

# Política externa na Redemocratização (1979-1990): o pragmatismo brasileiro nas relações com os Estados Unidos<sup>1</sup>

*João Henrique Salles Jung\**

**RESUMO:** O artigo visa discutir como se deram as relações entre o Brasil e os Estados Unidos no período da redemocratização brasileira, aqui considerada entre os anos de 1979 a 1990. Em uma década turbulenta ao Brasil e de inflexões aos Estados Unidos, que culminaram no tensionamento das relações, as fortes divergências políticas entre os dois países são equalizadas frente a uma relevante aproximação comercial entre ambos, compreendendo, em resultados práticos, o valor do pragmatismo da política externa de Figueiredo e de Sarney, que buscavam através de relações exteriores coesas uma forma de equilibrar a instabilidade política, econômica e social do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa Brasileira, Pragmatismo, Relações Brasil-Estados Unidos, Redemocratização.

## 1 Introdução

O período que compreende o fim do governo Geisel e o início do governo Collor será aqui abordado, analisando, em via principal, o pragmatismo da política externa adotada e as relações com os Estados Unidos. Tal vínculo se dá por

---

\* Graduando em Relações Internacionais pela ESPM-Sul e em Ciências Sociais pela UFRGS. Atualmente é o Editor-Chefe da *Novas Fronteiras: Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, além de ser monitor de pesquisa pela mesma instituição. E-mail: [joaojung@outlook.com](mailto:joaojung@outlook.com)

<sup>1</sup> Este artigo é um dos resultados do Programa de Iniciação Científica (PIC), financiado pela ESPM-Sul e orientado pela Prof<sup>ª</sup>. Dra. Ana Regina Falkembach Simão no período de 2014 e 2015/1.

ser evidenciado em termos empíricos e teóricos, através de revisão bibliográfica, o grande aumento na prática comercial com a potência estadunidense em um período no qual as relações políticas com esta estavam conturbadas.

Ao se ter como recorte temporal o período compreendido entre 1979 e 1990, mostra-se de fundamental importância à década de 80 e os dois governos que se fizeram presentes nesta data: o do último presidente militar, João Figueiredo, e o do primeiro representante civil após a ditadura, José Sarney. O paradigma da política externa mostrou uma fase de crises e contradições, pois, apesar da continuidade das políticas desenvolvimentistas e da cooperação internacional em um sentido universalista – integrando, por exemplo, países como China, Itália e Argentina –, o cenário interno se mostrava caótico com a grave crise econômica (CERVO; BUENO, 2010), que levava o país a um dos períodos mais delicados de sua história.

O paradigma do desenvolvimentismo estatal mantém seus princípios históricos: defesa da autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos, solução pacífica das controvérsias, rejeição da conquista pela força e respeito aos tratados (CERVO; BUENO, 2010). É verdade que as contestações em relação ao alinhamento automático precederam Geisel. Desde Costa e Silva existia uma vontade – colocada de fato em prática a partir de 1974 – caracterizada pelo fato de que as relações com os Estados Unidos não deveriam ser tomadas como prioridades, devido à busca de uma maior autonomia da diplomacia brasileira na bipolarizada sociedade internacional (VISENTINI, 2008) e à capacidade de barganha que o Brasil pôde realizar após a reintrodução de novos atores importantes no cenário internacional.

Este cenário de turbulência interna e pragmatismo externo, no mesmo período em que o Brasil buscava autonomia política em meio à dependência econômica – agravada pela dívida externa –, suscita um curioso caso: o das relações com os Estados Unidos. Esta, apesar de sérios desentendimentos, logrou alta capacidade de negociação, atingindo uma correlação comercial cada vez maior e mais importante para ambos os países.

## **2 Diretrizes de política externa: Figueiredo e Sarney**

A política externa de Figueiredo, segundo alguns pensadores, manteve-se parecida à do governo Geisel, tendo apenas uma pequena modificação no campo de atuação e linguagem (ALTEMANI, 2005). Porém, apesar de se resgatar a questão do Itamaraty nos liames do regime militar, devem ser levadas em consideração as modificações que as diretrizes da política exterior sofreram, pois, como afirma Peixoto (1984, p.2):

Não seria correto afirmar que a política exterior atualmente implementada é fruto de uma decisão do regime que se implantou no país após 1964. As suas raízes são anteriores a ele, mas ela sofreu um choque extremamente

brusco na sua trajetória em 1964 e 1966 (governo Castelo Branco), depois retomou algumas linhas de continuidade a partir do período Costa e Silva e sofreu um tratamento conceitual mais sistemático durante o governo Médici, principalmente a partir das reflexões desenvolvidas pelo Embaixador Araújo Castro. Pode-se dizer que a sedimentação das linhas básicas desta política ocorreu durante o governo Geisel, o governo Figueiredo (gestão Saraiva Guerreiro no Ministério das Relações Exteriores) aparecendo fundamentalmente como sucessor e continuador do anterior, ressalvadas algumas mudanças de estilo ligadas à personalidade e ao perfil individual dos atores.

A política externa do Brasil durante o mandato de Figueiredo avançou em qualidade (CERVO; BUENO, 2010), mantendo o paradigma pragmático proposto por Geisel – com algumas modificações – e ampliando os diálogos com países em desenvolvimento, com destaque à região da América Latina, que passa a ser o foco principal das ações diplomáticas brasileiras, conforme se verá posteriormente.

