

UMA ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO JOSÉ SARNEY A PARTIR DA AUTONOMIA RELACIONAL

An Analysis of the José Sarney Government's Foreign Policy from the Perspective of Relational Autonomy

Carlos Enrique Ruiz Ferreira ¹

Guilherme Fenicio Alves Macedo ²

¹Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: cruiz@alumni.usp.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9722-2563>

²Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: guilhermefenicio@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3595-5117>

Recebido em: 30 abr. 2022 | Aceito em: 12 dez. 2022.

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar, através do conceito de autonomia relacional, a política externa do governo José Sarney (1985-1990). A estrutura do artigo é composta por dois momentos: inicialmente, são apresentadas as definições e interpretações sobre o conceito de autonomia nas relações internacionais e política externa e, em seguida, é desenvolvida a aplicação conceitual da autonomia relacional sobre a política externa brasileira do governo Sarney, tendo em conta 2 (duas) questões paradigmáticas deste período, a saber: a integração regional do Mercosul e a inserção do país na ONU, tendo em conta a agenda do Conselho de Segurança e dos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Autonomia relacional. Política externa. José Sarney

ABSTRACT

This article aims to analyze the foreign policy of the José Sarney government (1985-1990) through the concept of relational autonomy. The article's structure is composed of two parts: first, the definitions and interpretations of the concept of autonomy in international relations and foreign policy are presented and, next, the conceptual application of relational autonomy on the Brazilian foreign policy of the Sarney Government is developed, taking into account two paradigmatic issues of this period: the regional integration of Mercosur and the country's insertion in the UN, taking into account the Security Council and the Human Rights agenda.

Keywords: Relational Autonomy. Foreign Policy. José Sarney.

INTRODUÇÃO³

O conceito de autonomia se tornou um *leitmotiv* ao longo da evolução da Análise de Política Externa. Não obstante, tem sido por vezes conotado de maneira amórfica, em razão de sua variedade de definições e interpretações. Considera-se que esta variação se dá em função das perspectivas teóricas que permeiam o cerne de sua aplicação analítica aos distintos comportamentos, decisões e estratégias dos Estados. A priori, no campo dos estudos latino-americanos, o surgimento do conceito está recorrentemente associado à visão realista periférica sobre o sistema internacional, partindo da concepção de que estes países dispõem de uma posição desfavorável e secundária diante das grandes potências. De igual forma, deve-se salientar que as análises que tenham em conta a autonomia como elemento central requerem certa atenção às nuances das políticas estadunidenses para a região e as estratégias adotadas pelos países latino-americanos, sem descuidar de se ater às particularidades das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que transpassam e aproximam as realidades destas comunidades políticas.

³ Este artigo é realizado nos marcos do Projeto “A Política Externa Brasileira e a Reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas” (Edital 09/2021, Demanda Universal, @obrasilnasnaoesunidas) e do Centro de Estudos Avançados em Políticas Públicas e Governança (Edital 04/2018, @ceappg), ambos financiados pela FAPESQ/Paraíba.

Partindo do conceito de autonomia relacional procuramos analisar a política externa do governo Sarney, levando em consideração as condicionantes internacionais e domésticas. O intuito que nos guiou foi o de contribuir com a literatura da área, tendo como estudo de caso o governo de José Sarney, a partir da utilização do conceito de autonomia relacional.

Para tanto, o presente artigo se estrutura da seguinte forma: primeiramente, concentraremos na fundamentação teórica que versa sobre o conceito de autonomia, enfatizando a perspectiva da autonomia como uma interpretação corrente e inerente à condição dos países latino-americanos diante dos interesses e políticas dos Estados Unidos. Em um segundo momento, terá lugar a análise sobre a autonomia relacional nos marcos da política externa do governo de José Sarney, destacando os aspectos condicionantes, ou as conjunturas, internacionais e domésticas.

A DISCUSSÃO SOBRE A AUTONOMIA

Sumarizaremos as discussões e as definições sobre a autonomia no campo das Relações Internacionais e, em particular, da Política Externa. Nosso objetivo não é exaurir o debate, tendo em vista a quantidade de livros e artigos que se debruçaram sobre a questão. Outrossim, pretendemos efetuar uma leitura sobre o tema, apresentando um panorama, em que sobressaia o debate da política externa latino-americana e, em particular, brasileira.

