



## **O BRASIL E OS EIXOS PERIFÉRICOS: agenda e identidade nas relações internacionais**

**Cristina Soreanu Pecequilo<sup>1</sup>**

A trajetória da política externa brasileira desde a década de 1960 tem se caracterizado pela alternância de debates sobre a inserção global do país em torno dos eixos Norte-Sul, e que resultaram em diferentes agendas internacionais ao longo da história. Tais debates referem-se não somente à pauta de prioridades da projeção internacional do Brasil, mas ao próprio sentido de identidade nacional como nação pertencente ao Primeiro ou Terceiro Mundo. Estas oposições ainda correspondem às divisões núcleo-periferia, nações em desenvolvimento, de menor desenvolvimento relativo ou desenvolvidas. No século XXI, agregaram-se a estas classificações os conceitos de novo Segundo Mundo e emergentes. Diante deste quadro, o objetivo é levantar algumas questões de reflexão sobre o tema, avaliando o contexto contemporâneo da interação entre os eixos das relações internacionais do Brasil.

### ***A CONSTRUÇÃO, o Auge e a Crise (1961/1984)***

Pode-se indicar que a origem do debate Norte-Sul nas relações internacionais do Brasil encontra-se na década de 1960 como produto de um conjunto de transformações internas e externas. Em termos internos, o país se tornara mais complexo econômica e socialmente, resultado do processo de industrialização por substituição de importações iniciado na década de 1930 com

---

<sup>1</sup> Cristina Soreanu Pecequilo é professora da UNIFESP.

o primeiro governo Getúlio Vargas (1930/1945). Apesar de não ter possuído uma trajetória linear no pós-1945, devido aos recuos da Era Dutra (1946/1950) e do breve interregno Café Filho (1954/1955, depois do suicídio de Vargas), este processo fora retomado por Vargas em seu segundo mandato (1951/1954) e aprofundado por Juscelino Kubistchek (1956/1960).

No caso, os recuos e os avanços eram representados por duas correntes, a do nacional desenvolvimentismo e a do desenvolvimento associado. Enquanto a primeira defendia a emancipação do país por meio da industrialização, a segunda previa um papel secundário no mundo, reforçando a interdependência com os Estados Unidos. A primeira corrente prevaleceu, sendo impulsionada pelo regime militar (1964/1985) e teve no setor externo, como será discutido, um componente essencial de reforço. Porém, já nos anos 1960, a face do país mudara em termos de urbanização, produção e infraestrutura, fornecendo as bases para a consolidação de uma sociedade capitalista moderna (VIZENTINI, 2008).

No campo externo, a Guerra Fria (1947/1989) se encontrava em uma fase de maior complexidade, havendo uma mudança nos padrões da bipolaridade. Tal mudança corresponde a alterações de poder relativo que se observavam no sistema internacional e que ocorreram em quatro dimensões: na das duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, em direção a certo enfraquecimento econômico devido às demandas da corrida armamentista nuclear e convencional, da projeção de poder em suas zonas de influência e da disputa por novas áreas geográficas; dos membros dos blocos capitalista e socialista, com a recuperação e crescimento econômico do Japão e das nações da Europa Ocidental (e seu processo de integração regional) e a maior solidez do Leste Europeu; e a emergência do Terceiro Mundo como ator internacional, a partir do processo de descolonização afro-asiático das décadas de 1950 a 1970; e o adensamento das organizações internacionais multilaterais (VISENTINI e PEREIRA, 2008).

Dentre estas, o surgimento do Terceiro Mundo foi representativo da entrada de diversos novos atores no sistema internacional, de forma autônoma, encerrando a era do imperialismo europeu na África e na Ásia. A partir deste fenômeno, novas realidades se colocaram no contexto da Guerra Fria. Em primeiro lugar, estes novos territórios independentes se tornaram foco de uma disputa geopolítica diferenciada entre as superpotências, que visavam a ampliação de seus blocos já constituídos a Leste e a Oeste. A divisão do mundo no pós-Segunda Guerra Mundial em 1945 havia estabelecido linhas razoavelmente claras entre estes

blocos, respeitadas mutuamente pelas superpotências, a partir de regras “não escritas”. Tanto os Estados Unidos evitavam interferir no bloco soviético, como a União Soviética respeitava os limites no continente europeu e americano (à exceção da situação de Cuba, quando houve o apoio à Revolução Comunista na Ilha e o suporte ao regime de Fidel Castro<sup>2</sup>).

