...] Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás e, mal começa esta a funcionar, a onde de agitação se avoluma. [...] Os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano. Nas declarações de valores do que importávamos existiam fraudes constatadas de mais de 100 milhões de dólares por ano. Veio a crise do café, valorizou-se o nosso maior produto. Tentamos defender seu preço e a resposta foi uma violenta pressão sobre nossa economia, a ponto de sermos obrigados a ceder. [...] Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. [...]. (VIZENTINI, 2003 p. 19).

Portanto, o papel desempenhado pelo nacionalismo dos governos de Getúlio Vargas foi um fator fundamental para a mobilização de políticas internas, responsáveis pela projeção de um projeto desenvolvimentista. Isso significou, a longo prazo, o início de uma nova política externa brasileira, que em seus longos passos, amadureceu a ideia de uma Política Externa Independente, como será abordado adiante no trabalho.

2.3 A POLÍTICA EXTERNA DE JUSCELINO KUBITSCHEK E A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA

O projeto de desenvolvimento do Brasil teve durante algum tempo, sua importância abandonada, devido liberalismo econômico extremado, e o nacionalismo deixado menosprezado durante o governo de Café Filho, sucessor de Getúlio Vargas. Sua gestão caracterizou uma plena abertura econômica absoluta ao capitalismo e um alinhamento automático à política externa americana, assim como no Governo Dutra.

A situação, por sua vez, se alterou em 1956 quando Juscelino Kubitschek ganha a presidência da república. Porém, algumas políticas ainda era seguidas pelo presidente como a continuação de um alinhamento automático com os Estados Unidos, a chamada de “diplomacia hemisférica” e a abertura da economia brasileira ao capital externo. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

O cenário interno e externo em seu mandato é considerado delicado, a medida que a ascensão dos conflitos sociais, das mobilizações políticas e as articulações ideológicas ganham espaço. As divergências entre nacionalistas *versus* entreguistas inteferiam gradativamente nas relações internacionais do país,

invadindo as políticas domésticas e o aumento das forças entre direita e esquerda (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Sua política externa ocupa um lugar fundamental na história das Relações Internacionais do Brasil, pois JK lançou um plano que defendia o desenvolvimento acelerado: o “Plano de Metas”. Este plano tinha como objetivo fazer um prazo de 5 anos, o que seria feito em 50, conhecido como “50 anos em 5”. Para o desenvolvimento do plano, era primordial a entrada de capitais externos, a ênfase a este ponto se baseia na diminuição da receita em detrimento da queda nas exportações. (ALTEMANI, 2005).

A iniciativa do governo de recorrer ao capital estrangeiro significava uma única coisa - o desenvolvimento econômico, o que faltou no governo de Getúlio Vargas. Estando ligado também ao desenvolvimento nacional. Portanto, através desta diplomacia econômica era necessário o financiamento por meio de capital estrangeiro para levar adiante a ideia de industrialização do país e compensar a contínua queda das exportações de 1951 a 1958. (ALTEMANI, 2005).

Diversos acontecimentos no cenário internacional como: as pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI), a reeleição de Eisenhower a presidência dos EUA e a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), e também no setor interno, como a drástica queda das exportações do café brasileiro, foram fatores que desencadearam durante o governo JK, a criação da Operação Pan-Americana (OPA).

A Operação Pan-Americana representou, por sua vez, um fator de inflexão na diplomacia brasileira, a qual, via-se claramente a volta de ideais nacionalistas, e através da sociedade civil, este tema passa a ganhar mais força no cenário nacional.

O principal objetivo da OPA era atrair a atenção dos Estados Unidos em uma estratégia que visava, primeiramente, resolver os problemas de subdesenvolvimento regional, através de capitais norte-americanos para o Brasil e a América Latina. Assim, todos os investimentos iriam para essas regiões em sub-desenvolvimento, com o intuito de compensar a escassez de capitais internos, bem como ampliar seus recursos e liberalizar financiamentos internacionais.

Neste mesmo contexto, surge a ideia da criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que viria para preencher o “vazio teórico” juntamente da OPA, o qual era predominante no subcontinente:

As idéias da CEPAL viriam preencher o “vazio teórico” predominante no subcontinente, diminuindo a brecha entre a história econômica e social em curso e sua insuficiente teorização no plano ideológico e analítico (Bielschowsky, 2000b). A ideologia liberal tendia a ser restaurada no imediato pós-guerra, pois se acreditava que as exportações tradicionais iriam recuperar terreno com a normalização das relações comerciais. No Brasil, os reflexos desta tentativa de restauração do pensamento liberal seriam bastante visíveis durante o governo Dutra (1946-1950). Porém, diante da descrença em relação à teoria econômica predominante, o terreno parecia fértil para a disseminação da mensagem central da CEPAL, que propugnava a necessidade de uma política de industrialização coordenada pelo Estado como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza (NERY, 2004, p. 24).

O governo americano reagiu friamente à OPA, pois eles jamais aceitariam um plano de política externa brasileira de âmbito regional ou internacional. Porém, com o acontecimento de diversos contextos internacionais que dificultavam a força diplomática americana, não havia a possibilidade do governo americano negar a apelação da OPA.

Diferentemente da Aliança para o Progresso, que tinha como base as relações bilaterais e priorizava os capitais privados, a OPA, ao contrário, priorizava a financiamento de capitais públicos e a multilateralização das relações interamericanas. Além disso, JK buscou através de suas políticas, expandir a barganha na área socialista e terceiro-mundista de forma sutil. Com isso, o desenvolvimento econômico brasileiro internacionalizava-se ao mesmo tempo que as repercussões da Revolução Cubana criavam problemas preocupantes. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Desta forma, o processo de multilateralização das relações exteriores, frizando as relações regionais, vinculava-se principalmente a uma forma de barganha face aos EUA, e a uma força política para uma estratégia de expansão do comércio. A base industrial brasileira passa a se desenvolver a partir deste momento, gerando conseqüentemente, uma mudança no rumo da PEB.

Em seu governo, Juscelino Kubitschek, apoiava uma política ainda mais conservadora do que a de Getúlio Vargas: nenhuma atenção foi dada à construção de uma aliança com os países vizinhos e muito menos com a descolonização da África. Nesse sentido ambos alcançavam níveis nacionalistas semelhantes, e as relações diplomáticas não ultrapassaram o âmbito comercial da Europa. Então, a

projeção do Brasil em países localizados em continente, não ultrapassava os domínios dos americanos. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

É possível observar que a grande crítica ao governo JK era basear seu plano político em nível regional, em que seu poder de barganha era historicamente limitado e sua sustentação política não permitia tal negociações. Neste período, nascia uma nova fase da política externa brasileira, tanto de âmbito regional quanto multilateral, que passa a ser concretizada a partir da política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart e o pragmatismo responsável de Geisel, apresentados a seguir.

2.4 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART

Jânio Quadros antes de ser eleito presidente da República passava por momento de prestígios devido sua eleição como deputado estadual da década de 1950, e em 1955 passa a ser governador do estado de São Paulo, ampliando sempre suas políticas em nível nacional e estabelecendo contato direto com João Café Filho. Após o Plano de Metas intitulado por Kubitschek, São Paulo passou a ser o estado mais beneficiado com a adesão do plano, o que alinhado as políticas de Jânio, favoreceu sua vitória em 1961. (FGV, 2015).

Em 1961, Jânio prossegue com a Política Externa Independente (PEI) ensaiada no governo JK, mantendo relações tanto com os EUA quanto com a URSS e se posicionando de forma independente na questão cubana e contra o comunismo. Seu plano de política externa era um instrumento da política de desenvolvimento.

Para Afonso Arinos, seu formulador e Chanceler, a divisão econômica norte-sul e ideológica leste-oeste levaram o Brasil ao restabelecimento dos contatos com os países de ideologia divergentes, em razão dos interesses comerciais e para que se reduzam as tensões internacionais. Além disso, defendia também a autodeterminação dos povos e o apoio ao anticolonialismo, a cooperação econômica internacional, proteção da ONU aos pequenos países, atualização da pauta das importações europeia, apoio à integração latino-americana (intensificação da OPA,

apoio à ALALC) e estabelecimento de relações diplomáticas com os países africanos. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Alguns episódios ambíguos, principalmente com relação aos casos Angola/Portugal e França/Senegal, fazem com que o governo Jânio seja cada vez mais pressionado internamente pelas forças contrárias à PEI. Por outro lado, Jânio mantinha uma política de independência com base na coexistência pacífica entre EUA e URSS, e apoiava os movimentos de libertação nacional, porém o alinhamento com os norte-americanos na questão militar e a questão interamericana não davam um caráter de não-alinhado ao Brasil. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Na América do Sul, Kennedy contrapõe a OPA sua Aliança para o Progresso, que visava, principalmente, financiar o desenvolvimento dos países da região, em troca da parceria político-estratégica contra o comunismo. Os EUA aceitavam o argumento de que as revoltas latino-americanas derivavam do subdesenvolvimento e que eles tinham agora o papel de tentar reverter a inserção comunista no continente. Assim, o Brasil ampliou também as relações com a Argentina e fechou acordos com Chile, Paraguai e Peru. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

O Brasil ampliou suas relações econômicas com o bloco soviético e sofreu fortes críticas internas e externas, que taxavam Jânio como de esquerda e ditador (segundo os norte-americanos). Jânio elogiava abertamente Che Guevara e tentava intermediar as conversas entre a ilha e os EUA.

A crise cubana fez com que os EUA se voltassem novamente ao continente e reavaliassem sua política na região, dentre elas o favorecimento às democracias representativas, fortalecimento da OEA⁵, exploração de integração do mundo ocidental, mudança de atitude em não pressionar os governos nas questões diplomáticas com a URSS e nem impedir o comércio (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

⁵ A OEA (Organização dos Estados Americanos) foi fundada em 1948, originando-se na Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington D.C, mas entrou em vigor somente em 1951 através da Carta da OEA. É uma organização hemisférica, constituída pelos 35 Estados Independentes da América. De acordo com o artigo Primeiro da Carta da OEA, é estipulado aos Estados membros da organização: “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento. (OEA, 2015).

Além disso, prestar apoio à integração da América Latina, expandir visitas de empresários e sindicalistas latino-americanos aos EUA, seguir uma política anticolonialista na ONU, estabilizar os preços das matérias-primas, cooperarem economicamente para a superação do subdesenvolvimento, respeitar o princípio de não-intervenção, reforçar as funções militares anti-guerrilhas e preparar as forças armadas nacionais para projetos de desenvolvimento econômico, dentre outras medidas econômicas. (VIZENTINI in: ALBUQUERQUE, 2006).

Em relação ao Brasil, Jânio enfrentava a infiltração da propaganda norte-americana de guerra nas forças armadas, a influência dos interesses econômicos da imprensa, bem como o conservadorismo das correntes católicas, o que influenciava sua dubiedade na tomada de decisões, afinal tinha uma postura conservadora internamente e ousada externamente.

Estes fatores, aliados à manutenção da retórica pró-autodeterminação de Cuba, levou o governo Jânio a sofrer pressões por todos os lados: militares, empresários, camponeses e ruralistas, partidos opostos do espectro político, tornando-o cada vez mais enfraquecido.