BREVES NOTAS SOBRE AS ORIGENS DA AUTONOMIA NO CAMPO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O conceito de autonomia é caro à filosofia e à ciência política. Do ponto de vista etimológico, a noção de *αὐτονομία* aparece na Grécia Antiga, em que o prefixo *auto* significa “próprio ou *self*”, e *nomia*, “norma ou lei”, ou seja, a ideia de “viver sob a própria lei”. (Swaine, 2016, p.217). Neste sentido, o autor destaca a grande variedade do uso do conceito na literatura antiga e na historiografia, sendo recorrentemente aplicável aos indivíduos, sociedades, tribos, disciplinados por suas próprias leis e costumes. Outra referência é a Paz de Westphalia, e a perspectiva do Cardeal Richelieu de desvinculação dos poderes absolutistas em contraposição ao poder atemporal do cristianismo católico (Swaine, 2016). Emerge, portanto, uma primeira diferenciação de nível no que tange à definição de autonomia. Ora está ligada a um indivíduo, ora a um coletivo político. Para os fins deste estudo, centraremos nossa análise na discussão da autonomia enquanto possibilidade de ação de um ente político coletivo, o Estado.

Robert Russell e Juan Tokatlian (2010) promoveram um debate contemporâneo sobre o uso do termo no campo das Relações Internacionais e sumarizaram que o caráter polissêmico do conceito é expresso a partir de três interpretações: a concepção de autonomia vinculada a soberania (ressaltando sua dimensão jurídica); a autonomia ligada aos objetivos nacionais, também denominada autonomia doméstica; e a autonomia como um interesse nacional, atrelado, via de regra, à sobrevivência e ao bem-estar econômico.

A polissemia a qual se traduz o conceito de autonomia está diretamente ligada a vasta diversidade teórica e interpretativa no campo das relações internacionais. Aqui, destacam-se três principais leituras teóricas das abordagens *mainstream* das R.I sobre o conceito de autonomia: o neorrealismo, o neoliberalismo institucional e o construtivismo (Russell; Tokatlian, 2010; Muñoz, 2016), que veremos grosso modo.

As contribuições do neorrealismo sobre a autonomia se situam na inter-relação entre autonomia e soberania. A autonomia se expressa no exercício soberano do Estado, na construção e execução de decisões de acordo com suas necessidades. E, ao fazê-lo, pode ou não restringir sua liberdade de ação. Neste sentido, dependência e autonomia não são considerados elementos contraditórios, uma vez que para a leitura sistêmica os objetivos dos Estados geralmente não são alcançados de forma espontânea e complacente (Waltz, 1979; Moura, 1980).

O aporte do institucionalismo liberal lança luz ao contexto específico em que a autonomia se apresenta, tendo em conta a crescente interdependência e transmutação da ordem internacional. Para Robert Keohane e Joseph Nye (1977) a interpretação do conceito de autonomia atrela-se à pluralização da agenda internacional. Para os autores, a autonomia é alicerçada na trajetória das relações internacionais nas últimas décadas, desde a instauração da ordem internacional difusa.

A perspectiva construtivista não é distante. Para Alexander Wendt (1999), a autonomia nas Relações Internacionais é atribuída a uma percepção de propósito ou objetivo, uma vez que a define como “a capacidade do complexo Estado-sociedade de exercer o controle sobre a distribuição de seus próprios recursos” (Wendt, 1999, p. 235). Mas a particularidade desta corrente situa-se na ênfase da existência dos valores e regras socialmente compartilhados como variáveis explicativas para o processo de co-constituição do sistema internacional e, por conseguinte, do exercício da autonomia (Wendt, 1999).

A autonomia significaria, portanto, que as tomadas de decisão do Estado não devem ser sequestradas pela ação ou coerção de atores ou grupos domésticos na esfera não-governamental, nem tampouco, no âmbito internacional, por outros atores, sejam eles públicos ou privados. Ainda, trata-se, por exemplo, de um conceito político que, no âmbito das relações internacionais, denota algo que é próprio dos Estados. São eles que a exercem, ou não, e com distintas graduações (Westlund, 2009).

A AUTONOMIA NO CONTEXTO DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS.

O conceito de autonomia é constantemente observado nas análises sobre os comportamentos e estratégias dos Estados da periferia, ou da semiperiferia global, que em função da constante interferência externa das grandes potências e de outros condicionantes sistêmicos, conferem a si próprios o objetivo de promover e alcançar o desenvolvimento de forma não-dependente, bem como o objetivo de desenvolver sistemas de segurança nacional autóctones (Harknett; Yalcin, 2012; Saraiva, 2017).

Nesse campo, alguns autores merecem menção, como Juan Carlos Puig (1980), Gerson Moura (1980) e Hélio Jaguaribe (1958). Todos, cada qual com sua particularidade, enfatizam alguns pressupostos comuns, como por exemplo: associando o conceito de autonomia ao modo como a América Latina é percebida negativamente em sua posição no sistema internacional, principalmente no que tange às searas política e econômica e sua relação com os Estados Unidos da América. A autonomia é, então, inerente à questão da dimensão vertical do poder, isto é, leva-se em consideração as assimetrias de poder que caracterizam o imperialismo empreendido pelos EUA na região (Moura, 1980). Além disso, destacam-se também a dimensão da subordinação; o conjunto complexo de vínculos entre fatores e forças externas e internas na formação de diretrizes econômicas; o papel do nacionalismo como elemento diretamente associado à promoção do desenvolvimento estatal e a variedade de estratégias e sua implementação para lograr o objetivo autonomista (Puig, 1980; Jaguaribe, 1958).

