

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANDRÉ LUIS SILVA EIRAS

Dinâmica da Política Externa Brasileira: uma análise do conceito de autonomia

SÃO CARLOS - SP

2023

ANDRÉ LUIS SILVA EIRAS

Dinâmica da Política Externa Brasileira: uma análise do conceito de autonomia

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), como parte dos requisitos à obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Júlio César Donadone

São Carlos-SP

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado do candidato André Luis Silva Eiras, realizada em 27/06/2023.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Julio Cesar Donadone (UFSCar)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade (UFSCar)

Profa. Dra. Elaine da Silveira Leite (UFPEl)

Prof. Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira (UNESP)

Profa. Dra. Camilla Silva Geraldello (UNAERP)

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

À *Yeshua Hamashia*, tudo.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Júlio Donadone, pela orientação, paciência e principalmente por aceitar trabalhar com alguém de uma área diferente – de Relações Internacionais – com cacoetes diferentes, teorias e aprendizados um pouco distante do mundo da sociologia financeira que é de seu domínio. Dificilmente eu teria um orientador que me desse tanta liberdade intelectual e ao mesmo tempo me forçasse a modificar pensamentos e ideias sobre o tema e o mundo como Júlio. Gratidão.

Aos colegas da pós-graduação do PPGPol, em especial ao José Augusto, Ana Clara, Maycon, Paulo Gregório, Matheus Botelho, Tailon, Cristiano Parra, Marcelo Fontenelle por aguentarem eu falar sobre política externa em um ambiente que poucas pessoas estudam. Também queria agradecer às professoras Vera Cepêda e Lidiane Rodrigues e ao professor Thales por conversarem comigo sobre a tese e, além de me ouvirem, darem sugestões.

Aos colegas do NESEFi pelas horas de conversa e sugestões de pesquisa, livros, artigos e ideias sobre temas correlatos, em especial ao Paulo Peruchi, Gustavo Ferrati e ao Nicolas pelas longas tarde na salinha do grupo pesquisando e escrevendo.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, pelo incentivo financeiro.

A lista de amigos e familiares é imensa e o medo de deixar pessoas importantes de fora é grande, mas quero deixar aqui um abraço para o Leonardo Teles, Natalia Conte, Camilla Geraldello, Flavia Fernandes e a Beatriz Sabia por serem os que mais me aguentaram falar de política externa, autonomia, governos Lula, esquerda/direita, teorias de RI e muitos outros assuntos que poderiam ser trocados por algo dos seus gostos pessoais.

A minha mãe, Rose Eiras, e a irmã Andréia, nem tenho palavras. Me aguentaram esses quatros de forma bastante intensa, mesmo eu morando em São Carlos e elas em Bauru.

Poucas semanas antes de iniciar o doutorado eu perdi meu pai, Mauricio Eiras. Um ano depois perdi meu melhor amigo, Gustavo Chamone. Nada tenho a dizer que caiba em menos do que 100 páginas, apenas que esse trabalho é para eles.

EIRAS, André Luis Silva. **Dinâmica Intelectual da Política Externa Brasileira: uma análise do conceito de autonomia**. 2023. 166 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2023.

RESUMO

A busca pela autonomia é um projeto da política externa brasileira que vem sendo perseguida mais ativamente pela nação desde o século XX. Sua premissa básica é a de definir o interesse nacional para qualificar e proporcionar uma modernização interna, tanto nos setores políticos e econômicos quanto nos sociais, que funcione adequadamente dentro do sistema internacional capitalista. Este trabalho tem por objetivo analisar a construção histórica deste conceito e compreender seu papel no passado e no presente. A hipótese central aqui é a de que o conceito de autonomia na política externa não surgiu exclusivamente dentro do quadro burocrático estatal (Ministério das Relações Exteriores), mas que se deu em conjugação entre intelectuais acadêmicos, políticos e diplomatas brasileiros desde meados da década de 1950. Será utilizada para nossa análise a definição de política externa como um espaço social parcialmente autônomo e estruturado, em que academia e diplomacia burocrática jogam pelo poder de terem suas ideias implementadas. Iremos observar a trajetória do conceito e compreender as dinâmicas entre os intelectuais e diplomatas construtores do conceito de autonomia. Para a periodização deste trabalho, usaremos três momentos da história brasileira e mais a última década presente, com suas concepções particulares de autonomia e de inserção internacional, seus principais intelectuais e como se deu a circulação da ideia de autonomia dentro do campo: período do programa nacional-desenvolvimentista brasileiro, dos anos 1950-1980; a etapa da globalização liberal e do nacional-desenvolvimentismo (1989-1999) e a fase da instabilidade do ordenamento global unipolar e ascensão de um partido de esquerda no governo do Brasil (1999-2010).