Mais do que se tornar “zona de disputa” o Terceiro Mundo propôs referencial de uma agenda diferenciada destas novas nações autônomas, a qual se somaram as nações em desenvolvimento. O Terceiro Mundo passou a ser identificado como o eixo Sul e/ou Periférico, das relações internacionais, se contrapondo ao eixo Norte e/ou Núcleo da política mundial. Os conceitos de “Mundos” foram representados da seguinte maneira: Primeiro Mundo, capitalista, Segundo Mundo, Socialista e o Terceiro Mundo, como citado, as nações em desenvolvimento. Além do eixo Norte-Sul, inseriu-se o conceito de Movimento Não-Alinhado (MNA), baseado na premissa da autonomia destas nações diante das superpotências. A agenda da Coexistência Pacífica e a premissa dos 3 “Ds”, conforme posteriormente sistematizado pela política externa brasileira, democracia, desenvolvimento e desarmamento, são os marcos orientadores desta ascensão.

3

Estas dinâmicas indicam que o cenário passava a apresentar fortes tendências à multipolaridade, quebrando a lógica restrita dos blocos, soviético e norte-americano, e com ênfase no multilateralismo, pelo surgimento de uma nova gama de atores e pautas políticas na agenda internacional. Para o Brasil, a somatória destes fatores representava o repensar de sua identidade, em resposta a este projeto nacional de desenvolvimento, e de suas opções externas diante de um mundo que emergia com novas alternativas e padrões de relacionamento. A identificação do Brasil como nação pertencente ao eixo periférico, i.e Sul das relações internacionais, era associada à uma perspectiva positiva e não negativa. O país reconhecia sua característica como nação em desenvolvimento como marco de um processo de ascensão como potência média e/ou Grande Estado Periférico<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O período de 1959 a 1962, da Revolução à Crise dos Mísseis, quando a União Soviética anunciou sua intenção de instalar armas nucleares na ilha, foi um dos mais críticos da bipolaridade (PECEQUILO, 2011).

<sup>3</sup> É preciso não confundir “Grande Estado Periférico” com “Realismo Periférico” conceito apresentado por Carlos Escude nos anos 1990 para se referir à posição de subordinação de nações

Como indica Guimarães (2006), Grandes Estados Periféricos tem potencial para serem determinantes no cenário devido a sua tradição e recursos de poder, como território e matérias primas, que permitem o desenvolvimento autóctone.

A política externa brasileira sofre uma ruptura com o padrão anteriormente dominante, de relações bilaterais-hemisféricas, que tinha nos Estados Unidos seu principal parceiro e referencial. Determinante da agenda internacional desde 1902, quando formulado pelo Barão de Rio Branco (1902/1961), esta política externa tinha como foco as Américas, tanto ao Sul quanto ao Norte, e apresentou variações entre o alinhamento automático e o pragmático aos Estados Unidos. Recuperado nos anos 1990, como será discutido adiante, este paradigma é caracterizado pelo predomínio do eixo Norte-Sul, estando associado aos conceitos de cooperação vertical e Primeiro Mundo. Traz embutido, em suas linhas gerais, a percepção de um Brasil de menores recursos de poder, em uma relação assimétrica e/ou subordinada com potências dominantes. Esta inserção pode ser definida como mediada e até mesmo negativa à medida que toma como referencial o outro (no caso os Estados Unidos) para a definição da agenda nacional (ver PECEQUILO, 2012).

