

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**KATIELE REZER MENGER**

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DE GEISEL  
(1974-1979) E LULA (2003-2010): UMA PERSPECTIVA SOBRE DOIS PROJETOS  
DE INSERÇÃO INTERNACIONAL AUTÔNOMA**

**Porto Alegre**

**2017**

**KATIELE REZER MENGER**

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DE GEISEL  
(1974-1979) E LULA (2003-2010): UMA PERSPECTIVA SOBRE DOIS PROJETOS  
DE INSERÇÃO INTERNACIONAL AUTÔNOMA**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**Porto Alegre**

**2017**

### CIP - Catalogação na Publicação

Rezer Menger, Katiele

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DE GEISEL (1974-1979) E LULA (2003-2010): UMA PERSPECTIVA SOBRE DOIS PROJETOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL AUTÔNOMA / Katiele Rezer Menger. -- 2017.

78 f.

Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Política Externa Brasileira. 2. Inserção Internacional. 3. Lula. 4. Geisel. 5. Autonomia. I. Fagundes Visentini, Paulo Gilberto, orient. II. Título.

**KATIELE REZER MENGER**

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DE GEISEL  
(1974-1979) E LULA (2003-2010): UMA PERSPECTIVA SOBRE DOIS PROJETOS  
DE INSERÇÃO INTERNACIONAL AUTÔNOMA**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 05 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira  
UFRGS

---

Prof. Dra. Ana Regina Falkembach Simão  
ESPM-Sul

## **AGRADECIMENTOS:**

À República Federativa do Brasil, na figura de seus contribuintes menos abastados que arcam com suas responsabilidades fiscais, apesar do sistema tributário que onera os que mais precisam do Estado e privilegia os que o desdenham. Agradeço por permitirem minha graduação em uma Universidade pública e de excelência, oportunidade que espero um dia poder retribuir.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Faculdade de Ciências Econômicas, na figura dos terceirizados, funcionários e professores, pela oportunidade de vivenciar o tripé acadêmico do ensino, pesquisa e extensão dispondo dos recursos necessários mesmo em tempos de escassez e desmonte da educação pública.

Ao Centro Estudantil de Relações Internacionais, e a todos os outros espaços e movimentos políticos que construí e que me construíram, por me apresentarem companheiros e companheiras de luta presente e futura, e por me ajudarem a reconhecer que compreender o mundo é também lutar para transformá-lo.

Aos projetos de extensão do curso de Relações Internacionais, o BIS, o UFRGSMUNDI, o UFRGSMUN e o RIPE, que me ajudaram a compreender o potencial transformador da academia quando ela cumpre com sua responsabilidade social. Ao projeto Rondon, pela oportunidade de ver um Brasil que não está nos livros, contribuindo muito para a definição da minha agenda de pesquisa.

Ao professor Henrique Castro, pela primeira oportunidade de Iniciação Científica. Ao professor Paulo Visentini, por incentivar minha dedicação à pesquisa, pela oportunidade de crescimento pessoal e acadêmico no NERINT e, sobretudo, por me auxiliar a compreender que o aprofundamento intelectual é parte importante da jornada de quem milita por um Brasil mais justo e igualitário. À professora Analucia Pereira, ao professor Marco Cepik e ao professor Luiz Faria, pelo suporte e ensinamentos ao longo destes anos de graduação. Estendo estes agradecimentos aos demais professores da FCE, que também contribuíram muito com a minha formação.

Ao Raul Cavedon e ao Klei Medeiros, por contribuírem com indicações bibliográficas e apontamentos sobre este trabalho e, principalmente, pelo incentivo a seguir estudando Brasil. Ao Osvaldo, por ter insistido para que eu fosse na Conferência de Política Externa de 2013, que transformou profundamente minha visão sobre o Brasil, e por sempre ter me encorajado a me

engajar politicamente. Ao Erik, pelo ombro amigo e suporte acadêmico, e por ser um dos colaboradores com a minha entrada no NERINT.

À Aline, Elisa, Gabriela, Priscila e Thaís, que desde os primeiros dias de aula me presentearam com uma amizade e companheirismo que fizeram destes cinco anos os melhores vividos até então. Tenho muito orgulho de vocês, e fico muito honrada por ser amiga de mulheres que ainda vão fazer muito pelo nosso país. Estendo estes agradecimentos ao Henrique, Pedro Henrique, Ricardo e Thales, pela companhia e amizade que proporcionaram muitas alegrias e fortalecimento.

À Amabilly, Maria Gabriela, Vitória, Luísa e Rafaela, pelo suporte, carinho e cumplicidade. Ao João Cadore e ao Matheus Motta, pelo apoio e amizade que fizeram os dias difíceis mais leves, e tornaram cada pequena conquista uma grande vitória. À Francesca, ao Gabriel, e ao Nicollas, por serem uma extensão da minha família, e por estarem incondicionalmente ao meu lado desde os tempos do cursinho.

À minha irmã, com quem dividir a UFRGS neste último ano foi uma grande alegria e motivo de muito orgulho, e por ser a lembrança constante de que o futuro, se construído por pessoas como ela, não é tão amedrontador. À minha mãe, pela cumplicidade e sintonia que lhe permitiram perceber antes de mim o quanto o curso de Relações Internacionais me faria feliz e, especialmente, por estes cinco anos memoráveis de convivência quase que diária na FCE. Nossas conversas entre almoços e caronas fazem parte das minhas melhores memórias da graduação. Ao meu pai, por me transmitir desde sempre a importância de se dedicar aos estudos e por facilitá-los, especialmente na graduação, com oportunas xícaras de café e taças de vinho. Vocês três me fortalecem e me inspiram a ser alguém melhor, sou muito grata por tê-los em minha vida.

## RESUMO

O presente trabalho faz uma análise das políticas externas dos governos Geisel e Lula, trazendo considerações sobre a relação entre política externa autônoma e desenvolvimento no Brasil. Pressupõe - se a existência de uma iniciativa indutora do desenvolvimento econômico em Geisel e Lula, sobre a qual se discorre ao longo do trabalho. Verifica-se a hipótese de que tanto Geisel quanto Lula compreendiam que uma maior autonomia na condução da política externa garantiria mais oportunidades para a inserção internacional econômica do Brasil a partir das seguintes variáveis: relações com os Estados Unidos; relações com os países do Sul global; e políticas de defesa nacional. Ao fim, aponta-se algumas semelhanças e diferenças no tocante aos projetos de inserção internacional de Lula e Geisel, sendo feita uma breve relação com a conjuntura atual, buscando contribuir com o debate sobre quais fatores contribuem para a inflexão autonomista.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira; Inserção Internacional; Geisel; Lula; Autonomia.

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the foreign policies of the governments Geisel and Lula, bringing into account the relationship between autonomous foreign policy and development in Brazil. It assumes the existence of an initiative that promotes economic development in Geisel and Lula, which is discussed throughout the work. The hypothesis is that both Geisel and Lula understood that greater autonomy in the conduct of foreign policy would guarantee more opportunities for the international economic insertion of Brazil from the following variables: relations with the United States; relations with the countries of the Global South; and national defense policies. Finally, some similarities and differences regarding Lula and Geisel's international insertion projects are pointed out, with a brief relation with the current situation, seeking to contribute with the debate on what factors contribute to the autonomy inflection.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; International Insertion; Geisel; Lula; Autonomy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
ALAC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ASA	América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio

OPA	Organização Pan Americana
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Protocolo de Expansão Comercial
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNEMEM	Política Nacional para Exportação de Material de Emprego Militar
PSI	Processo de Substituição de Importações
PT	Partido dos Trabalhadores
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....</b>	<b>14</b>
2.1 Autonomia: definições do conceito .....	14
2.2 A trajetória da Política Externa Brasileira: um panorama das rupturas e continuidades ...	18
2.3 Variáveis para a mensuração da autonomia .....	29
<b>2.3.1 Relações do Brasil com os Estados Unidos .....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.2 Relações com os países do sul global .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.3 Políticas de Defesa Nacional .....</b>	<b>34</b>
<b>3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL.....</b>	<b>36</b>
3.1 A formulação do Pragmatismo Responsável: antecedentes e questões conjunturais .....	36
3.2 As Relações com os Estados Unidos .....	39
3.3 As Relações com os países do Sul global.....	43
<b>3.3.1 Esfera Regional .....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.2 Esfera Global.....</b>	<b>45</b>
3.4 As Políticas de Defesa Nacionais .....	48
<b>4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA .....</b>	<b>51</b>
4.1 O contexto e as premissas da concepção da Política Externa Ativa e Ativa.....	51
4.2 As Relações com os Estados Unidos .....	54
4.3 As relações com os países do Sul global .....	57
<b>4.3.1 Esfera Regional .....</b>	<b>57</b>
<b>4.3.2 Esfera Global.....</b>	<b>59</b>
4.4 As Políticas de Defesa Nacionais .....	62
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política externa brasileira é, historicamente, um dos vetores do desenvolvimento nacional. Durante o governo de Ernesto Beckmann Geisel (1974 - 1979), a estratégia de inserção internacional se deu sob um viés autonomista, evidente na diversificação de parcerias e no não-alinhamento automático aos Estados Unidos. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) houve uma retomada dessa agenda mais plural de política externa, sendo identificado um padrão semelhante ao de Geisel no que concerne à inserção internacional do Brasil. O presente trabalho busca fazer uma análise das políticas externas dos governos Geisel e Lula, tendo como questões norteadoras: a) Como se pode afirmar que uma política externa é autonomista? b) Por que Geisel e Lula desenvolveram uma política externa autônoma?

Assim, tem-se como **objetivo principal** investigar as motivações da adoção de uma política externa autonomista nos governos Geisel e Lula. Como **objetivos específicos** têm-se: a) Construir uma definição de autonomia em política externa a partir de um marco teórico primordialmente realista e marxista; b) Descrever as principais realizações das políticas externas de Geisel e de Lula a partir das mesmas variáveis, que seriam: as relações com os Estados Unidos; as relações com países do sul global; e as políticas de defesa nacionais; c) Caracterizar os constrangimentos internos e externos que moldaram a política externa de ambos os governos, buscando consonâncias e dissonâncias; d) Fazer uma análise da relação entre política externa autônoma e desenvolvimento no Brasil.

Apresenta-se como **hipótese de trabalho**: tanto Geisel quanto Lula compreendiam que uma maior autonomia na condução da política externa garantiria mais oportunidades para a inserção internacional econômica do Brasil bem como sua projeção na condição de potência média<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O conceito de Potência Média ganha importância a partir da década de 1960, com a eclosão do Movimento dos Países Não-Alinhados, no contexto da Guerra Fria, sendo utilizado para descrever países que não podiam ser classificados como grandes potências, mas que também não eram países pequenos e sem expressividade no sistema internacional (SENNES, 2003). A construção e a delimitação deste conceito recebeu diversas contribuições, utilizando-se de pontos de vistas e variáveis muito diversas. Entre os principais autores que contribuem para a elaboração do termo “Potência Média” estão Wayne Selcher, Bernard Wood, David Myers, Oyvind Osterud, Robert Keohane, Stephen Spiegel, Carsten Holbraad, Soares Lima, Gelson Fonseca Júnior, e, por fim, Ricardo Sennes (LEITE, 2011). Esse último foi o grande responsável por analisar e congregar as contribuições dos autores citados para a construção do conceito de Potência Média no caso brasileiro, e sua definição de potência média será utilizada neste trabalho. Ricardo Sennes afirma, que Potências Médias ocupam uma posição intermediária no sistema internacional, sendo Estados que afetam o sistema e participam intensamente dos seus sistemas regionais. Assim, eles possuem uma dupla inserção (global e regional). Além disso, devido a sua condição simultânea de vulnerabilidade e autonomia, apresentam um quadro variado de estratégias internacionais: em âmbito multilateral preferem atuar em fóruns multilaterais e formar alianças, agindo coletivamente; em âmbito bilateral procuram evitar a influência direta das Grandes Potências, mas buscam

A monografia consistir-se-á na análise qualitativa de fontes primárias (documentos do governo, discursos oficiais) e fontes secundárias (artigos, livros, dissertações e teses) relacionadas à política externa do governo Geisel e à do governo Lula, que serão analisadas a partir de variáveis previamente identificadas e definidas no primeiro capítulo. As variáveis serão: a) as relações com os Estados Unidos; b) as relações com os países do Sul global; c) as políticas de defesa nacional. Também serão feitas algumas colocações sobre a trajetória da política externa brasileira, pretendo-se assim traçar as linhas gerais da política externa do Brasil de modo a facilitar a compreensão do porquê se destacar os períodos de 1974-1979 e 2003-2010 como momentos de inflexão autonomista.

Nosso argumento principal é de que há uma relação de reciprocidade entre desenvolvimento econômico<sup>2</sup> e autonomia<sup>3</sup> na política externa. Nosso objeto de pesquisa é o paradigma autonomista em política externa, a variável dependente<sup>4</sup> de relação causal direta. A variável independente<sup>5</sup>, a principal causa da política externa autonomista, seria a estratégia de desenvolvimento nacional concebida. Ainda, as variáveis mediadoras<sup>6</sup> desta relação seriam o sistema internacional e as disputas políticas internas quanto ao modelo de desenvolvimento a ser concebido. Por fim, nossas variáveis dependentes secundárias, ou seja, as que são derivadas da política externa autonomista, estariam expressas nas relações que o país estabelece com os Estados Unidos; com os países do Sul global; e nas políticas de defesa nacional.

Em síntese, o desenho de pesquisa se estrutura a partir de um pressuposto, que é a concepção em ambos os governos de um projeto de desenvolvimento nacional que exigiu diversificar relações e ampliar a integração à economia mundial. Pressupondo a existência de uma iniciativa indutora do desenvolvimento econômico em Geisel e Lula, visa-se verificar, a

---

influenciar as Pequenas Potências; e em âmbito regional agem como uma potência regional hegemônica (ou disputam essa posição) (SENNE, 2003).

<sup>2</sup> O conceito de desenvolvimento econômico se relaciona ao “processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade, dos salários, e do padrão médio de vida da população” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 1). Para além de crescimento econômico, o desenvolvimento estaria relacionado à capacidade de internalizar o centro de decisão econômica por meio do domínio nacional de setores básicos da atividade econômica, que, por sua posição estratégica, condicionam o desenvolvimento, tal como a siderurgia e a indústria petrolífera (FURTADO, 1983). Deste modo, concebe-se neste trabalho que a busca por desenvolvimento econômico seria o estabelecimento de um programa de ação para reverter determinado status quo considerado não desejável; no caso, o atraso ou subdesenvolvimento (FONSECA et al, 2013).

<sup>3</sup> O conceito de autonomia em política externa será discutido no primeiro capítulo deste trabalho.

<sup>4</sup> Variável dependente seria aquela que é a causa ou o determinante em uma relação causal (JACCARD; JACOBY, 2009, p. 141)

<sup>5</sup> Variável independente seria aquela que é o resultado, ou a consequência em uma relação causal (JACCARD; JACOBY, 2009, p. 141)

<sup>6</sup> Variável mediadora, segundo Jaccard e Jacoby (2009, p. 142), seria a variável que faz parte de uma relação causal indireta entre duas outras variáveis. Se equivalendo à “variável interveniente” de Van Evera (1997), trata-se do meio pelo qual um objeto de pesquisa interfere ou é influenciado por outro objeto em tela.

partir de variáveis definidas e conceituadas no primeiro capítulo, se sua política externa foi parte de um projeto de inserção internacional autônoma.

O presente estudo se justifica dado que as políticas externas de Geisel e de Lula são objetos de estudo de destaque no que concerne a estudos de política externa brasileira. A análise de ambos os projetos de inserção internacional, que a despeito de suas conjunturas e ideologias distintas apresentam muitas semelhanças, pode trazer reflexões importantes sobre as condicionantes para a inserção internacional autônoma do Brasil. Ambos os governos auferiram grande importância à política externa como um vetor de desenvolvimento (PINHEIRO, 2004; LIMA, 2005; VISENTINI, 2013). Comparar os processos que permitiram a formulação de políticas externas tão semelhantes, em conjunturas tão distintas, é fundamental para a compreensão das instituições e agentes que contribuem com a formulação da política externa brasileira, bem como para o aprofundamento do conceito de interesse nacional.

Por fim, a divisão capitular será feita da seguinte forma: no primeiro capítulo, buscar-se-á apresentar algumas formulações teóricas sobre o conceito de autonomia e discutir a trajetória da Política Externa Brasileira (PEB) visando aclarar as constantes e variações na inserção internacional do Brasil desde sua formação como Estado independente. Também, se vai definir e justificar as variáveis escolhidas para a mensuração da autonomia, quais sejam: as relações do Brasil com os Estados Unidos; as relações do Brasil com os países do sul global e atuação em espaços multilaterais; e as políticas de defesa nacionais. A partir destas variáveis, nos capítulos subsequentes, os Governos Geisel e Lula serão apresentados.

Já no segundo capítulo, serão apresentadas as diretrizes políticas e econômicas sob as quais a política externa de Geisel, denominada Pragmatismo Responsável, foi formulada. As conjunturas interna e externa serão introduzidas como fatores que influenciaram a formulação da política externa de Geisel. Depois disso, serão apresentadas as principais realizações da política externa de Geisel no tocante às relações com os Estados Unidos, às relações com países do sul global e atuação do país em espaços multilaterais e às políticas de defesa nacionais.

No terceiro capítulo, a Política Externa Altiiva e Ativa, como a política externa de Lula tem sido referida, será apresentada sob os mesmos moldes que o Pragmatismo Responsável, visando trazer o máximo de elementos que permitam a comparação entre ambas. Buscar-se-á descrever como se deu a formulação da Política Externa Altiiva e Ativa, já postulando algumas consonâncias e dissonâncias com o período Geisel. Utilizar-se-á, também, as variáveis definidas no primeiro capítulo, e utilizadas para ilustrar o caráter autonomista da política externa de Geisel, de modo a apresentar a política externa de Lula sob as mesmas variáveis que a de Geisel.

A conclusão será o espaço onde serão trazidas reflexões sobre os projetos de Lula e Geisel, e onde serão apontadas algumas semelhanças e diferenças no tocante aos seus projetos de inserção internacional. Será comentada a relação da política externa de cada um com a conjuntura interna, a conjuntura externa, bem como cada processo de formulação, decisão e implementação de política externa. Por fim, se vai fazer uma breve relação com a conjuntura atual, buscando contribuir com o debate sobre quais fatores contribuem para a inflexão autonomista.

## 2 AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O grau de autonomia na política externa brasileira, ao longo de sua história, teve amplas variações, sendo influenciado, sobretudo, pelo projeto de desenvolvimento econômico que balizou a inserção internacional do país. Constrangimentos advindos tanto do sistema internacional, quanto da própria conjuntura política e econômica interna, bem como o espaço que cada governo dá para a política externa como vetor do desenvolvimento nacional, também exercem ampla influência sobre a margem de autonomia lograda pelo Brasil em sua inserção internacional.

Para compreender a conexão entre autonomia e política externa no Brasil é essencial, primeiramente, que se faça uma definição do conceito de autonomia, o qual será debatido na primeira seção. Não se tem a pretensão de construir a noção definitiva de autonomia, mas tão somente de instrumentalizar o uso do conceito para a realidade brasileira. Na segunda seção será apresentada uma breve linha do tempo da política externa do Brasil, pois entende-se que conhecer a trajetória da inserção internacional do país é vital para compreender o cerne das hipóteses deste trabalho: Geisel e Lula foram inflexões no padrão de inserção internacional brasileira. Na última seção, que se divide em mais três subseções, serão trazidas as três variáveis apresentadas no desenho de pesquisa, buscando-se afirmar o quanto as relações com os Estados Unidos, as relações com os países do Sul global e as políticas de defesa nacionais de cada governo indicam, em sua variação, que há ou não uma estratégia de inserção internacional autônoma.

### 2.1 AUTONOMIA: DEFINIÇÕES DO CONCEITO

Para a análise da trajetória da política externa brasileira, entende-se ser necessário compreender os constrangimentos internos e externos que permeiam o processo de tomada de decisão, bem como as variáveis que caracterizam a inserção internacional como autônoma. O conceito de autonomia em Política Externa pode ter diferentes significados, a depender da matriz teórica ou ideológica de quem o formula. Uma compreensão mais apurada do sentido de Autonomia para a América Latina e, principalmente, para o Brasil, cuja inserção internacional é objeto de estudo deste trabalho, deve partir do debate sobre a posição ocupada pelas nações em desenvolvimento no Sistema Internacional. Segundo Moura (1980, p.41), “o estudo da Política Externa de um país dependente passa pelo exame do sistema de poder no qual o país se insere no plano internacional”. Para Silva (1990),

(..) a nossa própria história geral é, por hipótese, um capítulo da totalidade da história do capitalismo ocidental, norte-atlântico mediterrâneo, em gradativa construção e reconstrução, na qual totalidade a formação brasileira se colocou, historicamente, numa posição subordinada que cumpre sempre reavaliar e superar. Isto se reflete, evidentemente, nas Relações internacionais." (SILVA, 1990, p.25).

