

Relações Internacionais e política externa do Brasil: uma perspectiva histórica

Paulo Roberto de Almeida
Doutor em Ciências Sociais, diplomata
(pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org)

Publicado in
Atas do Simposio Brasil 500 anos depois
(A Coruña: Imprenta da Deputación Provincial da Coruña, 2002;
ISBN: 84-95950-67-7; pp. 255-269).

Integrado como território produtivo nos circuitos do capitalismo mercantil durante a fase da primeira globalização, que corresponde aos grandes descobrimentos europeus, o Brasil começa a se constituir como povo e como nação no curso de três séculos de colonização portuguesa. Não há estado ou poder político autônomo, daí a ausência de relações internacionais próprias, que não aquelas determinadas de modo reflexo pelo poder metropolitano.

A transferência da sede da monarquia opera uma primeira experiência de política externa, mas o sentimento nacional só se consolida a partir da constituição do Estado independente. A lenta afirmação de uma política exterior nacional se faz ao longo da segunda fase da globalização capitalista, quando ocorrem a primeira (máquina a vapor) e a segunda (eletricidade) das revoluções industriais de nossa era, que não mudam, contudo, o caráter primário-exportador da inserção econômica internacional do País.

No final do século XIX, a despeito de transformações econômicas ocorridas durante o Império, o Brasil se inseria na divisão internacional do trabalho da mesma forma como em seu início: como uma Nação dotada de afirmada vocação agrícola para o monocultivo de exportação, ainda que alguns produtos momentâneos — como a borracha, por exemplo — viessem a disputar a primazia ao café nessa fase e no começo do século XX. A República trará poucas modificações a uma estrutura econômico-social essencialmente conservadora, não obstante a promissora experiência industrializadora de seus primeiros anos. O que a República introduz de novo são princípios alternativos de política externa, como o pan-americanismo, por exemplo, numa área em que o Império tinha mantido, ou sido mantido em, um relativo isolamento das demais repúblicas do continente. A afirmação da República se dá num terreno em que o legado monárquico não tinha ainda se esvanecido, sobretudo nos meios diplomáticos, ocorrendo mesmo alguns

episódios “jacobinos”, no caso das intervenções estrangeiras durante a revolta da Armada, por exemplo.

Mas, do ponto de vista econômico, os problemas que passam a atormentar a jovem República eram os mesmos que tinham angustiado a jovem nação independente: o problema da mão-de-obra (desta vez como imigração) e os investimentos estrangeiros e os capitais de empréstimo, origem de monumental dívida externa que estaria sempre sendo jogada para a frente. A questão financeira — com a negociação do *Funding Loan* de 1898 — e o problema da “defesa do café” (promoção comercial e propaganda no exterior) são os grandes assuntos da diplomacia econômica do Brasil nesse período, cuja inserção na divisão internacional do trabalho continuaria sendo feita pelo simples lado da exportação primária. Tem início, assim, uma diplomacia do café, que continuaria durante todo o período de afirmação de nossa “vocação agrícola”.

A era do Barão, 1902-1912

Os elementos relevantes do relacionamento externo nessa fase são os dos limites territoriais deixados em aberto pela nulifica o do Tratado de Madri, mediante o trabalho diplomático de delimita o das fronteiras ainda duvidosas. A figura proeminente nessa fase  , evidentemente, a do Barão do Rio Branco (1902-1912), verdadeiro patrono e elemento ideológico central no processo de forma o da moderna diplomacia brasileira. Outras questões proeminentes são a do equilíbrio no Cone Sul, problema indissociável da política americana conduzida pela Chancelaria, e a da participa o do Brasil nas conferências de paz de Haia. Na vertente econômica destacam-se os empréstimos para estocagem de café e o primeiro exemplo de “currency board” de nossa história econômica, com a cria o da Caixa de Conversão em 1906.

A República dos bacharéis, 1912-1930

Essa República de “bacharéis”, que vai atravessar grosso modo todo o primeiro período republicano, tenta inserir o Brasil no chamado “concerto de na es”, inclusive pelo envolvimento na Primeira Guerra e na ulterior experiência da Liga das Na es, motivo de uma das grandes frustra es na história multilateral da diplomacia brasileira.