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Diplomacia. Autonomia. História Intelectual.

EIRAS, André Luis Silva. **Intellectual Dynamics of Brazilian Foreign Policy: an analysis of the concept of autonomy**. 166 f. PhD Dissertation - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2023.

ABSTRACT

The search for autonomy is a Brazilian foreign policy project that has been pursued more actively by the nation since the twentieth century. Its basic premise is to define the national interest to qualify and provide an internal modernization, both in the political and economic, and social sectors, that functions adequately within the capitalist international system. This paper aims to analyze the historical construction of this concept and understand its role in the past and present. The central hypothesis here is that the concept of autonomy in foreign policy did not emerge exclusively within the state bureaucratic framework (Ministry of Foreign Affairs), but that it took place in conjunction among Brazilian academic intellectuals, politicians, and diplomats since the mid-1950s. We will use for our analysis the definition of foreign policy as a partially autonomous and structured social space, in which academia and bureaucratic diplomacy play for power to have their ideas implemented. We will observe the trajectory of the concept and understand the dynamics between the intellectuals and diplomats who construct the concept of autonomy. For the periodization of this work, we will use three moments in Brazilian history plus the last decade present, with their particular conceptions of autonomy and international insertion, their main intellectuals, and how the idea of autonomy circulated within the field: the period of the Brazilian national developmentalism program, from 1950-1980; the stage of liberal globalization and national-developmentalism (1989-1999) and the phase of the instability of the unipolar global order and the rise of a left-wing party in the government of Brazil (1999-2010).

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy. Diplomacy. Autonomy. Intellectual History.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
MRE	Ministério das Relações Exteriores
APE	Análise de Política Externa
FHC	Fernando Henrique Cardoso
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ONG	Organizações Não-Governamentais
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
ONU	Organização das Nações Unidas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
PEI	Política Externa Independente
OPA	Operação Pan-Americana
UDN	União Democrática Nacional
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
OMC	Organização Mundial do Comércio
PND	Política Nacional de Defesa
END	Estratégia Nacional de Defesa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO DO CONCEITO DE AUTONOMIA	16
2.1 O CAMPO	16
2.2 LITERATURA ENVOLVIDA	19
2.3 <i>A Proposta de José Honório Rodrigues</i>	41
2.4 <i>A proposta de Hélio Jaguaribe</i>	46
3 A CONSTRUÇÃO DE UM PROGRAMA NACIONAL- DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO	55
3.1 AFONSO ARINOS	59
3.2 SAN TIAGO DANTAS	67
3.3 ARAÚJO CASTRO	73
3.4 AZEREDO DA SILVEIRA	80
4 A GLOBALIZAÇÃO LIBERAL E A DIMINUIÇÃO DO NACIONAL- DESENVOLVIMENTISMO	91
4.1 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	93
4.2 LUIZ FELIPE LAMPREIA.....	103
4.3 CELSO LAFER	109
5 A ASCENSÃO DA ESQUERDA AO PODER NO BRASIL.....	119
5.1 MARCO AURÉLIO GARCIA	121
5.2 SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES.....	128
5.3 CELSO AMORIM	137
5.5 NELSON JOBIM.....	145
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

Esta tese teve como propósito inicial o de compreender a formulação do conceito de autonomia na política externa do Brasil nos anos 1950 e 1960 do século XX. Conforme a pesquisa se desenvolveu, surgiu a proposta de verificar como um conceito originalmente construído no final os anos 1950 fora do círculo estritamente diplomático foi apropriado, e se teve profundas transformações ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI. Essa nova intenção interessa pela relevância de se acompanhar as imbricações entre ideias acadêmicas e formulações diplomáticas.

O conceito de autonomia foi, à primeira vista, uma resposta intelectual para os dilemas sobre a inserção internacional de um país periférico da América Latina em relação ao centro hegemônico que, de certa forma, pode ser determinado com embates entre Estados Unidos e União Soviética na lógica da Guerra Fria. Qual a melhor vantagem que a periferia pode ter: alinhar-se a um os polos hegemônicos ou estabelecer uma atuação mais independente para conseguir melhor inserção?

O Brasil, junto com outras nações da América Latina, teve adesão a uma forma de pensamento político, social e econômico em que a busca por esta autonomia se dá por meio de uma condição de desenvolvimento não de forma apenas utópica, mas de um instrumento de superação de um sistema desigual de dominação de nossa região, no qual nossa região coube estar dentro da divisão internacional do trabalho. Toda uma formulação de política externa foi construída com base no argumento de que o rompimento de uma certa subordinação aos interesses do poder hegemônico traria ganhos tanto econômicos quanto de desenvolvimento social.