Em ambos os governos Vargas, mas principalmente a partir da segunda gestão, esta ênfase começou a ser alterada com os ensaios de multilateralização. Tais ensaios culminaram na elaboração do novo padrão de política externa, o paradigma multilateral-global, que definia a agenda do Brasil prioritariamente focada no eixo Sul-Sul (e, no âmbito da Guerra Fria, Sul-Leste). Esta alteração de foco corresponde a uma resposta ao desenvolvimento nacional, enfatizando o papel da política externa como promotora da consolidação econômica. Politicamente, o Brasil se define como um país do Terceiro Mundo, defendendo os princípios citados dos 3 “Ds” mas também temas relativos à autodeterminação dos povos e a não-ingerência. Apesar de não aderir ao MNA, alguns temas eram próximos a esta agenda como a abertura de oportunidades e aproximações com todas as nações, independente de sua orientação ideológica. **4**

---

menores no sistema. Segundo a visão do “Realismo Periférico”, aos países do Terceiro Mundo não restaria outra opção de inserção no sistema internacional que não fosse a do alinhamento a potências como os Estados Unidos. O tema ainda será discutido no corpo do texto quando da análise do recuo da política externa brasileira.

Os temas da modernização e do desenvolvimento não se localizavam somente na arena econômica, mas também na de tecnologias sensíveis com defesa ao acesso do conhecimento em áreas como a nuclear. Esta dimensão se consistiu em umas das mais controversas da agenda, opondo diretamente o país e os Estados Unidos, tendo como ponto de referência o Tratado de Proliferação Nuclear (TNP, 1967). Na visão brasileira, ao indicar que nações não nuclearizadas abdicariam da tecnologia nuclear, o TNP era restritivo e visava a preservação de estruturas de poder (tese do congelamento do poder mundial). Para o Brasil, o desenvolvimento nuclear era defendido para fins pacíficos e como elemento de autonomia e consolidação do poder nacional.

O Brasil detém cada vez mais uma atuação internacional extensa, buscando um perfil de *global trader and global player*. A aproximação com os continentes asiático e africano, a consolidação dos laços econômicos no Leste Europeu e a busca de alternativas ao norte com as nações da Europa Ocidental (em particular a Alemanha e o Japão) foram componentes deste processo. Estas linhas foram lançadas pela Política Externa Independente de San Tiago Dantas e Araújo Castro (PEI, 1961/1964) e tornaram-se dominantes na agenda internacional até o encerramento da bipolaridade.

No contexto da Guerra Fria, a definição do Brasil como um país de Terceiro Mundo na administração de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961/1964), e a adoção de políticas de abertura externa e teor social de esquerda interno (reforma agrária, encampação de empresas estrangeiras), trazem um cenário de instabilidade, contudo. A Revolução de 1964 interrompe inicialmente esta trajetória, em um quadro de emergência de governos autoritários na América Latina, muitos deles com o apoio norte-americano. Um dos pontos de controvérsia com os Estados Unidos era, justamente, esta abertura ao mundo. A primeira quebra neste paradigma, ainda que breve, ocorre entre 1964/1967, no governo de Castello Branco, que dá início ao Regime Militar (1964/1985). Na oportunidade, foram recuperados os princípios do bilateralismo, buscando uma reaproximação com os Estados Unidos. As administrações seguintes, porém, retomam e reforçam este paradigma (Costa e Silva-1967/1969- Médici-1969/1974), que atinge sua

forma mais bem acabada com o Pragmatismo Responsável e Econômica no governo de Ernesto Geisel (1974/1979<sup>4</sup>).

De acordo com Vizontini (1998), o governo Geisel representou o auge deste modelo externo, consolidando os princípios originais da PEI. Apesar de possuir uma política interna de caráter conservador, no campo externo, o regime abriu e consolidou uma série de oportunidades internacionais, construindo o sistema de intercâmbios regionais e globais que compõem a pauta exterior nacional. O objetivo era a construção de um sistema abrangente de relações internacionais, tendo como base a identificação do país como nação de Terceiro Mundo voltada ao desenvolvimento para completar o processo de industrialização por substituição de importações. A construção de um Brasil com status de potência média resultaria desta combinação de fatores. Um dos resultados naturais deste processo foi o afastamento relativo dos Estados Unidos, em termos políticos, o que levou a choques de interesse naturais entre a hegemonia e a potência ascendente.