O Brasil vivenciava um momento contraditório, pois, ao mesmo tempo em que se considerava parte do Ocidente e possuía raízes socioculturais neste, a sua aproximação com os países não alinhados remete a uma participação em foros de influência não ocidental, o que acaba por provocar conflitos com países como os Estados Unidos, que veem diminuir sua influência sobre o gigante sul-americano. A ampliação do grupo de países parceiros, aliada com a concomitante não distinção entre meridianos – ocidente e oriente – resulta na principal característica da orientação do Itamaraty durante o governo Figueiredo: o Universalismo.

Esta forma de se fazer política mantém as ideias do pragmatismo de Geisel, ou seja, o princípio do não alinhamento automático e a não existência de aliados preferenciais (ALTEMANI, 2005). O próprio Presidente, através de discurso oficial, define os vetores do universalismo (ITAMARATY, 1980, p.3):

Nossa política nacional caracteriza-se pela presença, cada vez mais marcante, dos interesses nacionais em várias regiões do planeta e na ampla gama de temas em debate no plano internacional. O Brasil hoje valoriza suas relações tanto com o mundo industrializado, tanto com os países da América Latina, África e Ásia. O universalismo da política externa se expressa pela ampla disposição ao diálogo, com base no respeito mútuo e no princípio de não intervenção. Em sua ação, o Brasil procura afirmar um novo tipo de relações internacional, de natureza aberta e democrática, horizontal, sem subordinações nem prepotências. Com as nações vizinhas e irmãs da América Latina, pratica-se uma política de igualdade, não intervenção e descontraimento, que visa ao benefício comum. [...] O Brasil assume integralmente a sua condição de país latino-americano. Acredita que, em conjunto, as nações latino-americanas devem buscar as mais aperfeiçoadas formas de integração regional, que permitam, não só acelerar o desenvolvimento e o intercâmbio entre elas, com o realismo e a atenção às potencialidades e necessidades de

cada país, senão também que lhes facilite a presença mais homogênea nas negociações econômicas com os países desenvolvidos.

Apesar dos pontos positivos até então elucidados, a política externa do governo Figueiredo conviveu com algumas distensões, sendo considerada inclusive uma fase de “ruína do consenso” no Itamaraty. Em um artigo publicado na Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Ferreira (2006) elabora argumentos contrários ao posicionamento universalista, pragmático e terceiro-mundista abordado pelo último dos governos militares. Ao criticar a falta de princípios e valores na escolha de parceiros estratégicos nas relações internacionais brasileiras, o Embaixador Roberto de Oliveira Campos<sup>2</sup> alega que o Brasil passou a desassistir nações irmãs que possuíam as mesmas características ocidentalizadas do Estado brasileiro, adotando o terceiro-mundismo de forma descuidada (FERREIRA, 2006).

Apesar das fortes críticas, as diretrizes do Itamaraty mantinham-se baseadas no projeto de desenvolvimento nacional, mantendo a autonomia para uma troca com países diversos através da penetração nas esferas do poder mundial, inserindo-se nos mais variados continentes e aproveitando as oportunidades que o sistema lhe dava (CERVO; BUENO, 2010). O universalismo, que vinha se ensaiando desde 1967 – com mais ênfase a partir de Geisel – saiu do discurso e veio, enfim, à prática.

Somando os elementos já citados à autonomia buscada pelo Estado brasileiro – como consequência do universalismo – podem ser definidas três premissas básicas do governo Figueiredo em relação à política externa: (i) a compreensão da realidade brasileira no contexto internacional; (ii) a identificação dos principais interesses do país no cenário internacional; e (iii) o conhecimento e a avaliação dos meios de ação relativos aos interesses e possibilidades do Estado (JAGUARIBE, 1985).

A diversificação da política externa brasileira dá-se por um fato estrutural, e não conjuntural, decorrente da perda de complementaridade econômica com os Estados Unidos, da manutenção do relacionamento com a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e do significativo aumento da complementaridade com o terceiro mundo (ALTEMANI, 2005). O progressivo desalinhamento com as potências globais se dá, pela opinião dos articuladores políticos de Ramiro Saraiva Guerreiro<sup>3</sup>, na evolução das diferenças político-econômicas entre os países e no modo como o cenário internacional se articulava (VISENTINI, 2004).

No governo Sarney, a política externa manteve as diretrizes básicas das de Figueiredo (ALTEMANI, 2005). Os turbulentos movimentos internos que ocorriam

---

<sup>2</sup> Campos era um dos embaixadores cotados a Ministro de Relações Exteriores do governo Figueiredo, na sucessão de Azeredo da Silveira; porém, por motivos ideológicos e de políticas internas do Itamaraty, o sucessor de Silveira foi Saraiva Guerreiro, pois este pretendia manter os valores da política externa pragmática do governo Geisel.

<sup>3</sup> Ministro de Relações Exteriores no governo Figueiredo.

nesta fase delicada<sup>4</sup> do Brasil e o grande problema externo relacionado à crise econômico-financeira no sistema internacional moldaram as possibilidades e os rumos da política externa brasileira (ALTEMANI, 2005). Com isso, uma interpretação adequada para analisar a política externa de Sarney é pensar nesta como base de sustentação da política doméstica (PEREIRA, 2003), ainda que a política externa, segundo o próprio Sarney em entrevista no ano de 1999 (apud PEREIRA, 2003), não tinha o intuito de ser diretamente vinculada à formulação da política interna.

