

A Política Externa Independente e a posição brasileira enquanto ‘potência média’ no cenário internacional

Lucas Santiago Portari¹

Resumo

O seguinte artigo busca avançar em duas frentes. Por um lado, trata de reinserir as contribuições de San Tiago Dantas ao debate da política externa brasileira, mediante uma recuperação crítica da categoria de “coexistência competitiva”. Por outro, será feita uma breve análise comparativa entre os períodos de 1961-64, intervalo no qual vigorou a dita Política Externa Independente, com os primeiros 30 anos pós-redemocratização de 1985 e o retorno da institucionalidade democrática. Por meio de uma revisão de literatura, o principal objetivo está na investigação dos fatores que incentivaram a formulação de tal linha de pensamento da diplomacia brasileira, como também quais condicionantes e entraves foram surgindo durante sua ascensão e posterior debacle. Por fim, é feita a ponderação entre as possibilidades de exercício de soberania num regime jurídico internacional de promoção do multilateralismo.

Palavras-chave: política externa, San Tiago Dantas, multilateralismo, coexistência competitiva, desenvolvimento.

¹ UFABC - l.portari@aluno.ufabc.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3672-6781>.

Como citar este artigo: PORTARI, Lucas Santiago. A Política Externa Independente e a posição brasileira enquanto ‘potência média’ no cenário internacional. **Îandé: Ciências e Humanidades**, São Bernardo do Campo (SP), v. 8, n. 1, p. 113–121, 2024. DOI: 10.36942/iande.v8i1.1007.

Introdução

*Tudo se passa, leitor, como se o país
tivesse sido derrotado em uma guerra, e fosse
agora governado por sátrapas, por meros
prepostos de interesses estrangeiros.
- Paulo Nogueira Batista Jr. (2019)*

Os anos de 1961 a 1964 foram marcados, em termos da política externa brasileira, como o período em que floresceu a dita *Política Externa Independente*. Num cenário de plena Guerra Fria, os governos de Jânio Quadros e João Goulart viriam a tocar sua inserção internacional sob o projeto do então chanceler San Tiago Dantas. Nele, o Brasil buscava um posicionamento na conjuntura internacional através do tensionamento dos dois sistemas político-econômicos vigentes, o capitalismo ocidental e o socialismo soviético.

Naquela conjuntura, que Dantas denominou de coexistência competitiva (Dantas, 1962), o governo promoveu, na política externa, um projeto que conciliasse o aprofundamento das reformas estruturantes iniciadas principalmente durante os períodos do segundo governo Vargas (1951 a 1954) e de Juscelino Kubistchek (1956 a 1961), visando o desenvolvimento autônomo e industrial do país. O aspecto competitivo se deu na medida em que, colocando os dois mundos em contato – socialista e capitalista – seria possível expor cada um deles à “influência inevitável dos modelos, das realizações e das experiências processadas no outro” (Dantas, 1962, p. 8).

Mas se o espírito esteve na promoção da autonomia nacional, o breve período de vigência de San Tiago Dantas e o conseqüente golpe civil-militar de 1964 demonstrou um primeiro entrave na efetivação do projeto: o impacto da conjuntura internacional no que tange o bom funcionamento, justamente, do cenário doméstico. Nesse sentido, a questão se apresenta da seguinte maneira: em que medida a Política Externa Independente (PEI) proposta por San Tiago Dantas alavancou/travou a inserção brasileira num cenário de coexistência competitiva?

Metodologia

Para uma sucinta investigação da resposta, será feito um estudo comparativo entre 1961-64 com os primeiros 30 anos de institucionalidade democrática pós-1985. Tal abordagem foi escolhida na medida em que o interregno 1964-1985 não abarca uma das principais características da coexistência – qual seja, a maior aproximação possível entre os anseios domésticos e a projeção internacional. Com o recrudescimento dos direitos políticos, protagonizado pela ditadura

militar, não compete – aqui – analisar qualitativamente os esforços das formulações de Dantas com o período em questão.

O principal objetivo da comparação a ser estudada consiste em estabelecer um arcabouço analítico capaz de compreender historicamente o período de 61-64 e que possa, posteriormente, oferecer as ferramentas analíticas necessárias para um projeto contemporâneo de soberania. Nesse sentido, a hipótese a ser trabalhada jaz na compreensão de que uma efetiva PEI, no cenário brasileiro, depende de um projeto estrutural de desenvolvimento pautado na inclusão social e na distribuição de renda, nunca tirando de vista as oscilações da conjuntura internacional e na necessidade de uma classe dirigente nacionalista.

