

EIXOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO CONTEXTO DA GRANDE CRISE: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DIPLOMÁTICA

*Axes of international insertion of Brazil in the context of the Great Crisis:
analysis of the diplomatic experience*

Ejes de inserción internacional de Brasil en el contexto de la Gran Crisis:
análisis de la experiencia diplomática

Emílio Jovando Zeca (*)

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Jovando Zeca, Emílio. (2017) Eixos de inserção internacional do Brasil no contexto da Grande Crise: análise da experiência diplomática. *Rev. chil. relac. Int*, vol I (2): 86-100

Recibido el 17 de enero de 2017
Aceptado el 22 de mayo de 2017

Resumo

O presente texto discute os eixos de inserção internacional do Brasil, no contexto da grande crise do sistema capitalista global. Partindo de uma abordagem metodológica centrada na leitura analítica de teóricos que discutem os contornos da grande crise e dos eixos de inserção internacional do Brasil, procura-se apresentar uma espécie de balanço da experiência diplomática brasileira, procurando trazer os principais vetores de orientação da política externa e da diplomacia brasileira. A grande crise desarticulou o sistema capitalista global, criando consequências nefastas na periferia, tendo em conta a relação entre as forças produtivas e o carácter das relações de produção, provocando um conjunto de respostas dos Estados, com vista a fazer face a mesma. O estudo constata que diante da grande crise, a política externa e a diplomacia do Brasil operaram a inserção internacional do país através do eixo vertical de orientação Sul-Norte que foi baseado no unilateralismo e orientado para o primeiro mundo – Ocidente – onde a barganha nacionalista e a Política Externa Independente significaram uma transformação da Política Externa Brasileira virada para os EUA; outra eixo horizontal de orientação Sul-Sul que foi orientado para o hemisfério sul, assente num multilateralismo destacado para América Latina, África e Ásia; e finalmente foi desenvolvido o eixo diagonal de orientação Sul-Leste que foi orientado para o Leste Europeu e China.

Palavras-Chave:

Grande Crise Internacional – Eixos de Inserção Internacional – Experiência Diplomática.

(*) Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGEI/UFRGS e Investigador do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais – CEEI/ISRI do Instituto Superior de Relações Internacionais de Moçambique.

Email: emiliojovando@gmail.com

Abstract

The present text discusses about the Brazilian axes of international insertion, in the context of the great crisis of global capitalist system. Starting from a methodological approach centered on the theoretical analytical and discusses about the contours of the great crisis and the axes of international insertion in Brazil, it propose present the balance of Brazilian diplomatic experience; bring the main vectors of Brazilian foreign policy orientation and diplomacy. The great crisis disarticulated the global capitalist system and created harmful consequences in the periphery of international system, especially in the relationship between the productive forces and the relations of production. This situation caused different kind of responses of the States to face it. Thus, in this study, it is verified that to face of the great crisis, Brazil's foreign policy and diplomacy operated mechanism to facilitate his international insertion. The first mechanism created was the vertical axis whit South-North orientation and based on unilateralism and oriented towards the West, where the nationalist bargain and the Independent Foreign Policy meant a transformation of the Brazilian Foreign Policy facing the US. The second mechanism was a horizontal axis centered to South-South and oriented towards the southern hemisphere and based on a prominent multilateralism for Latin America, Africa and Asia. Finally we have a diagonal axis centered on South-East orientation, which was oriented to Eastern Europe and China.

Keywords: International Great Crisis - Axes of International Insertion - Diplomatic Experience

A Grande Crise desarticulou o sistema capitalista global, criando consequências nefastas na periferia, tendo em conta a relação entre as forças produtivas e o carácter das relações de produção, provocando um conjunto de respostas dos Estados, com vista a fazer face a mesma. Como consequência, assistiu-se a verdadeiras disputas comerciais, na esfera internacional, onde por um lado, os Estados Unidos da América vira a sua economia enfraquecida e a emergência de vários competidores e, por outro, os Estados da periferia viram seus termos de troca deteriorados.

