

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva histórica*

Paulo Roberto de Almeida**

Da república
velha à redemocratização

As relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos no século XX passaram por diferentes situações, da aproximação à indiferença, da desconfiança à aliança militar, da cooperação à competição, nas diversas fases de desenvolvimento de um relacionamento que remonta ao período anterior à independência do Brasil. Os Estados Unidos – como primeira potência hemisférica em todo o período e principal potência planetária desde o final da Segunda Guerra Mundial – estiveram presentes em todos os lances importantes da diplomacia brasileira no século XX, assim como ocuparam grande parte da interface externa do Brasil no campo econômico, científico, cultural e tecnológico no último meio século. As relações foram (ainda são) marcadas por uma evidente assimetria nos planos econômico, tecnológico e militar, ainda que o Brasil tenha buscado introduzir, no plano diplomático, maior equilíbrio político, com base na reciprocidade e na igualdade de tratamento.

A República brasileira introduziu princípios alternativos de política externa, como o pan-americanismo, área na qual o Império tinha mantido relativo isolamento das repúblicas do hemisfério. Nos episódios iniciais de afirmação da República, o relacionamento começa sob bons auspícios: por ocasião das in-

tervenções estrangeiras durante a revolta da Armada, os EUA vêm em auxílio do novo regime, contra as inclinações monarquistas de algumas potências europeias. Os desníveis de desenvolvimento entre os dois países já eram evidentes entre o final do século XIX – quando se assistiu a uma primeira tentativa de integração comercial hemisférica patrocinada pelos EUA – e o início do século XX. A partir de 1902, o Barão do Rio Branco, armado de uma concepção diplomática baseada no equilíbrio de poderes (competição com a Argentina pela hegemonia regional), opera uma política de aproximação com os EUA. O Presidente Theodore Roosevelt proclama, logo em seguida, o seu corolário à Doutrina Monroe, com o objetivo de justificar o papel de polícia que os EUA pretendiam impor, mediante intervenções armadas, a seu entorno geográfico imediato (Caribe e América Central).

Nos próximos anos e décadas, o Brasil e a Argentina passam a competir entre si para estabelecer com os EUA uma “relação especial” que sempre se revelou ilusória, esperando igualmente corresponder, na América do Sul, a um “padrão de civilização” que os EUA e as potências europeias pretendiam ostentar com exclusividade. Pelo resto da República velha, as relações bilaterais serão distantes, operando-se, contudo, a gradual substituição de hegemônias na esfera financeira e dos investimentos, a partir do momento em que os EUA

* Transcrito de www.pralmeida.org – O texto apresenta argumentos e opiniões pessoais do autor.

** O autor é sociólogo e diplomata.

se convertem em exportadores de capitais, inclusive para o Brasil, que passa do domínio da libra ao do dólar.

A República dos “bacharéis” busca inserir o Brasil no “concerto das nações”, mediante o envolvimento na guerra e na ulterior experiência da Liga das Nações, motivo de uma das grandes frustrações na história da diplomacia brasileira. Os EUA, que tinham patrocinado o surgimento da Liga, mantêm-se fora dela, tendo o Brasil abandonado o órgão em 1926. Tanto por parte das grandes potências européias, como no caso dos EUA, o Brasil se vê confrontado a posturas externas que vão do desprezo e da soberbia ao que mais tarde se chamaria de *benign neglect*. O período de Roosevelt – que coincide com a era Vargas – modificará a postura isolacionista de seus predecessores, buscando uma nova relação com os vizinhos da América Latina, mas ele também coincide com a crise econômica, o fechamento dos mercados e a ruptura dos equilíbrios internacionais. Os EUA emergem como a potência militar incontestável do pós-Segunda Guerra Mundial, e o Brasil fará as apostas corretas ao se aliar aos esforços de guerra e consolidar seu alinhamento ideológico desde o início da Guerra Fria.

