

A IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES BRASIL – ESTADOS UNIDOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Carlos Roberto Sanchez Milani*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o papel que as relações econômicas e políticas entre o Brasil e os Estados Unidos desempenham na definição das prioridades e das orientações estratégicas da política externa brasileira (PEB). O pressuposto adotado é o de que essas relações, historicamente, têm ocupado um lugar central nas agendas da PEB, provocando, inclusive, o desenvolvimento de visões diferenciadas – em alguns casos, antagônicas – entre os agentes da diplomacia brasileira; no entanto, uma tentativa de redefinição da relevância dessas relações na PEB teria ocorrido em 2003, como à época da política externa independente (PEI) dos anos 1960 e do pragmatismo responsável, inaugurado pelo presidente Geisel e pelo chanceler Azeredo da Silveira, em 1975. Após breve descrição das dimensões históricas da relação entre Brasil e Estados Unidos, o autor analisa a PEB da era Lula (2003-2010), tentando defender a hipótese de que a implantação de uma diplomacia verdadeiramente mundial pelo governo brasileiro anunciaria o descentramento das relações entre estes dois países na compreensão da PEB.

2 O PERÍODO 1889-1945 E A ALIANÇA NÃO ESCRITA COM OS ESTADOS UNIDOS

Historicamente, as relações econômicas e políticas com os Estados Unidos têm sido determinantes nas agendas da PEB, particularmente desde a fundação do regime republicano, em novembro de 1889. Antes da República, as relações entre os dois países independentes foram marcadas não apenas pela tentativa conjunta de construção de uma barreira ao domínio britânico nas Américas, mas também pela desconfiança mútua. O Brasil independente e imperial (1822-1889) manteve laços de lealdade com as famílias reais e as monarquias da Europa, enquanto assistia com distância crítica ao desenrolar da Doutrina Monroe (“a América para os americanos”), considerada de forma suspeita como uma nova expressão de hegemonia, desta vez da América do Norte em relação aos

* Professor adjunto do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

vizinhos sul-americanos. As relações entre os dois países mudaram drasticamente com o advento da República no Brasil, devido não apenas à proximidade ideológica entre os dois regimes políticos, à afirmação do ideal republicano no continente americano e à necessidade do novo governo brasileiro de distanciar-se das monarquias europeias, mas também aos interesses econômicos dos cafeicultores, que queriam aumentar suas exportações para o mercado norte-americano.

O fortalecimento das relações entre os Estados Unidos e o Brasil respondia, portanto, a um objetivo mais amplo de “republicanizar” a PEB, como havia sido destacado pelo Manifesto Republicano de 1870: *Nós somos americanos e queremos ser americanos*. Antinomia das posições mais favoráveis à Europa, tal corrente republicana deu apoio, na política externa, à aproximação com os governos dos Estados Unidos e dos vizinhos hispânicos. O Acordo de Cooperação Aduaneira, assinado em janeiro de 1891 com os Estados Unidos, o apoio norte-americano – ao lado de ingleses, portugueses, italianos e franceses – aos militares republicanos sob a liderança de Floriano Peixoto em 1893 e o Tratado de Cooperação assinado com a Argentina em 1896 são os exemplos mais eloquentes desta aproximação.

A seguir, durante a primeira metade do século XX, a política externa dos Estados Unidos mudou fortemente de tom em relação ao continente latino-americano, passando a ser de natureza hemisférica e explicitamente intervencionista, sempre com base na Doutrina Monroe, e isso pelo menos até o fim da década de 1920 (PECEQUILO, 2005). Neste contexto, a PEB manteve sua posição de país alinhado com os interesses dos Estados Unidos, procurando tirar benefícios das condições de segurança continental garantidas na América Latina pelo prestígio internacional dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008). Foi assim que a autonomização relativa nos marcos de uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos¹ e o fortalecimento doméstico da PEB, sob a liderança do barão do Rio Branco (1902-1912), garantiram ao Brasil a negociação dos acordos e a resolução dos litígios de fronteiras com os países vizinhos na América do Sul. O Brasil aceitou o Corolário Roosevelt e não apoiou a Doutrina Drago,² proposta pela Argentina, então considerada como o rival econômico e político do Brasil no Cone Sul, fator nada negligenciável para compreender as relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Em 1905, Rio de Janeiro e Washington concordaram em elevar à categoria de embaixada suas respectivas representações diplomáticas e os Estados Unidos mantiveram o mesmo embaixador no Rio de Janeiro (Edwin Morgan) entre 1912 e 1933, fato que contribuiu ainda mais para a aproximação entre os dois países. Em 1914, o representante brasileiro no México, embaixador Cardoso de Oliveira, atuou nesse país como mediador dos interesses norte-americanos.

1. A expressão *the unwritten alliance* foi forjada por Burns (1966).

2. Anunciada em 1902, a Doutrina Drago afirmava que nenhuma potência estrangeira deveria poder utilizar a força contra uma nação americana a fim de lhe obrigar ao pagamento de suas dívidas.