A vulnerabilidade e a sensibilidade do Estado brasileiro frente ao sistema financeiro e ao protecionismo praticado pelas nações industrializadas levaram o país a rever seus parceiros na sociedade internacional (ALTEMANI, 2005). Segundo Analúcia Pereira (2003) o início do governo de José Sarney é marcado por desafios como a inexorável condição brasileira de fazer parte da zona de influência estadunidense, fato que fez com que o Brasil criasse mecanismos para conduzir as relações com os Estados Unidos, mesmo que não compartilhasse muitos interesses em comum com este. Esta situação de necessidade em estabelecer relações com o império revelará uma política externa pragmática que se utilizou como pôde do contexto no qual estava inserida para trazer benefícios ao país.

Com o desejo de alcançar metas objetivas, o novo ministro Olavo Setúbal delineou a política externa cunhada como Diplomacia para Resultados, que tinha sua concepção na ideia de uma retomada do crescimento e na redução da vulnerabilidade externa nos campos financeiro, tecnológico e comercial (BARRETO, 2012). Olavo se utilizou do movimento interno – a redemocratização – para traçar um compromisso com a democracia, pois pretendia (BARRETO, 2012, p.24) “conduzir o Ministério das Relações Exteriores em sintonia com o espírito democrático da Nova República”. Assim sendo, o Itamaraty passou a valer-se de um espírito de representação popular, que se apoiava mutuamente no Congresso Nacional (BARRETO, 2012).

Quanto às intenções da Diplomacia para Resultados, implementada pelo ministro Setúbal, Celso Lafer (1987, on-line) diz:

Ao compromisso da Nova República com a democracia e a tolerância inerente ao pluralismo corresponde, no plano externo, um internacionalismo de vocação pacífica, guiado pelos preceitos da coexistência e da cooperação com todos os demais membros da sociedade internacional. Esta é uma razão de princípio e explica o recente estabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, que completa a vocação ecumênica da política externa brasileira.

---

<sup>4</sup> O período da presidência de José Sarney foi marcado por um grande turbilhão interno. Em primeiro lugar, era necessária a transição entre um regime militar autoritário para uma democracia presidencialista direta. Outras questões tangiam o contexto brasileiro, como o caos econômico crescente – com ênfase à inflação e à dívida externa –, a falta de legitimidade do governo e os preparativos de uma nova constituição, criada em 1988.

Após a dissonância entre a liderança de Olavo Setúbal e a de seu antecessor<sup>5</sup>, ascende Abreu Sodré como Ministro de Relações Exteriores do Brasil. Contrastando com Olavo Setúbal, Sodré percebia a potencialidade das relações com o eixo-sul e do posicionamento terceiro-mundista. O novo chanceler definia os objetivos primordiais da política externa brasileira como: (i) o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional mais justa e equitativa, com ênfase para o encaminhamento do problema da dívida externa; (ii) a prioridade crescente nas relações com os países latino-americanos; (iii) a intensificação das relações com a África, a par do repúdio do *apartheid*; (iv) o desenvolvimento das relações com a Ásia; (v) o aperfeiçoamento da cooperação com os países de economia planificada; (vi) o fortalecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das demais organizações internacionais; e (vii) o aprimoramento constante das relações com os Estados Unidos (EUA) e países europeus ocidentais, com os quais se compartilhavam valores comuns (BARRETO, 2012).

É percebido um enfoque nas questões dos direitos humanos por parte do Itamaraty, que, ao levar em conta a mudança do paradigma interno – de um governo autoritário à democracia –, delegou importância ao setor da defesa dos direitos do homem como contraponto às atrocidades anteriormente cometidas (CORRÊA, 2006). Como marco deste novo eixo de posicionamento, o Brasil adere ao pacto de São José da Costa Rica (Convenção Interamericana de Direitos Humanos), além de ratificar os Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e de aderir à Convenção contra a Tortura da ONU (CORRÊA, 2006). Nos acertos do posicionamento do Brasil como um país terceiro-mundista, porta-voz dos Estados menos desenvolvidos, a nação brasileira passa a conquistar bons processos. A aprovação na ONU da resolução de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e a criação do Grupo do Rio – fundado através da fusão entre o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio – representam os avanços da nação em se estabelecer no sistema internacional com uma intenção definida (VISENTINI, 2008).

É possível dizer que o governo Sarney, durante a condução do Itamaraty por Abreu Sodré, exerceu uma aproximação com a América Central em exemplos como: o Grupo de Contadora e Apoio, que fazia contraponto aos Estados Unidos; o reatamento das relações diplomáticas com Cuba; a visita presidencial à China; a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul; e o reingresso do Brasil no Conselho de Segurança da ONU como membro não permanente (BARRETO, 2012). Segundo Seixas Corrêa (2006, p.383), a política externa de Sarney, no fim de seu mandato, pôde ser resumida no seguinte:

[...] no seu mandato, o Presidente Sarney consolidou a diplomacia brasileira, agregando-lhe os elementos próprios de um regime democrático e dando-lhe

<sup>5</sup> Este ponto não é consensual, pois, apesar de terem existido alguns setores que denunciavam a aproximação de Setúbal ao alinhamento automático, não foram detectados elementos concretos que comprovassem isto.

um caráter de plena universalidade. A noção de interesse permanente do Brasil em política externa parece também consolidada e se revela especialmente eloquente quando se tem em mente o processo de integração no Cone Sul, o novo padrão de relacionamento com a Argentina, a consolidada imagem latino-americana do Brasil, o amadurecimento das relações com os EUA, a volta do Brasil ao CSNU, e a política de abertura e diálogo construída para tratar dos delicados problemas nas áreas do meio-ambiente e desenvolvimento e dos direitos humanos [...].