O Brasil participa, desde a Conferência de Bretton Woods (1944), da construção da nova ordem econômica mundial dominada pelos princípios do liberalismo de tipo norte-americano. A opção norte-americana da era da bipolaridade não impede a emergência de uma diplomacia do desenvolvimento no Brasil. Não obstante a doutrina da segurança nacional, o pan-americanismo justifica os esforços da diplomacia para a exploração da carta da cooperação com a principal potência hemisférica e ocidental. É nesse quadro de barganhas políticas e de interesse econômico bem direcionado que o Brasil empreenderá sua primeira iniciativa multilateral regional, a Operação Pan-

Americana, proposta pelo governo Kubitschek em 1958 e da qual resultará o Banco Interamericano de Desenvolvimento e, mais adiante, a Aliança para o Progresso.

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

A situação de relativa ambigüidade nas relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos muda em 1964, quando se opera uma volta ao alinhamento político. Entretanto, o reenquadramento do Brasil no “conflito ideológico global” representa mais uma espécie de “pedágio” a pagar pelo apoio dado pelos Estados Unidos no momento do golpe militar contra o regime populista do que propriamente uma operação de reconversão ideológica da diplomacia brasileira. Em todo caso, observa-se um curto período de alinhamento diplomático, durante o qual o Brasil adere estritamente aos cânones oficiais do pan-americanismo, tal como definidos em Washington. Ocorre, numa seqüência de poucos meses, a

ruptura de relações diplomáticas com Cuba e com a maior parte dos países socialistas, assim como a participação na força de intervenção por ocasião da crise da República Dominicana. A política multilateral, de modo geral, passa por uma “reversão de expectativas”, para frustração da nova geração de diplomatas que tinha sido educada nos anos da política externa independente.

No plano econômico, a volta à ortodoxia na gestão da política econômica permite um tratamento mais benigno da questão da dívida externa, seja no plano bilateral, seja nos foros multilaterais do Clube de Paris ou nas instituições financeiras internacionais, como o FMI. É sintomático que a única assembléia conjunta das organizações de Bretton Woods a realizar-se no Brasil tenha tido por cenário o Rio de Janeiro da primeira era militar, em 1967, quando se negocia a instituição de uma nova liquidez para o sistema financeiro internacional, o Direito Especial de Saque do FMI.

Tem início, a partir de 1967, uma fase de “revisão ideológica” e de busca de autonomia tecnológica. A atitude “contemplativa” em relação aos EUA cede lugar a uma diplomacia profissionalizada, preocupada com a adaptação dos instrumentos de ação a um mundo em mutação, e instrumentalizada para o alcance dos objetivos nacionais de crescimento econômico. Praticou-se uma “diplomacia do desenvolvimento”, consubstanciada na busca da autonomia tecnológica, inclusive nuclear, com a afirmação marcada da ação do Estado no plano interno e externo, mesmo à custa de conflitos com os EUA (denúncia, em 1977, do acordo militar de 1952, por motivo de interferência nos “assuntos internos” do País, na questão dos direitos humanos).

Observa-se, no período, a confirmação da fragilidade econômica do País, ao não terem sido eliminados os constrangimentos de balança de pagamentos que marcaram historicamen-

te o processo de desenvolvimento brasileiro. No seguimento das crises do petróleo, em 1973 e em 1979, e da dívida externa, em 1982, o Brasil e os EUA aprofundam seus desacordos políticos, tendo em vista a postura da diplomacia brasileira percebida como excessivamente “terceiro-mundista” pelos EUA (intensificação das relações comerciais com países árabes considerados radicais como Líbia e Iraque, voto “anti-sionista” na ONU, coordenação com outros devedores para um tratamento político da questão da dívida etc.), além da busca continuada de autonomia tecnológica, sobretudo na área nuclear e missilística.