No entanto, a grande depressão de 1929, a instabilidade na Europa e a insatisfação dos países da América Latina com a política dos Estados Unidos para a região, entre outros fatores, levaram a algumas mudanças na postura dos Estados Unidos sobre a América Latina a partir de 1930. Franklin D. Roosevelt mudou o discurso oficial, destacando a política de boa vizinhança e a necessidade de reforçar os projetos de cooperação econômica e financeira. Ou seja, como observou Pecequillo (2005), o conteúdo real da política dos Estados Unidos não foi alterado e a liderança norte-americana continuou a fundar-se na Doutrina Monroe, embora revestida de uma retórica de cooperação. Mas o discurso de cooperação ajudou os Estados Unidos a consolidar sua esfera de influência hemisférica em um momento-chave do século XX: a Segunda Guerra Mundial e a ordem da Guerra Fria. O Brasil se manteve neutro no conflito até 1941, quando então se alinhou com os Estados Unidos. Esse alinhamento foi facilitado por concessões comerciais feitas pelos americanos ao governo de Getúlio Vargas. Os Estados Unidos procuraram envolver o Brasil em seu sistema de poder a fim de neutralizar a influência alemã. Recorde-se que a Alemanha, no fim de 1930, era responsável por 25% das importações brasileiras, ligeiramente acima dos Estados Unidos. A cooperação também se deu nos campos militar – sobretudo no que diz respeito à modernização dos aeroportos no Nordeste do Brasil – e industrial – por exemplo, no setor do aço, com o financiamento da construção da usina de Volta Redonda. O “jogo duplo” de Vargas entre a Alemanha e os Estados Unidos (1935-1941), conhecido como a estratégia política da equidistância pragmática (MOURA, 1980), associou claramente a PEB aos desafios do desenvolvimento nacional.

3 A ORDEM MUNDIAL DA GUERRA FRIA E A DITADURA MILITAR NO BRASIL

Os acordos assinados em Yalta não apenas garantiram uma estrutura de dominação com base na divisão Leste – Oeste, mas também uma repartição das zonas de influência no eixo Norte – Sul (VIZENTINI, 1997). Aspecto implícito nos acordos, a América Latina permaneceu sob o controle majoritário dos Estados Unidos, sem liberdade de ação no cenário internacional. O governo norte-americano não só abandonou completamente sua postura isolacionista, mas também negligenciou as promessas feitas a seus pares na América Latina, considerada secundária em termos geopolíticos e econômicos. No Brasil, um país que fora aliado durante a Segunda Guerra Mundial e se mantivera em concertação absoluta com os Estados Unidos durante os anos do presidente Dutra (1946-1950), uma ponta de decepção começou a expressar-se entre as elites governantes a partir de 1951. Com o novo governo de Vargas, movimentos nacionalistas expressaram seu profundo descontentamento diante dos meios financeiros limitados e do fracasso dos acordos de cooperação com os Estados Unidos, muitas vezes tratados por Washington como uma questão meramente técnica. Por conseguinte, os projetos eram deixados sob a tutela dos bancos de desenvolvimento, ao passo que as elites brasileiras nutriam a expectativa de um apoio político de envergadura, da parte dos Estados Unidos, a fim de alavancar e viabilizar o projeto nacional de desenvolvimento econômico.

Assim, o segundo governo Vargas mudou a política externa por meio da adoção de uma retórica populista, nacionalista e mesmo anti-imperialista. Sabendo que a intenção dos Estados Unidos era minar a influência soviética na região, o governo brasileiro procurou negociar projetos econômicos mais favoráveis, acreditando que o subdesenvolvimento poderia ser combatido por meio da ajuda pública internacional, oriunda principalmente dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008). Mas a ordem mundial havia mudado o contexto político, que não era mais o mesmo dos anos 1935-1941 e tal estratégia não prosperou. Mais tarde, em 1958, a Operação Pan-americana (OPA), lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek, também foi pensada em consonância com uma demanda de cooperação dos Estados Unidos – agora pensada para toda a América Latina. No entanto, a Comissão Binacional Brasil – Estados Unidos, fundada em dezembro de 1950 e destinada a preparar projetos para o financiamento de instituições internacionais, foi abolida durante a administração republicana de Eisenhower, minando, dessa forma, um dos objetivos centrais da OPA: a implantação de projetos de cooperação econômica de luta contra a pobreza. Apesar disso, é importante reconhecer que, justamente na esteira da OPA, foram criados o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e foi lançada a Aliança para o Progresso (MELLO E SILVA, 1992).

Nos anos 1960, a PEI foi um ponto fundamental na história das relações entre o Brasil e os Estados Unidos. As divergências ocorridas durante o governo de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) eram consideradas pelo governo americano como uma ameaça adicional em um contexto regional já bastante turbulento, devido à Revolução Cubana de 1959 e à adesão pública de Fidel Castro ao marxismo-leninismo. Durante a vigência da PEI, as relações diplomáticas com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foram restauradas, o presidente Jânio Quadros recebeu a visita oficial de Sukarno da Indonésia, Goulart fez visita oficial à China (comunista), as relações comerciais se diversificaram (grande abertura para o Japão, a Europa Ocidental e a Oriental), o embaixador San Tiago Dantas absteve-se – ao lado dos representantes da Argentina, do México, do Chile, do Equador e da Bolívia – de votar a favor da expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), durante a conferência realizada em Punta del Este em 1962 (FRANCHINI NETO, 2005), o governo brasileiro levantou o tom de sua crítica ao regime do Apartheid e deu seu apoio às lutas de independência em Angola e Moçambique, além de ter nacionalizado a empresa International Telephone and Telegraph no Rio Grande do Sul e a Light no Rio de Janeiro etc. Em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, o então presidente Jânio Quadros (1961) afirmou que o Brasil estava abandonando a diplomacia acessória e subsidiária de uma nação instrumentalizada por interesses estrangeiros.

Tratava-se de um acúmulo de sinais negativos – ou, pelo menos, suspeitos – na percepção do governo norte-americano, cada vez mais desconfiado dos tomadores de decisão no seio do governo brasileiro. A PEI foi interrompida pelo Golpe Militar de 1964. Mesmo se os Estados Unidos não tenham se envolvido em uma intervenção militar direta, seu apoio – ilustrado

nas ações do embaixador Lincoln Gordon em Brasília – foi essencial para a derrubada do regime democrático brasileiro. A tentativa de inflexão da diplomacia brasileira, que buscou negociar uma nova inserção do Brasil no sistema político e econômico internacional, punha em xeque o *status quo* regional. A ordem da Guerra Fria e a hegemonia norte-americana na América Latina não eram favoráveis a experiências políticas de natureza contestatária, nem a estratégias de empoderamento ou autonomização, como foi demonstrado na sequência dos acontecimentos no plano nacional brasileiro.