O período em questão confiou ao governo que o sucederia – Fernando Collor em 1990 – a continuidade de uma política externa plural, voltada às necessidades do Brasil e traçada em parceria com países como a Argentina e outros que não fossem um poder hegemônico. Esta continuidade, no entanto, não foi vista durante os anos 90.

### **3 O Turbulento cenário político entre o Brasil e os Estados Unidos**

Nos anos 80, a política internacional estava em crise, graças às consequentes tentativas dos Estados Unidos e da Inglaterra de desmontar o multilateralismo e colocar os países periféricos na defensiva (PEREIRA, 2003). Apesar da dependência brasileira em relação aos Estados Unidos – resultante da sua dívida externa e da sua condição histórica e geográfica de periferia –, o Brasil não cedeu às pressões estadunidenses no campo do comércio e da política internacional (ALTEMANI, 2005), como mostra sua opção pela não militarização do Atlântico Sul – prática que ia contra os interesses nacionais –, a qual foi proposta pelo império estadunidense. A redistribuição do poder na sociedade internacional – ocasionada, principalmente, pelo choque do petróleo – diminuiu a capacidade dos países desenvolvidos de comandar a ordem mundial, ocorrendo consequentemente uma diversificação do campo econômico (ALTEMANI, 2005). Importante frisar que o período de Figueiredo marcou diversas distensões na já acalorada relação Brasil-Estados Unidos, tendo o ano de 1982 aglomerado algumas medidas de política externa brasileira que se chocavam com os interesses estadunidenses. No ano em questão, a fim de diminuir os desentendimentos entre os países, o presidente Figueiredo realizou uma visita oficial aos Estados Unidos no dia 12 de maio. A principal pauta da reunião com o presidente Reagan consistiu na questão das Ilhas Malvinas, em que o Brasil defendia abertamente a soberania argentina na região (VISENTINI, 2004). Apesar do consenso de que a guerra não deveria tomar maiores proporções, os Estados Unidos, em resposta à posição brasileira, ameaçaram impedir o acesso do Brasil aos créditos do Banco Mundial e do BID, retirar o país do sistema geral de preferências estadunidense e reduzir as importações de açúcar pela metade (VISENTINI,

2004). O presidente Ronald Reagan, tentando amenizar a tensão política, visitou o Brasil no final do mesmo ano para tratar das relações comerciais entre os países.

A crise econômica que se alastrou no Brasil e na região no início dos anos 80 passou a ser agravada pelos entraves com os Estados Unidos. O Estado brasileiro passa a ter pouca margem de manobra para realizar oposição às reclamações estadunidenses no General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)<sup>6</sup>, tendo de, assim, flexibilizar as tratativas de assuntos como: serviços, TRIPS<sup>7</sup>, lei de informática, entre outros (RICUPERO, 2006). Os Estados Unidos, historicamente um dos maiores parceiros comerciais do Brasil, passaram a denunciar o país perante o GATT no que tangia às exportações de placas de aço brasileiro para o país, que, segundo o Departamento de Estado estadunidense, consistiam em prática de *dumping* (VISENTINI, 2008). Além da questão das placas de aço – que, ao ser levada ao órgão responsável pela solução de controvérsias, consistiu em uma vitória brasileira –, os Estados Unidos também impuseram barreiras a diversos produtos brasileiros, como: calçados, armas de fogo, ferro-gusa, óleo de mamona e algodão (VISENTINI, 2004). Deve-se levar em consideração o peso de tais medidas para a economia brasileira, tendo em vista que o governo estadunidense era o maior importador de tais produtos.

Um caso emblemático para a conturbada relação Brasil-Estados Unidos era o das reservas de mercado na área da informática. O governo estadunidense denunciava o protecionismo exercido pelo Estado brasileiro em relação ao setor de computadores e derivados, o que ocasionava num nível de preços elevado no mercado e em ameaças de retaliação por parte dos Estados Unidos (VISENTINI, 2004). Com a intenção de fomentar a área de tecnologia da computação, o Brasil cria a Secretaria Especial de Informática (SEI), subordinada ao Conselho de Segurança Nacional. A intenção de um avanço tecnológico no Brasil se tornou vigente com a Política Nacional de Informática, sancionada em 1984, que possuía entre as suas premissas (BRASIL, on-line):

Art. 2º A Política Nacional de Informática tem por objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na orientação, coordenação e estímulo das atividades de informática,

---

<sup>6</sup> Acordo Geral em Tarifas e Trocas, em tradução literal. Em 1994 se transformou na Organização Mundial do Comércio (OMC).