Os elementos mais significativos da postura internacional do Brasil na fase da redemocratização são caracterizados pelos processos de autonomia internacional e afirmação da vocação regional, com o início da integração sub-regional no Mercosul e de construção de um espaço econômico na América do Sul. Faz-se também, na década de 1990, a opção por uma maior inserção internacional e a aceitação consciente da interdependência – em contraste com a experiência anterior de busca da autonomia nacional –, com a continuidade da abertura econômica e da liberalização comercial, no quadro de processos de reconversão produtiva e de adaptação aos desafios da globalização. A “carta norte-americana” ainda é importante, mas já não é essencial nesse período, e a diplomacia passa a apresentar múltiplas facetas, que não exclusivamente a de tipo bilateral tradicional. São elas a regional, a multilateral (principalmente no âmbito da OMC) e a presidencial.

Problemas das relações bilaterais na fase contemporânea

A manutenção de boas relações do Brasil com os EUA não impede a existência de conflitos tópicos entre os dois países, geralmente a respeito de questões comerciais (proteccionis-

mo no acesso de determinados produtos brasileiros ao mercado norte-americano, como aço ou suco de laranja, diferenças de opinião no que se refere a patentes industriais, acusações de pirataria ou de reservas de mercado, como no caso da informática) ou então em função de problemas mais gerais da agenda multilateral (desarmamento, não proliferação, reforma de instituições do sistema da ONU, negociações comerciais multilaterais ou regionais etc.). Depois de recusar-se, durante quase trinta anos, a aderir ao tratado de não-proliferação nuclear (TNP, de 1968), por ele considerado como discriminatório e desequilibrado, o Brasil realiza, em 1996, essa mudança paradigmática em sua política externa e nuclear, o que elimina determinadas preocupações dos EUA em relação ao regime de controle de tecnologia de mísseis (foro informal ao qual o Brasil é aceito como membro logo depois).

No final da década de 1990, em grande medida graças ao exercício da diplomacia presidencial, o relacionamento com os EUA se torna mais maduro e isento de preconceitos ideológicos e de ilusões quanto a qualquer tipo de “relação especial”. Mencione-se, por exemplo, a questão nem sempre bem colocada da “opção” entre uma “política externa tradicional” – por definição “alinhada” – e uma “política externa independente”, problema dramatizado por anos de enfrentamento bipolar no cenário geopolítico global. Superado, contudo, o invólucro “ideológico” da postura externa do País nesse período, e mesmo ultrapassados os diversos “rótulos” com os quais se procurou classificar a diplomacia da era “militar”, assume importância primordial, atualmente, a questão do desenvolvimento econômico, verdadeiro *leitmotiv* da diplomacia brasileira con-

temporânea. O Mercosul e a formação de um espaço econômico integrado na América do Sul são vistos, na agenda diplomática do início do século XXI, como alavancas do processo de desenvolvimento brasileiro, que poderia vir a ser perturbado pelo projeto de uma área de livre comércio hemisférica, a Alca, patrocinada pelos Estados Unidos em moldes similares aos da primeira tentativa efetuada na conferência americana de 1889-90.

Em 2001, no imediato seguimento dos atentados terroristas contra os Estados Unidos, quando não se tinha ainda concebido uma estratégia integrada de resposta a esses bárbaros ataques, o Governo brasileiro tomou a iniciativa de coordenar um movimento de solidariedade continental para com os Estados Unidos, chegando inclusive a mobilizar o que muitos consideraram um “vetusto” instrumento da Guerra Fria, o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947), como forma de demonstrar o compromisso comum dos países americanos com o repúdio aos atos terroristas e em favor da adoção de medidas conjuntas para prevenir e evitar esse tipo de ação inaceitável no contexto do mundo civilizado.

Não obstante essa demonstração de solidariedade, o Brasil também considerou que a eliminação efetiva das ameaças terroristas no mundo moderno passa por um comprometimento sério com os possíveis focos de instabilidade política e econômica em diversos cantos do planeta, sobretudo aqueles que se manifestam a partir de sérios desequilíbrios sociais ou regionais, de situações de grave privação dos mais elementares direitos humanos e de condições mínimas de existência digna, em oposição a uma abordagem puramente militar das questões de segurança e estabilidade. ●