Dessa forma, mesmo obtendo o equilíbrio das contas externas e conseguindo um dos melhores desempenhos do crescimento econômico do Brasil, o presidente não resistiu às pressões e renuncia. Seu vice, João Goulart, assume então o governo.

Internamente, as disputas ideológicas e as tentativas de se manter equilibrados o conservadorismo interno e a ousadia externa paralisavam o país. Jango trocava constantemente seus ministros com o objetivo de se obter apoio do Congresso.

Enquanto isso, os conservadores intensificavam suas críticas com relação aos princípios de autodeterminação e não-intervenção, devido ao caso cubano, e sua posição na OEA contra o embargo econômico. Os elogios do Partido Comunista Brasileiro (PCB) à postura do governo, assim como a reforma agrária, as possibilidades de expropriações, a nova lei da remessa de lucros, a nacionalização das refinarias e o racha militar formaram as bases para o golpe de março de 1964. O receio norte-americano contra João Goulart, mesmo sendo apaziguado durante o período, não foi desfeito, e os EUA apoiaram o novo regime.

2.5 A POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS MILITARES (1964-1974)

Em 1964, logo após o golpe militar (chamado de Revolução Democrática pelos militares), assumiu a presidência o Marechal Castelo Branco, em forte consonância com os interesses dos Estados Unidos. Sua política externa, devido à concepção da divisão mundial entre o leste “totalitário” e o oeste “democrático”, desdobrou-se na tese da defesa coletiva e integral. (MARTINS, 1975).

Assim, os países membros da aliança ocidental assumiriam funções específicas na manutenção da harmonia, dividindo os esforços com os norte-americanos, reestruturando-se a Organização dos Estados Americanos (OEA) para este fim, através dos conceitos de unidade continental, solidariedade econômica continental e segurança coletiva hemisférica.

Os EUA, por sua vez, assumiriam novas responsabilidades no campo econômico e financeiro, e na ajuda técnico-científica. Para isso, o governo brasileiro reprimiu a oposição interna e criou condições econômicas para o pleno acesso do capital estrangeiro ao país. Além disso, esta tese desdobrava-se também na revisão do conceito de soberania nacional, através do qual a autodeterminação dos povos e o princípio de não intervenção só seriam conciliados através da segurança coletiva, que visava manter longe o comunismo.

Neste contexto, destaca-se ainda a readequação do *status* internacional brasileiro, que lhe dava o caráter de uma sub-liderança continental, cabendo o poder supremo aos EUA. Como resultado desta mudança na PEB, viu-se o afastamento das políticas de integração sul-americanas e a defesa da Aliança para o Progresso (ALPRO) e da OEA. O Brasil se envolveu diretamente no golpe militar da República Dominicana, rompeu relações diplomáticas com Cuba, quase se envolveu na Guerra do Vietnã, e gerou o fechamento do mercado chinês para nosso comércio. (MARTINS, 1975).

O Brasil defendeu também, em apoio aos EUA, a não proliferação nuclear, que visava desarmar as não potências. O governo Castelo Branco restaurou, então, as operações conjuntas com Portugal com relação às suas colônias na África, “ameaçadas pelo comunismo”. (MARTINS, 1975).

Já o Marechal Costa e Silva, em seu governo entre 1967 e 1969, promoveu uma guinada na PEB, ao constatar que a contrapartida norte-americana na

economia e na cooperação tecnológica não ocorreu, e que, em oposição à estratégia de Castelo Branco, a distância entre o Brasil e o mundo desenvolvido aumentou ainda mais. A concepção bipolar se esmaecia também, tendo em vista os entendimentos entre EUA e URSS e a conseqüente diminuição da necessidade da segurança coletiva, e foi substituída pelo conceito de que o subdesenvolvimento é parte estrutural do capitalismo mundial e, por isso mesmo, restauravam-se a segurança e a soberania nacional com o objetivo de superá-lo. (MARTINS, 1975).

O Brasil assume, então, a Diplomacia da Prosperidade, com o foco de confronto aos países industrializados e solidariedade entre os países do Terceiro Mundo, visando a cooperação econômica para a superação do subdesenvolvimento.

Com isto, o país passou a tomar posturas independentes, como a recusa ao Tratado de Não Proliferação Nuclear alinhando-se a China, tendo em vista que sua simples adesão lhe configuraria como uma “não potência”. O país se afastou também das propostas que visavam a segurança continental e passou novamente a visar a integração regional e o fortalecimento das empresas latino-americanas.

O governo de Costa e Silva também criticou a ALPRO e suas conseqüências imperialistas. Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira ia de encontro à divisão internacional do trabalho e impulsionou a criação do “Grupo dos 77”, formado por países subdesenvolvidos.

O Brasil constantemente se colocava a favor de seus próprios interesses, obtendo êxitos, como no caso da política marítima de fretes, e fracassos, como no caso da exportação do café solúvel. Porém, seu governo teve traços ambíguos, pois cooperava com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os EUA no plano monetário e financeiro, além de apoiar Portugal em sua política colonial na África. (MARTINS, 1975).

Sob o governo do General Garrastazu Médici (1969-1974), ocorreu a ascensão da burguesia estatal, que haveria de nortear as decisões de produção e impulsionar os investimentos. Seu governo passou a diferenciar a PEB de “política internacional do Brasil”, de modo que a primeira manteria os princípios genéricos de nossa política externa, e a segunda traçaria diretrizes práticas, com objetivos pragmáticos de projetar o poder nacional. (MARTINS, 1975).

As concepções castelista bipolar de leste/oeste, e a de Costa e Silva sobre o subdesenvolvimento, foram substituídas pelo entendimento de que o imperialismo é um fenômeno intrinsecamente ligado ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo. Dessa forma, considera que as relações diplomáticas devem ser feitas com base na soberania dos países, independente de ideologias ou níveis de desenvolvimento econômico, ou seja, através de uma clara defesa dos interesses nacionais, um pragmatismo realista.

A partir das críticas à divisão internacional do trabalho, ao paternalismo econômico e ao crescimento econômico gradual, o governo Médici rompeu com a necessidade do rompimento com a “diplomacia da prosperidade”, substituindo-a pela do surgimento da “diplomacia do interesse nacional”, que buscava a superação do subdesenvolvimento, ao mesmo tempo da salvaguarda da acumulação capitalista. (MARTINS, 1975).

A Política Internacional do Brasil passou então a defender a responsabilidade coletiva no desenvolvimento econômico, a manutenção da postura contra o Tratado de Não Proliferação Nuclear, a se opor à tese do controle demográfico com vistas ao aumento do PIB per capita, a repudiar as tentativas de preservação do meio-ambiente, a combater a tecnização dos órgãos políticos da ONU, e a criticar a tese da interdependência sem antes ser independente economicamente.

Com isso, foco de Médici era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido através da mudança de posição do país no contexto dado, sem querer transformá-lo. Seu programa de Metas e Bases para a Ação do Governo tinha como plano manter o país em altos níveis de crescimento, investimento, produção industrial e exportações, visando a superação do subdesenvolvimento, evitando a prepotência e a subserviência, explorando as oportunidades disponíveis de mobilidade ascendente nas escalas de poder e prestígio internacional.

O Brasil iniciou um diálogo pragmático com os EUA, com a redução dos confrontos, baseado numa naturalidade própria de duas democracias soberanas, sem alinhamentos. As divergências existentes entre os dois países não impediram a convivência mútua e os entendimentos sobre outras questões. (MARTINS, 1975).

O aumento da multipolaridade externa também favoreceu esta política brasileira e reduziu sua dependência econômica e militar dos EUA. Com a América

Latina, Médici apostou nas relações bilaterais que visassem os interesses comuns, em detrimento de uma integração continental.

Nessas condições, o relacionamento com os países socialistas constituiu certamente um dos setores menos inventivos do governo Médice. As realizações de maior vulto nesse terreno teriam ainda que esperar por um novo período da política externa brasileira: de fato, a começar pelo reatamento das relações com a China, elas constituem o objeto de um próximo capítulo, cujas páginas foram recém inauguradas pelo governo Geisel, 10 anos depois de ter sido deposto o Presidente João Goulart que, por ironia da História, fora levado à suprema magistratura do país justamente quando estava em solo chinês, negociando a reaproximação entre Brasília e Pequim. (MARTINS, 1975, p. 96).

2.5.1 O Pragmatismo Responsável de Ernesto Geisel

No governo Geisel, o país vivenciava um cenário de vulnerabilidades, decorrente principalmente do endividamento externo, que também era consequência do alto consumo de petróleo, considerado o fator principal para o modelo de desenvolvimento econômico do Brasil.

O pragmatismo desenvolvido pelo presidente era apenas voltado aos interesses comerciais, mas também á uma estratégia de inserção do Brasil no cenário internacional. Portanto, houve um movimento de retomada à PEI, que teve como objetivo principal a ampliação da agenda internacional, para que conseqüentemente houvesse um número maior de parceiros comerciais, para uma maior inserção tanto no mercado externo quanto na sua política externa independente. (MAIOR, 1996).

Dessa forma, o governo Geisel se vê na necessidade de uma tentativa na diminuição das pressões do governo americano, além de resolver algumas questões que, por sua vez, dificultavam o relacionamento diplomático do Brasil para as soluções de questões multilaterais, considerados eram de extrema importância para a obtenção de ganhos políticos. Assim, o Brasil passa a tomar algumas medidas como:

a) o reconhecimento da independência da Angola e do Movimento Popular para a Libertação da Angola (MPLA) como o legítimo representante do povo angolano;

- b) a condenação de Israel pela ocupação de territórios árabes pelo uso da força e o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como representante do povo palestino;
- c) o reconhecimento diplomático da República Popular da China e o consequente descredenciamento de Taiwan. (ALTEMANI, 2005 p. 153).

Com base nestes pontos, é perceptível que estas atitudes tomadas pelo governo brasileiro eram posições contrárias às norte-americanas. Obviamente, eram posicionamentos que trabalhavam de acordo com os interesses da política externa brasileira, e isso correspondia a princípios de autonomia da PEB frente à multiplicação de parcerias.

Geisel salientava em suas ideias a característica de uma política externa “ecumênica”, ou seja, alimentar percepções diplomáticas, de acordo com os interesses do país. Um dos principais pontos de carência na época que precisavam ser preenchidos era a ampliação do mercado para os produtos brasileiros, por exemplo, que com o passar do anos foram se tornando cada vez mais visíveis. (MAIOR, 1996).

No final do governo Geisel, é possível visualizar que quase todos os vazios que foram deixados pelas diplomacias anteriores, foram preenchidos em seu mandato com êxito. Essas transformações, que por sua vez, são historicamente consideradas pelo país, concluem também que este período diplomático conseguiu assegurar sua presença no cenário internacional, visando o estreitamento de suas relações com novas parcerias, e, não menos importante, o Brasil passa a ser percebido no sistema internacional, como uma potência emergente.

2.6 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O período que abrangeu o mandato de Collor foi caracterizado pelo fracasso dos planos econômicos e o consequente processo de impeachment que o tirou do poder. Além disso, é visível as dificuldades enfrentadas através da implementação do projeto neoliberal e as contradições sociais que foram geradas através do agravamento da crise, face aos processos de globalização marcantes da época.

