



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

EMILY SAYURI ARNAUD YAMAGUTI

**COMO COMPREENDER A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO?
O PROCESSO DE ADESAO DO BRASIL À OCDE**

**BRASÍLIA
2021**

EMILY SAYURI ARNAUD YAMAGUTI

**COMO COMPREENDER A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO?
O PROCESSO DE ADESÃO DO BRASIL À OCDE**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Luciano da Rosa Muñoz

BRASÍLIA

2021

EMILY SAYURI ARNAUD YAMAGUTI

**COMO COMPREENDER A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO?
O PROCESSO DE ADESÃO DO BRASIL À OCDE**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Luciano da Rosa Muñoz

BRASÍLIA, _____ DE 2021.

BANCA AVALIADORA

Professor Luciano da Rosa Muñoz

Professor João Paulo Araújo

COMO COMPREENDER A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO? O PROCESSO DE ADESÃO DO BRASIL À OCDE

Emily Sayuri Arnaud Yamaguti¹

RESUMO

A partir do presente estudo, propõe-se analisar a política externa brasileira durante o governo Bolsonaro para isso recorrendo aos paradigmas e aos conceitos de autonomia, a partir de um estudo de caso sobre a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Diante da aproximação do Brasil com a OCDE, e reconhecendo a sua importância dentro do cenário mundial como um fórum promotor de melhores políticas públicas, os diferentes governos brasileiros adotaram posturas que refletem avanços frente à Organização, zelando pela autonomia e pela cooperação nas organizações e regimes internacionais, todavia, observa-se que houve uma mudança de discurso à luz da Política Externa adotada no governo Bolsonaro.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; OCDE; Governo Bolsonaro.

ABSTRACT

Based on the present study, it is proposed to analyze Brazilian foreign policy during the Bolsonaro government, using the paradigms and concepts of autonomy, based on a case study on the entry of Brazil in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). In view of Brazil's approach to the OECD, and recognizing its importance within the world scene as a forum to promote better public policies, the different Brazilian governments have adopted attitudes that reflect advances towards the Organization, ensuring autonomy and cooperation in organizations and regimes, however, it is observed that there was a change of discourse in the light of the Foreign Policy adopted in the Bolsonaro government.

Keywords: Brazilian foreign policy; OECD; Bolsonaro's Administration.

INTRODUÇÃO

Este artigo procura compreender a articulação da política externa adotada no governo do presidente Jair Bolsonaro, com vistas a dar continuidade e prioridade ao processo de adesão do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desde o período de 1990, o país já adotou diversas recomendações e instrumentos da OCDE, mas somente em 2017 o Brasil solicitou formalmente ingresso à organização como país-membro. Levando em consideração a política externa brasileira adotada entre os séculos XX e XXI, observa-se os avanços e retrocessos com que alguns governos lidaram com os chamados paradigmas da política externa brasileira e a importância deles para interpretar o

¹ Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). E-mail: emily.sayuri@sempreceub.com

comportamento da PEB ao longo dos anos. Além disso, esse estudo busca fornecer ferramentas empíricas para que se possa formular uma compreensão em torno da política externa, uma vez que a partir da aplicação dos paradigmas da PEB é possível traduzir a dimensão ideológica do governo Bolsonaro, por meio de uma análise qualitativa dos dados.

A partir do exposto, a primeira seção do artigo busca percorrer pelos paradigmas americanista e universalista/globalista, os quais marcaram e delinearão boa parte da política externa dos governos do século XX, e analisar a busca pela autonomia, baseada em uma ideologia desenvolvimentista, ora prezando pelo distanciamento ora por adotar uma postura mais participativa em relação ao ambiente internacional. Já a segunda parte deste estudo irá focar em observar a relação existente entre os projetos de autonomia nos governos Lula e FHC (tanto a ideia de autonomia pela integração quanto na ideia de autonomia pela diversificação, respectivamente) com a aproximação com a OCDE através das ideias primordiais de Miriam Saraiva (2010) entre os institucionalistas pragmáticos, os quais valorizam a instituição para obter recursos; quanto os autonomistas, que identificam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos, além de servir como um elemento capaz de despertar novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras no exterior. Por último, a terceira seção procura demonstrar o papel da OCDE dentro do cenário mundial, sendo fundamental para a recuperação econômica mundial mais inclusiva e sustentável através da promoção de melhores práticas internacionais, e identificar em que medida a busca de entrada do Brasil na OCDE, a partir das articulações da política externa brasileira do governo Bolsonaro, indica uma busca pelo retorno ao paradigma de alinhamento automático aos Estados Unidos.

1. Os paradigmas da Política Externa Brasileira e o projeto autonomista

Através dessa seção, busca-se evidenciar os paradigmas da política externa brasileira bem como suas principais características e marcos temporais, ademais será abordada a construção do projeto autonomista brasileiro, envolvendo os aspectos políticos, sociais, econômicos e ideológicos.

No decorrer da história republicana, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) articulou dois paradigmas de política externa: o paradigma americanista e o paradigma globalista/universalista. (LIMA, 1994, p. 76).

O chamado paradigma americanista, o qual viria a dominar por mais de meio século a política externa brasileira, consistiu nas diferentes interpretações dadas ao que ficou conhecido como legado do Rio Branco. Ele é caracterizado pela visão dos Estados Unidos como potência

global e hegemônica no hemisfério ocidental e eixo da política exterior do Brasil (LIMA, 1994, p. 76). Somado a isso, Lima afirma que esse modelo de “relação especial” ilustra o que a abordagem realista denomina de “*bandwagoning*”, em que o alinhamento à potência compensaria a fragilidade no plano regional.

No início do século passado, no período do Barão do Rio Branco, a delimitação quase que completa das fronteiras geográficas convergiu com o começo da diplomacia moderna e, questões atreladas à configuração do espaço nacional constituíram a principal agenda da política externa e de alinhamento com os EUA. (LIMA, 2005, p. 4).

Uma vez que necessitava-se do apoio dos Estados Unidos para resolver questões fronteiriças, como por exemplo a questão do Acre, envolvendo interesses privados norte-americanos, esse paradigma iniciado na administração do Barão do Rio Branco trouxe consigo algumas características como: a “convergência ideológica” fundamental, ou seja, a convicção dos líderes brasileiros de que partilhavam com os norte-americanos dos mesmos valores e aspirações e de percepções semelhantes sobre os critérios de legitimidade internacional. (RICUPERO, 2006, p. 48).

De acordo com Ricupero (2006), o segundo elemento característico desse paradigma se configura a partir do reconhecimento da existência de um diferencial de poder significativo entre os dois parceiros, havendo a disposição de tentar colocar o poder dos Estados Unidos a serviço dos objetivos brasileiros ou ao menos buscar a tentativa de neutralizá-lo. O terceiro ponto, em consequência dos outros dois, se dá na prioridade conferida à relação com os EUA e a inevitável subordinação da América Latina a essa preferência.