<sup>7</sup> Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights. É possível traduzir como: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

II - participação do Estado nos setores produtivos de forma supletiva, quando ditada pelo interesse nacional, e nos casos em que a iniciativa privada nacional não tiver condições de atuar ou por eles não se interessar,

III - intervenção do Estado de modo a assegurar equilibrada proteção à produção nacional de determinadas classes e espécies de bens e serviços, bem assim, crescente capacitação tecnológica,

VI - orientação de cunho político das atividades de informática, que leve em conta a necessidade de preservar e aprimorar a identidade cultural do País, a natureza estratégica da informática e a influência desta no esforço desenvolvido pela Nação, para alcançar melhores estágios de bem-estar social.<sup>8</sup>

Os boatos da época divulgavam a organização de um boicote ao fornecimento de componentes e matérias-primas por parte do governo estadunidense, que era apoiado pelas multinacionais do ramo: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Associação dos Proprietários de Jornais e o Conselho Empresarial Brasil-EUA (VISENTINI, 2004). Era dito que o governo alemão também iria impor embargos ao Brasil (VISENTINI, 2004). Os temas relacionados ao protecionismo brasileiro no setor informático renderam discussões no GATT e, posteriormente, na OMC, sendo uma pauta importante de discussão entre os dois países. Estando os Estados Unidos empenhados em estabelecer uma estratégia política unilateral, já vislumbrando o fim da Guerra Fria, uma política econômica hegemônica foi desenhada a fim de colocar o país em posição de proteger seus mercados internos estratégicos, ao mesmo momento em que propagava a liberalização do comércio internacional. As diversas retaliações que os Estados Unidos impunham ao Brasil serviam para dar fim à relativa autonomia que o país tinha na época em questões estratégicas como competição econômica, comercial e tecnológica (PEREIRA, 2003).

No que tangia a insumos básicos e matérias-primas de importantes produtos, os Estados Unidos viram uma escassez de recursos em solo nacional, o que levou a uma política de procura por países que pudessem fornecer tais materiais e, assim, alimentar a indústria estadunidense (CERVO; BUENO, 2010). Assim, viu-se o auge do modelo neoliberal dos Estados Unidos, que possuía como premissa a criação de uma relação unilateral econômica, a qual fazia com que países emergentes se tornassem economicamente dependentes da grande potência, enquanto esta usurpava recursos naturais e afundava seus parceiros periféricos em dívidas estrondosas.

As tentativas de Reagan em cooptar o Brasil em parcerias, devido ao potencial natural brasileiro, foram vistas, inicialmente, através da liquidação de dois empecilhos bilaterais: a questão dos direitos humanos e a do Acordo Nuclear

---

<sup>8</sup> O artigo 2º possui, em sua integridade, XI incisos.

alemão (CERVO; BUENO, 2010). Novas concessões do gênero seriam feitas em relação ao Brasil baseadas no mesmo intuito; entretanto, apesar de uma mostra de flexibilidade por parte dos Estados Unidos, certas questões se mostravam antagônicas entre os dois países, e as relações se mostraram mais conflitantes do que cooperativas, marchando em um confronto global de interesses em todos os setores (CERVO; BUENO, 2010). O ano de 1986 foi marcado pela visita do presidente Sarney aos Estados Unidos (VISENTINI, 2008). Quatro dias foram necessários para a estadia do presidente brasileiro, que tratou com o presidente Ronald Reagan a respeito das retaliações estadunidenses ao Brasil sob o argumento do inadequado pagamento brasileiro da dívida externa. Novas restrições foram compreendidas por parte do império em relação ao Brasil por decorrência dos produtos de informática e das patentes de produtos farmacêuticos – pautas de discussão antigas entre os dois países no GATT. Desta forma, o comércio entre os dois países viu-se diante de um novo obstáculo (VISENTINI, 2008).

Como já explicado anteriormente, a política sobre a lei de informática, que restringia o mercado brasileiro a produtos nacionais e limitava a participação de capitais estrangeiros na propriedade e no poder de voto de empresas que trabalhassem com o setor, foi um dos antecedentes das retaliações estadunidenses ao governo brasileiro, que teve grande influência na lei das patentes farmacêuticas, outro grande empecilho nas relações entre os dois países (BULHÕES, 2008). A associação das indústrias farmacêuticas dos Estados Unidos (PMA) fez lobby com o congresso em Washington, alegando que a ausência de proteção da propriedade intelectual de remédios no Brasil lhe causou um prejuízo de aproximadamente US\$ 160 milhões (BULHÕES, 2008). Desta forma, cedendo aos interesses das empresas farmacêuticas – importante ressaltar que este representa um dos setores mais influentes e lucrativos nos Estados Unidos –, o governo estadunidense primou por proteger sua indústria ao invés de flexibilizar uma pauta importante no âmbito das relações com o Brasil.

Tendo como fato agravante o acréscimo da taxa de juros internacional e as políticas suspeitas das instituições de Bretton Woods, o Estado brasileiro decreta em 1987 a moratória no pagamento da dívida externa, marcando, assim, mais um fator de atrito entre o Estado brasileiro e os países detentores do poder internacional, em especial, os Estados Unidos (VISENTINI, 2008). A moratória brasileira de 1987 possui diversas explicações, sejam de cunho político ou econômico. Em primeira instância, parece óbvio ao leitor que o não pagamento da dívida externa está diretamente interligado com o caos econômico no qual o Brasil se encontrava e ao respectivo crescimento no débito com credores internacionais; entretanto o adiamento do pagamento da dívida possui, também, um caráter político muito forte (SALOMÃO, 2010).