O presente texto discute os eixos de inserção internacional do Brasil, no contexto da grande crise do sistema capitalista. Partindo de uma abordagem metodológica centrada na leitura analítica dê teóricos que discutem os contornos da grande crise e dos eixos de inserção internacional do Brasil, procura-se apresentar uma espécie de balanço

da experiência diplomática brasileira, procurando trazer os principais vetores de orientação da política externa e da diplomacia brasileira. O estudo é composto por duas sessões antecedidas da introdução e seguidas das considerações finais e referências bibliográficas. A primeira sessão dedica-se a conceptualização, caracterização e periodização da grande crise, enquanto a segunda centra-se na análise dos eixos de inserção internacional do Brasil, com destaque para o Ocidente, o Leste e os países do Hemisfério Sul.

GRANDE CRISE DO SISTEMA CAPITALISTA

A Grande Crise remete ao um conceito operacional que tem que ver com as diversas fases de acumulação e retração do sistema capitalista marcado por um modelo de produção que é caracterizado “por uma contradição imanente, ou seja, o que opõe o carácter crescente das forças produtivas ao carácter das relações de produção” (Amin, 19984, 5). É relevante pontuar que a conceptualização e periodização da grande crise do capitalismo pode induzir a esquemas e sistematizações diferentes, uma vez que pode contrariar ou ampliar, de acordo com a perspectiva e objetivo da análise que se pretende fazer.

Debruçando-se sobre a crise do capitalismo que a classificou como uma crise estrutural, Amin (1984, 5) refere que a história do capitalismo corresponde à história do processo de ajustamento das relações de produção às exigências do progresso das forças produtivas. Tal história, caracteriza-se por fases de expansão e fase de crise estrutural, podendo-se distinguir quatro fases de expansão¹ – 1815-1840, 1850-1870, 1890-1914 e 1948-1967 – e quatro fases de crise² – 1840-1850, 1870-1890, 1914-1918 e 1967. Por seu turno, Vizentini (1992, 9) refere que no início da década de 1970, com a inconversibilidade do dólar em relação ao ouro decretada por Nixon deteriorou, houve a deterioração dos termos de troca, no Terceiro Mundo, e a criação de

¹ Cada fase de expansão caracteriza-se por um modelo de acumulação, um tipo de indústria motriz, um quadro específico que define a modalidade da concorrência e um estatuto de empresa (Amin, 1984, 6).

² Cada fase de crise estrutural corresponde a uma outra de desajustamentos, de passagem de um modelo de acumulação a outro, uma diminuição do ritmo de crescimento e um aguçamento da luta de classes (IBDEM).

condições para o surgimento de uma inflação a nível global. Em relação a inconversibilidade do dólar em relação ao ouro, (Frieden, 2008, 140) refere que “o padrão ouro se despedaçou de forma a nunca mais se restabelecer completamente”. Portanto, na visão destes autores, este foi o ponto de partida da crise económica mundial do capitalismo e não o que ocorreu em seguida. Esta mesma crise estendeu-se pelos anos 1980, 1990 até os nossos dias.

De forma sistemática e para a prossecução dos objectivos do presente estudo, importa referir que depois da Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional experimentou duas décadas de grande expansão das economias capitalistas e a transformação dos Estados Unidos da América como Estado Hegemónico Global. Todavia, nos finais da década de 1960, começou a surgir “sinais de esgotamento do modelo de acumulação então vigente, o que teve reflexos na economia mundial e nas relações internacionais” (Vizentini, 1992, 12). Se por um lado, os Estados Unidos da América vieram a sua economia devido a Guerra no Vietname e o desgaste na Indochina, Japão e Alemanha passaram a jogar um papel importante, uma vez que tornaram-se competidores.

