

11478

O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases

Paulo G. Fagundes Vizentini*

A formação social e nacional brasileira teve sua origem na expansão europeia dos séculos XV e XVI, através da “descoberta” e da colonização portuguesas. Durante quase quatro séculos, a inserção internacional da região processou-se por intermédio das potências europeias, 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 voltou-se para os Estados Unidos, limitando-se, predominantemente, ao âmbito do hemisfério. Desde o início dos anos 60, 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 o espaço regional latino-americano, através do Mercosul, ainda que sem renunciar completamente à cooperação com alguns dos espaços planetários anteriormente atingidos. Esta poderá afirmar-se, nos próximos anos, como uma nova fase das relações do Brasil com o Mundo.

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 à 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

* Professor Titular do IFCH da UFRGS, Doutor em História Econômica pela USP, Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics, Diretor do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS.

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 se caracterizou 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, estendendo-se por quatro séculos. Durante o século XIX, esse processo configurou-se como uma unilateralidade sob hegemonia inglesa, segundo conceito de Werneck da Silva. Já ao longo das últimas décadas desse século, afirmava-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 50, 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 estendeu até o fim da década de 50, as relações exteriores do Brasil voltaram-se, prioritariamente, para os EUA, em busca do *status* de **aliado privilegiado**. Na medida, entretanto, em que essa relação se mostrava insuficiente como apoio ao desenvolvimento industrial, incrementado desde os anos 30, a política externa brasileira viu-se na contingência de alterar o seu perfil. A **autonomia na dependência** (conceito formulado por Gerson Moura), que Vargas explorou às vésperas da Segunda Guerra Mundial, e o nacionalismo dos governos populistas dos anos 50 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 frente 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 essa 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 80 aos 90 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 Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria. 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, 1990, 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 a 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, ocorre-

ram a invasão de Portugal por Napoleão e a vinda da Corte e da administração lusitana 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 alterou-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 apoiarem 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 a 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 foram avalizados 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 o Brasil e a 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 um 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. Dessa 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 50, iniciou-se o apogeu da formação social representada pela monarquia, o que se refletiu na política externa. Os desacordos com a Inglaterra atingiram 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.

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 se vincula 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. Este último princípio também foi aplicado ao Paraguai de Solano Lopez.

Após a Guerra do Paraguai, de onde o Brasil se retira em 1876, altera-se profundamente a situação nacional, regional e mundial. Com a transição do escravismo ao trabalho assalariado, dentre 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 à estrutura produtiva do país às novas necessidades da Europa industrial.

Nesse contexto, apesar de evoluir mais lentamente, o Brasil via valorizarem-se outros produtos e regiões, bem como se configurarem novos parceiros

externos. A economia primário-exportadora, orientada ao crescimento para fora, precisava modernizar-se e atender às novas demandas. A cafeicultura, 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, fez com que a ênfase da ação governamental se voltasse para os aspectos internos. Apesar disso, em função também da ascensão da Argentina nesse período, a diplomacia brasileira começou a voltar-se para os Estados Unidos da América, que, por seu turno, está projetando sua economia para fora, especialmente em direção à América Latina.

Apesar das transformações que se operaram ao longo do século XIX, afirmavam-se alguns elementos estruturais da política externa brasileira. O primeiro consistiu 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 fazia a diplomacia nacional buscar certa margem de manobra, perfilando-se igualmente aqui uma relativa autonomia. Mas também é necessário observar que essa 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. Nesse 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 a 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 nessa fase caracteriza-se por uma “aliança não-escrita” com os EUA, país em relação ao qual nossa economia passou a depender prioritariamente. Durante esse 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 se inseriram 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 o 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 dessa fase, mas a tônica não era mais essencialmente a busca de uma aproximação privilegiada com os Estados Unidos. Ao longo dessa 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 20, 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 1930-45 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 dessa 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 50 abria-se com o incremento da urbanização e da industrialização e a afirmação de uma burguesia industrial, de segmentos médios urbanos, de uma jovem classe operária e de 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, nesse 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 suplantar o “descaso” de Washington com a América Latina e, em particular, com o Brasil.

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. Essa política, ao mesmo tempo, fortaleceria a posição interna do governo, grangeando-lhe 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. Nesse 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 esse 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, no 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 de 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 apoiando 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 duráveis para as classes de média e elevada rendas. 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, dentre 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 contrá-

rio 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 terceiro-mundista, porém 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 disposta a tomar.

3 - A multilateralidade durante a crise de hegemonia no sistema mundial

A terceira fase da política externa brasileira abarca o período que se inicia com a Política Externa Independente vindo 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, 1990, p.31).