No que se refere às questões relativas   inser o do País no “concerto de na es civilizadas”, parecia evidente que o relacionamento político com as potências econômica e militarmente significativas não poderia se fazer em p  de igualdade, como a visão bacharelesca e jurisdicista das elites monárquicas e republicanas pretendeu, inutilmente, alimentar a ilusão durante um largo período. Desde as agruras do relacionamento com a Inglaterra vitoriana, passando pela participa o algo frustrada nas conferências de paz de

Haia, até a experiência humilhante da Liga das Nações, o Brasil se verá confrontado a posturas externas que iam do desprezo e da soberbia ao que — mais tarde e em outro contexto — se chamaria de *benign neglect*. Cabe destacar, porém, que, mesmo num contexto cultural ainda fortemente “colonizado” ideologicamente, a “república dos bacharéis” não se afastará, grosso modo, da missão já desenhada pelas elites da “monarquia ilustrada” no sentido de buscar, incessantemente, afirmar os interesses nacionais no quadro de um sistema internacional fortemente discriminatório em relação a “potências menores”, nações anteriormente colonizadas, ou, enfim, formações periféricas de uma forma geral.

Crise e fechamento internacional: 1930-1945

Com a retração da interdependência econômica global, nas crises político-militares e financeiras da primeira metade do século XX, o Brasil formula uma política externa própria, com o objetivo de aprofundar o desenvolvimento. A “era nacional” introduz, no cenário das relações internacionais do Brasil, o que se poderia chamar de “mudança de paradigma”. As alterações na correlação de forças sociais e na própria estrutura decisória do sistema político brasileiro, introduzidas pela Revolução de 1930 (e por seus desenvolvimentos subseqüentes), não poderiam, é claro, deixar de afetar a natureza das relacionamento externo do País, em escala ainda não experimentada até aquela conjuntura histórica. Apesar de que a diplomacia brasileira continua, por um certo tempo mais, a apoiar-se na tradição bacharelesca e jurisdicista vinda do século XIX e sem embargo de que as preocupações de seus quadros principais ainda estivessem marcadas por uma atitude “essencialmente ornamental e aristocrática” — para empregar uma terminologia cunhada por Hélio Jaguaribe —, é nessa fase que se passa de uma postura mais ou menos passiva em relação ao sistema internacional dominante para uma tentativa de inserção positiva, e portanto afirmativa, nos quadros da ordem mundial em construção.

O subperíodo é dominado pela redefinição de prioridades políticas e das alianças externas no contexto das crises da ordem política e econômica internacionais dos anos 1930, com dificuldades para a preservação de escolhas autônomas em face dos limites objetivos — guerra e bloqueios — à atuação puramente diplomática. Elementos de destaque no contexto externo são constituídos pela crise econômica inaugurada pelo *crack* da bolsa de Nova York, em 1929, pela questão da dívida externa – na qual se observa uma moratória de fato, seguida de renegociação com os credores bilaterais - e, sobretudo, pela política de alianças e de equilíbrio pendular entre imperialismos rivais, entre os quais se destacam os Estados Unidos e a Alemanha nazista.

Em muitos países europeus e em diversas outras regiões do mundo civilizado se travava então uma surda (por vezes aberta) luta entre doutrinas ideológicas rivais, com

destaque para as correntes fascistas e autoritárias e, em menor plano, os diversos movimentos de afiliação socialista ou comunista. No plano interno, não se pode deixar de notar os desafios insurrecionais comunista e integralista, em 1935 e 1938 respectivamente, que não deixaram de ter conexões internacionais bem marcadas. A guerra civil espanhola, na qual chegam a combater inclusive voluntários brasileiros — geralmente saídos do movimento aliancista de 1935 — epitomiza essa fase de intensos conflitos ideológicos e de apelos dramáticos à solidariedade internacional. No final do período, o Brasil define-se pela política de “grande aliança atlântica”, confirmada pela participação na Segunda Guerra Mundial e pelo alinhamento com as posições norte-americanas.