Para autores neorrealistas, como Kenneth Waltz, o Sistema Internacional é anárquico e os Estados são unidades autônomas, cujo processo decisório e a integridade territorial não deveriam sofrer ingerência externa (WALTZ, 1979). Mesmo que o autor considere que a autonomia decisória dos Estados possa ser limitada por pressões externas, e que suas capacidades estatais possam definir o grau de autonomia, sua definição de ‘unidade autônoma’ se aproxima mais do conceito de soberania westphaliana. Como definido por Krasner (1999, p.20), a soberania de Westphalia seria “um arranjo institucional para a organização da vida política que se baseia em dois princípios: territorialidade e exclusão de atores externos das estruturas de autoridade doméstica.” Entretanto, ainda segundo o autor:

A lógica da adequação da soberania westfaliana, a exclusão de atores externos dos arranjos de autoridade interna, tem sido amplamente reconhecida, mas também frequentemente violada. As múltiplas pressões sobre os governantes levaram a uma dissociação entre a norma de autonomia e a prática real. [...] Os governantes podem jurar consistentemente o seu compromisso com a não-intervenção, mas ao mesmo tempo tentar alterar as estruturas institucionais nacionais de outros estados e justificar essa prática por questões alternativas como direitos humanos ou oposição ao capitalismo. (KRASNER, 1999, p.27, tradução nossa).

Esse tipo de ingerência externa se dá, em grande parte, por países que ocupam uma posição relativa privilegiada na divisão internacional do trabalho, os países centrais. Segundo Arrighi (1997), as atividades econômicas podem ser centrais ou periféricas, sendo as primeiras caracterizadas por serem o *locus* de acumulação de capital e poder mundial, e as últimas por serem o *locus* da exploração e da impotência. Assim, os países centrais seriam os que mais desempenhariam atividades centrais, os países periféricos seriam aqueles a desempenhar mais atividades periféricas, e os países semiperiféricos apresentariam um relativo equilíbrio entre o desempenho de atividades centrais e periféricas (ARRIGHI, 1997, p.140). Importante destacar que esta hierarquia<sup>1</sup> diz respeito a um conjunto de Estados, tendo relação não com economias regionais ou nacionais, mas com atividades econômicas estruturadas em cadeias de mercadorias que atravessam fronteiras nacionais. Disso, depreende-se que o desenvolvimento estaria profundamente relacionado à capacidade dos Estados de se beneficiar da divisão internacional

---

<sup>1</sup> Ou seja, o locus das atividades pode variar. Inclusive, atividades do núcleo orgânico podem ser desenvolvidas em países periféricos por exemplo; pois o que pesa na definição hierárquica do conjunto de Estados é a capacidade decisória sobre a condução da atividade econômica e a apropriação final da mais-valia.

do trabalho a partir de sua posição relativa. Assumindo que o Brasil estaria na semiperiferia do núcleo orgânico do sistema interestatal, a autonomia na inserção internacional seria um meio de buscar o desenvolvimento a partir uma motivação econômica própria, com menor ingerência externa. Segundo Susan Strange (2002, p.65, tradução nossa), “a autonomia é uma condição necessária para a transformação econômica e o progresso.”

A partir dessas considerações sobre a estrutura do Sistema Internacional, compreende-se que “as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder” (FONSECA JÚNIOR, 1998, p.361). Cabe constatar que a perspectiva de autores da periferia sobre autonomia foi uma grande influência na formulação da política externa dessas nações. Portanto, considerando que neste trabalho o conceito de autonomia servirá de alicerce para a análise das políticas externas de Geisel e de Lula, entende-se que é válido construí-lo a partir de uma perspectiva latino-americana, principalmente de autores brasileiros.

Para Ziemath (2015), é importante buscar compreender a concepção de autonomia na política externa brasileira de maneira integrada aos marcos teóricos mais fortes de cada época. Segundo o autor, o pensamento heterodoxo cepalino teve grande influência na formulação da política externa nos anos 50, da mesma forma que nos anos 1990 a teoria neoliberal tinha força na região sul-americana e exercia papel importante no projeto de autonomia pela integração (ZIEMATH, 2015, p.136).

Destaca-se que, na própria trajetória da política externa brasileira, o conceito de autonomia adquire diferentes nuances, e segue em construção.

No plano das idéias, valores e doutrinas que orientaram a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia. Fosse como decorrência da aproximação de um dos novos pólos de poder mundial, fosse como resultado da diversificação das parcerias ou da maior participação nas instituições internacionais, a política externa brasileira ao longo do século XX foi marcada pela busca de recursos de poder que garantissem maior autonomia do país no plano mundial mesmo quando essa estratégia parecia se traduzir — e muitas vezes de fato se traduziu — no alinhamento a uma determinada potência.[...]. (PINHEIRO, 2004, p.8)

Para Jaguaribe (1979), o nível de autonomia, dada a atual estratificação da ordem mundial, se define principalmente em relação aos EUA. Segundo o autor, as relações centro-periferia seriam mediadas por um grupo de potências médias, que teriam um nível de autonomia geral, onde se inclui o Brasil. Teriam acesso a essa autonomia geral países que conseguem superar sua dependência prévia, com uma margem ampla de autodeterminação da condução de seus negócios internos e uma apreciável capacidade de atuação internacional independente.

Mesmo sem meios de assegurar a inexpugnabilidade de seu território, eles teriam condições de impor severas penalidades, materiais e morais, a um eventual agressor (JAGUARIBE, 1979).

Em termos estruturais, o acesso a autonomia depende, segundo Jaguaribe (1979), de duas condições básicas: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional. A viabilidade nacional de um país depende, para um determinado momento histórico, do quanto ele dispõe de recursos humanos e naturais, incluindo-se a capacidade de intercâmbio internacional. Quanto mais exigentes as condições gerais de uma época, especialmente no que se refere às tecnologias e às escalas mínimas de operacionalidade, derivadas dessa tecnologia, maiores serão as massas mínimas de recursos humanos e naturais necessários, bem como suas características qualitativas (JAGUARIBE, 1979). Já a categoria de permissibilidade se refere-se às condições que um país tem para neutralizar o risco proveniente de outros países, dotados de eficientes capacidades para exercer sobre ele formas eficazes de coerção; ou seja, a categoria leva em consideração a situação geopolítica e as relações internacionais do país em questão. Essas condições poderiam ser internas, como o desenvolvimento de capacidades econômico-militares, ou externas, como o estabelecimento de alianças defensivas (JAGUARIBE, 1979). Nisto se insere o papel das políticas de defesa nacionais como meios para buscar maior autonomia.

Para Moura (1980), a política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa. Segundo o autor, isso acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos *policy makers*. Moura (1980) explicita que a análise de política externa feita a partir da conjugação da estrutura e da conjuntura serve a dois propósitos, que seriam: repelir a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e negar que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões tomadas no país subordinado (MOURA, 1980).

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade de o Estado implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, por meio de sua habilidade em controlar processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. A autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder (tanto duro quanto brando) dos Estados e das condições externas que eles enfrentam. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2016, p.)

A posição do Brasil no Sistema Internacional o coloca num nível de autonomia relativa, sendo ele uma nação semiperiférica que conta com grande território, população e recursos

naturais. Além de, também, ter um histórico diplomático que o coloca como uma das nações semiperiféricas mais ativas internacionalmente, sendo o país que mais foi membro rotativo do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e sendo um dos poucos países que mantém relações com todas as nações do globo. O desenvolvimento sempre seguiu como um dos vetores de nossa política externa; a concepção sobre o termo, no entanto, variou, podendo o desenvolvimento ser independente ou associado.

A partir dessas considerações aqui trazidas, pode-se sintetizar a autonomia em política externa como a recusa à submissão irrestrita aos ditames das grandes potências e organizações mundiais sobre o nosso modelo de desenvolvimento, alicerçada a uma estratégia econômica própria. Os meios de auferir esta autonomia seriam: a) garantir que as relações os EUA não condicionem totalmente nosso modelo de desenvolvimento, por meio de alternativas que reduzam nossa dependência à potência hegemônica e dificultem sua ingerência sobre nosso território e entorno estratégico; b) ampliar as relações com nações do Sul global, ou nações periféricas e semiperiféricas, de modo a ampliar coalizões questionadoras das assimetrias da ordem mundial; c) estabelecer políticas de defesa nacionais que afirmem capacidades estatais dissuasórias e indutoras do desenvolvimento econômico.

## 2.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM PANORAMA DAS RUPTURAS E CONTINUIDADES

Nesta seção, buscar-se-á, por meio de um breve panorama da trajetória da política externa brasileira, apresentar as rupturas e continuidades da nossa inserção internacional. Depois de algumas colocações sobre os interesses envolvidos no processo de formulação da política externa, será feita uma breve revisão da condução das relações exteriores do Brasil da independência até o segundo mandato de Lula, com maior enfoque nas diretrizes que moldaram a política externa a partir do Governo Vargas.

A Política Externa Brasileira, desde a proclamação da república, e mais especificamente desde a atuação do Barão do Rio Branco como Ministro da Relações Exteriores entre 1902 e 1912, é pautada pela garantia do interesse nacional (FIGUEIRA, 2011). Ainda que o interesse nacional possa variar de acordo com os interesses dos grupos de poder que pautam a agenda externa, são objetivos constantes da política externa brasileira: a manutenção de relações amigáveis com nações vizinhas, a defesa dos princípios da não intervenção e da solução pacífica de controvérsias, e a busca pelo desenvolvimento e modernização nacional (FIGUEIRA, 2011; PINHEIRO, 2004).

Essas diretrizes da política externa são definidas e conduzidas pelo Itamaraty, que comanda os processos de sua formulação e execução, de modo centralizado, de modo centralizado. Essa centralização, que mais se aproxima a um isolamento, é denominada por Ariane Figueira (2011) de insulamento burocrático, termo que define a autonomia do Ministério das Relações Exteriores em relação a outras esferas de poder. Contudo, esse isolamento do Itamaraty não impede que

inflexões e mudanças ocorram por existir outros fatores que compõem o conjunto da dinâmica política: o contexto internacional correspondente ao período da formulação dos objetivos condutores da política externa, e os elementos internos que envolvem o regime político e características político-partidárias (ideológicas) do governo.’ (CARDOSO e MIYAMOTO, 2012, p.34).

Segundo Milza (2003) ao considerar a influência das questões internas sobre a política externa, deve-se compreender que ambas se inter-relacionam, e poucas são as questões em que não há a interferência de uma na outra. O autor compreende que a política externa é sempre influenciada pela interna, ao passo que a última nem sempre é influenciada pela primeira, havendo uma primazia do interno, que prevalece quantitativamente e é em torno dele e da influência que exerce na externa que se articula o maior número de questões. Também, o peso do internacional inclina os dirigentes a assumirem uma postura revisionista, sempre recalculando suas escolhas e posicionamentos de acordo com sua situação internacionalmente (MILZA, 2003). O maior propósito de todas as estratégias de política externa econômica é fazer a política doméstica compatível com a internacional (PUTNAM, 1988). A partir disso, depreende-se que o interesse nacional também é moldado pela conjuntura externa. Para Cardoso e Miyamoto (2012), é neste conjunto de fatores e suas diversificadas combinações que os modelos de atuação externa foram se definindo como parâmetros para a atuação externa.

A inserção internacional do Brasil, desde a chegada dos portugueses ao litoral baiano no século XIV, até fim do século XIX, foi pautada pela relação assimétrica que se deu pela subordinação às potências europeias. No período colonial, foi predominante o domínio do mercantilismo português, ao qual logo se sobressaiu o laço com a monarquia liberal inglesa, que vai da independência até a o início do período republicano. Com a proclamação da república, o capitalismo cêntrico norte atlântico passa a ser o eixo ao qual nossa política externa e desenvolvimento nacional ficam atrelados, sendo constituída, com a atuação do Barão do Rio Branco no MRE, uma aliança não escrita com os Estados Unidos (SILVA e GONÇALVES, 2009).

Entretanto, a subordinação a uma potência central não fez desaparecer o interesse nacional, e tampouco eliminou a existência de questões políticas cuja solução recaia mais sobre o interno do que o externo. Exemplo disso é o processo de consolidação do território nacional, ainda no período imperial. Para Silva e Gonçalves (2009, p. 23), havia “duas faces da moeda da política externa do Brasil monárquico”, sendo uma a posição do Império em relação à Inglaterra, caracterizada pela dependência ao mecanismo de empréstimos e à opção financeira e mercantil de “crescimento para fora”. Já a outra seria a posição imperial relativa ao Prata, caracterizada por relativa autonomia. A própria disputa interna entre monarquia e república, para os autores, encobria uma disputa entre Estados Unidos e Inglaterra na competição econômica sobre o conjunto das américas (SILVA e GONÇALVES, 2009).

Quando da Proclamação da República, o reconhecimento rápido feito pelos EUA, e antecipado ao das potências europeias, evidencia o

[...]interesse da potência do norte em, no embalo da mudança de instituições, estreitar as relações com o Brasil. Isso vinha ao encontro do desejo dos novos donos do poder no Brasil. Com efeito, uma das mudanças mais significativas imposta pelo novo regime às relações internacionais do país foi o direcionamento destas para os Estados Unidos (CERVO e BUENO, 2012, p. 165).

Enquanto a diplomacia do Império se colocava reticente a uma ampla abertura aos Estados Unidos, pois temia o impacto disso nas relações com a Europa, bem como não aprovava a ideia de os Estados Unidos tornarem as américas seu protetorado, a diplomacia da república dá início à "americanização" da política externa. Segundo Cervo e Bueno (2012), a república rompe com parte da diplomacia imperial ao abandonar o critério de não ligar o Brasil à primeira potência continental, os Estados Unidos, quando assina em 1890 um convênio aduaneiro, que havia sido recusado na época do império, entre os dois países em 1890.

Da proclamação da república até o fim do século XIX, pode-se dizer que não houve uma diretriz clara para a política externa brasileira, à exceção da busca por maior alinhamento aos Estados Unidos. Em 1902, o Barão do Rio Branco assume a chancelaria brasileira, ficando no posto até 1912. É neste período que começam a tomar forma três grandes transformações estruturais na política exterior da primeira república: 1) formação da Aliança não escrita com os Estados Unidos; 2) sistemática solução de questões fronteiriças e ênfase em maior cooperação com os latino-americanos; 3) primeiros lances da diplomacia multilateral, seja a nível regional, com a diplomacia pan-americana, seja a nível global, com a Liga das Nações. A aproximação com os Estados Unidos já tem início logo da proclamação da república, como

dito, entretanto, caberá ao Barão do Rio Branco o deslocamento do eixo diplomático do Brasil de Londres para Washington (RICUPERO, 2013).

Rio Branco promoveu o fechamento das fronteiras e articulou de maneira pragmática nossa relação com países em desenvolvimento e com grandes potências, conseguiu já na época identificar as principais potências e o seu papel no Sistema Internacional; sem se deixar intimidar, logrou estabelecer vínculos com elas, mas apontando para os limites dessa relação pelo possível caráter imperialista que as potências poderiam assumir em relação à América Latina. Para ele, era necessário que a ação diplomática calculasse interesses do Brasil na dinâmica geral, e não só regional, vendo a realidade como marcada pela competição mas também aberta à cooperação. Com uma visão sistêmica e realista, Rio Branco almejava a consolidação do Brasil como uma das maiores nações da América Latina, que poderia disputar o Sistema Internacional, mas sem perder a solidariedade latino-americana. Essa questão dos vizinhos também foi muito cara a ele, que trabalhou pela reversão de preconceitos e inseguranças entre os as nações fronteiriças, o que foi fundamental para a solução de questões fronteiriças. Para ele, um conceito que ainda hoje mantém atualidade já era visado: a constituição de uma estratégia dissuasória de defesa, sob a máxima de que querer paz não significa não se reforçar militarmente (AMORIM e FELDMAN, 2012).

Rio Branco vem a falecer em 1912, sendo que seu sucessor, Mauro Müller, passa a promover uma política externa mais subserviente em relação aos Estados Unidos (SILVA e GONÇALVES, 2009). Segundo os autores, essa submissão à potência do continente não representou apenas a descaracterização pessoal do legado de seu antecessor, mas também que havia sido atingido um limite de um frágil equilíbrio, o qual permitia ao Brasil dispor de uma razoável margem de manobra. Cabe ressaltar que, com o encadeamento da Primeira Guerra mundial, a dependência brasileira aos Estados Unidos se ampliou, dado que o fluxo comercial com a Inglaterra e Alemanha praticamente acabou, ao passo que os EUA assumiram a liderança em relação ao comércio brasileiro (SILVA e GONÇALVES, 2009).

Na década de 20, com a queda do preço do café, a crise do sistema agroexportador começa a se delinear, para chegar ao seu ápice com a Grande Depressão em 1929. Internamente, esse período reflete na busca brasileira por ampliar sua participação em espaços decisórios da arena internacional, também numa tentativa de legitimar internamente a República Velha, que já estava decadente. A tentativa frustrada brasileira de participar permanentemente da Liga das Nações, do qual era membro eletivo por ter participado da Primeira Guerra Mundial, e sua posterior retirada do organismo, significam, para Cervo e Bueno (2014), uma busca por um efeito interno de ampliação do sentimento nacional. Mais do que isso, os autores consideram a

empreitada do Brasil como uma jogada mal calculada, em que não se levou em conta que os membros permanentes eram de fato as grandes potências mundiais do período, que dispunham de amplo poder militar e não visavam abrir o espaço decisório de um conselho que tomava decisões por unanimidade a nações em desenvolvimento (CERVO e BUENO, 2014).

Afora esse episódio da Liga das Nações, os anos finais da República Velha vão ser caracterizados pelo retraimento da política externa, e continuidade do alinhamento aos Estados Unidos. Com a Revolução de 30 não há, inicialmente, uma ruptura profunda com a política externa anterior, mas sim decorrem transformações estruturais que vão se aprofundando ao longo do processo (SILVA e GONÇALVES, 2009). É a partir da transformação dos interesses econômicos do país, que antes tinha o desenvolvimento atrelado ao sistema agroexportador, e com Vargas passa a buscar uma aceleração e aprofundamento do processo de industrialização, que a política externa vai ser reorientada.

A Revolução de 30 não foi em si um processo de ruptura radical do âmbito social, mas integra um processo histórico de revolução burguesa que inicia um novo tipo de desenvolvimento do capitalismo no país (VISENTINI, 2013). A compreensão das tendências dominantes que começam a se delinear nesse período é fundamental para entender os rumos da política externa e o seu legado para os períodos posteriores. Para Visentini (2013), Vargas institui uma nova concepção estratégica sobre os rumos da nação, que se materializa no dirigismo econômico e centralização política, na introdução de certas estruturas corporativas, e na arrancada do Processo de Substituição de Importações.

Vargas assume o governo num momento de polarização do plano mundial e não podia pensar suas opções em termos de alinhamento *versus* independência, mas apenas em termos de alinhamento aos Estados Unidos ou à Alemanha (MOURA, 1980). A opção de Vargas, que mantém, segundo Moura (1980), uma ‘equidistância pragmática’ entre os dois países, é o jeito encontrado para subsistir e extrair vantagens simultâneas de duas estruturas de poder emergentes distintas e que ainda coexistiam em equilíbrio. Enquanto internamente diversos setores vão disputar a orientação do governo ao protecionismo alemão ou ao livre cambismo norte-americano, começa a se estabelecer uma subordinação aos Estados Unidos, a qual Vargas vai condicionar a amplos investimentos em suas forças armadas e no seu processo de industrialização.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o equilíbrio entre os dois sistemas se desfaz e com ele quase todo o espaço brasileiro de barganha junto aos Estados Unidos. O Brasil, apesar de ter participado da guerra, não logrou as garantias que esperava. Ao entrar no conflito junto com os Aliados, o país esperava garantir a presença nos arranjos de paz, ou seja, ser parte da

construção de uma nova ordem mundial. Com a ampliação de seu alinhamento aos EUA ao entrar na guerra, o Brasil tinha a expectativa de ampliar suas capacidades militares e com isso garantir superioridade em relação à América Latina, principalmente em relação à Argentina. Além disso, era esperado que lhe fosse concedida participação privilegiada em espaços multilaterais. Entretanto, ambas as expectativas se frustraram, já que em relação às capacidades militares os EUA não favoreceram uma ampliação que provocasse desequilíbrio de poder na América do Sul.

Com a derrubada de Vargas e o fim do Estado Novo, Dutra assume e imprime em sua política externa um grande alinhamento ideológico aos EUA, sendo que nos espaços multilaterais apenas reforça a posição norte-americana e não se empenha para lograr um espaço diferenciado para o Brasil (PINHEIRO, 2004). Para Visentini (2013), a subserviência político diplomática de Dutra soma-se à econômica, dado que o presidente reduz os investimentos públicos e promove políticas anti-industrialistas. Na oposição, Vargas denunciava o entreguismo da indústria e economia nacionais ao capital estrangeiro, articulando sua volta por meio do fortalecimento de alianças com grupos que defendiam a volta do nacional-desenvolvimentismo.

