

"AUTONOMIAS" NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: EXERCÍCIOS DA TEORIA DA AUTONOMIA?

"AUTONOMIES" IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AUTONOMY THEORY EXERCISES?

Camilla Silva Geraldello (UENSP)
camillageraldello@gmail.com

Resumo: A partir do momento que a questão da autonomia surgiu nas reflexões de Relações Internacionais na década de 1960, ela se vincula à política exterior de diversos países periféricos e vem ocupando um lugar de destaque na política externa brasileira (PEB). Desde então, a questão da autonomia prevalece na política externa brasileira, primeiro com a Política Externa Independente - PEI (1961) e, em seguida, com o Pragmatismo Responsável (1974), até as definições mais contemporâneas com o termo "autonomia" no nome. Desta maneira, este trabalho procura analisar as autonomias propostas pela política externa brasileira do final dos anos 1980 até os anos 2000 – Autonomia pela Distância, pela Participação/Integração e pela Diversificação – à luz da vertente de Helio Jaguaribe e de Juan Carlos Puig da Teoria da Autonomia.

Palavras-chaves: Política Externa Brasileira. Autonomia pela Distância. Autonomia pela Participação. Autonomia pela Diversificação. Teoria da Autonomia.

Abstract: When the issue of autonomy emerged in the reflections of International Relations in the 1960s, it was linked to the foreign policy of many peripheral countries and occupied a prominent place in the Brazilian foreign policy (BFP). At this time, the issue of autonomy begins to prevail in Brazilian foreign policy with the Independent Foreign Policy - PEI (1961) and then with the Responsible Pragmatism (1974) until the contemporary definitions to the term "autonomy" in the name. Thus, this paper attempts to analyse the autonomy proposed by the Brazilian foreign policy from the late 1980s until the 2000s – Autonomy by Distance, by participation / integration and by diversification – by Helio Jaguaribe and Juan Carlos Puig's Autonomy Theory.

Key-words: Brazilian Foreign Policy. Autonomy by Distance. Autonomy by Participation. Autonomy by Diversification. Autonomy Theory.

Recebido: 14/01/2015

Aprovado: 23/01/2015

Considerações iniciais

A política externa brasileira (PEB) tem como uma de suas características priorizar o multilateralismo no relacionamento com os Estados. Todavia, o relacionamento com os Estados Unidos (EUA) sempre ocupou lugar de destaque na atuação diplomática brasileira. Isto porque os Estados Unidos não eram (e não são) somente a potência regional exercendo hegemonia no continente, mas a potência global que define a agenda internacional (FONSECA JR, 2011). Por comandarem "interesses econômicos (tornam-se o maior investidor do Brasil nos anos 1920) e comerciais (o maior parceiro desde os primeiros anos do século XX)" (FONSECA JR, 2011, p. 22), tornam-se fundamentais na política externa

brasileira, a qual passa a guiar-se por dois paradigmas principais: 1) a aproximação (via afinidade ideológica) e 2) o afastamento aos Estados Unidos (LIMA, 1994), sendo um excludente do outro e ambos utilizados na busca pelo desenvolvimento do país.

De Rio Branco, no início do século XX, até a década de 1960 prevaleceu a linha da aproximação, o chamado “paradigma americanista” (FONSECA JR, 2011). A partir da década de 1960 há a prevalência do paradigma da autonomia com relação aos Estados Unidos por meio de um modelo “universalista” (FONSECA JR, 2011), o qual acaba com o governo de Collor (1991) e é posteriormente retomado com sua saída da presidência em 1992. Há somente três momentos nos quais ocorre uma ruptura na condução da política externa brasileira e o alinhamento aos Estados Unidos sai da afinidade ideológica para um alinhamento de fato: em 1945-6, com o Fim da 2ª Guerra Mundial; em 1964-7, com a instauração da Ditadura Militar; e em 1989-91, com o fim da Guerra Fria. Contudo, Fonseca Jr (2011) destaca que o

alinhamento não é necessariamente imposto, mas responde a interesses de grupos que «ganhariam» com a parceria. [...] Em algumas ocasiões, mesmo no auge do alinhamento, ou não aceitamos demandas importantes para os Estados Unidos (como o envio de tropas para a luta na Coreia) ou divergimos de propostas apresentadas em foros multilaterais. (FONSECA JR, 2011, p. 32).

