

# Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos

Princípios, alterações e continuidade

Vicente Costa Pithon Barreto

## Sumário

1. Introdução. 2. Os auspícios da redemocratização. 3. A primeira metade da década de 90 e a política externa no Pós-Guerra Fria. 4. A política externa nos anos FHC. 5. A crise do modelo liberal e a ascensão de Lula. 6. Conclusão.

*Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*

*I – independência nacional;*

*II – prevalência dos direitos humanos;*

*III – autodeterminação dos povos;*

*IV – não-intervenção;*

*V – igualdade entre os Estados;*

*VI – defesa da paz;*

*VII – solução pacífica dos conflitos;*

*VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;*

*IV – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;*

*X – concessão de asilo político.*

*Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando á formação de uma comunidade latino-americana de nações.*

## 1. Introdução

Vicente Costa Pithon Barreto é bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como consultor legislativo do Senado Federal na área de pronunciamentos.

Nos últimos vinte anos, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, o Brasil teve cinco Presidentes da República. José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula

da Silva formam o grupo de mandatários nacionais marcadamente heterogêneo, não somente em relação aos aspectos pessoais, partidários e ideológicos de cada um, mas sobretudo divergente na contextualização histórica e nas circunstâncias internacionais de cada época.

Nesse período, o mundo e o País passaram por transformações profundas em substância e amplitude. Na seara internacional, deu-se o fim do confronto bipolar que condicionava todo o conjunto das relações entre os Estados. A reboque, novas esferas e coalizões de poder emergiram e conformaram espaços diversificados e plenos de oportunidades e desafios. O multilateralismo foi alçado ao patamar de ambição universalista e exequível, e o institucionalismo que lhe é subjacente, a despeito de descrenças dos adeptos da *realpolitik*, ampliou de forma nunca d'antes vista o espaço global de discussão e regulamentação, mesmo que ainda sem correspondência com uma efetiva distribuição de poder.

O processo de globalização econômica e interligação de mercados em escala transnacional aprofundou-se de tal forma que tornou irresistível a integração comercial e financeira. Formas autárquicas e auto-centradas de projetos de desenvolvimento deixaram de ser alternativas plausíveis no leque de opções de políticas públicas contemporâneas, sob pena de condenar uma nação ao ostracismo e à irrelevância no sistema econômico mundial.

No plano interno, deu-se continuidade ao processo de aprofundamento do regime democrático e do fortalecimento de suas instituições. Choques competitivos foram impostos aos segmentos produtivos, e os setores do agronegócio e de commodities destacaram-se como pontas-de-lança no crescimento da participação brasileira no intrincado jogo do comércio mundial. A estabilidade econômica possibilitou maior segurança tanto para investidores quanto para a massa assalariada, vítima contumaz do dragão inflacionário. Restamos, sobre-

tudo, uma nação mais madura, consciente de sua importância e de seu peso na comunidade internacional e atinente ao papel de liderança do qual não poderá se eximir.

Na avaliação do comportamento exterior brasileiro nos últimos vinte anos, percebe-se claramente relacionadas algumas mudanças conjunturais de orientação e percepção do sistema internacional aliadas à manutenção de parâmetros de conduta historicamente consolidados pela especializada diplomacia nacional.

Nesse sentido, se é verdade que, durante o período, ocorreram importantes alterações de rumo na participação brasileira nos esforços multilaterais, nos mecanismos de segurança global, nas discussões sobre o comércio internacional, no ímpeto pela integração regional e sub-regional e na busca de novos parceiros e alianças, tais manobras sempre se deram pela regular observância do acumulado histórico que a diplomacia nacional galvanizou ao longo do tempo, e que inspirou a relação dos princípios norteadores de nossas relações internacionais consagrados no artigo quarto da Constituição Federal.