Quando, em 1951, Vargas volta ao poder, agora eleito pelo voto popular, a conjuntura internacional é muito distinta daquela que permitiu a barganha com os Estados Unidos por meio da equidistância pragmática. Na Guerra Fria, “a rigidez político-ideológica que orientava a práxis política da potência hegemônica norte-americana restringia por si a margem de autonomia da atuação externa e de defesa dos interesses próprios de países como o Brasil” (HIRST, 1990, p.1). O país passa a ocupar uma posição marginal na agenda norte-americana, sendo direcionado à América Latina um projeto econômico que se orientava no sentido de fortalecer as estruturas primário-exportadoras, seguindo o padrão clássico de trocas entre a periferia e o centro industrializado, em uma relação de dependência solidamente estruturada (HIRST 1990).

As questões econômicas foram o principal ponto de discórdia entre o Rio de Janeiro e Washington. Embora destoando da diplomacia norte americana no tocante à questão do desenvolvimento, e evitando um alinhamento automático, a política externa de Vargas estava de acordo com os objetivos estratégicos do bloco ocidental, discordando quanto aos meios empregados.” (VISENTINI, 2013, p.27).

Com a dificuldade de ampliar os investimentos norte-americanos na industrialização, o Brasil busca, então, aprofundar relações com nações na América Latina, Ásia, África e Oriente Médio. Apesar de não abandonar o alinhamento aos Estados Unidos, o país prioriza espaços

em que gozaria de maior autonomia. Nesse sentido, cabe ressaltar a participação na constituição e legitimação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) espaço através do qual ensaiavam-se alguns esforços de uma política coordenada em defesa de um desenvolvimento econômico autônomo na América Latina (HIRST, 1990,).

O projeto varguista conjugava uma sintonia entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda com o objetivo de obter recursos para o desenvolvimento no plano internacional, estruturando uma autêntica política externa para o desenvolvimento (VISENTINI, 2013). Vargas, ao colocar a autonomia na política externa como um dos vetores do desenvolvimento nacional, inaugura um conjunto de práticas autonomistas que posteriormente também serão visíveis na política externa de João Goulart, Ernesto Geisel e Lula da Silva.

Com o suicídio de Vargas (1954), a gestão que se sucede, de Café Filho, tem características muito semelhantes às do governo Dutra, havendo muitos retrocessos no projeto desenvolvimentista varguista. No curto período de seu governo de transição, entre 1954 e 1955, há uma ampla abertura ao capitalismo internacional e retorno ao alinhamento aos Estados Unidos (VISENTINI, 2003). Quando Juscelino Kubitschek (JK) assume, essa tendência se reverte, mas apenas parcialmente. Com JK no poder, apesar da sequência à abertura ao capital internacional e do alinhamento aos Estados Unidos, o projeto de industrialização é retomado. Para Moura (1991), o período se caracteriza pela gestação de formulações e posições de independência em meio à reafirmação de posições de alinhamento. Buscando recursos para a continuidade da industrialização brasileira, JK lança a Operação Pan Americana (OPA), que visava ampliar o aporte de recursos norte-americanos para a América Latina. Dado o período da Guerra Fria, o objetivo da OPA era fortalecer a concepção de que o ideário comunista só ganha espaço onde há miséria e subdesenvolvimento, sendo a superação destes a superação da própria ameaça comunista na América Latina. A política externa voltada ao pan-americanismo sofre uma inflexão no sentido de sua universalização no curto governo de Jânio Quadros, sendo continuada por João Goulart até 1964. A Política Externa Independente (PEI), instituída no governo de Quadros, surge em um contexto em que há a percepção de que o Brasil ou mesmo a América Latina não ocupavam um espaço privilegiado na política externa norte-americana, sendo a alternativa universalista cada vez mais promissora. O florescimento do movimento dos não alinhados fortalece internamente a concepção cepalina sobre a assimetria das relações norte-sul, influenciando o adensamento da relação entre política externa e desenvolvimento econômico no Brasil.

É, nesse quadro, da afluência nos países desenvolvidos e no florescimento de ideias na periferia - a descolonização, o desarmamento, o desenvolvimento - que fazem com que o Brasil, pelo caráter de democracia multirracial, pela sua dimensão e contingente populacional já não caiba nos limites do pan-americanismo. (AMADO, 1996, p.363)

Santiago Dantas, que foi Ministro das Relações Exteriores durante o governo de João Goulart, e uma das principais figuras que formularam a PEI, afirmou que ela estaria assentada na consideração exclusiva do interesse do Brasil, como um país que aspira ao desenvolvimento e emancipação econômica (DANTAS, 2011). O caráter universalizante da PEI é um de seus maiores legados para a construção futura da PEB. A definição do interesse nacional como a busca pelo desenvolvimento econômico e a defesa da soberania nacional já era vista no governo de Vargas, mas com João Goulart somará-se a isso a busca pela universalização das relações como um pilar da política externa.

Para Pinheiro (2004), a PEI se constitui como a primeira manifestação sistemática das teses do globalismo ou universalismo, sendo que

Nesse período o Brasil procurou se dissociar da política colonialista de Portugal, adotou posições de independência com relação à disputa bipolar ao apoiar a manutenção de Cuba no sistema interamericano e se aproximar de países do Leste Europeu e da China, denunciou discrepâncias nas regras de comércio mundial que prejudicavam os países do Terceiro Mundo, entre outras atitudes de caráter mais autonomista. (PINHEIRO, 2004, p.36)

O discurso de denúncia às assimetrias das relações entre centro e periferia dialoga internamente com as tentativas de avanço em reformas estruturais de caráter popular, porém leva a um acirramento da luta político-ideológica no plano interno. A isso soma-se também a crescente desaprovação norte-americana da orientação mais autonomista da política externa brasileira. Para Manzur (2014), o fim do governo de João Goulart demonstrou que as dificuldades internas para administrar a crise brasileira eram tão grandes que a PEI não pôde ser levada adiante em sua integridade, processo que culmina com a deposição de Goulart e a instauração da ditadura militar em 1964.

Castelo Branco, ao assumir a presidência, como primeiro presidente da ditadura militar, estrutura sua política externa com base na conjuntura da época, que era interpretada pelo governo como um momento de extrema cisão entre o bloco capitalista e bloco comunista (MARTINS, 1977). Diferentemente dos outros quatro presidentes militares que o sucederão, Castelo Branco adotará uma política externa de alinhamento automático aos Estados Unidos, defendendo uma agenda econômica liberal e rompendo com muitos dos princípios de autonomia engendrados na política externa de Vargas e na PEI de Jânio Quadros e João Goulart

(PEREIRA, 2010). Entretanto, cabe ressaltar que muito de seu posicionamento liberal e fortemente alinhado aos EUA vem da busca pela consolidação interna do regime e pelo respaldo externo, para os quais uma política semelhante à PEI em um primeiro momento poderia não ser bem aceita.

O binômio ‘Segurança e Desenvolvimento’, um dos eixos de toda a ditadura militar, passa cada vez mais a colocar o desenvolvimento como precedente à segurança, sendo que no governo Costa e Silva começa a haver, segundo Martins (2014), a desideologização das relações externas, sendo o desenvolvimentismo retomado e a interpretação acerca das fronteiras ideológicas da Guerra Fria flexibilizada. A partir de Costa e Silva, começa a haver uma volta da mundialização da PE, evidenciada pela busca de novos mercados, sem um aliado preferencial, e na retomada da simpatia com o discurso terceiro mundista.

Já no governo Médici, inicia-se um período de certa retração das disputas internas e de êxito do ‘milagre econômico’. É no seu governo que ganha força a ideia de um “Brasil Grande Potência”, e a política externa se alinha a esse projeto à medida que é orientada para acelerar o desenvolvimento do país (SOUTO, 2003). Médici, passa a orientar a inserção internacional do Brasil num sentido de buscar a mudança de posição que o Brasil ocupava no mundo, e não mais a transformação da ordem mundial apregoada pelo discurso terceiro-mundista (MARTINS, 1977).

Em relação à política externa conduzida pelo presidente Geisel e pelo Ministro das Relações Exteriores à época, Azeredo da Silveira, Ministro das Relações Exteriores à época, cabe destacar que, apesar de o Brasil de fato assumir um posicionamento internacional que visava uma posição de independência, e alguns posicionamentos parecerem inovadores, a política externa de Geisel é guiada pela tradição diplomática brasileira e é fruto de uma construção anterior em outros governos (HURREL, 2013). Segundo Visentini (2004, p. 204), “praticamente todos os espaços explorados pela diplomacia de Geisel já haviam sido abertos no governo Médici (...) a grande diferença era a existência no Governo Geisel de um projeto de autonomização do país.”

Azeredo e o Geisel formaram uma dupla disposta a avançar nas ideias de diversificação de parcerias e, também, no não alinhamento total aos Estados Unidos. Ambas ideias que já vinham sendo desenvolvidas em anos anteriores no Itamaraty. Entretanto, é a partir do governo de Geisel que elas são bem definidas e executadas, podendo-se descrever 4 características fundamentais do Pragmatismo Responsável, termo utilizado por teóricos para definir a PE de Geisel. Segundo Hurrel (2013), o Pragmatismo Responsável: representa uma política externa ativa e assertiva; visa uma diversificação de parcerias, que tem na sua principal justificativa

fatores econômicos; enfatiza o pragmatismo, que coloca o multilateralismo acima de divergências ideológicas; prioriza a flexibilidade e ampliação de relações.

Segundo Visentini (2004), a tentativa de autonomização da indústria de base brasileira e os grandes projetos de infra-estrutura capitaneados pelo Estado não eram compatíveis com os limites existentes na relação com os Estados Unidos, e é a partir dessa percepção que o Brasil vai buscar parcerias na Europa Ocidental e no Japão. A assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental em 1975 gera a mais grave crise do Brasil com os Estados Unidos, levando os dois países a romperem um acordo militar (VISENTINI, 2004). É também em espaços multilaterais que o Brasil demonstra sua postura autonomista, como quando participa como observador do movimento dos países não alinhados e quando vota na Assembleia Geral da ONU considerando o sionismo uma forma de racismo (CERVO e BUENO, 2014). Além disso, o reconhecimento da independência de Angola, mesmo esta sendo um país declarado comunista, representa não só que o pragmatismo colocava o multilateralismo acima de divergências ideológicas, como também reforça o não alinhamento a parceiros tradicionais, dado que Portugal era o antigo colonizador que se opusera ao movimento revolucionário em Angola. A política externa de Geisel teve muitos pontos em comum com a PEI, apesar de, internamente, sustentar um discurso mais conservador e avesso a reformas de base populares.

Último presidente da ditadura militar, João Figueiredo assume a presidência sob a responsabilidade de iniciar o processo de transição política em meio a um cenário de tensão interna cada vez maior, e de crise econômica relacionada a fatores externos que não sinalizavam uma melhora a curto prazo (SVARTMAN, 2014). De modo geral, Figueiredo manteve as diretrizes da política externa de seu antecessor, seguindo com sua atuação junto aos países do terceiro mundo com vistas a garantir as condições necessárias ao desenvolvimento, dada a escassez de recursos providos pelos países desenvolvidos e o tensionamento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) devido à crise da dívida (PEREIRA, 2010).

Os tensionamentos externos, somados à crescente perda de credibilidade do regime internamente, culminaram com o fim da ditadura militar. Entretanto, pode-se afirmar que a mudança de regime não trouxe rupturas imediatas quanto à PE, cujas transformações se deram na medida em que o país se inseriu no sistema internacional sob um regime democrático. No tocante ao desenvolvimento, a mudança de regime será marcada pela paulatina substituição da estratégia de crescimento autárquico, com base no desenvolvimentismo, pelo modelo liberal, guiado pelos ‘interesses do mercado’ (VIGEVANI e CEPALUNI, 2016).

Na década de 80, os países do centro fortalecem a defesa da agenda neoliberal como alternativa ao desenvolvimento, iniciando um movimento de tentativa de desmonte dos

movimentos terceiro-mundistas. O Brasil, entretanto, segue buscando o fortalecimento de parcerias na América Latina e amplia as relações com países da África, Oriente Médio e Ásia. Para Pereira (2010), “as dificuldades de diálogo com os centros desenvolvidos e a tentativa de desmonte do modelo de seu desenvolvimento industrial, além dos demais setores estratégicos, fizeram com que o Brasil procurasse articular projetos de cooperação com os Estados fora do eixo norte-sul” (PEREIRA, 2010, p.164).

Se a política externa de José Sarney não apresentou grandes rupturas com o modelo de inserção internacional colocado pelos militares, Fernando Collor foi o grande defensor do modelo liberal na economia, o qual vai moldar sua política externa e alterar drasticamente a concepção de desenvolvimento que se tinha até então. A política externa de Collor será pautada pela lógica do Estado Mínimo, incentivando a abertura econômica e o favorecimento da entrada de bens com valor agregado advindos do exterior (BATISTA, 2009). Collor valorizava a aproximação do Brasil com os EUA e acatava as exigências deste país para ampliação do comércio entre ambos. Para Batista (2009), com Collor o neoliberalismo se estrutura de modo a travar o desenvolvimento autônomo do Brasil nas mais diversas esferas, deixando-o totalmente à mercê do capital externo e dos interesses estrangeiros sobre nosso modelo de desenvolvimento.

Com o impeachment de Collor, Itamar Franco, seu vice, assume a presidência em 1992. Ao defender a importância da noção de soberania nacional, e destacar que havia uma certa necessidade de participação do Estado na economia de um país em desenvolvimento como o Brasil, Itamar consegue lograr algumas reversões no padrão neoliberal de Collor (VISENTINI, 2013). Para Vigevani e Cepaluni (2016) os EUA deixam de ser o principal polo de atração da política externa brasileira, e o processo de integração regional por meio do Mercosul segue avançando na sua institucionalização. Para Pinheiro (2004), o Brasil segue em uma ampliação da adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam, visando neste comportamento uma solução para os problemas de ação coletiva.

Esta prática continua com Fernando Henrique Cardoso que, ao longo de dois mandatos na presidência, visou internalizar, absorver e consolidar as mudanças liberalizantes que a globalização trouxe para a sociedade internacional nos anos 90 (VIGEVANI e CEPALUNI, 2016). Logo ao iniciar seu primeiro mandato, FHC declara seu projeto de encerrar a chamada Era Vargas, referindo-se ao modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações e à prática intervencionista do Estado (PINHEIRO, 2004). Pode-se afirmar, segundo Pinheiro (2004), que sua gestão foi caracterizada pela abertura econômica, privatização, liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal. FHC buscou

conciliar o incentivo à interdependência global com a defesa firme dos interesses nacionais, o que se evidencia quando, nas discussões sobre a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o presidente retrocede, dado que o espaço prejudicaria o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bem como não se apresentava como uma oportunidade real de minimizar as assimetrias nas relações do Brasil com nações mais desenvolvidas e com a América do Sul (BECARD, 2009)

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, a política externa, que desde o fim do regime militar assumira uma preponderância mais econômica, apresentou um caráter de política de projeção do país, com vistas à garantia do desenvolvimento nacional. Lula assume um protagonismo na política externa, atuando ativamente junto com o Ministro Celso Amorim. Diferentemente de Geisel, Lula não arrefece as relações com os Estados Unidos em nenhum momento, mas diversifica suas parcerias, abrindo embaixadas na Ásia, no Oriente Médio e na África. Processo este que aproximar o Brasil destes espaços não só politicamente, mas também economicamente, dado que um incremento do comércio com os países do sul global é percebido durante o governo Lula. (VISENTINI, 2003).

Segundo Cardoso e Miyamoto (2012), a conjuntura no governo Lula não se diferencia tanto da de FHC, o que muda é, de fato, a percepção que o país tem de seu papel na arena internacional, bem como suas prioridades internas. Prioriza-se a reforma e democratização do Conselho de Segurança da ONU, a qual fortalece a articulação com países que dividem as mesmas aspirações e com potências e nações em desenvolvimento que podem auxiliar na conquista de tal objetivo (CARDOSO e MYIAMOTO, 2012).

A trajetória de nossa política externa, especialmente a partir do governo Vargas, quando o Estado passa por uma modernização e a política externa se estrutura como um dos vetores do desenvolvimento, é uma grande sucessão de rupturas e continuidades. Todavia, pode-se afirmar que, apesar das transformações conjunturais e dos governos com ideologias distintas que assumiram o comando do país, a construção de autonomia de cada período sempre foi moldada a partir da estratégia de desenvolvimento implantada.

### 2.3 VARIÁVEIS PARA A MENSURAÇÃO DA AUTONOMIA

A partir das definições do conceito de autonomia, e da breve linha do tempo da política externa brasileira, destacaram-se três variáveis que aparecem como importantes meios para definir o caráter da política externa do país: as relações do Brasil com os Estados Unidos; as relações com os países do Sul global; e as políticas de defesa nacional. Nas subseções seguintes,

buscar-se-à definir brevemente cada uma dessas variáveis, de modo a explicitar sua relevância na mensuração da autonomia na inserção internacional do Brasil.

### 2.3.1 Relações do Brasil com os Estados Unidos

Ao analisar o caráter da inserção internacional do Brasil, uma das principais variáveis a ser levada em conta é o grau de aproximação com a potência hegemônica do Sistema Internacional, os EUA (JAGUARIBE, 2005; PINHEIRO, 2004; VISENTINI, 2013). Em relação ao espaço latino-americano como um todo, cabe trazer que, historicamente,

Para os norte-americanos, desde o século XIX, este entorno geográfico mais próximo foi definido pejorativamente como ‘quintal’, funcionando quase como uma extensão territorial do país. Esta percepção reforçou um padrão de intervenções políticas e até militares bastante frequentes na América Central e no Caribe ao longo de todo o século XX, visto que instabilidades nestas localidades poderiam afetar diretamente a segurança dos Estados Unidos. (CARMO e PECEQUILO, 2015, p. 172).

Assim, pode-se assumir que a vinculação geográfica com os EUA já é um elemento que, naturalmente, potencializa as possibilidades de aproximação deste país com as nações do continente do qual faz parte. Desde o século XIX, os EUA começaram a estruturar uma estratégia específica para a América Latina, justificando intervenções diretas especialmente na América Central e no Caribe, e visando meios para expandir seu envolvimento indireto, porém constante, nos mais variados aspectos que envolvem a governança dos países da América do Sul. “A Doutrina Monroe, a partir do século XIX, passara a funcionar como cobertura ideológica para o objetivo estratégico dos EUA, que consistia em manter sua hegemonia sobre todo o hemisfério ocidental, conquistar e assegurar as fontes de matérias primas e os mercados da América do Sul” (BANDEIRA, 2010, p.47).

Segundo Jaguaribe (2013), os contenciosos na relação Brasil-Argentina, marcada, por muito tempo, por desconfiança mútua em relação ao potencial de cada um em assumir a liderança da América do Sul, conduziram o Brasil a buscar uma relação especial com os EUA, visando neutralizar os riscos de uma coligação antibrasileira no continente. “Para os Estados Unidos, essa relação especial com o Brasil constituía uma forma de romper a potencial unidade latino-americana e conduzir as relações hemisféricas ao formato de um pan-americanismo sob hegemonia norte-americana” (JAGUARIBE, 2013, p.177 e 178).

Para Guimarães (2006), o cerne e o fundamento da política exterior americana tem sido, desde a independência, afirmar e manter sua posição de hegemonia sobre todo o hemisfério

ocidental e, especialmente depois do fim da Segunda Guerra Mundial, manter a situação que logrou após o conflito, evitando a articulação e emergência de potências regionais que possam contestar sua liderança. Sendo os EUA um dos principais parceiros comerciais do Brasil desde a Primeira Guerra Mundial, nosso país buscou, em diversos momentos, encontrar nos EUA, para si e para a América Latina, a principal fonte externa de apoio financeiro para seus projetos. O resultado das tentativas de institucionalização e aprofundamento das relações, ao fim não logrou senão em proporções bem modestas os financiamentos que pleiteou, tampouco extraiu amplos benefícios concretos, resultando, ao contrário, em séria e gratuita deterioração de sua posição no Terceiro Mundo (JAGUARIBE, 2013). Assim foi tanto com a OPA no governo JK, quanto com a própria ALCA, no começo incentivada por FHC, mas depois percebida como mais uma iniciativa norte americana de aprofundar as raízes de sua dominação global por meio de um regime que só reforçaria a relação de dominância com a América Latina.

Com o fim da Guerra Fria, os EUA procuraram novas ameaças de natureza universal que pudessem substituir o comunismo e que, dessa forma, pudessem seguir justificando sua posição de hegemonia e liderança. O narcotráfico, o terrorismo, e o fundamentalismo religioso figuram entre as ‘ameaças do século XXI’, as quais justificam muitas vezes posturas intervencionistas e discursos a favor do liberalismo econômico por parte dos EUA (GUIMARÃES, 2006). Em anos recentes, esse posicionamento em relação ao Brasil se ilustra com o ativamento da IV Frota dos EUA para o Atlântico Sul, que ocorreu em período seguinte à descoberta de camadas de pré-sal ao longo das costas atlânticas, do Brasil e do continente africano sob a justificativa de combate ao tráfico e à pirataria na região (BANDEIRA, 2010).