A mudança de paradigma da política externa brasileira nos anos Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, buscava a participação do país nas instâncias

internacionais e nos organismos multilaterais, principalmente no Mercosul, na ALCA⁶ e na OMC. O foco era aderir ao Consenso de Washington⁷ e à globalização, buscando uma autonomia pela integração, ou seja, aderir aos regimes e às instituições desenhadas após o final da Guerra Fria, possibilitando a convergência da PEB com tendências mundiais, evitando o isolamento e aumentando sua inserção internacional. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

A PEB se transformaria na agenda principal do país, que deveria contribuir para o desenvolvimento e crescimento interno, ajudando a superar os problemas sociais. O Brasil, com o programa de desestatização aplicado pelo governo FHC, aliados à estabilização monetária e ao forte exercício da diplomacia presidencial, conseguiu atrair investimentos externos e melhorar a sua imagem perante o mundo.

As relações com os EUA foram pontuadas pela agressividade norte-americana nas negociações, sendo tratadas de forma quase que exclusivamente unilateral, o que dificultava as discussões sobre a ALCA. O Brasil reconhecia a preponderância dos EUA. Prova disso também, foi a adesão do Brasil ao Tratado de Proliferação Não-Nuclear como forma de sinalizar a intenção de se ampliar as relações com os EUA. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

Porém, o caráter multipolar do mundo e as mudanças de paradigma ocorridas após o governo Bush e os ataques terroristas ao World Trade Center nos EUA, em 2001 fizeram com que o Brasil tivesse também que buscar outras parcerias, como forma de não depender do país vizinho. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

A prioridade dada ao Mercosul tinha como objetivo o fortalecimento da capacidade negociadora do país e a maior integração sul-americana, como forma de exercer o universalismo, aplicar o regionalismo aberto e sugerir ao mundo sua liderança. Ministérios e empresas brasileiras se mobilizaram para a busca pela integração, inclusive através do redirecionamento da matriz energética do Golfo

⁶ A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), é instituída em 1994 durante a Cúpula das Américas. A ALCA contava como seu formulador os Estados Unidos, que tinha como objetivo eliminar as barreiras alfandegárias de todos os países membros (incluindo o Brasil) formando assim, uma área de livre comércio entre as Américas. Porém, como citado no decorrer do trabalho não obteve êxito.

⁷ O Consenso de Washington foi um encontro que ocorreu em 1989, estabelecendo medidas neoliberais que deveriam ser adotadas pelos países latino-americanos, isso se desenvolveu através por meio dos moldes das políticas desenvolvidas pelos Estados Unidos e Reino Unido na década de 1980. Incluíam-se nestes termos a liberalização de suas economias, privatização de empresas estatais, desregulamentação das leis trabalhistas, reformas fiscais e tributárias e redução do Estado.

Pérsico para a Argentina e a Venezuela Porém, algumas dificuldades políticas e objetivas, assim como de entendimentos do que seria o interesse comum, dificultou esta integração, e não possibilitou ao Brasil a liderança subcontinental que tanto almejava, o que enfraquecia sua posição negociadora frente aos EUA e à ALCA. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

A OMC se tornou um importante fórum para o Brasil, que obteve alguns ganhos significativos, como com relação à gasolina e na quebra de patentes de remédios para o tratamento da AIDS, ambos contra os EUA. A intervenção brasileira na OMC priorizava a queda dos subsídios agrícolas por parte dos EUA e UE, para fazer avançar a rodada do Uruguai e, posteriormente, a de Doha. A tentativa de um acordo de livre comércio com a UE esbarrou justamente nesta questão, além da percepção negativa por parte dos europeus com relação aos países subdesenvolvidos, o que acabou também por limitar as opções brasileiras. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

Alguns acordos bilaterais foram realizados, com destaque para o incremento das trocas comerciais com a China e a cooperação tecnológica, assim como o apoio brasileiro à sua entrada na OMC; aumento da exportação de *commodities* agrícolas à Rússia; investimentos de empresas japonesas nas áreas do meio ambiente, combustível ecologicamente correto, sucroalcooleiro, e no setor automobilístico. (VIGEVANI, 2003).

Além de projetos sociais, sem contar o intenso fluxo migratório de brasileiros para o Japão; a privatizações de empresas brasileiras a empresas de Portugal e Espanha; retomada das relações com os países africanos de língua portuguesa, principalmente com o envio de tropas de paz a Angola; cooperação internacional com os países africanos no sentido de controlar a disseminação do vírus da AIDS; prospecção de petróleo na Nigéria; relações amistosas com Cuba, com críticas ao embargo econômico promovido pelos EUA, assim como crítica ao desrespeito aos direitos humanos; aumento do interesse brasileiro pela economia do México. (VIGEVANI, 2003).

Assim, o governo FHC buscava a inserção do Brasil no novo contexto mundial, pós-Guerra Fria, aderindo ao neoliberalismo e ao Consenso de Washington e às recomendações do FMI, como forma de participar das instâncias de decisão do poder mundial, como a OMC e o Conselho de Segurança da ONU.

Dentro dessa lógica, criou-se o programa de desestatização, com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, a Telebrás, a Embraer, dentre outras estratégias adotadas em seu governo. Porém, a forma como estas privatizações foram feitas não obtiveram respaldo de vários economistas e em boa parte do mundo acadêmico, pois possibilitava que compradores efetuassem parte do pagamento com “moedas podres”, além da permissão que o BNDES financiasse parte da compra. Além disso, quase todas foram vendidas a preços muito baixos de seu valor potencial real, e boa parte desse dinheiro não se transformou em investimentos estatais em políticas sociais. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

O entendimento da preponderância dos EUA e a busca pelo diálogo permearam as relações com a potência do norte. As negociações sobre a ALCA não avançaram por conta tanto da incompetência da diplomacia brasileira em estabelecer seus interesses, quanto por conta da agressividade negocial dos estadunidenses.

Além disso, a busca pelo multilateralismo econômico foi importante para que o Brasil não se tornasse dependente dos EUA, o que, porém não desdobrou em resultados práticos. A maior inserção internacional, obtida em grande parte também pela diplomacia presidencial, foi importante para as vitórias obtidas junto à OMC e ao início das negociações de livre-comércio com a União Europeia, assim como os acordos feitos com a China, Japão e países da África. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

O foco dado à integração regional com o fortalecimento do Mercosul não obteve muitos êxitos, em parte devido à mesma diplomacia presidencial, dado que FHC era um claro defensor das políticas econômicas do Consenso de Washington, o que esbarrava na postura sul-americana de oposição à essas políticas, principalmente com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na Argentina, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Chile.

O desenvolvimento da América Latina foi historicamente prejudicado tanto pela predominância econômica norte-americana no continente e no conseqüente investimento na manutenção do seu subdesenvolvimento, como suas intervenções e o apoio às ditaduras, fatos que carregam a imagem dos EUA e de suas políticas

como “inimigas”, o que dificultou sobremaneira a integração feita sob esse ideário. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA in ALBUQUERQUE, 2006).

3 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Em 1950, devido às necessidades econômicas enfrentadas pelas maiores economias da região, e devido ao fracasso dos governos diante de uma busca de desenvolvimento econômico, (que eram prioritariamente baseados em apoio norte-americano), a integração da América Latina teve sua origem.

Devido à redemocratização dos países latino-americanos, em especial o Brasil, é importante destacar como consequência deste acontecimento a força que os países da região passaram a ter frente a um reforço de suas identidades latino-americanas.

Dentro deste contexto, é importante também destacar os conflitos e desencontros nas relações entre Brasil e Estados Unidos, os quais mantiveram essas relações desde da década de 1970, e que agravaram-se com o tempo. Além disso, outras questões também fizeram parte desta relação como, os contenciosos nas áreas das patentes, que por sua vez, dificultavam as relações bilaterais entre os países. (SANTOS, 2014).

Através da redemocratização latino-americana, houve um aprofundamento do diálogo entre o Brasil e outros países da região, em especial com a Argentina, tema que será abordado no próximo tópico.

Como consequência destes diálogos, a América Latina passou a ser prioridade da política externa brasileira. Além disso, como destacado na cronologia das políticas externas de cada governo brasileiro, é possível visualizar que estas relações foram um marco de todo um processo político-diplomático regional do país. (SANTOS, 2014).

Dentro destes diálogos diplomáticos, podemos destacar o Consenso de Cartagena (1985), que buscava questões na resolução da dívida externa dos países latino-americanos; as relações diplomáticas com Cuba (1986); a Ata para a Integração Brasil-Argentina (1986), o qual levou a um tratado, que deu origem ao Mercado Comum entre Brasil-Argentina, e, logo após, e não menos importante, a Tratado de Assunção (1991), que constituiu o Mercosul. (SANTOS, 2014).

Dentro da própria Constituição Brasileira foi incorporada a identidade latino-americana. Vários princípios políticos vinham, através de muitas décadas, fortificando a identidade internacional do Brasil. Assim, no quarto parágrafo da

Constituição, o novo texto constitucional destaca a: “[...] independência nacional, prevalência dos direitos humanos, respeito à autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos..[...]” (BRASIL, 1988).

Ainda neste contexto, 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, 1988).

No governo Collor, em seu plano externo, era destacado a modernização da economia brasileira, em um viés de compatibilização da política e da política-econômica, juntamente às práticas desenvolvidas. Entretanto, os discursos da época, desqualificaram esta ação como “retórica terceiro-mundista”, diante do posicionamento brasileiro. (SANTOS, 2014).

Ainda assim, a economia brasileira tinha como estratégia principal, uma abertura unilateral de sua economia, a qual foi dada continuidade e conseqüentemente, à integração do Mercosul.

Além da identidade latino-americana, a consolidação da democracia na América Latina, que favorecia mecanismos de consultas políticas e estimulou medidas para a superação de antigas rivalidades, como exemplo, as relações entre Brasil e Argentina.

Essa consolidação favoreceu as relações entre os países vizinhos, contribuindo para um novo processos de identidades comuns, como o Mercosul. Assim, a construção de uma América do Sul democrática e próspera, levaria a integração. (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007).

Esta integração por sua vez, estaria baseada no estabelecimento de laços cada vez mais fortes, entre os Governos e sociedades, aumentando o fluxo de comércios e a busca de solução para os problemas comuns. (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007).

3.1 AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA E A CRIAÇÃO DO MERCOSUL

A relação entre Brasil e Argentina tem seu início no século XIX, a partir da formação dos dois Estados. Em um histórico de rivalidade e cooperação, e com uma

herança de disputas entre impérios coloniais, a Argentina, por sua vez, era vista inicialmente como um estado do qual o Brasil disputava territórios. (SARAIVA, 2012).

As perspectivas políticas entre os dois países se baseavam dos mesmos, porém a rivalidade em maior medida, e a cooperação em menor. Esta medida de cooperação entre os países, se dava em maior ou menor escala devido ao comportamento da política externa brasileira, como “dois lados da mesma moeda”. (SARAIVA, 2012).