## 2. Os auspícios da redemocratização

A conduta exterior brasileira durante o Governo Sarney, o primeiro após a redemocratização, notabilizou-se, em suas características essenciais, pelo caráter de manutenção do modelo de inserção internacional herdado do regime anterior. A mudança do ambiente institucional e político não trouxe consigo a ruptura do padrão de pensamento e comportamento de nossa política externa, reforçando o argumento de que regimes políticos não necessariamente moldam visões internacionais à imagem e semelhança de suas características internas<sup>1</sup>.

O modelo perseguido à época continuava a ser desenvolvimentista de caráter

<sup>1</sup> José Flávio Sombra Saraiva, na instigante obra sobre o tema *Foreign policy and political regime* (IBRI, 2003) refuta a tese da relação direta entre regime político e política externa.

autônomo, e o agonizante sistema bipolar ainda não permitia manobras internacionais arrojadas que buscassem novos espaços de oportunidades. Mas as dificuldades econômicas extremas apresentadas pela crise da dívida, pela espiral inflacionária e pela defasagem tecnológica, além da queda dos preços internacionais das matérias-primas, influenciaram de forma decisiva a mudança paradigmática que viria a ser efetuada na década seguinte.

A “década perdida”, dessa forma, entremeada por planos econômicos heterodoxos, moratória e baixo crescimento, a despeito do alvorecer libertário e do otimismo representado pela democracia rediviva em sua segunda metade, acabaria por promover a fadiga do padrão desenvolvimentista que vinha pautando a inserção internacional brasileira desde a era Vargas.

Como afirma Leticia Pinheiro sobre o contexto do final dos anos 80:

“Ao contrário das questões de natureza econômica, as de natureza política não tiveram muito impacto sobre os paradigmas diplomáticos. De fato, a redemocratização responde muito pouco por qualquer alteração no conteúdo da política externa. Se, com o novo regime, tornou-se mais fácil e mesmo recomendável aproximação política com a Argentina, não se pode negar que essa já era uma tendência anunciada desde o Governo Figueiredo” (PINHEIRO, 2004, p. 53).

Entretanto, não há dúvidas de que o principal legado prático da política externa do Governo Sarney está na reaproximação e na construção das vias para a parceria estratégica sub-regional. Nos encontros e na identificação de conjunturas semelhantes entre Sarney e Alfonsín, foi concebido o embrião para o projeto integracionista do Mercado Comum do Sul, ou Mercosul.

Esse processo de germinação, encampado pelo Itamaraty e penhorado pela diplomacia presidencial dos mandatários argentinos e brasileiros, começa com a

Declaração de Iguazu em 1985, passa pelos protocolos bilaterais firmados dentro do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasília e Buenos Aires de 1986 e encontra seu desabrochar na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988. Tal instrumento idealizou e traçou as premissas para a criação de um espaço comum no prazo de 10 anos, estipulando a paulatina remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a convergência progressiva de políticas alfandegárias e comerciais comuns.

Transpostos os temores do passado e alguns episódios marcados pela rivalidade de vizinhança na década de 70, Brasil e Argentina viram-se impelidos, a partir do momento histórico de redemocratização interna, ocaso da Guerra Fria e novos condicionantes econômicos e globais, a buscar o destino manifesto da integração regional, da troca favorável de potencialidades produtivas e tecnológicas e da aliança estratégica para o enfrentamento das negociações internacionais.

Ao Brasil, cabia a missão de estabelecer uma liderança no processo sem o escopo de aspirações hegemônicas regionais. A tradição histórica de cordialidade no trato com seus vizinhos sul-americanos<sup>2</sup>, um dos pontos mais consagrados de nossa continuada ação diplomática desde a República, deu à chancelaria brasileira o aval para dirimir possíveis contestações ao caráter essencialmente cooperativo dos esforços integrativos, negando-lhes qualquer conotação de afirmação imperial.

Assim, o projeto de integração regional e a aproximação mais estreita com a América Latina davam o tom nos rumos da política externa brasileira naquele momento. A redação do parágrafo único do art. 4º da nova Carta Magna traduzia tal proposição,

<sup>2</sup> A cordialidade no trato com os vizinhos é realçada por Cervo (2007) como tradição arraigada de nossa diplomacia, refletida em episódios como a crise dos hidrocarbonetos com a Bolívia e a “paciência” com os arroubos intempestivos do Coronel Chávez.

firmado-a como ponto central de nossos negócios internacionais.