Nos anos de 1930 e mais especificamente, no período entre-guerras, Getúlio Vargas optou por adotar o equilíbrio pragmático, mais conhecido como “equidistância pragmática” entre os centros hegemônicos emergentes no cenário internacional da época. Esta se caracteriza como uma política de indefinições, por meio da qual se obtiveram benefícios comerciais e aumentaram o poder de barganha brasileiro frente à disputa por zonas de influência entre EUA e Alemanha. Dessa maneira, a equidistância de 1935-1941 gerou ganhos consideráveis no plano internacional e aumentou sem dúvida alguma o poder de barganha do governo brasileiro. (MOURA, 1980, p. 63).

A partir de 1941, segundo Moura (1980), a equidistância pragmática foi rompida em favor dos EUA, demonstrando aspectos de continuidade do paradigma americanista, com o apoio brasileiro na Segunda Guerra Mundial, em troca de contrapartidas, como o reconhecimento americano da condição brasileira de parceiro privilegiado, o que caracterizou

um momento que pode ser conhecido por autonomia na dependência na política externa brasileira.

Ainda nos anos 40, o Governo Dutra ficou conhecido por ser uma administração definida pelo “alinhamento” sistemático à política externa americana. Mas muito dessa convergência automática pode ser explicada através do fim da Segunda Guerra Mundial, uma vez que a guerra gerou forte impulso no sentido de redefinição do papel dos EUA como ator central nas relações internacionais, a Guerra Fria viria a ser outro fator significativo para fortalecer a percepção americana de que a ordem mundial necessitava diretamente da ação externa dos Estados Unidos.

Nesse período, a América Latina, em geral, e o Brasil particularmente, passaram a cumprir uma posição incerta na política externa americana, ao mesmo tempo que havia o reconhecimento da importância da região, a percepção americana usual era de que ela não demandava tanta atenção mais por parte dos Estados Unidos. (SATO, 1998, p. 12).

Já o Governo JK, pode ser interpretado por duas fases diferentes: até 1957, onde o país viveu um período de grande otimismo desenvolvimentista, e do ano de 1958 até o fim do mandato presidencial, o qual foi um período de muitas dificuldades externas em que as negociações com os Estados Unidos se mostravam duras e pouco produtivas.

O abandono do chamado "paradigma de Rio-Branco" se torna mais evidente nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) com a chamada Política Externa Independente (PEI), em que a ideia de uma postura externa essencialmente não vinculada aos Estados Unidos ganha mais força através do posicionamento de figuras importantes e com notória influência na política externa brasileira: San Tiago Dantas e Araújo Castro. (SATO, 1998, p. 14).

De acordo com Sato (1998), a execução do conceito de política externa independente sofreu uma obstrução com a queda do Governo Goulart, para ressurgir anos mais tarde, no Governo Geisel sob a denominação de pragmatismo responsável.

Os militares assumem o poder entendendo, para além da questão do que era considerado “a ameaça comunista”, o investimento em um projeto de desenvolvimento capaz de transformar o país em uma potência, chamado “Projeto Brasil-Potência”, e para isso, defendiam a modernização das instituições e a industrialização como uma base essencial.

Durante o governo de Castelo Branco (1964-1967), um dos mais curtos de todas as fases do regime militar, ainda se observou grande convergência ideológica com os Estados Unidos não só na percepção da continuidade e dos perigos da Guerra Fria como também um elemento crucial da luta interna contra a subversão comunista.

Castelo Branco encontrou nos EUA a única alternativa possível para buscar recursos para a reorganização da economia e a retomada do crescimento econômico. Esse alinhamento pode também ser observado como uma negação da PEI (nacionalismo, estatismo, anticolonialismo) resultando na percepção equivocada sobre a importância da bipolaridade ideológica na Guerra Fria assim como uma das partes da “relação especial” da qual a contrapartida seria a contribuição americana para fazer do Brasil uma “história de sucesso” do modelo alternativo ao comunismo. (RICUPERO, 2006, p. 61).

Ao adiantar o acontecimento da revisão do “velho paradigma”, na administração de Jânio Quadros por meio da Política Externa Independente, a qual foi interrompida pela ruptura ocorrida em 1964, retoma-se a discussão nos governos de Geisel e Figueiredo entre os anos de 1974-1985. O modelo do chamado “pragmatismo responsável” buscava adequar as demandas de uma economia que havia avançado consideravelmente na industrialização, porém que apresentava ainda inúmeros pontos de vulnerabilidade que se mostravam especialmente profundos no contexto das turbulências causadas pela crise do petróleo. (SATO, 1998, p. 18).

A década de 1970 foi marcada pela distensão ideológica na Guerra Fria, a qual aumentou a margem de autonomia da política externa brasileira. Segundo Sato, enquanto que nesse período a diplomacia americana, concomitantemente praticava a “abertura” em relação ao bloco comunista, observava com ressalvas os movimentos da política externa do Brasil, o qual estava apenas em busca de ampliar os horizontes de suas opções internacionais de modo a dar mais legitimidade às suas opções internacionais em um ambiente interno e externo muito mais diversificado e complexo.

O outro paradigma da política externa abordado por esse estudo é o do globalismo/universalismo. Este paradigma serviu como contraponto ao anterior uma vez que, confronta a ideia dos EUA como eixo de política exterior, tendo como parâmetro a visão da necessidade de o Brasil diversificar suas relações externas.

Para esse paradigma, segundo Lima, as relações limitadas aos EUA deixam de ser meios para aumentar o poder de barganha do Brasil e passam a ser a consequência em si da ampliação do poder de barganha do país, almejando negociar em condições menos desiguais diante das principais economias industriais. Nesse sentido, o desenvolvimento da capacidade industrial brasileira se torna uma condição indispensável para a atuação mais autônoma do país no sistema internacional, juntamente com a valorização da “articulação negociada das pequenas e médias potências” no eixo Norte-Sul. (LIMA, 1994, p. 36)

O paradigma universalista incorporou, inicialmente, a matriz econômica da proposta da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de reforma das relações

econômicas internacionais de maneira a torná-las mais palpáveis aos interesses dos países em desenvolvimento. Posteriormente, esse paradigma adicionou o eixo das relações de poder assimétricas, por meio da rejeição ao “congelamento do poder mundial”² e concepção de um princípio tácito de ação no sentido de adiar ao máximo o enrijecimento de normas internacionais impeditivas ao acesso do Brasil aos avanços tecnológicos, em especial às tecnologias sensíveis. (LIMA, 1994, p. 36).

A partir do exposto, e com base em Spektor, observa-se que há mais de cinquenta anos a busca por autonomia tem sido um projeto básico de política externa, guiando o comportamento brasileiro nas relações internacionais. A principal característica desse projeto é a definição do interesse nacional em termos de modernização industrial com base na construção de um capitalismo nacional protegido contra pressões políticas e econômicas vindas de um sistema internacional do qual o Brasil é dependente. (SPEKTOR, 2014, p. 17).

Diferentemente do modelo de aliança especial com os Estados Unidos, o modelo de “autonomia” ilustra o comportamento oposto de “*balancing*”, em que as alianças regionais e extra-regionais são concebidas como mecanismos equilibradores de poder.