Assim, a Ditadura Militar estabelecida em 1964 marcou um novo momento de mudança nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Os vários militares no poder não desenvolveram estratégias linearmente semelhantes no campo da política externa: oscilaram de uma aliança automática com os Estados Unidos, um certo alinhamento ou até uma vocação mais independente e mundial de diplomacia. Vizentini (2004) aponta que esse período não foi totalmente pacífico nas relações Brasil – Estados Unidos, em função das diferenças entre os dois governos em muitos dossiês: o regime de não proliferação nuclear, a internacionalização da Amazônia, o comércio internacional, a cooperação nuclear com a Alemanha, entre outros. Mas as aproximações foram possíveis em várias frentes: incentivo à participação de capital estrangeiro no desenvolvimento brasileiro, revogação da lei sobre o envio de lucros das corporações multinacionais – que fora votada no tempo da PEI –, apoio das agências internacionais (Banco Mundial, United States Agency for International Development – USAID e Fundo Monetário Internacional – FMI), aliança na luta contra o comunismo na América do Sul – com programas de treinamento militar na Escola das Américas e operações secretas e transnacionais, como a Operação Condor – etc. Durante os governos militares, as relações entre os dois países continuaram a oscilar entre a aliança, a compreensão e o atrito. Em 1964, o Brasil rompeu as relações diplomáticas com Cuba; em 1965, o governo brasileiro enviou tropas a fim de contribuir para a operação militar coordenada pelos Estados Unidos – sob a autoridade da OEA – na República Dominicana. O ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães (1966-1967), chegou a afirmar que “o que é bom para os Estados Unidos deve ser bom para o Brasil”. A “diplomacia do interesse nacional” de Gibson Barbosa (1969-1974) procurou reduzir as tensões com os Estados Unidos, enquanto tentava, concomitantemente, diversificar seus parceiros comerciais internacionais em meio ao *boom* econômico brasileiro (CERVO; BUENO, 2008).

A partir de 1975, o presidente Geisel deu início a uma diplomacia mais ativa e independente: o *pragmatismo responsável*. Retomando alguns dos princípios fundamentais da PEI dos anos 1960, o pragmatismo responsável pode ser considerado uma segunda ruptura na tradição da PEB (FONSECA JR., 1998). Com base em uma visão geopolítica da segurança nacional – desenvolvida pelo general Golbery do Couto e Silva na Escola Superior de Guerra – e uma concepção de autonomia diplomática e diversificação comercial – sob a tutela de Azeredo da Silveira –, o *pragmatismo responsável* enfatizou o fator energético. O contexto internacional de crise do petróleo teve nesse sentido um papel

mais do que óbvio; porém, a estratégia brasileira foi ainda mais longe, tendo estabelecido parceria com a Alemanha Ocidental sobre a cooperação nuclear, direcionado investimentos para os combustíveis alternativos – com o lançamento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) – e apostado na energia hidrelétrica. O Brasil procurou assumir papel internacional de protagonista, aproximando-se dos países árabes – por meio da abertura de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) em Brasília e de *joint ventures* com a Líbia, o Iraque, a Argélia e a Arábia Saudita. Foi também o primeiro país a reconhecer Angola como Estado soberano, promovendo a abertura de várias embaixadas na África. Iniciou, igualmente nesse momento, o programa de cooperação satelitar com a República Popular da China. Por fim, rompeu o acordo militar com os Estados Unidos, que havia estado em vigor desde 1952.

A *diplomacia do universalismo*, posta em prática pelo presidente Figueiredo e seu ministro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro, denunciou o protecionismo comercial dos Estados Unidos, apoiou a Argentina durante a Guerra das Malvinas – ao contrário dos Estados Unidos –, condenou a crise da dívida dos países em desenvolvimento e apelou para negociação multilateral de natureza política – e não técnica ou contábil – da dívida externa. Esta representava 40% do produto interno bruto (PIB) do Brasil em 1987, enquanto entre 1983 e 1986 o país tinha pago US\$ 42,9 bilhões em juros, sem ter recebido quaisquer novos financiamentos sob a forma de investimento. Isso representava, de fato, realizar transferências líquidas anuais da ordem de 20% do total da poupança nacional e de 4,1% do PIB, quantidades superiores às transferências exigidas da Alemanha após o primeiro ou o segundo conflito mundial (CERVO; BUENO, 2008).

O governo e alguns setores da sociedade civil nos Estados Unidos reagiram, não pelas mesmas razões, às denúncias de violações dos direitos humanos cometidas pela Ditadura Militar, a mesma que fora apoiada pelo governo de Washington dez anos antes. Jimmy Carter fez dos direitos humanos uma bandeira política importante de seu mandato. De acordo com Green (2009), igrejas, professores universitários, jornalistas, intelectuais, o mundo das artes e representantes no congresso norte-americano, entre outros atores, não lograram superar o imperativo de *realpolitik* da Guerra Fria, mas expressaram a solidariedade transnacional da luta pelos direitos humanos.³ Foi apenas em 1979 que a lei de anistia foi proclamada no Brasil. Segundo Vizentini (2008) e Cervo e Bueno (2008), no lado brasileiro, a contradição foi a marca principal das relações entre o Brasil e os Estados Unidos no período 1975-1985. Novamente, a PEB desempenhou nesse momento o papel de instrumento do desenvolvimento nacional, mormente nas áreas de indústria e energia.