Persiste em filigrana, durante toda essa fase, uma consciência nítida das elites dirigentes em relação ao atraso material e tecnológico do País, mesmo se essa percepção ainda não tivesse sido conceitualmente definida nos termos da grande divisão entre desenvolvimento e subdesenvolvimento que vai mobilizar a agenda internacional no imediato pós-guerra e nas décadas seguintes. Em todo caso, grande parte das energias da diplomacia varguista, no capítulo das relações econômicas externas, será mobilizada em função da necessidade de se lograr recursos financeiros e materiais para a instalação de uma usina siderúrgica no País, o que será alcançado mediante o apoio dos Estados Unidos à construção de Volta Redonda.

Uma política exterior tradicional: 1945-1960

Essa fase tem início pela participação tentativa e parcial do Brasil na construção de uma nova ordem mundial, na conferência de Bretton Woods, em 1944, a partir de quando a reorganização econômica do mundo é enquadrada pela luta entre os modelos rivais do liberalismo e do socialismo. Ela tem continuidade com a afirmação incisiva — já no segundo Governo Vargas — dos interesses nacionais no quadro inédito de diminuição dramática dos atores relevantes no plano internacional — em função da bipolaridade introduzida pela Guerra Fria— e, portanto, de redução simultânea das parcerias economicamente “rentáveis” nesse quadro de opções obrigatórias. Mas, a “opção americana” que então se desenha se faz também no contexto da emergência de uma diplomacia do “desenvolvimento”, que se afirmará plenamente na fase seguinte. Se, por um lado, a doutrina da “segurança nacional” define o sustentáculo ideológico da Guerra Fria, o Pan-americanismo, por outro, mobiliza os esforços da diplomacia para a “exploração” da carta da cooperação com a principal potência hemisférica e ocidental. É nesse quadro de barganhas políticas e de interesse econômico bem direcionado que o Brasil empreenderá sua primeira iniciativa multilateral digna de registro, a Operação Pan-Americana, proposta pelo Governo Kubitschek em 1958.

No plano econômico externo, é nessa fase que tem início a negociação dos primeiros acordos de produtos de base – café, cacau, açúcar, entre outros -, com a criação concomitante das organizações multilaterais setoriais que se ocupam desses produtos, ao mesmo tempo em que o Brasil suscita, em 1956, mediante a demanda formal de reestruturação das dívidas oficiais bilaterais, a criação de um foro de credores que mais adiante evoluirá para a constituição do Clube de Paris (1961). Ainda no terreno da diplomacia econômica multilateral, essa fase corresponde aos primeiros exercícios negociadores de política comercial no GATT, quando o Brasil renegocia sua adesão, em 1957, a partir da nova Lei Aduaneira e de reclassificação tarifária.

A política regional é marcada por uma certa ambigüidade entre o equilíbrio estratégico e o isolamento diplomático, visível sobretudo no relacionamento com o principal parceiro e rival, a Argentina, mas o quadro evolui, sobretudo a partir da era Kubitschek, para a superação da competição e sua substituição pela convivência e pela cooperação. Começa a ter voga, nessa época, sob a impulsão do economista argentino Raul Prebisch, o chamado “modelo cepalino”, isto é, a promoção do desenvolvimento nacional por meio de políticas ativas de industrialização, eventualmente mediante a cooperação econômica no contexto sul-americano e a promoção de esquemas de integração. Tais esforços, inclusive por um certo mimetismo em relação ao mercado comum europeu recentemente (1957) instituído, resultarão, em 1960, na criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC). No plano institucional interno, é também nessa fase que se completa a profissionalização da carreira diplomática, cujo acesso passa a se dar, desde 1946, por vestibular organizado pelo Instituto Rio Branco e na qual a ascensão funcional confirma mais intensamente o mérito do que o *background* familiar.