Na visão autonomista, as leis do capital e do trabalho indubitavelmente estabelecem limites àquilo que cada país pode almejar realizar em suas relações internacionais, contudo não predeterminam os resultados obtidos através das interações políticas entre as nações. No projeto autonomista, as relações entre Brasil e Estados Unidos são caracterizadas pelo distanciamento relativo, uma vez que esse projeto teme as intenções norte-americanas que estariam, em tese, voltadas para manter o Brasil em posição de dependência. (SPEKTOR, 2014, p. 18).

O projeto autonomista influencia o horizonte estratégico brasileiro desde a década de 50, sobrevivendo ao colapso do nacional-desenvolvimentismo e à redemocratização do fim dos anos 80. Ele esteve voltado para gerir a guinada global em direção ao neoliberalismo e à onda global de redemocratização. Dessa forma, a diplomacia passou a ser instrumento para resguardar o processo de reformas estruturais e estabilização financeira empreendido por diversos governos desde a década de 80.

Em contraposição, outro período relevante da história brasileira foi durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), em que se observa uma guinada paradigmática ao americanismo e rompimento com o projeto autonomista. Levando em consideração o contexto do pós-Guerra Fria, o presidente Collor construiu sua agenda de política externa em torno de

² Faz referência à necessidade de descongelamento de poder nas estruturas do sistema internacional, que se fez presente no discurso de lideranças que realizaram, por muitas vezes, alusão à ideia de “congelamento do poder mundial”, articulada e defendida pelo diplomata brasileiro Araújo Castro, no início da década de 1970.

três grandes linhas de ação, que são: a adequação do país aos novos temas e dinâmicas da “nova” ordem internacional; a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, em contrapartida às tensas relações observadas ao longo dos últimos governos; um esforço de descaracterização do Brasil como país terceiro-mundista. (Hirst e Pinheiro, 1995, p. 6).

O governo Collor de Mello marcou a evolução da política externa brasileira por representar, antes de tudo, a ruptura de um consenso “nacional desenvolvimentista” iniciado a partir dos anos 1970, durante o governo Geisel (Hirst e Pinheiro, 1995; Cervo, 1997).

Segundo Spektor, já nos anos 2000, a leitura predominante da época diz respeito ao fato de que as mudanças estruturais cediam ao Brasil mais espaço de atuação do que em qualquer outro momento do passado. Dessa maneira, a política externa serviu de meio para politização das relações econômicas globais, gerando uma nova formatação decisória através de ambientes de cooperação como G20, BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e IBSA (Índia, Brasil, e África do Sul).

Tais fatos demonstram a tamanha relevância que foi para o Brasil o movimento de inserção do país em fóruns multilaterais e ambientes de cooperação internacional, não somente como uma forma de busca pela emancipação, principalmente da influência norte-americana, mas também como forma de possibilitar ao país exercer uma posição de liderança, no sentido de coordenar a ação coletiva dos demais países periféricos, por exemplo, e conciliando os interesses gerais com seus interesses específicos. Essa se trata também de uma busca pela “democratização dos espaços decisórios” (LIMA, 2005, p. 9).

De acordo com Lima, a aspiração de tornar o Brasil um ator relevante na política internacional tem origem na própria identidade nacional. Alguns argumentos que reforçam essa ideia dizem respeito à noção de que o Brasil é um país de dimensões continentais, comprometido em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de protagonismo e de cooperação regional na América do Sul. São essas características que legitimam o sentimento de identidade assim como a expectativa de liderança e, uma vez que a identidade internacional de um país nada mais é do que a projeção da sua identidade nacional, é possível compreender a persistência e solidez dessa aspiração ao longo da história brasileira.

Sendo assim, a política externa passa a expressar uma identidade nacional – as crenças e valores do que constituiria a “civilização brasileira”. Assim, seria equivocada ver o projeto autonomista como mero produto de interesses constituídos no Estado e no mercado. (SPEKTOR, 2014, p. 21).

Um ponto importante a ser levantado é a relação entre o Brasil e seus vizinhos ou a busca pela inserção regional brasileira, uma vez que:

[...] durante o século XX e, especialmente, no período da Guerra Fria, o Brasil foi sempre visto por seus vizinhos hispânicos com relativa desconfiança como mais próximo das posições norte-americanas na região e distante dos vizinhos. Esta herança só foi rompida no período pós-Guerra Fria, que coincidiu com a democratização política do país e o afastamento dos militares da direção do Estado. (LIMA, 2005, p. 12).

A busca pelo “aprofundamento da inserção regional” brasileira é marcada pela alta identificação e participação em instituições regionais, assim como laços econômicos significativos com os parceiros regionais.

A próxima sessão deste estudo irá abordar de maneira mais profunda os impactos do período do pós-Guerra Fria na política externa brasileira e a atuação de dois importantes atores nesse cenário para o Brasil: Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Enquanto que o primeiro estaria mais próximo da estratégia de “credibilidade”, o segundo se aproxima do projeto de “autonomia”.

No âmbito da diplomacia econômica multilateral, os rumos tomados por estes dois governos não foram muito distantes: a revitalização e ampliação do Mercosul; a intensificação da cooperação Sul-Sul; a busca por estabelecer “relações maduras” com os Estados Unidos; a importância das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul; a participação nos principais exercícios multilaterais em curso assim como na configuração das novas regras que iriam reger as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, visando o protagonismo brasileiro (LIMA, 2005, p. 18).

2. A aproximação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos governos FHC e Lula e a questão da autonomia

A partir da segunda seção deste estudo será demonstrada, por meio dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a busca por autonomia brasileira no cenário internacional, em uma clara tentativa de se desvincular daquele velho paradigma de aliança especial com os Estados Unidos e a inserção do país como um *global player*, significando uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica.

Durante a gestão Collor, como foi evidenciado na seção anterior, houve uma crise de paradigma de política externa brasileira, a qual colocou em debate os padrões de comportamento até então adotados, levando à separação, no interior do Itamaraty, em duas correntes de pensamento: autonomistas e institucionalista pragmáticos, com visões divergentes

sobretudo a respeito das estratégias de comportamento que influenciam a formulação e cumprimento da política externa até os dias atuais (SARAIVA, 2010, p. 46).

Para tratar dos institucionalistas pragmáticos, será apontado o marco temporal dos governos de Fernando Henrique Cardoso e a redefinição da política externa brasileira nos períodos de 1995 a 1998 e 1999 a 2002. Ao longo desses oito anos de governo, buscou-se substituir a agenda “reativa” da política externa em que predominava a lógica da “autonomia pela distância”, a qual prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma agenda internacional “proativa”, caracterizada pela lógica da “autonomia pela integração” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

De acordo com Saraiva (2010), e no âmbito econômico, os institucionalistas pragmáticos são adeptos a um processo de “liberalização condicionada” e são chamados por alguns autores, de maneira imprecisa, de liberais. Eles priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, por meio de uma estratégia pragmática. Esse comportamento, todavia, não se traduz em uma aliança intuitiva com países industrializados, mas sim em uma identificação da regulamentação das relações internacionais como um cenário propício ao desenvolvimento econômico brasileiro.