3. Para análise da PEB no campo dos direitos humanos, ver Milani e Santana (2011).

QUADRO 1

Síntese das relações entre o Brasil e os Estados Unidos – 1947-1989

	1947-1961	1961-1964	1964-1969	1969-1979	1979-1985	1985-1989
Tipo de relação bilateral	Intensidade média Relação indireta	Intensidade máxima Relação ativa e direta		Intensidade média Relação indireta	Intensidade máxima Relação ativa e direta	
Posição do Brasil	Alinhamento político e militar Demanda de cooperação técnica e econômica Divergências internas sobre o papel do capital internacional	PEI Autonomia nacional Divergências políticas e ideológicas	Respeito à bipolaridade (Castelo Branco) Aproximação dos Estados Unidos e abertura ao capital internacional (Couto e Silva)	Diplomacia do interesse nacional Diálogo pragmático (Médici) Independência e pragmatismo responsável (Geisel)	Diplomacia do universalismo (Figueiredo) Autonomia e continuidade Crise do modelo econômico e dívida externa (US\$ 115 bilhões em 1987)	Primeiro governo civil (Nova República) Constituição Federal de 1988 – Art. 4
Principais iniciativas dos Estados Unidos	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) OEA Revolução Cubana Aliança para o Progresso	Intervenções diretas Aliança para o Progresso Expulsão de Cuba da OEA	Intervenções diretas (República Dominicana, 1965) Apoio a ditaduras militares	Apoio a ditaduras militares Retórica dos direitos humanos (Jimmy Carter)	América Central (Nicarágua e El Salvador) Negociações técnicas da dívida externa	Ingerência na América Central Apoio aos programas de ajuste estrutural
Principais iniciativas em relação ao Brasil	Comissão mista Brasil – Estados Unidos Cooperação nuclear (1955) Operação Pan-americana de JK (1958)	Forte ingerência nas agendas da PEB Financiamento de partidos de oposição (de direita)	Negociação da dívida externa Papel das agências multilaterais Redução do apoio militar dos Estados Unidos ao Brasil	Financiamento para a compra de armamentos Rechaço brasileiro do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)	Prioridade brasileira para a América Latina – sobretudo o Cone Sul	

Fontes: Dados organizados a partir de Pecequillo (2005) e Cervo e Bueno (2008).

O quadro 1 apresenta uma visão geral e sintética das relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante a ordem da Guerra Fria, polarizadas entre o zelo excessivo do governo brasileiro em manter relações pacíficas com seu vizinho do Norte e a tentativa de contestação política. Esses dois posicionamentos podem ser considerados verdadeiros paradigmas da PEB: o da aliança com os Estados Unidos e o de uma política externa mundialista e universalista (LIMA, 1994). Desafiar o paradigma da aliança pressuporia construir um substitutivo sólido no plano regional sul-americano ou novas alianças estratégicas; implementar o paradigma mundialista, por sua vez, implicaria defender a reconstrução da ordem mundial em bases menos assimétricas e, por exemplo, lograr a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e ter acesso a um assento permanente no Conselho de Segurança. Ou seja, a implementação de um ou outro paradigma de política externa estaria condicionada pela coincidência entre oportunidades sistêmicas e um projeto político de inserção internacional do Brasil.

É importante lembrar que a contestação da presença e da influência norte-americana nunca foi seguida de confrontação direta ou de uma oposição frontal ao poder hegemônico dos Estados Unidos no nível hemisférico. O papel desse país sempre foi considerado fundamental para a segurança coletiva regional e, muitas vezes, para o equilíbrio entre as potências médias na América Latina (Brasil, Argentina e México). Apesar de alguns presidentes brasileiros terem barganhado vantagens econômicas com os Estados Unidos com base quer na ameaça de vestir a casaca de um campo político considerado adversário por Washington – por exemplo, o caso da Alemanha entre 1936 e 1941 –, quer na aproximação ideológica de um “inimigo” – como foi o caso da URSS e da China entre 1961 e 1964 –, a maioria das administrações brasileiras, ao longo da história da PEB, apoiou quase incondicionalmente a nação norte-americana e aderiu integralmente ao subsistema de segurança regional – muito embora a opinião pública não tenha sempre manifestado esse ponto de vista das instituições representativas. Os primeiros sinais de independência da PEB tornaram-se visíveis durante a política externa independente e o pragmatismo responsável, mas essa independência não implicou ruptura importante com o Ocidente geopolítico, do qual faz parte o Brasil.

Em síntese, ao longo da Guerra Fria, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos foram frequentemente concebidas a partir do que diplomatas e responsáveis políticos dos Estados Unidos definiam como suficiente e adequado para a América Latina. Por exemplo, durante a década de 1960 e em pleno desenvolvimento da PEI, como observou Vizentini (1997), o Departamento de Estado tendeu a confundir qualquer movimento social como uma expressão do marxismo-leninismo, qualquer tentativa de promover reforma agrária com o comunismo e todas as formas de antiamericanismo com uma aliança necessariamente a favor da URSS. A PEB, muitas vezes, não teve outra alternativa senão construir sua independência com base na autonomia possível – que lhe era concedida – e sempre na sombra de um ideal estratégico de Washington. A democratização do Estado e a renovação das agendas da PEB teriam permitido uma mudança de curso dessa característica, por assim dizer, estruturante da inserção brasileira no cenário político e econômico internacional?