A política externa independente: 1961-1964

A prática da política externa independente, em sua primeira modalidade nos conturbados anos Jânio Quadros-João Goulart, representa uma espécie de parênteses inovador num *continuum* diplomático dominado pelo conflito Leste-Oeste. O impacto da revolução cubana e o processo de descolonização tinham trazido o neutralismo e o não-alinhamento ao primeiro plano do cenário internacional, ao lado da competição cada vez mais acirrada entre as duas superpotências pela preeminência tecnológica e pela influência política junto às jovens nações independentes. Não surpreende, assim, que a diplomacia brasileira comece a repensar seus fundamentos e a revisar suas linhas de atuação, em especial no que se refere ao tradicional apoio emprestado ao colonialismo português na África e a recusa do relacionamento econômico-comercial com os países socialistas. A aliança preferencial com os Estados Unidos é pensada mais em termos de vantagens

econômicas a serem barganhadas do que em função do xadrez geopolítico da Guerra Fria. Formuladores protagônicos dessa nova maneira de pensar foram políticos relativamente tradicionais como Afonso Arinos e San Tiago Dantas e alguns diplomatas de espírito inovador como Araújo Castro.

É nesse período que, ao lado da tradicional dicotomia Leste-Oeste, se começa a proclamar uma divisão do mundo ainda mais insidiosa, Norte-Sul, entre países avançados e países subdesenvolvidos. O Brasil foi um dos articuladores mais ativos das propostas desenvolvimentistas que resultaram na criação, em março de 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), cujos objetivos eram, nada mais, nada menos, do que a revisão completa da arquitetura do sistema multilateral de comércio e a criação de mecanismos — sustentação de produtos de base, sistema geral de preferências comerciais em favor dos exportadores de matérias-primas, não reciprocidade nas relações de comércio — suscetíveis de promover uma inserção mais ativa dos países em desenvolvimento na economia mundial. Quando a primeira sessão da conferência se realizava, em Genebra, o golpe militar no Brasil sinalizou, entretanto, um retorno a padrões mais tradicionais de política externa.

A volta ao alinhamento, 1964-1967

O reenquadramento do Brasil no “conflito ideológico global” representa mais uma espécie de “pedágio” a pagar pelo apoio dado pelos Estados Unidos no momento do golpe militar contra o regime populista do que propriamente uma operação de reconversão ideológica da diplomacia brasileira. Em todo caso, observa-se um curto período de “alinhamento político”, durante o qual a nova “diplomacia do marechal” Castelo Branco — em contraposição àquela resolutamente nacionalista aplicada por Floriano Peixoto durante a revolta da Armada — adere estritamente aos cânones oficiais do Pan-americanismo, tal como definidos em Washington: registre-se, numa seqüência de poucos meses, a ruptura de relações diplomáticas com Cuba e com a maior parte dos países socialistas, assim como a participação de força de intervenção na crise da República Dominicana. A política multilateral e as relações bilaterais, de modo geral, passam por uma “reversão de expectativas”, para grande frustração de parte da nova geração de diplomatas que tinha sido educada nos anos da política externa independente.

No plano econômico externo, a volta à ortodoxia na gestão da política econômica permite um tratamento mais benigno da questão da dívida externa, seja no plano bilateral, seja nos foros multilaterais do Clube de Paris ou nas instituições financeiras internacionais, como o FMI. É sintomático aliás que a única assembléia conjunta das organizações de Bretton Woods a realizar-se no Brasil, tenha tido por cenário o Rio de

Janeiro da primeira era militar, em 1967, quando também se negocia a instituição de uma nova liquidez para o sistema financeiro internacional, o Direito Especial de Saque do FMI.

Revisão ideológica e busca de autonomia tecnológica: 1967-1985

Mas, a postura de princípio favorável a uma política exterior de tipo “tradicional” ou a aceitação indiscutida de regras diplomáticas caracterizadas pelo “alinhamento incondicional” às teses do principal parceiro ocidental vinham tendo cada vez menos vigência no Brasil contemporâneo, mesmo no regime dos militares adeptos da doutrina da segurança nacional. Basicamente, essas atitudes apenas se manifestaram nos primeiros anos do pós-guerra e no seguimento imediato do movimento militar de 1964, para serem logo em seguida substituídas por atitudes mais pragmáticas. A atitude “contemplativa” em relação aos EUA — partilhada igualmente pelos militares e pelas elites, de modo geral, durante a Guerra Fria — cede progressivamente lugar a uma diplomacia altamente profissionalizada, preocupada com a adaptação dos instrumentos de ação a um mundo em rápida mutação, e instrumentalizada essencialmente para o atingimento dos objetivos nacionais do desenvolvimento econômico.