Nessa perspectiva, a diplomacia buscou adotar uma postura ativa nos foros multilaterais caracterizada pela expressão “*global player*” e de uma “autonomia pela participação”. É nessa estratégia multilateral que Pinheiro (2000) pressupõe a cooperação, em que por meio da diminuição dos custos de transação, redução de incertezas e busca pela maximização de ganhos (absolutos), se pretende reforçar essa cooperação. Observa-se, nesse sentido, que a política externa brasileira contemporânea reveste-se de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais³ e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva. (PINHEIRO, 2000, p. 321).

Ademais, essa corrente também defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma nova lente dos conceitos de soberania e autonomia, em que os valores globais devem ser defendidos por todos. No começo do governo FHC e com o fortalecimento da corrente institucionalista pragmática, a inflexão mais considerável da política externa foi a

³ Segundo Ruggie e Kratochwil, no texto “*International Organization: A State of the Art on an Art of the State*”, os regimes internacionais são um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em uma determinada área tema. (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 759). Assim, como exemplos que destacam essa tendência, o Brasil aderiu aos regimes: de meio ambiente com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), de comércio internacional (GATT/OMC), não proliferação nuclear com o Tratado de Não Proliferação de Armas Nuclear (TNP) e de direitos humanos.

adoção do conceito de “soberania compartilhada”, em contraposição ao conceito clássico de soberania. (SARAIVA, 2010, p. 47).

Este conceito, ainda segundo Saraiva (2010), identificava um mundo marcado por um “concerto” de países, com discurso homogêneo em defesa de valores universais, juntamente com a tendência à formação de regimes para garanti-los. Esse cenário abriu espaço para o Brasil executar uma posição que não se traduzisse nem no alinhamento aos Estados Unidos e nem de um “*free rider*”. Isso também significou uma mudança no conceito de autonomia, em que a ideia de “autonomia pela integração” se consolidou, em detrimento da autonomia almejada no passado visando à distância ou autossuficiência. (SARAIVA, 2010, p. 47).

Essa visão de “autonomia pela integração” se traduz por uma busca pela participação ativa do país, não apenas como sendo influenciado, mas também construindo a sua própria influência através da geração de um ambiente articulado com o meio interacional, de desenvolvimento duradouro para o país e que pudesse garantir a concretização dos interesses nacionais. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Um terceiro ponto relevante sobre os institucionalistas pragmáticos é que eles defendem a construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas com moderação e com base nas ideias de estabilidade democrática e desenvolvimento de infraestrutura. Contudo, o cumprimento da ideia de soberania compartilhada na região não se desenvolveu e durante o governo de Cardoso a diplomacia brasileira não buscou superar dentro do continente os limites do que é entendido por soberania nacional. (SARAIVA, 2010, p. 47).

Se tratando da adesão brasileira aos organismos multilaterais como uma forma de inserção competitiva do país no plano mundial, e no que diz respeito a aproximação do Brasil com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foi no ano de 1996, durante o governo do Presidente FHC, que o país integrou o primeiro comitê na organização: o Comitê do Aço, como país-associado. Após isso, no ano de 1999, o Ministro da Fazenda, Luis Felipe Lampreia fez a primeira visita brasileira à OCDE. E no ano de 2000, o Brasil aderiu à Convenção Anticorrupção e a recomendação do Conselho contra os cartéis. Desde então o Brasil se tornou o país não-membro mais engajado da OCDE, participando do maior número de órgãos e projetos e aderindo ao maior número de normas da Organização (OCDE, 2020).

Um último ponto característico dos institucionalistas pragmáticos e que foi observado por Saraiva (2010), foi a postura do Brasil frente aos Estados Unidos. A busca brasileira de construir sua liderança no continente sul-americano problematiza por si só as relações com a

potência hegemônica da região, contribuindo para que não haja alianças de médio e longo prazo em temas regionais, por exemplo.⁴

Em suma, segundo essa corrente e durante o governo de FHC, as crenças na autonomia, no universalismo, e no destino de grandeza brasileiro foram tratadas com menos relevância e a prioridade foi dada ao pragmatismo. Ao final do mandato de Cardoso, os defensores de um perfil mais autonomista de política externa desaprovaram a preferência dos institucionalistas pragmáticos por ações mais moderadas como alternativa mais adequada para garantir o êxito de objetivos de longo prazo. (SARAIVA, 2010, p. 48).

A outra corrente da diplomacia abordada nesta seção é a chamada de autonomista e, em termos econômicos, eles estão ligados a perspectiva desenvolvimentista e, em questões políticas, estão atrelados a grupos mais nacionalistas que, embora não sejam originários do Partido dos Trabalhadores (PT), estabeleceram uma importante interação com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ao contrário dos institucionalistas pragmáticos, eles irão dar maior destaque para as crenças sobre autonomia e sobretudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional. (SARAIVA, 2010, p. 48).

O primeiro traço, e o mais marcante, dessa corrente é a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional. A diplomacia do governo Lula se caracterizou pelo esforço articulado visando tornar o país uma liderança regional e fomentar a sua ascensão para a posição de potência global.

Nesse período, a diplomacia brasileira procurou diversificar suas alianças sem abandonar seus parceiros tradicionais, mas adicionando novos aliados a suas demandas e parceiros ao seu comércio. Dessa maneira, a estratégia da política externa de Lula é chamada de “autonomia pela diversificação”, em contraponto à “autonomia pela integração” de FHC.

Essa chamada “autonomia pela diversificação”, identificada na política externa entre 2003 a 2006, se configura, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007):

[...] 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. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283)

⁴ Um exemplo da resistência brasileira, foi que nesse período a prioridade em termos de integração foi com o Mercosul, e foram surgindo obstáculos como, por exemplo, o desenvolvimento das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Se mantém esse desacordo em relação à ALCA no próximo governo e essas negociações se encerram como fracasso para o governo norte-americano, no governo Lula.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), as mudanças observadas na política externa do Presidente Lula se basearam em algumas diretrizes como: a busca por contribuir com o maior equilíbrio internacional atenuando o unilateralismo; reforçar as relações bilaterais e multilaterais de forma a expandir o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; potencializar as relações diplomáticas a fim de dispor das possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural e; conter acordos que possam comprometer o desenvolvimento a longo prazo.

Nos termos de um comportamento reformista da ordem internacional, segundo Saraiva (2010), os autonomistas possuem preocupações de caráter político-estratégico em relação ao embate Norte/Sul e procuram pela aproximação com outros países considerados emergentes que possuem características convergentes com o Brasil, como: “dimensões continentais, reconhecida importância regional, população, produto interno bruto, recursos naturais” e com interesse no reordenamento do sistema internacional. (SARAIVA, 2010, p. 49).