Além disso, a problemática do Brasil enquanto uma potência média (Lopes, 2017) fará parte da reflexão apresentada, na medida em que busca compreender o porquê da manutenção de tal nível de influência médio na geopolítica mundial, tendo em vista tratar-se de um país que historicamente apostou no multilateralismo e na comunidade internacional enquanto principal ferramenta de promoção da plena autonomia e desenvolvimento dos povos e das nações.

Dessa forma, o quadro metodológico consistirá (1) numa caracterização da PEI; (2) num estudo da “coexistência competitiva”; (3) na adequação da situação internacional brasileira, pós-1985 como potência média; (4) por fim, nas possibilidades de protagonismo brasileiro no cenário internacional, tendo em vista sua relação mais atual entre cenário doméstico e externo. Para tal, serão utilizados os estudos e contribuições históricas presentes – principalmente – em San Tiago Dantas, Dawisson Belém Lopes, Rubens Ricupero e Samuel Pinheiro Guimarães.

A Política Externa Independente (PEI)

De forma bastante ampla, a política externa de um país trata de suas formulações gerais – de sua estratégia – no cenário da projeção internacional, não somente geográfica, mas também em fóruns multilaterais, climáticos, econômicos, políticos e sociais, etc. Diz respeito à maneira pela qual o país se posiciona em reuniões bilaterais e nos organismos multilaterais. De forma geral, a parcela independente do termo pode ser vista, no contexto da Guerra Fria, mediante 5 pontos.

Dois deles, de cunho econômico, dizem respeito à busca pela diversificação comercial e pela ampliação dos laços comerciais entre Brasil e parceiros no nível sistêmico, visando a continuidade do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Para Dantas, um dos pontos-chave da PEI era justamente a

ampliação do mercado externo brasileiro, mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas. (Dantas, 1962, p. 6).

Dessa forma, percebe-se uma preocupação de viés estritamente econômico, que não se pautava em distensões de ordem ideológica. Também vale salientar que, num segundo plano, o interesse pela maior quantidade possível de aliados econômicos aponta para uma maior autonomia nacional, num esforço de não se encontrar deveras dependente da demanda de um seletivo grupo de interesses estrangeiros.

Já pelo lado das características políticas, a PEI busca corroborar com coexistência pacífica entre os países, sinalizando uma forte tendência ao multilateralismo e ao respeito ao regramento jurídico internacional já estabelecido. Ou seja, a aposta brasileira consistia numa considerável confiança nas instituições existentes enquanto ferramenta efetiva de promoção do desenvolvimento e autonomia dos povos subalternizados. Além disso, o Brasil adotará uma postura de defesa da não-intervenção nos assuntos domésticos dos outros países. Nisso, podemos observar o dito primado do Direito Internacional no respeito à autodeterminação dos povos. Por fim, um último aspecto condizente da PEI trata da defesa de todos os movimentos de descolonização e a independência completa dos países subalternos.

Essas características da PEI nos mostram que o Brasil, nesse período, buscava se inserir enquanto um país cujas aspirações nacionais não desconsideravam a possibilidade de perseguir soluções multilaterais para problemas internacionais. Isso colaborou com a construção de uma imagem de ‘boa cidadania’ enquanto norte da atuação diplomática.

Além disso, a busca pela ampliação de seus parceiros comerciais também sinalizava para uma projeção regional na América Latina, interessada não só na diversificação produtiva de suas potencialidades domésticas, como também um esforço de não se inserir por completo na órbita de influência dos Estados Unidos da América. É preciso salientar que o discurso da independência permeia – necessariamente – em tom relativo: uma nação é dependente ou independente quando em relação a alguém (nesse caso, outra nação) ou conjuntura:

No caso do Brasil, pela sua geoestratégia mundial, esse alguém só poderia ser os Estados Unidos, não a União Soviética, a China ou outro país qualquer. O adjetivo ‘independente’ tacitamente remetia aos norte-americanos. (Ricupero, 2017, p. 426).