A crise do petróleo³ nos anos seguintes teve seu impacto e alargou arrastou a situação para a periferia. A crise do petróleo, somada ao declínio da economia americana, a emergência do Japão e da Comunidade Económica Europeia criaram um cenário internacional marcado pela multilateralização. Com o objetivo de recuperar e redimensionar a acumulação do capital, esvaziar as conquistas trabalhistas e manter a dominação sobre as economias

³ A primeira grande crise do petróleo, conhecida nos meandros internacionais de “*choques petrolíferos*”, ocorreu no início da década de 1970, mais precisamente em 1973, quando os Estados produtores de petróleo do Médio Oriente descobriram que aquele recurso era um bem não-renovável e que poderia ser usado como mecanismo de pressão internacional e arma económica. Diante da Guerra de Yom Kippur, em 1973, onde os Estados Unidos apoiaram Israel, os Estados Árabes, organizados na OPEP, decidiram aumentar o preço do barril de petróleo em mais de 400%, passando de US\$ 2,90 para US\$ 11,65 em apenas três meses. Como consequência, houve uma prolongada recessão nos Estados Unidos e na Europa e uma desestabilização a economia mundial.

trabalhistas, houve uma nova divisão internacional do trabalho, onde “os centros capitalistas trataram de impulsionar a chamada revolução tecnológica, principalmente nas áreas da informática, comunicação, biotecnologia, robótica e supercomputadores” (Vizentini, 1992, 14).

Todos os esforços centrado revisão da divisão internacional do trabalho enquadram-se na tentativa de fazer uma reestruturação dos moldes de funcionamento do capitalismo. O resultado desses esforços de reestruturação do capitalismo para enfrentar a crise, em termos globais foi satisfatório e consideráveis a médio prazo, mas criou rivalidades capitalistas e a formação de blocos regionais com interesses, protecionistas e com elevada competição económica. Na periferia, a crise e a reconfiguração do sistema capitalista teve efeitos desiguais, devido a “determinadas conjunturas e as especificidades nacionais e regionais” (Vizentini, 1992, 25).

Na passagem dos anos 1980 e 1990, o colapso da União Soviética produziu a percepção do início de uma nova ordem internacional marcada pelo triunfo do neoliberalismo, a qual se caracterizava por constituir uma era de paz, prosperidade e democracia. Todavia, em pouco tempo, muitos analistas deram-se conta da existência de uma crise global que emergia através da crescente instabilidade mundial marcada por vários fenómenos – manifestações de desempregados, nacionalismos tribais, xenofobia e racismo, guerras, fundamentalismo entre outros – típicos de uma crise económica, política e social (Vizentini, 1992, 9). Esse quadro proporcionou uma crise estrutural e ampla que produziu um novo quadro mundial.

Portanto, pode-se constatar que trata-se de uma mesma crise que afetou o sistema capitalista em vários momentos da sua evolução como pontua Wallerstein (2001, 5) ao referir que é “urgente ver o capitalismo como sistema histórico, abrangendo o conjunto de sua história como realidade concreta e única”. Partindo dessa premissa, pode-se notar que para cada um dos momentos, houve uma resposta específica com vista a reestruturar o sistema capitalista com vista a torná-lo produtivo e eficiente.

EIXOS BRASILEIROS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

Diante da conjuntura internacional, acima referida, entre as décadas de 1950 e 1990, houve um conjunto de esforços com vista a inserção do Brasil, no sistema internacional, o que permite fazer um balanço da experiência diplomática do país, tendo em conta os principais modelos de orientação da política externa brasileira, as perspectivas diplomáticas e eixos de inserção Internacional. Desde a americanização centrada no alinhamento aos EUA, passando pela política externa para o desenvolvimento, barganha nacionalista, industrialização e multilateralização, pragmatismo responsável até chegar-se a Brasil Grande Potência, vários foram os vetores de orientação da Política Externa Brasileira. Esses posicionamentos tornam-se relevantes a sua análise uma vez que permitem analisar a inserção brasileira a nível mundial, sobretudo num contexto marcado pela crise do capitalismo e declínio da economia americana e surgimento de outros atores o que permitiu a emergência de um novo modelo de polarização e alternativas multilaterais.

