

## **O BRASIL E A HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **ABRAZIL AND THE HISTORY OF INTERNATIONAL RELATIONS**

Paulo Fagundes Visentini\*

**Resumo:** Na historiografia brasileira e mundial, a História Diplomática deu lugar à História das Relações Internacionais. Todavia, ambas tem caminhado paralelamente, com periodizações próprias e dissociadas, sem dialogar apropriadamente. O presente artigo busca associar ambas periodizações, posicionando o Brasil dentro da História das Relações Internacionais mundiais, desde a fase colonial ao século XXI.

**Palavras-chave:** Brasil; História; Relações Internacionais.

**Abstract:** In Brazilian and World historiography, Diplomatic History gave the way to the History of International Relations. However, both are following parallel ways, with exclusive and dissociate periodizations, without stablishing na appropriate dialogue. This article try to associate both periodizations, putting Brazil in the world History of International Relations, from colonial period to the 21st Century.

**Key-words:** Brazil; History; International Relations

\* Historiador e Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Doutor em História Econômica/USP, Pós-Doutorado em Relações Internacionais/London School of Economics, Coordenador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da FCE. E-mail: [paulovi@ufrgs.br](mailto:paulovi@ufrgs.br)

## INTRODUÇÃO

A formação social e nacional brasileira teve sua origem na expansão européia dos séculos XV-XVI, através da “descoberta” e colonização portuguesas. Durante quase quatro séculos a inserção internacional da região processou-se através das potências européias, inicialmente por meio do mercantilismo português e, posteriormente, via liberalismo inglês. Na passagem do século XIX para o XX, contudo, o eixo da diplomacia política e econômica do Brasil se voltou para os Estados Unidos, limitando-se ao âmbito hemisférico. Desde o início dos anos 1960, na esteira do desenvolvimento industrial, a política exterior brasileira voltou-se para a busca de novos espaços, através da mundialização e da multilateralização. Sob os efeitos da globalização, no final do século XX o país passou a valorizar os espaço regional latino-americano, através do Mercosul, ainda que sem renunciar completamente à cooperação com alguns dos espaços planetários anteriormente atingidos. Esta poderá se afirmar, nos próximos anos, como uma nova fase das relações do Brasil com o mundo.

A *História Diplomática* tradicional, cujo paradigma foi representado pelo clássico *Manuel Historique de Politique Etrangère*, de autoria de Emile Bourgeois (datado de fins do século XIX), abarcava apenas o estudo das relações oficiais entre os Estados, expressa na atuação de agentes credenciados pelos governos. No Brasil, essa tendência atingiu sua forma acabada nas histórias Diplomáticas de Hélio Vianna e Delgado de Carvalho. Essa abordagem cedeu o seu lugar à mais complexa *História das Relações Internacionais*, desde a afirmação dos trabalhos de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, nas décadas de 1950 e 1960. No Brasil, a nova perspectiva teórica foi desenvolvida a partir dos estudos de José Honório Rodrigues, tais como *Brasil e África*, e *Interesse Nacional e Política Externa*, ambos dos anos 1960<sup>1</sup>.

A *política exterior* envolve aspectos mais determinados dentro do conjunto das Relações Internacionais. Ela enfoca a *orientação governamental* de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou Estados, ou ainda regiões, situações e estruturas, em conjunturas específicas. A interação, conflitiva ou cooperativa, das políticas externas deve ser considerada como parte de um sistema mundial, constituindo então em seu conjunto a *política internacional*.

Na análise da política externa, emergem duas questões de fundamental importância: em primeiro lugar, quem a formula, e, em segundo, de que forma que ela se articula a política interna. Quanto ao primeiro aspecto, qualquer estudo empírico mais aprofundado demonstra que os rumos e as decisões da política externa, não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. É preciso considerar que, graças à porosidade do Estado moderno, *lobbies*

e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas da política externa.

Durante a fase colonial, o Brasil encontrava-se integrado ao mercantilismo português. Com o advento do processo de emancipação, nossa *dependência assimétrica* transferiu-se para a órbita do livre comércio hegemônico pela Inglaterra. Paralelamente, acentuou-se outra dimensão das Relações internacionais do Brasil: a dos problemas regionais vinculados à construção do espaço geopolítico e nacional brasileiro, também enfocada como “questão de fronteiras”. Nesse contexto, a rivalidade com a Argentina fazia parte de uma *relação simétrica*, herdada dos antagonismos coloniais, a qual caracterizou-se como um campo de relativa autonomia para o exercício de nossa diplomacia.

A dupla problemática da *subordinação unilateral* ao capitalismo mediterrâneo e norte-atlântico e da construção do espaço nacional, constituiu a primeira fase das nossas relações exteriores, a qual estendeu-se por quatro séculos. Durante o século XIX, esse processo configurou-se como uma unilateralidade sob hegemonia inglesa, segundo conceito de Werneck da Silva<sup>2</sup>. Já ao longo das últimas décadas desse século, afirma-se gradativamente a influência norte-americana, prenunciando o advento de uma nova fase.

A unilateralidade durante a hegemonia norte-americana representará um novo período das relações internacionais do Brasil. Nela, será concluído o traçado das fronteiras, o país voltar-se-á para um processo de inserção hemisférica e terá início uma vinculação mais estreita da política externa com o desenvolvimento econômico. A gestão Rio Branco (1902-12) representou um momento paradigmático dessa fase, pois concluiu a demarcação das fronteiras contestadas e estruturou a chamada *aliança não escrita* (segundo a clássica expressão de Bradford Burns) com os Estados Unidos da América (EUA). Coube a Vargas e aos governos populistas dos anos 1950, por sua vez, a vinculação estratégica da política exterior às necessidades do processo de desenvolvimento econômico, fenômeno que Amado Cervo denominou de *política externa para o desenvolvimento*.

Durante todo esse período, que se estende até o fim da década de 1950, as relações exteriores do Brasil voltaram-se prioritariamente para os EUA, em busca do status de *aliado privilegiado*. Na medida, entretanto, em que esta relação se mostrava insuficiente como apoio ao desenvolvimento industrial, incrementado desde os anos 1930, a política externa brasileira viu-se na contingência de alterar o seu perfil. A *autonomia na dependência* (conceito formulado por Gerson Moura)<sup>3</sup>, que Vargas explorou as vésperas da Segunda Guerra Mundial, e o nacionalismo dos governos populistas dos anos 1950, representaram uma *estratégia de barganha* frente a Washington. Essa barganha visava redefinir os laços de dependência face aos EUA, de forma a obter apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro.

A falta de uma resposta positiva por parte dos Estados Unidos, convenceu lideranças brasileiras da época da necessidade de ampliar os vínculos internacionais do Brasil. Fazia-se necessário atuar num plano mundial, escapando à dependência hemisférica face aos EUA, não obstante isso permitisse ampliar a própria barganha com esse país. Embora esse processo começasse a emergir desde o segundo governo Vargas, foi com a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964, que ela se configurou de forma explícita em nossa agenda diplomática.

Inicia-se então o terceiro grande período das Relações exteriores brasileiras, o da *multilateralidade na fase da crise de hegemonia no sistema mundial*, que se estende até a atualidade. Aprofundou-se a vinculação da política exterior com a estratégia de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se diversificavam os nossos parceiros internacionais. Apesar da manutenção de um *eixo vertical Norte-Sul*, em particular as relações com os EUA, a diplomacia brasileira passou a atuar também num *eixo horizontal Sul-Sul* e num *eixo diagonal Sul-Leste* (Relações com o Terceiro Mundo e com os países socialistas, respectivamente). Isso tornou-se possível tanto pelas necessidades do desenvolvimento brasileiro quanto pelo advento de um sistema mundial de hegemonias em crescente desgaste.