4 AS MUDANÇAS SISTÊMICAS DOS ANOS 1990 E A REDEMO- CRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Os primeiros anos da transição da Ditadura Militar para o regime democrático não produziram mudanças substanciais imediatas nos discursos oficiais da PEB. A democratização interna coincidiu com a transformação profunda da ordem mundial pós-1989 e a intensificação dos processos de globalização da economia. Do ponto de vista econômico, o país enfrentava, no começo dos anos 1990, uma grave crise financeira (dívida, inflação e déficit) e, também, sofria de vulnerabilidades externas (condições impostas pelo Banco Mundial e ajuste estrutural do FMI) que afetavam a própria soberania nacional. O Brasil também foi confrontado com o desafio de abertura de seu mercado para o comércio internacional (negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), neoprotecionismo e blocos regionais). Além disso, estava passando por mudança em seu modelo de desenvolvimento econômico, devido à crise do paradigma clássico de substituição das importações e à inserção da economia nacional na globalização – aspectos que produziram efeitos em suas relações com os Estados Unidos.

De acordo com Hirst (2006), apesar das várias denúncias da administração em Washington – envolvendo os procedimentos fiscais e aduaneiros, a legislação sobre propriedade intelectual e a falta de transparência nos mecanismos de regulação econômica –, os Estados Unidos foram os primeiros investidores no Brasil entre 1991 e 1998. Nesse último ano, o Brasil foi o sétimo destino dos investimentos estrangeiros diretos oriundos dos Estados Unidos, logo após Reino Unido, Canadá, Holanda, Alemanha, França e Japão. Porém, no início dos anos 2000, esses números começaram a cair devido à desaceleração do crescimento econômico nos Estados Unidos, à conclusão dos grandes programas de privatização no Brasil e à desvalorização da moeda brasileira em 1999. Do ponto de vista político, as relações Brasil – Estados Unidos foram marcadas pela crescente tensão entre bilateralismo e multilateralismo. O surgimento dos espaços de integração (Mercado Comum do Sul – Mercosul, em 1991, e Tratado Norte-americano de Livre Comércio – Nafta, em 1994), as negociações em torno da integração hemisférica (Área de Livre Comércio das Américas – Alca) e as disputas no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC) são exemplos de negociações multilaterais que redimensionaram as relações econômicas, comerciais e políticas entre os dois países.

QUADRO 2

Principais eixos da PEB – 1995-2010

	1985-1989	1990-1994	1995-2002	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Presidentes	Tancredo/Sarney	Collor/Itamar Franco	Fernando Henrique Cardoso (FHC)		Lula	
Ministros (Itamaraty)	Olavo Setúbal (1985-1986) Abreu Sodré (1986-1990)	Rezek (1990-1992) Celso Lafer (1992) FHC (1992-1993) Celso Amorim (1993-1994)	Lampreia (1995-2001) Celso Lafer (2001-2002)		Celso Amorim (2003-2010)	
Eixos da PEB	Alinhamento político (Setúbal) Tratado bilateral com a Argentina Zona de paz e segurança no Atlântico Sul	Instabilidade da política externa (idas e vindas) Ativismo multilateral (Comunidade dos Países de Língua portuguesa – CPLP e Conselho de Segurança da ONU – CSONU) Começo do Mercosul (1991)	Autonomia pela integração: adesão aos regimes internacionais (não proliferação nuclear – 1998 e Corte de San José dos Direitos Humanos – 1998) e reforço do multilateralismo de princípio Retórica da integração sul-americana Segundo mandato de FHC: China, Índia e África do Sul (cooperação, HIV/AIDS ¹ e medicamentos genéricos)		Autonomia pela diversificação Reforço das iniciativas de integração regional: Cúpula América do Sul – Países Árabes (Aspa) (2005), Cúpula América do Sul – África (ASA) (2006), parceria estratégica com a União Europeia (UE) (2007) e Tratado da União das Nações Sul-americanas (Unasul) em Brasília (2008) Aspecto central: cooperação Sul – Sul (Brasil, Rússia, Índia e China – BRIC, Fórum Índia, Brasil e África do Sul – Ibas, assistência técnica e cooperação triangular) Diplomacia mundial e ONU (Haiti)	
Relações Brasil – Estados Unidos	Negociação sobre dívida Plano de ajuste estrutural	Integração hemisférica (Miami/1994)	Brasil: atrasar a Alca sem abandonar a negociação Relação privilegiada FHC – Bill Clinton – Tony Blair Diferendos na OMC Depois do 11 de Setembro: securitização das relações Brasil – Estados Unidos		Memorando Brasil – Estados Unidos sobre biocombustíveis (março de 2007) Aplicação do princípio da reciprocidade Riscos assumidos pelo Brasil na busca de um estatuto mundial de potência emergente (Honduras e Irã)	

Fontes: Compilação a partir de Cerro e Bueno (2008), Bandeira (2004) e Vizentini (2008).

Nota: ¹ HIV = Vírus da imunodeficiência humana; AIDS = Síndrome da imunodeficiência adquirida.

Como mostrado no quadro 2, os principais eixos da PEB se mantiveram vigorosamente presentes, pelo menos até o início de 2000: a aliança ou o alinhamento com os Estados Unidos

na esperança de obter vantagens econômicas ou políticas *versus* a tentativa de construir caminhos autônomos de diversificação econômica e mundialização dos esforços diplomáticos. Por um lado, a política externa sob Collor de Mello baseou-se na associação entre “a fuga da periferia” e a aceitação sem contrapartida das forças economicistas da globalização, seguindo de perto a onda neoliberal então em voga na América Latina. Por outro lado, a política externa sob Itamar Franco tentou revalorizar a dimensão nacional e a soberana nas negociações internacionais, sustentando, ao mesmo tempo, o respeito das instituições multilaterais. Feito pêndulo de um relógio, a diplomacia brasileira oscilou entre esses dois movimentos e perdeu parte de sua autonomia decisória e estratégica. Do ponto de vista doméstico, essa perda parcial de autonomia coincidiu com o poder crescente dos ministérios domésticos – em detrimento do Itamaraty – nas negociações econômicas, como assinala Pinheiro (2009).