Além dos elementos conjunturais típicos da região sul-americana no pós-segunda guerra, a ideia de autonomia estaria condicionada ao início de uma tradição revisionista histórica das relações internacionais de um país dependente com o sistema de poder no qual está inserido, bem como suas conjunturas políticas internas e externas. Essa ideia acaba por tornar-se essencial aos países que desejam participar mais ativamente dos acontecimentos globais de um sistema internacional que passou a operar na forma de “polaridades indefinidas”, colocando nesses atores a necessidade de construir novas estratégias de inserção distante da premissa realista de serem apenas “unidades dependentes” das relações

internacionais.

“Toda política externa é uma expressão do poder nacional em confronto, antagônico ou amistoso, com os demais poderes nacionais”, refletia o historiador brasileiro José Honório Rodrigues (1995, p. 53). As condições para que uma nação conduza suas políticas de desenvolvimento interno e externo de maneira autônoma, acabam por constituir o centro de uma grande produção intelectual em nossa região desde os estudos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) na década de 1950, avançando pelas décadas seguintes, principalmente pela proposta de ser um debate voltado para a autonomia enquanto conceito político de fora a diferenciá-lo do debate acerca da soberania nacional, de cunho jurídico. Esse caráter político ganha força para a construção de um modelo distinto, mais voltado para os temas tanto da integração sul-americana quanto para a necessidade de desenvolver as economias domésticas.

Ainda que possamos observar um contexto cepalino nas origens de uma teoria de autonomia, grande parte das discussões não são de mero cunho de revisão historiográfica, pois ainda hoje continuam a pautar, de maneiras diferentes dentro de cada tempo histórico, os debates sobre desenvolvimento e inserção externa da América Latina. A atenção a este tema tem se seguido de forma bastante ativa pela academia brasileira. Seminários, workshops, “*working papers*”, livros, artigos em periódicos científicos, uma grande somatória de iniciativas tem sido apresentada nos últimos tempos. A questão de nossa maior ou menor “autonomia” em política externa parece que foi esgotada nas pesquisas e exaustivamente trabalhada não apenas na área das Relações Internacionais, mas também na História, Sociologia e na Ciência Política.

Pretende-se investigar as dinâmicas nas quais o conceito de autonomia emergiu, desenvolveu-se e se transformou ao longo dos últimos sessenta anos, desde ativismo brasileiro internacional nos anos 1960/70, passando pelos governos do período democrático após a ditadura militar até as primeiras décadas do século XXI. Baseado em uma combinação de análise de política externa institucional “tradicional” a uma prosopografia dos principais nomes da diplomacia e da política nacional, espera-se construir com este trabalho maior compreensão do jogo do campo de produção e recepção da ideia de autonomia nacional e a relação entre essa disputa e a atividade da política externa.

As pesquisas acadêmicas debruçam-se na Análise de Política Externa de forma a

compreender e formular propostas de estudo que busquem compreender o comportamento brasileiro pela busca por uma autonomia enquanto ideário clássico do Estado. Essa autonomia é vista como um projeto que, por definição tradicional, tem a tônica de buscar a independência nacional não em termos puramente políticos de cunho colonial, mas o de desenvolver o país dentro da chamada “moderna industrialização” baseada no interesse nacional de construção de uma noção de capitalismo blindado de pressões políticas e econômicas do sistema internacional do qual o Brasil é dependente (ALBUQUERQUE, 2000; CERVO, 2008; RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2014; SARAIVA, 2015; SPEKTOR, 2014; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

De acordo com essa proposta de cunho nacionalista, o Brasil seria prejudicado por estar situado na periferia do sistema internacional, em que a globalização capitalista preferenciaria um conjunto de países que se encontram no centro deste sistema e, portanto, aptos a controlar seus rumos e definir sua estrutura. Sua lógica intrínseca está baseada no poder político da hierarquia ditada pela distribuição de capital e trabalho. Entretanto, na concepção autonomista esta proposição, embora estabeleça limites às aspirações de cada país, não predetermina o resultado da interação política entre as nações (LIMA, 2000).

A intenção brasileira de construção e implementação da modernização fundada na industrialização e na diminuição de sua dependência de exportação de produtos primários, porém, não buscou transformar a lógica capitalista nem mesmo opor-se a ela, mas sim operá-la de forma a criar condições para seu desenvolvimento nacional. Para tanto, o país deseja estabelecer políticas em que se possa aumentar o espaço de manobra das elites nacionais diante de um sistema internacional que impõe diversas barreiras políticas e econômicas. Seu objetivo final é o de aumentar o controle nacional sobre o ritmo e a interação interna ao processo da globalização (GUIMARÃES, 1999; JAGUARIBE, 1979; RODRIGUES, 1966).