A diplomacia brasileira coordenada pelos autonomistas atuou fortemente na defesa da visão brasileira nas negociações realizadas na OMC através de ação coletiva com outros países em desenvolvimento. Já no que se refere aos Estados Unidos, a percepção da relação possui semelhanças com a dos institucionalistas pragmáticos, contudo apresenta um viés mais competitivo no que se refere à configuração do poder na América do Sul. Como ponto de divergência, a participação mais autônoma do Brasil na política internacional e os impulsos reformistas da ordem internacional criam novas áreas de atrito entre os dois países. (SARAIVA, 2010, p. 49).

Se tratando da América do Sul, os autonomistas defendem um projeto claramente estruturado com vistas à construção da liderança do Brasil na região, uma vez que esse processo é identificado como o caminho que melhor atende à inserção internacional do país e que possibilitaria a realização do potencial brasileiro e da formação de um bloco capaz de exercer influência internacional.

A partir desse objetivo, a diplomacia do governo Lula procurou dar um novo impulso à construção de uma liderança com padrões de *soft power*. Nesse sentido, recuperou-se em parte os princípios de não-intervenção e adicionou em sua agenda um projeto articulando primordialmente os processos de cooperação e integração regional às perspectivas de desenvolvimento nacional.

Os autonomistas, os quais são defensores do pensamento desenvolvimentista, identificam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos, além de servir

como um elemento capaz de despertar novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras no exterior.

Em aspectos gerais, o reflexo dessa corrente da diplomacia brasileira na política externa teve como resultado o convívio entre autonomia, desenvolvimento da presença internacional e a tentativa de buscar situações favoráveis ao desenvolvimento nacional por meio de um padrão proativo, que balanceou as crenças pragmáticas. (SARAIVA, 2010, p. 50)

Já a partir do segundo governo Lula (2007-2010) e com base no famoso conceito utilizado por Gerson Moura chamado “equidistância pragmática”, pode-se caracterizar que a política externa brasileira do governo Lula frente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se assemelha a esse conceito. (GUIMARÃES, 2017, p. 98).

Durante o governo Lula, destaca-se momentos em que houveram a aproximação com a Organização, já iniciados no governo FHC, como por exemplo: no ano de 2007, em que o país foi convidado a um “envolvimento aprimorado” com a OCDE, posteriormente referido como Parceiro-chave; em 2008 quando o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, visitou a sede da OCDE e; no ano de 2009 que o Ministro Mantega lançou o Relatório Econômico do Brasil com o Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría, em Brasília. (OCDE, 2020, p.4).

De acordo com Guimarães (2017), no que diz respeito à posição do Brasil, a atual configuração de poder global possibilita ao país exercer uma “diplomacia pendular” no formato similar ao que foi desempenhado nos anos 30, com a equidistância pragmática. Ele defende que a dicotomia crescente entre EUA e China, especificamente entre OCDE e BRICS, propicia ao Brasil exercitar movimentos pendulares na busca de ganhos políticos e econômicos concretos.

Tal fato se dá através de três razões: a primeira delas é o fato de que o Brasil é hoje o único país membro do BRICS e que coopera com a OCDE e; em segundo lugar, a transição de poder global contemporânea, ao contrário dos anos 30, é caracterizada por mudanças sutis de poder que se consolidam em alianças rivais e; por último, a multiplicação de instituições internacionais – caracterizada pelos complexos de regimes – fornece uma rede de proteção contra eventuais punições ao Brasil pelas grandes potências por conta de eventuais movimentos pendulares (GUIMARÃES, 2017, p. 99).

Segundo o autor, a OCDE e os BRICS são fruto de dois tipos de ação internacional dos países membros: *bandwagoning* e *soft-balancing*. O primeiro termo define a ação dos Estados frente à OCDE, enquanto que o segundo caracteriza a ação dos BRICS.

Enquanto a OCDE pode ser caracterizada como a típica aliança *bandwagoning*, ou seja, quando um Estado se alia às potências hegemônicas e ao fazê-lo esperam certo tipo de proteção

contra rivais regionais e outras potências extra-regionais. O autor Schweller, em contrapartida, propõe pensar *bandwagoning* não somente em termos de ameaças, como também em termos de ganhos. (SCHWELLER, 1994 *apud* GUIMARÃES, 2017, p. 107).

Nesse caso, os Estados irão seguir o líder em busca de ganhos e não apenas de proteção. De acordo com Guimarães, essa parece ser a estratégia adotada por muitos países em relação a OCDE, uma vez que mais do que proteger contra ameaças externas iminentes, a organização simboliza um acordo de identidades compartilhadas em volta do liberalismo econômico e da democracia liberal cujo cerne são os Estados Unidos e a Europa Ocidental.

Sendo assim, tornar-se membro da OCDE simboliza aderir a certos valores e, em contrapartida, “se espera dos novos membros um comportamento internacional que favoreça os líderes e sua posição de *status quo*” (GUIMARÃES, 2017, p. 107). Da mesma forma, a democracia se torna fundamental para a adesão, e segundo Guimarães, pressupõe-se que democracia, boas relações com o Ocidente e reformas econômicas liberais possam ser os indícios mais próximos das razões para a adesão, ainda que não haja um consenso sobre isso.

Por outro lado, os BRICS podem ser definidos como uma aliança de *soft-balancing* cujo objetivo principal é melhorar a posição de barganha de seus membros no cenário internacional. Os BRICS partilham identidades em torno de um certo tipo de capitalismo de Estado e reformismo global das instituições (GUIMARÃES, 2017, p. 108).

Uma vez adotados os conceitos de *bandwagoning* e *soft-balancing* para abordar OCDE e BRICS, respectivamente, e sendo ambas estratégias estruturadas em termos de ganhos, os complexos de regimes, ou sejam múltiplas instituições internacionais que operam e regulam a mesma área da ordem global, assumem uma posição de destaque e se tornam uma importante “rede protetora” para um país como o Brasil (GUIMARÃES, 2017, p. 109)

Dentro desse contexto, os Estados optam por fóruns institucionais de acordo com os interesses, o momento e as expectativas em torno de ganhos concretos. Eles fazem isso sem deixar de participar dos demais que possivelmente não representem naquele instante a melhor alternativa. Deste modo, esse chamado “*forum shopping*”, se configura como uma estratégia que almeja selecionar instituições que melhor fomentam políticas específicas com o intuito de obter uma decisão que beneficie os interesses dos Estados.

Para a próxima sessão será realizado um estudo de caso que irá buscar entender o processo de adesão do Brasil à OCDE como membro efetivo da organização através dos discursos e da atuação da política externa brasileira do governo Bolsonaro (2019-2020) e os avanços ou retrocessos que isso representa para a ideia de autonomia, levando em consideração os paradigmas já identificados de política externa brasileira.

3. Estudo de caso: a busca de entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no governo Bolsonaro

A partir da solicitação do Brasil, durante o governo de Michel Temer, em maio de 2017, iniciou-se o processo de acessão do país à OCDE. Uma vez que os membros da OCDE não decidem sobre as seis pré-candidaturas existentes, o Brasil tem dado seguimento ao processo de ampliação de sua participação nos trabalhos dos diferentes comitês desde os anos 90, e de alinhamento com as boas práticas identificadas pela Organização.