Bem sucedida, esta agenda levou o país ao posto de oitava economia mundial, sendo uma das poucas economias do Sul a ser dotada de um parque industrial completo (VIZENTINI, 1998). Deve-se destacar que a gestão Geisel também foi a responsável pelo início da transição política “lenta e gradual”, preparando a saída dos militares do poder. A dimensão política-social revelou-se um dos pontos de fragilidade do modelo externo: afinal, o desenvolvimento não foi acompanhado por uma agenda social (redistribuição de renda, acesso a saúde e educação, redução da desigualdade e pobreza), ou eliminou as divergências sobre o papel do Brasil no mundo, ou decorreu de forma independente, uma vez que o país contraiu considerável dívida externa para sustentar o projeto de desenvolvimento.

O primeiro governo a sentir diretamente os efeitos da crise foi o do General João Figueiredo (1979/1985<sup>5</sup>), a quem coube administrar a etapa final do regime.

---

<sup>4</sup> Para uma análise detalhada da política externa do regime militar brasileiro sugere-se VIZENTINI, 1998.

<sup>5</sup> O marco inicial das contradições econômicas e estratégicas do cenário internacional foi a crise do petróleo de 1973. Outros fatores como a quebra do sistema de Bretton Woods com a saída dos Estados Unidos do padrão ouro-dólar, a Guerra do Vietnã compõem igualmente este conjunto de fatores.

Um cenário de forte crise econômica interna, associado à retomada da bipolaridade pelo Presidente Ronald Reagan (1981/1988), conhecido como “Segunda Guerra Fria”. A agenda de Reagan tinha como prioridade a vitória na bipolaridade e, com isso, as ofensivas direcionaram-se contra a União Soviética e, de forma geral, contra iniciativas autônomas no cenário global. No que se refere a estas iniciativas autônomas, a abordagem de Reagan era abrangente, envolvendo não só o bloco leste, mas todas as nações que possuísem posicionamento tático-estratégico em dissonância com o interesse norte-americano: Terceiro Mundo, Europa Ocidental (à exceção da Grã-Bretanha), Japão, encontravam-se neste bloco. Em termos militares, houve a retomada da corrida armamentista (nuclear e convencional) e o apoio a grupos insurgentes de diversos países (na Ásia e América Central<sup>6</sup>), contra governos estabelecidos. Política e economicamente, a pressão se deu pela crise da dívida externa, em negociações multilaterais (com aplicação de sanções comerciais) e a emergência do neoliberalismo, que pregava a volta do Estado mínimo. O Brasil foi um dos países mais afetados por esta segunda dimensão, o que trouxe um recuo na política dos eixos periféricos e a retomada do debate sobre as relações internacionais do país e suas escolhas entre o Norte e o Sul.

7

### ***O RECUO (1985/2002)***

Apesar de manter o perfil global-multilateral de política externa, a administração de José Sarney (1985/1989), primeiro presidente civil depois do regime militar (eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral na chapa com liderada por Tancredo Neves<sup>7</sup>), já deu sinais de recuo na projeção do poder brasileiro. Tais recuos resultaram de uma combinação de forte crise interna (econômica e associada ao processo de redemocratização), vulnerabilidade sócio-econômica-estratégica e pressões internacionais que, como visto, iniciaram-se no governo Figueiredo. Sarney deu continuidade ao eixo multilateral-global, com ênfase no

---

<sup>6</sup> O apoio ao talibã que lutava contra a União Soviética no Afeganistão (1979/1989) é um dos mais controversos exemplos desta política.

<sup>7</sup> A votação no Colégio Eleitoral fora antecedida por forte movimento popular a favor de “Diretas Já!”.

contexto sul-americano e a reaproximação bilateral com a Argentina, mas atuou com menor intensidade no mundo afro-asiático. No que se refere à América Latina, uma das questões mais relevantes do período foi a definição, na Constituição brasileira de 1988, de que a integração regional era uma prioridade nacional. Além disso, foram fechados espaços de intercâmbios ao Norte, devido ao “reenquadramento” da esfera europeia ocidental e japonesa aos Estados Unidos, o que reduziu mais ainda a margem de manobra. Com isso, desenhou-se o processo de “limpeza da agenda”, que resultou na década de 1990 no realinhamento aos Estados Unidos.