Ainda segundo Fonseca Jr (2011), o paradigma americanista seria a condicionante do comportamento diplomático brasileiro, inclusive nas relações com os países latinoamericanos, os quais viam em sua maioria uma afinidade ideológica do Brasil com os Estados Unidos como uma "aliança não escrita". O paradigma universalista, por sua vez, transformaria o Brasil em "ponte" entre o centro e a periferia (FONSECA JR, 2011).

É nesse momento de prevalência do afastamento dos Estados Unidos que surge a PEI (Política Externa Independente) de Jânio Quadros e San Tiago Dantas (1961) e que se inicia uma busca por autonomia em relação aos Estados Unidos. Em pouco tempo, esta autonomia seria indispensável para o desenvolvimento econômico. A partir deste momento começou a se vincular à política exterior da região (TICKNER, 2011), sendo na Argentina e no Brasil os lugares nos quais o conceito predominou na política externa (ARROSA SOARES, 2005). Prova disso é que desde a década de 1970 a política externa brasileira tem-se definido em termos de autonomia: “Pragmatismo Responsável” (no Governo Geisel); “Autonomia pela Distância” (ainda na Ditadura Militar e no Governo Sarney); “Autonomia pela Participação/Integração” (no Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e “Autonomia pela Diversificação” (no Governo Lula). Isto sem nos esquecer de que entre 1938 e 1943, na

gestão de Osvaldo Aranha no Ministério das Relações Exteriores, prevaleceu a “Autonomia pela Participação”, que tinha como proposta a "manutenção da margem de manobra com a ampliação da interdependência econômica" (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 276).

Nesta perspectiva, embora Arrosa Soares (2005) afirme que

as novas circunstâncias históricas levaram à obsolescência do conceito de autonomia, e a produção das Ciências Sociais latino-americanas perdeu também sua autonomia. [...] A partir dos anos 1990, até o mais desatento observador pôde constatar a obsolescência do conceito de autonomia. [...] Arlene Tikner afirma que ‘o fato de que a imensa maioria dos países latino-americanos tenha aceitado adotar as medidas internas exigidas pelos pacotes de ajuda financeira oferecidos pelo Fundo Monetário Internacional é um testemunho patético das margens reduzidas de autonomia regional’ (ARROSA SOARES, 2005, p. 8),

a política externa brasileira do final dos anos 1980 até atualidade vem sendo definida em termos de autonomia. Em contrapartida, Tokatlian e Carvajal (1995, p. 7) esclarecem que

[p]or otra parte, en una perspectiva diferente sobre la situación del sistema global de los noventa, se estima que, si bien ha terminado la caliente disputa ideológica típica del eje esteoeste, no se ha resuelto ni reducido la desigualdad tradicional en la dimensión norte-sur. Si se asume esto último, la relevancia y actualidad del debate en torno al asunto de la autonomía cobra más sentido pues, de hecho, la historia no ha finalizado bajo el supuesto del acceso al ‘espíritu universal’ (en el sentido hegeliano, como lo reprodujo Fukuyama), y porque el predominio de la armonía y el acuerdo en los asuntos internacionales aún dista de materializarse de modo significativo, de manera equitativa y con alcance vasto. (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995, p. 7).

Posto este debate sobre a autonomia, questiona-se: o termo autonomia é utilizado nas definições da política externa brasileira acima descritas nos sentidos propostos pela Teoria da Autonomia? Pode-se pensar em uma autonomia como a Teoria propôs? Que tipo de autonomia existiu na política externa brasileira?

Para tentar responder a estes questionamentos, far-se-á uma breve exposição sobre as vertentes da Teoria da Autonomia de Helio Jaguaribe e de Juan Carlos Puig, por serem os principais expoentes desta teoria (Guilherme O'Donnell e Luciano Tomassini representam outras vertentes da teoria), e definir-se-á o termo autonomia. Em seguida, analisar-se-ão as autonomias propostas pela política externa brasileira do final dos anos 1980 até os anos 2000 – Distância, Participação/Integração e Diversificação.

1. A Questão da Autonomia em Jaguaribe e Puig

A partir década de 1960, apesar do congelamento de poder entre as duas superpotências, começam a ocorrer algumas mudanças no cenário internacional – descolonização, crise do petróleo, Revolução Cubana e a adesão de Cuba ao socialismo (o que fez os Estados Unidos intensificarem sua atuação na América Latina), desaceleração econômica – as quais ajudavam na multipolarização das relações internacionais (VISENTINI; PEREIRA, 2008). Na década seguinte, os Estados Unidos haviam reduzido suas expectativas com relação ao meio internacional, ao mesmo tempo em que tinham seu peso relativamente diminuído com o crescimento e a diversificação da economia mundial (SATO, 1998).