Embora os três anos iniciais do regime militar tenham sido caracterizados por um retrocesso ao alinhamento automático com os Estados Unidos e o refluxo a uma diplomacia de âmbito hemisférico, e a década de 1964-74 fosse marcada pelas “fronteiras Ideológicas”, a multilateralidade das relações exteriores e a busca do “interesse nacional do desenvolvimento” continuaram a aprofundar-se. Os novos interesses internos então configurados, bem como as alterações do cenário internacional após o primeiro choque petrolífero, permitiram ao governo Geisel ampliar esse processo, através do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. Nem mesmo o fim do regime militar em 1985 interrompeu esta estratégia diplomática, que prosseguiu até 1990.

O Brasil praticava, então, uma política exterior com o perfil de uma potência média, e de abrangência planetária. As vigorosas alterações do cenário mundial, na passagem dos anos 1980 aos 1990, e a implantação de um modelo inspirado no neoliberalismo com o governo Collor, entretanto, configuram uma crise no processo de multilateralização, a qual ainda não foi superada. Nesse contexto, emerge a discussão acadêmica e política da inserção do Brasil na Ordem Neoliberal Globalista pós-Guerra-Fria e na diplomacia Propositiva e Afirmativa de Lula a partir de 2003. Trata-se de um novo desafio para a política externa brasileira.

## **1. A UNILATERALIDADE DURANTE A COLONIZAÇÃO PORTUGUESA E A HEGEMONIA INGLESA**

No tocante à diplomacia brasileira, é necessário balizar um marco fundamental da política externa: seu caráter estrutural e organicamente dependente, ainda que logrando relativa autonomia conjuntural e regional. Segundo José Luiz Werneck da Silva, “a nossa própria *história geral* é, por hipótese, um capítulo da totalidade da história do capitalismo ocidental, norte-atlântico-mediterrâneo, em gradativa construção e reconstrução, na qual totalidade a formação brasileira se colocou, historicamente, numa posição subordinada que cumpre sempre reavaliar, e superar. Isto se reflete, evidentemente, nas Relações internacionais.” (SILVA & GONÇALVES, 2009, p.25 ).

A primeira fase da política externa brasileira abarca desde o Tratado de Tordesilhas até o início da gestão do Chanceler Barão de Rio Branco, no início do século XX. Como se pode ver, a existência legal do Brasil (1494) antecede sua existência real (1500). Esse longo período caracteriza-se pela problemática dominante da definição do espaço territorial um verdadeiro imperialismo geográfico luso-brasileiro (espécie de “destino manifesto”), e pela dependência primeiramente em relação ao mercantilismo português e, posteriormente, ao capitalismo industrial inglês em expansão, de viés liberal-concorrencial. Além dos vínculos com a Europa, a América Portuguesa também manteve relações expressivas com a África, onde eram apresados os escravos que constituíam a mão de obra das *plantations*. Assim, a História Econômica elaborou o conceito de triângulo comercial atlântico. De outra parte, durante a fase colonial os conflitos europeus repercutiam diretamente no Brasil, especialmente no tocante às guerras platinas.

O ciclo do ouro estabeleceu no Brasil do século XVIII os fundamentos de uma divisão da produção entre as diversas regiões, articulando-as entre si e acentuando o conflito de interesses com a metrópole. A crise do Antigo Sistema Colonial, por seu turno, enfraquecia o mercantilismo português, subordinando-se cada vez mais ao capitalismo inglês. Esse fenômeno intensificou-se na passagem do século XVIII ao XIX, com a Revolução Francesa.

As guerras napoleônicas representaram o apogeu do confronto entre dois modelos (e dois estágios) de capitalismo, o inglês e o francês, na disputa pela hegemonia mundial. Enquanto a França afirmava-se na Europa, através do Bloqueio Continental, a Inglaterra consolidava o seu domínio sobre os mares e sobre o mundo colonial, isto é, sobre o mercado global. Nesse quadro, ocorreu a invasão de Portugal por Napoleão, e a vinda da Corte e da administração lusitanas para o Rio de Janeiro, sob a proteção da armada britânica em 1808. A metrópole internalizava-se no Brasil, enquanto os portos eram abertos ao livre comércio inglês.

Com o fim da guerra na Europa e a restauração conservadora do Congresso de Viena, a situação altera-se. A constelação de Estados

conservadores, da qual Portugal fazia parte, apostava num movimento recolonizador. Mas a dinastia dos Bragança encontrava-se no Brasil, na América em processo de emancipação, e a Inglaterra e os Estados Unidos opunham-se a qualquer forma de reação colonialista, além de apoiar o movimento de independência das possessões ibéricas. O dilema bragantino logo teve de ser resolvido. A Revolução Constitucionalista do Porto de 1820, obrigou D. João VI a retornar a Portugal.

A conjuntura contraditória entre o reacionarismo na Europa, por um lado, e Revolução e livre comércio na América Latina, por outro, levaram os Bragança a uma solução ousada: dividir os domínios da família em dois, o Brasil de um lado do Atlântico e o Império Português de outro (1822). O acordo entre os dois ramos da dinastia foi avalizado pela Inglaterra (através do Tratado Luso Brasileiro de 1825), em troca de um acordo de livre comércio (renovação do de 1810) e o compromisso brasileiro de extinguir o tráfico negreiro. Assim, o I Reinado manteve a diplomacia bragantina e uma acentuada continuidade com a etapa anterior.

É importante destacar que o Brasil, por sua estrutura monárquica e escravista, procurava capitalizar um papel de *Europa nos Trópicos*, antagonizando-se com as Repúblicas formadas na Hispano-América. O Prata, onde prosseguiram as rivalidades entre Brasil e Argentina, bem como as intromissões da Inglaterra e da França, representou a principal área de atrito entre o Império e os demais países do continente. É nesse espaço que o Brasil defenderá seus interesses com relativa autonomia.

Com a renúncia de D. Pedro I e a instalação da Regência em 1831, iniciam-se lutas em torno da hegemonia política e econômica entre as diversas regiões do país. Isso implicou num refluxo da política externa, enquanto as questões internas adquiriam primazia. No Prata, o Brasil adotava uma atitude de *neutralidade paciente*. Apesar da momentânea aparente perda de importância da diplomacia, é justamente nessa etapa que se configura uma política externa propriamente brasileira, ainda que marcada por uma herança bragantina. O Conselho de Estado constituiu, então, o primeiro núcleo formulador da diplomacia nacional.

A década de 1840 foi marcada pela implantação do II Reinado e pela consolidação política, econômica e diplomática do novo Estado. A partir daí abre-se uma fase de reações contra as pressões inglesas pela renovação do acordo de livre-comércio. Em 1844 são implantadas as Tarifas Alves Branco, de caráter protecionista, provocando a reação de Londres através do Bill Aberdeen, o qual visava impedir o tráfico de escravos. Desta forma, a extinção do sistema dos tratados permitiu a criação de condições para a articulação de um projeto de política externa, apesar da persistência de uma relação de dependência assimétrica com a Inglaterra.