Desde o período da vigência da República Velha (1912-1930) até ao período do Mandato de Dutra (1946-1951)⁴, a Política Externa Brasileira foi marcada por uma característica básica assente numa clara “dependência relativamente passiva frente aos Estados Unidos da América” (Vizentini, 1992, 299). O aparecimento do nacionalismo desenvolvimentista populista de Vargas⁵, o desenvolvimento associado de Juscelino Kubistchek e a política externa independente de Jânio e Goulart apresentam diferenças, mas possuem acentuados traços em comum e uma espécie de continuidade. Aspectos novos e diferentes na orientação da Política Externa Brasileira aparecem, efetivamente, apenas entre as décadas de 1950 e 1960.

⁴ Neste período, a inserção brasileira no sistema interamericano foi caracterizada por uma aliança não-escrita com os Estados Unidos em relação ao qual a economia brasileira passou a depender prioritariamente. As alianças eram por via de acordos, “nobre emulação”, parcerias prediletas ou posição de satélite privilegiado (Vizentini, 1999, 141).

⁵ Coube a Vargas e aos seus governos populistas dos anos 1950, a vinculação estratégica da Política Externa Brasileira às necessidades do processo de desenvolvimento económico - Política Externa Para o Desenvolvimento, na perspectiva de Amado Cervo.

Entre os anos 1930-1945, Vargas procurou “transformar a Política Externa Brasileira num instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico” (Vizentini, 1992, 298), buscando inserir o país no contexto hemisférico onde o principal eixo de inserção era os EUA, não obstante haver procurado alcançar uma relativa autonomia na dependência e barganha pela defesa dos interesses brasileiros. Ao longo deste período, procura-se tirar proveito da conjuntura internacional e da redefinição da economia brasileira, através da utilização da Política Externa como instrumento estratégico para industrialização. Todavia, a estrutura do Sistema Internacional, dominado pela Segunda Guerra Mundial fez com que a diplomacia brasileira tomasse uma postura pendular entre Washington e Berlim, mas houve sempre uma reativa aliança privilegiada com os EUA. Importa aqui ressaltar que neste período, Vargas ensaiou uma nova Política Externa Brasileira dominada pelas velhas estruturas, mas de alcance regional.

Na década 1950, com a reeleição de Vargas, o desenvolvimento econômico e a progressiva afirmação do novo perfil social e econômico brasileiro – industrialização, urbanização, burguesia – impôs novas demandas na Política Externa. Para fazer face a este cenário, “a obtenção de capitais e tecnologia só poderia ser lograda incrementando-se a cooperação econômica com a potência então hegemônica do mundo capitalista, os Estados Unidos” (Vizentini, 1992, 300). Em face desta situação, Vargas, como resposta, propôs a implementação de uma barganha nacionalista que consistia em apoiar os EUA no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca da ajuda ao desenvolvimento econômico. Essa estratégia teve como principais implicações fortalecimento da posição interna do Governo por um lado, e a aquisição de apoios de diferentes forças políticas por outro.

No início da década de 1950, o cenário internacional não oferecia suficientes alternativas ao Brasil, uma vez que “os países socialistas ainda eram “inimigos”, tendo em conta o contexto do fim da Segunda Guerra Mundial e o auge da Guerra Fria; a Europa Ocidental e Japão reconstruíam-se da destruição causada pelo conflito; os países africanos iniciavam processo de descolonização; e a América Latina

estava pressionada pelos EUA e politicamente dividida” (Vizentini, 1992, 301). Diante deste contexto, Vargas procurou tirar proveitos dos limitados espaços e procurou criar outros espaços.