Diante desse contexto, durante seus dois mandatos, o presidente FHC (1995-2002) procurou dar prioridade às relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental, porém na base da “reciprocidade moderada” (ALMEIDA; BARBOSA, 2005) e da cooperação bilateral. A expressão de discordância entre o Brasil e os Estados Unidos limitou-se a alguns aspectos econômicos setoriais, sem que o Brasil tenha retirado seu apoio constante à posição dos Estados Unidos na América Latina. O multilateralismo moderado de FHC garantiu um bom relacionamento com as administrações de Bill Clinton e Tony Blair – por exemplo, por meio de discussões sobre a terceira via e a social-democracia –, embora houvesse diferenças sobre o papel esperado dos Estados Unidos na América do Sul, nomeadamente em relação ao Plano Colômbia.

É óbvio que o governo Bush (2001-2009), pelas características geopolíticas e graças à influência do neoconservadorismo em suas agendas externas reavivou antigas tensões acerca da posição imperialista e unilateral, sobretudo em torno da doutrina de segurança nacional que foi construída em várias etapas ao longo de sua presidência. A administração FHC havia aderido, parcialmente, ao consenso de Washington, mas foi desfavorável à política dos Estados Unidos de combate ao terrorismo. Após os ataques de 11 de Setembro, o Brasil enviou uma expressão muito clara de solidariedade com o governo dos Estados Unidos. O ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, mencionou inclusive o Art. 3º do Tiar, o mesmo que os Estados Unidos haviam ignorado durante a Guerra das Malvinas em 1982.

No entanto, esse foi um momento de instabilidade diplomática no Brasil, especialmente no que diz respeito ao papel de Celso Lafer, severamente criticado no âmbito doméstico quando concordou em retirar seus sapatos por causa das medidas de segurança no aeroporto de Miami, em 31 de janeiro de 2002. Este comportamento, reiterado nos aeroportos de Washington e Nova York durante esta visita oficial, poderia ser considerado uma simples anedota, não fosse Celso Lafer o chanceler brasileiro. O fato despertou denúncias nacionalistas pela mídia brasileira, pelos partidos políticos da oposição e pelos intelectuais, que interpretaram o fato enquanto submissão da soberania do Brasil aos interesses dos Estados Unidos. Bandeira (2004) lembra que dois outros sinais menos anedóticos de submissão política poderiam ser assinalados na diplomacia brasileira liderada por Celso Lafer: *i*) a aceitação por parte do Itamaraty da decisão americana de afastar o embaixador José Maurício Bustani da

direção da Organização para a Proibição de Armas Químicas, devido a suas posições sobre o caso das armas de destruição em massa do Iraque; e *ii*) a sugestão nos discursos oficiais do chanceler de que o Brasil participasse da intervenção no Iraque com base na solidariedade com os Estados Unidos e nos princípios do Tiar.

As orientações estratégicas da PEB mudam em 2003. Em função de seu passado sindicalista e da história das reivindicações políticas do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula havia sido objeto, durante o processo eleitoral de 2002, de artigos da imprensa norte-americana que levantaram suspeitas sobre o futuro econômico do Brasil na eventualidade de uma vitória do PT (BANDEIRA, 2010). No entanto, Lula, já presidente, manteve políticas comerciais e macroeconômicas que finalmente ganharam a confiança dos investidores estrangeiros. Em paralelo, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, restaurou a credibilidade à ideia de autonomia política e inserção soberana do Brasil no cenário internacional. Em suas relações com os Estados Unidos, o Brasil defendeu o multilateralismo e o bilateralismo com base na “reciprocidade”: a manutenção do livre comércio deveria partir de negociações bilaterais e multilaterais de acordo com as necessidades e os interesses dos diferentes Estados. Na prática comercial, o Brasil se confrontou com resistências que produziram inúmeros focos de atrito entre os dois governos – a integração das Américas, a presença da Venezuela e da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) na América do Sul, o papel do Estado no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico etc. A postura de negligência da administração Bush em relação à América do Sul – salvo quanto à Colômbia – contribuiu amplamente para o ajuste das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, doravante estimadas importantes, mas não essenciais. Ou seja, as relações Brasil – Estados Unidos permaneceram relevantes nas agendas da PEB-Lula; porém, teriam deixado de ser prioritárias e norteadoras das estratégias diplomáticas nacionais. Tal é a hipótese sustentada neste artigo.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos continuaram a mudar de rumo, não só em relação às negociações comerciais hemisféricas, mas também em função da posição crítica do governo Lula quanto à guerra no Iraque e à estratégia norte-americana nos conflitos entre a Venezuela e a Colômbia. Além disso, os atritos aumentaram durante a V Conferência Ministerial da OMC em 2003, quando o Brasil e a Índia lideraram a revolta dos países em desenvolvimento contra os subsídios agrícolas dos Estados Unidos e da Europa, resultando na criação do G-20 comercial. A prática da reciprocidade continuou a estar no centro das relações entre os dois países, especialmente no episódio do programa US-VISIT, que regula o controle dos visitantes estrangeiros no território dos Estados Unidos.⁴ Dois outros problemas não podem ser considerados isoladamente: a reação negativa dos Estados Unidos às pretensões brasileiras de produção de urânio enriquecido em território nacional e o incidente em torno da imagem de Lula, a partir de um artigo difamatório publicado pelo repórter Larry Rohter no *The New York Times*.

4. O US-VISIT é uma ferramenta usada na luta contra o terrorismo, da qual apenas os europeus são isentos. A resposta do Brasil foi bastante rápida, envolvendo inclusive o Poder Judiciário: foi aplicada a mesma medida para os visitantes norte-americanos no Brasil, decisão que ganhou o apoio do público em geral (nacionalismo e antiamericanismo) e contribuiu para aumentar ainda mais a tensão entre os dois países.