Progressivamente, foram se instalando padrões de comportamento dos dois Estados, baseando-se na “cordialidade oficial”. Estes padrões, que obrigatoriamente comprometiam os dois países, tinham como objetivo (direto ou indireto), internalizar as normas de comportamento e minimizar a rivalidade de ambos, a ponto de evitar futuramente, violências, decorrentes de seu histórico. (SARAIVA, 2012).

Na década de 1970, as visões da política externa brasileira frente à Argentina mudou significadamente. O governo do presidente João Figueiredo, por exemplo aponta positivamente para a mudança da relação entre os países, o qual, futuramente, proporcionou uma situação de parceria.

O governo de José Sarney e Raúl Alfonsín caracterizam neste período, um dos melhores períodos entre as relações Brasil-Argentina. Aquela antiga ideia de rivalidade colonial foi superada, e novos horizontes na visão de estabelecer uma cooperação entre si, foram acordadas. (SARAIVA, 2012).

Além disso, a defesa dos regimes democráticos, foi um dos fatores que aproximaram cada vez mais suas relações de cooperação. Assim multilateralização da região passou a ocupar um lugar de significativa importância no âmbito da política externa dos países da região, não somente na formalidade, mas também em suas áreas de atuação.

Com a intenção de incrementar um novo acordo que visualiza-se o comércio regional, após o fim da ALALC⁸, houve a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), mais flexível e adaptável às necessidades dos países latino-americanos. Importante destacar a representatividade do Brasil neste período, como

⁸ Associação Latino-Americana de Livre Comércio: foi na década de 1960 uma tentativa de integração regional da América Latina entre Brasil, Chile, Argentina, México, Paraguai, Uruguai e Peru. Tinha como objetivo a criação de uma área de livre comércio na América Latina. Após uma década, devido a adesão de novos membros ao bloco o ALALC passa a se chamar ALADI, conforme mencionado no parágrafo.

participante de sua criação em 1980, através do Tratado de Montividéu. (SARAIVA, 2012).

Portanto, em um cenário de incertezas, no decorrer dos anos a América Central passa a ganhar um papel de destaque na agenda regional, e devido às crises econômicas, guerras civis e a relação instável entre Brasil-EUA (já que o Brasil já não aceitava mais as imposições do norte-americanos na região), essa relação foi se estreitando cada vez mais.

Com base neste novo perfil da política externa, a Argentina passou a ter um lugar de destaque para a diplomacia brasileira, assim, as relações bilaterais entre os países foram prioritárias. Ao mesmo tempo, este novo paradigma baseado no estreitamento de suas relações, concretizou para o Brasil um “universalismo não-excludente” e a construção de uma autonomia do governo brasileiro frente as políticas impostas pelos Estados Unidos no cenário regional. (SARAIVA, 2012).

Vivenciando processos semelhantes, diversos fatores tanto interno quanto externos, resultaram em um processo de integração entre ambos. Um ponto importante que caracteriza este período é o enfrentamento de temas comuns, como por exemplo, a participação em foros latino-americanos e a criação da Zona da Paz no Atlântico Sul e um acordo nuclear de corte independente. (SARAIVA, 2012).

A consolidação democrática da política doméstica favoreceu o processo de integração, e esta, por sua vez, viria como um elemento fortalecedor interno da democracia, garantindo, assim, novas instituições democráticas em ambos os países.

Entre 1985 e 1989, as relações de Brasil-Argentina atenderam a todos os requisitos positivamente. O aumento do fluxo comercial diante da política externa, destacando o diálogo diplomático entre si e as perspectivas de projetos desenvolvimentistas através da estipulação de protocolos.

Com base neste processo de integração, em 1991 através do Tratado de Assunção, que além de Brasil e Argentina contava também com Paraguai e Uruguai, constituiu-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), representando assim, a “[...] culminação de um processo orientado para converter antigas posições conflitantes, no âmbito da bacia do Prata, notadamente entre Brasil e Argentina, em posição de estreita cooperação.” (JAGUARIBE, 2007).

A formalização do bloco trouxe muitos ganhos para o processo de aproximação entre os dois países. Trouxe uma agenda de integração que influenciou de forma proativa sobre o comportamento de ambos. Mas trouxe também frustrações e desencontros. O Brasil, nesse período, teve como presidentes além de Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso [...]. No contexto democrático, as visões e expectativas sobre o desempenho do Mercosul foram diversas desde o seu princípio, tanto no Brasil quanto na Argentina, e muitas delas não se realizaram. A integração exitosa na dimensão comercial não teve êxito na área de articulação de políticas macroeconômicas. [...] No campo da política externa e inserção internacional dos dois países, as mudanças ocorridas nas perspectivas políticas exteriores acabaram com a sintonia entre os dois países nesta área que havia sido criada durante a segunda metade dos anos de 1980. (SARAIVA, 2012 p. 81).

No processo da nova ordem mundial, em 1990 este fato contribuiu ainda mais para o processo de integração dos dois países. O novo campo político-econômico assumiu um caráter homogêneo, apontando a necessidade de todas as sociedades internacionais partilharem suas normas internas com o pluralismo democrático, a fim de contribuir para sua organização.

Porém, este processo não contribuiu de forma positiva para superar os problemas de desigualdades no sistema internacional em relação ao cenário regional.

Para a América Latina, isso significou um processo de retrocesso, devido à necessidade de um reforço do papel dos países com pouco poder político-econômico e diplomático, além da redução de seus papéis no poder das negociações, tanto no âmbito regional quanto multilateral, para a gestão das políticas econômicas internacionais.

Ainda neste contexto, o processo de regionalização passou a ter um novo perfil, chamado de regionalismo aberto. Isto significava que a integração sub-regional não seria mais caracterizada por grupos fechados, e sim por medidas que autorizassem uma economia mais aberta, articulando as posições dos países membros, com vista ao desenvolvimento econômico em escala internacional, em um nível que pudesse colocar estes países em competição em relação às grandes potências econômicas. (SARAIVA, 2012).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o cunho institucionalista pragmático se fortaleceu, e no âmbito econômico a ação do Itamaraty se fortaleceu frente a um processo de liberalização condicionada.

Nesse cenário, na defensiva de uma política que inserisse o Brasil no sistema internacional, e na perspectiva de uma visão que se vinculava aos conceitos de soberania e autonomia, os EUA, por sua vez, mostravam interesse em concluir seu processo de integração em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), enquanto o Brasil preferia criar obstáculos a mesma, com o objetivo de enfatizar suas relações sub-regionais, através do Mercosul. (SARAIVA, 2012).

A ampliação do bloco e a parceria com os países vizinhos foram passos importantes na construção da paz regional. Na década de 1990, Brasil, Chile e Argentina firmaram um compromisso de não usar armas químicas e biológicas ao Regime de Controle de Tecnologias Missilísticas (MTCR)⁹, que mais tarde passaram a aderir ao acordo. (SARAIVA, 2012).

No começo da década de 1990, mais especificamente em 1991, houve a desvalorização do Real, que provocou uma ruptura nas relações entre Brasil-Argentina e no Mercosul. Mesmo diante de todas as limitações vivenciadas pelos dois países na década de 1990, este marco desencadeou de uma vez por todas a quebra de laços entre ambos.

Devido à desvalorização da moeda, era perceptível também a falta de instituições específicas capazes de solucionar os problemas enfrentados pelo bloco. Assim, este mecanismo possibilitou que a criação de um obstáculo nascesse em prol de evitar a evolução do Mercosul e tornar constantes os conflitos entre os países membros. (ONUKI, 2001).

Portanto, devido à falta de mecanismos necessários que solucionassem os problemas enfrentados, o desenvolvimento da integração passou a ser questão de solução de Brasil e Argentina, assim como a resolução de litígios entre os países membros também ficaram em suas mãos.

A esse respeito:

⁹ Regime de Controle de Tecnologias Missilísticas (MTCR): O Brasil é membro de regimes informais de controles de exportações nas áreas nuclear (Grupo de Supridores Nucleares – NSG) e missilística (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR). Esses regimes elaboram diretrizes e negociam listas de bens e tecnologias cujas exportações devem ser controladas pelos países, uma vez que podem ser usados em programas de desenvolvimento e fabricação de armas de destruição em massa. No plano interno, o Brasil conta com um sistema abrangente de controle de exportações de bens sensíveis, estabelecido pela Lei nº 9.112 de 1995, que abarca bens e tecnologias nos setores nuclear, químico, biológico, missilístico e de uso dual – ou seja, que embora normalmente tenham aplicações civis, também podem ser empregados para finalidades bélicas. (MRE, 2015).

O governo argentino, em reação à desvalorização do real, levantou uma série de barreiras ao comércio intrabloco. O governo brasileiro, por seu turno, afastou-se do processo de integração, chegando a interromper sua participação nas instituições do Mercosul até o início da administração de Fernando de la Rúa. (SARAIVA, 2012, p. 110).

A desvalorização do Real travou uma “guerra econômica” entre os dois países, e partir disso, a Argentina passa a avançar nas negociações da formação da ALCA juntamente aos EUA. Em contrapartida, o governo brasileiro travava as negociações, criando obstáculos para prolongar o processo de criação de sua formação. (SARAIVA, 2012).

Dessa forma, era necessária uma revisão na política externa brasileira, já que na visão dos países desenvolvidos, a economia brasileira era vista como frágil, o que, automaticamente, fez com que estes países procurassem países estáveis economicamente para incentivar os capitais internacionais.

Assim, estas modificações se deram a partir do segundo mandato de FHC, que tiveram repercussão em toda a esfera sul-americana. Era possível visualizar um avanço nas questões da formação da ALCA frente às reações norte-americanas, e, por outro lado, surgiam dúvidas pertinentes sobre o futuro do Mercosul, que passava por um momento de incertezas.

Para a solidificação do bloco, o governo brasileiro buscou a adesão do Chile e Bolívia, porém não obteve sucesso. Em outro plano, o Mercosul passou a trabalhar sua diplomacia econômica através de negociações com a União Europeia.

O ano 2000 é particularmente importante para os países da América do Sul, e para o fortalecimento do Brasil frente ao cenário internacional. Esse fortalecimento levaria o Brasil a uma posição de *global player*, consolidando, assim, o processo integracionário do país em prol de diversos foros multilareais. (SARAIVA, 2012).

As relações entre Brasil-Argentina tiveram sua parceria novamente assumida perante a crise econômica e política pela qual a Argentina vivenciava. Essa crise fez com que a diplomacia brasileira optasse por apoiar politicamente o país vizinho dentro do âmbito do Mercosul.

Mesmo diante da crise argentina, essa aproximação não caracterizou cordialidade extrema, como nas décadas passadas. Foi mantida uma relação amena, dentro dos termos de integração do Mercosul. (SARAIVA, 2012).

Diante dos encontros e desencontros na dimensão política entre os dois Estados, (que porventura vinham sendo o pilar da estrutura econômica do bloco), o Mercosul era guiado por uma política de Estado enraizada em sua diplomacia e embora deixado alguns traços de rivalidade.

Essa relação foi primordial para a criação de uma América do Sul mais integrada e pacífica, além de projetar o Brasil no sistema internacional através da construção de sua liderança, como será abordado a seguir.