Essa tensão entre Brasil e EUA, aliás, constitui um dos pontos ditos polêmicos da atuação de Dantas no Ministério das Relações Exteriores. Mas o tensionamento – aparentemente provocativo –, cumpria uma função estratégica fundamental na janela de oportunidades brasileira para o exercício de sua soberania.

A “coexistência competitiva” de Dantas

Um ponto importante da formulação política de San Tiago Dantas está intrinsecamente relacionado ao seu passado e formação político-jurídica. Sendo advogado e professor de direito

civil por muitos anos, Dantas deixava esporecer seu trabalhismo democrático na medida em que propunha a renovação da sociedade brasileira mediante sucessivas reformas econômicas e sociais, ao passo que defendia a conservação das instituições políticas. Em seu discurso de estreia no Congresso Nacional de 30 de março e 1 de abril de 1958, na Câmara dos Deputados, deixará registrado que:

(...) o essencial é adotarmos uma política de melhor distribuição social da riqueza, distanciando menos as classes dentro da sociedade, melhorando o nível de satisfação das camadas populares, fazendo com que a riqueza se distribua de maneira mais equitativa, porque a grande fragilidade do regime democrático reside na desigualdade econômica, não apenas considerável, mas crescente que se conserva no seu seio e que ele ainda não encontrou os meios seguros de eliminar rapidamente (Dantas, 1959).

Essa ressalva é importante pois tais influências transbordarão na atuação diplomática do chanceler, na medida em que foi um notório defensor de um intenso programa social reformista e democrático para o Brasil. E é nesse conluio entre a diminuição da desigualdade econômica, e promoção da inclusão social que Dantas encontrará a necessidade de abarcar um projeto nacional de reformas de base, necessário para o desenvolvimento do país. Mas, inserido num contexto de Guerra Fria, o Brasil necessitava de brechas na conjuntura internacional que permitissem a inserção de uma nova potência econômica na geopolítica mundial.

Dado tal cenário, a proposição da coexistência competitiva compõe um conjunto de ações voltadas para esse fim: a busca pela autonomia econômica e política brasileira. Vale dizer, Dantas insere os possíveis moldes que uma classe dirigente – de teor nacionalista – pode aproveitar-se, buscando a conciliação entre o anseio doméstico, o desenvolvimento do país e a conjuntura internacional. Na medida em que sugere a aproximação entre os modelos capitalista e socialista – EUA e URSS – o que se observa é um tensionamento da sistematização da Guerra Fria voluntário, pois força as brechas político-burocráticas dos países hegemônicos da época e visa criar uma janela de oportunidade para o exercício da soberania brasileira – tanto na esfera doméstica quanto na internacional:

O contato entre o mundo socialista e o democrático é benéfico a democracias, como a brasileira, onde o regime de liberdades políticas característico do Estado de Direito se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação no seio da sociedade de pressões crescentes, que podem ser captadas para a modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático. Há, assim, razões de ordem política internacional e razões de ordem político-social que amparam a tese da coexistência. (Dantas, 1962, p. 8)

Em suma, a categoria da coexistência competitiva buscou, no período em que foi aplicada, fazer valer uma mudança na posição brasileira no que diz respeito ao seu lugar no debate internacional. Ainda que nacionalista, a PEI do período de 1961-1964 não deixou de lado o respeito ao multilateralismo, muito menos buscou romper com a institucionalidade vigente. O resultado de tal empreitada foi, nas últimas consequências, uma forte aposta no respeito ao princípio da não-interferência sendo seguido por todas as potências da geopolítica mundial.

O problema é que San Tiago Dantas esteve muito longe de controlar as iniciativas de outros países no esquema do poder. O posicionamento da PEI especificamente para os EUA foi ponto deletério na bilateral com o Brasil, na medida em que a expansão de influência capitalista não admitiria a constituição de um terceiro pólo autônomo no cenário internacional. Com a interferência de Lincoln Gordon no cenário doméstico brasileiro, e o consequente golpe-civil militar de 1964, o projeto reformista de cunho nacional e democrático é posto em xeque até a redemocratização brasileira de 1985.