Com a eleição de Obama, era grande a expectativa, sobretudo nos meios de comunicação, de melhoria significativa das relações bilaterais, especialmente em virtude das promessas democratas sobre o futuro de Guantánamo – o dossiê cubano –, a presença no Iraque e as relações com o mundo muçulmano. Como o *The Economist* destacara em março de 2008, relatando uma pesquisa realizada pelo Pew Research Institute antes da eleição presidencial dos Estados Unidos, os eleitores democratas e republicanos têm concepções diferentes da política externa dos Estados Unidos e, no caso de Iraque, essa diferença poderia ser ilustrada da seguinte maneira: apenas 27% dos democratas aprovavam a manutenção de tropas dos Estados Unidos no Iraque – cerca de 81% entre os republicanos; e menos de 39% dos democratas – 73% dos republicanos – estimavam que era justa a forma como os presos eram tratados em Guantánamo após a eleição. Durante seu discurso no Cairo, em junho de 2009, Obama também deixou imaginar um degelo nas relações entre os Estados Unidos e o mundo islâmico.⁵

No entanto, a oposição violenta dos republicanos às políticas propostas por Obama no plano interno, a crise financeira nos Estados Unidos, a pressão exercida pelo complexo militar-industrial, entre outros fatores, criaram um ambiente pouco propício à mudança. No caso específico das relações Brasil – Estados Unidos, apesar da admiração mútua entre Obama e Lula relatada na mídia internacional, a agenda inicial que anunciara potencial cooperação perdeu paulatinamente a relevância até atingir o estágio de respeito mútuo e normalização institucional. O caso de Honduras pode ser considerado um divisor de águas: os Estados Unidos reconheceram o governo eleito de Porfirio Lobo, enquanto o Brasil defende a legitimidade de Manuel Zelaya como presidente do país.

Graças a uma maior independência econômica conquistada pelo Brasil e ao reforço do regionalismo sul-americano e das novas alianças estratégicas (Ibas, BRIC e cúpulas com países africanos e árabes), as relações com os Estados Unidos não mais seriam um fator central na diplomacia brasileira entre 2003 e 2010. Geopoliticamente, as diferenças sobressaíram-se principalmente a partir da proposta de mediação do Brasil e da Turquia para encaminhar o problema nuclear iraniano. Dois países emergentes, aliados tradicionais da diplomacia norte-americana, porém ambos insatisfeitos com suas respectivas condições geopolíticas e *status* internacional, ousaram propor uma solução negociada para o delicado problema iraniano, e isso sem a interferência direta das chancelarias ocidentais. Ao mesmo tempo, o Brasil manteve sua enfática defesa da reforma do CSONU. Como afirma Hirst (2009), o Brasil pretendeu desenvolver uma agenda positiva com os Estados Unidos, envolvendo atores tanto do governo, da economia e da sociedade; divergências persistiram – por exemplo, no comércio –, mas se tornaram mais transparentes e não resultaram em confronto direto entre os dois países.⁶ A noção de autonomia política e inserção soberana do Brasil no

5. Conferir o artigo em *The Economist* (A SURVEY..., 2008).

6. Em novembro de 2009, a OMC autorizou ao Brasil aplicar medidas de represália contra os Estados Unidos – aproximadamente US\$ 800 milhões em 2008. Essa vitória na OMC permitiu ao Brasil seguir demonstrando que as subvenções norte-americanas às exportações prejudicam a competitividade dos produtores de algodão – sejam eles nacionais ou não.

cenário internacional nortearam a PEB durante os anos do governo Lula, particularmente em seu segundo mandato.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARTIDARIZAÇÃO OU POLITIZAÇÃO DA PEB?

Nos anos 2003-2010, a diplomacia do Brasil se tornou verdadeiramente mundial, contando não apenas com as capacidades materiais que o distinguem de outros países em desenvolvimento, mas também com a personagem carismática do presidente Lula, a qualidade do corpo diplomático e as orientações estratégicas de natureza mais autonomista com base na defesa da soberania e na retórica do humanismo e da solidariedade. Essa natureza mais autonomista da PEB permitiu a abertura de um leque bastante mais ampliado de possibilidades de atuação diplomática, decorrendo da mudança de percepção – e autopercepção – dos tomadores de decisão e das elites no poder sobre o papel que o país deveria desempenhar no cenário internacional. Também resultou do reconhecimento desse lugar do Brasil no mundo por outros países, inclusive na América do Sul e por líderes mundiais. Essas autopercepções e visões estratégicas dos políticos brasileiros na condução da diplomacia à época de FHC⁷ eram bastante distintas.

O que significa uma “diplomacia mundial”? A resposta à questão pode ser construída a partir de dados empíricos. Em 2002, o Brasil tinha 150 representações em todo o mundo, que passaram a 216 em 2010; 35 novas embaixadas foram criadas na gestão Amorim – 16 delas na África. O Brasil é, hoje, o quarto maior contribuidor entre os países em desenvolvimento para o orçamento das operações de paz da ONU, participando em nove missões com 2.256 soldados.⁸ Para justificar a participação brasileira em operações de paz, Celso Amorim recorda que os princípios da não intervenção e da soberania dos Estados devem ser associados ao conceito de “não indiferença”, o que implica solidariedade com os países em dificuldade, interpretada e avaliada pelo Itamaraty e pela Presidência da República (PR). Do ponto de vista econômico, a diplomacia mundial implementada no período 2003-2010 pelo Brasil pode ser considerada à luz de três aspectos: *i*) o aumento da importância do comércio com a China, que liderou a lista de parceiros comerciais do Brasil em 2008, à frente dos Estados Unidos – em plena crise econômica e financeira; *ii*) o aumento da participação da Argentina e da Índia no comércio brasileiro entre 2002 e 2009, bem como dos agrupamentos regionais (Ibas e BRIC); e *iii*) a estratégia de continuidade da diversificação dos parceiros comerciais, ao lado da importância regional do Mercosul e da Unasul,