3.2 A ESTRATÉGIA DE AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO: PEB DE LULA DA SILVA

A partir de 2003, passamos por uma mudança de paradigma da política externa brasileira no primeiro governo Lula, partindo de uma tendência do final do governo anterior, baseada em uma mudança da política externa norte-americana e de dificuldades com relação às negociações dentro da OMC. Dessa forma, o Brasil buscou a ampliação de laços com os países do Sul, afirmando autonomia com relação às grandes potências, como forma de melhorar suas condições de diálogo com estas. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Além disso, esta busca pela cooperação Sul-Sul, tanto econômica quanto tecnológica, reforça o pensamento político expresso pelo programa do partido do presidente, que tinha como objetivo um maior equilíbrio geopolítico, aumentando o poder de barganha destes países, além de reforçar um olhar mais social para os problemas do Sul.

Os ajustes e as mudanças de programa com relação à política externa de FHC buscavam o mesmo objetivo que permeou a história do Brasil: o desenvolvimento econômico, com a manutenção da autonomia política. Ou seja, mantida a estratégia, mudavam-se as táticas. Estes ajustes acabaram determinando um novo sentido para a PEB, desdobrando em mudanças na estrutura burocrática e potenciais mudanças nas metas.

Dentro deste contexto, as prioridades de sua política externa eram a reforma do Conselho de Segurança da ONU; o combate à fome internacional e a defesa de objetivos sociais que levassem a um maior equilíbrio entre Estados; negociações mais duras nas relações com os EUA e a ALCA, porém dentro de um contexto de

amizade; reaproximação política com a União Europeia, como forma de enfraquecer o unilateralismo norte-americano; a busca pela integração latino-americana e a consequente liderança do Brasil no bloco. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Na linha de frente da formulação da PEB, o chanceler Celso Amorim e o Secretário-Geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães, além de um assessor ligado diretamente ao presidente, Marco Aurélio Garcia. A “diplomacia presidencial” exercida por FHC manteve-se forte, mas sob outro viés, com o presidente Lula.

Na OMC, o governo brasileiro concentrou boa parte de seus esforços, buscando uma coordenação institucionalizada com os países do Sul. Como desdobramento, formou-se o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e o G20 (países agroexportadores interessados no fim dos subsídios estadunidenses e europeus). A crença política na comunhão de interesses comuns entre estes países, na busca de uma ordem social mais justa e igualitária, foi a orientadora destes esforços. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Ao se comparar os governos FHC e Lula, percebe-se uma mudança de conceitos. Com relação ao exercício da liderança, FHC acreditava nos limites desta, devido à escassez de recursos financeiros e militares, enquanto Lula acreditava que poderia ser alcançada por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica. FHC via a relação com os EUA como essencial e cooperativa; Lula a via como importante, mas não-fundamental, não-exclusiva.

No contexto sul-americano, o Brasil manteve o bom diálogo com a Argentina, auxiliou na estabilidade política da Venezuela, ampliou relações do Mercosul com a Comunidade Andina¹⁰, ajudou na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Ainda assim, o Mercosul não deslanchou, devido à resistências empresariais, à ideologização do debate, à pobreza de alguns países e a busca por resultados imediatos. Mesmo com o pensamento político brasileiro de convergência de interesses, os outros países o consideravam um instrumento meramente comercial.

O governo Lula, dentro de um contexto de mudanças no paradigma mundial e da política externa norte-americana, manteve uma certa continuidade na estratégia do governo anterior, porém realizando pequenos ajustes nas táticas da PEB. A base das mudanças veio da ampliação do diálogo político com os países do Sul, seja com

¹⁰ A Comunidade Andina (CAN) é um bloco econômico latino-americano e conta como membros a: Bolívia, Equador, Peru, Bolívia, Colômbia.

os chamados “emergentes”, como China, Índia e África do Sul, seja com os países da África e Oriente Médio, ou ainda pela integração latino-americana. Aqui, busca pelo diálogo qualitativo com os países ricos, principalmente os Estados Unidos, era parte da mesma estratégia. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A PEB buscava a efetivação de nossa autonomia, se esforçando em coordenar esforços conjuntos dos países do sul em suas demandas econômicas, políticas e sociais, como forma de equalizar o poder geopolítico (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Avanços foram obtidos neste sentido, como a ampliação da presença brasileira na África, a formação dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com agendas comuns de cooperação econômica, tecnológica e energética; a formação do G20 e uma maior preponderância do Brasil como liderança no Mercosul. Porém, o governo Lula não conseguiu ampliar os acordos comerciais do país, tanto pelo viés político dado às relações internacionais, quanto pela falta de preparo do corpo diplomático do Itamaraty.

Através da ênfase social dada pela forte “diplomacia presidencial” exercida por Lula, obtivemos uma maior reconhecimento, como impulsionadores de políticas econômicas e sociais mais igualitárias.

Na campanha brasileira pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, o governo brasileiro abriu embaixadas em quase todos os países da África e Ásia, defendeu diversos destes países em questões na OMC (principalmente através do G20) e defendeu os princípios da não intervenção e da autonomia, gerando inclusive constrangimentos por apoios dados à alguns ditadores (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A estratégia ainda não obteve frutos, mas as campanhas da Alemanha e Japão para o mesmo fim também encontram dificuldades objetivas, principalmente advindas dos Estados Unidos.

Assim, diante de um cenário externo de mudanças que impactam diretamente a América do Sul, faz-se necessário uma redefinição das políticas do Mercosul para o andamento do bloco diante do sistema internacional, como será abordado no próximo tópico.

3.3 MERCOSUL E SUA REDEFINIÇÃO FRENTE AO NOVO CONTEXTO POLÍTICO

A política de externa de Lula da Silva foi de extrema relevância para mudanças nos novos contextos políticos no âmbito do Mercosul. Com sua ascensão e do presidente argentino Néstor Kirchner, novos caminhos foram abertos.

Em 2003, com a intenção de construir uma parceria mais sólida entre Brasil e Argentina, os países assinaram o “Consenso de Buenos Aires”. Este documento tinha como objetivo balizar as ações internas e externas dos dois países, tanto com base na esfera das relações regionais, quanto multilaterais. Além disso, o documento se baseia nos preceitos dos interesses do Mercosul e da comunidade internacional, com ênfase na área econômica, social e diplomática. (SARAIVA, 2012)

Devido à introdução de novos atores à política, uma nova visão passou a se tornar destaque sobre a integração latino-americana e do Mercosul, com base no novo quadro de política externa que passou a fazer parte de ambos os países. (SARAIVA, 2012).

Porém, há um ponto divergente nesta relação: a complexidade dessa aliança passa a ser preocupante devido ao peso desigual de ambos os países frente ao sistema internacional e regional, além das trajetórias de seu desenvolvimento econômico e suas atuações externas e históricas, dificultando assim, a consolidação da relação. (SARAIVA, 2012).

Dessa forma, diversos fatores levaram a uma necessária redefinição do bloco. Com base no Tratado de Assunção, o Mercosul tinha um caráter prioritariamente comercial, mas além disso, passa a ocupar as “dimensões política e societal”, articulando a relação entre os autonomistas e comunidades pró-Mercosul. (SARAIVA, 2012).

A parceria estratégica firmada entre os países teve seu saldo positivo, pois os canais de diálogo político foram abertos e os laços econômicos fortalecidos, com vista ao ano de 1991. (LESSA, 2010).

Com base nesta redefinição, ao analisar a integração sul-americana e do Mercosul como prioridade do governo Lula, é necessário que seja oferecido aos países vizinhos uma parceria concreta, que retome o seu crescimento econômico,

possibilitando, assim, uma parceria estratégica no plano global, indispensável para que a integração não seja só teórica. A nova realidade, permite reforçar não somente as políticas dos dois governos, mas sim de todos os membros sólidos do bloco. (SARAIVA, 2012).

Assim, é possível observar a ascensão da América do Sul frente ao cenário internacional, e sua agenda baseada em desenvolvimento econômico e social. A atuação diplomática sul-americana, não atinge somente os parâmetros regionais, mas sim passa a ter uma atuação concreta perante todo o sistema internacional.

A integração em si só é dividida em cinco fases: Zona de Preferência Tarifária (ZPT), Zona de Livre Comércio (ZLC), Tarifa Externa Comum (TEC), Mercado Comum e a União Econômica Monetária, sendo a última e mais avançada etapa da integração.

Tendo por referência estas etapas, o Mercosul, é, desde 1995 uma União Aduaneira, mas o objetivo dos países membros, desde sua criação, é a construção de um Mercado Comum, foi consubstanciado do Tratado de Assunção em seu primeiro artigo.

A integração sul-americana passa então, a ser subdividida em três níveis: União das Nações Sul-Americanas (CASA/UNASUL), Integração Sul-Americana (IIRSA) e o Mercosul, que por sua vez, representa o nível de investimentos e comércio já consolidado.

Observa-se então que a diversificação da PEB e suas mudanças, significaram o desdobramento da projeção internacional do país e a construção de sua liderança na América do Sul, mesmo diante de todos os impasses entre sua relação com a Argentina.

Dentro deste contexto, a preservação da relação entre Brasil e Argentina foi muito importante para a construção de novos caminhos. A política de Lula e Kichner transformou o teor tanto de suas relações bilaterais, com destaque da política argentina frente ao governo brasileiro, e não menos importante, pois foi através desta parceria que permitiu a criação do Mercosul.

Portando será abordado no próximo capítulo a política externa brasileira frente à integração regional, suas relações em âmbitos regionais e multilaterais, bem como sua abertura econômica como consequência destes fatores.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA FRENTE À INTEGRAÇÃO REGIONAL

Durante o governo Lula, a política externa brasileira incorporou novas áreas de atuação. Devido a isso, a projeção internacional do Brasil aumentou em prol de sua política: negociação ativa e firme juntamente aos grandes centros de poder, e generosidade ao lidar com os países economicamente mais frágeis.

A partir da reconstrução do Mercosul, sua estratégia passou a focar as negociações diante do bloco, até como forma de fortalecer seu discurso político. O ponto principal seria a América do Sul, e em seguida as negociações diplomáticas com a Comunidade Andina e da incorporação da Guiana e do Suriname, para o fortalecimento da sua integração.

A este respeito:

Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constituiu um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-los através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países. Entendemos que a integração regional constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando a sua capacidade de negociação [...]. Nesse sentido, destacamos que a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, tendo por objetivo a conformação de um modelo de desenvolvimento no qual se associem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos (Consenso de Buenos Aires, assinado pelos Presidentes Lula e Néstor Kirchner, 2003). (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007, p. 64-65).

A prioridade dada pelo governo brasileiro à dimensão sul-americana, representa em outros planos, a própria identidade internacional do Brasil. Em suma, os aspectos da identidade brasileira repercutem para a identidade regional comum. (SANTOS, 2014).

O discurso diplomático brasileiro, diante da integração regional, baseia-se da consolidação do conceito da América do Sul, possuindo como referência a criação da identidade latino-americana.

A proposta de um esforço diante da integração, por parte do governo brasileiro, é válida e aceita pelos países vizinhos. De acordo com o Itamaraty, as

relações de integração regional, não devem apenas basear-se na área econômico-comercial, mas também incluir a área cultural, técnico-científica e cooperação educacional e outros intercâmbios.