No âmbito da política externa brasileira, e tendo em conta o período da modernização do Brasil, o projeto autonomista da década de 50 se orientou a partir do interesse nacional em termos de modernização industrial, por meio da construção de um capitalismo nacional protegido contra as pressões políticas e econômicas do sistema financeiro internacional, no qual o Brasil dispunha de uma posição de dependência (Spektor, 2015; Sombra Saraiva, 2001).

Neste sentido, Matias Spektor (2015) fornece uma leitura autonomista segmentada em três fases. A primeira vai da Guerra Fria até a inserção internacional brasileira na construção da nova ordem internacional difusa na década 1990. A década de 90 inauguraria uma nova fase, marcada pelo alto grau de integração comercial, industrial e financeira brasileira à economia global (Lima, 1990). A terceira fase corresponde ao período do governo Lula, marcada pela estratégia de multiplicação de parcerias e coalizões com países do Sul e Norte Global (Vigevani; Cepaluni, 2007). Estas fases dizem respeito, respectivamente, aos períodos autonomistas via distanciamento, participação e diversificação (Spektor, 2015).

O que se conclui é que, seja observando os casos práticos, seja seguindo a linha argumentativa dos autores, uma constante é notável: a existência de condicionantes externos para o exercício de uma política externa autônoma. Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011) sintetizam dizendo que a autonomia é a “condição que permite que os Estados formulem e implementem sua política externa independentemente do constrangimento imposto por Estados mais poderosos.” E denotam os tipos ideais: “Esse termo se insere em um *continuum* com dois tipos polares ideais: dependência total (ou alinhamento) e completa autonomia” (Vigevani; Cepaluni, 2011, p.34).

Para além destas variáveis, é atilado considerar que se trata de um conceito com forte conteúdo aglutinador, traduzindo numa ideia motriz que, muitas vezes, tem a capacidade de unir setores ideologicamente distintos em prol de um determinado objetivo ou causa (Russell; Tokatlian, 2010).

AUTONOMIA RELACIONAL

A perspectiva da autonomia relacional enfatiza o papel do agente da autonomia, sobretudo em sua natureza evolutiva. Ressalta as propriedades e qualidades dos atores que são necessários para se alcançar a condição de autonomia, tal como o grau de individualização cognoscitiva, a responsabilidade das ações que este executa e a competência de evidenciar alternativas distintas para conquistar os efeitos desejados. Soma-se, ainda, a contribuição da teoria do pensamento complexo (Morin, 2000). Nesta vertente, o antagonismo proveniente do binômio autonomia-dependência se dilui, perde força, uma vez que a autonomia se nutre ou parte da existência de uma dependência ou interdependência (Russell; Tokatlian, 2010).

O conceito de autonomia relacional, na análise de política externa, pode ser definido como “a capacidade ou disposição de um país para atuar independentemente e em cooperação com outros, em forma competente, comprometida e responsável” (Russell; Tokatlian, 2010, p.136). Desta maneira, o conceito está associado a concepção de que as práticas, instituições, ideias e identidades se aguçam e desenvolvem tendo em vista que o(s) outro(s) agentes/Estados não são vistos como necessariamente opostos ou inimigos, mas como parte integral de um sistema complexo (Russell; Tokatlian, 2003).

Compreende-se que o cenário internacional é de crescente interação, negociação e participação na elaboração de regras, alianças e normas internacionais, que facilitam e orientam a governança a nível global ou regional (Vigevani; Cepaluni, 2011). Desta maneira, esta orientação autonomista dos Estados latino-americanos acabou por exigir do ator uma nova visão de mundo, capaz de perceber e gerar um *continuum* de confiança, compromisso, reciprocidade e responsabilidade, estando ligado à noção construtivista de criação de identidades coletivas. O conceito definido em Wendt (1994) cobra sentido: a *region cognoscitiva*, como um processo histórico e cultural que contribui para a formação de uma consciência de sociedade, bem como a ampla disseminação de interesses, valores e objetivos comuns.

Para Fonseca Júnior (1998), as décadas de 80 e 90 simbolizaram uma modificação visível na participação dos países latino-americanos na política internacional. Isto porque a concepção de autonomia – antes caracterizada pelo distanciamento antagônico – passou a ser observada pela tendência relacional da participação ativa desses países. Definitivamente, consolidava-se uma nova perspectiva de autonomia a partir da interdependência (Spektor, 2015).