O fim da Guerra Fria e a aparente unipolaridade norte-americana acentuaram esta sensação de perda de lugar no mundo que, somado ao aprofundamento da crise interna, aumentaram os questionamentos sobre o papel do Brasil como líder e/ou nação pertencente ao Terceiro Mundo. Isto se refletiu na campanha eleitoral para presidência da República em 1989, que culminou com a vitória de Fernando Collor de Mello (1990/1992). O discurso de Collor sustentava-se na premissa da modernização e do abandono do viés periférico da atuação internacional, considerando-o contraproducente por ter gerado conflitos com os principais parceiros, em particular os Estados Unidos. O termo que passou a ser aplicado ao modelo anterior era “autonomia pela exclusão” ao qual se opunha a busca da “autonomia pela integração” e da “normalização” (CERVO e BUENO, 2008). Parafraseando Collor, era preferível “ser o último do Primeiro Mundo, ao líder do Terceiro Mundo”. (BATISTA, 1993). A inserção, portanto, era “realista periférica”: não restava ao país outra opção que não aquela da subordinação devido a assimetria de poder prevaemente com o núcleo (simbolizado pelos Estados Unidos).

Em meio ao triunfalismo da suposta universalização do regime liberal e democrático da Queda do Muro, que levaria ao fim da história (PECEQUILO, 2011), a inserção externa do Brasil demandava a retomada de uma postura que agregasse responsabilidade e credibilidade. O país iniciou um processo de adesão rápida a diversos regimes internacionais, com o objetivo de tornar-se um parceiro confiável e, na arena econômica, adotou os preceitos do Consenso de Washington, sustentados no neoliberalismo. A retomada de Collor do eixo Norte-Sul, bilateral-hemisférico, detinha componente de alinhamento automático aos Estados Unidos. Abertura comercial, desregulamentação, privatizações e corte de investimentos em áreas sociais compunham a pauta do Estado Mínimo. Mesmo iniciativas de porte autônomo como a integração regional, agregaram valores similares, com a



criação do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) sendo representativa da prioridade de abertura aos mercados. O MERCOSUL retomou seu perfil de integração sul-americana autônoma a partir da gestão de Itamar Franco (1922/1994), vice de Collor que assumiu após o *impeachment*.

A retomada de Franco do eixo periférico foi breve, mas seu governo, com Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Fazenda em 1994, levou à implementação do Plano Real em 1994 (Cardoso exerceu brevemente o cargo de Ministro das Relações Exteriores no termo de Itamar, sendo substituído pelo Embaixador Celso Amorim em 1993). O Plano Real possibilitou a superação da fase mais crítica da economia brasileira recente e estabilizou o país. Com base no sucesso do Plano, Cardoso elegeu-se em 1995 e reelegeu-se em 1998, permanecendo no poder até 2002. As conquistas no campo econômico não significaram a continuidade da autonomia global reiniciada por Franco, e sim a ênfase no bilateralismo com os Estados Unidos e a integração. Simbólica desta postura deve-se indicar a assinatura do TNP. O cálculo era que ao agregar credibilidade à recém-conquistada estabilidade econômica, o país teria reconhecidos seus esforços no cenário internacional, sendo definido pelos pares, no eixo Norte-Sul, como um país de Primeiro Mundo. Permanece a visão negativa do país como nação em desenvolvimento, evitando-se a utilização de termos como periferia no discurso. Diferente de Collor, este era um alinhamento pragmático, no qual o reconhecimento seria atribuído ao Brasil pelas nações mais relevantes.