Com isso, alguns Estados periféricos passam a se "fazer vistos" no cenário internacional de um novo modo, procurando posturas não totalmente vinculadas aos Estados Unidos ou a União Soviética (URSS) . Os Estados periféricos também almejam o desenvolvimento obtido pelos Estados centrais e as crises do petróleo dos anos 1970 demonstraram os fortes laços de dependência que ainda possuíam com as nações centrais. Como exemplo, há a Conferência de Bandung, em 1955, "uma conferência que reunia 29 países afro-asiáticos defendendo a emancipação total dos territórios ainda dependentes [como colônias] [...] e enfatizando, ainda, a necessidade de apoio econômico" (VISENTINI; PEREIRA, 2008, p. 166), e a criação da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), uma agência da Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento, em 1964.

Ainda dentro da ótica bipolar, iniciam-se nos Estados da periferia, além da atuação internacional guiada neste sentido, reflexões acerca da "diminuição da dependência dos países diante do poderio norteamericano, sem, no entanto, terem a intenção de confrontar-se com este" (ARROSA SOARES, 2005, p. 3). Embora alguns autores, como O'Donnell e Linck, proponham uma autonomia alcançável somente por uma transformação estrutural e sistêmica, "abandonando el capitalismo y adoptando un modelo distinto y alternativo en lo social, económico y político, con una configuración interna notoriamente diferente a la existente en cuanto al bloque en el poder" (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995, p. 11). É neste momento que nascem visões alternativas para os países periféricos superarem sua condição de dependência dentro do sistema internacional por meio da autonomia.

"[L]os autores que escribieron sobre este concepto [de autonomía] trataron de mostrar que adquirir espacios autonómicos que permitieran una mejor gestión interna y externa del estado no era imposible" (TICKNER, 2011, p. 10). Assim, "la autonomía aparece como posible, deseable y benéfica y como practicable por el Estado. No se la ve como dificultosa,

inviabile y costosa, ni como ejercitable por diversos tipos de actores no gubernamentales" (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995, p. 11).

Os principais representantes deste pensamento são Helio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, os quais possuem a mesma convicção de que a autonomia somente poderá ser alcançada se os grupos dominantes decidirem romper seus laços de dependência com o centro (TICKNER, 2011), representado pelos Estados Unidos. Para Jaguaribe, a autonomia seria um dos estágios em que um Estado poderia encontrar-se dentro do sistema internacional como um todo, sendo os outros estágios a “supremacia geral” (no qual se encontravam – e se encontram – os Estados Unidos), a “supremacia regional” (no qual se encontravam – e se encontram – a China e a URSS) e a “autonomia e a dependência” (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995).

Já Puig elenca estágios pelos quais o Estado passa antes de se tornar autônomo: a “dependência paracolonial”, quando o Estado possui formalmente um governo soberano, mas depende fundamentalmente da estrutura de poder de outro país; a “dependência nacional”, quando os grupos governantes traçam objetivos com o fim de tirar o máximo benefício de sua situação de dependência; a “autonomia heterodoxa”, quando os grupos de poder domésticos procuram ocupar os espaços deixados pelos países dominantes no sistema internacional; e a “autonomia secessionista”, quando os grupos que detêm o poder domesticamente no Estado periférico rompem as relações com o país central (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995).

A noção de autonomia em Jaguaribe é relativa à capacidade de o Estado dirigir e determinar o fluxo dos insumos e produtos entre os subsistemas dentro do sistema nacional (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995). Ou seja, "o Estado [deve] estimular seu desenvolvimento social-econômico [sem] se isolar do sistema internacional" (BARCELLOS, 2013). Os requisitos para que o Estado consiga realizar esta tarefa são a viabilidade nacional (recursos naturais, capacidade de efetuar intercâmbio internacional e recursos humanos), a permissibilidade internacional (meios de coação) e uma autonomia técnico-empresarial ou uma relação intrainperial suficientemente universal (JAGUARIBE, 1979). Jaguaribe acreditava que o Brasil caminhava para a autonomia regional, saindo da dependência (ARROSA SOARES, 2005).