Neste cenário, a autonomia relacional tornou-se a estratégia mais viável para a diminuição de assimetrias hemisféricas, haja vista a transitabilidade dos modelos de inserção internacional dos países latino-americanos na ordem internacional difusa. A diplomacia não mais se caracterizaria pelo auto isolamento ou pela tentativa de exercer controle sobre processos e eventos externos, mas sim por seu poder de participar e influenciar efetivamente nas questões globais, particularmente em todos os tipos de organizações internacionais e regimes políticos (Russell; Tokatlian, 2003, p.16).

Ainda sobre as implicações da autonomia relacional na América Latina, considera-se que tal condição depende de dois fatores: o caráter da ordem internacional e a natureza da conduta assumida pela política externa dos Estados Unidos na região. Considerados estes dois fatores, Russell e Tokatlian (2003) defendem que a autonomia pode ser medida através da habilidade de um Estado para implementar e consolidar políticas que sirvam a seus interesses, mantendo e ampliando suas margens de ação.

O GOVERNO JOSÉ SARNEY E O PROJETO AUTONOMISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA⁴

O mandato presidencial de José Sarney rende uma particular importância na história nacional, inaugurando o período de redemocratização brasileira, após a longa noite de 21 anos. Por um lado, podemos considerar que se tratou de um período de transição entre regimes, tendo em vista que o país ainda não redescobriu o sufrágio universal. Por outro, não se pode descuidar de que houve mudanças significativas em uma série de políticas estruturais, dentre elas a política externa brasileira, configurando o início da “Nova República”.

Ainda que de maneira breve, valeria ressaltar as condicionalidades internas e internacionais do período. Do ponto de vista doméstico, encontramos certa tensão nos primeiros momentos do governo, em síntese: o falecimento de Tancredo Neves; a própria ideia de transição democrática mediada pelos militares, e; por fim, a instabilidade econômica e a significativa dívida externa, entre outros (Fausto, 2003; Aarão, 2016).

Nihil obstat, talvez o feito de ordem interna que mais cobre valor seja a mobilização da sociedade civil e da classe política para o que viria ser um dos marcos mais notáveis da história da democracia brasileira: a Constituição Federal de 1988, conhecida também como a Constituição Cidadã. José Murilo de Carvalho, sobre a nossa Constituição, ressalta seu caráter “mais liberal e democrática que o país já teve” (2002, p.199), com a universalização do voto (incluído os analfabetos), a liberdade para a organização e funcionamento dos partidos políticos, os direitos sociais e econômicos, dentre outros.

Débora Prado e Shiguenoli Miyamoto (2010) consideram que a política externa do governo Sarney esteve sujeita aos impactos profundos, oriundos da transição sistêmica para uma ordem internacional multipolar. Para os autores, a década de 80 conflagrou uma série de constrangimentos externos aos países latino-americanos. No caso do Brasil, pesou a fragilidade da economia em virtude dos efeitos da fixação das taxas de câmbio e do controle financeiro exercido pelo Fundo Monetário Internacional. Somado a isto, é possível considerar a desregulação do nível de liquidez que, até os choques do petróleo, ancorava-se no padrão dólar-ouro. Assim, somado aos efeitos ocasionados pelas políticas econômicas do presidente norte-americano Ronald Reagan, bem como o colapso da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS),

⁴ Sobre algumas questões desta parte agradecemos os comentários do Embaixador Rubens Ricupero.

visualizava-se uma perspectiva de hegemonia dos EUA, sobretudo no controle das agendas econômico e militar (Cortês, 2010).

Desde uma perspectiva panorâmica, a autonomia relacional de Sarney se caracterizou por um distanciamento com Washington, uma maior participação nas instituições internacionais (promovendo o multilateralismo) e um protagonismo na cooperação/aproximação com a Argentina e com os vizinhos do Cone Sul, que resultaria, anos depois, no processo de integração regional do Mercosul. Pressupunha-se a continuidade de “algumas características comuns àquelas observadas nos anos anteriores, como a procura de uma autonomia cada vez maior e a adoção de políticas não estreitamente identificadas com as posturas norte-americanas” (Prado; Miyamoto, 2010, p.68). Na mesma linha, Luiz Felipe de Seixas Côrrea defende que “as grandes linhas da política externa do governo Sarney” podem ser caracterizadas por elementos de “continuidade e inovação” (Côrrea, 2006). Paulo Vizentini disserta sobre uma “evolução singular” (2012, p.68) e Sérgio Danese registra “inflexões diplomáticas importantes” (1999, p.384) durante o período.