Conforme Cervo e Bueno (2010) constataram, Reagan não avaliou bem a autonomia da política externa brasileira – que vivia um momento de pragmatismo

e de atuação regional – e, com certa arrogância, deixou escapar, pela sua dose de autoconfiança, a concretização de uma relação mais amigável. Ao invés de estabelecer acordos bilaterais, os Estados Unidos buscaram conseguir benefícios em troca de alguns favores de pouca importância, fato este que levou a animosidade entre os dois países a se manter entre o morno e o conflitante durante a década de 80. Entretanto o mais interessante da relação entre os dois países é que, mesmo com as retaliações e ameaças por parte do governo estadunidense e o descaso brasileiro em obedecer às ordens da grande potência, a balança comercial entre os dois países se mostrou de grande volume na época, e, inclusive, apresentou saldos positivos para o Brasil a partir de 1981.

#### **4 A dicotômica aproximação comercial entre os países**

Ao se considerar o peso e a influência do país norte-americano na economia internacional, além de sua capacidade gigantesca de absorver produtos de baixo valor agregado – os quais normalmente constam na pauta de exportação brasileira –, é de grande importância lembrar que, apesar das diferenças políticas e de alguns estranhamentos diplomáticos, os países mantinham um bom fluxo comercial. É neste sentido que se encaixa o pragmatismo brasileiro trabalhado neste artigo: o de manter uma boa relação comercial com os Estados Unidos apesar dos constantes desgastes políticos. É possível observar na tabela adiante os números que correspondem às trocas feitas entre o Brasil e os Estados Unidos, incluindo o peso da participação que os estadunidenses possuem no comércio brasileiro como um todo. Em uma comparação com a Argentina, que, como já foi dito, consiste em um parceiro econômico e político importante, os EUA fazem o país vizinho se apequenar.

Apesar de as relações com a Argentina terem sido destacadas como prioridade na política externa brasileira, com os dois países possuindo posições políticas amigáveis, o fluxo de comércio com os Estados Unidos (país com o qual o Brasil possuía inúmeras divergências políticas) era abruptamente maior. A explicação do porquê disto é interessante, pois contrasta com o que ocorre na maioria das relações comerciais – nas quais políticas de comércio comuns são aderidas –, tendo, inclusive, um aspecto contrário a este, pois sérias restrições e embargos comerciais surgiram na relação entre o governo brasileiro e o estadunidense.

Apesar da prioridade dada aos assuntos militares – como dita a tradição republicana –, Ronald Reagan dava a devida importância às relações comerciais com o principal país da América do Sul, o qual sempre sofreu forte influência estadunidense (VISENTINI, 2004). Na recepção do presidente dos Estados Unidos, em meio ao ápice do conflito político entre os países, Figueiredo discursa sobre a visão diplomática brasileira, argumentando que as dificuldades do Brasil serão enormemente acrescidas se (VISENTINI, 2004, p.287):

Persistirem as tendências protecionistas que restringem o acesso aos produtos brasileiros aos grandes mercados, se não forem agilizados os fluxos financeiros internacionais, se os países em desenvolvimento, que hoje absorvem mais de 40% de nossas exportações, não tiverem minoradas suas dificuldades presentes, e, por último, se não forem reforçados os organismos multilaterais, com a aplicação dos seus recursos, atualização e flexibilização de seus critérios operacionais, e maior acesso dos países em desenvolvimento a seus processos decisórios.<sup>9</sup>

Apesar de utilizar uma retórica amigável para a questão, o presidente Ronald Reagan reivindica o aumento das taxas de juros pagas pelo Brasil de 8,5% a 10%, além de impor a abertura do mercado brasileiro (VISENTINI, 2004). Em um contexto de desgastes, foram criados grupos de trabalho que possuíam o intuito de ajudar na relação bilateral entre os países em cinco setores fundamentais: econômico-financeiro, industrial-militar, nuclear, científico-tecnológico e espacial (VISENTINI, 2004). Nesta tentativa de diálogo de ambas as partes, os Estados Unidos concedem um empréstimo de emergência ao Brasil a fim de sanar os problemas de liquidez do mesmo.

O presidente Figueiredo, em 12 de maio de 1982, visitou os Estados Unidos a fim de resolver alguns conflitos entre os países. No contexto da visita, o Brasil foi ameaçado de ser retirado da linha de crédito do BID e do Banco Mundial, sair da lista do sistema geral de preferências estadunidense e ter suas exportações de açúcar reduzidas pela metade (VISENTINI, 2004). A principal causa destas ameaças se baseava no apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas. O ambiente era hostil, e o Brasil, em plena fase de redemocratização, não poderia perder tais concessões já alcançadas. Isto tudo vem somado a outros fatores já aludidos: um aumento da taxa de juros pagas pelo Brasil de 8,5% a 10%; restrição a vários produtos brasileiros; denúncia de *dumping* no caso das placas de aço; reclamações em relação à Política Nacional de Informática e às suas consequências; entre outros. Cabe salientar que, neste período, enquanto Reagan demandava a Figueiredo uma abertura do mercado brasileiro, os Estados Unidos figuravam como uma das nações mais protecionistas do mundo (RICUPERO, 2006).