A partir destas colocações, pode-se inferir que as relações do Brasil com os EUA têm uma grande vinculação com a autonomia, uma vez que nossa soberania sobre recursos estratégicos e o potencial em conduzir a economia sem ingerência externa estão estritamente ligados a interesses norte-americanos. Os EUA sempre tiveram o peso de balizar a estratégia brasileira de desenvolvimento econômico, sendo a aproximação irrestrita a este país característica de iniciativas liberalizantes, ao passo que a barganha e até mesmo o afastamento deste país ou configuraram uma estratégia de desenvolvimento autárquico, ou combinado com o fortalecimento da burguesia nacional e de parcerias para além do centro hegemônico.

### **2.3.2 Relações com os países do sul global**

O Brasil, como um país em desenvolvimento, quando estabelece relações com outros países em situação semelhante, os países do sul global - categoria que será melhor definida na

sequência, tem a oportunidade de auferir ganhos políticos e econômicos distintos dos que resultam das relações com países centrais. Para De Lima (2015), o Brasil seria um *System-affecting state*, conceito desenvolvido por Keohane (1969), que segundo a interpretação da autora, seria a categoria em que estão os países que

dispondo de recursos e capacidades relativamente limitadas comparativamente às potências, mas com perfil internacional assertivo, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais (DE LIMA, 2015, p.2).

O conceito de sul global, que faz referência aos países do globo ainda em vias de desenvolvimento, vem da identificação entre os países periféricos de suas semelhanças no tocante à inserção internacional. Diferentemente do Norte Global, categoria onde estariam os países desenvolvidos, inseridos no centro do capitalismo global e dotados de amplas capacidades militares, os países do sul teriam entrado tardiamente no mercado mundial, tendo tido geralmente um passado colonial e tendo sofrido em algum grau com o imperialismo das potências mundiais. Já a Cooperação Sul-Sul seria a interação entre os países do sul global em prol de uma transformação sistêmica e da diminuição das assimetrias globais (MEDEIROS, 2017).

Para Bobiash (1992), para além de cooperação política e econômica entre países em desenvolvimento, a

Cooperação Sul-Sul é um termo amplo utilizado para descrever diversos tipos de cooperação entre países em desenvolvimento. Os mais significativos são: cooperação entre Estados em desenvolvimento em negociações multilaterais com países desenvolvidos; promoção de comércio Sul-Sul; desenvolvimento de organizações políticas e econômicas regionais, e a provisão de assistência ao desenvolvimento. (Bobiash, 1992, p. 6)

Disso, depreende-se que as relações com os países do sul global compõem uma variável importante para avaliar a autonomia na inserção internacional do Brasil pois, a busca por ampliar essas relações como uma estratégia para a superação da dependência, ou por promover a Cooperação Sul-Sul, se configura como uma prática autonomista. Cabe desde já ressaltar que é complexo mensurar a Cooperação Sul-Sul de maneira quantitativa, pois muitos resultados dessas relações não se dão estritamente na ampliação de relações comerciais, havendo também um grande impacto destas em questões políticas e estratégicas. Entretanto, a definição do que são as relações entre países do sul global, e como ela pode se caracterizar como Cooperação

Sul-Sul é central para a compreensão de o porquê tais relações serão utilizadas para avaliar a autonomia na política externa dos Governos Geisel e Lula.

Para além do fortalecimento dos vínculos com o sul visando ampliar mercados, a Cooperação Sul-Sul significa priorizar os arranjos que minimizem a assimetria das relações no sistema internacional. A Cooperação Sul-Sul se dá tanto em um nível regional, com países do entorno geográfico, quanto global, com países mais distantes. Do mesmo modo, pode ser bilateral ou multilateral. O multilateralismo e a Cooperação Sul-Sul podem se dar tanto no sentido de os países buscarem convergência em espaços multilaterais disputados por países desenvolvidos, no sentido de fazer valer sua agenda, quanto na criação de espaços próprios de articulação do Sul global.

Segundo Golub (2013), desde o colapso da ordem europeia imperial depois do fim da Segunda Guerra Mundial, o grande desafio internacional colocado às nações do Sul global tem sido como atingir a autonomia de fato, e não só a igualdade superficial. A atuação multilateral também pode contribuir para a ampliação da autonomia pois, segundo Fonseca (2015), há sempre um espaço a ser disputado nestas instituições, dado que os organismos multilaterais lidam com problemas conjunturais e específicos, como os conflitos e as guerras, mas dentro de marcos permanentes, a começar pelo problema da delegação de soberania e do escopo da agenda das instituições internacionais (FONSECA, 2015). Todavia, há uma problemática sobre como fazer para que organizações multilaterais atenuem e não ampliem desigualdades, o que é trazido por Fonseca (2015), como a concepção de Hurrell (1995) de ‘paradoxo do universalismo’, que adviria do fato de que

A promoção exitosa de valores universais ou globais, mesmo que sejam em algum grau genuinamente compartilhados, vai geralmente depender da vontade de Estados particularmente poderosos de promovê-los. Além disso, sua difusão bem sucedida pode também facilmente trabalhar para reforçar a já marcada desigualdade de poder e status (HURELL, 1995, p. 465).

Para Ramphal (1982), a cooperação Sul-Sul deve ter um caráter qualitativo devendo ir além da busca por meios econômicos para alcançar maiores taxas de crescimento. Para se diferenciar dos arranjos norte-sul, ela deve ser um meio de se buscar simultaneamente o desenvolvimento econômico e a melhora das condições sociais (RAMPHAL, 1982). Assim, pode-se dizer que a cooperação sul-sul, parte da percepção dos países em desenvolvimento de que suas vulnerabilidades podem ser minimizadas à medida em que estes: cooperam para garantir que na agenda internacional figurem temas de maior interesse seu; ampliam as redes de comércio e investimento entre si; e criam ou ampliam a participação em espaços multilaterais

que lhes garantam mais proeminência em relação àqueles dirigidos pelas potências mundiais. Segundo Fiori (2010), o aprofundamento das relações materiais e políticas com países do Sul global, quando foi incentivado, conduziu para uma maior autonomia da política externa dos países da América do Sul com relação aos seus centros tradicionais de poder econômico e político. No que diz respeito à autonomia na inserção internacional, a relação com os países do Sul global, quando caracterizada como Cooperação Sul-Sul constitui uma variável importante, no sentido de que opera como um meio para garantir o desenvolvimento e a soberania.

### **2.3.3 Políticas de Defesa Nacional**

Os esforços de Geisel e os de Lula no sentido de promulgar a defesa como um dos vetores do desenvolvimento nacional são mais um dos elementos que compõem nossa análise de ambos os projetos de inserção internacional desses governos. Não sendo do escopo deste trabalho fazer um longo debate sobre as políticas de defesa nacional, o que se busca nesta sessão é afirmar, brevemente, a relação entre defesa e autonomia.

Em relação às políticas de defesa nacional, pode-se defini-las como as diretrizes governamentais que orientam, tanto no âmbito civil quanto militar: a salvaguarda da independência e da soberania nacionais; a formação dos interesses nacionais e redução dos obstáculos à realização destes; e a identificação e neutralização de ameaças e constrangimentos externos (ALMEIDA, 2013; PEREIRA, 2013; DE LIMA *et al*, 2017). Esta definição é universal no sentido de se aplicar ao Estado Brasileiro desde, pelo menos, a Proclamação da República. O que diferencia então as políticas de defesa de cada governo é, de um modo geral, a colocação destas como estratégicas para a inserção internacional autônoma e como parte integrante do projeto de desenvolvimento nacional, buscando a sinergia entre industrialização, política externa e política de defesa.

Cabe ressaltar que, como colocado na Política de Defesa Nacional, publicada em 2005, investimentos em defesa apresentam um amplo potencial em operar para reduzir a dependência tecnológica, bem como para superar as restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis, ampliando assim, a autonomia (BRASIL, 2005a). A indústria de defesa, por possuir capacidades produtivas e inovadoras que representam a possibilidade de emprego militar futuro do Estado, se configura como uma faceta de poder potencial de um país e, por se situar dentro de uma hierarquia de poder criada estruturalmente, sua capacidade de produção de armamentos e o seu nível tecnológico possuem padrões relacionados com a estrutura internacional (RONCONI, 2017). Não há como dissociar a política externa da de defesa, como se evidencia,

sendo ambas formadas a partir da síntese dos interesses internos e dos constrangimentos externos.

Para Jaguaribe (2005, p.80), “a dependência econômico-tecnológica constitui uma formidável barreira para o desenvolvimento de um país como o Brasil e tende, crescente e aceleradamente, a reduzir sua margem de autonomia”. Segundo o autor, conter os efeitos da dependência no Brasil é o mais grave desafio à nossa defesa nacional, caso contrário o Brasil se tornará cada vez mais um segmento de mercado internacional, submetido, internamente, ao controle de multinacionais estrangeiras e, externamente, ao de Washington, colocando em risco sua própria autodeterminação.

A partir disso, cabe reforçar que o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), além de ser fundamental para a garantia da soberania do país, também desempenha importante papel econômico.

A indústria de defesa é uma grande geradora de empregos qualificados e inovações tecnológicas, pois necessita atender à sofisticada demanda do setor militar. Ademais, grande número destas inovações apresenta uso dual, sendo utilizada também para fins não militares. Elas contribuem para satisfazer as demandas de diversos setores econômicos, para capacitação de recursos humanos e disseminação de tecnologia em benefício da sociedade (ANDRADE *et al*, 2016,p,7).

Disso, depreende-se que as políticas de defesa nacional, a depender de sua orientação, podem contribuir simultaneamente com o desenvolvimento econômico e com a ampliação da autonomia nacional. Pela possibilidade de funcionarem como incentivo à diminuição da dependência tecnológica, bem como, no longo prazo, ampliarem o potencial dissuasório do país, elas operam como uma variável relevante no que diz respeito ao estudo da autonomia na inserção internacional do Brasil. O incentivo ao desenvolvimento da BID, ou mesmo de iniciativas que visem fomentar o desenvolvimento de tecnologias nacionais, é característico de iniciativas autonomistas, pois ampliar o potencial dissuasório bem como fortalecer a indústria é fundamental para o desenvolvimento nacional.

### 3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL

A política externa de Geisel foi parte de um projeto de governo que visava consolidar internamente uma ordem particular, que fixasse paulatinamente as bases para a abertura política e que se adaptasse às transformações da ordem mundial, visando conjugar o desenvolvimento econômico à projeção do Brasil como potência média (LIMA; MOURA, 1982). Os fatores externos e internos a partir dos quais o Pragmatismo Responsável foi formulado impeliram o governo a optar por uma maior assertividade na política externa, a qual foi um dos principais instrumentos de busca por respostas à crise interna e às mudanças no sistema internacional. Para Hurrell (2013), embora a ênfase no Brasil como uma futura potência tenha sido menos central em Geisel do que em Médici, e diminua no final de seu mandato à medida em que os problemas econômicos do país se agravam, a crença de que o Brasil tinha as bases materiais para uma política externa mais independente permaneceu.

Para que se entenda quais elementos contribuíram com a formulação do Pragmatismo Responsável, é preciso conhecer as questões conjunturais do período e seus antecedentes. Também, para justificar nossa afirmação inicial de que Geisel promoveu uma política externa autonomista, é necessário que sejam trazidos os fatores que a caracterizam como tal. Por isso, neste capítulo, buscar-se-á trazer, na primeira seção, os elementos mais relevantes a serem considerados acerca da formulação do Pragmatismo Responsável. Nas seções seguintes, o governo Geisel será apresentado a partir das variáveis que caracterizam sua política externa como parte de um projeto de inserção internacional autônoma: as relações com os EUA; as relações com o sul global; e as políticas de defesa nacionais.

#### 3.1 A FORMULAÇÃO DO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL: ANTECEDENTES E QUESTÕES CONJUNTURAS

O governo Geisel se inicia em março de 1974, logo quando os efeitos do choque do petróleo de 1973 se fazem sentir. Como resposta à crise do período, caracterizada pela retração do mercado consumidor internacional e pela deterioração nas relações de troca entre as nações de primeiro e terceiro mundo, Geisel vai na contramão do receituário ortodoxo para sobreviver à recessão mundial, e propõe acelerar o processo de substituição de importações (FONSECA et al 2013; TOSCANO, 2010). Assim, a política econômica brasileira se estrutura de modo a conciliar ajuste do Balanço de Pagamentos com a manutenção de altas taxas de crescimento do PIB. Para tal, Geisel lança o programa para completar o processo de transformação da matriz

industrial brasileira: um Programa de Substituição de Importações na área de bens de capital e insumos, denominado II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Neste plano, o consumo e o investimento, que eram o centro do Milagre Econômico do Governo Médici, deram lugar ao investimento do setor público, especialmente das estatais. Os recursos para tal empreendimento eram garantidos via empréstimo externo, que se colocava como um meio de aumentar o grau de autonomia do país, uma vez que permitia a continuidade do rápido crescimento econômico. Todavia, a saída para evitar o desequilíbrio externo e atender a dívida externa era ampliar a capacidade de exportação (BELLUZZO e ALMEIDA, 1992).

Por isto, paralelo a este plano econômico, o governo formula uma política externa pragmática, baseada na diversificação de parcerias político-econômicas com vistas à dinamização da expansão comercial para a geração de receitas capazes de sustentar o crescimento. (CERVO e BUENO, 2014; DE LIMA e MOURA, 1982). Para Visentini (2004, p. 211), “a originalidade do Pragmatismo Responsável situa-se no fato de ele respaldar uma política de autonomização econômica que não existia antes, e da resposta imediata e ousada aos desafios gerados pela crise internacional”.

A política de ‘pragmatismo responsável’ introduzida pelo presidente Geisel e seu ministro das Relações Exteriores, Antônio Azeredo da Silveira, representa um forte aumento do ritmo e da extensão da mudança, tanto em termos de relações com os Estados Unidos quanto em relação ao processo de diversificação, acima de tudo direcionado ao Terceiro Mundo. (...) Geisel juntou muitas das ideias que se desenvolveram nos sete anos anteriores, combinadas com uma determinação muito maior para implementá-las na prática (HURELL, 2013, p. 252, tradução nossa.)

A enorme sinergia entre o Presidente Geisel e o Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, é comparada por Maria Regina Soares de Lima, no prefácio de Pinheiro (2013, p.33), à relação de confiança e legitimação que Lula mantinha com seu chanceler Celso Amorim. Para ela, no caso do Brasil, os Ministros das Relações Exteriores que conseguiam dar novos rumos à PEB eram os que também contavam com a sinergia e o suporte do presidente. Tanto Geisel quando Azeredo já contavam com experiência internacional<sup>1</sup> anterior, e ambos estavam convencidos de que a política externa deveria mudar para se beneficiar de um cenário internacional em transformação (PINHEIRO, 2013). É válido destacar que Azeredo da Silveira

---

<sup>1</sup> Geisel foi presidente da Petrobrás entre 1969 e 1973, na gestão de Médici, experiência que lhe conferiu inúmeras oportunidades de atuação internacional. Antes disso, ele também fora chefe da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, sob o governo do General Eurico Gaspar Dutra (1945-1950), chefe do Estado-Maior do presidente Pascoal Ranieri Mazzilli (1961), e chefe da equipe militar do presidente Castello Branco (1964-1967) (FGV, 2017a). Azeredo da Silveira foi diplomata de carreira, e antes de assumir a chancelaria atuou em diversos setores do Itamaraty, tendo destaque sua participação na delegação brasileira em organismos como a CEPAL, OEA e GATT (FGV,2017b)

inicia um processo de dar maior peso político ao Itamaraty na formulação e maior autonomia na condução da política externa, o que só é possibilitado graças ao grande prestígio do Ministro junto a Geisel, e do próprio processo de institucionalização, coesão e autonomização que o Itamaraty passa desde os anos 50 (DE LIMA e MOURA, 1982).

Em relação às diretrizes do Pragmatismo Responsável, nas palavras de Azeredo da Silveira, quando da ocasião da abertura da Assembleia Geral da ONU em 1974:

Nossa conduta (...), é pragmática e responsável. Pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro.” (CORRÊA, 2007, p. 307)

Também para ambos, a mudança da PEB estava estritamente relacionada à posição brasileira diante dos EUA, que não mais poderia ser de submissão, pois apesar de nosso desenvolvimento estar estritamente relacionado ao intercâmbio comercial e tecnológico com países desenvolvidos, não havia o porque ceder ao posicionamento norte americano de defender o livre comércio no discurso, mas exigir taxaões aos produtos brasileiros que ingressavam em seu mercado (D’ARAUJO e CASTRO, 1997). Este posicionamento mais assertivo em relação aos EUA, e de maior abertura à ampliação das relações com nações em desenvolvimento - inclusive países como a China e Angola - também foi possibilitado pelo processo de tomada de decisão na política externa de Geisel. Segundo Góes (1978, p. 24), o ‘presidencialismo de Geisel era mais estrito e menos delegador de poderes’. Com suas raízes políticas e ideológicas identificadas com a Escola Superior de Guerra (ESG), Geisel era por consequência um defensor dos princípios da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) (FGV, 2017a). Apesar desse posicionamento correlato a uma instituição ideologicamente alinhada aos EUA, o presidente não deixou de enfatizar em seus pronunciamentos e em suas decisões a importância de um não-alinhamento automático aos EUA. Em relação a sua aliança com os preceitos gerais da DSN em relação à oposição entre os países orientais e ocidentais - o núcleo da doutrina no que diz respeito às relações internacionais - Geisel matinha uma visão diferente. Para ele, a política internacional e os conflitos deveriam ser analisados a partir das contestações Norte-Sul, e não na disputa capitalista-comunista (PINHEIRO, 2013).

A partir destas colocações, pode-se afirmar que Geisel propõe “um afastamento em relação à proposta doutrinária vigente e faz-se a crítica implícita do ‘ideologismo’ que teria orientado os momentos imediatamente anteriores da formulação diplomática”

(FONSECA JR., 1996, p.299). A resposta pragmática de Geisel à necessidade de seguir com o projeto de desenvolvimento autônomo, apesar da inflação interna e da redução dos recursos externos, se dá no não alinhamento às propostas liberalizantes dos EUA, na diversificação de parcerias e no fortalecimento da industrialização com vistas a reduzir a dependência econômico-tecnológica do Brasil. Segundo Hurrell (2013), o Pragmatismo Responsável pode ser definido a partir de quatro características principais: a) Representa uma política externa ativa e assertiva; b) Visa uma diversificação de parcerias, que tem na sua principal justificativa fatores econômicos; c) Enfatiza o pragmatismo, que coloca o multilateralismo acima de divergências ideológicas; d) Prioriza a flexibilidade e a ampliação de relações.

Pode-se afirmar, de forma sumária, que a assertividade brasileira no período tem também dois condicionantes principais, que seriam: a) Os constrangimentos econômicos (crise do petróleo e inflação); b) As mudanças de política interna (emergência de um consenso entre as elites de que o país deveria assumir um posicionamento mais assertivo e independente na arena internacional). O primeiro condicionante foi o impulso para a diversificação de parcerias e mudança na relação com os Estados Unidos, já o segundo responde por um fator estrutural que permitiu a conjugação dos esforços nacionais em prol da continuidade da industrialização como meio para a inserção internacional autônoma do Brasil.

### 3.2 AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

O Pragmatismo Responsável, dentro de suas diretrizes, já continha princípios contraditórios ao que até então configurara no regime militar o alinhamento ideológico do Brasil com os EUA: a coesão entre ambos no combate ao comunismo. Ao estabelecer relações com a China, e reconhecer governos revolucionários com influência marxista-leninista em Guiné-Bissau, Moçambique e Angola, posições nitidamente contrárias às dos EUA, mas que constituíam em uma condição do próprio expansionismo econômico do Brasil, o governo Geisel deixa clara a face pragmática de sua política externa (BANDEIRA, 2011). A afirmação de que a política externa do Brasil era, acima de tudo, um instrumento para a garantia dos interesses nacionais, sustentada pela ideia de não mais haver aliados preferenciais, se evidencia quando o Brasil coloca a própria autonomia decisória acima da concordância irrestrita com os norte-americanos. Geisel, em entrevista concedida ao CPDOC, define a posição que buscava estabelecer em relação aos EUA:

Eu achava que a nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente à reboque dos EUA. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos EUA. (D'ARAÚJO E CASTRO, ANO, p. 336).