Importante ressaltar que a distância de Brasília à Washington se deveu a alguns fatos. Rubens Ricupero (2017), que era Assessor Especial de Sarney, alega que havia uma motivação para estreitar as relações com os Estados Unidos, em uma “versão atualizada da linha diplomática tradicionalmente pró-americana” (2017, p.564). A esperança, para o autor, encontrou um despertar rápido e brutal (Ricupero: 2017, p.564). Por um lado, a política externa de Ronald Reagan, a partir de sua visão do “império do mal”, foi agressiva, intervencionista com os países da América Central e Caribe. Mas talvez as duas questões mais dramáticas tenham sido as da moratória da dívida externa e do litígio na área da informática com o Brasil.

Destacaremos, neste momento, dois elementos paradigmáticos deste governo à luz da autonomia relacional. Primeiro, sobre a importância da relação com a Argentina, que fundamentará a integração regional do Mercosul. Depois, sobre a participação do Brasil na ONU, em particular discutindo sobre a reforma no Conselho de Segurança e a inserção do país no “sistema” internacional de direitos humanos, ou no ordenamento jurídico internacional humanitário.

AUTONOMIA E APROXIMAÇÃO COM A ARGENTINA: SEDIMENTANDO AS BASES PARA A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

A autonomia relacional se processa, grosso modo, a partir do binômio distanciamento/aproximação, tendo em vista a constante interdependência entre as nações. As prioridades e ações de política externa, *cum grano salis*, podem em boa medida se explicar por aproximação ou distanciamento, de ordem política, econômica e jurídica, principalmente.

Na relação bilateral Brasil-Argentina é possível observar uma tendência de aproximação ao longo da história da política externa brasileira. Passado o único episódio de conflito bélico, a Guerra pela Província da Cisplatina (1825-1828), o Brasil manteve relações pacíficas com a

Argentina. Ainda antes de se tornar uma República, o Brasil esteve ao lado da Argentina e do Uruguai na Guerra contra o Paraguai.

Uma vez no período republicano, a aproximação se confirmava pelas visitas recíprocas dos presidentes. Em 1933, os países, juntamente com o Chile, México, Paraguai e Uruguai, assinam o Tratado Antibélico de Não-Agressão e Conciliação, firmando os laços da paz e da solução pacífica de controvérsias. As relações mantiveram-se cordatas até a década de 70, quando do projeto da Usina de Itaipú. A questão foi entendida pela Argentina como estratégica, “grave e de imediato problema nacional” (Candeas, 2010, p.210) e o país chegou a tentar impedir sua realização pelas vias do direito internacional. “A concomitância de regimes militares (...) dava uma feição de risco de conflito a essa cada vez mais azeda controvérsia diplomática” (Cortês, 2010, p 72).

Para os interessados nesse período de enfrentamento entre o Brasil e Argentina, as agruras da “diplomacia das cachoeiras” (Hirst, 2002), valerá recorrer aos trabalhos de M. Hirst (idem), A. Candeas (2010), e R. Ricupero (2017). Estes autores reconhecem que a relação começa a mudar com o governo Figueiredo e que ganha estabilidade e coerência com o governo Sarney. Coube ao governo Sarney um papel central na pacificação desta controvérsia.

O estreitamento dessa relação bilateral pode ser interpretado como uma resposta aos estímulos e condições favoráveis da conjuntura regional (Bandeira, 1999; Cervo, 2007). Dessa conjuntura, Prado e Miyamoto destacam “o fim dos regimes ditatoriais em ambos os países (...), com os governos civis demonstrando vontades políticas de enfrentarem obstáculos (...)” (2010, p.75).

Flores (2003) considera que a aproximação argentino-brasileira se materializou sob a forma de iniciativas concretas, inicialmente na área da cooperação da infraestrutura e energia, e depois para a totalidade da agenda econômica-comercial. Assim, a autonomia relacional correspondeu à expansão/intensificação com parceiros regionais, com o potencial para contrabalançar os interesses dos EUA na região (Cervo, 2007).

A partir da Ata para Integração Argentino-Brasileira de 1986, observa-se um grande avanço para a superação da desconfiança de Buenos Aires, na formação de acordos de cooperação entre Brasil e outros vizinhos (Ricupero, 2017). Logo, o desenvolvimento da integração se transformou, em 1988, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Sobressaiu uma agenda comum, em certo sentido fazendo frente aos EUA e constituindo um espaço de abertura comercial e uniformização das políticas macroeconômicas, que culminaria ao longo da década seguinte com o Mercosul (Grzesczak; Moreira; Ferraz, 2008). Essa iniciativa representou um novo início integracionista em face aos insucessos⁵ das iniciativas precedentes (ALALC e ALADI) (Vigevani; Cepaluni, 2011).

⁵ À diferença dos autores, optaríamos por designar, no caso da ALADI, como relativos insucessos.