A integração sul-americana ocupa hoje, um papel primordial na política externa brasileira, impulsionando uma nova inserção brasileira e regional no sistema internacional, pois, “não se trata de uma prioridade isolada, mas uma peça-chave do edifício conceitual do discurso brasileiro de política externa” (SANTOS, 2014).

Portanto, será abordado no próximo tópico as relações do atual governo de Dilma Rousseff na América do Sul, para compreendermos suas políticas de integração.

4.1 A AMÉRICA DO SUL E A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF

Após um clico de oito anos e de uma expressiva projeção internacional do Brasil, através de uma diplomacia “ativa e altiva”, Luiz Inácio Lula da Silva e o chanceler Celso Amorim, encerram seus trabalhos. Em 2011, Dilma Rousseff ganha as eleições do Brasil e passa a conduzir a política externa do país. Porém, a abordagem adotada pela presidente, significa mudanças na condução da política externa brasileira.

A manutenção da PEB foi automática mas, algumas diferenças e mudanças no padrão de atuação da política externa foram sinalizadas. Houve uma retração da diplomacia presidencial, além cortes no orçamento do MRE, atingindo conseqüentemente as novas vagas de concursos para diplomacia, fatores estes que geraram um grande desgaste no Itamaraty. (MIRANDA; RIBEIRO, 2015).

No início do seu mandato, a presidente Dilma, em um de seus discursos, enfatiza a continuidade na condução da pauta de integração regional:

A América do Sul seguirá sendo prioridade da política externa do meu governo. Sinalizei essa prioridade ao fazer, à Argentina, minha primeira viagem ao exterior. Não há espaços para discórdias e rivalidades que nos separaram no passado. Os países do nosso continente tornaram-se valiosos parceiros políticos e econômicos do Brasil, e nós sabemos que os destinos da América do Sul, os destinos de cada um dos países e os nossos estão indelevelmente ligados (ROUSSEFF, 2011 apud MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p.7).

A respeito do posicionamento da presidente, é possível destacar que:

A prioridade atribuída à América do Sul representaria, portanto, um relevante traço de continuidade na política externa brasileira desta gestão. Ademais, a passagem acima reitera um argumento difundido pelo discurso diplomático desde a proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), durante o governo de Itamar Franco: a ideia da existência de um destino manifesto, unindo o Brasil e os demais países do subcontinente. De modo geral, este discurso busca embasamento através de elementos de similitude histórica, remontando a um suposto passado em comum na região, como, por exemplo, nas referências aos chamados libertadores do período de independência de países da América do Sul – a despeito do alheamento do Brasil deste processo. A princípio, estes aspectos simbólicos legitimariam o avanço da integração regional, bem como favoreceriam os esforços de interpelação de sujeitos, com vistas à constituição de uma identidade sul-americana. Todavia, diferentemente de gestões anteriores, o discurso da política externa de Dilma Rousseff apresenta raras remissões à ideia de uma longa trajetória compartilhada pela região. (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 7).

Além disso, este período não é somente caracterizado por uma aproximação maior dos países da região, tendo em vista que a China aumenta sua presença na economia dos países sul-americanos. Para o Brasil, essa aproximação acabou resultando em uma diminuição de produtos industrializados para o país. (PEREIRA, 2012).

De certa forma, a ascensão da China sobre os países latino-americanos denotou uma atenção necessária a integração da região, pois esta demandaria maior empenho dos membros mais desenvolvidos (em especial o Brasil). Contudo, devido a um pequeno declínio na economia do país, fez com que a PEB apresentasse dificuldades em arcar com o fomento da integração regional.

Apesar da América do Sul ser prioridade na agenda diplomática do Brasil, em termos discursivos, Dilma Rousseff passa a diversificar as relações internacionais, com vista para o desenvolvimento nacional.

Neste contexto, podemos perceber uma aproximação do país junto ao BRICS, que denota sua busca por parcerias estratégicas.

Na busca do desenvolvimento, o Brasil vem seguindo uma política externa ativa e diversificada. A diversidade é, mais do que nunca, a palavra de ordem. No mundo multipolar em formação, não há espaços para opções ou parcerias excludentes. O desafio reside em operar simultaneamente em múltiplos planos, sem alinhamentos automáticos. O reforço das relações e da integração na América do

Sul, em particular no MERCOSUL, é elemento fundamental dessa estratégia diversificada. Com um entorno estável e próspero asseguramos melhores condições para nosso desenvolvimento e para nossa inserção internacional. A América do Sul tem logrado dar respostas próprias aos desafios enfrentados pela região nos mais variados campos. (FIGUEIREDO, 2014 apud MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 9.).

Ainda em comparação ao governo Lula, é perceptível uma redução na frequência e na identidade nos discursos da política externa brasileira durante o governo Rousseff. O projeto estratégico da ALCA e a influência americana constituiu um elemento essencial para a articulação de um discurso de “antagonismo” por parte da diplomacia regional do presidente Lula. Assim, Dilma passa a lidar em um cenário distinto ao anterior, porém, fortemente marcado por uma retração da economia americana. (MIRANDA; RIBEIRO, 2015).

A descontinuidade no discurso da política externa brasileira pode ser interpretada, então, como uma diminuição da intensidade da atuação diplomática, caracterizada por uma relativa contenção. (MIRANDA; RIBEIRO, 2015).

Ao mesmo tempo, a busca por relações diversificadas e pragmáticas, parece reforçar esta mudança, e, através disto, uma perspectiva de que acordos bilaterais e alianças estratégicas, representariam um retorno mais imediato.

O discurso integracionista da política externa brasileira, a proximidade geográfica, a questão envolvida em torno da democracia, a ausência de armas nucleares e a condição de subdesenvolvimento, ainda continuam sendo pontos de identificação dos países sul-americanos.

Conforme apontam Miranda e Ribeiro:

Quando aos sinais de rupturas ou mudanças no desenvolvimento do discurso integracionista da política exterior brasileira, estes parecem refletir um movimento de adaptação do país a uma conjuntura de crise financeira internacional, bem como seriam consequência de alterações no perfil de condução da diplomacia durante esta gestão. Em comparação à política externa de seu predecessor, verificou-se no discurso do governo de Dilma Rousseff uma expressiva diminuição na frequência e na intensidade das referências antagônicas ao “outro”, particularmente no que tange às remissões aos Estados Unidos. Com isto, foram enfatizadas as consequências negativas da globalização para a região, as quais representariam uma exterioridade constitutiva deste discurso integracionista. Por fim, o principal aspecto de ruptura no discurso da política externa do governo Rousseff consistiu no abandono da pretensão brasileira em desempenhar o papel de liderança da América do Sul, um encargo que seria considerado demasiado custoso na perspectiva pragmática

da diplomacia “ativa e diversificada” desta administração (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p 15).

Assim, podemos considerar que as principais bases do discurso integracionista da presidente Dilma Rousseff levam e tesse a proximidade geográfica dos países, suas condições de subdesenvolvimento, suas políticas em torno da democracia e a ausência de armas nucleares. Neste contexto, é visível uma diminuição nos processos decisórios em prol da formação de uma identidade regional, contudo, é possível considerar os objetivos em comum da regionalização ao projeto de desenvolvimento nacional, que interligam entre si.

4.2 O REGIONALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A estrutura geral da política externa brasileira está ligada aos determinantes domésticos, por meio dos quais há a possibilidade de compreender as estratégias comerciais diplomáticas do Brasil na última década. Portanto, é necessário considerar tanto os princípios da PEB quanto as tradições, que traçam os caminhos percorridos pela diplomacia brasileira.

Uma das tradições que devem ser consideradas é a defesa do multilateralismo, que dentro dos parâmetros da Constituição, como citado no capítulo anterior, é fundamental para prevalecer a igualdade entre os Estados e da solução pacífica de conflitos. (OLIVEIRA, 2013).

O papel desempenhado pela política externa brasileira nos últimos anos vem mostrando a importância e a necessidade de priorizar além de parcerias regionais, as multilaterais. Assim, em um sentido mais amplo, o multilateralismo abrange além dos aspectos políticos, os econômicos que tem seu destaque na agenda externa.

Como exemplo do multilateralismo brasileiro, podemos destacar o Gatt 1947¹¹, que o país foi membro fundador do regime multilateral de comércio, mantendo uma participação ativa até o início da Rodada Uruguai¹². (OLIVEIRA, 2013).

¹¹ GATT 1947: possuiu um conjunto de normas e concessões tarifárias estabelecidas de acordo com os fundamentos das políticas de liberalização comercial, nelas incluem-se o combate as práticas protecionistas e a regulamentação das normas de comércio internacional.

¹² Rodada Uruguai: (1986-1994) foi baseada nos parâmetros pós GATT (1982), e culminou em seus primórdios, a criação da Organização Mundial do Comércio em 1995.

Ao analisar os elementos necessários que formam as tradições brasileiras, diante das atuações diplomáticas, afirma-se que o país possui uma posição privilegiada para trabalhar dentro da esfera do multilateralismo. (GOFFREDO JR, 2005).

Cabe destacar ainda que:

a diplomacia brasileira tem uma tradição principista, ou seja, de buscar agir sempre de acordo com normas internacionais, seja no plano da segurança [...], seja no plano da economia (exatamente porque somos um país com ramificações comerciais diversificadas – e não temos instrumentos econômicos coercitivos – defendemos invariavelmente que o ambiente econômico internacional seja composto por regras estáveis, multilateralmente definidas, que garantam previsibilidade e eliminem as formas unilaterais, impositivas de vantagens específicas. (FONSECA JR, 1998, p. 371).

A integração regional da América do Sul também se fundamenta nos princípios constitucionais diante da atuação externa do Brasil. Diante do quadro em que a política externa brasileira se encontra na década de 1990, o conceito de América Latina é substituído pelo de América do Sul, levando em consideração além dos fatores geográficos, a atuação do Brasil diante da integração regional. (OLIVEIRA, 2013).

Além disso, a busca por “forças profundas”, é um conceito que percorre desde 1930 até os dias atuais e possui duas vertentes. A primeira baseia-se em “*cultivar o espaço de autonomia*”, ou seja, a capacidade compreender os problemas internos utilizando de recursos nacionais para a solução dos mesmos. A segunda é caracterizada pela forma de identificação dos recursos externos, que por ventura são mobilizados afim de fomentar o desenvolvimento nacional. (OLIVEIRA, 2013).

Portanto a formulação da PEB, e de outras potências médias até mesmo em relação integracionista, definem-se através dos conceitos de dependência e autonomia, que por sua vez, objetivam o desenvolvimento econômico.

O fator autonomia-desenvolvimento possibilitou o impulso de integração regional do Brasil juntamente aos países vizinhos. Portanto, a autonomia se traduz pela essência ativa e eficaz, devido sua influência na agenda internacional do Brasil, trazendo a tona suas tradições e princípios, como foi abordado anteriormente.

4.3 O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A atuação do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) se pauta na construção de um sistema multilateral de comércio mais abrangente. Tendo consciência que o comércio fomenta o crescimento econômico, o Brasil busca por estas relações.