A combinação dos esforços brasileiros de adesão com a ausência deste reconhecimento, além do nível retórico, levou ao esvaziamento gradual desta posição. A conquista do assento de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSONU) e à igualdade e reciprocidade nas negociações comerciais (as negociações da Organização Mundial de Comércio e da Área de Livre Comércio das Américas constituíam as duas principais esferas) eram alguns dos objetivos que o Brasil acreditava que conquistaria com seu novo *status* de país “confiável”. No caso da ALCA, o processo de integração hemisférica liderada pelos Estados Unidos esgotou-se a partir de 2005, tendo sido iniciadas em 1994, por sua vez, as da OMC prosseguem, desde 2001 na Rodada do Desenvolvimento de Doha (2001). Mais especificamente, as rodadas da OMC encontram-se marcadas pelas clivagens Norte-Sul desde a sua emergência em 1995, em particular no setor agrícola (no qual as nações do Sul detém mais vantagens comparativas), e que levam o Brasil a envolver-se em inúmeros contenciosos

nesta organização contra os Estados Unidos e a União Europeia visando combater o protecionismo e subsídios em setores específicos. (ver PECEQUILO, 2012)

Estes objetivos eram percebidos como síntese da passagem da nação do Terceiro ao Primeiro Mundo, em resposta a sua nova identidade em política externa, e a conquista da estabilidade econômica internamente. Como citado, não houve uma real mudança na postura das nações do Norte, i.e dos Estados Unidos, diante destas demandas, ainda que retoricamente o discurso diplomático reconhecesse o Brasil como um país relevante no mundo. Esta ausência de benefícios, similar a de outras épocas de alinhamento no eixo bilateral-hemisférico, deu início a uma reavaliação do perfil das relações internacionais. Um forte componente para esta reavaliação deriva do mesmo campo que havia elevado as perspectivas brasileiras: a economia. A estabilidade conquistada pelo Plano Real encontrava-se ameaçada por questões cambiais, de produção, derivadas de uma crise geral do neoliberalismo na América Latina e desequilíbrios que também se estendiam à Ásia e à Rússia. Assim, o governo é forçado a promover ajustes.

A partir de 1999, isto representou a retomada do eixo Sul na agenda internacional e de um discurso mais crítico. Para isso, o governo FHC fortaleceu três frentes de ação: a integração da América do Sul, as relações com potências do eixo Sul (China, Índia e Rússia) e a crítica da globalização assimétrica. O reforço do MERCOSUL e o lançamento do projeto IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), cujo objetivo era o aprofundamento da complementaridade entre as nações sul-americanas nos setores produtivo, energético, transportes e infraestrutura, compõem a agenda sul-americana. No que se refere à retomada das relações com eixo Sul, as parcerias comerciais e tecnológicas possuíam maior destaque. Na dimensão política, a globalização assimétrica representava uma crítica moderada à globalização, indicando a necessidade de uma maior atenção à distribuição de poder entre os Estados e as dificuldades das nações em desenvolvimento. Apesar destas mudanças, não houve uma mudança de ênfase nos eixos, com o Norte-Sul permanecendo sobre o Sul-Sul. Esta mudança somente ocorreu na gestão de Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010), com a quebra do padrão bilateral-hemisférico predominante nos anos 1990, e a recuperação do perfil autônomo da política externa.

## **A RETOMADA (2003/2012)**

A chegada de Lula ao governo representou uma nova inflexão nas relações internacionais, com a volta e aprofundamento do paradigma global-multilateral, agora sob uma nova dimensão de combinação dos eixos Sul-Sul e Norte-Sul (com predomínio do Sul-Sul). Esta política externa dos eixos combinados (PECEQUILO, 2008) parte de uma posição assertiva e independente no cenário internacional, com a identificação do país como nação do Terceiro Mundo e periférico. Durante a primeira década do século XXI, esta própria classificação de Terceiro Mundo, devido ao crescimento econômico e dinamismo políticos de nações como o Brasil, a Índia, a China, a África do Sul e a Rússia ganharia novas dimensões. Estas novas dimensões associam-se a conceitos como “nações emergentes” para se referir a este conjunto de grandes Estados periféricos e/ou potências médias que consolidaram seu poder e de “novo” Segundo Mundo (KHANNA, 2008). Neste sentido, estas nações, mesmo que ainda pertencentes ao Sul, descolaram-se dos países de menor desenvolvimento relativo, que permanecem no Terceiro Mundo, devido a sua expansão. Porém, a continuidade de seus problemas sócio-econômicos ainda não as credenciaria para o Primeiro Mundo, chegando-se a este conceito intermediário (em substituição ao Segundo Mundo socialista). Outro termo que passar a ser dominante neste contexto é o de BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), derivado de uma análise do Goldman Sachs realizada por Jim O’Neill sobre as nações que se tornariam os “tijolos” do século XXI. A partir de 2011, o BRIC se tornou BRICS com a inclusão da África do Sul no grupo.