As principais barreiras nas negociações entre o Brasil e os Estados Unidos se evidenciavam na percepção brasileira de que seu suposto parceiro não possuía como intuito o interesse brasileiro, pois, enquanto Reagan demandava ao país sul-americano a liberalização do comércio de informática, a redução do protecionismo, a ampliação de privilégios e direitos às empresas estrangeiras, a privatização das estatais, a eliminação de subsídios às exportações, a negociação da dívida nas vias

---

<sup>9</sup> Importante trecho na argumentação do presidente Figueiredo durante a visita de Ronald Reagan ao Brasil. Demonstra o caráter de defesa aos países em desenvolvimento e denuncia as medidas dos Estados Unidos, que impõem dificuldades – diretas ou indiretas – a esses países.

neoliberais, entre outros; Sarney requeria o fim do protecionismo norte-americano às suas indústrias obsoletas, injeção de recursos financeiros, projetos substantivos de cooperação bilateral e apoio político na negociação da dívida e nos acordos sobre insumos (CERVO; BUENO, 2010). Os contenciosos se dão justamente por nenhuma das duas partes atender ao pedido da outra.

O Departamento de Comércio dos Estados Unidos começou a retaliar o Brasil em diversos setores (aço, têxteis, álcool, aviões, açúcar, café e etc.), além de cobrar taxas especiais do ferro brasileiro e continuar a lutar em foros multilaterais no que tangia à política de informática brasileira (VISENTINI, 2008). Neste contexto, exemplos de políticas cooperativas entre os dois Estados são escassos; contudo existiram também algumas facilidades comerciais como: a alocação do Brasil no Sistema Geral de Preferências norte-americano; os grupos de trabalho criados no intuito de ajudar nos setores econômico-financeiro, industrial-militar, nuclear, científico-tecnológico e espacial; e a concessão de um empréstimo emergencial ao Brasil (VISENTINI, 2004). Apesar de possuírem uma relativa importância, não são estes ajustes que explicam a proximidade comercial crescente entre os dois países.

A síntese de entendimento das relações comerciais entre os países pode ser estabelecida através da comparação entre as posteriores tabelas 1 e 2, referentes à balança comercial entre Brasil-Estados Unidos e Brasil-Argentina.

Tabela 1 – Balança comercial Brasil – Estados Unidos

Ano	Exportação			Importação			Resultados		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	Saldo	Corrente Comércio	
1979	2.900.012.000	-	19,02	3.216.318.000	-	17,79	-316.306.000	6.116.330.000	
1980	3.439.945.000	15,70	17,09	4.077.483.000	21,12	17,76	-637.538.000	7.517.428.000	
1981	4.111.433.664	16,33	17,65	3.503.667.119	-16,38	15,86	607.766.545	7.615.100.783	
1982	4.034.244.925	-1,88	19,99	2.861.182.588	-18,34	14,75	1.173.062.337	6.895.427.513	
1983	5.063.466.387	25,51	23,12	2.409.170.143	-15,8	15,61	2.654.296.244	7.472.636.530	
1984	7.709.031.701	52,25	28,55	2.295.069.705	-4,74	16,5	5.413.961.996	10.004.101.406	
1985	6.955.930.259	-9,77	27,13	2.616.114.729	13,99	19,87	4.339.815.530	9.572.044.988	
1986	6.306.052.934	-9,34	28,22	3.227.905.577	23,39	22,99	3.078.147.357	9.533.958.511	
1987	7.325.130.769	16,16	27,93	3.189.258.367	-1,2	21,19	4.135.872.402	10.514.389.136	
1988	9.005.865.529	22,94	26,65	3.121.102.750	-2,14	21,37	5.884.762.779	12.126.968.279	
1989	8.369.589.208	-7,07	24,34	3.922.067.453	25,66	21,48	4.447.521.755	12.291.656.661	
1990	7.718.426.427	-7,78	24,57	4.432.074.747	13	21,45	3.286.351.680	12.150.501.174	

Fonte: Tabela elaborada pelo autor segundo dados do MIDIC.

Tabela 2 – Balança comercial Brasil - Argentina

A no	Exportação			Importação			Resultados		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	Saldo	Corrente Comércio	
1979	718.424.000	-	4,71	896.094.000	-	4,95	-177.670.00	1.614.518.000	
1980	1.091.521.000	51,93	5,42	756.600.000	-15,57	3,29	334.921.000	1.848.121.000	
1981	880.225.916	-19,36	3,78	586.579.957	-40,54	2,66	293.645.959	1.466.805.873	
1982	666.362.765	-24,3	3,3	550.228.901	-6,2	2,84	116.133.864	1.216.591.666	
1983	654.626.915	-1,76	2,99	358.068.969	-34,92	2,32	296.557.946	1.012.695.884	
1984	853.110.080	30,32	3,16	510.898.352	42,68	3,67	342.211.728	1.364.008.432	
1985	548.237.398	-35,74	2,14	468.865.172	-8,23	3,56	79.372.226	1.017.102.570	
1986	678.336.014	23,73	3,04	736.988.420	57,19	5,25	-58.652.406	1.415.324.434	
1987	831.782.372	22,62	3,17	574.687.755	-22,02	3,82	257.094.617	1.406.470.127	
1988	979.385.445	17,75	2,9	707.104.076	23,04	4,84	272.281.369	1.686.489.521	
1989	722.114.851	-26,27	2,1	1.238.985.251	75,22	6,79	-516.870.40	1.961.100.102	
1990	645.139.867	-10,66	2,05	1.399.680.430	12,97	6,77	-754.540.56	2.044.820.297	

Fonte: Tabela elaborada pelo autor segundo dados do MDIC.