Segundo Cozende (2019), uma candidatura brasileira sempre foi considerada a mais viável corporificação do objetivo de ter um dos grandes países de economia emergente como membro da OCDE. Existem, no momento, seis pré-candidaturas em exame pelo Conselho da OCDE: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. A última destas a ser apresentada foi a do Brasil, em maio de 2017.

Em função da Reunião do Conselho em Nível Ministerial (MCM), a qual ocorreu em junho de 2017, aprovou-se um marco para candidaturas. Esse marco seleciona, no conjunto normativo da Organização (conjunto de recomendações, declarações e decisões), alguns instrumentos considerados essenciais e propõe que a aceitação das candidaturas seja avaliada em função do avanço dos candidatos em termos de compatibilidade de sua legislação e políticas com esses instrumentos e em função de sua eventual adoção. Na prática, o processo de aceitação de candidatos segue sendo um exercício marcadamente político que depende, em última instância, de uma decisão por consenso de todos os membros atuais.

Em 2007, o Brasil se tornou um dos parceiros do *engajamento ampliado*, tal fato, por um lado facilitou a participação do país nas atividades da Organização e, por outro lado, levou o Secretariado e os comitês a procurarem ativamente aumentar a participação do Brasil nas instâncias da OCDE e a realização de estudos e avaliações por pares (*peer reviews*) envolvendo o Brasil. No ano de 2012, em resultado de revisão do relacionamento com os não membros, os países do engajamento ampliado passaram a ser considerados *parceiros-chave* (*key partners*).

Em 2015, o Brasil assinou com a OCDE um Acordo de Cooperação, recentemente ratificado, que formaliza o relacionamento enquanto país não membro, incluindo a definição e facilitação dos procedimentos para participação em instâncias da Organização e correspondentes pagamentos. Na sequência, estabeleceu-se programa de trabalho composto por 126 atividades que foram elaboradas ao longo do biênio 2016/17. Em 2017, foi assinado um Acordo de sede para o estabelecimento de um escritório da OCDE no Brasil.

No dia 29 de maio de 2017, o Brasil encaminhou à OCDE a comunicação solicitando o início do processo de acesso à Organização. Segundo Cozendey, no documento, os ministros das Relações Exteriores e da Fazenda assinalaram considerar “que aceder à Organização seria não somente um próximo passo natural na nossa frutífera cooperação, mas também uma ferramenta instrumental nas reformas que nosso país está conduzindo” (COZENDEY, 2019, p. 56).

Logo que ficou claro, na metade de 2017, que o pedido apresentado em maio pelo Brasil não seria respondido imediatamente, foi necessário definir, ao lado da continuidade das gestões juntos aos membros da OCDE, que estratégia seguir. O Itamaraty, que coordenava o Grupo Interministerial sobre a OCDE, buscou então desenvolver estratégias para aumentar o volume de participação do Brasil na Organização, como forma de demonstrar a preparação do país para o processo de acesso, ao mesmo tempo em que se obtinham os benefícios intrínsecos a essa participação. Houve, ao longo dos anos, uma participação crescente do Brasil na OCDE, que se acelerou após o pedido de acesso. Em uma análise mais profunda, o MRE identificou que o Brasil se identifica como o país não membro de maior participação nas atividades da Organização e de maior convergência com seu patrimônio normativo.

A partir do início do governo Bolsonaro em janeiro de 2019, a intenção de buscar a acesso à OCDE foi confirmada e adquiriu maior proeminência no conjunto dos objetivos de política externa. Tendo em vista um quadro em que apenas os Estados Unidos se mantinham reticentes ao início do processo de acesso brasileira, buscou-se, no contexto de maior aproximação com esse país, obter o apoio que faltava. Esse esforço se materializou como um dos resultados da visita do Presidente Jair Bolsonaro aos Estados Unidos, cujo comunicado conjunto indica: “O Presidente Trump manifestou seu apoio para que o Brasil inicie o processo de acesso com vistas a tornar-se membro pleno da OCDE” (MRE, 2019a *apud* COZENDEY, 2019, p. 61).

Embora, portanto, não tenha sido possível ainda dar início ao processo de adesão, o Brasil, por meio da intensificação da participação nas atividades da OCDE, têm procurado adiantar ações que teriam que ser efetuadas no contexto do processo de acesso, ao mesmo tempo em que se vai beneficiando desta participação por meio da discussão técnica, realização de estudos e *benchmarking*⁵ com as melhores práticas identificadas pela Organização.

⁵ Consiste na busca de melhores práticas de administração, como forma de ganhar vantagens competitivas, fazendo uso de pontos de referências que já existem e funcionam bem, em vez de criar algo novo.

No que diz respeito ao comunicado dos presidentes Bolsonaro e Trump, mencionado anteriormente, uma frase que se segue à indicação do apoio à acessão brasileira à OCDE chamou a atenção e gerou controvérsias, sendo uma clara alusão à perspectiva do alinhamento automático brasileiro com os Estados Unidos, uma vez que o Brasil abriria mão do Tratamento Especial Diferenciado (TED) na OMC em detrimento do apoio estadunidense: “De maneira proporcional ao seu status de líder global, o Presidente Bolsonaro concordou que o Brasil começará a abrir mão do tratamento especial e diferenciado nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em linha com a proposta dos Estados Unidos” (MRE, 2019a *apud* COZENDEY, p. 63).

O engajamento brasileiro crescente com a OCDE faculta ao país acesso ao conhecimento técnico e às boas práticas derivadas dessas discussões, em benefício do aperfeiçoamento da qualidade das políticas públicas no Brasil e na eficiência do governo como um todo. A participação frequente nas reuniões dos comitês e grupos de trabalho da Organização facilita igualmente identificar áreas de atuação com impacto sobre o desenho e efetividade de futuras políticas públicas, como no caso, por exemplo, do impacto da transformação digital e da inteligência artificial.

O envolvimento com a OCDE tem o mérito ainda de sinalizar claramente o compromisso do Brasil com a qualidade e o aperfeiçoamento de suas políticas públicas, particularmente importante no atual contexto de discussão de uma série de reformas econômicas e de outras políticas públicas no país. Cabe recordar que a OCDE tem atuação e estudos em várias áreas que devem ser objeto de reformas no Brasil, como previdência, tributação, ajuste fiscal, liberalização comercial, desburocratização da economia, digitalização do serviço público, desenvolvimento regional, educação, meio ambiente e proteção social, dentre outros.

Além do fornecimento de elementos técnicos para subsidiar as discussões em curso sobre essas reformas, um maior engajamento com a OCDE, e conseqüentemente alinhamento com as boas práticas vigentes nas principais economias mundiais, podem influenciar positivamente investidores e formuladores de opinião.