Tem início, então, a participação plena do Brasil nos esforços de construção de uma “nova ordem econômica internacional”, com atuação destacada em todos os foros multilaterais abertos ao engenho e arte de uma diplomacia mais madura e liberta das alianças exclusivas da Guerra Fria. O período pode ser caricaturalmente identificado com a “diplomacia dos rótulos”, que efetivamente se sucedem entre 1967 e 1985, a saber: (1) “diplomacia da prosperidade” ainda no Governo Costa e Silva; (2) “Brasil Grande Potência”, no período Médici; (3) “pragmatismo responsável”, sob a presidência Geisel; (4) “diplomacia ecumênica”, já no último governo militar desse ciclo, o de Figueiredo.

A despeito dessas classificações mais ou menos arbitrárias, tratou-se, basicamente, de uma “diplomacia do crescimento”, consubstanciada na busca da autonomia tecnológica, inclusive a nuclear, com uma afirmação marcada da ação do Estado nos planos interno e externo. Mas, observa-se também nesse período a confirmação da fragilidade econômica do País, ao não terem sido eliminados os constrangimentos de balança de pagamentos que marcaram historicamente o processo de desenvolvimento brasileiro: as crises do petróleo, em 1973 e 1979, seguida pela da dívida externa, em 1982, marcam o começo do declínio do regime militar.

Redefinição das prioridades e afirmação da vocação regional: 1985-2000

Os elementos mais significativos da postura internacional do Brasil poderiam ser atualmente caracterizados pelos seguintes processos: redefinição das prioridades

externas, com afirmação da vocação regional — processo de integração subregional no Mercosul e de construção de um espaço econômico na América do Sul —, opção por uma maior inserção internacional e aceitação consciente da interdependência — em contraste com a experiência anterior de busca da autonomia nacional —, com a continuidade da abertura econômica e da liberalização comercial, no quadro de processos de reconversão e de adaptação aos desafios da globalização. A diplomacia passa a apresentar múltiplas facetas, que não exclusivamente a de tipo bilateral ou aquelas de ordem estritamente profissional corporativa: são elas a regional, a multilateral (principalmente no âmbito da OMC) e a presidencial.

As mudanças de ordem política, econômica e diplomática nas relações internacionais do País, neste período recente, são tão variadas, e de tal magnitude — tanto as surgidas internamente como as induzidas de fora —, que qualquer tentativa de levantamento das “questões relevantes” nesta fase da história nacional correria o risco de deixar de fora problemas importantes de uma agenda externa crescentemente diversificada e extremamente complexa, seja no âmbito multilateral ou nos diversos planos bilaterais. Mencione-se, por obrigatória, a questão nem sempre bem colocada da “opção” entre uma “política externa tradicional” — por definição “alinhada” — e uma “política externa independente”, problema dramatizado por anos de enfrentamento bipolar no cenário geopolítico global. Superando, contudo, o invólucro “ideológico” da postura externa do País nesse período, e mesmo os diversos “rótulos” com os quais se procurou classificar a diplomacia da era “militar”, assume importância primordial, independentemente da postura política particular de cada Governo frente aos desafios do cenário internacional, a questão do desenvolvimento econômico, verdadeiro *leit motiv* da diplomacia brasileira contemporânea.

A política externa brasileira, desde os anos 50 pelo menos, foi basicamente uma política econômica externa, mesmo se problemas de ordem regional (rivalidade com a Argentina), de tipo político-ideológico (desafio insurrecional segundo o modelo “castrista”) ou de cunho social-humanista (direitos humanos, por exemplo) ocuparam frações significativas da agenda diplomática em momentos determinados desse período. Sem praticamente nenhum tipo de exceção, todas as grandes questões de política interna do País — industrialização, capital estrangeiro, política energética e de “segurança nacional” (começando pelo petróleo, passando pelo programa nuclear e chegando à política de informática), modernização tecnológica etc. — são também, e antes de mais nada, questões de política externa da Nação.