Com a década de 1850 inicia-se o apogeu da formação social

representada pela monarquia, o que refletiu-se na política externa. Os desacordos com a Inglaterra atingem o paroxismo com a questão Christie e a ruptura das relações diplomáticas entre o Rio de Janeiro e Londres, de 1863 a 1865. Obviamente, isso não significou a ruptura das relações comerciais e financeiras, as quais permaneceram intensas<sup>4</sup>.

Outra dimensão fortalecida nessa época, foi a política de força em relação ao Prata. Os interesses diplomáticos, econômicos e políticos levaram o Brasil a desencadear uma série de intervenções na região: Uruguai, 1851; Argentina, 1852; Uruguai, 1855-56; e, finalmente, Uruguai, 1864, que já vincula-se ao desencadeamento da Guerra da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) contra o Paraguai - 1865-70. O objetivo do Sistema do Império no Prata consistia na defesa dos interesses econômicos, livre-navegação, apoio aos colorados no Uruguai, mas, sobretudo, visava obstaculizar a construção de uma Argentina forte, capaz de rivalizar com o Brasil. Esse último princípio também foi aplicado ao Paraguai de Solano Lopez.

Após a guerra do Paraguai, de onde o Brasil retira-se em 1876, altera-se profundamente a situação nacional, regional e mundial. Com a transição do escravismo ao trabalho assalariado, entre outros fatores, a monarquia entra em contínuo declínio, o que traz conseqüências negativas para a política externa. No plano regional, a Argentina emerge fortalecida: em plena expansão econômica, logo ultrapassando o Brasil em dinamismo. Por outro lado, com a expansão das ferrovias brasileiras ao curso médio dos rios Uruguai, Paraguai e Paraná, a Bacia do Prata perde o interesse estratégico para a diplomacia do país.

A arrancada argentina, por sua vez, vincula-se também à rearticulação da economia mundial, com o desencadeamento da Segunda Revolução Industrial. Graças a ela, processava-se uma reorientação profunda nas relações entre o centro e a periferia do sistema mundial. A Argentina levava vantagens nesse processo, recebendo capitais, imigrantes e novas tecnologias, para adequar a estrutura produtiva do país às novas necessidades da Europa industrial.

Neste contexto, apesar de evoluir mais lentamente, o Brasil via valorizarem-se outros produtos e regiões, bem como configurar-se novos parceiros externos. A economia primário-exportadora, orientada ao crescimento para fora, precisava modernizar-se e atender novas demandas. A cafeeira, progressivamente processada por trabalhadores assalariados, bem como a borracha explorada na Amazônia, destinavam-se cada vez mais aos mercados dos emergentes Estados Unidos da América. Reflexo dessa aproximação foi, inicialmente, o convite do Presidente Grant para que D. Pedro II abrisse a *Centennial Exposition* em 1876 na Filadélfia, e, posteriormente, a insistência norte-americana para que o Brasil apoiasse a criação de um *Zolverein* nas Américas (União Aduaneira Americana, 1886).

Outra questão que marcou a política exterior brasileira na fase de transição da Monarquia à República, apesar do relativo retraimento diplomático, foi o esforço por continuar defendendo as fronteiras contestadas, processo que só culminara com a gestão Rio Branco, já no início do século XX.

Após 1876, envolvido com seus problemas internos, o Brasil conheceu um refluxo em sua política externa. Igualmente, a proclamação da República em 1889 faz com que a ênfase da ação governamental esteja voltada aos aspectos internos. Apesar disso, em função também da ascensão da Argentina neste período, a diplomacia brasileira começa a voltar-se para os Estados Unidos, que, por seu turno, projetava sua economia para fora, especialmente em direção à América Latina.

Apesar das transformações que se operaram ao longo do século XIX, se afirmavam alguns elementos estruturais da diplomacia brasileira. O primeiro consiste na condição dependente de “país novo e atrasado”, graças à subordinação de uma economia primário-exportadora aos centros internacionais (na época, a Inglaterra hegemônica). Nesse plano, configurava-se uma *relação político-econômica assimétrica*, pois o Brasil se encontrava em posição de flagrante inferioridade. Entretanto, num segundo plano, o país conseguia desenvolver uma diplomacia relativamente autônoma, na forma de uma *relação simétrica de poder*, representado então pela política no Prata.

É preciso considerar, também, que em certas conjunturas o Brasil desafiava, ainda que de forma parcial, certos aspectos da hegemonia inglesa. A defesa de determinados interesses sócio-econômicos da elite brasileira, faziam a diplomacia nacional buscar certa margem de manobra, perfilando-se igualmente aqui uma relativa autonomia. Mas também é necessário observar que esta mesma elite, sofria de uma espécie de “síndrome do escravismo”. Para a manutenção da hierarquia social no país, esse grupo não hesitava em subordinar-se a interesses estrangeiros, assumindo conscientemente a posição de sócio menor. Neste sentido, o potencial diplomático do país resultará, então, bastante inferior ao volume de sua população, recursos econômicos, naturais e territoriais. Sempre haverá um “perigo interno” a ser priorizado. Esse elemento persistirá, mesmo após a abolição.

Finalmente, é importante salientar outro elemento duradouro da política internacional do Brasil. Trata-se da tendência em posicionar-se como rival dos Estados hispano-americanos. A política hegemônica em relação aos vizinhos, a ambição à posição de liderança regional, o temor a determinadas configurações sociais reformistas do Republicanismo e do jacobinismo hispano-americanos, e a oposição às tendências integradoras do panamericanismo de orientação bolivarista, fizeram muitas vezes o Brasil associar-se às grandes potências contra os países latino-americanos. Assim, o Brasil será considerado, e considerará a si próprio, como um “país diferente” do restante da América Latina.

## **2. A UNILATERALIDADE SOB HEGEMONIA NORTE-AMERICANA**

A segunda fase da política exterior brasileira abrange desde a gestão Rio Branco (1902-12) até o fim do governo Juscelino Kubitschek (1956-61), e tem como temática principal as relações hemisféricas. A inserção brasileira no sistema interamericano nesta fase caracteriza-se por uma “aliança não-escrita” com os EUA, país em relação ao qual nossa economia passou a depender prioritariamente. Durante este período, variaram as formas dessa “aliança”: “de acordo, sempre que possível”, “nobre emulação”; “parceiros prediletos” ou satélites privilegiados”. Entretanto, não se duvidava que todas essas nuances inseriram-se numa mesma perspectiva, a de que a “aliança” com Washington constituía a espinha dorsal da política exterior brasileira.

Durante a primeira metade do século XX, como foi ressaltado, a diplomacia brasileira teve como tendência predominante a inserção no contexto hemisférico, onde o eixo principal era a relação com os Estados Unidos. Não se tratava apenas da dependência face aos EUA, mas do fato de Brasil centrar sua política externa no estreitamento das relações com Washington, dentro da perspectiva da “aliança não escrita”, concebida durante a gestão Rio Branco. A dependência, enquanto tal, prosseguiu depois desta fase, mas a tônica não era mais essencialmente a busca de uma aproximação privilegiada com os Estados Unidos. Ao longo desta fase, houve momentos de busca de uma relativa “autonomia na dependência”, ou de barganha para a defesa de certos interesses brasileiros, como durante a gestão Rio Branco e o primeiro governo Vargas.