A política externa ganha forte componente social, com programas como Fome Zero, acesso gratuito a medicamentos (HIV/AIDS, uso contínuo), quebrando a regra neoliberal de corte de programas de bem estar. Estes programas, como aponta Oliveira (2010), tornam-se elementos de projeção de poder do país no sistema internacional e de cooperação com as demais nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo. O Brasil reassume, sem preconceitos ideológicos ou percepções negativas sobre a sua classificação como nação periférica, uma posição de liderança no eixo Sul. Ou seja, não há uma tentativa de se distanciar do Terceiro Mundo, mas sim a reafirmação da identidade do país com este grupo, com base em um sentimento de orgulho e não de submissão ou subordinação. A autonomia é a regra de comportamento, com a

defesa da agenda de modernização, crescimento e preocupações sociais que marcam o movimento Sul-Sul desde o seu nascimento.

No campo dos princípios, além destas preocupações de caráter social, foi ressaltado o princípio da não-indiferença. Tal princípio representa uma quebra relativa das visões sobre não-ingerência dos anos 1960, trazendo a necessidade de repensar o envolvimento brasileiro em situações de crise humanitária e de uma forma geral no mundo. Prevê-, portanto, uma postura mais pró-ativa. A tradução prática deste princípio foi da liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) de 2004 em diante. Além disso, o Brasil intensificou sua atuação como líder da América do Sul, com a continuidade do MERCOSUL e da IIRSA, e o lançamento do projeto CASA em 2004 (Comunidade Sul-Americana de Nações), reafirmando a “prioridade primeira” do espaço regional. A partir de 2007, este projeto foi renomeado de UNASUL (União Sul-Americana de Nações) e em 2010 foi lançado o projeto de integração para América Central e Caribe, a CELAC (Comunidade Sul-Americana de Nações). A plataforma continental também serve de base para relações extrarregionais, que ganharam novas dinâmicas a partir das Cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA). Adicionalmente, o Brasil recuperou suas relações bilaterais com o mundo afro-asiático.

12

Em termos globais, esta ascensão do Brasil e demais emergentes levou à consolidação de uma agenda comum para este grupo de nações, com caráter social, e demandas de reforma e atualização dos organismos multilaterais e de consolidação do multipolarismo. Paralelamente, esta ascensão foi acompanhada pelo desgaste político-econômico das nações do Norte (Estados Unidos e Europa Ocidental), o que acelerou e aprofundou o processo de reordenamento de poder global, com a troca de eixos dinâmicos do centro à periferia. Dentre estas alianças, o IBAS, Índia, Brasil, África do Sul destaca-se como exemplo de cooperação Sul-Sul político, econômica, comercial e estratégica, a partir de sua criação em 2003. No ano de 2003, o Brasil também liderou a formação da coalizão G20 comercial no âmbito das negociações da OMC na Reunião Ministerial de Cancun. Composta por nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo, o G20 comercial revelou uma unidade em torno da defesa da abertura comercial justa entre o Norte e o Sul.

A partir de 2008 com a disseminação da crise econômica global, observou-se o adensamento do G20 financeiro, fórum de conversações econômicas criado

em 1999, composto por nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Na oportunidade, o objetivo era criar um organismo intermediário entre o G7 (nações desenvolvidas) e o G77 (nações em desenvolvimento), e com maior igualdade de representação que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial em resposta ao novo cenário do pós-Guerra Fria. Por fim, é preciso mencionar a institucionalização dos BRICS como aliança entre os emergentes para a discussão de uma agenda global (e do BASIC, Brasil, África do Sul, Índia e China para as temáticas ambientais). Economicamente, este processo também se refletiu na própria pauta comercial do Brasil, que reorientou-se do Norte ao Sul: a partir de 2011 a China tornou-se a maior parceiro econômica individual do Brasil (tendência que pode se manter em 2012) no lugar dos Estados Unidos e, desde 2010, 55% da pauta de exportações brasileiras destina-se ao Sul. Este processo teve continuidade na gestão Dilma Rousseff a partir de 2012, ainda que com menor intensidade em algumas dimensões, traduzindo-se em processo em andamento.