Assim, a orientação da Política Externa Brasileira passou a centrar-se numa espécie de multilateralização virada mais para uma barganha com os EUA do que para uma nova forma de inserção internacional. Essa orientação teve obstáculos devido aos conflitos internos e o apoio da oposição por parte do Governo de Washington. Para agravar, houve a queda de Vargas e as reações conservadoras centraram-se na barganha nacionalista, que tornou-se numa política incômoda para o *status quo* hegemônico dos EUA, mas era uma tentativa de promover uma diplomacia não linearmente subordinada a Washington, apoiada em objetivos desenvolvimentistas. Como corolário da barganha, “surgiu uma nova fase da Política Externa Brasileira que amadureceu com a Política Externa Independente” (Vizentini, 1992, 301).

De acordo com Vizentini (1992, 301-302), no período compreendido entre 1954-1958, houve uma espécie de abertura econômica absoluta ao capitalismo e um retorno ao alinhamento automático a diplomacia americana. Todavia, esse projeto é abandonado devido a um conjunto de fatores com destaque para o liberalismo econômico extremo, o desaparecimento da barganha nacionalista, bem como a afirmação da diplomacia da Escola Superior de Guerra que passou a apresentar uma concepção da segurança virado para as questões de desenvolvimento. Não obstante a todos esses processos, o Brasil continua orientando a sua Política Externa alinhada com os EUA – diplomacia hemisférica; abre sua economia ao capitalismo; e retoma-se o projeto de industrialização centrada em bens de consumo duráveis. Com essa estratégia, consegue-se uma harmonização dos interesses da potência hegemônica e o projeto de industrialização.

Nos finais da década 1950, a criação da Comunidade Econômica Europeia, o descontentamento latino-americano e as pressões do FMI levaram o governo brasileiro a retomar a barganha nacionalista através da Operação Pan-Americana. Esta operação procurava “atrair a

atenção dos EUA para América Latina e obter maior crédito no Sistema Interamericano” (Vizentini, 1992, 302), comprometendo Washington com um programa multilateral de desenvolvimento econômico de longo alcance. Em termos práticos, os seus principais objetivos eram o “incremento de investimentos nas regiões atrasadas do continente; a promoção de assistência técnica produtiva; a utilização de capitais públicos; e a multilateralização das relações interamericanas” (Vizentini, 1992, 302-303). No caso concreto do Brasil, Kubitschek procurou expandir a barganha para área socialista e ao terceiro mundo e a internacionalização da economia brasileira. Todavia, os conflitos internos exacerbaram e a revolução cubana trouxe um conjunto de problemas adicionais que impediram, objetivamente, a sua operacionalização política e diplomática.

No início da década de 1960, a situação interna e as aceleradas transformações mundiais levaram Jânio Quadros a lançar a Política Externa Independente. Esta orientação de política externa tinha três abordagens principais:

***Abordagem Diplomática** - conjunto de respostas às aceleradas transformações internacionais, surgimento de novos atores; modificação de seus comportamentos; questionar o status quo mundial e negociar perfil da dependência; **Abordagem Econômica** - reação à deterioração dos termos de troca; como instrumento do interesse nacional e elemento de desenvolvimento industrial brasileiro; e **Abordagem Social** - resultado das transformações internas da sociedade brasileira; surgimento de novos seguimentos sociais em função da urbanização e industrialização (Vizentini, 1992, 303-304).*

Os diferentes enfoques acima apresentados não são excludentes entre si, mas sim abarcam diferentes aspetos de uma mesma realidade, com ângulos e interesses específicos. A Política Externa Independente constitui um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil no Sistema Internacional. “A Política Externa Independente procurou tornar-se num instrumento indispensável para realização de projetos nacionais - industrialização e desenvolvimento capitalista” (Vizentini, 1992, 305). Em termos práticos, ela estava vinculada a um conjunto de fenômenos

externos, numa época de grandes transformações no Sistema Internacional, mas com uma orientação diplomática que respondia a atitude dos EUA face América Latina e revolução cubana.