A gestão Rio Branco (1902-1912) foi marcante, uma vez que nela foram demarcadas vantajosamente as fronteiras amazônicas. Durante o auge do ciclo da Borracha, o conflito do Acre evidenciou a determinação e a continuidade da política exterior brasileira. Além disso, Rio Branco desenvolveu uma política de defesa dos interesses nacionais, numa época de dificuldades devidas ao reordenamento mundial. A aliança com os EUA, a par da subordinação evidente, assinalava a busca de uma estratégia de barganha, com vistas ao fortalecimento da posição internacional do Brasil.

O restante da República Velha (1912-1930) e o mandato do presidente Dutra caracterizam-se, em oposição, por uma dependência relativamente passiva frente aos EUA. Após a morte de Rio Branco, e sobretudo com a Primeira Guerra Mundial, os interesses norte-americanos afirmaram-se de forma assimétrica. Nos anos 1920, o desgaste da República cafeeira fez inclusive com que a diplomacia brasileira refluísse. A crise de 1929, finalmente, desarticulou ainda mais a capacidade do país em formular uma política externa mais positiva.

Todavia, devido à ascensão do projeto varguista de desenvolvimento, o período 1930-1945 pautou-se por uma tentativa consciente de tirar proveito

da conjuntura internacional e da redefinição da economia brasileira, através da utilização da política externa como instrumento estratégico para lograr a industrialização do país. É necessário ressaltar, entretanto, que o estágio embrionário do desenvolvimento brasileiro e as escassas possibilidades oferecidas pelo contexto internacional, a longo e médio prazos, limitaram o alcance desta inovação introduzida por Vargas. A diplomacia pendular do Brasil, entre Washington e Berlim, durante a preparação da Segunda Guerra Mundial buscava, em essência, reativar a velha “aliança privilegiada” com os EUA, inovando-a com outras formas de cooperação econômica. Em suma, Vargas ensaiava uma nova política externa em uma situação ainda dominada por velhas estruturas, de alcance regional.

A derrubada do ditador estadonovista e o caráter da política externa do governo Dutra evidenciaram esses elementos limitativos. Além do mais, a tendência a formas mais ou menos passivas de uma acomodação submissa aos EUA ainda se faziam sentir entre 1945 e 1964, especialmente durante o governo Dutra. Porém, a volta de Vargas ao poder vai significar uma importante mudança. É inegável que ainda iria persistir em larga medida a ilusão de que o Brasil poderia, através de uma barganha nacionalista, voltar a lograr estabelecer vínculos privilegiados com os EUA. A ilusão persistiu até o final do governo Kubitschek. Mas a situação nos anos 50 era diferente. O desenvolvimento econômico e a progressiva afirmação de um novo perfil sócio-político da sociedade brasileira impunham novas demandas à política exterior.

A década de 1950 abria-se com o incremento da urbanização e da industrialização, a afirmação de uma burguesia industrial, de segmentos médios urbanos, de uma jovem classe operária e outros trabalhadores urbanos e rurais. O sistema político tinha de responder à crescente participação popular, enquanto as contradições da sociedade brasileira constituíam um terreno fértil para os conflitos sociais. Assim, Vargas viu-se na contingência de retomar o projeto de desenvolvimento industrial por substituição de importações, incrementando a indústria de base. O setor externo da economia jogava, neste quadro, um papel fundamental. A obtenção de capitais e tecnologias só poderia ser lograda incrementando-se a cooperação econômica com a potência então hegemônica do mundo capitalista, os Estados Unidos. No quadro da Guerra Fria, entretanto, o espaço de manobra era muito limitado para atrair a atenção americana, visando a suplantarmos o “descaso” de Washington para com a América Latina e, em particular, para com o Brasil<sup>5</sup>.

É nesse quadro que Vargas procura implementar uma barganha nacionalista, a qual consistia em apoiar os Estados Unidos no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca da ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro. Esta política, ao mesmo tempo, fortaleceria a posição interna do governo, obtendo apoio de diferentes forças políticas domésticas. As

contradições internas cada vez mais pronunciadas e os magros resultados obtidos no plano externo atingiram um ponto grave, a partir de 1953, com a eleição do Republicano Eisenhower. Neste momento, Vargas viu-se na contingência de aprofundar sua barganha diplomática, visando a reverter um quadro crescentemente adverso. O problema, contudo, era que o cenário internacional não oferecia suficientes alternativas, pois os países socialistas ainda eram considerados “inimigos”, a Europa ocidental e o Japão mal concluíam a reconstrução econômica, enquanto o Terceiro Mundo recém despertava como realidade política devido ao embrionário estágio da descolonização. A América Latina, por seu turno, encontrava-se sob forte pressão dos EUA, além de politicamente bastante dividida.

De qualquer forma, Vargas procurou tirar proveito dos limitados espaços, além de tentar criar outros. Todavia, mesmo este esboço de multilateralização, o qual visava mais a barganha com os EUA do que uma nova forma de inserção no plano mundial, viu-se obstaculizado pelos acirrados conflitos internos, onde a oposição articulava-se diretamente com Washington, isolando o governo e levando o presidente ao suicídio em 1954.

A derrubada do governo Vargas e a reação conservadora que se seguiu, tanto no plano interno como, sobretudo, externo evidenciaram que a barganha nacionalista havia se tornado uma política incômoda para o status quo internacional hegemônico pelos Estados Unidos. A tentativa precoce de promover uma diplomacia não linearmente subordinada à Washington apoiava-se em fatores objetivos em desenvolvimento, e não apenas na vontade política de um líder populista. Por isso significou o esboço de uma nova política externa brasileira, que conhecerá seu amadurecimento com a Política Externa Independente.

Entre 1954 e 1958, essa linha política conheceu um sério retrocesso, e houve um autêntico hiato com relação às tendências marcantes do período. A gestão Café Filho caracterizou-se pela abertura econômica absoluta ao capitalismo internacional e pelo retorno do alinhamento automático em relação à diplomacia americana, tal como no governo Dutra. O projeto de desenvolvimento foi momentaneamente abandonado em nome de um liberalismo econômico extremado, enquanto a barganha nacionalista desaparecia das palavras e atitudes do governo. Tratava-se da afirmação da diplomacia da Escola Superior de Guerra e sua concepção de segurança e desenvolvimento.

Com a ascensão de Kubitschek ao poder, em 1956, a situação altera-se em certo sentido. O Brasil continua calcando sua política externa no alinhamento automático com relação aos EUA, a qual se concentra na diplomacia hemisférica. Também prossegue a abertura ampla da economia ao capital internacional. Contudo, JK retomou o projeto de industrialização, só que agora calcado no setor de bens de consumo durável para as classes de

média e elevada renda. Assim, Kubitschek conseguia conjunturalmente um espaço em que se harmonizavam os interesses da potência hegemônica e de um projeto de industrialização alterado. É necessário salientar, todavia, que tal política foi possível, entre outros fatores, pelo retorno pleno da Europa ocidental às relações econômicas internacionais, fornecendo alternativas comerciais e financeiras ao Brasil, sem confrontação com Washington.

Esse hiato, com suas duas fases distintas, no entanto, encerra-se em 1958, com a retomada da barganha nacionalista por JK, em termos muito semelhantes à de Vargas. A crise dos milagrosos “50 anos em 5” e determinadas alterações internacionais, como a criação da Comunidade Econômica Européia, a reeleição de Eisenhower num quadro de crise e descontentamento latino-americano, bem como as pressões do FMI, levaram o governo a retomar uma ativa barganha nacionalista através da Operação Pan-americana (OPA). Esta objetivava atrair a atenção dos EUA para a América Latina e obter maiores créditos nos marcos do sistema interamericano, comprometendo a Casa Branca num programa multilateral de desenvolvimento econômico de largo alcance.