Em 1961, Jânio Quadros e seu Chanceler Afonso Arinos lançaram a Política Externa Independente (PEI), que tinha como princípios a expansão das ex-

portações brasileiras para qualquer país, inclusive para 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, se isolava das diversas forças políticas, os atritos multiplicavam-se. 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 Uruguiana) 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 à aproximação em relação aos países socialistas (reestabelecimento 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, têm 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 terceiro-mundismo, 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 a 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 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 essa 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 (1967-74), 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. Essa **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. Tratava-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. Nessa terceira fase, bem como na segunda, prevaleceu a concepção “nacional-autoritária”, de viés autonomista e desenvolvimentista.

A política externa do período, salvo o hiato do Governo 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 se encontram 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. Nesse 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 precisava também importar capital, tecnologia e máquinas, necessitando 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 se tornou uma questão estratégica, implicando um 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, configura 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 eqüitativas entre potências de porte médio, contrariando alguns pressupostos de um sistema internacional sob hegemonia do Norte capitalista e industrial.

Apesar do inegável avanço que essa 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” se deveu principalmente às decorrências de uma estrutura social profundamente excludente, o que limitou e entorpeceu 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. Dialecticamente, 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 prefe-

rissem 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 70 aos 80, muitos tentaram negociar uma acomodação com o "hegêmona", 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 10 maiores economias do mundo. Esse sucesso do nacional-desenvolvimentismo foi, todavia, obscurecido pelas transformações do cenário mundial nos anos 80, 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 G7 em Cancun, o diálogo Norte-Sul foi abandonado. Contudo o Itamaraty resistiu a essa nova orientação, que se assemelhava 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. No que diz respeito 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, deu-se 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. Nesse 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 a diversificação das trocas comerciais. Fruto desse 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 10 anos. O que estava por trás dessa 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 conduziria, em 1991, à criação do Mercosul.

4 - A globalização e a crise do modelo

Nos anos 90, 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. Nesse 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 Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e estabelecendo, com os países sul-americanos e africanos, a Zona de Paz e a Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul.

A primeira estimulava as demais nações sul-americanas a associarem-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 subcontinente 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 se converteu 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. Esse novo espaço constituiria uma área de crescimento econômico, tirando proveito das complementaridades existentes e potenciais. Além disso, essa iniciativa amplia o quadro de cooperação Sul-Sul, além de abrir uma rota permanente para os Oceanos Índico e Pacífico, propiciando ainda condições para o arranjo 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 isso 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. Ademais, 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 à crise política desse 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. Nesse quadro relativamente adverso para a Casa Branca, foi lançada, na Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994, 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. Contudo a estratégia de inserção internacional centrada no Plano Real, na atração de capitais estrangeiros e nas privatizações sofreu considerável desgaste com o advento da crise financeira internacional, ironicamente no preciso momento em que Fernando Henrique Cardoso lograva sua reeleição. Assim, nos próximos anos, o Brasil deverá redefinir sua política externa, baseando-a na retomada de um projeto nacional, do qual o atual Governo carece amplamente. Para tanto, o estabelecimento de formas de cooperação estratégica com países como a China e outras potências emergentes precisa ser articulado, bem como a adoção de uma postura diplomática mais autônoma face à ordem internacional que está emergindo no pós-Guerra Fria.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, José Guilhon (1996). **Sessenta anos de política externa brasileira**. São Paulo : Cultura. 2.v.
- BANDEIRA, Moniz (1976). **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo (1992). **História da política exterior do Brasil**. São Paulo : Ática.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson, NABUCO, Sérgio, orgs. (1996). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo : Paz e Terra. 2.v.
- MOURA, Gerson (1980). **Autonomia na dependência a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro : Nova Fronteira.
- RODRIGUES, José Honório (1966). **Interesse nacional e política externa**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

SILVA, José Luís Werneck da (1990). **A outra face da moeda:** a política externa do Brasil monárquico. Rio de Janeiro : Universta.

VALLA, Victor (1977). **A penetração norte-americana na economia brasileira (1898-1928).** Rio de Janeiro : Ao Livro Técnico.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (1995). **Relações internacionais e desenvolvimento:** o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petropolis, RJ : Vozes.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (1998). **A política externa do regime militar brasileiro:** multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre : Editora da Universidade/ UFRGS.

Abstract

Brazilian foreign policy during five centuries was characterized by three main periods: from 1494 (before discovery) until the beginning of the XXth century, it was turned to the consolidation of its territorial space and, progressively, of the National State, from 1902 to 1961, it was characterized by the "unwritten alliance" with the US and the hemispheric insertion, from 1961 onwards, it faces the needs of economic development on global and multilateral standards.