A partir do exposto, demonstra-se que o Brasil desenvolveu, ao longo de governos de diferentes orientações políticas, uma participação contínua e crescente nos trabalhos da OCDE. Como parceiro estratégico da Organização, o Brasil pode participar, havendo interesse mútuo, de praticamente todas as reuniões das diferentes instâncias da Organização, estando excluídas apenas as discussões sobre temas de governança da Organização (relações externas, orçamento, funcionamento da administração e etc.).

Outro aspecto necessário a ser levado em consideração para esta seção e para o estudo, é explorar os elementos gerais da política externa do governo Bolsonaro tendo como referência o primeiro ano de seu governo (2019). Segundo Casarões e, em linhas gerais, a peça central da estratégia do governo Bolsonaro é reconstruir a cultura brasileira a partir de uma mistura de nacionalismo, fundamentalismo religioso e um ódio ultrapassado ao comunismo.

É interessante observar que o Presidente Jair Bolsonaro está jogando o jogo da "metapolítica" (TEITELBAUM *apud* CASARÕES, 2020), o qual que pode ser amplamente definido como uma tentativa de produzir uma ação profunda e transformação política duradoura por meio da disseminação de ideias e valores em toda a sociedade. A política externa, tanto quanto a educação e as artes, estão no centro do jogo metapolítico. Desenhar uma nova cultura brasileira exige projetar uma nova identidade para o mundo e, em contrapartida, essa “nova identidade” redefine os aspectos fundamentais das relações internacionais incluindo prioridades, aliados e inimigos. (CASARÕES, 2020, p. 82).

Ademais, cabe destacar que essa política externa adotada pelo governo Bolsonaro procura forjar alianças com outros governos de extrema direita em todo o mundo, começando com o governo Trump, nos Estados Unidos. A política externa conservadora e anti-globalista de Bolsonaro, assim como a sobreposição de elementos religiosos e ideológicos com a virada cristã da política externa do Brasil, também afetou suas parcerias estratégicas. (CASARÕES, 2020, p. 85-86).

De acordo com Casarões (2020), identifica-se que, em maior parte, a política externa de Bolsonaro exhibe uma ideologia ultraconservadora que vai muito além da defesa da fé cristã e, nesse ponto, a característica mais evidente de sua estratégia internacional possivelmente é o alinhamento com outros líderes conservadores ao redor do mundo.

Aparentemente, faz parte de sua estratégia associar sua própria imagem à de Donald Trump, uma vez que Bolsonaro e seus apoiadores mais próximos sempre olharam para o presidente dos EUA como o homem que desafiou os moldes políticos em seu caminho para a presidência.

Não foi nenhuma surpresa que as relações com o presidente Trump se tornaram a pedra angular da política externa de Bolsonaro. O extremo otimismo com que o novo governo brasileiro procurou estabelecer uma relação especial com Washington estava em forte contraste com o pragmatismo de Donald Trump, para o qual o Brasil não era exatamente uma prioridade. Foram estabelecidas inclusive contrapartidas brasileiras em troca do apoio norte-americano ao ingresso do Brasil na OCDE e, para além dessas trocas bilaterais, os EUA enxergavam o Brasil

como um importante peão no tabuleiro de xadrez geopolítico regional. (CASARÕES, 2020, p. 92-93)

Em resumo e se tratando dessa nova política externa brasileira, três grupos estão lutando por espaço nesse governo: os militares, os liberais de livre-mercado e os anti-globalistas. Além disso, toda a estratégia de política externa do Brasil é construída sobre o fundamentalismo cristão, o nacionalismo e o anticomunismo. É nítido que, nesse novo governo, o Brasil não está mais oscilando entre os BRICS e a OCDE, ou seja, a política externa não segue mais o padrão de décadas em que o Brasil esteve mais perto das relações Sul-Sul, como se observou no governo Lula, ou mais perto do Ocidente, mas independente, sempre mantendo uma postura colaborativa e pragmática, como no governo FHC, em relação aos assuntos globais.

Somado a isso, a cooperação em regimes multilaterais segue a mesma lógica mencionada anteriormente e, assuntos em que o Brasil tradicionalmente se engajou como de mudanças climáticas, direitos humanos e na reforma do Conselho de Segurança da ONU, foram simplesmente abandonados em meio às preocupações diplomáticas do Presidente Bolsonaro. (CASARÕES, 2020, p. 108).

Um exemplo do que foi mencionado são os discursos e entrevistas proferidas pelo Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que nos auxiliam a enxergar todos esses aspectos ideológicos vinculados à política externa brasileira desse novo governo.

Em um artigo publicado no jornal Valor Econômico, no dia 08/05/2019, intitulado “Os primeiros avanços da nova política externa” (OS PRIMEIROS, 2019), o Ministro afirma, em menção ao ingresso do Brasil à OCDE e as relações com os EUA:

Deveríamos ingressar na OCDE? Mais uma vez, muitos responderiam não, pois o clube de países ricos poderia impor-nos padrões diferentes das nossas políticas públicas. Alguns diriam que sim, a entrada na OCDE seria boa. Mas para entrar na OCDE precisamos do apoio norte-americano. Para obtê-lo, precisamos construir uma relação de confiança mútua com os EUA – e aí vinha novamente o argumento do alinhamento automático. (ARAÚJO, 2020, p. 246).

É interessante observar nesse trecho o uso da palavra “precisar”, a qual foi utilizada duas vezes nessa transcrição, com o intuito de representar o forte traço de dependência com que o governo trata a relação com os Estados Unidos. Além de qualquer traço de admiração que o Presidente e seus representantes demonstram com relação à administração norte-americana, o processo de candidatura brasileiro à OCDE se associou à condição fulcral de apoio estadunidense, quebrando todo o discurso construído e observado em governos anteriores de autonomia frente a outros atores do sistema internacional e busca pela adoção de uma postura de liderança para os outros países da América do Sul.

Como o próprio Ministro reconhece em diversos momentos de sua fala, o Brasil tem desempenhado um esforço em aderir a boa parte dos instrumentos legais e hoje é o país que atende ao maior número de requisitos para a entrada no organismo internacional e, ao cumprir com esses instrumentos, as políticas públicas que são executadas no país sofrem impactos positivos por estarem alinhadas às práticas internacionais.

Além de preparado, o Brasil tem se mostrado bastante empenhado na defesa de sua candidatura assim como na incessante defesa da relevância com que o apoio norte-americano representa, como o Ministro demonstra:

“Nós temos o apoio de todos os países da Organização para a acessão, muito especialmente temos o apoio dos Estados Unidos, que já declararam formalmente que, na visão deles, o Brasil é o país prioritário para ingresso, de modo que nós temos razões de otimismo. Não é um processo simples, necessariamente, nem isento de dificuldades pontuais, mas, eu diria, que ninguém no mundo hoje está tão preparado como o Brasil para ingressar na OCDE”, concluiu o embaixador (BRASIL, 2020).