Conforme aponta Silva (2005), as relações econômicas entre o Brasil e os EUA sofriram um processo de erosão desde de 1968, havendo uma crescente perda de complementaridade entre as economias nacionais. O protecionismo norte americano, juntamente com as necessidades brasileiras de exportar manufaturados, fizeram com que o Brasil procurasse diversificar seus mercados, buscando a ampliação de parcerias tanto com países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, sendo que o conseqüente crescimento econômico do Brasil fez crescer nos EUA o temor sobre a possibilidade de surgir um novo pólo de poder no continente (SILVA, 2005).

Antes de apontar alguns dos episódios considerados como os 'pontos altos' de tensionamento entre Brasil e EUA no governo Geisel, é válido pontuar alguns fatores estruturais que estabeleceram os limites das opções de política externa do Brasil e que proporcionaram aos Estados Unidos uma potencial influência sobre o país. Segundo Hurrell (2013), há três elementos estruturais que devem ser levados em conta na análise das relações entre estes países no período analisado: o primeiro diz respeito à disparidade de poder entre os dois países, dadas as amplas capacidades militares<sup>2</sup> dos EUA, bem como a própria diferença entre os PIBs<sup>3</sup> de ambas as nações; o segundo, que deriva do primeiro, diz respeito à capacidade de Washington de intervir coercitivamente nos assuntos brasileiros, direta ou indiretamente; e o terceiro elemento estrutural diz respeito à capacidade potencial dos EUA em explorar a dependência comercial<sup>4</sup> do Brasil, que tinha nesse país seu principal parceiro comercial e amplo fornecedor de crédito<sup>5</sup> (HURRELL, 2013). Dentro destes fatores, que de certo modo podem ser rotulados

<sup>2</sup> Jaguaribe (2005) aponta que no período posterior à Segunda Guerra os Estados Unidos passaram a lograr de uma posição de superpotência, caracterizada pela combinação da inexpugnabilidade do território próprio assegurada pela detenção de uma devastadora capacidade nuclear de contra-ataque, capacidade de second strike, que consiste no fato de o potencial balístico-nuclear e os mecanismos de respostas automáticas de que dispõe serem de tal sorte que, mesmo no caso de sofrer um devastador ataque nuclear, esta continuará com capacidade suficiente para destruir completamente qualquer possível agressor (JAGUARIBE, 2--5)..

<sup>3</sup> Segundo dados do Banco Mundial, o PIB brasileiro era de US\$ 105, 13 bilhões em 1974, e de US\$ 224,969 bilhões em 1979; já o PIB dos EUA era de US\$ 1,549 trilhões em 1974, e de US\$ 2.632 trilhões em 1979 (BANCO MUNDIAL, 2017)

<sup>4</sup> Em 1974 o Brasil importava US\$ 3,43 bilhões dos EUA e exportava US\$ 1,81 bilhões, já em 1979 o Brasil importava US\$ 3.62 bilhões dos EUA e exportava US\$ 3.33 bilhões (OEC, 2017). Apesar do saldo comercial negativo ter reduzido significativamente no período, os EUA ainda seguiam como maior parceiro comercial do Brasil.

<sup>5</sup> A dívida externa brasileira somava US\$ 12,5 bilhões em 1973, tendo chegado a US\$ 49,9 bilhões em 1979. Para Bandeira (2011), o endividamento externo, que servira para acelerar o desenvolvimento capitalista do Brasil, constituía também o meio mais seguro pelo qual os EUA, como principal credor, poderiam tutelá-lo e exercer pressões sobre suas políticas exterior, alfandegária e fiscal. Entretanto, sua dependência financeira também

como condicionantes de nossos posicionamentos relacionados direta ou indiretamente aos EUA, há uma margem de barganha e não alinhamento, que será explorada por Geisel e Azeredo da Silveira na ampliação da autonomia brasileira.

O maior alinhamento brasileiro ao terceiro mundo, cujos desdobramentos serão trazidos na próxima seção, não chegou a implicar em contendas com os EUA, apesar de ter chegado a áreas de interesse político americano, implicando em alguns tensionamentos. Todavia, foi a decisão brasileira de assinar o acordo de cooperação nuclear<sup>6</sup> com a República Federal da Alemanha, em 1975, que de fato gerou um litígio com a potência norte-americana (DA SILVA e MIYAMOTO, 1993). Cabe apontar que o acordo vem na esteira da própria negação dos EUA em fornecer urânio enriquecido ao Brasil, numa tentativa de ampliar a dependência deste e de outros países que não tinham uma tecnologia nuclear própria, ao que Geisel reage buscando alternativas na Europa, vindo então a concretizar a parceria com a Alemanha.

O governo dos EUA se dispôs a inviabilizar o acordo, exercendo fortes pressões sobre o Brasil e a Alemanha. Momentaneamente, os EUA recuam em relação a suas pressões pelo fim do acordo teuto brasileiro e, visando melhorar as relações com o Brasil, Kissinger veio ao país em 1976 e cedeu um memorando de entendimento para consultas de alto-nível, visando sinalizar que o Brasil gozava de uma posição privilegiada junto aos EUA (CERVO e BUENO, 2012). Para Moniz Bandeira (2011), o fato de os EUA também se disporem a manter com o Brasil esse alto nível de relacionamento, significava o reconhecimento de seu status internacional como potência no momento em que, com a presença de Cuba e da URSS em Angola, o Atlântico Sul ameaçava transformar-se em outro cenário de conflito leste-oeste (BANDEIRA, 2011). Sobre isto cabe trazer que, apesar de sua posição privilegiada em relação ao Brasil, um estreitamento das relações com um país tão grande tem a capacidade de impor custos aos EUA. Hurrell (2013) afirma que mesmo dentro de um relacionamento claramente dependente, haverá oportunidades para que o Estado mais fraco negocie efetivamente com o mais forte, pois a dependência é uma relação de dois polos na qual a determinação do Estado mais fraco, e sua vontade de arriscar as represálias pode ser capaz de manipular a relação com sua vantagem.

Entretanto, o breve arrefecimento do contencioso em relação ao acordo nuclear termina quando James Carter, democrata eleito presidente dos EUA, volta a criticar o acordo e a pressionar por sua inviabilização. Além disso, Carter também exige um relatório sobre direitos

---

consistia um mecanismo de barganha, dado que o volume de endividamento externo de dava capacidade de danificar, com consequências imprevisíveis, o sistema bancário dos EUA (BANDEIRA, 2011).

<sup>6</sup> Maiores detalhamentos acerca do acordo e suas implicações na indústria nacional serão trazidos na seção 3.4 .

humanos no Brasil, começando também a exercer pressão nessa área. A percepção bastante generalizada, nos altos escalões das Forças Armadas e do MRE, bem como na secretaria geral do CSN, era de que a questão dos direitos humanos se constituía tão somente uma forma de pressão sobre o Brasil por causa do acordo nuclear (BANDEIRA, 2011). Geisel, que angaria apoio interno no sentido de negar ingerências externas sobre o país, aproveita a atmosfera nacionalista gerada pelas pressões e rompe, em 1977, o Acordo Militar com os EUA de 1952 (VISENTINI, 2004). Dado que a indústria nacional já supria de parcela significativa das encomendas das forças armadas, o rompimento com o acordo de 1952 teve um caráter mais simbólico, que representava uma ruptura política com as fronteiras ideológicas (DA SILVA e MIYAMOTO, 1993) numa demonstração de autonomia ao negar a ingerência externa, mesmo que isso custasse o estremecimento das relações com a potência norte americana.

As questões comerciais em espaços multilaterais também foram, para Silva (2005), um importante ponto de atrito entre o Governo Geisel e os EUA. Na Rodada de Tóquio do GATT (1973-1979), o governo brasileiro reivindicava o princípio de um tratamento incondicionalmente favorável ao Terceiro Mundo no comércio internacional, o que foi rejeitado pelos países desenvolvidos onde estava prevalecendo a hegemonia dos países desenvolvido (SILVA, 2005). Na esteira dessas negociações multilaterais, os EUA aprovaram, em 1974, uma lei que restrições de acesso ao mercado norte americano a nações que ameaçassem a competitividade internacional do próprio país, criando uma blindagem à economia estadunidense (BEÇAK, 2007).

Como resposta aos crescentes conflitos com os EUA, Geisel vai estreitar relações com a Europa Ocidental, buscando viabilizar o estabelecimento de relações econômicas baseadas numa ‘interdependência horizontal’ com os países desenvolvidos, e buscando se afirmar como uma potência emergente que atuava como interlocutora das demandas das nações em desenvolvimento, e ganhava espaço, simultaneamente, nos centros decisórios do Sistema Internacional (LESSA, 1996).

Como evidenciado, as relações do Brasil com os EUA consistem em uma variável importante para a medida do grau de autonomia que o Brasil busca em sua inserção internacional, dado que boa parte dos constrangimentos internos para o desenvolvimento brasileiro advém da presença da grande potência mundial no continente americano. O peso político e econômico que os EUA têm em nossas decisões de política externa não é estanque, e a relação de dependência, como se trouxe aqui, apesar de extremamente assimétrica, ainda é uma via de mão dupla. Geisel soube bem aproveitar o espaço de barganha que o Brasil, como

potência emergente da América do Sul na década de 70, tinha com os EUA, que não queriam gerar um grande contencioso com um aliado tão estratégico.

### 3.3 AS RELAÇÕES COM OS PAÍSES DO SUL GLOBAL

No governo Geisel, as relações com os países do sul global foram parte central da política externa no período, dado que o Pragmatismo Responsável, dentro de sua colocação autonomista, prezava pela diversificação de parcerias. Para Lima e Moura (1982), as dificuldades das relações bilaterais e os impasses nas relações multilaterais com os países desenvolvidos, produziram um aumento no interesse brasileiro em intensificar as relações sul-sul. Vale ressaltar que o pragmatismo de Geisel também consistia em uma dupla inserção, caracterizada, segundo Lafer (1979), numa atuação simultânea de estabelecimento de mecanismos de consulta em alto nível com os países desenvolvidos, e na denúncia em foros multilaterais do desenvolvimento desigual, bem como da propagação de apoio ao terceiro mundo.

Cabe trazer ainda que é muito tímida a atuação multilateral de Geisel em espaços de Cooperação Sul-Sul. Em seu governo, a articulação entre o sul global ainda é muito derivada dos princípios da Conferência de Bandung de 1961, possuindo um forte componente ideológico (com destaque para determinadas lideranças nacionais, como Nehru, Nasser, Tito, Kadafi e Castro) (MEDEIROS, 2017). O que se verifica na década de 1970, segundo Medeiros (2017), é que tais movimentos autônomos que uniam a periferia vão cada vez mais se enfraquecendo, e a ênfase na dimensão econômica transforma a ONU no palco principal para as reivindicações e demandas do Terceiro Mundo.

A política externa de Geisel para a Cooperação Sul-Sul vai então se concentrar mais no bilateralismo no que concerne à esfera regional e global, a serem apresentadas na sequência. A exemplo da interpretação de Geisel sobre a importância das relações com o Sul global, sem que estas se estruturam em detrimento ao norte, é sua afirmação em entrevista a Maria Celina D'Araújo e Celso Castro, de que o desenvolvimento do Brasil dependia primordialmente dos países desenvolvidos, pois estes dispunham dos recursos financeiros e tecnológicos de que precisávamos. A África, a América Latina e o Oriente Médio assumiam, para Geisel, um grau de importância em nossa política externa dado que eram mercados potenciais, e no caso do Oriente Médio tinham recursos como o petróleo, e da América Latina, configurava um espaço estratégico que requeria nossa atenção (D'ARAÚJO e CASTRO, 1982). A causa terceiro-

mundista era, para Geisel, uma bandeira que só convinha empunhar em momentos que sua condição semiperiférica permitia auferir benesses.

### 3.3.1 Esfera Regional

No tocante à Cooperação Sul-Sul na esfera regional do Brasil, cabe trazer um panorama de nossas relações com a América Latina. Para De Lima e Moura (1982), as relações do Brasil com a América Latina no período Geisel têm três diretrizes principais, que seriam: 1) Evitar o isolamento e recuperar a identidade latino-americana; 2) Ampliar o intercâmbio comercial com os países do continente; 3) Evitar políticas intervencionistas. Jaguaribe (1974) identifica duas premissas orientadoras do comportamento brasileiro na região ao longo dos governos militares:

A primeira é a de que, dispondo de uma base de recursos suficiente para enfrentar o mundo por conta própria, o país só tem a ganhar, nas relações com o resto do mundo, se maximizar sua flexibilidade de manobra, que perderia se tivesse de coordenar suas políticas com a de outros países latino-americanos. A segunda é a de que, em suas relações com o resto da América Latina, o país tem pouco a lucrar, por se tratar de países de nível econômico-tecnológico inferior ou igual ao seu, razão pela qual lhe convém manter um regime de relações bilaterais, corretas, mas não demasiado estreitas, inclusive porque um maior estreitamento, ou uma mais efetiva multilateralização, terminariam impondo ao país encargos sem contrapartida, em nome da solidariedade regional (JAGUARIBE, 1974, p. 116).

Disso, depreende-se que as relações com a América Latina não foram, especificamente, pautadas no ideário de integração e iniciativas coordenadas de cooperação sul-sul, que apareciam mais nos discursos do que na prática. Há, sobretudo, a contínua preocupação brasileira em não causar temores, especialmente na Argentina, sobre pretensões de hegemonia do Brasil (VISENTINI, 2004). Cervo e Bueno (2012), apontam que, num geral, as relações com a América Latina foram amarradas por uma teia de contratos que incluíram quase todos os países importantes das Américas, numa busca por reforçar bilateralmente a cooperação com a Região.

Há, no período, alguns acordos cabíveis de menção com países da Bacia do Prata. Com relação à Argentina, o governo Geisel segue na sequência do contencioso Corpus-Itaipu ocorrido no governo Médici, seguindo a discussão sobre cota de Corpus e a Flexibilidade em Itaipu, o que resulta em um acordo multilateral resolvendo a questão no fim de 1979, já no governo Figueiredo. Apesar das tensões que rondam a relação Brasil-Argentina, no governo Geisel são assinados acordos comerciais e de cooperação técnica. Com o Uruguai, o Brasil fechou mais de doze acordos no período, entre eles o PEC (Protocolo de Expansão Comercial)

que visava incrementar relações comerciais dando ênfase à complementaridade das economias. Já com o Paraguai, as relações também serão balizadas pela busca de solução ao contencioso Corpus- Itaipu, havendo no período, assim como com a Argentina, a ampliação das relações comerciais (BANDEIRA, 1987; PEREIRA, 2010).

As relações a Cuba, que para o regime militar eram um tópico sensível, dada a carga ideológica de empreender alguma abertura com o país, cabe trazer que o governo optou por abster-se quando houve a votação da OEA sobre a suspensão das sanções ao país e sua integração ao sistema interamericano. Para Pinheiro (2013), o voto do Brasil simbolizou um recuo no tocante à sua posição combativa tradicional contra Cuba, sendo que o compromisso em torno da abstenção possibilitou a adoção de uma posição menos dogmática em relação a Havana, sem causar muito prejuízo à estabilidade do regime brasileiro e ao mesmo tempo sinalizando positivamente por uma abertura futura.

Iniciativas como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foram empreendidas em 1960. A ALALC, cujos membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai, pretendia ser uma área de livre comércio na América Latina. Também com participação brasileira, houve o Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1969 por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Este tratado visava promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da região. O governo Geisel dá seguimento a estas iniciativas, entretanto, pode-se afirmar não logram muitos avanços, principalmente na integração física, dada a heterogeneidade no desenvolvimento das indústrias nacionais, além de, também, haver a maior canalização dos investimentos públicos na integração nacional (PALOSCHI, 2011).

### **3.3.2 Esfera Global**

Em relação à Cooperação Sul-Sul no âmbito global, cabe referenciar as iniciativas brasileiras para três regiões do globo: a Ásia, a África, e o Oriente Médio. Em relação ao continente asiático, houve no governo Geisel iniciativas de ampliar as relações especialmente com os dois principais países, a China e o Japão. Sintomático desta iniciativa, e do próprio caráter pragmático da política externa de Geisel, é quando o governo brasileiro reconhece, em 1974, a República Popular da China, em detrimento de Taiwan. Em 1978, Brasil e China assinaram um tratado comercial, se comprometendo a desenvolver o comércio bilateral (MIYAMOTO e MENDONÇA, 2011). Essa iniciativa é simbólica da ‘desideologização’ promovida pelo pragmatismo, que coloca a abertura a um país de tamanha relevância para o

desenvolvimento econômico do Brasil, acima de questões ideológicas, como era feito em períodos anteriores. Em relação ao Japão, há um acréscimo significativo no volume<sup>7</sup> de comércio e investimentos no governo Geisel. As relações nipo-brasileiras no período se pautam, do lado japonês, na garantia do suprimento de produtos primários para o seu parque industrial; e do ponto de vista brasileiro, na busca por novas fontes de financiamento e de fornecimento de equipamento e tecnologias (LESSA, 1994).

Quanto à África, cabe trazer que a política africana do Brasil começa ainda no governo Médici, quando o chanceler Mário Gibson Barboza visitou nove países da África Negra, sinalizando a reativação dos objetivos de recolocação dos mercados do continente Africano no rol de interesses da expansão comercial do Brasil (LESSA, 1994). No governo Geisel, se dará a aproximação com a África Negra, especialmente com os países de colonização portuguesa que ficaram independentes entre 1973 e 1975, inclusive países cujos regimes políticos e sociais derivavam de ideologias que eram combatidas internamente.

O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a legitimidade do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), precursor a independência angolana e de orientação marxista, estabelecendo relações com o país logo de sua independência. Em 1976, o Brasil inaugurou seis embaixadas no continente africano (nos países: Alto Volta, Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe), aproximou-se da Nigéria, grande exportadora de petróleo, e assinou em 1979 o Tratado de Amizade e Cooperação com o governo de Cabo Verde (MIYAMOTO e MENDONÇA, 2011).

Segundo Lessa (2011), a política externa para a África no período compreendia 3 diretrizes: incremento da cooperação, na modalidade Sul-Sul, em proveito do desenvolvimento mútuo; respeito aos princípios da soberania e autodeterminação dos Estados e da independência econômica das sociedades; repulsa ao colonialismo e a discriminação racial. Importante destacar que a aproximação com o continente africano promovida no governo Geisel não tem uma face única de expansão comercial, mas também é fruto de uma das diretrizes do Pragmatismo Responsável: a busca por fortalecimento de posições no terceiro mundo como meio de ampliar o peso brasileiro nas reivindicações face aos países desenvolvidos.

---

<sup>7</sup> “Atendendo à estratégia japonesa de financiar a produção de itens os quais necessitava importar, foram firmados acordos que permitiram a concretização de vendas que somariam 10 bilhões de dólares num prazo de 15 anos e a captação de 1,5 bilhão em financiamentos e 1,4 bilhão em investimentos diretos. Dentre eles, destaque-se: implantação do Projeto Alunorte/Albrás (visando a produção de alumínio em Belém); constituição da Companhia de Desenvolvimento Agrícola (para a produção de cereais, café e eucalipto em Minas Gerais), construção do Porto de Praia Mole (Espírito Santo), aumento do capital da USIMINAS, participação na Siderúrgica de Tubarão, além de se assentarem as bases da cooperação no campo da tecnologia industrial (LESSA, 1994, p. 95).”

Quanto à iniciativa da diplomacia brasileira de aproximação com o Oriente Médio, esta também foi no governo Médici. Dentro das diretrizes do Pragmatismo Responsável, o Oriente Médio representava um espaço com amplas oportunidades de inserção política e econômica para além do centro hegemônico do sistema mundial. A efetiva aproximação brasileira da região foi tardia, e determinada sobretudo pela crise no fornecimento de energia que se instala com o primeiro choque do petróleo. Ainda antes do governo Geisel, a Petrobras já lançara contratos de atuação conjunta com diversos países árabes, abrindo caminho para o reforço das relações que se faz necessário após o primeiro choque do petróleo, no final de 1973 (LESSA, 1994).

O aumento dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), advindo do embargo na produção, repercutiu significativamente na balança comercial do Brasil. Segundo Santana (2003), de 1973 para 1974, a conta de ‘combustíveis e lubrificantes’ do país passa de US\$ 769 milhões para US\$ 2962 milhões, sofrendo ainda mais aumentos nos anos que se seguem. Cabe ressaltar que a elevação dos preços do petróleo se mostrava ainda mais crítica quando considerado o estágio de desenvolvimento industrial do país, que dependia em muito do transporte rodoviário, além de contar com insuficiência da produção nacional e conseqüente dependência externa<sup>8</sup> (PIMENTA, 2014). Na tentativa de minimizar os efeitos desse aumento repentino dos preços, que afetou todo o globo, o Brasil vai buscar fortalecer os laços diplomáticos com diversos países do Oriente Médio, visando garantir a continuidade do fornecimento de petróleo, bem como buscando ampliar as parcerias comerciais de modo a melhorar os termos de troca na compra do petróleo.

No governo Geisel, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Omã e Líbia. Em 1975, foi firmado um acordo de Cooperação Econômica e Técnica com a Arábia Saudita, e outro com o Kuwait, além de estabelecida uma missão econômica no Iraque. De um modo geral, o Brasil firmou acordos econômicos que previam a compra de petróleo em troca da venda de manufaturas brasileiras, havendo também a instalação de empresas nacionais no Oriente Médio (LEITE, 2011).