Puig, por sua vez, conceitua a autonomia como a "máxima capacidade de decisão própria que se pode obter, tendo em conta os condicionamentos objetivos do mundo real" (PUIG, 1980, p. 36 *apud* BARCELLOS, 2013). Para Puig, a comunidade mundial seria um sistema social que funciona como uma sociedade doméstica (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995). E, assim, “todo proyecto autonomista requiere, para que lo sea auténticamente,

movilizar recursos de poder" (PUIG, 1980, p. 145 *apud* TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995, p. 16). Desta forma, mais importante que o fim são os meios para se chegar à autonomia e, para Puig, o melhor modo de superar a dependência seria apenas por meio da integração entre os Estados dependentes e com objetivos autônomos (ARROSA SOARES, 2005). Portanto,

para ser autónomo se requiere: contar con un autodesarrollo; una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos, con lo cual no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se está forzado a realizar algo contra la propia voluntad (TOKATLIAN; CARVAJAL, 1995, p. 8).

Logo, o exercício de autonomia é racionalmente produzido pelo Estado-nação e alcançado devido a determinadas condições domésticas (viabilidade nacional) e internacionais (integração). Isto posto, com estes conceitos em mente, passa-se à análise das três principais autonomias preconizadas pela política externa brasileira do final dos anos 1980 até os anos 2000.

2. A autonomia na política externa brasileira do final dos anos 1980 até os anos 2000

Como dito anteriormente, a questão da autonomia é um eixo central do debate sobre a política externa brasileira. Se mesmo durante a Ditadura Militar esta questão esteve presente na atuação brasileira no cenário internacional, principalmente pela questão da viabilidade nacional, com a redemocratização as formulações acerca da autonomia se mantiveram presentes, conquanto defendessem ações diferentes.

Enquanto, a política externa do fim da Ditadura e do Governo Sarney (1985-1990) foi pautada ainda pela lógica herdada da Guerra Fria da “autonomia pela distância”, a política externa de FHC (1995-2002) buscou ser autônoma participando e se integrando ao sistema internacional e a política externa de Lula (2003-2010), por fim, buscou integrar-se ao sistema internacional por meio da diversificação de parceiros e de opções estratégicas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) definem estas três autonomias da seguinte maneira:

(1o) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional;

(2o) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da

capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; [e]

(3o) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.

Todas se preocuparam com a viabilidade nacional, porém, cada uma com um meio diferente para alcançá-la. Nesta perspectiva, embora mantivessem algumas afinidades, durante a “autonomia pela distância” o Brasil se distancia dos EUA em vários temas, levando a embates comerciais, caso do florescimento da indústria nacional de informática, a mais arrojada tentativa de superação da dependência em tecnologia de ponta (VIGEVANI, 1995; CERVO; BUENO, 2011), e das patentes farmacêuticas, o que acarretou a descrença no pensamento de que as relações com os Estados Unidos deveriam ser cooperativas (CORREA, 1996). Chega-se ao fim do resquício da relação especial entre os dois países (CORREA, 1996).

Logo, as relações com a América Latina se tornam privilegiadas: ocorre a retomada das relações com Cuba; a participação na criação do Grupo de Apoio à Contadora e do Grupo do Rio; e a melhoria nas relações com Argentina (são firmados tratados na área nuclear, na qual havia desconfiança entre os dois vizinhos, gerando cooperação e confiança) (CORREA, 1996). As relações com outros parceiros tradicionais e não tradicionais – como URSS e China, além de uma nova dimensão na política criada com a África – também foram prioritárias (CORREA, 1996), mantendo-se, assim, o paradigma do universalismo da PEB.

Com relação às organizações intergovernamentais, durante este período, o Brasil denuncia, discorda, protesta e sugere mudanças no sistema internacional (CERVO; BUENO, 2011), tendo destaque a atuação brasileira no regime sobre o meio ambiente. Se entre 1987 e 1988, com a realização de muitas queimadas na Amazônia, o Brasil era visto como o vilão que desmatava florestas e não cumpria direitos humanos, em 1992 o país desponta como o principal interlocutor internacional em termos ambientais, quando se torna sede da Conferência Eco-92 ou Rio-92; conferência que marca uma nova perspectiva nas reflexões sobre desenvolvimento e meio ambiente (CORREA, 1996). Ou seja, ao perceber os impactos negativos em sua imagem, que afetaram o relacionamento com órgãos de financiamento, a questão ambiental avança no Brasil até a rejeição do padrão de desenvolvimento dos países desenvolvidos e busca por uma mudança nesse padrão que levasse em consideração o meio

ambiente – *o desenvolvimento sustentável* (CORREA, 1996) – mostrando que possuía alguns elementos para conquistar sua autonomia.