Com muitos elementos contrários a uma aproximação entre os dois países, é importante identificar o porquê de, mesmo com obstáculos, a relação entre os dois países continuar a crescer. A explicação se encontra no pragmatismo da política externa brasileira, como vem sido aqui defendido. Mesmo com opiniões e alianças diferentes no sistema internacional, o peso comercial que os Estados Unidos possuem não foi descartado pelo Brasil, que, de forma pragmática, continuou exercendo fortes relações comerciais com este, inclusive as ampliando. Assim sendo, a aproximação entre os dois países está em uma das premissas básicas das diretrizes externas do Brasil – o pragmatismo universal, já explanado ao longo do trabalho.

## 5 Conclusão

O trabalho realizou uma breve leitura da política externa brasileira na década de 80, tempos estes conturbados para a realidade brasileira tanto no cenário interno quanto no externo. O pragmatismo utilizado pelos governos de Sarney e Figueiredo, através da forte influência de seus ministros de relações exteriores, denota a forma com a qual o país lidava com o sistema internacional na época, buscando autonomia e uma aproximação com países que anteriormente eram colocados em segundo plano – durante a época em que o Brasil abandonou o discurso terceiro-mundista

O trabalho leva à conclusão de que o pragmatismo na política externa durante a redemocratização rendeu importantes feitos em prol do interesse nacional. Ao desvencilharem-se do paradigma inicial da ditadura militar, no qual um alinhamento ideológico e político era estabelecido com o eixo-norte, as diretrizes pragmáticas possibilitaram ao Brasil um incremento nas relações políticas e comerciais com áreas do mundo antes não atendidas, sendo menos importantes as diferenças de concepção política de cada um dos elementos. Com isso, apesar de distanciar-se cada vez mais politicamente dos Estados Unidos e conceber uma visão expandida do mundo, o Brasil continuou a aprofundar o comércio bilateral com o império norte-americano, usando do pragmatismo político para este feito. O comércio com os Estados Unidos lograva grandes vantagens ao Brasil, pois, conforme foi observado neste trabalho, foram registrados superávits consideráveis.

Obviamente, o universo das relações entre os dois países é muito mais extenso, e não cabe delinear o acréscimo do nível de comércio tão somente ao pensamento da política externa brasileira. A contextualização do mundo – com destaque às questões políticas e econômicas mais enfaticamente evidenciadas na Guerra Fria e no neoliberalismo – aproxima o leitor do cenário o qual o Brasil encarava. Mesmo com as retaliações norte-americanas em órgãos multilaterais como o GATT, no intuito de diminuir o hiato da disparidade comercial existente – no qual o Brasil possuía o saldo superavitário –, e as tentativas de criar uma maior dependência econômica no país sul-americano através do aumento das taxas de

juros internacionais e do estrangulamento de crédito, os Estados Unidos viam no Brasil um parceiro estratégico que não poderia ser descartado. A conjuntura internacional não permitia aos Estados Unidos perder uma de suas principais zonas de influência.

### **Foreign Policy in the Redemocratization (1979-1990): The Brazilian Pragmatism in the Relations with the United States**

**ABSTRACT:** The aim of this article is to discuss how the relation between Brazil and the United States in the period of brazilian redemocratization (from 1979 to 1990) was. In a turbulent decade to Brazil and inflection to the United States, which culminated in the tensioning of relations, the strong political differences between the two countries were equalized front to a relevant commercial approach, comprising, in practical results, the value of a pragmatic foreign policy on Figueiredo and Sarney governments, which searched, through a cohesive external relations, a way to balance the political, economical and social instability.

**KEYWORDS:** Brazilian Foreign Policy, Pragmatism, Brazil – United States Relations, Redemocratization.

### **Referências**

- ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, Sérgio Gonçalves de. Perspectivas brasileiras na convergência entre o SISIBIN e a ZOPACAS. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, p.11-31, jul./dez. 2013.
- BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa após a redemocratização*, Tomo I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BRASIL. Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7232.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, ano 7, n. 24, 1. sem. 1980. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1980.

BULHÕES, Eduardo Pamplona. *O papel das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos*. 2008. 240 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Org.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. 1.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, p.119-136, 2006.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.cv

JAGUARIBE, Hélio. A Nova República e a política exterior. *Política e estratégia*, v. 3, n. 1, jan./mar., 1985. p. 9-23.

LAFER, Celso. *Novas dimensões da política externa brasileira*. 1987. Não paginado. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_03/rbcs03\\_05.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm)>. Acesso em: 7 abr. 2014.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Política externa e sucessão presidencial: nada ou quase nada vai mudar. *Brasil: Perspectivas Internacionais*, Rio de Janeiro: IRI/PUC, set./out., 1984.

PEREIRA, Analúcia. *A política externa do governo Sarney: a nova república diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José A. G.; SEITENFUS, Ricardo; SALOMÃO, Ivan Colangelo. *Arroubos econômicos, legitimação política: uma análise da moratória da dívida externa de 1987*. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em

Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *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, 2008.