No Comunicado Ministerial do G-20 da OMC em 2003, destaca-se a atuação do Brasil frente ao grupo, que foi desenvolvido em Genebra, que foi constituído por países em desenvolvimento, em 1999. O grupo é formado por uma parte significativa de membros da OMC, correlacionado agricultura e desenvolvimento entre si, contribuindo consideravelmente um comércio agrícola mais justo e equitativo (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007).

Segundo o ex-ministro Celso Amorim, em entrevista concedida ao jornal Gazeta Mercantil (2006):

A decisão de fazer o G-20 foi um lance muito ousado. Hoje parece fácil e até óbvio. Na época, não era. O G-20 é uma conjugação de países em desenvolvimento que atua de maneira não confrontacionista, mas propositiva. Não é mais o presidente Lula que fez que o G-20 mudou a geografia comercial do mundo. São os livros de geografia da França. Todo mundo reconhece que o Brasil tomou a liderança e assumiu os riscos do G-20. Diria sem falta modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase quartejado – por EUA, União Europeia e Japão, entre outros países. (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007, p. 222).

Para complementar esta visão, o ex-presidente Lula concede uma entrevista a órgãos de imprensa argelinos (2006):

Não tenho dúvidas de que o G-20 mudou o jogo na OMC e gerou uma confiança nova dos países em desenvolvimento na sua capacidade de influenciar o jogo. Não quer dizer que tenhamos alcançado esse almejado equilíbrio, nem que estejamos próximos do fim de uma longa luta contra as distorções do comércio internacional que são tão prejudiciais aos países em desenvolvimento. Mas há hoje uma nova percepção da geografia diplomática do mundo; minha esperança é que essa nova geografia diplomática possa ajudar alterar em boa medida a geografia econômica do mundo e sobretudo cada um dos nossos países a alcançar um melhor nível de desenvolvimento. (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007, p. 223).

A CELAC também faz parte das relações multilaterais do Brasil, que teve sua origem em fevereiro de 2010. Essa relação contribui para um novo mecanismo de concertação política, econômica e de integração.

Essas relações são centrais no diálogo político, pois permitem a construção de estratégias entre os dois continentes, objetivando também, além dos interesses econômicos, a cooperação internacional para a erradicação da fome, combate à AIDS e temas de segurança internacional, através do Conselho de Segurança da ONU.

O aprofundamento da relação bilateral entre Brasil e União Europeia reflete, então, em uma parceria estratégica, que permite reforçar o diálogo diplomático entre si. Em seu mais alto nível, o Brasil prioriza as relações entre Mercosul e UE.

De acordo com uma nota no Ministério das Relações Exteriores:

O Brasil confere prioridade às negociações para um Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia. As negociações foram lançadas em 1995, quando os blocos firmaram um Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional, estabelecendo que as relações birregionais se desenvolveriam em três pilares: diálogo político, cooperação e livre comércio. Em 2010, atingiu-se consenso sobre os parâmetros para o relançamento dessas negociações, havendo um compromisso mútuo de que o acordo seja abrangente, equilibrado e ambicioso. Consultas públicas realizadas em 2012 revelaram o firme apoio do setor privado brasileiro em favor da conclusão das negociações com a União Europeia. Até o momento, as negociações permitiram avanços importantes na definição das regras do futuro acordo e devem passar em breve a uma nova etapa, com a troca das respectivas ofertas de acesso a mercados (MRE, 2015).

É importante salientar, que uma possível integração entre os dois blocos será de extrema relevância para suas relações na esfera internacional. Porém os obstáculos impostos pelos dois blocos só retardam a efetividade de suas negociações. O multilateralismo em seu contexto mais óbvio, faz parte do discurso diplomático brasileiro frente sua inserção no cenário internacional.

Para finalizar, em uma declaração conjunta na Cúpula Brasil-União Europeia (2007), foi destacado que:

O Brasil e a UE atribuem grande importância ao reforço de relações entre a UE e o Mercosul, e estão empenhados na conclusão do Acordo de Associação UE-Mercosul, que permitirá aprofundar ainda

mais as relações econômicas entre as duas regiões e intensificar o diálogo político, bem como as iniciativas em matéria de cooperação. O Brasil e a UE sublinham a grande importância econômica e política que este acordo terá para ambas as regiões e o seu papel no reforço dos respectivos processos de integração (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2007, p. 108).

4.4 ABERTURA ECONÔMICA: EFEITOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA EM ÂMBITO REGIONAL

Através da globalização econômica, a integração e a abertura de uma economia nacional tornam-se em sua agenda de política externa, extremamente relevantes diante da ampliação de suas política internas, de modo a ampliar as disputas entre si. Estas disputas, por sua vez, são consequências dos efeitos surtidos diante desta abertura, seja positiva ou negativa, porém, reconfiguram a política comercial de um país. (OLIVEIRA, 2013).

Até meados da década de 1980, a política comercial brasileira era um instrumento de proteção ao mercado doméstico, com base no modelo político-desenvolvimentista que fundamentava a economia do país. (OLIVEIRA, 2013).

O modelo de liberalização comercial teve seu início nessa época, devido as necessidades de se estabelecer medidas que integrassem cada vez mais as políticas econômicas brasileiras no comércio externo. É possível visualizar que a liberalização elevou a elasticidade-preço da importação do Brasil e o nível da importação do Mercosul e da América Latina

Com base nisso:

A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos de maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2001 apud OLIVEIRA, 2013, p. 130).

Antes de se estabelecer o Plano Real, entre 1991-1993, já era possível observar os movimentos que permeavam a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias de importações. Devido ao processo de liberalização comercial ter sido iniciado de forma abrupta, foram antecipadas também as reduções das barreiras tarifárias em 1992. (OLIVEIRA, 2013).

Em 1995, com as políticas de integração do Mercosul em andamento e a adesão do Plano Real, as políticas comerciais do Brasil passaram a conduzir de forma estabilizada suas importações, uma vez que, diante da liberalização, é demandado uma maior abertura da economia para as importações. Os principais fatores que impulsionaram a política econômica do Brasil, de fato, foram o Mercosul, uma possível integração à ALCA (que não era prioridade do governo brasileiro), e acordos com a União Europeia.

A formação do Mercosul, como abordado no capítulo anterior, foi a resposta sul-americana decorrente das novas exigências da nova dinâmica econômica global. O processo integracional do bloco, que aliás, vêm se desenvolvendo até os dias de hoje, mantém seu foco na instituição da zona de livre comércio, a criação de um mercado comum entre os países membros e a concretização de uma união aduaneira (a exemplo da União Europeia).

Assim, o Tratado de Assunção além de prever essas formações, tem o objetivo de promover o comércio intra-regional, projetar região no sistema econômico internacional e modernizar a economia local. (AVERBUG, 1999).

Partindo dos principais pontos que compõe o Mercosul, apesar das disputas e conflitos existentes entre os países membros (Brasil e Argentina), é possível notar os avanços delineados a partir da criação do bloco, modo a fomentar a economia brasileira e regional.

Assim, é possível observar que:

A união aduaneira, a despeito dos progressos, continua gerando polêmicas e conflitos de interesses. Já o processo de constituição do mercado comum propriamente dito (isto é, a livre circulação de bens, serviços, capital e mão-de-obra) ainda requer muito esforço e compromisso, principalmente no que diz respeito ao fluxo de serviços e mão-de-obra e à coordenação das políticas macroeconômicas, setoriais e legislativas. (AVERBUG, 1999, p. 56).

Mesmo diante da ideia da liberalização do comércio, é comum conflitos comerciais entre os países membros do bloco, “visto que tendem a adotar medidas protecionistas de acordo com seus interesses”. Assim, após algumas crises brasileiras e asiáticas, houve um acentuamento do protecionismo na América Latina, devido também a desvalorização de suas moedas, juntamente a uma maior

competitividade dos produtos e a diminuição de importações entre os países. (AVERBUG, 1999).

Atualmente, dois setores de extrema relevância, mas que vêm gerando controvérsias para o comércio intra-bloco entre Brasil e Argentina, são o automobilístico e o açucareiro. O setor automobilístico se encontra em um patamar delicado, pois possui um peso relevante na produção de ambos os países, enquanto que no setor açucareiro, a questão se dá através da Argentina que não aceita a liberalização do comércio intra-regional. Assim, a polêmica gerada em torno destes dois temas se dá a partir do momento em que passam a travar as negociações no âmbito do Mercosul. (AVERBUG, 1999).

Com base em alguns dos pontos destacados, a adesão a uma união aduaneira por exemplo, possibilita que os países, por sua vez, se adaptem as novas condições impostas pelo comércio externo, com base nas cobranças de tarifas diferenciadas sobre determinados produtos e suas necessidades.

O Mercado Comum, em sua definição, constituiu, que haja a livre circulação de bens, capitais, mão-de-obra e serviços. Além disso, as nacionalidades dos cidadãos não podem ser consideradas como obstáculos, uma vez que contribuem também em questões trabalhistas e previdenciárias. Porém, diante deste cenário, ao contrário dos fluxos de mercadorias, a circulação de capital humano dentro do Mercosul, segue seus passos burocráticos. (AVERBUG, 1999).

Com relação à ALCA, o risco de uma integração hemisférica precipitada resultaria em perdas comerciais para o Brasil, devido ao seu atraso tecnológico em diversos segmentos industriais nacionais, algumas políticas governamentais inconsistentes. Outro fator relevante neste contexto é o da heterogeneidade dos países membros do projeto e a formação da agenda da época, que desfavorecia em diversos setores as políticas econômicas brasileiras. (AVERBUG, 1999).

Além disso, haveria um aumento significativo de suas importações e diminuição das exportações, já que os produtos estrangeiros passariam a competir internamente de forma desproporcional, devido as diferenças tarifárias entre os membros da ALCA, uma vez que a zona de livre comércio faria parte deste “pacto”.

Portanto,

não parece que uma política radical de livre comércio seja compatível com a sobrevivência da economia brasileira com um mínimo de

autonomia; o fortalecimento, com expansão, do Mercosul, da mesma forma que o prosseguimento da política vis-à-vis a América do Sul, aumenta o poder de barganha do Brasil na negociação da Alca; e o aprofundamento das relações Mercosul-União Européia cria contrapesos fundamentais em relação às pressões da Alca. (AVERBUG, 1999, p. 72).

Outro ponto de extrema importância para as relações internacionais econômicas do Brasil através da negociação de uma área de livre comércio entre Mercosul e União Europeia.

Como podemos observar:

Entre as barreiras não-tarifárias, destacam-se cotas determinadas no âmbito do Acordo Agrícola da OMC, restrições de caráter sanitário e fitossanitário, cotas multilaterais para as importações de têxteis, direitos antidumping e compensatórios, acordos de preços, restrição voluntária e medidas de salvaguarda. Devido a esse protecionismo, à liberalização brasileira nos anos 90 e à intensificação do comércio intra-Mercosul, entre 1992 e 1996 as exportações do Mercosul para a União Européia aumentaram apenas 25%, em contraste com um aumento de 274% das importações provenientes desse bloco. Atualmente, a União Européia representa cerca de 53% das exportações do Mercosul, enquanto 45% das importações do bloco sul-americano de fora da América Latina vêm do continente europeu. (AVERBUG, 1999, p. 73).