A OPA pretendia não só incrementar os investimentos nas regiões economicamente atrasadas do continente, compensando a escassez de capitais internos, mas também promover a assistência técnica para melhorar a produtividade e garantir os investimentos realizados, proteger os preços dos produtos primários exportados pela América Latina, bem como ampliar os recursos e liberalizar os estatutos das organizações financeiras internacionais. Ao contrário da Aliança para o Progresso, que priorizava os capitais privados e as relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações interamericanas. Paralelamente, JK buscou expandir a barganha para a área socialista e terceiromundista, mas de forma extremamente acanhada. A economia brasileira internacionalizava-se progressivamente, e os conflitos sociais exacerbavam-se, enquanto as repercussões da Revolução Cubana criavam problemas adicionais. Não podendo agir além do que lhe permitiam suas bases de sustentação política, a diplomacia de JK permanecerá no meio do caminho, empurrando para seus sucessores decisões que não podia ou não estava disposto a tomar.

### **3. A MULTILATERALIDADE DURANTE O DESGASTE DA HEGEMONIA NO SISTEMA MUNDIAL**

A terceira fase da política externa brasileira, abarca o período que se inicia com a Política Externa Independente e vem até nossos dias. As características básicas do período são a multilateralização das relações exteriores e os componentes ideológicos nacionalistas, onde o alinhamento automático em relação aos Estados Unidos passa a ser questionado. Ainda que a dependência face ao Norte industrializado persista, o aprofundamento

do caráter multinacional do capitalismo permite a introdução de elementos novos. Conforme Werneck da Silva, “até este terceiro ‘momento’ o eixo Norte-Sul dominava as diretrizes que formulavam a nossa política externa, configurando-se uma dependência tão forte e exclusiva ao mundo Norte-atlântico nas relações internacionais, que elas ficaram marcadas pelo traço da *unilateralidade*. Neste terceiro ‘momento’, extremamente polêmico e diversificado nas nuances conjunturais, começamos a praticar, no possível, a *multilateralidade*. Vislumbra-se a primeira oportunidade de *horizontalizar* (eixo Sul-Sul) ou de *diagonalizar* (eixo Sul-Leste) nossa política externa, mas isto sem negar totalmente a *verticalização* (eixo Norte-Sul). Com a *horizontalização* passaríamos a valorizar mais as nossas relações com a América Latina e a África. (...) Ora, para que ocorra este reposicionamento nos sistemas interamericano e mundial, é preciso discutir a liderança dos EUA” (SILVA & WILLIAMS, 2009, p.31).

Em 1961 Jânio Quadros e seu Chanceler Afonso Arinos lançaram a *Política Externa Independente* (PEI), que tinha como princípios a expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive os socialistas, a defesa do direito internacional, da autodeterminação e a não-intervenção nos assuntos internos de outras nações, uma política de paz, desarmamento e coexistência pacífica, apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa. A raiz de tal diplomacia encontrava-se nas necessidades do desenvolvimento brasileiro, que sinalizavam para a mundialização da política externa, autonomizando-a dos EUA, que não contribuíam para a economia nacional, como desejavam as elites em troca de seu anterior alinhamento com Washington.

Tentando agradar o capital internacional pelo programa de austeridade, os setores populares pela reforma e a pequena-burguesia através da onda moralizadora com que enfrentava os escândalos de corrupção, Jânio Quadros ia na verdade ampliando o descontentamento e a oposição a seu governo. A direita e os EUA reprovavam sua política externa, enquanto a esquerda e os segmentos populares criticavam duramente o programa econômico-financeiro. Enquanto o presidente, com seu estilo personalista, isolava-se das diversas forças políticas, os atritos se multiplicavam. As iniciativas para estabelecer relações diplomático-comerciais com os países socialistas (URSS e leste europeu), o apoio à luta pela independência das colônias africanas de Portugal, a defesa da não-ingerência em relação à Revolução Cubana, a aproximação e cooperação com a Argentina (Tratado de Uruguaiana) e a retórica nacionalista e terceiro-mundista descontentaram Washington e as forças armadas.

Marcado pela suspeição ideológica, o governo Goulart será caracterizado pela instabilidade e imobilismo. No plano diplomático, o novo

Chanceler, San Tiago Dantas, aprofundou a PEI como “defesa do interesse nacional”, voltada ao desenvolvimento, à soberania e, explicitamente, à reforma social. Apesar de não conseguir implementar-se plenamente, a Política Externa Independente gerou atritos crescentes com os EUA, devido à recusa brasileira quanto à expulsão de Cuba da OEA (Punta del Este, 1962), à política de encampação de empresas estrangeiras por Brizola e outros governadores e a aproximação em relação aos países socialistas (restabelecimento de relações com a URSS em 1962) e aos países nacionalistas da América Latina. Além dos caminhos e descaminhos da política do regime populista preocuparem a Casa Branca, a PEI, especialmente, encontrava-se sob a mira do governo norte-americano.

Com o golpe de 1964 tem início o regime militar e uma nova fase da política externa brasileira, a qual, todavia, será marcada por traços de continuidade. O governo Castelo Branco representou um verdadeiro recuo, abandonando o terceiromundismo, o multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança automática com os EUA e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral. O que embasava tal política era a geopolítica típica da Guerra Fria, teorizada pela Escola Superior de Guerra, com seu discurso centrado nas fronteiras ideológicas e no perigo comunista. Em troca da subordinação à Washington e do abandono da diplomacia desenvolvimentista, o Brasil esperava receber apoio econômico. O Chanceler Juracy Magalhães chegou a afirmar que “o que é bom para os EUA é bom para o Brasil”. Como prova de lealdade ao “grande irmão do norte”, o Brasil rompeu relações com Cuba em maio de 1964 e enviou tropas à República Dominicana em junho de 1965 sob bandeira da OEA, onde também apoiava os EUA na tentativa de constituir uma Força Interamericana de Defesa.

No governo Costa e Silva, as relações internacionais representaram uma ruptura em relação ao governo anterior, contrariando frontalmente Washington. A *Diplomacia da Prosperidade* do Chanceler Magalhães Pinto, enquanto política externa voltada à autonomia e ao desenvolvimento, assemelhava-se muito à PEI, embora sem fazer referência à reforma social. Ressaltava que a *détente* entre os EUA e a URSS, fazia emergir o antagonismo Norte-Sul, e em função disso definia-se como nação do Terceiro Mundo e propugnava uma aliança com este, visando a alterar as regras injustas do sistema internacional. Tal foi a tônica na II UNCTAD, onde o discurso do representante brasileiro valeu-lhe sua indicação para o recém criado Grupo dos 77, bem como na recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Na análise da política externa do regime militar, é possível identificar fases bem definidas, com características próprias, apesar da existência de diversidades internas e de determinados traços comuns entre elas. A primeira

fase, o governo Castelo Branco (1964-1967), constituiu um período atípico, com alinhamento automático face aos Estados Unidos, formalmente dentro da concepção de fronteiras ideológicas da Doutrina de Segurança Nacional anti-esquerdista. Houve um nítido refluxo diplomático para o âmbito hemisférico, recuando das iniciativas esboçadas pela Política Externa Independente, com a primazia da ordem interna e saneamento econômico nos moldes do FMI. Durante esta fase foi dominante a concepção “liberal-imperialista”, calcada no princípio de uma diplomacia interdependente (ou dependente). Contudo, é preciso reconhecer que o alinhamento brasileiro foi menos profundo do que se pode pensar, pois muito da subserviência externa foi resultante de problemas internos. Durante a “correção de rumos” de Castelo Branco, igualmente estavam sendo lançadas as bases de um novo ciclo de desenvolvimento. Portanto, muito das características de sua política externa pode ser considerado um efeito conjuntural.