A reativação dos laços diplomáticos com Cuba, outro legado da política externa brasileira do Governo Sarney, insere-se exatamente nesse contexto. A superação dos tabus advindos da luta armada à época do regime militar, marcando a inflexão política que não se viu na diplomacia, e a prioridade estratégica conferida ao diálogo latino-americano impuseram a necessidade de trazer Havana para o esforço cooperativo de nossa chancelaria.

Empreendimento igualmente importante da política externa da época, e que também se insere no espírito do esforço cooperativo e de integração Sul-Sul, dá-se com a criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, que se constituiu, como salienta Altemani (2005), “em um primeiro ordenamento de um processo em marcha no campo da paz e da cooperação, aproximando os países ribeirinhos do Atlântico Sul e pondo fim às especulações relativas à criação de um pacto para o Atlântico Sul”.

Em suma, constata-se que a política externa empreendida pelo Governo Sarney, marcada pelo signo da redemocratização, acabou por manter os princípios de autonomia e universalização consagrados por civis e militares ao longo das últimas décadas. Mas, diante dos novos desafios advindos da distensão da bipolaridade e das contingências impostas pelas dificuldades econômicas, o paradigma desenvolvimentista começava a dar lugar a importantes alterações de direção em nossos negócios externos que viriam a se efetivar na década seguinte sem, contudo, deixar de observar os princípios incrustados em nosso padrão de comportamento internacional.

### *3. A primeira metade da década de 90 e a política externa no Pós-Guerra Fria*

Como premissa básica, faz-se mister salientar que a busca pelo desenvolvi-

mento nacional, desde a primeira metade do século passado, foi entronizada como eixo fundamental de nossa ação externa. Nesse sentido, o padrão de comportamento internacional brasileiro é historicamente pautado pela superação dos entraves ao desenvolvimento como seu vetor essencial, adequando-o às condições e conjunturas apresentadas pelo sistema internacional de cada momento.

Desde 1930, conforme considera Cervo (2007), “a diplomacia brasileira respondeu ao processo de desenvolvimento em curso, incumbindo-se de trazer insumos externos, função que lhe foi explicitamente confiada pelos homens de Estado”.

Na transição trazida no bojo da virada da década, com o fim da divisão do mundo em dois grandes blocos e a condensação de um cenário econômico de maior interconexão produtiva e financeira, o modelo do desenvolvimentismo puro e calcado na substituição de importações foi posto em xeque. No mundo pós-bipolar marcado pela potência capitalista hegemônica, os dados estavam lançados em um novo tabuleiro, onde a autonomia distanciada de outrora já não configuraria mais como opção válida de inserção internacional pragmática.

No mundo e no subcontinente americano, a onda neoliberal tornava irresistível e sedutor o adensamento da participação nacional na estrutura econômica global de comércio e rotas financeiras. As regras da nova cartilha econômica tornavam-se consensuais e indicavam o caminho da superação do subdesenvolvimento pela abertura econômica e prevalência do mercado como seu principal indutor.

A política externa de Fernando Collor de Mello, eleito sob o signo do novo e da esperança trazida pelos novos tempos globais, adequava-se a tais parâmetros sem exclusividade e dentro de um movimento avassalador que fugia às nossas fronteiras. A Argentina de Menem, o México de Salinas de Gortari, a Venezuela de Perez,

enfim, a América Latina parecia render-se às forças da globalização de mercado que prometiam e apresentavam um novo mundo, repleto de oportunidades e perspectivas de desenvolvimento associado.

Entretanto, sem haver oposição de ideias, o processo de liberalização comercial e abertura da economia implementado pelo Brasil nesse contexto e a adesão aos princípios capitalistas de mercado não acabaram por subverter o padrão universalista, autônomo, independente e diversificador de nossa conduta externa, já enraizado na matriz do pensamento internacionalista brasileiro.