Um possível acordo entre os dois blocos trará benefícios mútuos, já que uma Associação Inter-Regional, poderá em alguns aspectos trazer mais benefícios para o bloco da América Latina do que para o bloco europeu, pelo menos nas exportações agropecuárias, que seriam as mais beneficiadas, sendo que o Mercosul possui uma grande produção mundial neste setor. (AVERBUG, 1999).

No entanto, o que vemos hoje é uma UE que se mostra irredutível frente a questões extremamente importantes como subsídios à agricultura, por exemplo, que por hora prejudica o setor de exportações destes produtos primários da América Latina. Além disso, outros acordos da UE com países da Europa Oriental (Polônia e Hungria), concorrem diretamente com o Mercosul nestas questões.

Portanto, na década de 1990 como mencionado anteriormente, o Brasil passou por um processo de sua abertura econômica (comercial), mesmo diante da carência de tecnologia necessária, que de certa forma, proporciona também a entrada de tal tecnologia, trazendo grandes benefícios à indústria local, e maior crescimento econômico para o país e para os países membros do Mercosul.

Portanto, antes de atingir os níveis de abertura tarifária em detrimento dos países mais competitivos, a estabilidade macroeconômica se faz necessária para o Brasil no momento, além de solidificar o avanço nos setores produtivos. E com base nestes pontos, procurar buscar a diminuição das barreiras não-tarifárias que são impostas pela União Europeia e pelos norte americanos, de forma que esta medida passe a representar um estímulo ao crescimento econômico nacional, refletido através da integração regional, e não uma ameaça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas o Brasil passou por diversos processos de transformações em sua política externa. Essas mudanças caracterizaram a autonomia do país diante do sistema internacional, sendo o país mais desenvolvido da América Latina.

Para compreender tais processos, o presente trabalho tomou como ponto de partida o nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas. O primeiro mandato de Vargas é essencialmente importante diante dos estudos das Relações Internacionais, pois caracterizou o início das transformações das relações exteriores do país, e a inserção de sua política desenvolvimentista diante de um cenário externo completamente incerto.

Houve em certo momento, ainda no primeiro capítulo, a necessidade de analisar brevemente a transição democrática dos governos militares para o governo civil, que não implicou mudanças na conduta da política externa da Nova República. Porém, as lacunas só foram preenchidas no governo Geisel, quando foi possível perceber que o Brasil passava a ser enxergado como uma potência emergente diante dos países desenvolvidos, em detrimento do desenvolvimento de suas relações multilaterais.

As relações regionais merecem destaque durante o governo militar, pois no mandato de Figueiredo, as relações latino-americanas se expandiram diante da política externa brasileira, complementando assim, uma nova relação do Brasil com a Argentina. Este novo cenário abriu possibilidades de uma parceria estratégica entre os dois países, levando à criação do Mercosul. Entretanto, suas parcerias vivenciaram momentos de maior cooperação e outros de desencontros.

As décadas de 1980 e 1990 caracterizam o fortalecimento da integração regional do Brasil a nível mundial. A integração regional por si só, caracteriza a união dos países latino-americanos diante de um bloco econômico com um objetivo em comum: fortalecer seus laços para o desenvolvimento de suas economias.

Portanto, a integração de todos os países membros do Mercosul hoje, se deram a partir das mudanças políticas pelas quais todos automaticamente

passaram. Este processo na mudança de seus valores democráticos teve um peso relevante para seus desenvolvimentos.

A criação do Mercosul passou por um processo de integração econômica tradicional, tentando atingir a todas as etapas de integração (porém com excessões). O bloco representou não somente um estreitamento dos laços entre Brasil e Argentina, mas sim de todos os países membros, reforçando seus laços econômicos, apesar das diferenças entre as perspectivas políticas macroeconômicas de seus governos.

É evidente que o Mercosul teve como objetivo ampliar a importância da região para o Brasil, ao mesmo tempo que passa a relativizar uma maior projeção de poder do país frente ao bloco. Assim, em meio à multilateralização de suas relações, o país passa a liberalizar seu comércio, apenas de forma controlada e negociada, recorrendo quando conveniente ao unilateralismo.

Porém, alguns pontos dificultam a promoção do Mercosul a atingir um Mercado Comum, e um deles é a falta de cooperação e coordenação econômica entre os países membros do bloco. Mas o principal se baseia nas relações entre Brasil e Argentina em detrimento do Mercosul, onde foi necessário abordar especificamente estes comportamentos no segundo capítulo.

Durante o governo Lula, a política externa brasileira incorporou diversas arenas de atuação no âmbito regional, e a projeção internacional do país passou a se tornar factível, minimizando assim a identidade da Argentina no papel de formulador da política externa brasileira.

Apesar da relação tumultuada entre ambos os países desde a época imperialista, e apesar de perder essa identidade formuladora da PEB, a proximidade das políticas domésticas e regionais possibilitou que parceria entre Brasil e Argentina tomasse outros rumos, fortalecendo a relação bilateral.

Assim, essa parceria estratégica atuaria como um mecanismo para garantir os pontos positivos advindos da interação entre os dois países face ao Mercosul, pois uma boa relação caracteriza o andamento da mesma, tendo em vista a boa relação do Brasil com todos os países sul-americanos.

O grande problema entre Brasil e Argentina é que mesmo diante de uma integração econômica, um se protege do outro. Assim, podemos perceber que há um grande déficit de integração entre ambos, que se pontua somente da questão

política, mas sim na herança histórica, nacionalista, cultural e soberanista, travando totalmente o andamento das negociações do bloco.

Atualmente, no segundo governo de Dilma Rousseff, o que vemos é uma priorização das relações sul-sul, seja através da UNASUL ou do Mercosul, mas ainda é perceptível a falta de um engajamento entre todos os membros do bloco. Portanto, é necessário que seja feita uma reformulação das suas políticas, já que de acordo com as regras comerciais do Mercosul, nenhum país membro pode negociar com outro bloco econômico de forma unilateral, ou seja, é sempre de bloco para bloco.

Outro fator de extrema relevância para um futuro incerto da América do Sul, é a recente vitória de Maurício Macri nas eleições presidenciais na Argentina. Ao analisar o recente cenário político pelo qual a América do Sul presencia, podemos apontar os momentos difíceis pelo qual atravessam os governos da Venezuela e do Brasil (a impopularidade da presidente e a ascensão de uma oposição conversadros no Parlamento).

Na Venezuela, Hugo Chávez soma-se a sua ausência no cenário político e à queda dos preços do petróleo; no Uruguai, após o fim do período do presidente Mujica e o retorno de Tabaré Vázquez ao poder, constata-se uma moderação da Frente Ampla; na Bolívia e Equador os presidentes mantêm uma ampla margem de descontentamento diante de seus governos, resultando em grandes movimentos sociais em suas oposições.

E por fim, na Argentina a vitória do presidente Macri representa para a sociedade argentina uma guinada à direita e a volta de uma política neoliberal, além de em seus discursos apontar acusações contra a Venezuela querendo que país saia do bloco, além de menosprezar as necessidades do Mercosul, priorizando suas relações com a potência ocidental.

Além disso, fatores extra-regionais também interferem nas relações sul-sul, como a redução dos preços das commodities, o estancamento do comércio global, que por ventura possibilita que dificuldades nas economias locais apareçam e a desaceleração da economia da China, travando o desenvolvimento do processo econômico regional. Muito se questiona sobre um possível fim do ciclo que rege a América Latina, mas essa possibilidade organizativa e de ação destes movimentos

populares latino-americanos vão além da manutenção do rumo programático político e das esquerdas no continente.

O reconhecimento internacional do Mercosul como um bloco econômico deve ser considerado um elemento importante no cenário que rege as negociações comerciais. Quaisquer que sejam em desafios externos enfrentados pelo bloco ao desenvolvimento de seu processo de integração, não excluem sua importância no cenário internacional.

Assim, fica claro que seus principais desafios são propriamente internos, pois derivam em grande medida, do protecionismo que rege as duas potências emergentes do bloco. E mais importante, são os obstáculos impostos pelos líderes de cada país – independente de tendências ideológicas – mas que suportam as ideias que há a necessidade da realização de reformas internas em detrimento das normas internas do bloco.

Portando, ao analisar o desenvolvimento da história da política externa brasileira a partir Getúlio Vargas a Dilma Rousseff e os primórdios das relações bilaterais, regionais e multilaterais, podemos perceber um processo de desenvolvimento autônomo, resquícios do mandato de Vargas.

Ao analisar a integração regional e uma possível mudança de rumo de suas políticas, não podemos deixar de sublinhar que atrás de todos os cenários atuais, há a necessidade de se analisar o processo histórico, para concluir que somente através de uma “injeção maciça” de recursos na integração física, é possível progredir em setores que regem o processo da integração Sul-Americana.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. 2a ed. São Paulo: Cultura Editores Associados e Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2006.

ALMEIDA, P. R. **Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 nov. 2015.

BUENO, A. L. C. C. **História do Política Exterior do Brasil**. 4 ed. revista e ampliada. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

CASELLA, P. B. **BRIC: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul: uma perspectiva de cooperação internacional**. São Paulo: Atlas, 2011.

CASELLA, P. B. **Mercosul exigências e perspectivas**. São Paulo: LTR, 1996.

CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

CPDOC; FGV. **Centro de Pesquisa de Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoComercioExterior>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

GONÇALVES, L. E. F. C. **As Relações Brasil-CEPAL**. Brasília: FUNAG, 2011.
GUIMARAES, S. P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HIRST, M. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FVG, 2009.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

ITAMARATY. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=147&catid=80&Itemid=435&lang=pt-BR> . Acesso em: 20 nov. 2015.

MARTINS, C. E. **A evolução da política externa brasileira na década 64/74**. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 1975. p. 54-98.

MIRANDA, S. P; RIBEIRO, C. A. L. **A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas**. Porto Alegre: UFBP, 2015. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sicp/files/2015/09/PERRONE-MIRANDA-2015-A-Am%C3%A9rica-do-Sul-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Dilma-Rousseff.pdf>> . Acesso em: 15 nov. 2015.

NERY, T. **A Economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990**. 2004. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210275_04_pretextual.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2015.

OAS. **Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 24 nov. 2015.

OLIVEIRA, I. T. M. **A política comercial externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ONUJI, J. **A fragilidade institucional do Mercosul**. São Paulo: NUTRI/USP, 2001.
PEREIRA, L. V. **O efeito China nas exportações brasileiras na América do Sul. Conjuntura Econômica**. v. 66, n. 10, p. 44-48, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs.index.php/rce/article/view/22192/20951>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SANTOS, L. C. V. G. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014.

SARAIVA, M. G. **Encontros e Desencontros: O lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SILVA, A. M. **A política externa de JK: operação pan-americana**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992. (Textos CPDOC). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6597/799.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Revista Contexto Internacional da PUC**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-355, 2007.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney e Lula**. São Paulo: UNESP, 2011.

VIZENTINI, P. F. **Relações internacionais do Brasil, de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

_____. **A política externa do governo JK (1956-61)**. São Paulo: Cultura, 1996.