Raquel Patrício (2006) considera que é possível observar o robustecimento da identidade latino americanista na formação da concepção autonomista do Brasil, conforme observado no parágrafo 1 do artigo 4 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que expressa objetivo de incrementar a integração econômica, social e política dos povos latino-americanos. Logo, a leitura através do conceito de autonomia relacional no governo Sarney funde-se a um elemento jurídico que se traduz como um dos princípios norteadores dos direcionamentos da inserção brasileira, fundamentando, portanto, uma via para o reposicionamento do Brasil na nova ordem econômica e política.

AUTONOMIA E PROTAGONISMO NAS NAÇÕES UNIDAS: O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E OS DIREITOS HUMANOS

O Brasil participou da Conferência de São Francisco (1945) e figurou dentre os 50 países fundadores da ONU. O país uniu-se aos esforços militares para a derrota do Eixo e chegou a ser cogitado pelos EUA para ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança. Desde esta época, o Brasil apoia, geralmente com bastante estabilidade, a ONU, respeitando o princípio basilar da diplomacia brasileira de promoção da paz e do multilateralismo. Exceção a esta tradição foi o período militar, em que o país, eivado de violações aos direitos humanos, se afastou da organização. Exemplo claro são os quase 20 anos de ausência do país a ocupar uma vaga de membro não permanente no Conselho de Segurança (CS).

Sobre a participação do Brasil no CS enquanto membro não-permanente (com direito a voto, mas não a veto) o país totalizou 10 mandatos, iniciando neste ano (2022) seu 11º. Em sua atuação destaca-se, formalmente, a defesa dos princípios tradicionais da política externa brasileira: defesa da paz e da segurança (nesta incluída a solução pacífica de controvérsias); respeito à integridade territorial soberana; defesa do multilateralismo e do direito internacional. No que se refere à sua contribuição mais prática, o Brasil tem papel proativo, desde a fundação da Organização, nas operações de paz.

Na ainda pouca literatura que cobre a política externa de Sarney, observa-se a constância do tema relativo ao Conselho de Segurança da ONU. Relevante notar que foi apenas em 1982 que o Brasil se fez representar por sua máxima autoridade, o presidente da República, João Baptista Figueiredo, na abertura dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU. Mas foi em 1989, com o discurso do presidente José Sarney, na 44ª Assembleia Geral, que os acadêmicos e diplomatas (Côrtes, 2010, Ziemath, 2016, Ferreira; Martinez; 2013, Amorim, 1995) marcam o início da grande jornada de defesa de um assento não permanente no Conselho de Segurança. O presidente defendeu que “impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho” para se adequar aos novos tempos, “não apenas sob o ângulo tradicional da adequação entre a quantidade de membros não-permanentes (...) mas sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da Organização.” (Sarney *apud* Corrêa, 1995, p.503-504)

O discurso distingue um ponto de inflexão na postura brasileira: o presidente Sarney observa uma mudança nas relações internacionais e reflete que é chegada a hora do CS ser mais representativo. Sarney traz a multipolaridade como referência, possivelmente referindo-se aos países em desenvolvimento e a representatividade por regiões. O embaixador Celso Amorim nos informa que o “discurso presidencial foi precedido de uma série de sondagens diplomáticas” e “que indicaram sensibilidade positiva de vários Estados e até consenso em torno de alguns aspectos da questão” (Amorim, 1995, p.98). O embaixador Rubens Ricupero, assessor direto de Sarney, nos faz conhecer que as “Nações Unidas representaram, ao lado da América Latina, o outro setor das relações internacionais de interesse predileção pessoal do presidente.” (Ricupero, 2017, p.580)

Considera-se, portanto, que a postura brasileira pode ser caracterizada como um ponto de inflexão, ou inovação, destacando o início de um protagonismo brasileiro nos debates sobre a reforma do Conselho de Segurança.

Outro tópico que merece menção específica sobre a desenvoltura brasileira na seara internacional das Nações Unidas é a incorporação brasileira nos diversos instrumentos jurídicos internacionais dos Direitos Humanos. É pertinente lembrar que os momentos mais nefastos para a história de uma nação são quando os governantes se impõem pela força, gerando regimes ditatoriais, autoritários e de exceção. O drama se assola ainda mais quando as violações aos direitos humanos, como o assassinato e a tortura, ganham assiduidade pelas forças nacionais e institucionais. Foi o caso do Brasil e de tantos outros países latino-americanos entre os anos 60 e 80. A brutalidade e a violência imperdoável dos militares brasileiros precisou ser de alguma forma amparada por uma política externa de isolamento do sistema internacional multilateral.