O Brasil enquanto potência média e o Consenso Tancredo

Já no período da Nova República, a diplomacia brasileira manteve seu compromisso para com o multilateralismo ao longo dos anos, por um lado. Mas, por outro, na transição do mundo pós-Guerra Fria com o globalizado, a marcada institucionalidade brasileira resultou em dois pontos que se tornaram marcantes na atuação externa contemporânea. Primeiro, a insistência pelo multilateralismo desnudou a condição do país enquanto uma potência média, cujas esperanças em afetar o sistema internacional atuando sozinho eram mínimas. Dessa forma, sua projeção internacional continua a se submeter – em primeiro lugar – à aceitação e eficiência dos regimes internacionais já estabelecidos. A categoria da potência média, ou *middleman powership*, ao invés de um simples rótulo, trata do cenário onde

as potências médias colocaram historicamente o multilateralismo no topo de suas agendas, e geralmente adotaram uma postura cooperativa perante regimes e instituições internacionais (Lopes, 2017, p. 212).

Em termos de relação de poder, portanto, a soberania brasileira é alocada numa posição submissa ao *status quo*.

Por outro lado, o norte da diplomacia, no início de 1985, pode ser caracterizado no que diz o “Consenso de Tancredo”. Dita tendência, diagnosticada pelo então candidato à Presidência da República, Tancredo Neves, denota um apartamento entre os interesses do Itamaraty e a opinião pública. Isso fez com que a Política Externa Brasileira se resumisse a um paradigma de “silêncio respeitoso”. Tal passividade, por sua vez, é explicada com na medida em que, nos anos 1980:

a crise da dívida fora responsável pela deslegitimação daquela abordagem pragmática da política externa que se justificava com o argumento de um necessário ‘crescimento rápido da economia’. Ainda, a doutrina autonomista de defesa nacional teria tombado em face da afirmação da democracia formal. (Lopes, 2017, p. 66).

A junção dessas duas características resultou num cenário diplomático dentro do qual o posicionamento brasileiro foi marcado, pelo menos até início dos anos 2000, por uma postura demasiadamente introvertida. A presença do Itamaraty é desnudada enquanto profundamente apartidária, com os problemas domésticos sendo de tal ordem que a questão da politização dos diplomatas e a necessidade de harmonia entre situação interna e externa não perpassa os debates internacionalistas, via de regra. Mas, como posteriormente Celso Amorim trará à tona:

Naturalmente é difícil conciliar o ideal democrático em sua forma mais pura, que inspirava o pensamento de Rui Barbosa, e a necessidade de um órgão com decisão rápida e eficaz em temas que exigem soluções muitas vezes em caráter de urgência, como são os da paz e da segurança internacionais (Amorim, 2008, p. 22-23).

Nesse posicionamento, o que busca se recolocar na tona é, justamente, a problematização do apartamento entre interesse nacional e projeção externa. No intuito de estabelecer uma efetiva política externa independente, torna-se necessária uma organicidade entre esferas interna e externa na política de um país.

Multilateralismo, integração e soberania

Dentro do debate da PEI, no que tange às possibilidades futuras brasileiras para sua inserção internacional, é preciso notar alguns aspectos da relação entre a diplomacia – ou o Estado – e o movimento do capital internacional. Isso porque, num cenário onde a globalização saiu vitoriosa, a desregulamentação global dos mercados significou a expansão de influência das ditas empresas multinacionais para o dito Norte Global. Porém, no que diz respeito à maioria dos países recém-descolonizados, a constituição de uma sistêmica periferia criada para o centro significou uma imposição disciplinar dos capitais estrangeiros, em detrimento de seus capitais nacionais.

Na situação brasileira, os anos 1990 testemunharam, proveniente do sistema internacional, um forte movimento de convencimento sobre a eficiência e competitividade do capital internacional, e que

a preocupação com o emprego, razão que deve ser suprema para todo governo, era antiquada desnecessária, enquanto o Estado e a soberania seriam relíquias de um passado ruim. (Guimarães, 2005, p. 147).

Nessa conjuntura, observa-se uma radical desregulamentação de seus (brasileiros) movimentos, ao ponto de privilegiar o capital estrangeiro, acompanhada de uma política comercial de ampla abertura, caracterizada, do lado da importação, pela imprudência e, do lado da exportação, pela passividade, combinada com uma política de câmbio e juros elevados.