A segunda fase foi constituída pelos governos Costa e Silva, Junta Militar e Médici (1967-1974), caracterizando-se pelo retorno a uma diplomacia voltada ao “interesse nacional” do desenvolvimento, embora ainda marcada por um discurso aparentemente voltado às fronteiras ideológicas. Este último aspecto deveu-se, sobretudo, a elementos de política interna, como os confrontos abertos com os setores de oposição e, inclusive, luta armada. Consistia, pois, uma forma de legitimação política interna. Iniciando com uma série de confrontos com a Casa Branca (governo Costa e Silva), houve posteriormente uma relativa margem de iniciativa autônoma nas relações com os EUA, mas ainda situadas no âmbito regional. A conjuntura interna, marcada pela luta contra os grupos de esquerda, fez do Brasil um “problema” e permitiu certa convergência com Washington, ao mesmo tempo em que o “milagre econômico” era impulsionado. Esta *aliança com autonomia* foi também possível devido ao redimensionamento da estratégia americana pela administração Nixon-Kissinger, que se apoiava em aliados regionais, os quais desempenhavam o papel de “potência média”.

A terceira fase abrangeu os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985). O Pragmatismo Responsável retomou as linhas gerais da Política Externa Independente e, embora adotasse uma postura menos politizada e mais conservadora (ausência de referência a reformas sociais internas), avançou muito mais em termos práticos. Trata-se do apogeu da multilateralização e da mundialização da política externa brasileira. A redemocratização pouco viria a alterar a linha diplomática implantada por Geisel, embora a segunda metade dos anos 80 tenha presenciado a afirmação de uma conjuntura internacional adversa, que desembocará na *crise do multilateralismo* a partir de 1990. Nesta terceira fase, bem como na segunda, prevaleceu a concepção “nacional-autoritária”, de viés autonomista e desenvolvimentista.

A política externa do período, salvo o hiato de Castelo Branco,

apresenta-se como um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico industrial e da construção do *status de potência média*, representando o ponto alto de uma estratégia iniciada com Vargas, mas cujas origens mais remotas encontram-se na ideologia tenentista. Tal política, ao longo do regime militar, conduziu à busca de uma maior autonomia na cena internacional, produzindo-se uma crescente multilateralização e mundialização, de dimensão tanto econômica como política. Neste processo, o país necessitava exportar produtos primários de colocação cada vez mais difícil no mercado mundial, e para tanto as relações com as Europas capitalista e socialista, com a China Popular e com o Japão foram particularmente importantes.

Mas a recente industrialização tornava necessário buscar mercados também para os produtos manufaturados e serviços, e para tanto as relações com a América Latina, África, Oriente Médio e Ásia foram decisivas. Contudo, o país necessitava também importar capital, tecnologia e máquinas, fazendo-se necessário manter boas relações com o Norte capitalista, especialmente com os pólos emergentes europeu e japonês, mas também com o Campo Soviético. Com o primeiro choque petrolífero, também a importação de petróleo tornou-se uma questão estratégica, implicando num estreitamento de relações com os países produtores, especialmente do Oriente Médio.

A utilização da política externa como instrumento de desenvolvimento, aliada às conseqüências do desgaste das hegemonias no sistema mundial, configuram a necessidade de redefinir as relações com os EUA, imprimindo maior autonomia à diplomacia brasileira frente ao “aliado privilegiado”. Para escapar à acentuada dependência frente aos Estados Unidos e para barganhar termos mais favoráveis para essa relação, o Brasil ampliou sua diplomacia para outros pólos capitalistas (Europa Ocidental e Japão), aprofundou sua atuação nas Organizações Internacionais e buscou estreitar ou estabelecer vínculos com o Terceiro Mundo e com o mundo socialista. Assim, a *verticalidade Norte-Sul* passou a coexistir com a *horizontalidade Sul-Sul* e a *diagonal Sul-Leste*. Tratava-se do apogeu do processo de multilateralização.

Ultrapassando a dimensão de mero campo de barganha, a multilateralidade conduziu efetivamente à mundialização da diplomacia brasileira, introduzindo mudanças qualitativas. Os vínculos com alguns países socialistas, com a China Popular e com países-chave do Oriente Próximo, constituíram relações autônomas e equitativas entre potências de porte médio, contrariando alguns pressupostos de um sistema internacional sob hegemonia do Norte capitalista e industrial<sup>6</sup>.

Apesar do inegável avanço que esta política representou, ela ficou aquém de suas possibilidades, considerando-se as brechas existentes no sistema internacional de então e as potencialidades político-diplomáticas do país. Acreditamos que tal “timidez” deveu-se principalmente às decorrências de uma estrutura social profundamente excludente, o que limitou e entorpecou

a ação internacional do país. Aliás, o adjetivo “responsável” agregado ao pragmatismo, também pode ser interpretado como um elemento de política interna conservadora (modernização econômica sem reforma social), ao contrário da Política Externa Independente, que teria sido “irresponsável” por associar a diplomacia autônoma a mudanças sociais domésticas. Mais ainda, muito da mobilização externa de recursos deveu-se à tentativa de manter uma *pax conservadora* internamente. Dialeticamente, era preciso ser ousado externamente para conservar internamente.

Por outro lado, o elevado grau de internacionalização da economia brasileira, fez com que muitos setores empresariais, governamentais e políticos preferissem apostar em vínculos dependentes, inclusive como condição para manter intocadas as estruturas sociais internas. Além disso, quando as dificuldades externas cresceram na passagem dos anos 1970 aos 1980, muitos tentaram negociar uma acomodação com o hegemônio, em lugar de prosseguir numa estratégia autonomista cada vez mais onerosa.

Contudo, é forçoso reconhecer que o paradigma das relações exteriores voltadas a dar suporte ao desenvolvimento econômico-industrial, logrou alcançar grande parte de seus objetivos. O Brasil, ainda que marcado pelas deficiências sócio-políticas bem conhecidas, converteu-se no único país ao sul do Equador a possuir um parque industrial completo e moderno, posicionando-se entre as dez maiores economias do mundo. Este sucesso do nacional-desenvolvimentismo foi, todavia, obscurecido pelas transformações do cenário mundial nos anos 1980, bem como por suas repercussões internas. Mesmo assim, o modelo resistiu durante o primeiro governo pós-regime militar.