### **CONSIDERAÇÕES Finais**

Como se pode perceber, a trajetória da política externa brasileira desde a década de 1960 apresenta momentos de inflexão no que se refere à relevância dos eixos periféricos para as relações internacionais do país e que refletem alternâncias no debate sobre a identidade interna e os modelos de desenvolvimento sociais-econômicos adotados. Dentro desta polarização, a dinâmica vertical tem sido dominada pelas relações Brasil-Estados Unidos, que detém forte atração e impacto no imaginário nacional. Por sua vez, a agenda horizontal, como discutido, demonstra-se mais diversificada e abrangente, envolvendo as relações com as nações do hoje Segundo Mundo e os países de menor desenvolvimento. A presença sul-americana do Brasil, e sua projeção do regional ao global a partir desta base sólida, permitiu uma elevação do papel nacional em particular na última década. Até mesmo o intercâmbio bilateral com os norte-americanos ganhou adensamento estratégico (com a instauração do diálogo estratégico de 2005 e a definição do país, pela estratégia de segurança nacional de 2010, como um dos novos centros de influência global, ao lado dos demais BRICS).

Apesar deste debate entre os eixos Norte-Sul, Centro-Periferia, permanecer, é fato que os melhores resultados externos do país têm sido alcançados com a recuperação do seu perfil de nação de Terceiro Mundo, em consonância com sua interação com as parcerias na dimensão Norte. Além disso, foram condicionados pela recuperação de um projeto de desenvolvimento nacional, com maiores fundamentos sociais, empreendido pela administração de Lula. Por outro lado, a permanência da polarização indica o risco da descontinuidade, que poderia levar a novos recuos, como o experimentado na década de 1990. Este recuo poderia também estender-se aos desafios sócio-econômicos, visto que, mesmo com progressos, setores chave nacionais como infraestrutura, segurança e defesa, saúde e educação, permanecem enfrentando inúmeros pontos de estrangulamento. Trata-se, portanto, de um projeto interno e externo que precisa caminhar junto, reforçando-se mutuamente. E, para as relações internacionais, um projeto que se demonstre não excludente, priorizando os eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul da projeção global e regional do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

14

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso”. *Política Externa*, 1(4), Março 1993. p. 106-135.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 15/10/2009.

CERVO, Amado Luiz & LESSA, Antonio Carlos (ed.). Special Edition – Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003/2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 53, 2010. 159p.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª Edição ampliada e atualizada. Brasília: Ed. UnB, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.

KHANNA, Parag. *O segundo mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2008.

*NATIONAL SECURITY STRATEGY*. The White House, Washington, 2010. Disponível em [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf). Acesso em 10 de Julho de 2011.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes. Sources of Brazil counter-hegemony, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2), 2010, pp.125-141.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 02 de Janeiro de 2011. Disponível em [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministroantonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministrode-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministroantonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministrode-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter) . Acesso em 03 de Fevereiro de 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Relações Brasil Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço. 2012.

\_\_\_\_\_. “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical.” *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.51, p.136 - 153, 2008

\_\_\_\_\_. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 3ª edição ampliada e atualizada.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso de Posse. 01 de Janeiro de 2011. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-possede-dilma-rousseff-no-congresso.shtml>. Acesso em 01 de Julho de 2011.

SILVA, Luiz Inácio, AMORIM, Celso, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SILVA, André Luis Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29 (2), 2007. p.273-335.

VISENTINI, Paulo G Fagundes e PEREIRA, Analúcia D. *História do Mundo Contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

VISENTINI, Paulo Fagundes. “The Brazil of Lula: A Global and Affirmative Diplomacy”. *Austral*, 1 (1), Jan/Julho 2012. p. 23-35. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/austral/article/view/27990/18007>.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998

\_\_\_\_\_. *As Relações Internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. 3 ed. atualizada. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2008.