O conjunto de transformações que ocorrem no Sistema Internacional nas décadas de 1950 e 1960 exigiram um conjunto de respostas por parte da Política Externa e Diplomacia Brasileira, uma vez que houve uma clara recuperação económica da Europa e Japão⁶; a descolonização dos países africanos era uma realidade; houve a consolidação do sistema socialista – Emergência da URSS; houve o surgimento do movimento dos países não-alinhados; e a revolução cubana (Vizentini, 1992, 307). Estes aspetos todos, de forma conjugada ou isolada, fizeram com que o Brasil transitasse sua diplomacia da dimensão regional para mundial, através de um conjunto de eixos de inserção internacional.

Em termos sistemáticos, para Vizentini (1992, 307) e Vizentini (1999, 138), a partir dos anos 1960, a inserção do Brasil no Sistema Internacional foi processada tendo em conta três eixos principais: eixo vertical sul-norte, eixo horizontal sul-sul e o eixo diagonal sul-leste:

Eixo Vertical Sul-Norte: foi baseado no unilateralismo e orientado para o primeiro mundo – Ocidente – onde a barganha nacionalista e a Política Externa Independente significaram uma transformação da Política Externa Brasileira virada para os EUA, com uma forte inserção no contexto hemisférico, virada para a multilateralização. A unilateralidade vertical sul-norte continuou até a crise hegemónica dos EUA, onde Brasil passou a relacionar mais com Europa e Japão, sem romper com o sistema do capitalismo internacional.

Eixo Horizontal Sul-Sul: foi orientado para o hemisfério sul, assente num multilateralismo destacado para América

⁶ 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 polos capitalistas – Ocidental e Japão, aprofundou sua atuação nas Organizações Internacionais e buscou estreitar ou estabelecer vínculos com o Terceiro Mundo e com o mundo socialista (Vizentini, 1999, 149).

Latina, África e Ásia, onde a Política Externa Independente⁷ só podia ser implementada com uma relativa autonomia⁸ diante dos EUA. Isso permitiu introduzir o multilateralismo horizontal virado para uma relação sul-sul. O multilateralismo horizontal sul-sul consistia no incremento das relações com América Latina e Mundo Afroasiático.

Eixo Diagonal Sul-Leste: foi orientado para o Leste Europeu e China. A multilateralidade diagonal sul-leste foi uma estratégia para tirar possíveis proveitos através da cooperação com os países socialistas. Todavia, a Política Externa Brasileira enfrentaria um problema a nível internacional, porque os EUA ainda eram potência hegemônica com uma capacidade de reação muito forte nos planos militar, econômico, político e diplomático.

O eixo sul-norte foi sempre mantido e privilegiado, devido às análises racionais e utilitárias dos custos e benefícios na relação com os Estados Unidos, apesar do Brasil ter enveredado pelo multilateralismo (Sul-Sul e Sul-Leste), numa fase de clara crise hegemônica no sistema internacional. Todavia, com a abertura para o eixo horizontal e diagonal “tornou-se possível tanto pelas necessidades do desenvolvimento brasileiro, quanto pelo advento de um sistema mundial de hegemonia em crescente desgaste” (Vizentini, 1999, 136).

A interrupção da Política Externa Independente esteve associada a um conjunto de fatores com destaque para a crise do regime populista no Brasil; as dificuldades sociais do Governo Goulart; a radicalização do Governo Goulart; o agravamento de conflitos sociais e políticos; bem como a falta de consensos internos, entre outros

⁷ No início da década de 1960, Jânio Quadros e seu Chanceler, Afonso Arinos, lançaram a Política Externa Independente, que tinha como princípios a expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive para os socialistas, a defesa do direito internacional, da autodeterminação e 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 (Vizentini, 1999, 146).