A política externa de Sarney, neste quesito, foi de ruptura com o estabelecido pelos militares. Luiz Felipe Corrêa enfatizará dizendo que este foi “um tema em que os impulsos de inovação prevaleceram claramente sobre os de continuidade” (Corrêa, 2006, p.528). O autor ressalta que no primeiro ano de governo, 1985, o Brasil aderiu à Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o Pacto de São José (de 1969). No mesmo ano, o país adotou os Pactos Internacionais de Direitos Humanos das Nações Unidas (ambos de 1966). *At last, but not least*, o Brasil aquiesceu à Convenção contra a Tortura da ONU (de 1984). Estas iniciativas “transformariam definitivamente a maneira de o Brasil se relacionar com o sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos.” (idem, p.527). Antonio Augusto Cançado Trindade segue a mesma linha, tratando o governo Sarney como um “divisor de águas” no tema, com decisões de “transcendental importância” que “desencadeariam um novo processo histórico nas posições brasileiras” (Trindade, 2006, p.220).

O reconhecido jurista nos explica que o país não apenas assinou os principais instrumentos jurídicos internacionais, mas passou a contribuir conceitualmente nos debates e novos temas que surgiam na agenda internacional. Declara o autor que a delegação brasileira na ONU, em diversas comissões, ponderava que a pobreza e o desenvolvimento deveriam ser considerados como

elementos centrais para a consecução dos direitos humanos. Que, por exemplo, “o direito à vida não se limitava à mera sobrevivência, mas significava, bem mais que isso, o direito de viver com dignidade.” (Trindade, 2006, p.221)

De sorte que o governo Sarney se empenhou em construir uma diretriz de apreço aos direitos humanos no sistema internacional. Neste sentido, é atilado registrar outra inovação conceitual e jurídica nos princípios basilares das relações exteriores do Brasil. A Constituição Federal em seu artigo 4º, que rege os princípios das relações internacionais do país, dispõe em seu inciso II a “prevalência dos direitos humanos”. Algo inédito na história das constituições do país, e que, à luz das interpretações oficiais, permite ao Brasil participar das operações de paz da ONU (quando da imposição da paz, com possível uso da força, Capítulo VII da Carta das Nações), diminuindo a importância de outros princípios como a “não intervenção” (inciso IV) e “solução pacífica dos conflitos” (inciso VII).

CONCLUSÃO

O conceito de autonomia relacional enfatiza a interdependência e os contextos, nacional e internacional, em que os Estados estão. É nesta constante relação que se formula e executa uma política externa autônoma, fugindo de uma oposição radical entre autonomia *versus* dependência.

Contudo, ainda que a interdependência caracterize e determine, em boa medida, as ações de política externa dos Estados, a realidade latino-americana requer uma atenção mais aprofundada sobre o papel e a influência dos EUA. Como vimos, a autonomia para os autores latino-americanos se constrói a partir de um grau de independência aos interesses dos EUA. Trata-se de um tema que está sempre em voga na história e na política externa dos países do continente.

A análise do governo Sarney, a partir do prisma da autonomia relacional, mostrou como a política externa se edificou a partir dos condicionantes e realidades do sistema internacional e do cenário nacional. O governo Reagan, a crise econômica internacional, e o momento de democratização foram alguns dos grandes paradigmas que possibilitam efetuar uma leitura sobre o período.

Destacamos no artigo duas políticas de inflexão ou inovação do governo Sarney. Se, por um lado, a aproximação com a Argentina marcou a gênese da República brasileira, foi durante o período abordado que se sedimentou a pedra basilar que deu origem a formação do Mercosul. O feito merece ser registrado. No que tange à esfera multilateral, há de fato uma mudança e inovação inquestionável, marcada sobretudo pelos princípios democráticos do momento. O governo Sarney inseriu nosso país no sistema e ordenamento jurídico internacional dos direitos humanos (rompendo com o passado militar, ditatorial, autoritário), inaugurando uma nova era nacional. Ainda, plantou a semente-desejo do país de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança.

Assim, e voltando ao paradigma dos EUA, a política externa brasileira de Sarney, conseguiu executar sua autonomia distanciando-se, em certa medida, da agenda da grande potência. A integração do Cone Sul e uma maior participação e protagonismo nos temas multilaterais, em particular nas Nações Unidas, estabeleceu com clareza alguns dos temas de interesse nacional do recente período democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aarão, D. (2016). 'A vida política'. In: AARÃO, D. (2016). *Modernização, Ditadura e Democracia – 1964-2010*. Madrid e Rio de Janeiro: MAPFRE e SCHWARCZ, pp.75-125.

Amorim, C. (1995). 'O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas'. *Política Externa*, 3(4), p.03-15.

Bandeira, M (1999). *Relações Brasil – EUA no Contexto da Globalização: Rivalidade Emergente*. São Paulo: Ed. Senac.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Candeas, A. (2010). *A integração Brasil-Argentina: História de uma ideia na “visão do outro”*. Brasília: FUNAG.