Nesse sentido, a despeito de movimentos iniciais que indicavam uma possível aliança especial com a potência hegemônica da América do Norte, tal empreitada foi liminarmente dissuadida tanto pelo corpo técnico diplomático, quanto pela sociedade em geral. Na avaliação de Flávia Mello, os fatores determinantes da manutenção do viés universalista foram:

“o alto grau de enraizamento desse paradigma no âmbito do Ministério da Relações Exteriores; a coesão da corporação diplomática na coordenação de suas preferências e o contexto de incerteza quanto á distribuição das preferências do sistema político doméstico” (MELLO in: ALTEMANI, 2005, p.233).

A assunção do paradigma liberal no começo da década de 90, portanto, não deixou de lado os ícones históricos e arraigados de nossa ação internacional. Nem de longe se logrou reproduzir no Brasil, por exemplo, as “relações carnavais” com os EUA proclamadas por *nuestros hermanos* da Argentina de Menem e Di Tella.

Deu-se prosseguimento, assim, no contexto do pós-guerra fria, a ênfase ao regionalismo e ao processo de integração continental. O projeto do Mercosul é adotado com fulgor pela nossa diplomacia como objetivo prioritário, e seu conceito é ampliado pela proposta brasileira de criação da

Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA. A integração hemisférica representada pela Alca, em um primeiro momento ventilada, é tangenciada posteriormente com extrema cautela e desconfiança.

Em 1991, o Mercosul ganha materialidade física e força institucional com o Tratado de Assunção. Com a adesão de Uruguai e Paraguai, consolidando a integração sub-regional, estavam colocadas as bases para um novo patamar de cooperação e desenvolvimento associado de âmbito continental, mola propulsora do pensamento estratégico nacional que, de sua matriz legal-constitucional, passa a moldar corações e mentes ligados ao internacionalismo brasileiro.

Das negociações da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada Eco-92, realizada no Rio de Janeiro naquele ano, constata-se nitidamente o caráter globalista e universal que o liberalismo brasileiro manteve na política externa nacional. Da retórica ambiental pautada pelas necessidades de desenvolvimento das nações ao Sul, percebe-se claramente que o alinhamento automático mostrava-se incondizente com as aspirações históricas brasileiras e as possibilidades múltiplas de sua ação exterior.

Após a crise política que leva ao *impeachment* de Fernando Collor, é alçado ao poder seu vice, Itamar Franco, cujas diferenças ideológicas e comportamentais levaram ao afastamento mútuo quase no momento imediatamente posterior à eleição. Político mais tradicionalista, ungido à condição de mandatário da República sob condições precárias e extremamente frágeis do ponto de vista institucional, para Franco não restava alternativa senão um governo de coalizão, sem premissas ideológicas muito fortes e pautado pela conservação de várias diretrizes anteriores.

Assim pode-se dizer que foi a sua política externa. Sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes, a conduta internacional de seu governo reafirmou o sentido



universalista e autônomo na orientação de nossos negócios exteriores e ressaltou a busca pelo desenvolvimento como seu vetor principal.

Os projetos de integração regional e sub-regional são mantidos e aprofundados. Com a consolidação do Mercosul, impulsiona-se o projeto da ALCSA, proposta em 1993. Diante do panorama mundial de concertações continentais, dentro da dualidade globalização *versus* regionalismo que caracteriza o seu contexto, a política externa praticada pelo Governo de Franco caracteriza-se pela estreita aproximação com os vizinhos sul-americanos.

Finalmente, no final de 1994, o Protocolo de Ouro Preto firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco austral, mesmo que imperfeita pelas inúmeras exceções à tarifa externa comum. A grande nau da obra de agregação regional, dessa forma, seguia de vento em popa, singrando os mares abertos da interdependência econômica global.