⁸ A utilização da política externa como instrumento de desenvolvimento, aliada às consequências do desgaste das hegemônias no sistema mundial, configura a necessidade de redefinir as relações com os EUA, imprimindo maior autonomia à diplomacia brasileira frente ao “aliado privilegiado” (Vizentini, 1999, 149).

aspectos (Vizentini, 1992, 308). Todavía, a Política Externa Independente procurou tirar a diplomacia brasileira das suas modestas perspectivas regionais e reativas. Estava associada à necessidade do desenvolvimento econômico, mas sofreu um revés com o Regime Militar – Orientação Ideológica centrada na Segurança Nacional e alinhamento aos Estados Unidos da América. Portanto, ela deu uma dimensão mundial e uma postura ativa a diplomacia brasileira.

No final da primeira metade da década de 1970 foi desenvolvido o pragmatismo responsável, assente na diplomacia dos militares, cujo expoente foi Ernesto Geisel. Esta orientação da Política Externa “buscava uma maior manobra do Brasil no plano internacional, cujas dimensões principais eram de criar condições para que o país tivesse um pilar assente no projeto de desenvolvimento econômico e outro pilar assente no fortalecimento da segurança nacional.

Se por um lado, a barganha nacionalista e a Política Externa Independente representaram não apenas uma diplomacia impulsionadora do desenvolvimento industrial, mas também para a concepção de Brasil-Potência (Vizentini, 1992, 308), por outro, o pragmatismo responsável foi menos “politizado”⁹ do que a Política Externa Independente, apesar das suas orientações serem semelhantes. A Política Externa Independente, bem como a barganha nacionalista representam um momento decisivo da História da Política Externa Brasileira devido a sua dimensão de multilateralização das relações externas num cenário internacional em transformação e o neoliberalismo que conduziu ao esvaziamento dos projetos nacionais no Pós-Guerra Fria.

Desde a virada do milénio, a Política Externa Brasileira vem passando por profundas transformações, mostrando o esgotamento da matriz de inserção internacional dos anos 1990, que havia assumido o processo de globalização e a adoção de

⁹ 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 do Brasil (Vizentini, 1999, 148).

políticas neoliberais como eixos norteadores. Nesse sentido, a matriz neoliberal procurava manter uma imagem do Brasil como uma liderança regional que almejava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como buscava uma aproximação com os países desenvolvidos. Ressaltando as oportunidades geradas pelos países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação às transformações internacionais (Cervo e Bueno, 2002¹⁰, citados por Da Silva, 2014, 68).

Após a crise financeira de 1999, houve uma espécie de esgotamento da matriz neoliberal da inserção internacional do Brasil, uma vez que vieram a tona um conjunto de vulnerabilidades externas. Para além disso, concorreram para o esgotamento desta matriz “o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da Organização das Nações Unidas, o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro, as sucessivas crises financeiras e a volatilidade, bem como o protecionismo econômico” (Silva, 2014, 68). Neste contexto, a Política Externa do Governo de Fernando Cardoso buscou uma aproximação aos países da América do Sul, países emergentes e uma crítica ao ordenamento internacional (Silva, 2009¹¹, citado por Silva, 2014, 69).

Para Silva (2014, 69), “foi com a Presidência de Lula (2003-2010) que ocorreu efetivamente uma inflexão com relação à política externa desenvolvida no governo Cardoso, em articulação com a construção de uma nova matriz de política internacional. A revisão da matriz neoliberal de inserção do Brasil, vigente nos anos 1990, implicou uma redefinição das prioridades multilaterais, bilaterais e regionais”. Em termos práticos, essa mudança trouxe a oportunidade de alargar-se as parceiras estratégicas. Se por um lado, o MERCOSUL e a América do Sul passaram a constituir eixos de inserção regionais, os países dos BRICs¹² abriram espaço para a materialização de importantes eixos de inserção bilateral e o próprio BRICs uma inserção multilateral.

¹⁰ Cervo, A. E Bueno, C. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*, UnB, Brasília.