Carvalho, J. M. (2002). *Cidadania no Brasil o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Cervo, A. L. (2007). *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva.

Corrêa, L. F. S. (1995). *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília: Funag.

Corrêa, L. F. S. (2006). 'A Política Externa de José Sarney'. In: ALBUQUERQUE, J. G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. (Org.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp.512-546.

Cortês, O. H. D. G. (2010). *A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: Funag.

Danese, S. (1999). *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.

Fausto, B. (2003). *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP.

Ferreira, C. E. R.; Martinez, D. (2013). 'O multilateralismo da Política Externa Brasileira na ONU'. In: LESSA, A.; OLIVEIRA, H. (eds). *Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, p.113-158.

Flores, M. C. (2003). 'De Iguaçu a Ouro Preto: as diferentes orientações do Mercosul nos discursos do governo brasileiro'. *Comunicação & Política*, 10(3), pp.77-94. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/269-a-ardua-jornada-de-iguacu-a-ouro-preto-o-mercosul-nos-discursos-do-governo-brasileiro-1985-1994> [Acesso em: 20 jun. 2021].

Fonseca Júnior, G. (1998). *A Legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra.

Grzesczak, A. J.; Moreira, C.; Ferraz, V. M (2008). 'O Governo Sarney e os Antecedentes do Mercosul'. *Revista Historiador*, 1(1), pp. 01-10. Disponível em: <http://www.historialivre.com/revistahistoriador/um/ademir.htm> [Acesso em: 21 jun. 2021].

Harknett, R. J.; Yalcin, H. B. (2012). 'The Struggle for Autonomy: A Realist Structural Theory of International Relations'. *The International Studies Review*, 18(1), pp. 499-521. Disponível em: <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/14/4/499/1818484?login=false> [Acesso em: 13 fev. 2022].

Hirst, M. (2002). *Os governos militares (1964-1985) - Reforço nas relações com a América Latina: a Diplomacia das Cachoeiras*. Brasília: MRE/ACS.

Jaguaribe, H. (1958). *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

Keohane, R. O; Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.

Lima, M. R. S. (1990). 'A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise'. *Contexto internacional*, 12(1), pp.7-28. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=320&sid=52> [Acesso em: 01 dez. 2022].

Morin, E. (2000). *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand.

Moura, G. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Muñoz, L. (2016). 'O Conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual'. *Carta Internacional*, 11(2), pp. 200-221. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/338> [Acesso em: 11 fev. 2022].

Patrício, R. (2006). As relações em eixo - novo paradigma da teoria das relações internacionais? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(02), p.05-24.

Prado, D. F.; Miyamoto, S. (2010). 'A Política Externa do Governo José Sarney (1985-1990). *Revista de Economia e Relações Internacionais*', 8(16), pp. 67-80. Disponível em: <https://cutt.ly/B1AvgSC> [Acesso em: 19 jun. 2022].

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.

Ricupero, R. (2017). *A Diplomacia na construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores.

Russell, R.; Tokatlian, J. G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización: Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Russell, R.; Tokatlian, J. G. (2003). 'From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone'. *Latin American Politics and Society*, 45(1), pp. 1-24. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3177061> [Acesso em: 16 fev. 2022].

Saraiva, M. G. (1997). 'Política externa, política interna e estratégia de desenvolvimento: o projeto de Brasil potência emergente (1974 a 1979)'. *Sociedade em Debate*, 3(4), pp.19-38.

Sombra Saraiva, J. F. (2001). *Relações Internacionais: dois séculos de história - entre a ordem bipolar e o policentrismo*. Brasília: IBRI.

Spektor, M. (2015). O projeto autonomista na política externa brasileira, In: Neto, A. (org.) *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, pp. 20-58.

Swaine, L. (2016). 'The origins of autonomy'. *History of Political Thought*, 37(2), pp. 216-237. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26228692> [Acesso em: 13 fev. 2022].

Trindade, A. A. C. (2006). 'Brasil e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: as duas últimas décadas (1985-2005)'. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (org). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, p. 219-250.

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). 'A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação'. *Contexto internacional*, 29(1), pp. 273-335. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002> [Acesso em: 19 jun. 2021].

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2011). *A política externa brasileira: a busca de autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP.

Vizentini, P. (2012) *Relações Internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo.

Waltz, K. N (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

Wendt, A. (1994). 'Collective Identity Formation and the International State'. *American Political Science Review*, 88(2), pp. 384-396. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2944711> [Acesso em: 21 jul. 2021].

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Westlund, A. C. (2009). 'Rethinking relational autonomy'. *Hypatia*, 24(4), pp. 26-49. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20618179> [Acesso em: 13 fev. 2022].

Ziemath, G. (2016). *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília: Funag.