#### 4. A política externa nos anos FHC

A gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente dos desígnios da Nação começa sob o signo da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real. Tendo sido Chanceler e Ministro da Fazenda do governo anterior, o festejado sociólogo chega ao poder pelos confetes do sucesso do combate à inflação, chaga nacional durante largo tempo. Munido de expressiva legitimidade eleitoral e maciço apoio popular, Cardoso sente-se à vontade para implementar um desmonte do grande aparato estatal que representava o modelo desenvolvimentista das décadas passadas.

Impulsionado pela necessidade da abertura comercial como premissa do plano estabilizador e identificando nova configuração no sistema mundial, Fernando Henrique Cardoso abraça com incômodo as proposições do novo internacionalismo econômico e instrumentaliza a sua política

exterior para a consecução desse novo modelo paradigmático de gestão.

Assim, termos como privatização, liberalização e fiscalismo são unguídos como palavras de ordem nesse novo padrão de desenvolvimento, não mais fundamentado na ação direta e onipresente do Estado. E o processo de reforma e modernização interna acabaria por influenciar a estratégia de inserção internacional a ser executada pela diplomacia brasileira no período.

Partindo da percepção realista de uma potência média com espaços reservados de poder, a política externa de Cardoso aposta no institucionalismo internacional como cenário otimizador para ganhos absolutos e preservação de autonomia. Dessa forma, pela maior participação nos fóruns mundiais e adesão vigorosa aos esforços multilaterais, acreditava-se que o País teria sua capacidade de barganha ampliada e seu respaldo na comunidade internacional robustecido.

Cardoso mostrou-se um entusiasta do novo internacionalismo. Executou com vigor e sob holofotes a diplomacia presidencial, legitimada na busca por reconhecimento internacional à tradição brasileira de aceitação plena dos valores globais e da ordem mundial. Buscava reconhecimento e abrigo no ocidentalismo, mas sem deixar de preservar os princípios históricos de universalidade e diversidade que lastream o nosso comportamento externo. Nas palavras de Letícia Pinheiro:

“(...) buscou-se reforçar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais já que, por se autodefinir como país intermediário com recursos limitados de poder, supunha-se que a adesão às normas de regulação internacional lhe garantiria a preservação de espaços de autonomia” (PINHEIRO, 2004, p. 62).

No sentido de ampliar seu acesso a novos mercados e padrões produtivos, requisito básico para o novo modelo de desenvolvimento que se desejava implementar,

o Brasil avalia o novo intistucionalismo do comércio internacional materializado na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Para a grande aventura de ingresso ao jogo do comércio planetário, desejava-se uma grande concertação para a definição e consolidação de seu regramento, projeto do qual uma nação como o Brasil não poderia nem deveria deixar de tomar parte. E assim procedeu a diplomacia de Cardoso, participando dos grandes esforços multilaterais.

A agenda internacional, da mesma forma, ampliava-se em seu rol temático. Questões ambientais e ligadas ao crime internacional, ao narcotráfico, aos direitos humanos, fluxos migratórios e à não-proliferação impuseram novas discussões e alinhamentos. Em sua índole kantiana e multilateral, a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso reafirmou o seu endosso à regularidade sistêmica internacional e incorporou vários desses temas ao seu plano de inserção.

Assim se explica a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e à criação do Tribunal Penal Internacional, a participação ativa na elaboração do Protocolo de Kyoto e diversas outras medidas de adensamento da dimensão multilateral de nossa conduta exterior no período.

À empreitada da integração regional foi dado prosseguimento prático e funcional. Como plataforma para se alcançar maiores ganhos absolutos no nível mundial, o Mercosul é instrumentalizado externamente para a articulação dos interesses comuns dos países membros. Internamente, maiores ambições à dimensão institucional do bloco são inibidas, preservando-se o poder relativo brasileiro dentro de sua formatação. Cardoso também encampa a ideia da comunidade sul-americana, cujo ponto alto se dá com a realização em Brasília, no ano 2000, da cúpula da América do Sul, mantendo-se a lógica aplicada ao bloco sub-regional.