¹¹ Silva, A. L. R. (2009), *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Cardoso*, Editora Juruá, Curitiba.

¹² Ao reforçar suas alianças com os países em desenvolvimento, o Brasil desvencilha-se, gradualmente, da influência das potências tradicionais, proporcionando uma

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise grande desarticulou o sistema capitalista global e criou um conjunto de consequências nefastas na periferia, tendo em conta a relação entre as forças produtivas e o carácter das relações de produção, provocando um conjunto de respostas dos Estados, com vista a fazer face a mesma. Diante da grande crise, a experiência diplomática brasileira com vista a inserção internacional do país foi marcada por uma americanização baseada no alinhamento aos EUA, política externa para o desenvolvimento, barganha nacionalista, industrialização e multilateralização, pragmatismo responsável e a ideia de Brasil como grande potência.

Em termos práticos todas as estratégias diplomáticas acima apresentadas fizeram como que a inserção do Brasil no Sistema Internacional fosse processada tendo em conta um eixo vertical de orientação Sul-Norte que foi baseado no unilateralismo e orientado para o primeiro mundo – Ocidente – onde a barganha nacionalista e a Política Externa Independente significaram uma transformação da Política Externa Brasileira virada para os EUA; outra eixo horizontal de orientação Sul-Sul que foi orientado para o hemisfério sul, assente num multilateralismo destacado para América Latina, África e Ásia; e finalmente por um eixo diagonal de orientação Sul-Leste que foi orientado para o Leste Europeu e China.

Portanto, barganha nacionalista e a Política Externa Independente representaram não apenas uma diplomacia impulsionadora do desenvolvimento industrial, mas também para a concepção de Brasil-Potência. Enquanto isso, o pragmatismo responsável foi menos “politizado” do que a Política Externa Independente, apesar das suas orientações serem semelhantes e a Política Externa Independente, bem como a barganha nacionalista representam um momento decisivo da História da Política Externa

maior autonomia (Lima, 2010, citado por Silva, 2014, 69). Todavia, importa pontuar que, devido às necessidades, aproximação e cálculos racionais e utilitários, o Brasil continuou tendo sempre uma relação estratégica e um diálogo pragmático com os Estados Unidos da América.

Brasileira, através da multilateralização das relações externas num cenário internacional em transformação e um neoliberalismo que conduziu ao esvaziamento dos projetos nacionais no Pós-Guerra Fria.

REFERÊNCIAS

- Cervo, A. e Bueno, C. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*, UnB. Brasília.
- Frieden, Jeffrey A. (2008), *Capitalismo Global: História Económica e Política do Século XX*, Editora ZAHAR, Rio de Janeiro.
- Lima, M. R. (2010), *O Brasil e os Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul*, In: Baumann, R. (Org), *O Brasil e os Demais BRICs - Comércio e Política*. Brasília, CEPAL - Escritório no Brasil/IPEA, Distrito Federal.
- Silva, A. L. Reis (2014), *Segurança e Desenvolvimento na Projeção Internacional do Brasil (2003-2013)*, In: Arthuri. C. S. (Org), *Políticas de Defesa e Segurança*, Editora UFRGS Porto Alegre.
- Silva, A. L. Reis. (2009), *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Cardoso*, Editora Juruá, Curitiba.
- Vizentini, Paulo G. Fagundes (1992), *Balanço de Uma Experiência Diplomática*, In *Relações Internacionais e Desenvolvimento: Nacionalismo e Política Externa Independente 1951-1964*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Vizentini, Paulo G. Fagundes (1999), *O Brasil e o Mundo: A Política Externa e Suas Fases*, Ensaios FEE, Vol. 20, Nº. 01, PP. 134-154, Porto Alegre.
- Wallerstein, Immanuel (2001), *Capitalismo Histórico e Vicilização Capitalista*, Editora Contraponto Rio de Janeiro.