O Brasil apresentava, na década de 1980, porém, um alto endividamento externo, gerando grandes recessões internas ao acatar as exigências dos organismos financeiros internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) (CERVO; BUENO, 2011). Houve baixa dos salários, corroborando para uma miséria social até a decretação da moratória (CERVO; BUENO, 2011). Desta forma, chegava ao fim o “Estado desenvolvimentista”: o Estado que atuava como empresário, "arrastando" a sociedade ao desenvolvimento pela superação das dependências econômicas e pela autonomia na questão da segurança (CERVO; BUENO, 2011), o que debilitava em partes a autonomia do país.

Assim, na transição da década de 1980 para a de 1990, as ações se centram na procura pela estabilidade econômica, um ponto fundamental para um Estado deixar de ser dependente. O momento coincide com o nascimento de uma nova realidade econômica, novos blocos econômicos e nova assimetria decorrente do novo momento do sistema internacional (o fim da bipolaridade) (CERVO; BUENO, 2011).

Desta maneira, a política externa brasileira, a partir dos anos 1990, enfatizou os processos de integração regional, a abertura econômica e as negociações multilaterais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), indo ao encontro do preconizado por Puig para a superação da dependência – ela deveria ocorrer via integração entre Estados dependentes e com aspirações autônomas.

A decisão final de assinar a Ata de Marrakesh, que criou a OMC, em meados de 1994, a discussão da Tarifa Externa Comum no Mercosul, consolidada no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994 e a participação na Cúpula de Miami, também em dezembro de 1994, que deu início às negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foram ações que consolidaram a estratégia da ‘autonomia pela participação’ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 288).

Demarcam-se, assim, os três acordos multilaterais de mais destaque do período e que representam a personificação do rumo escolhido para a política externa e nos quais o Brasil teria papel de destaque e protagonismo.

A mudança da “autonomia pela distância” para a “autonomia pela participação/integração” foi um processo iniciado no final da década de 1980 e somente concluído em meados da década de 1990, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência. Na visão dos formuladores da política externa brasileira, "o país deve ampliar o poder de controle sobre o seu destino e a resolução de seus problemas internos é melhor

viabilizada pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial" (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 2).

Este pensamento (de aceitação das regras impostas por regimes internacionais), que ajudou na consolidação da “autonomia pela participação/integração”, também prevalecia na elite brasileira, o que novamente vai ao encontro do preconizado tanto por Puig quanto por Jaguaribe – os grupos dominantes precisam desejar romper com a dependência. A fala de Luis Felipe Lampreia, o Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil entre 1995 e 2000, demonstra este fato: "a nossa política externa, é hoje, mais do que nunca, expressão fiel dos valores e aspirações da sociedade brasileira, e projeta linhas de ação e prioridades adotadas pelo governo em seu papel de liderar a transformação do País" (LAMPREIA, 1998, p. 16).

Assim, o início da nova forma de autonomia escolhida pela diplomacia brasileira é marcado com a Conferência sobre o Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, a Eco-92 (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005). Percebe-se que o objetivo desta nova linha de atuação "não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, [...] redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros" (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 14). Esta participação nos regimes contribuiria para o desenvolvimento, o crescimento e a superação dos problemas sociais do país, fortalecendo a posição brasileira no sistema internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Nesse sentido, alguns resultados alcançados pela “autonomia pela participação/integração” foram os seguintes:

- [1-] confiabilidade despertada pelo país no exterior, possibilitando a atração de investimentos externos diretos, significativamente importantes para o sucesso da estabilidade macroeconômica;
- [2-] o apoio de organismos multilaterais e de governos de países desenvolvidos em momentos de ameaça de crise financeira e econômica, como a crise cambial de 1999. [...]
- [3 -] aumento da ênfase das relações externas na agenda interna [...]
- [4-] reconhecimento de uma imagem positiva do Brasil no exterior. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 21-2).

No tocante à relação com os EUA, houve uma busca pela melhora das relações por meio da superação de alguns contenciosos, sem que isso significasse um alinhamento automático (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005). Prova disto foi o adiamento da Alca e a preferência pela consolidação do Mercosul. É no regionalismo aberto "que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de

integração sub-regional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul” (MELLO, 2000, p. 98 *apud* VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 26).