São essas as questões — acrescidas de algumas outras que delas derivam: dívida externa, meio ambiente, exportações de artigos militares etc. — que estão no centro das relações internacionais do Brasil contemporâneo e que, como tais, devem conformar o próprio “menu” de um estudo global das relações internacionais do País. Uma outra questão, mais recente, mas que faz parte igualmente da agenda econômica “externa” da Nação, veio a elas se juntar em forma permanente: a política de integração regional, em especial o processo de constituição de um mercado comum no cone sul americano.

Ainda que esta última *issue* diplomática tenha resultado, basicamente, de uma opção de *public policy* cuja natureza foi fundamentalmente política — e mesmo “geopolítica”, no bom sentido da palavra —, isto é, a decisão tomada, ao concluir-se o período militar, de encerrar a tradicional postura de conflito e de concorrência com a Argentina para substituí-la por uma de cooperação e de integração, essa questão representa, igualmente, um capítulo específico, ainda que inédito, da densa agenda brasileira no campo das relações econômicas internacionais. Ela é uma vertente, provavelmente a mais importante na atualidade, da já chamada “diplomacia do desenvolvimento”.

Assim como a industrialização e a modernização econômica do País foram perseguidas de maneira persistente, desde longas décadas, pela sociedade em seu conjunto, a integração regional passa a fazer parte do horizonte histórico futuro da nacionalidade. Num mundo em rápida mutação, com cenários geopolíticos e geoeconômicos ainda não totalmente claros, a opção de política regional adotada pelo Brasil passa a conformar um dos pontos mais importantes de sua agenda internacional. Como tal, essa questão deve figurar em posição de destaque em qualquer estudo que se empreenda, doravante, sobre as relações internacionais do Brasil. Nova fase de inserção econômica internacional, com a redefinição de algumas linhas de sua política externa (integração subregional), se define no bojo da terceira fase da globalização capitalista, que corresponde igualmente a um processo de grandes transformações na economia e na sociedade brasileiras.

Finalmente, nenhum estudo das relações internacionais do Brasil poderia descurar a perspectiva propriamente globalizante — e “primariamente” comparatista — consistindo em pensar sua inserção num sistema internacional cujas bases de funcionamento estão em processo de transformação acelerada. Não está ainda totalmente claro que estrutura de tomada de decisões políticas, em nível mundial, e que conformação precisa, em termos de sistema hierarquizado (ainda que segundo novos princípios), terá a ordem emergente atualmente, que passa a substituir o cenário bipolarizado enterrado ao mesmo tempo em que se cobre de terra o caixão do socialismo mundial.

Em todo caso, essa “nova ordem” já não mais consistirá, apenas, de duas superpotências, algumas potências médias e vários Estados “emergentes”. Os fenômenos de

“globalização” — não apenas restrito à internacionalização dos circuitos produtivos — e de “regionalização” — com a formação de blocos econômicos e políticos em diversas regiões do planeta — prometem introduzir novas variantes nos modelos até aqui conhecidos de sistema internacional, tais como referidos anteriormente: o modelo dos impérios universais, o das cidades-Estado comerciais e o moderno sistema de Estados. O cenário histórico futuro indica, previsivelmente, que o estudo das relações internacionais de um País como o Brasil terá de trabalhar, durante um certo tempo ainda, com os conceitos de “Estado periférico” e de “potência média”. Ainda assim, o padrão de relacionamento de um Estado desse tipo com os atores principais do sistema internacional, bem como o peso específico de nações “periféricas” na estrutura do poder mundial sofrerão mudanças significativas em direção do horizonte 2000. Nesse sentido, uma reflexão comparada sobre as tendências de desenvolvimento dos Estados médios, com base nos elementos de análise já disponíveis, poderá contribuir a uma melhor compreensão da agenda diplomática de um país-continente como o Brasil.

Trabalhos do autor:

O Brasil e o multilateralismo econômico. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999

O estudo das relações internacionais do Brasil. São Paulo: Unimarco, 1999

Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização.
Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998

Mercosul: fundamentos e perspectivas. São Paulo: LTr, 1998

Washington, 19 setembro 2000

Revisão: 22 março 2001