Para além da projeção econômica na região, o Brasil também demonstrou um maior interesse político pelas questões que envolviam o Oriente Médio, tendo destaque dois episódios. O primeiro foi o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como legítimo representante desse povo na XXIX Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU); e o segundo foi quando o país votou contra Israel, também na AGNU,

---

<sup>8</sup> “Em 1974, o Brasil era o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial, sendo necessários 40% das exportações brasileiras para pagar a importação somente deste produto.” (FARES, 2007, p. 131)

considerando o sionismo como forma de racismo (MENDONÇA e MIYAMOTO, 2011). Quando reunido com o chanceler da Arábia Saudita, Azeredo foi bem assertivo quanto ao posicionamento brasileiro em relação à Palestina, afirmando que acreditamos que a desocupação de todos os territórios submetidos pela força e o reconhecimento dos direitos dos palestinos eram componentes fundamentais para qualquer tratamento construtivo da questão. Logo, pode-se afirmar que ambos os posicionamentos só afirmam a postura autonomista de Geisel e Azeredo, pois foram definidos apesar de gerarem descontentamentos com os EUA, dado que iam contra a posição deste país para o Oriente Médio, que tinha Israel como seu principal aliado na região.

### 3.4 AS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAIS

A expansão do setor industrial brasileiro, assim como de suas instituições científicas e tecnológicas, havia sido progressiva desde os anos 30 até a década de 50, marcada pelas pautas de industrialização de Vargas (GALLEGO, 2003). De 1964 a 1985, os governos militares no Brasil trouxeram de volta a pauta industrializante e empreenderam iniciativas voltadas à criação de um complexo industrial de defesa no país. Tendo em vista o potencial industrial previamente desenvolvido e a formação de quadros técnicos especializados nas décadas anteriores, os incentivos à BID durante o regime militar a fizeram crescer de maneira acelerada durante o período (ANDRADE *et al* 2016). A diversificação de parcerias, ocorrida sob a égide das diretrizes do Pragmatismo Responsável, proporcionará a abertura de mercados em países em desenvolvimento para os armamentos brasileiros.

O II PND, cerne do programa de desenvolvimento econômico de Geisel, irá desencadear uma transformação na economia nacional e, também, na estrutura industrial de defesa, com novos produtos de defesa nacional emergentes e acordos comerciais internacionais no que concerne a armamentos e desenvolvimento tecnológico (RONCONI, 2017). Ainda no começo de seu mandato, em 1974, Geisel assinou um importante documento, a Política Nacional para Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), que permitiu ao país conquistar importantes mercados de armamentos e veículos blindados na América Latina, África e Oriente Médio<sup>9</sup> (BARCELLOS, 2016). Para Barcellos (2016), esta política foi ao encontro do plano nacional de superação da dependência de produtos sensíveis e contribuiu para o fortalecimento

---

<sup>9</sup> Cabe destacar a “decisão do governo Geisel de buscar uma maior aproximação com nações produtoras de petróleo no Oriente Médio, garantindo suprimentos deste produto, depois do primeiro choque do petróleo, em 1973-74. Em contrapartida, países como o Iraque e a Líbia, interessados em armar-se e dispostos a receber parte do pagamento do óleo em equipamentos, tornaram-se clientes preferenciais (Degl’Iesposti, 2006, p. 89)”.

da agenda nacional de segurança. Nesta mesma linha, em 1975, por meio do trabalho conjunto com empresas europeias, o Conselho de Segurança Nacional (CSN), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o MRE estabelecem parcerias que visam formar engenheiros e técnicos brasileiros, bem como diminuir a dependência aos EUA, processo em que se materializam as condições objetivas para a produção de armamentos localmente (PIO,2007). Este processo foi empreendido visando a formação de um setor de defesa nacional baseado em amplos subsídios estatais, mas que visava auferir um alto nível competitivo internacionalmente.

Destaca-se, durante os governos Médici e Geisel, a criação em cada ministério de um órgão setorial de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), projeto desenvolvido por Reis Velloso, que foi Ministro do Planejamento em ambos os governos. Tal projeto, segundo Villas-Boas (2015), foi empreendido a partir da colocação da ciência e da tecnologia como prioritárias, de modo a instar as estatais a fazer seus próprios centros de pesquisa<sup>10</sup>, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento que se articulava com cada ministério, dentro da ideia de Brasil Potência emergente. O enfoque no fomento de P&D é resultado da colocação do desenvolvimento autônomo como prioridade do governo que, para dirimir a dependência tecnológica dos grandes centros, promove amplos incentivos internos, lastreados também em parcerias com países como o Japão e a Alemanha visando a cooperação técnica e a transferência de tecnologia, e não só a compra de materiais já prontos de países desenvolvidos.

É também graças ao posicionamento mais assertivo na inserção internacional brasileira que será firmado o acordo nuclear com a Alemanha em 1975, apesar dos tensionamentos gerados com os Estados Unidos, que criticaram a parceria. Em relação a este acordo, cabe trazer alguns antecedentes importantes que justificam seu acontecimento. Em dezembro de 1953, os Estados Unidos haviam proposto o programa ‘Átomos para a Paz’, cuja filosofia consistia na utilização da energia nuclear para fins pacíficos, mas que na prática significava, para os países não detentores de conhecimento científico e de tecnologia nessa área, continuar na condição de importadores da tecnologia americana e exportadores de matérias primas (COSTA, CPDOC, 2017 ). Dentro deste programa, o Brasil firmou, desde 1955, um acordo de desenvolvimento de energia atômica com os EUA, encarregados de fornecer o urânio já enriquecido para

---

<sup>10</sup> Dentre outros organismos, “foram criados, ainda em 1974, o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica por iniciativa do Ministério de Minas e Energia (mme), o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (cenpes), impulsionando os projetos da Petrobras, o Centro de Pesquisa da Telecomunicações Brasileiras (telebras), a Empresas Nucleares Brasileiras s.a. (nuclebras), a Centrais Elétricas Brasileiras s.a (eletrobras), o Centro Tecnológico de Minas Gerais (cetec), o Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará (nutec), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (ipt) e o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (itep), o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (ceped), na Bahia, o Instituto de Pesquisas Espaciais (inpe). O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (inmetro), o Instituto de Pesquisas da Marinha (ipqm) e o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira (iapm)” (VILLAS-BOAS,2015, p. 33).

desenvolvimento de pesquisa no Brasil. Porém, em 1974, o governo americano suspende o fornecimento de urânio enriquecido ao Brasil. Com essa suspensão, Geisel resolveu mudar sua política para o setor e viu a possibilidade de firmar alianças para alcançar a autonomia na área nuclear, e assim se firmou com potência regional, ao obter tecnologia e conhecimento para a fabricação de uma bomba atômica, momento então em que fecha o acordo com a Alemanha (DEFESANET, 2014). Em suma, o acordo previa a construção de oito<sup>11</sup> grandes reatores nucleares para a geração de eletricidade, e de implantação, no país, de uma indústria conjunta da Alemanha e do Brasil para a fabricação de componentes e combustível para os reatores (COSTA, 2017). Para Costa (2017), apesar de não reverter a opção pela tecnologia do urânio enriquecido, o acordo com a Alemanha permitia ao Brasil desenvolver essa tecnologia dentro do país.

Segundo CERVO e BUENO (2012, p.434), as políticas de defesa nacional de Geisel “Criaram condições para (o país) tornar-se praticamente autônomo no suprimento de meios convencionais e até mesmo de alta tecnologia de segurança, expandindo uma indústria bélica nacional, destinada até mesmo a competir no mercado internacional de armamentos”. Todavia, segundo RONCONI (2017), apesar das iniciativas e resultados logrados no que concerne às políticas de defesa nacional, pode-se observar a inexistência de um planejamento de defesa formal ou qualquer outro documento sobre a ação ou planejamento estratégico no que diz respeito à implementação da indústria de defesa de Geisel. Consequentemente, observa-se uma indústria muito dependente do mercado externo, o que resultará, com o fim dos governos militares e com o progressivo arrefecimento da economia nacional, numa deterioração dos setores da indústria ligados à defesa.

Assim, pode-se afirmar que as políticas de defesa nacional estavam mais relacionadas ao caráter desenvolvimentista e industrializante, que visava, por meio do incentivo de P&D, acelerar o PSI. O caráter autonomista advém da busca por angariar parcerias para além dos EUA, mesmo que isso significasse um arrefecimento das relações com este país. O Pragmatismo Responsável facilitou a abertura de mercados em países emergentes, dado o posicionamento pragmático do Brasil em ampliar relações com o terceiro mundo, mesmo com países não alinhados ideologicamente ao governo militar.

---

<sup>11</sup> Destes, apenas dois reatores, Angra I e Angra II foram de fato construídos.

## 4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

A política externa de Lula é fruto do amadurecimento da concepção sobre qual o papel do Brasil no mundo, e apresenta, sob uma roupagem do século XXI, diretrizes já promulgadas por Vargas, João Goulart, e Geisel. Para o Presidente Lula e para os formuladores de política externa do Partido dos Trabalhadores (PT), o país lograva de uma posição de grande peso, que deveria ser utilizada para mobilizar os países em desenvolvimento em prol de sua autonomia nos processos nacionais e globais de decisão política e econômica (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Para Hirst et al (2010), a política externa de Lula refletiu uma progressiva ampliação de interesses e ambições no cenário mundial, beneficiados pela conjuntura de estabilidade interna e abertura dos outros países em desenvolvimento a formular uma agenda coordenada de acordo com as demandas da periferia em temas de comércio, reforma financeira, mudança climática, cooperação internacional, paz e segurança.

Para a compreensão dos elementos que contribuíram com a concepção da Política Externa Altiava e Ativa, é preciso conhecer as questões conjunturais do período e seus antecedentes, assim como foi feito na discussão sobre a formulação do Pragmatismo Responsável. Para justificar nossa afirmação inicial de que Lula, assim como Geisel, promoveu uma inserção internacional autônoma, é necessário que também sejam trazidos os fatores que caracterizam sua política externa como autonomista.. Por isso, neste capítulo, assim como no que o sucedeu, buscar-se-á trazer, na primeira seção, os elementos mais relevantes a serem considerados acerca do processo de concepção das diretrizes da Política Externa Altiava e Ativa. Nas seções seguintes, o governo Lula será apresentado desde as mesmas variáveis a partir das quais o governo Geisel foi apresentado, de modo a proceder com a comparação entre ambos.

### 4.1 O CONTEXTO E AS PREMISSAS DA CONCEPÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA ALTIAVA E ATIVA

Em 2003, Lula assume em uma conjuntura internacional completamente distinta da de Geisel, com ambiente internacional favorável à expansão das commodities nacionais e tendo iniciado o século XXI como a quinta maior economia mundial (FLIGENSPAN, 2011). Ainda que tenha mantido alguns marcos essenciais da política econômica em prol da estabilidade do governo FHC, o governo Lula aposta em incentivos fiscais e creditícios através de órgãos oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para induzir investimentos em setores que garantam o crescimento a longo prazo. Esta política

amplia também o crescimento dos investimentos das empresas brasileiras no exterior, que passaram de cerca de US\$ 1 bilhão anuais nos últimos anos da década de 1990 para em torno de US\$ 25 bilhões no triênio 2006-2008 (FONSECA et al, 2013). O governo Lula buscava coadunar os investimentos estatais em setores estratégicos à viabilização de uma agenda de reformas promotoras de programas que ampliassem a renda, o emprego e o acesso à formação profissional e acadêmica de camadas mais pobres. Já o governo Geisel, embora também buscasse um projeto de modernização econômica, não tinha como base um princípio reformista interno (Cardoso e Miyamoto, 2012).

Representante de centro-esquerda, e primeiro presidente oriundo da classe trabalhadora de toda a história do Brasil, Lula contava com o apoio de setores da classe média, setores das Forças Armadas, do Estado e políticos nacionalistas, além de empresários interessados em um mercado interno forte (VISENTINI, 2013). Dada sua filiação a um partido de base sindicalista e popular, que trazia em seu programa críticas à inoperância do modelo neoliberal em combater as desigualdades sociais, a fome e o desemprego, Lula sofreu duras críticas, tanto em período de campanha quanto já eleito, acerca de um suposto ‘caráter populista de esquerda’ de sua atuação internacional. No entanto, como se vai apontar ao longo deste trabalho, o que se verifica em sua atuação é a afirmação de um plano político-estratégico de inserção internacional do Brasil por bases autônomas, construídas a partir do fortalecimento da integração regional e das relações com nações emergentes, sem, entretanto, romper ou mesmo secundarizar parcerias tradicionais com os EUA ou a Europa.

Em uma palestra na conferência “Uma Nova Política Externa: 2003 - 2013”, Celso Amorim definiu a significação do termo cunhado por ele para definir a política externa desenvolvida em conjunto com Lula, afirmando que ela foi

altiva no sentido de que não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas do que nós. Nós tínhamos condições de expor e defender os nossos pontos de vista e de lutar por eles. Nisso consistia a altivez. E o aspecto ativo, além do jogo de palavras, também tinha a ver com a refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não devia ter um papel protagonista e não deveria pecar por tomar decisões que trouxessem reações contrárias. (AMORIM, 2014, p.33)

Diferentemente do governo FHC, quando a política externa figurou como acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, a Política Externa Altiva e Ativa foi um dos sustentáculos da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação

de uma agenda desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (Hirst et al , 2010).

Desde a década de 80, o desenvolvimento brasileiro foi guiado, majoritariamente, sob uma perspectiva neoliberal, o que resultou em efeitos nocivos para as relações internacionais do Brasil. Para Cervo e Bueno (2012), o legado negativo de 20 anos de neoliberalismo se expressa: na abertura sem contrapartida do mercado de consumo, no déficit do comércio exterior, no endividamento externo, na alienação de ativos nacionais, na submissão a consensos e conselhos advindos do centro do capitalismo, e no sacrifício da relação com emergentes em favor do primeiro mundo. Em suma, para os autores, apesar de as duas décadas de neoliberalismo pós ditadura terem contribuído positivamente para a diminuição do Estado, e a conseqüente ascensão da sociedade quanto à distribuição do poder e das responsabilidades para promover o crescimento e desenvolvimento econômicos, o Brasil teve uma significativa perda de poder sobre o cenário internacional (CERVO; BUENO, 2012).

Entretanto, vale ressaltar que o perfil Altivo e Ativo da política externa de Lula e Amorim não representa um rompimento com seu antecessor, mas sim uma afirmação mais assertiva da política externa como um dos pilares do desenvolvimento autônomo a partir de bases já consolidadas no governo FHC, como a confiabilidade e a estabilidade do Brasil. Diferentemente do desenvolvimento autárquico promulgado por Geisel, Lula inaugura o paradigma do Estado Logístico que, segundo Cervo e Bueno (2012), significa legar à competência estatal o papel de promover a intermediação entre os segmentos sociais e sua ação externa. O Estado figura como o amálgama superior do interesse nacional, mas não seu principal e único promotor, ficando sob encargo dos agentes estatais equalizar objetivos de produtores e consumidores, de empresários e assalariados (CERVO; BUENO, 2012).

Vigevani e Cepaluni (2016) apontam quatro mudanças em relação aos períodos anteriores à Lula que merecem destaque em sua política externa, que seriam: a) Buscar um equilíbrio na ordem internacional, visando desencorajar o unilateralismo; b) Aumentar as relações bilaterais e multilaterais do Brasil, de modo a aumentar nosso peso nos espaços internacionais c) Aprofundar as relações diplomáticas de modo a ampliar o intercâmbio econômico, financeiro, cultural e tecnológico d) Evitar acordos que comprometam diretamente o desenvolvimento a longo prazo. Para os autores, nos 8 anos da gestão de Lula, tais fatores se materializam em: intensificação das relações com países emergentes; destaque para a atuação brasileira na rodada Doha da OMC; manutenção de relações amigáveis e maior desenvolvimento das relações econômicas com países ricos, mesmo os EUA; ampliação das relações com os países do continente africano; retomada da campanha pela reforma do CSNU;

colocação de objetivos sociais de apelo interno na disputa por espaço na agenda global, como o combate à fome; e aumento da participação em organizações e fóruns multilaterais que discutiam governança.

#### 4.2 AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

Ao longo dos oito anos do mandato de Lula, o Brasil buscou desenvolver uma agenda afirmativa com os EUA, em uma constante adaptação deste relacionamento aos novos tempos da economia e da política internacional, e sempre a partir do histórico desta relação que integra um movimento cíclico de expectativas e frustrações (HIRST, 2006). A Política Externa Altiava e Ativa tem em suas diretrizes a busca pela redução de assimetrias de poder com os EUA, mas sem deixar de reconhecer a importância desse país como o mais rico e poderoso do globo. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016). Para Cervo e Bueno (2012), as Relações Brasil - EUA situam-se em um contexto dual: há um histórico de aliança política e econômica benéfica a ambas as partes; mas há também uma competição, dada a visão geopolítica distinta e o confronto em interesses econômicos e políticos específicos.

Diferentemente de Geisel, que via no não alinhamento aos EUA um meio de afirmar os valores nacionalistas, Lula compreendia a importância das boas relações com esta nação para o desenvolvimento brasileiro. O não alinhamento de Lula se expressava na construção de alternativas ao poder americano, e não necessariamente na oposição direta aos EUA. Dentro das diretrizes da Política Externa Altiava e Ativa, a criação e o fortalecimento de iniciativas de integração regional que fortalecessem os Estados da América do Sul era vista como o melhor meio de reduzir a presença norte americana em nosso entorno estratégico. Cabe trazer também que o governo Lula constitui uma etapa afirmativa de diálogo com os EUA, dado que Lula também tem uma preocupação em dissipar apreensões acerca de sua identidade partidária, visando afirmar que haverá a plena manutenção das relações com os EUA, e que o Brasil visa a própria inserção autônoma no sistema capitalista internacional, querendo desenvolver-se sob os moldes do modo de produção capitalista (HIRST, 2006). Como frutos da boa relação de Lula com Bush e, depois, com Obama, pode-se citar o acordo de cooperação tecnológica em 2007, para a produção de etanol e outros biocombustíveis, em que ambos fortalecem uma estratégia conjunta para encorajar o desenvolvimento, a produção local e consumo de biocombustíveis e, em 2010, o acordo de cooperação militar, sem limitar a soberania (BECARD, 2009 ; CERVO e BUENO, 2012).

Entretanto, é especialmente no tocante ao desenvolvimento brasileiro que se darão os pontos mais sensíveis da relação Brasil-EUA no governo Lula, dado que o país vai afirmar sua busca por uma inserção internacional autônoma ao confrontar, em espaços multilaterais como a OMC e a ONU, as assimetrias de poder da ordem mundial, e especialmente a responsabilidade dos EUA no sentido de reduzi-las. A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta por Bill Clinton em 1994, no último mês do governo de Itamar Franco, ficou em período de negociação e formulação desde que foi proposta, sendo acertada sua provável consolidação para 2005. A eleição de Lula então coincidiu com o processo de ajustes finais para a institucionalização da ALCA, que mesmo que já constituísse pontos de divergência com os EUA em governos anteriores, não havia sido formalmente negada ou pelo menos adiada para revisão e reestruturação da proposta original.

A ALCA consistia na criação de um conjunto de regras de modo a incorporar toda a América Latina ao espaço econômico estadunidense. A grande questão é que esta incorporação se daria de forma assimétrica e subordinada, limitando a capacidade dos países de executar uma política econômica própria e condicionando-os, sobretudo, à vertente econômica neoliberal e aos preceitos do Consenso de Washington, dentro da estratégia global dos EUA para manter a hegemonia hemisférica (BANDEIRA, 2010). Celso Amorim definiu a ALCA como “um acordo que seria muito danoso para o Brasil, porque cercearia nossas possibilidades de desenvolvimento; cercearia, sobretudo, a possibilidade da escolha de um modelo de desenvolvimento (AMORIM, 2011, p. 500)”.

Em 2003, o Brasil apresentou uma proposta para a ALCA, que versava sobre haver uma liberalização comercial continental em dois níveis, respeitando as assimetrias entre os países ao não trazer direitos e obrigações comuns a todos, e legando a espaços multilaterais como a OMC pontos de atrito mais complexos (BECARD, 2009). Entretanto, as negociações da Alca não conseguiram produzir um terreno de equilíbrio e entendimento entre as expectativas demasiado ambiciosas dos EUA e a contraproposta brasileira, tendo o governo brasileiro defendido, em 2005, a posição única do Mercosul de que não havia condições propícias para seguir com as negociações da ALCA naquele momento (RICUPERO, 2010; SANTANA, 2006).