Já no fim do Governo FHC surgem os elementos que nortearam a “autonomia pela diversificação” a ser seguida pelo Governo Lula (2002-2010): ampliação das relações com a China, a Índia e a África do Sul e um diálogo mais equilibrado com os EUA com relação à ALCA (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nesse contexto, durante a lógica da “autonomia pela participação/integração”, a PEB manteve sua atuação de acordo com suas metas e propósitos e com uma liberdade de ação maior que no período anterior, dadas as novas condições domésticas (democracia e estabilização econômica no fim do período) e internacionais (consolidação de importantes regimes internacionais e neoliberalismo econômico).

Sobre a “autonomia pela diversificação”, Vigevani e Cepaluni (2007) destacam que as diretrizes desta política passavam pela busca por um equilíbrio internacional maior e pelo fortalecimento do peso do Brasil no cenário internacional até a fuga de acordos que comprometessem o desenvolvimento do país. Para tanto, a diplomacia brasileira atuou no seguinte sentido do(a):

(1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, [participando ativamente de coalizões e ajudando a consolidar a jurisprudência no Órgão de Solução de Controvérsias,] assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil [expressa também no envio de tropas e no comando da missão de *peacekeeping* no Haiti]; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 292).

Os autores ainda enfatizam que nas alianças Sul-Sul privilegiadas no Governo Lula, os membros da aliança "compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais 'justa' e 'igualitária'" (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 298), o que para Puig é algo fundamental na superação da dependência – os Estados periféricos que cooperam entre si devem ter o mesmo desejo de autonomia. Também é ressaltado pelos autores que, mais uma vez corroborando com a Teoria da Autonomia, os grupos domésticos foram fundamentais para a concretização do caminho escolhido. E, novamente, a diplomacia

brasileira manteve sua atuação de acordo com suas metas e propósitos e com uma liberdade de ação maior que no período anterior, conseguindo ocupar mais e melhor os espaços deixados pelos países centrais.

Considerações Finais

Ao longo do texto, procurou-se discutir como as formulações sobre autonomia na política externa brasileira a partir do final da década de 1980 até 2010 se relacionaram com o conceito de autonomia da Teoria da Autonomia nas vertentes de Jaguaribe e de Puig, pois a questão da autonomia é presença constante e inerente a grandes Estados periféricos, como o Brasil.

Deste modo, foi visto que durante a prevalência das três autonomias detalhadas acima o Brasil conseguiu atuar guiado por suas próprias metas e propósitos, não sendo manipulado ou forçado a agir contra sua própria vontade: mesmo quando acuado, como na questão ambiental, ao invés de simplesmente acatar as regras impostas, o país muda sua atitude e ao mesmo tempo, consegue impor um novo padrão ambiental. Ou como na questão dos contenciosos comerciais contra os Estados Unidos, nos quais o Brasil não aceitou a imposição das regras estadunidenses sobre as internacionais, e que demarcam a escolha pela não confrontação direta, embora os resultados demonstrem a contestação à hegemonia estadunidense. Logo, os novos regimes internacionais e as novas organizações internacionais apareceram como espaços de possibilidade da atuação autônoma do Estado brasileiro.

Percebe-se, também, que as mudanças de ênfase na orientação da política externa brasileira ocorreram sempre pautadas no pragmatismo e na busca pelo fim da dependência da potência regional/global do momento em questão. Assim, se no início do século XX os EUA surgiram como opção à dependência europeia, no fim do mesmo século e no começo do século XXI, a Europa ressurge como opção contra a dependência estadunidense. Contudo, não somente a Europa. Dada a nova conjuntura do cenário internacional, a América do Sul e os outros grandes Estados da periferia despontam como opções ao Brasil; a China é um exemplo.

A grande questão que perpassa a possibilidade de autonomia perante a “superpotência”, contudo, é o desenvolvimento autônomo. Durante a década de 1980 o modelo desenvolvimentista se esgota, trazendo dificuldades para um autodesenvolvimento e uma margem de manobra menor frente aos organismos financeiros internacionais, estagnando o crescimento econômico e deixando o país dependente dos financiamentos externos. O problema persiste na década seguinte, quando o Brasil passa a ser deficitário em sua balança comercial, a ter suas contas externas deterioradas e uma inflação interna que impedia o crescimento.