7. Durante o governo FHC, o embaixador Luiz Felipe Lampreia, ministro das Relações Exteriores, afirmava que o Brasil deveria desempenhar um papel adequado a suas dimensões territoriais, que o país não deveria querer ser mais do que ele é, pois existem limites, o principal deles sendo seu déficit social (LAMPREIA, 2000). Já o embaixador Celso Amorim, em entrevista concedida à revista *Desafios do Desenvolvimento* (maio/junho de 2010, p. 11-21) do Ipea, afirmou que o Brasil em uma política externa autônoma dos Estados Unidos, da Europa, da China e de qualquer outro país, pensada em uma perspectiva nacional, reconhecendo que, em função das mudanças do Brasil e do mundo, a PEB deveria moldar-se a essas transformações.

8. Dados a partir dessa entrevista – ver nota anterior.

em termos de aumento relativo no comércio exterior brasileiro entre 2002 e 2009.⁹ Além disso, de acordo com o Itamaraty, entre 1998 e 2008, a participação dos países do Norte no total das exportações brasileiras passou de 57,4% para 46,9%, enquanto a dos países em desenvolvimento (África, Ásia e América Latina) cresceu 42,6% para 53,1%.

Assim, a PEB do governo Lula articulou mudanças ocorridas nos planos nacional e internacional. A política externa não foi mais considerada exclusivamente como instrumento do desenvolvimento nacional, mas passou a ser concebida em torno da ideia de que a integração nos planos regional e internacional deveria produzir efeitos decisivos sobre o projeto nacional de desenvolvimento. Abandonou-se certo raciocínio linear sobre os efeitos da política externa como ferramenta para o desenvolvimento nacional em prol de uma compreensão dialética das relações entre o projeto nacional de desenvolvimento e as transformações sistêmicas. Isso significa que a inserção soberana do Brasil e o questionamento das balanças de poder no cenário internacional, à luz dos interesses nacionais interpretados pelo governo, deveriam ser concomitantes à promoção do desenvolvimento nacional. Disto resulta, no caso da América do Sul, por exemplo, que o Brasil, claramente a economia mais pujante na região, deveria assumir maiores responsabilidades em relação à Bolívia e ao Paraguai, além de considerar a luta contra a desigualdade social nacional de maneira complementar aos ideais de solidariedade regional e internacional. Outrossim, a PEB deveria contar com recursos de *soft power*, tais como a capacidade relativa de radiação e influência do Brasil em outros países, nomeadamente nos domínios da cultura, da concepção de políticas públicas e dos modelos de organização social que poderiam fomentar projetos de cooperação no eixo Sul – Sul.

Confrontado com as acusações de ideologização partidária da política externa, Marco Aurélio Garcia, assessor de Relações Internacionais da Presidência da República, respondeu que a implementação de políticas de Estado não se resume a um exercício técnico, haja vista que o interesse nacional deve ser interpretado pelo partido político ou pela coligação de partidos políticos que a sociedade escolheu para a gestão dos assuntos públicos (GARCIA, 2010). Dito de outra forma, como destacou Amorim (2009), a política externa é uma política pública e sofre influências diretas do processo de democratização do Estado e das relações entre o governo e a sociedade. Nesse sentido, do ponto de vista teórico, uma concepção mais pluralista do interesse nacional não mais nos permitiria seguir adotando as premissas do realismo clássico, que reifica a noção de interesse nacional com base em um ator estatal monolítico e racional. Do ponto de vista empírico, as agendas da política externa passam a envolver mais atores e temas, trazendo implicações em termos de controles democráticos e demandas de transparência (PINHEIRO; MILANI, 2011). Essas transformações nos eixos estratégicos e nas agendas da PEB produziram efeitos claros nas relações Brasil – Estados Unidos que analisamos ao longo deste artigo. A história nos dirá sobre a perenidade ou não de tais mudanças.

9. Dados disponíveis em: <www.mdic.gov.br>.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, R. A. (Org.). **Relações Brasil – Estados Unidos: assimetrias e convergências**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, C. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, v. 18, n. 2, p. 67-75, 2009.
- A SURVEY of the America and the World: the Democratic Surge. **The Economist**, 27 Mar. 2008. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/10873469>>.
- BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas: Brasil – EUA (de Collor a Lula)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- . **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BURNS, E. B. **The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations**. New York: Columbia University Press, 1966.
- CERVO, L. A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FRANCHINI NETO, H. A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v. 2, p. 129-151, 2005.
- GARCIA, M. A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 153-176.
- GREEN, J. N. **Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos – 1964-1985**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- HIRST, M. Os cinco “as” das relações Brasil – Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-127.
- . **Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV de Bolso, 2009.
- LAMPREIA, L. F. Luiz Felipe Lampreia: depoimento [dez. 2000]. Entrevistador: **Jornal do Brasil**, p. 20, 17 dez. 2000.
- LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.
- MELLO E SILVA, A. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, 1992.
- MILANI, C. R. S.; SANTANA, F. P. A. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. *In*: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- MOURA, G. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PINHEIRO, L. Autores y actores de la política externa brasileña. **Foreign Affairs Latino-americana**, v. 9, n. 2, 2009.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

QUADROS, J. Brazil's New Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 40, n. 1, p. 19-27, 1961.

ROLLAND, D.; LESSA, A. C. (Org.). **Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance**. Paris: L'Harmattan, 2010.

VIZENTINI, P. F. O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do terceiro mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 5-17, 1997.

———. **A política externa do Regime Militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

———. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.