Com visível perda de peso nas negociações preferenciais com os países do norte no governo Lula, as demandas brasileiras foram, em grande parte, transferidas para a esfera multilateral (VEIGA, 2005). Segundo Ricupero (2010) existe nas negociações da OMC muito mais continuidade do que mudança na linha negociadora seguida pelos governos brasileiros ao longo dos anos. O recurso à abertura de contenciosos exemplares, como o dos subsídios ao algodão contra os Estados Unidos, é uma boa ilustração da continuidade de política de Estado,

pois havia sido iniciado pelo governo de FHC. Entretanto, cabe trazer que o Brasil assumiu, com Celso Amorim, um papel de liderança na Rodada Doha da OMC, quando liderou um grande grupo de países em desenvolvimento a se oporem às propostas Europeias e Norte Americanas sobre subsídios e patentes. No contencioso com os EUA sobre o algodão, o Brasil conseguiu de fato provar que havia subsídios irregulares que causavam prejuízo, alertando aos EUA que não toleraria práticas protecionistas irregulares, e utilizando o espaço multilateral para resolver o contencioso.

O Brasil, que com a Política Externa Altiava e Ativa passou a lograr de grande prestígio internacional, utilizou-se desta posição não só em momentos de oposição aos EUA, mas também como mediador de questões delicadas para a grande potência. Exemplo disso é quando o Brasil e a Turquia mediam o contencioso envolvendo, como atores principais, os EUA e o Irã, sobre o programa nuclear do último. Apesar de declaração de Teerã, de 2010, documento logrado por Brasil e Turquia, não ter sido a solução final para a questão, o documento visava contribuir para um processo mais amplo, em que importava criar confiança inicial, necessária à promoção de uma solução definitiva no futuro à questão do programa nuclear iraniano (ROCHA e PEREIRA, 2014). Tendo sido definitivo o acordo do P5+1 de 2013, o qual, por sua vez, recupera a posição estadunidense de que o Irã não teria o direito de enriquecer urânio, cabe trazer que o documento proposto antes pelo Brasil e Turquia reconhece a legitimidade de programas nucleares pacíficos, indo de encontro à posição mais conservadora assumida pelos EUA em inviabilizar o programa do Irã ao impor sanções.

É importante ressaltar que, durante o mandato de Lula, e mesmo em períodos anteriores, o Brasil não busca confrontações com os EUA, mas as assume, quando assim forem vistas pelos EUA, como confrontações autonômicas e não antagônicas. Os EUA não são vistos pelo Brasil como inimigos, mas como parceiro de uma desejável cooperação, em termos igualitários, porém, eventualmente, como obstáculo ou contendor (JAGUARIBE, 2008). Em síntese, pode-se dizer que no século XXI as maiores divergências do Brasil com os EUA se darão quando este ignora a esfera multilateral e impõe, de maneira autoritária e unilateral sua vontade, especialmente depois de 11 de setembro, quando a guerra ao terror passou a ser justificativa para práticas intervencionistas e desrespeitosas aos direitos humanos e à soberania dos Estados Nacionais. Tanto Geisel quanto Lula consideravam que colocar os EUA como aliado especial era um meio de ampliar a ingerência deste país sobre nossas questões internas, e que a diversificação de parcerias, bem como o fortalecimento de nosso entorno estratégico, eram o melhor meio de evitar nossa dependência extrema aos EUA, ampliando assim nossa autonomia e espaço de barganha à medida que nos construíamos como uma potência média.

### 4.3 AS RELAÇÕES COM OS PAÍSES DO SUL GLOBAL

Na Política Externa Altiiva e Ativa, as relações com os países do sul global adquirem uma relevância central, sendo priorizadas sobretudo na esfera multilateral. Diferentemente de Geisel, Lula via a Cooperação Sul-Sul não só como um meio para auferir mais força em espaços de dominância de potências, mas também como um meio de a periferia construir seu próprio caminho de desenvolvimento a partir da cooperação com países na mesma posição relativa. Muitos dos espaços multilaterais criados ou fortalecidos no governo Lula serão apresentados nas subseções que tratam das relações com o sul global no nível regional e no global, que contemplarão, respectivamente, a América Latina, e a África e Oriente Médio. Cabe, entretanto, trazer aqui duas organizações de grande peso construídas no governo Lula: Os BRICS e o IBAS.

Quanto aos BRICS (grupo político que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), cuja institucionalização, e inclusão da África do Sul ao acrônimo, se deu posteriormente ao seu destaque e “nomeação” como países semiperiféricos de grande influência na ordem internacional, pode-se afirmar que hoje eles operam como grandes promotores da cooperação sul-sul, ou seja, são “países-pivôs” que empreendem esforços para o desenvolvimento em suas regiões - e mesmo fora delas (MEDEIROS, 2017). Para o Brasil, “eles representam a formalização de uma estratégia que encontrava-se implícita nos objetivos de sua política externa: contribuir para a constituição de um sistema internacional multipolar governado por organizações multilaterais e a priorização do desenvolvimento econômico e social” (VISENTINI, 2013).

O IBAS (fórum de diálogo que reúne Índia, Brasil e África do Sul) atua em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS. Pode-se afirmar que os países do IBAS são atores fundamentais nas discussões sobre a reforma das estruturas de governança global, especialmente do Conselho de Segurança e na discussão sobre os Objetivos de Desenvolvimento pós-2015 (BRASIL, 2017). Com o IBAS, Potências médias como o Brasil, a Índia e a África do Sul buscam afirmar sua imagem de grandes mercados emergentes a partir do reforço de que são países economicamente estruturados para receber volumosos fluxos de investimentos em um mundo globalizado, e que são politicamente confiáveis, na medida em que se associam às principais normas e regimes internacionais (ALMEIDA FILHO, 2009).

#### 4.3.1 Esfera Regional

No tocante à esfera regional, a opção multilateral foi a mais proeminente na Política Externa Altiava e Ativa. Lula e Amorim apostaram no desenvolvimento regional a partir do fortalecimento de instituições já existentes, como é o caso do MERCOSUL, existente desde 1991, bem como da criação de outros espaços, como a União das Nações Sul Americanas (UNASUL), criada em 2008 e a Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em 2010. Sob uma perspectiva brasileira, tais iniciativas se distinguem daquelas empreendidas durante a ditadura militar no tocante a dois aspectos: apresentam não somente uma face econômica essencialmente comercial mas também preocupações de ordem política e social.

Tanto a CELAC como a UNASUL têm entre seus objetivos a coalizão política de seus participantes para a adoção de posições comuns em fóruns multilaterais da governança global, sendo que a primeira opera em um sentido de fortalecer a coalizão das américas sem a presença norte-americana. Conforme estabelecido em seu documento constitutivo, a CELAC tem duas vocações: a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política. No tocante à cooperação, a CELAC promove reuniões sobre mais diversos temas de interesse dos países da região, como educação, desenvolvimento social, cultura, transportes, infraestrutura e energia. Já no tocante à concertação política, a CELAC tem demonstrado uma ampla capacidade de emitir pronunciamentos sobre temas relevantes da agenda internacional e regional, como o desarmamento nuclear, a mudança do clima, o problema mundial das drogas, o caso das ilhas Malvinas e o bloqueio norte-americano a Cuba, dentre outros. Cabe ressaltar ainda que o diálogo e a concertação política promovidos por meio da CELAC tem-se manifestado inclusive por meio de intervenções conjuntas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas e de suas Comissões (BRASIL, 2017).

A UNASUL, por sua vez, opera como um espaço de coordenação político estratégica dos países da América do Sul. Ela se configura como uma organização que compreende a importância de pensar a integração energética e de infraestrutura como uma questão securitária. Além disso, é reconhecida pelos Estados membros como um espaço importante de possível minimização das instabilidades da região. Dois organismos incorporados à UNASUL, criados em momentos distintos à sua fundação, merecem destaque: o Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em 2009, e o Conselho de Defesa Sul Americano (CDS), instituído em 2008.

O COSIPLAN visa substituir a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), criada ainda em 2000 no governo FHC. Dentre seus objetivos está conferir maior suporte político às atividades desenvolvidas na área de integração da infraestrutura, de forma a

assegurar os investimentos necessários para a execução de projetos prioritários. O COSIPLAN tem um Plano de Ação Estratégica para os próximos 10 anos, no qual consta uma Agenda Prioritária de Projetos, que funcionam como indutores da integração da infraestrutura regional, estratégica para o desenvolvimento sul-americano (BRASIL, 2015).

O CDS tem como objetivo consolidar a América do Sul como uma zona de paz, criando condições para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico-social; bem como construir uma identidade de defesa sul-americana, gerando consensos que contribuam para fortalecer a cooperação no continente (BRASIL, 2017). O CDS contribuiu para criar um canal de diálogo regional a ser acionado em momentos de tensão político-militar e, ao mesmo tempo, promover uma aproximação entre as autoridades de defesa. Sendo um espaço permanente de consultas e reflexão regional sobre temas estratégicos, o CDS articula dois objetivos diplomáticos tradicionais do Brasil: o fortalecimento da cooperação interestatal como forma de minimizar os riscos do uso da força em seu entorno geográfico e a consolidação da autonomia nacional e regional (ABDUL - HAK 2013). Para Fiori (2011), estas iniciativas políticas e econômicas representam uma revolução dentro das relações continentais. Dado seu caráter estratégico para o desenvolvimento da América do Sul com menos ingerência externa, tais iniciativas enfrentam a oposição dentro do próprio continente, advinda dos países e forças políticas favoráveis à manutenção da América do Sul dentro do espaço hegemônico e do “território econômico supra-nacional” dos Estados Unidos.

#### **4.3.2 Esfera Global**

Em relação à esfera global de relações com os países do Sul, cabe destacar as iniciativas do governo Lula no que concerne à África e ao Oriente Médio. Em relação à África há, no governo Lula, há uma retomada do interesse pela ampliação das relações com o continente. Com a Política Externa Altiiva e Ativa, o relacionamento com o continente africano se converteu em um referencial simbólico da estratégia Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais comuns entre o Brasil e os países africanos (HIRST et al 2010). O espaço do Atlântico Sul também ganha visibilidade, sendo parte da estratégia brasileira de inserção internacional autônoma a cooperação militar com países da costa ocidental africana, como a Namíbia, no tocante à segurança e dissuasão da presença de potências estrangeiras no Atlântico Sul.

Enquanto Geisel fortalece as relações com a África em um momento de recente independência da maioria dos países, que em quase sua totalidade tinham um frágil aparato

estatal, e ainda passariam por um longo período de instabilidades, em 2003 Lula encontra uma África que vive um momento positivo. Segundo Leite (2011), há que destacar quatro características do continente africano do século XXI: (i) estabilização política de países lusófonos, como Angola e Moçambique, após longo período de guerra civil, (ii) fim do apartheid na África do Sul, e protagonismo desse país no renascimento africano, (iii) intensificação da integração do continente por meio de iniciativas como a União Africana a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental (ECOWAS) e a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e (iv) registro de crescimento econômico de dezenas de países africanos.

A retomada do interesse político pela África da Política Externa Ativa e Altiava traz uma redefinição da política africana, procurando ultrapassar a chamada diplomacia seletiva, que privilegiava países da África Meridional e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), havendo um esforço para abarcar todo o continente africano (MOURÃO *et al* 2006). Parte deste esforço se reflete na tentativa de aproximar os países africanos dos da América do Sul, com a criação da cúpula América do Sul - África (ASA), da qual participam a 66 países dos dois continentes – 12 sul-americanos e 54 africanos –, correspondendo a cerca de um terço do número de Estados-membros das Nações Unidas, reunindo um PIB da ordem de US\$ 6 trilhões, em 2011, e um total de mais de 1,4 bilhão de pessoas. A cúpula já teve três edições, e tem buscado se reestruturar de modo a funcionar em torno de três pilares, a saber: (i) concertação político-diplomática em foros multilaterais; (ii) cooperação para o desenvolvimento; e (iii) interações entre as sociedades civis (BRASIL, 2017).

Em seus dois mandatos, Lula faz 29 visitas ao continente africano, indo a 23 diferentes países. O Ministério das Relações Exteriores define que a política africana formulada entre 2003 e 2010

Trata-se de política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil. (BRASIL, 2010).

A aproximação com o continente africano durante o governo Lula rendeu diversos acordos comerciais, criou espaço para investimento de empresas brasileiras e elevou significativamente o nível de cooperação do Brasil com os países do continente. Para Visentini e Pereira (2017), a política africana de Lula e Amorim reflete o desejo do Brasil de ser um ator

responsável e ativo no sistema internacional, com vistas a ampliar sua inserção internacional autônoma por meio da fomentação da cooperação sul-sul.

Já com relação ao Oriente Médio, cabe também destacar que a projeção brasileira em relação a este espaço adquire ampla relevância. A Política Externa Altiiva e Ativa tem em seus marcos a fomentação da Cooperação Sul-Sul, o que leva o país a fortalecer as políticas para a região, tanto no sentido econômico, com vistas a ampliar o comércio, quanto no sentido político, dada a relevância dos conflitos e impasses para a dinâmica das relações internacionais. Segundo Holand (2013), no governo Lula o Brasil logrou recuperar o nível de relacionamento com os países do Oriente Médio semelhante ao ápice anterior destas relações, na década de 1970. As estratégias brasileiras para o estreitamento das relações com o Oriente Médio se definiram a partir de interesses comuns com os países, fortalecendo uma projeção na região baseada em ganhos mútuos (SILVEIRA, 2015). Os pontos de convergência principais, segundo Silveira (2015), seriam a questão da busca de soluções negociadas de conflitos, da defesa do direito ao desenvolvimento de um programa nuclear pacífico e dos ganhos econômico-comerciais para ambos. Lula assume o país em um momento de forte atenção internacional ao Oriente Médio, num contexto em que a Guerra ao Terror resulta na invasão estadunidense ao Iraque. O Brasil responde assertivamente, condenando a ação unilateral dos EUA (MESSARI, 2006), sendo que este posicionamento de condenação da unilateralidade na resolução dos conflitos no Oriente Médio esteve presente ao longo de todo o governo Lula, e está relacionado com a percepção brasileira de que o Brasil era ator central no plano global e, portanto, deveria estar inserido nas principais instâncias decisórias multilaterais.

Em seu primeiro ano de mandato, o presidente fez uma viagem até o Oriente Médio, que durou 8 dias e visitou 5 países (Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia), sendo a primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro à região desde D. Pedro II (MESSARI, 2006). Nesta oportunidade, Lula propôs a realização de uma Cúpula entre os Chefes de Estado dos países árabes e dos países da América do Sul, resultando, em 2005, na I Reunião da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). O objetivo principal da cúpula foi promover mecanismos de aproximação das regiões no âmbito da cooperação Sul-Sul e estimular a cooperação entre duas regiões com afinidades históricas, que enfrentam desafios semelhantes em relação à promoção do desenvolvimento. Segundo Riediger (2014, p. 43), a Cúpula ASPA “abriu um marco favorável à geração de novos negócios, com o incremento do intercâmbio comercial, dos investimentos produtivos e das associações estratégicas entre empresas árabes e sul-americanas”. O logro da ASPA, além de ter sido um primeiro mecanismo de reaproximação, foi ter estabelecido projetos de cooperação setorial como nos âmbitos da agricultura e da defesa.

Já no segundo mandato de Lula, pode-se afirmar que se fortalecem as relações políticas com o Oriente Médio, sendo os anos de 2009 e 2010 o auge dessas relações. Duas questões centrais para o Oriente Médio tiveram mediação brasileira nestes anos: o conflito israelo-palestino e a questão nuclear israelense. Quanto à primeira questão, cabe trazer alguns marcos simbólicos do papel brasileiro como mediador, como a abertura de um escritório em Ramalá em 2004 e a participação da Conferência de Annapolis em 2007. Em discurso que pronunciou na Conferência, Amorim tratou da situação dos Territórios Ocupados e afirmou que o Brasil estava preparado para aumentar de modo significativo sua cooperação econômica e técnica para a reconstrução da Palestina (DOS SANTOS, 2014). Em 2010, Lula faz visita histórica a Israel, aos territórios palestinos ocupados e à Jordânia. Neste mesmo ano, é assinado acordo de livre-comércio entre Israel e o MERCOSUL (HOLAND, 2013). Assim, o Brasil passou a ser mediador prestigiado da questão israelo-palestina, mesmo com as diversas críticas feitas às ocupações, às incursões e aos ataques militares israelenses em território palestino.

Já em relação à questão nuclear israelense, abordada na seção anterior, das relações Brasil-EUA, cabe afirmar que o Brasil, em conjunto com a Turquia, elabora um documento que respeita as premissas do Tratado de Não Proliferação Nuclear, no intuito de defender o direito do Irã a desenvolver seu programa dentro de fins pacíficos e, ao mesmo tempo, de não sofrer sanções ou constrangimentos antes da alternativa do diálogo. Mesmo que a Declaração de Teerã não seja o documento final adotado, cabe ressaltar mais uma vez a proeminência brasileira em mediar uma questão extremamente sensível e de total interesse da potência global, sendo que a posição assertiva do Brasil quantos aos direitos do Irã reforça nossa postura autonomista. Em síntese, pode-se dizer que a PEB do governo Lula se projetou na região do Oriente Médio por meio de cinco principais papéis, que são: a promoção de uma ponte entre os povos, países e regiões; a defesa da paz e dos direitos humanos; a promoção de assistência humanitária internacional; a criação de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao status quo; a mediação de conflitos ou promoção de consensos (NOTARI, 2015). Segundo Amorim (2011), essa projeção em espaços distantes de nosso sistema regional colocou o Brasil num processo de transição de “inibida” potência média ao status de ator global.

#### 4.4 AS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAIS

No governo Lula, as políticas de defesa nacionais sofrem uma inflexão positiva no sentido de sua institucionalização. Para além da tentativa de retomar a centralidade da BID no desenvolvimento industrial, buscando repetir e melhorar o sucesso das décadas de 1970 e 1980,

o arcabouço institucional criado por Lula visa coadunar política externa e política de defesa num esforço de garantir os interesses nacionais por meio da inserção internacional autônoma do país (LANGE, 2007). O Ministro Celso Amorim afirma estes interesses quando diz que “(...) a diplomacia é a primeira linha de defesa dos nossos interesses. E o diálogo deve ser seu principal instrumento. Mas em um mundo em que o conflito está longe de ser extinto e as grandes potências frequentemente recorrem a ações unilaterais, a diplomacia deve ter o respaldo permanente da política de defesa (AMORIM, 2015, p. 10)”.

Para RONCONI (2017), há uma evolução na concepção de planejamento de defesa de Geisel para Lula, pois ao passo que o primeiro empreendeu diversas iniciativas para ampliar o papel da indústria e do mercado de defesa na ampliação da autonomia do Brasil, o segundo estabelece premissas estratégicas claras do que se almeja obter em termos de capacidades militares. Essas premissas começam a se delinear ainda no governo FHC, quando é publicada a primeira versão da Política de Defesa Nacional<sup>1</sup> (PDN) em 1996, e depois quando é criado o Ministério da Defesa (MD) em 1999.

Enquanto no período Geisel havia um Ministério para cada uma das forças armadas, com coordenação militar, a criação do MD representava a tentativa de unificar todos estes sob a coordenação civil, o que contou com resistência de alguns militares e exigiu um processo anterior de coordenação civil-militar. Assim, em 1996, houve o lançamento do Conselho de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), que reunia os ministros das Forças Armadas (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas), da Casa Civil, Casa Militar, Relações Exteriores, Justiça e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, buscando expandir o locus de discussão sobre defesa e segurança nacionais (DE OLIVEIRA *et al* 2010). Ao Creden coube elaborar a PDN, que foi pioneiro na coordenação entre política externa e política de defesa, oferecendo uma visão do papel da defesa no projeto nacional, embora tendo sofrido algumas críticas por seu caráter genérico ou por não ser propriamente um documento de defesa (DE OLIVEIRA *et al* 2010).

Em 2005, é publicada a nova versão da PDN, que proporcionou a elaboração da Política Nacional da Indústria de Defesa<sup>2</sup> (PNID), sendo que desta última derivaram as Ações

---

<sup>1</sup> O documento estabelecia as finalidades e os objetivos da política de defesa, fazendo menção ao amplo território e fronteiras do Brasil, cuja defesa exigia também o fortalecimento de iniciativas de integração no continente, e mesmo fora dele com nações africanas, visando a garantia da segurança e da soberania sobre a área do atlântico sul. A PDN também afirmava a capacidade militar e a diplomacia como expressões da soberania e da dignidade nacional (BRASIL, 1996).

<sup>2</sup> A PNID tem como objetivo geral o fortalecimento da BID e, dentre seus objetivos específicos, destaca-se a busca pela diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, pautada na ampliação de seu desenvolvimento e produção internos (BRASIL, 2005b).