Pinheiro (2000) define o americanismo como o “paradigma que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, onde uma maior aproximação com Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim sua capacidade de negociação” (PINHEIRO, 2000, p. 308). De tempos em tempos, a política externa do Brasil tem oscilado entre esses paradigmas e, nitidamente, o momento atual tem prevalecido o paradigma que reforça a relação especial com os Estados Unidos, indo contra todo o movimento que antecedeu à esse governo e reflete uma perigosa estratégia antiglobalista, rompendo com todo o processo de consolidação e de manutenção da inserção autônoma do país no sistema internacional, a qual vinha ocorrendo desde os anos 60.

Nesse ponto, e ainda segundo Pinheiro (2000), Ricupero define o americanismo ideológico como sendo “construído a partir do privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos que justificavam a aliança com os Estados Unidos” (RICUPERO, 1995 *apud* PINHEIRO, 2000, p. 309).

Somado a isso, essa ruptura adotada pelo governo Bolsonaro, de negação e resistência aos regimes e órgãos internacionais como as Nações Unidas e regimes vinculados ao meio ambiente, por exemplo, compromete os ganhos provenientes da ação multilateral do Brasil em diversos fóruns multilaterais, além de romper com a tradição universalista da diplomacia brasileira que vinha sendo adotada até então.

O Brasil tem aberto mão de um diálogo pragmático, como foi observado na condução de FHC, para buscar um alinhamento cego norte-americano, o país tem se isolado internacionalmente, enfraquecendo agendas multilaterais (meio ambiente, comércio

internacional, direitos humanos...) nas quais a diplomacia brasileira conquistou espaço e reconhecimento por seu ativismo. O que se observa é que há poucos resultados práticos e objetivos frutos dessa articulação e se observa mais resultados no plano discursivo, como o declarado apoio estadunidense à candidatura do Brasil à OCDE.

Cabe esperar que, a partir da troca de governo americano e da saída do chanceler Ernesto Araújo do comando do Itamaraty, seja uma oportunidade de mudança na condução da política externa brasileira, com vistas a se buscar mais integração com o mundo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Somado ao cenário pandêmico, espera-se que haja novas movimentações principalmente se tratando da postura da política externa brasileira frente a esses obstáculos, e observar se o Brasil vai optar por se manter nesse aspecto de dependência ou se irá passar a adotar uma postura mais pragmática de discussão com os Estados Unidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto durante essa busca por compreender e definir o comportamento da política externa brasileira (PEB) ao longo dos anos e procurar caracterizar a inserção do Brasil no cenário internacional, utilizou-se dos paradigmas da política externa brasileira como aparato conceitual e teórico para trazer legitimidade à discussão. Enquanto que o americanismo por um lado trata do alinhamento aos Estados Unidos e serviu de base para desenvolver uma reflexão acerca da política externa adotada no governo Bolsonaro; o globalismo se caracteriza como o inverso desse outro paradigma, onde os Estados Unidos não são o principal e exclusivo eixo da PEB, havendo uma diversificação das parcerias no âmbito internacional, a fim de aumentar o poder barganha brasileiro. Em outro momento buscou-se analisar dois novos paradigmas que pudessem concatenar com os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, em consonância com o movimento de autonomia, o qual teve início no âmbito da Política Externa Independente (PEI): dos institucionalistas pragmáticos e autonomistas, fortalecendo cada vez mais a ideia de que a busca por autonomia dependia de um certo grau de distanciamento do Brasil em relação aos Estados Unidos.

Em virtude do exposto, nota-se o forte traço de alinhamento automático e do americanismo ideológico presente na condução da política externa do governo Bolsonaro e observado também entre os anos 30 e 60, em que havia a busca de um relacionamento especial com os Estados Unidos, seja por barganha seja através do alinhamento automático, e que pudesse contribuir com os incipientes projetos de industrialização do país. Ao relacionar a busca

de entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o necessário apoio e aceitação estadunidense, o governo reforça o retorno ao paradigma de alinhamento automático com os EUA e reafirma a identidade internacional brasileira como sendo uma parte do Ocidente liderado pelos norte-americanos. Cabe esperar que através de novos estudos e novos desdobramentos advindos da candidatura brasileira à OCDE, a ascensão de um novo governo nos Estados Unidos e a recente saída do chanceler Ernesto Araújo do comando do Itamaraty, se possa esclarecer as consequências e as novas posturas que serão tomadas pelo governo atual, seja reforçando esse apelo ideológico presente em seus discursos ou optando por se tornar mais pragmático em sua atuação internacional.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ernesto. **A nova política externa brasileira**: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores. Brasília: FUNAG, 2020.

BRASIL recebe aprovação da OCDE de novos instrumentos legais na área de Ciência e Tecnologia. 30 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/07/brasil-recebe-aprovacao-da-ocde-de-novos-instrumentos-legais-na-area-de-ciencia-e-tecnologia>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Saída de Ernesto Araújo é oportunidade de mudança na política externa, diz deputado. 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/740974-saida-de-ernesto-araujo-e-oportunidade-de-mudanca-na-politica-externa-diz-deputado/>. Acesso em: 29 mar. 2021.

CASARÕES, Guilherme. *The First Year of the Bolsonaro's Foreign Policy*. In: MORI, Antonella (org.). **Latin America and the New Global Order**: Dangers and Opportunities in a Multipolar World. Ledizioni, 2020. p. 81–109.

COZENDEY, Carlos Márcio. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. **Cadernos de Política Exterior**, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, v. 5, n. 8, p.49-75, ago. 2019.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. Uma nova estratégia pendular? A política externa brasileira entre OCDE e BRICS. In: VALENTE, Isabel Maria Freitas; OLIVEIRA, Iranilson Buriti de (orgs.). **Brasil nas ondas do mundo**. Campina Grande: Universidade de Campina Grande, 2017. Disponível em DOI: https://doi.org/10.14195/978-989-26-1433-5_5. Acesso em: 14 mar. 2021.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa Brasileira em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5–23, 1995.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, ano 19, jan./mar. 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Ejes Analíticos y Conflictos de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña**. América Latina/Internacional. Buenos Aires, 1994, n.1 v.2.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

OCDE. **Revista “Trabalhando com o Brasil”**. dez. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/>. Acesso em: 05 fev. 2020.

OLIVEIRA, Nathan. As grandes interpretações da Política Externa Brasileira. **Diário das Nações**, 2020. Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/07/27/as-grandes-interpretacoes-da-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

OS PRIMEIROS avanços da nova política externa. 8 maio 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/os-primeiros-avancos-da-nova-politica-externa-valor-economico-08-05-2019>. Acesso em:

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. *In*: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. 1. p. 46-81.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia científica brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Revista Mural Internacional**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Rev. bras. polít. int.** [online], v. 41, n.spe, p.8-28, 1998. ISSN 1983-3121. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000300002>>

SPEKTOR, M. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. *In*: MONTEIRO NETO, A (org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014, p. 17-58.

THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly Fuzaro. O BRASIL NA OCDE: membro pleno ou mero espectador? **Fgv Eesp - Textos Para Discussão: Working Paper Series**, São Paulo, v. 479, n. 8, maio 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23926>. Acesso em: 05 mar. 2020.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Revista Tempo Social - USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.