Com o encerramento do regime militar em 1985, a política externa da Nova República apresentou uma evolução singular. O Ministro Olavo Setúbal mostrou-se determinado a romper com a linha diplomática do Pragmatismo Responsável e do Universalismo. Argumentava que o Brasil era um país Ocidental, que deveria maximizar suas oportunidades individuais, em cooperação com os EUA, para chegar ao Primeiro Mundo. Obviamente sua ênfase foi de afastamento do Terceiro Mundo e de suas reivindicações. Sua política baseava-se em larga medida na situação internacional, caracterizada pela relativamente bem sucedida tentativa norte-americana de reafirmar sua liderança, pela crise e reforma do socialismo (a ascensão de Gorbachov foi praticamente simultânea ao início da Nova República) e pelas crescentes dificuldades do Terceiro Mundo, pois em 1985, na Reunião de Cúpula do G-7 em Cancun, o diálogo Norte-Sul foi abandonado. Contudo, o Itamaraty resistiu a esta nova orientação, que assemelhava-se à diplomacia de Castelo Branco. Assim, no início de 1986 o Chanceler era substituído por Abreu Sodré. Uma de suas primeiras medidas foi o reatamento de relações diplomáticas com Cuba, que fora até então obstaculizada por Setúbal e pelo Conselho de

### Segurança Nacional.

A cooperação com a URSS cresceu, especialmente com as esperanças despertadas pela *Perestroika*, mas logo a crise soviética e a convergência entre Moscou e Washington frustraram-na. Em relação à China, intensificou-se o comércio e desenvolveram-se projetos tecnológicos, especialmente na área espacial. Com relação ao Terceiro Mundo e aos organismos internacionais, Sarney conservou a mesma linha que iniciara com Geisel, mantendo atitudes que valeram-lhe até o respeito da esquerda. Com relação à África, ao Oriente Médio, à Europa Ocidental e ao Japão, a política foi exatamente igual à do governo Figueiredo, só que marcada por dificuldades ainda maiores. Também permaneceu inalterada a diplomacia centro-americana do Brasil, com apoio ativo ao Grupo de Contadora e crítica à atuação dos EUA.

Quanto mais se estreitavam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América do Sul foi valorizada como alternativa estratégica, tendo seu eixo centrado na cooperação e integração com a Argentina, que vivia problemas semelhantes aos do Brasil. O retorno da democracia, com os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, se deu numa conjuntura adversa do ponto de vista econômico e diplomático. A crise da dívida fez com que os países latino-americanos ficassem extremamente vulneráveis às pressões do FMI e do Banco Mundial, num quadro de graves dificuldades econômicas, enquanto o conflito centro-americano permitia ao governo Reagan trazer a Guerra Fria para o âmbito hemisférico, o que lhe possibilitava também utilizar instrumentos diplomáticos e militares para exercer uma pressão suplementar sobre a América Latina. Neste contexto os dois países haviam aderido ao Grupo de Apoio à Contadora e desencadeado um acercamento sistemático e institucionalizado.

Em 1985, através da Declaração de Iguazu, foi estabelecida uma comissão para estudar a integração entre os dois países e em 1986 foi assinada a Ata para Integração e Cooperação Econômica, que previa a intensificação e diversificação das trocas comerciais. Fruto deste esforço, em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez anos. O que estava por trás desta cooperação, a par dos fatores já apontados, era a marginalização crescente da América Latina no sistema mundial, a tentativa de formular respostas diplomáticas comuns aos desafios internacionais, a busca de complementaridade comercial, a criação de fluxos de desvio de comércio e um esforço conjunto no campo tecnológico (particularmente nuclear) e de projetos específicos. Para o Brasil, especificamente, a integração permitia aumentar a base regional para a inserção internacional do país, num caminho que conduzirá, em 1991, à criação do Mercosul.

## **A GLOBALIZAÇÃO E A TRANSIÇÃO DO MODELO**

Nos anos 1990, o multilateralismo e o desenvolvimentismo entram em crise, com o advento das políticas neoliberais, as quais tentam alinhar o Brasil a uma “ordem mundial” estruturalmente instável. Neste contexto, o Mercosul não constituía um fim em si mesmo, nem o aspecto comercial representava o objetivo essencial, mas fazia parte de um projeto mais abrangente de redimensionamento da inserção internacional dos países da região. Quando os EUA anunciaram as articulações para a criação do NAFTA (como reação ao estabelecimento do Mercosul e da União Européia), o Brasil respondeu lançando em 1993 a iniciativa da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul.

A primeira estimulava as demais nações sul-americanas a associar-se ao Mercosul através da negociação de acordos de livre comércio (Venezuela, Bolívia e Chile já negociaram formas de associação ao Mercosul). A criação de uma área de integração sul-americana, tendo o Mercosul como núcleo duro, ampliava a margem de manobra e a capacidade de resistência frente ao poder de atração que o NAFTA exerce sobre os países latino-americanos individualmente, como no caso do Chile. Além disso, a possibilidade de uma integração regional ampliada criou alternativas para que os países do sub-continente não ficassem tão expostos às pressões externas para adotar planos liberais ortodoxos de ajuste, que seriam necessários para manter relações privilegiadas com os países desenvolvidos ou estar em condições de participar do próprio NAFTA, o que converteu-se em autêntico “canto da sereia” para certas nações latino-americanas.

No segundo caso, a idéia era criar outro círculo concêntrico em volta do Atlântico Sul, através da cooperação do Mercosul com a África do Sul pós-Apartheid e com os países recentemente pacificados da África Austral. Este novo espaço constituiria uma área de crescimento econômico, tirando proveito das complementaridades existentes e potenciais. Além disso, esta iniciativa amplia o quadro de cooperação Sul-Sul, além de abrir uma rota permanente para os Oceanos Índico e Pacífico, propiciando ainda condições para a concertação de alianças estratégicas com potências médias e/ou mercados emergentes do Terceiro Mundo. Este último aspecto parece ser particularmente importante para a diplomacia brasileira.

O que se deseja destacar com isto é que o Brasil passou a ocupar um espaço de liderança regional que, mesmo sem desejar, gerou uma frente de atrito e competição com os EUA. Além disso, o Mercosul tornou-se um fator de atração na cena internacional, face às disputas entre os blocos do hemisfério Norte. Além disso, a implantação do NAFTA foi acompanhada de problemas imprevistos. No dia em que entrou em vigor, eclodiu o levante Zapatista no sul

do México e no final de 1994, em meio a crise política deste país (assassinato do candidato oficial à presidência da República), desencadeou-se a crise cambial e financeira, com o *efeito tequila* repercutindo em toda a América Latina, reforçando ainda os setores políticos norte-americanos opostos ao NAFTA. Em novembro de 1994, para completar o quadro, os republicanos vencem as eleições legislativas nos Estados Unidos, tornando ainda mais difícil a aprovação do *fast track*, peça chave para manter os países latino-americanos voltados à integração com o norte. Neste quadro relativamente adverso para a Casa Branca foi lançada na Cúpula das Américas, realizada em Miami em dezembro de 94, a iniciativa da *Área de Livre Comércio das Américas* (ALCA).

Na ótica dos Estados Unidos, era preciso retomar a iniciativa política, dando uma resposta aos avanços do Brasil/Mercosul e à crise de confiança que a crise mexicana despertava no continente em relação à estratégia de Washington. Como reação a isso, o Mercosul assinou um acordo marco de cooperação com a União Européia em dezembro de 1995. A estratégia de inserção internacional foi centrada no Plano Real, com a atração de capitais estrangeiros via privatizações, causando enormes danos ao patrimônio nacional. O país se tornou deficitário no comércio exterior de forma sistemática, pela primeira vez na história. O ufanismo liberal-globalista, marcado por um filo-americanismo caricato, foi irradiado pelo governo em direção ao Itamaraty e à sociedade em geral.