Estratégicas para a PNID, editadas em 2006 (LANGE, 2007). A PDN, que em 2012 será novamente atualizada, passando a chamar-se Política Nacional de Defesa (PND), propõe-se a destacar a importância geopolítica e estratégica do Brasil. O documento de 2005 aponta que, para os países em desenvolvimento, o desafio é o de uma inserção positiva no mercado mundial. Além disso, demarca o posicionamento do país quanto às assimetrias da ordem mundial, ao pontuar que no processo da globalização as economias nacionais tornaram-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira, e que a crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui fonte potencial de conflitos (BRASIL, 2005). A PDN de 2005 contempla orientações estratégicas para a formulação da Defesa Nacional, e institucionaliza a busca pela ampliação da participação brasileira nos processos decisórios internacionais e nos espaços multilaterais.

Publicada em 2008, a END, conforme apontam Winand e Saint-Pierre (2010), avança em relação aos dois documentos de Política de Defesa Nacional que a precederam, e contempla aspectos que naqueles haviam sido insuficientemente tratados. Para os autores é importante ter em conta que o documento associa indissolavelmente a estratégia de desenvolvimento do país àquela da defesa. Em realidade, e ainda que se centre na defesa, a END se estende a aspectos como a educação, ciência e tecnologia, economia, infra-estrutura e mobilização nacional, entre outros (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Ao buscar ser um documento que também direciona o papel das Forças Armadas na defesa nacional, as quais, apesar da criação do MD ainda seguiram com relativa autonomia e espaço diretivo em relação a civis envolvidos na área, a Estratégia Nacional de Defesa organiza-se em torno de três eixos estruturantes: o primeiro diz respeito a como as Forças Armadas devem-se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra; o segundo refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional; e o terceiro versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008).

Estas políticas de defesa, que depois virão a ser a base para o Livro Branco de Defesa Nacional, publicado em 2012, já no governo de Dilma Roussef, foram apoiados tanto por programas de desenvolvimento infraestrutural atrelados ao crescimento econômico nacional, como o PAC, quanto pelo aperfeiçoamento na regulação de aquisição de equipamento, como a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e o estabelecimento da lei 12.598 - visando apoiar fiscalmente empresas consideradas estratégicas (RONCONI, 2017). Entretanto,

segundo Ronconi (2017), as possibilidades de um desenvolvimento da base industrial imaginada pela ampla quantidade de projetos propostos a partir destas políticas, não ficam evidentes, não estando tão clara relação entre os projetos gerais e a indústria, o que impossibilita o fluxo de recursos e uma contínua institucionalização.

A PND e a END são documentos fundamentais para o fortalecimento da defesa nacional como um dos vetores do desenvolvimento e da autonomia. A END é o primeiro documento que de fato materializa nossa concepção sobre as forças armadas e o papel estratégico da defesa nos mais diversos aspectos da vida da nação, servindo também como propulsora do Livro Branco. Tratando de questões como tecnologia cibernética e nuclear, a END é um documento que moderniza as aceções brasileiras em relação à segurança e defesa. Além de ressaltar a importância de integração em defesa no âmbito regional, o documento esclarece a necessidade de o país prover de meios dissuasórios para defender tanto o território nacional quanto seu entorno estratégico. Ao incentivar a BID, a END e a PNID propugnam a relevância de se buscar a autonomia tecnológica como meio de superar as assimetrias entre nações desenvolvidas e nações em desenvolvimento. Para Amorim (2015), a Política Externa Altiiva e Ativa se expressava como poder brando na capacidade de promover a cooperação de forma mutuamente benéfica com outros países, e deveria ser reforçada pelo poder robusto, capaz de dissuadir ameaças e de tornar a colaboração com os vizinhos e parceiros, em matéria de defesa, uma realidade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho procurou compreender como se pode afirmar que uma política externa é autonomista, bem como porque Geisel e Lula desenvolveram uma política externa sob este viés. Em relação à primeira colocação, desenvolveu-se um debate sobre as definições conceituais de autonomia e, na sequência, estabeleceu-se variáveis para verificar o caráter autônomo de ambas as políticas externas. Quanto às motivações de ambos os governos para projetar uma inserção internacional autônoma, foram trazidas as conjunturas internas e externas de cada período, bem como especificidades de seus modelos econômicos.

Em relação à conceituação de autonomia, desenvolveu-se um debate o qual retomou, primeiramente, a importância de considerar a estrutura hierárquica mundial na qual o país está inserido. Buscou-se afirmar que não há como pensar as relações internacionais sem ter em conta quais possibilidades e limitações o modo de produção capitalista outorga aos países. Ao reconhecer a realidade do sistema mundial, se criou as bases para afirmar que a relação entre

estrutura e conjuntura é fundamental para a compreensão das decisões em política externa. Todavia, procurou-se provar que apesar da centralidade de se empreender uma análise sistêmica, não se pode ter como pressuposto que o regime internacional vigente é um determinante *per se* da inserção internacional dos países periféricos, sendo sempre possível um grau de autonomia dentro da relação de dependência.

A trajetória da política externa brasileira, desde o período colonial, é a constatação empírica de que o sistema internacional impõe constrangimentos a toda e qualquer iniciativa que não seja pautada na liberalização e abertura ao mercado internacional. A referência às benesses da liberalização econômica é trazida, desde os tempos da hegemonia inglesa, por países cujo desenvolvimento foi pautado no espólio de nações as quais não tinham nem o Estado nacional propriamente formado. Nas raízes do subdesenvolvimento, particularmente da África e da América Latina, está a imposição do modelo europeu e depois do norte-americano sobre como a construção estatal deveria se dar.

A primeira iniciativa mais sólida de construir o Estado brasileiro, empreendendo sua modernização sob um caráter nacionalista, foi promulgada por Vargas e, apesar dos logros conquistados, a iniciativa foi sendo desconstruída por bases nacionais e internacionais para as quais a superação da dependência do Brasil nunca foi um objetivo. Com a PEI de Quadros e Goulart, têm-se, ainda que por um curto período, a retomada de um projeto nacional de desenvolvimento, inclusive com um maior apelo à superação da desigualdade não só a nível mundial, mas também a nível nacional. O aviltamento do governo que promoveu a PEI, consumado com a instauração de uma ditadura, logo de início alinhada aos EUA, é, paulatinamente, substituído por um projeto nacional de desenvolvimento que em muito se assemelha com seu antecessor. No ápice da inserção autônoma da ditadura, no governo Geisel, o próprio alinhamento ideológico aos EUA não se coloca mais como balizador de nossas relações internacionais, com empreendimento de uma via alternativa ao modelo liberal sendo colocado acima de ideologias.

Com o fim do regime militar, a política externa do Brasil veio gradativamente assumindo um posicionamento mais alinhado aos EUA, dado que no Estado foram se sucedendo governos que conduziam as políticas econômicas e sociais sob um viés neoliberal. Com a eleição de Lula, têm-se a retomada de componentes do projeto nacional que não logravam avanços desde Vargas, havendo também uma retomada das diretrizes que conduziram a inserção internacional do país na PEI e no Pragmatismo Responsável.

A partir destas colocações sobre as inflexões autonomistas na trajetória da política externa do Brasil, se constata que é cíclica a afirmação do desenvolvimento sobre bases

autônomas. Todas as trajetórias de projeção autonomista aqui destacadas, de Vargas a Lula, foram sucedidas, seja com rupturas abruptas ou com lenta desconstrução, por modelos de desenvolvimento subordinado aos ditames de instituições e de países que logram de posição central no sistema mundial.

Partindo destas perspectivas, cabe trazer algumas constatações sobre os projetos de inserção internacional autônoma de Geisel e de Lula. No tocante à garantia de que as relações com os EUA não fossem o principal condicionante do modelo de desenvolvimento do Brasil, ambos buscaram alternativas para a redução da dependência à potência hegemônica. No caso de Geisel, houve a colocação do Estado como principal indutor do desenvolvimento, que mesmo promovido a partir de capital internacional, tinha no aparato estatal a centralização dos recursos, os quais eram direcionados para setores estratégicos da industrialização. Com Lula, há uma retomada da centralidade da burguesia nacional, que recebe benesses estatais, para empreender em favor do desenvolvimento do Brasil e da internacionalização de suas companhias nacionais e privadas.

Na sequência da busca por alternativas contra-hegemônicas, tanto Geisel quanto Lula ampliam as relações com nações do Sul global em relação a seus antecessores, visando, nestas coalizões, questionar as assimetrias da ordem mundial. Cabe ressaltar, entretanto, que Geisel tinha aberta preferência pelos países do Norte, pois acreditava que o desenvolvimento necessitava sobretudo de tecnologias e capital quase impossíveis de se buscar no Sul. Sua solidariedade com as causas do Terceiro Mundo se davam mais em um sentido de ver no sul global potenciais mercados, os quais estariam abertos a produtos compatíveis com o nível da industrialização brasileira, bem como poderiam oferecer vantagens em recursos como o petróleo. Para Lula, as relações com Sul global estão também cerne de sua política interna, que ao promover programas de combate à fome e empreender políticas de combate à desigualdade racial, faz a agenda internacional de espelho e propõe que estes temas também sejam preocupação internacional. Além disso, o país projeta em organizações como a UNASUL e os BRICS sua busca por maior independência perante a hegemonia norte americana.

Em relação ao auferimento de capacidades estatais dissuasórias e indutoras do desenvolvimento econômico, Geisel e Lula empreenderam políticas de defesa nacional distintas no tocante à sua institucionalização, mas assemelhadas no sentido de fazerem parte de uma grande estratégia para inserção autônoma do país. Com Geisel, não um planejamento das políticas de defesa, as quais se voltam, principalmente, para a definição da indústria exportadora. Dado o quase pioneirismo da estratégia de defesa do governo Lula, ela ainda carece de definições mais específicas e avanços políticos e institucionais, principalmente no

que concerne ao convencimento da sociedade civil e da classe política da centralidade destas políticas para o desenvolvimento nacional.

Estas iniciativas de promoção da autonomia empreendidas por Geisel e Lula partiram da existência de um projeto de desenvolvimento econômico autônomo, a partir do qual a política externa foi moldada. A raiz comum da inserção de Geisel e Lula foi, então, a não conformação com o *status quo* de nação subdesenvolvida, e o desejo de ampliar os ganhos relativos a partir de seu status de potência média. De fato, a economia brasileira auferiu alguns de seus maiores índices de crescimento nos governos Geisel e Lula, tendo em ambos os governos o volume de economias de países centrais. Cabe trazer também que no governo Lula há uma grande redução dos níveis de pobreza, o que é reconhecido mundialmente.

Este processo de desenvolvimento autônomo do governo Lula não segue para muito além do segundo mandato de sua sucessora, Dilma Rousseff, que sofre um processo de *impeachment* em condições controversas. O que se segue após a destituição do governo dela, iniciado em dezembro de 2015 e consumada em agosto de 2016, é uma contínua empreitada de desmonte do Estado, que acaba não só com políticas do governo Lula, mas chega a ameaçar sensivelmente instituições estratégicas moldadas ainda no governo Vargas, como a PETROBRAS, e políticas basilares, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A qualificação deste processo pós governo Lula, contrária a qualquer iniciativa nacional de autonomia, é trazida aqui não em um sentido estrito de defesa do Estado como o principal indutor do desenvolvimento, mas em um sentido de apontar a problemática em negar a própria realidade na qual se está inserido. O desmonte deliberado do país, que vem sendo promovido por elites agro exportadoras e grupos políticos nacionais e internacionais coadunados em um ‘anti-projeto de nação’, nega o tamanho e a relevância do Brasil, bem como suas potencialidades caso houvesse um projeto coordenado de desenvolvimento econômico.

Para além de afirmar que o desenvolvimento deve acontecer ou por indução estatal, ou que este deve ser legado “ao mercado”, reduzindo o Estado a funções mínimas ou, ainda, que se deve buscar uma coalizão entre o aparato estatal, a burguesia nacional e o capital estrangeiro, é preciso qualificar a realidade como esta é dada no presente e como se constrói ao longo da história, e não a partir de idealizações. Até aqui, se buscou qualificar os resultados que se logra quando o desenvolvimento é pensado a partir de uma postura própria, reconhecedora da própria realidade mas não conformista com ela. Afirmar que existe uma divisão mundial do trabalho não significa necessariamente qualificá-la como negativa, tampouco pressupõe o engajamento para extingui-la.

Trazer perspectivas sobre uma realidade dinâmica é algo que não se encerra em si, a análise da política externa brasileira, mesmo que focada em acontecimentos históricos, não é estática, e portanto faz ser relevante uma reflexão sobre o presente. É válido considerar que, se na atualidade diferentes grupos de pressão inviabilizam a cada dia o projeto de desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores, este é fruto de uma construção histórica de governos com ideologias muito distintas, calcado em séculos de pressões conjunturais e estruturais e, portanto, espera-se que seu desmonte seja mais árduo do que foi a construção da autonomia desde nossa independência.

## REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

ALMEIDA, Perpétua. Amparos Institucionais aos Estudos de Defesa. In: MONTEIRO, Álvaro Dias *et al* (org.). **Pensamento Brasileiro Em Defesa (VI ENABED)**. Aracaju: Editora UFS, 2013. p. 75-104,.

AMADO, Rodrigo. A política externa de Goulart. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996. p.359-379.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMORIM, Celso. Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um Mundo em Transformação. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre, 2015. p. 9 -21.

AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão do Rio Branco. In: PEREIRA (org). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília, 2012. p. 213-230

ANDRADE, Israel et al. **O Fortalecimento da Indústria de Defesa do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BANCO MUNDIAL, 2017. **Produto Interno Bruto: Brasil**. Disponível em: <  
<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>> Acesso em: 22 set. 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. São Paulo: Editora José Olympio, 2013.

BELLUZZO, Luiz GM; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz GM; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes. **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 25-50

BRASIL 1996. **Política Nacional de Defesa**. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>> Acesso em: 2 set. 2017.

BRASIL 2005a, **Política de Defesa Nacional**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)> Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL 2005b, **Política Nacional da Indústria de Defesa**. Disponível em: <

[http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid\\_politica\\_nacional\\_da\\_industria\\_de\\_defesa.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf)> Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL 2008, **Estratégia de Defesa Nacional**. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm)> Acesso em: 2 set. 2017.

BRASIL 2015, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/integracao-sul-americana/cosiplan-conselho-sul-americano-de-infraestrutura-e-planejamento>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL 2017, Ministério da Defesa (MD). **Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)**.

Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>> Acesso em: 22 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, 2006. p.203-230. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572006000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000200003)>  
Acesso em: 16 set. 2017.

CARDOSO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 11, n. 21, p.33-49, jul. 2012. Disponível em:  
<[http://www.fAAP.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/REVISTA\\_ECONOMIA\\_21.pdf](http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/REVISTA_ECONOMIA_21.pdf)>.  
Acesso em: 10 jun. 2017.

CARMO, Corival Alves; PECEQUILO, Cristina Soreanu. **O Brasil e a América do Sul—Relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília, 4 ed. 2014.

DA SILVA, José Luiz Foresti Werneck; DA SILVA GONÇALVES, Williams. **Relações exteriores do Brasil (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador**. Editora Vozes, 2009.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Brasília: FUNAG, 2011.

DE LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n.1, 2005.

EVERA, Stephen Van. **Guide to Methods for students of Political Science**. New York: Cornell University Press, 1997.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. Editora Saraiva, 2011.

FIORI, José Luis. Sistema Mundial, América do Sul, África e “Potências Emergentes”. **RECIIS**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.3-18, mar, 2010.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, Belo Horizonte , v. 23, n. 2, p. 403-428, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV), 2017a. Ernesto Geisel. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto>> Acesso em: 20 set. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV), 2017b. Azeredo da Silveira. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-francisco-azeredo-da-silveira>> Acesso em: 20 set. 2017.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1983.

GOLUB, Philip S. From the New International Economic Order to the G20: how the ‘global South’ is restructuring world capitalism from within. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p.1000-1015, jul. 2013.

GUIMARÃES, S. Pinheiro. **Desafios Brasileiros na era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HIRST, Mônica. **O Pragmatismo Impossível: Política Externa do Segundo Governo Vargas (1951/1954)**. Rio de Janeiro: FGV, 1990.

HURREL, Andrew James. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil’s role in the international system, 1964 - 1985**. Brasília: FUNAG, 2013.

JACCARD, James; JACOBY, Jacob. **Theory Construction and Model-Building Skills: a practical guide for social scientists**. New York: The Guilford Press, 2009.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

\_\_\_\_\_. **Urgências e Perspectivas Do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2005.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' dilemmas: small states in international politics.

**International Organizational**, v. 23, n. 2, p. 291-310. 1969.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton University Press, 1999.

LANGE, Valério L. A indústria de defesa no Brasil. **International Journal of Defence & Conflict Analysis**, Corunha, n. 1, p. 241, 2007.

LEITE, P. S. **O Conceito de Potência Média**. In: LEITE, P. S. O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 39-50.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados Econômicos**, v. 25, n. 3, p. 349-64, 1982.

MANZUR, Tânia. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova**, n. 93, p. 169-199, 2014.

MARTINS, Carlos Estevam. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

MARTINS, Rodrigo. Governo Costa e Silva: A Diplomacia da prosperidade e a retomada do padrão de conduta externo brasileiro (1967-1969). In: SILVA, (Org.); SVARTMAN, (Org.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p.369-425

MEDEIRO, Klei P. Prelúdio, Declínio e Reestruturação da Cooperação Sul-Sul: do não-alinhamento terceiro-mundista à multipolaridade dos BRICS (1955-2015). In: 6º

ENCONTRO ABRI – PERSPECTIVAS SOBRE O PODER EM UM MUNDO EM

REDEFINIÇÃO, 2017, Belo Horizonte. **Coletânea de textos apresentados no 6º Encontro**

**ABRI.** Belo Horizonte: ABRI, 2017. p. 1 - 19. Disponível em: <<https://goo.gl/bba3iw>>. Acesso em 20 set. 2017.

MILZA, Pierre. Política interna e externa. In: REMOND, Rene. **Por uma história política.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.365-400 .

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942.** Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Angela Castro (Org). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; DE OLIVEIRA, Henrique Altemani. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. IN: DE OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1, p. 211-242, 2006.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC) 2017. **Dados econômicos Brasil.** Disponível em: <[https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/bra/#Balan%C3%A7a\\_comercial](https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/bra/#Balan%C3%A7a_comercial)> Acesso em: 30 set. 2017.

PADULA, Raphael. Da Iirsa ao Cosiplan da Unasul: a integração da infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352.

PALOSCHI, Jonas. **Trajetória e mudanças de rumo da integração física na América do Sul: política, história e o século XXI.** 2011. 129 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9541>>. Acesso em: 20 set. 2017.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil Para Todos**. 2002. Disponível em:

<<http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>>. Acesso em: 20 out. 2017.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Relações exteriores do Brasil III, 1964-1990: do Regime Militar à " Nova República"**. Porto Alegre: Editora Vozes, 2010.

PINHEIRO, Leticia Abreu. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Foreign policy decision-making under the Geisel government: The president, the military and the foreign ministry**. Brasília: FUNAG, 2013.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**. *International Organization*, v. 42, n. 3, p.427-460, 1988. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/2706785?origin=JSTOR-pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

RAMPHAL, Shridath S. South-South: parameters and pre-conditions. **Third World Quarterly**, v.4, n.3, 1982. p.460-466. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3990689>>. Acesso em: 14 set. 2017.

RICUPERO, Rubens. A Política Externa da Primeira República (1889-1930). In:

PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org). **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750–1964)**. Brasília: Funag, v. 3, 2013. p. 333-355.

RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi. Planejamento de Defesa no Brasil e os Impactos em sua Indústria: comparando os períodos 1973-1984 e 2003-2014. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 1, 2017. p. 129-150.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

SILVA, José Luís Werneck da. **A outra face da moeda: a política externa do Brasil monárquico**. Rio de Janeiro: Univerta, 1990.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do Governo Médici**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

STRANGE, Susan. States, Firms, and Diplomacy. In: FRIEDEN, Jeffrey A. (Org.); LAKE, David. A. (Org.). **International political economy: perspectives on global power and wealth**. New York: Routledge, 2002. p. 60 - 67.

SVARTMAN, Eduardo. A política externa do governo Figueiredo: continuísmo em meio às crises. In: SILVA, André Luis Reis da (Org.); SVARTMAN, Eduardo Munhoz (Org.). **A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)**. Porto Alegre: Juruá Editora, 2014. p. 167 -198

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo Latino-Americano. In: TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. **Perspectivas para a Integração da América Latina**. Brasília, 2014. p. 11-38.

TOSCANO, Daniella Maria Barandier. **A influência do Sistema Petrobras sobre a ação externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)**. Juruá Editora, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **A Projeção Internacional do Brasil: 1930 - 2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

\_\_\_\_\_. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média, 1964-1985**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WINAND, Érica e SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, Franca, 2010, vol.29, n.2, pp.3-29.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. O Conceito de Autonomia na Política Exterior Brasileira: Mudanças e Continuidades. In: Instituto Rio Branco (Org.). **Caderno de Ensaios: Primeiro**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2015. p. 127-164. Disponível em: <[https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/caderno de ensaios I\\_FINAL.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/caderno%20de%20ensaios%20I_FINAL.pdf)>. Acesso em 20 set. 2017.