É nesse momento que podemos observar a importância que San Tiago Dantas advertia no não apartamento entre doméstico e internacional. Em sua categoria de finalidade social, a preocupação sempre esteve em correlacionar os objetivos reformistas e democráticos domésticos com os da coexistência e cooperação internacionais. Para San Tiago Dantas, tratava-se de duas faces de um único e mesmo desafio: estabelecer e alargar as opções e os mecanismos de diálogo e de negociação no plano interno e externo:

Desejamos caminhar para uma transformação da estrutura social do país como condição básica para o equilíbrio do sistema democrático entre nós. Uma democracia fortalecida graças à transformação da estrutura social e, sendo assim, é natural que a nossa política externa responda também a este pensamento e que cada uma de nossas linhas de ação internacional sejam exemplos desses princípios, aplicação dessa filosofia. (Dantas, 2007, p. 190-191).

Em outras palavras: no plano internacional, afirmar a “coexistência” no auge das tensões da Guerra Fria que alcançaram o hemisfério americano. No plano interno, realizar as reformas sociais, tomadas como imprescindíveis para a continuidade da democracia brasileira, em um contexto de forte crise e instabilidade institucional.

Conclusão

O intuito do presente trabalho foi demonstrar não só a relevância, como também a importância e necessidade de uma postura de política externa independente brasileira. Os meios para tal tarefa constituíram na caracterização da primeira manifestação da PEI, durante os anos de 1961-64. Mais importante do que seus atributos, o ponto central da diplomacia protagonizada por San Tiago Dantas, em sua coexistência competitiva, foi buscar autonomia política e econômica num cenário de disputa entre duas grandes potências antagônicas: a esfera capitalista dos EUA e a esfera socialista do regime soviético da URSS. Dado tal cenário, o intuito do tensionamento proposital de Dantas entre os dois regimes buscou abrir brechas no sistema internacional que viabilizassem o exercício da soberania brasileira, mediante um profundo projeto reformista de base que cumprisse sua funcionalidade social.

Posteriormente, nos anos da redemocratização, o período da Nova República brasileira conheceu um regime dentro do qual o Itamaraty encontrou-se, destarte, como apartidário e não politizado nas questões referentes ao plano interno brasileiro. O intuito, aqui, foi demonstrar a maneira pela qual o processo de redemocratização brasileira, ao ser acompanhado por um avanço expressivo dos capitais estrangeiros – via globalização – significou uma situação

de considerável fragilidade política e econômica brasileira. Com isso em vista, caso os países da periferia, como o Brasil, desejem se defender dos riscos e danos do sistema financeiro internacional, devem fazê-lo por meio de políticas próprias, que coloquem em primeiro plano os interesses de um projeto nacional. Isso porque, mesmo com o Brasil historicamente sendo reconhecido em sua diplomacia como respeitoso ao regimento do multilateralismo, tal postura, adotada ao longo de 60 anos, resultou na permanência do país enquanto expressivo de uma dita potência média, incapaz de tocar de forma autônoma seus próprios interesses.

*

The Independent Foreign Policy and Brazil's Position as a 'Middle Power' in the International Arena

The following article seeks to advance on two fronts. On the one hand, it tries to reinsert the contributions of San Tiago Dantas to the debate on Brazilian foreign policy, through a critical recovery of the category of “competitive coexistence”. On the other hand, a brief comparative analysis will be made between the periods of 1961-64, in which the so-called Independent Foreign Policy was in force, with the first 30 years after the re-democratization of 1985 and the return of democratic institutions. Through a literary review, the main objective is to investigate the factors that encouraged the formulation of such a line of thought in Brazilian diplomacy, as well as which constraints and obstacles emerged during its rise and subsequent debacle. Finally, consideration is made between the possibilities of exercising sovereignty in an international legal regime that promotes multilateralism.

Keywords: foreign policy, San Tiago Dantas, multilateralism, competitive coexistence, development.

*

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. Política Externa Independente de San Tiago Dantas In. MOREIRA, M. M., NISKIER, A.; REIS, A. (org.) **Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo, Lettera, 2007.
- AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- BATISTA JR., Paulo N. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**. São Paulo: Editora LeYa, 2019.
- DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Discurso de San Tiago Dantas na Câmara dos Deputados, realizado na sessão de 30 de março de 1959. In: **Discursos parlamentares. San Tiago Dantas**. Câmara dos Deputados, 1983.
- DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- LOPES, Dawisson Belém. **Política externa na nova república – os primeiros 30 anos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.
- RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.