Em resumo, assim como vários de seus antecessores, Cardoso imprime à sua po-

lítica externa percepções próprias e determinadas alterações de rumo, mas preserva os conceitos e os princípios arraigados que pautam e moldam historicamente a essência de nosso comportamento internacional.

##### 5. *A crise do modelo liberal e a ascensão de Lula*

Em 2002, em meio às contestações à ortodoxia liberal preponderante na década passada, ascende ao poder o ex-líder operário Luiz Inácio Lula da Silva, após três tentativas eleitorais fracassadas. Manifestando, todavia, sinais de maior conservadorismo desde a campanha, Lula chega ao poder sob novos condicionantes e parâmetros. Mantendo o compromisso com os princípios da responsabilidade fiscal, da estabilidade e da política macroeconômica da gestão anterior, Lula envia à comunidade financeira internacional a inequívoca mensagem de que não se insurgiria contra a ordem vigente e as regras contratuais.

Em contraponto ao tom conservador e cauteloso adotado na condução da política econômica, o governo Lula assume posicionamento mais agressivo na divulgação de sua política externa. Identificando o comportamento exterior assumido por seus antecessores próximos como excessivamente passivo e dócil frente aos grandes entraves e desafios multilaterais, sua retórica internacionalista passa a cobrar maior assertividade e altivez na busca dos interesses nacionais em mundo ainda com poucos espaços para a periferia.

Inspirada pelos parâmetros diversificadores inaugurados na Política Externa Independente de Jânio Quadros, mas sem deixar de reconhecer e instrumentalizar a nova dinâmica da interdependência econômica, a condução dos negócios externos pelo governo Lula salta de patamar na autodefinição nacional: o Brasil não podia ser apenas um coadjuvante no sistema internacional, mas um *global player* de papel protagonista e influenciador.

Fortemente calcada na figura midiática e inspiradora do ex-operário Lula, exortando-o como porta-voz das iniquidades do mundo e pela reforma no funcionamento do sistema internacional, sua política externa conflagra um articulado movimento de ampliação das novas esferas de poder e de movimentação econômica.

É a época da elevação dos BRICs<sup>3</sup> à condição de nações com efetivo peso no cenário econômico mundial, e a aproximação brasileira com seus parceiros de crescimento vertiginoso é natural e irreversível. Dotados de imensas potencialidades de recursos humanos e produtivos, notadamente China, Índia e Brasil compartilham aspirações e reivindicações quanto à remodelagem das estruturas decisórias relacionadas às grandes questões internacionais.

A importância da cooperação com o grande parceiro comercial norte-americano continua sendo reconhecida como peça chave no tabuleiro de nossa política exterior, mas foge-se de qualquer tipo de alinhamento automático ou coordenação com as posições hegemônicas estadunidenses. Não faltam exemplos de tal linha de ação: o acordo dos biocombustíveis e o diálogo estratégico para a contenção do bloco anti-EUA no subcontinente, por um lado, e o repúdio à invasão do Iraque e o enfretamento nas negociações comerciais no âmbito da OMC, pelo outro viés. Fato marcante dessa nova dimensão do internacionalismo brasileiro também se dá com a tentativa de protagonizar um acordo nuclear com o Irã, a despeito da desconfiança das potências militares quanto às reais pretensões da república islâmica nesse diapasão.

Entretanto, é na seara das negociações multilaterais do comércio internacional que a atuação brasileira se dá com maior vigor e desenvoltura. Assumindo a liderança do movimento de defesa dos interesses do

<sup>3</sup> Acrônimo criado pelo economista Jim O'Neil, formado pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, para designar as quatro grandes locomotivas do crescimento econômico mundial nas próximas décadas.

mundo em desenvolvimento e exportador de produtos primários, cujo emblema é a formação do G-20 em meio às negociações da Rodada Doha de liberalização comercial, a diplomacia brasileira protagoniza sucessivos embates pelo fim dos subsídios agrícolas concedidos pelas potências do Norte e realça as cores de sua retórica mais pró-ativa.