Por fim, na virada do milênio, com a inflação controlada, a economia do país volta a crescer e as dívidas com os organismos internacionais são pagas antecipadamente. Talvez a prova da superação destes problemas econômicos tenha vindo na crise de 2008, quando para o Brasil a crise foi somente uma "marolinha" (GALHARDO, 2008). Isto porque, com o mercado interno aquecido pelo consumo, de fato o Brasil sentiu pouco o impacto da crise. Mas, não somente o Brasil, outros grandes Estados periféricos tiveram uma rápida recuperação e têm assumido um lugar de destaque no sistema financeiro atual (SILVA, 2011).

Sobre o Brasil de hoje, analisando pormenorizadamente os requisitos estruturais-funcionais que Jaguaribe coloca para a autonomia, há um misto de requisitos que o Brasil "cumpre" com o que "não cumpre". Com relação aos da viabilidade nacional, recursos naturais e capacidade de efetuar intercâmbio internacional que o Brasil possui, todavia, os recursos humanos ainda são um problema, embora o grau de instrução da população esteja subindo (JUNIOR, 2012). O governo federal tem tentado superar este problema com diversas medidas: ProUni (Programa Universidade para Todos), Ciência Sem Fronteiras, Pronatec (Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego), Fies (Fundo de Financiamento Estudantil); além de algumas iniciativas em âmbito estadual e municipal em algumas localidades, como escolas de nível técnico. Porém, estas medidas somente serão percebidas no longo prazo. Na lista de 'contras', há, ainda, a falta de meios de coação e a dependência da tecnologia de ponta estrangeira – exceção feita quando se trata de tecnologia empregada à agroindústria. Portanto, consideramos que o Brasil estaria ainda no estágio da “autonomia heterodoxa” de Puig.

Referências

- ARROSA SOARES, Maria Susana (2005). Autonomia e interdependência nas Relaciones Internacionais na América Latina. *In XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia*. Porto Alegre (Brasil): ALAS & Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Publicado em [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf]. Disponibilidade: 20/12//2013.
- BARCELLOS, J. M. V. (2013). As nuances da autonomia na política externa brasileira: de Sarney a Lula. *In 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte: ABRI & Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (2011). **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CORREA, Luis Felipe de Seixas (1996). A política externa de José Sarney. *In ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.). Crescimento, modernização e política externa*, Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 1, São Paulo, Cultura/USP, 361-85.

FONSECA JR., Gelson (2011). Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, 29: 15-32.

GALHARDO, R. (2008). **Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'**, publicado em O Globo [<http://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410#ixzz2rLSu0UmX>]. Disponibilidade: 04/10/2008.

JAGUARIBE, Helio (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Revista Estudios Internacionales**, 49: 91-130.

JUNIOR, Cirilo. (2012) **Nível de instrução dos brasileiros sobe, e mulheres ganham espaço**, publicado em Terra Notícias [<http://noticias.terra.com.br/educacao/nivel-de-instrucao-dos-brasileiros-sobe-e-mulheres-ganham-espaco,03dcf2904d2bb310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>]. Disponibilidade: 19/12/2012.

LAMPREIA, Luis Felipe (1998). A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 41(2): 5-17.

LIMA, Maria Regina Soares de (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **America Latina/Internacional**, 1 (2): 27-46.

O'DONNELL, Guillermo; LINCK, Delfina (1973). **Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación**. Buenos Aires, Amorrurtu.

SATO, Eiiti (1998). 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 41 (n. esp. 40 anos): 8-28.

SILVA, L. A. S. (2011). Finanças internacionais e regimes cambiais. In AYERBE, L. F.; BOJIKIAN, N. M. P. (org.). **Negociações Econômicas Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação.

TICKNER, A. J. (2011). Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. In GODOY, Horacio J.; ARANA, Roberto González; RESTREPO, Gabriel Orozco (org.). **Construyendo lo global: Aporte al debate de Relaciones Internacionales**. Bogotá: Universidad del Norte Editorial.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; CARAVAJAL, Leonardo (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, 28: 7-31.

VIGEVANI, Tullo (1995). **O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega: Edusp.

_____; OLIVEIRA, Marcelo F. de (2005). A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**, 2 (1): 31-61.

_____; CEPALUNI, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 29 (2): 273-335.

VISENTINI, Paulo G. F.; PEREIRA, Analúcia D. (2008). **História do Mundo Contemporâneo: da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI**. Petrópolis: Vozes.