O segundo mandato de FHC, contudo, coincidiu com o início da instabilidade financeira internacional, que golpeou duramente o modelo de inserção internacional que vinha sendo seguido até então. O governo teve de alterar rumos e priorizar a integração sul-americana, enquanto cresciam as pressões norte-americanas em favor da ALCA. Todavia, a eleição de Bush Jr e os atentados de 11 de setembro de 2001 deslocaram a agenda americana para fora da região, o que, seguramente, facilitou certos desdobramentos políticos que viriam a ocorrer.

Na América Latina as pressões americanas cresciam, com o avanço da proposta da ALCA, em meio à crise do Consenso de Washington (agenda neoliberal para o continente). Às pressões contra Cuba e o regime popular-nacionalista de Chávez na Venezuela, somou-se a proposta do Plano Colômbia, de combate ao narcotráfico e às guerrilhas de esquerda. Crises de governabilidade espalharam-se pelo empobrecido continente, especialmente no Peru, Argentina e Bolívia. Este país, cujos dirigentes alegavam possuir *relaciones carnales* com os EUA, sofreu um completo colapso econômico-financeiro no final de 2001, sem receber nenhum socorro internacional, particularmente dos EUA. O neoliberalismo se encontrava na defensiva.

Mas o pivô da região é o Brasil. Frente ao avanço da ALCA e à crise do Mercosul, procurou avançar a integração física dos países sul-americanos

(Cúpulas de Brasília em 2000 e de Guayaquil em 2002). O país procura construir um espaço econômico de contrapeso à ALCA, como forma de constituir um pólo protagônico para a construção de um sistema internacional multipolar. Contudo, o elemento decisivo foi a eleição presidencial de 2002, com a vitória da esquerda com o candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Abriu-se um espaço tanto para uma reação de caráter social como nacional, que pode ter grande influência no fragilizado continente.

O atual curso da política externa brasileira teve início já em meados do segundo governo Fernando Henrique Cardoso. Mas o ex-presidente não possuía os requisitos para uma mudança que ultrapassasse um tímido discurso crítico, o que coube ao atual mandatário. Em primeiro lugar, o governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil, pois FHC dominara a parte política (Diplomacia Presidencial), o ministro Malan a agenda econômica internacional, restando ao Ministério das Relações Exteriores apenas a parte técnico-burocrática das negociações e receber as críticas.

Evidentemente Lula desenvolveu uma intensa agenda internacional, mas como porta-voz de um projeto que transcendia objetivos de projeção pessoal e adesão subordinada à globalização. Aliás, esta é a grande diferença: o *desalinhamento da política externa* em relação ao “consenso” liberal norteamericano como forma de *recuperar a capacidade de negociação*. Ao aceitar previamente os postulados e agendas dos países desenvolvidos, não havia muito que negociar, apenas adaptar-se (desde os anos 70 FHC criticava o desenvolvimentismo em suas conferências nos EUA). Visto pela perspectiva do G-7, por que conceder alguma coisa a quem já aceitou seu projeto? Ironicamente, hoje o Brasil tem melhor diálogo com Washington e uma diplomacia mais respeitada, com capacidade de negociação<sup>7</sup>.

Outro ponto importante é que o Brasil age com otimismo e vontade política, criando constantemente fatos políticos na área internacional. Anteriormente tínhamos uma baixa auto-estima, pois os governos Collor e Cardoso viam o país como atrasados em relação aos ajustes demandados pelos países ricos. Agora, ao contrário, o país se considera protagonista de mesmo nível, com capacidade de negociação e portador de um projeto que pode, inclusive, contribuir para inserir a agenda social na globalização. Isto capacita o país para iniciativas como o ingresso num Conselho de Segurança da ONU reformado, como membro permanente.

Finalmente, o Itamaraty, em lugar de concentrar-se na tentativa de cooperação com países em relação aos quais somos secundários e em relação a mercados grandes, mas saturados, buscou os espaços não ocupados. Ao nos aproximarmos dos vizinhos sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, países árabes e de gigantes como a Índia, China e Rússia, nossa diplomacia logrou um avanço imediato e impressionante, com grandes

perspectivas comerciais. A presença de empresários e de convidados argentinos na delegação presidencial é uma marca importante na sensibilidade da nova diplomacia.

Além disso, a cooperação com esses países permitiu a construção de alianças de geometria variável como o G-3 e o G-20, com influência marcante no plano global. Em lugar de uma diplomacia de forte conteúdo ideológico, o Brasil desenvolveu uma postura ativa e pragmática, buscando aliados para cada problema, contestando sem desafiar os grandes (como nas negociações comerciais e o desrespeito anglo-americano em relação à ONU), respeitando sem respaldar a posição de países problemáticos como Venezuela, Cuba, Líbia e Síria, por exemplo.

Enfim, o Brasil desenvolveu uma diplomacia própria, adequada à era da globalização, com um projeto de desenvolvimento para o país. O problema é que ela desperta imensas expectativas, e somente poderá dar resultados se houver desenvolvimento econômico e a geração de empregos (que nem sempre estão juntos). Ajustes internos e esquemas externos foram realizados para tanto, mas variáveis internacionais são importantes. Dependemos ainda de um mundo muito instável para que este projeto dê resultados positivos. Sem crescimento não conseguiremos consolidar os grandes avanços logrados na área sul-americana, base de nossa inserção internacional.

Mas é preciso reconhecer que em vinte anos ocorreram mudanças políticas significativas no país. Uma parte importante da sociedade “globalizou-se” (no mau sentido da palavra, isto é, alienou-se) e perdeu a dimensão nacional. Quando o governo simplesmente manifesta certos pontos de vista, como em relação ao direito de dominar o ciclo nuclear (com fins pacíficos) ou adota medidas de soberania, como em relação ao problema da reciprocidade no fichamento de passageiros norte-americanos, vozes brasileiras se levantam contra. Isto revela um agudo problema de identidade ou a persistência de um sentimento de inferioridade. A política econômica, por exemplo, demonstra como a visão de mundo do Consenso de Washington contaminou parte da elite e dos especialistas.

A grande batalha, contudo, é a integração sul-americana, objetivo prioritário do governo. Recuperar o Mercosul e associá-lo à Comunidade Andina é o objetivo estratégico, base da inserção internacional do país<sup>8</sup>, e a alternativa viável à integração hemisférica projetada pela ALCA. Da mesma forma, a cooperação nos campos diplomático, científico, militar e econômico com os grandes países em desenvolvimento como Rússia, China, Índia e África do Sul são uma condição indispensável para o país tornar-se um dos pólos de poder num sistema mundial multipolar e um membro permanente do CS da ONU. Pensar grande e agir, dentro de um projeto nacional soberano, é igualmente um elemento necessário para o país atingir o desenvolvimento econômico e social. Com a sucessora indicada, Dilma Rousseff, que inicia

um segundo mandato, a diplomacia se caracteriza por uma *Continuidade sem Prioridade*.

## NOTAS

<sup>1</sup> RODRIGUES, José Honório. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966 e *Brasil e África, um novo horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. (2 vols).

<sup>2</sup> SILVA, José Luís Werneck da, e GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais do Brasil I (1808-1930): a diplomacia da agro-exportação*. Petrópolis: Vozes, 2009.

<sup>3</sup> MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência. a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

<sup>4</sup> CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

<sup>5</sup> BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 1976.

<sup>6</sup> VISENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro. multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2009.

<sup>7</sup> VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012.

<sup>8</sup> COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2004.

**Artigo recebido em janeiro de 2015. Aceito em fevereiro de 2015.**