O caminho do multilateralismo, nesse contexto, é trilhado sob o pleito reformista, de apelo à aproximação com uma nova configuração internacional nascente. Quer-se tomar parte de seu conjunto, mas sublinhando a necessidade de seu redesenho. A postulação por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU da atual chancelaria demonstra tal condição, associada a uma participação mais efetiva e de liderança em empreitadas como a Missão de Paz no Haiti – MINUSTAH. Para Celso Lafer, tal conduta é mais espalhafato que substância:

“Mas, também, contém mudanças de ênfases, às vezes perigosas, e sobretudo de figuração: a atual diplomacia dá a política externa uma feição de política-espetáculo, reminiscência da festa republicana destinada a transmitir ao público interno a idéia de um recomeço radical” (LAFER in: ALTEMANI, 2005, p. 253).

Como contraponto, Amado Cervo reconhece na mudança dos rumos da política externa brasileira operada na era Lula uma inflexão importante e absolutamente legítima, que retoma a defesa dos interesses nacionais:

“Da era Cardoso para Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismo de ação, feito do jogo duro e realista das relações internacionais” (CERVO in: ALTEMANI, 2005, p. 257).

Se tal postura representa mero espetáculo ou realismo de ação, pura retórica mudancista ou efetivo *aggiornamento* práti-



co, não há consenso entre os analistas. Mas o que é absolutamente inquestionável é a contínua validade do acumulado histórico de nossa conduta diplomática, oferecendo previsibilidade e coesão na aplicação dos princípios de nosso comportamento internacional. Assim se procede com o intento *mater* da integração regional, com a tradição grotiana de respeito ao direito internacional, com a índole universalista e a busca pela autonomia decisória na formulação de nossa estratégia de inserção mundial.

## 6. Conclusão

Nos últimos 20 anos, a comunidade internacional passou por alterações profundas e abrangentes em seu funcionamento sistêmico. Novos esquemas de poder e de concertação política e econômica trouxeram mudanças que obrigaram os Estados nacionais a uma redefinição de seu papel na redesenhada formatação da ordem internacional.

Com o Brasil não foi diferente. Modelos de desenvolvimento foram aposentados, reformulados, resgatados e reinventados com a mesma velocidade que as conjunturas do sistema internacional sofriam novos arranjos e criavam novos condicionantes. No mesmo diapasão, a estratégia de inserção global, fundamentada na percepção da identidade internacional e dos interesses da potência regional brasileira, acabou acompanhando, em alguma medida, os fluxos e refluxos dessa torrente de mudanças.

Entretanto, no meio dessa correnteza de variações, o leme firme e seguro das tradições e princípios de nossa diplomacia nunca deixou de guiar os comandantes *ad hoc* da nau brasileira nos mares do internacionalismo. Dando-lhe previsibilidade de ação e firmeza de propósito, o acumulado histórico de nossa conduta externa, positivado até mesmo em nossa carta constitucional, fornece um manancial confiável para a análise do comportamento internacional do Brasil nas últimas décadas.

## Referências

- ALTEMANI, H. *Política externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ALMEIDA, P. R. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ALMEIDA, P. R. *Formação da Diplomacia Econômica do Brasil*. Brasília: Funag, 2001.
- BANDEIRA, M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: EDUnB, 1987.
- CERVO, A.L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 1. ed., 2007.
- CERVO, A.L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1. ed., 1992.
- DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- FONSECA, G. *A Legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e terra, 1998
- GUIMARÃES, S.P. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo de política internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. *A Política externa do Brasil em dois tempos*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.
- LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- PINHEIRO, L. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- RICUPERO, R. *Visões do Brasil: ensaio sobre a história e a inserção do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- SARAIVA, J. F. S. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: Ibrj, 2003.
- SARAIVA, J. F. S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira*. Brasília: EDUnB, 1996.
- SEIXAS CORRÊA, L. *As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000*. IN: FONSECA, G.; LEÃO, V. C.
- SILVA, J. L.; BRIGAGÃO, C. *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebri, 2001.
- VIZENTINI, P. (Org.) *A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992.