Para que isso ocorra de maneira satisfatória, é necessário um relativo aumento da capacidade brasileira de barganha, visando uma negociação de menor desigualdade diante das principais economias. Na proposta autonomista brasileira tradicional o país sempre procurou a modernização nacional para não mais estar na condição de dependente das grandes nações do centro do Sistema Internacional. É, no entanto, durante a década de 1970 que o problema da autonomia vem ser desenvolvido de forma mais específica na América do Sul, em especial no Brasil e na Argentina, devido a maior capacidade para manobras

diplomáticas, comerciais e culturais em relação aos Estados Unidos. Ambos os países estavam em suas fases desenvolvimentistas do setor doméstico em relação à dependência internacional, com agenda baseada fortemente em um processo de industrialização e substituição de importações. Para que isso ocorresse de forma adequada a seus projetos domésticos, o paradigma da autonomia nacional foi conduzido de forma intensa.

Encontramos em Juan Carlos Puig (1980), na Argentina, e Hélio Jaguaribe (1979) e José Honório Rodrigues (1966) no Brasil os principais intelectuais que conceberam o arcabouço teórico da autonomia. De forma geral, Puig compreendia que o processo para a autonomia nacional passaria pelo estágio de autodeterminação atingido pelo Estado quando os grupos internos de poder buscariam ocupar os espaços dos grupos estrangeiros. Jaguaribe e Rodrigues compartilhavam dessa ideia, porém davam maior enfoque que os países para romper a dependência necessitavam de duas condições: capacidade de exercer coação aos países estrangeiros e possuir autonomia técnico-industrial aliado a uma relação internacional diversificada.

Também se refere a este período os professores Amado Cervo e Sombra Saraiva, quando afirmam que a formação de inteligência brasileira nas relações internacionais daquelas décadas (de 1950 e 1960) não pode ser subestimada como força profunda. O desenvolvimento de um pensamento brasileiro na área é também fator causal do adensamento da política exterior do Brasil e raiz de uma tradição que, em contato posterior com outras fontes, como o pensamento cepalino e com os teóricos da dependência, ampliaram o raio de ações dessas formulações pelo espaço latino-americano (CERVO, 2008; CERVO; BUENO, 2002; SARAIVA, 2014, 2015).

Porém, com as mudanças internacionais que tiveram lugar nas décadas de 1980 e 1990, os anos 2000 trouxeram de volta o debate sobre a autonomia, uma vez que em sua visão “original”, de forte ênfase no nacionalismo, não tinha lugar de primazia no novo sistema internacional multipolar e de decisões multilaterais da atualidade. A autonomia deveria ser, de certa forma, voltada para compreensão da capacidade e a disposição dos Estados em tomar decisões independentes dentro de um sistema multilateral, levando a um aumento de estudos baseados em interdependência, cooperação e globalização em detrimento de um nacional-desenvolvimentismo dos anos 1960 e 1970.

Estes diferentes projetos autonomistas foram identificados, estudados e refletidos em

nomenclaturas como “autonomia na dependência” (durante o governo Vargas), “política externa independente” (no início dos anos 1960), “pragmatismo responsável” (presente no governo Geisel) “autonomia pela distância” (nos governos Figueiredo e Sarney), “autonomia pela modernização” (governo Collor), “autonomia pela participação/integração” (no governo Fernando Henrique Cardoso) e “autonomia pela diversificação” e “autonomia pela assertividade” (no governo Lula) são utilizadas em trabalhos acadêmicos (SPEKTOR, 2014; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CASARÕES, 2014; EIRAS, 2013).

É neste ponto que a análise que se pretende realizar nesta tese encontra-se: o de estabelecer uma linha entre os principais autores – cada um dentro de seu campo específico, seja ele temporal ou de atuação, como a acadêmica, a diplomática ou a política – no ponto de vista da apropriação e atualização desses sistemas a cada período histórico posterior, dando ênfase na disputa pelo poder de definir o conceito e, conseqüentemente, colocá-lo em prática. Essa análise será importante para a reflexão atual do estado da arte: de que forma esse projeto autonomista, inicialmente desenhado para “servir” ao grande capital industrial doméstico se insere no novo equilíbrio de influências?

A pesquisa também se estrutura a partir de algumas perguntas: como foi gerado o conceito de autonomia? Quais seus pressupostos teóricos e políticos? De que forma se desenvolveu o debate sobre sua formulação dentre os principais nomes da política externa brasileira? Como se deu sua implementação ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI?

A organização se dará da seguinte forma. O primeiro capítulo apresenta as bases teóricas do conceito de autonomia, demonstrando sua elaboração em um período histórico inicial, porém sendo ressignificado ao longo do tempo. Além dos teóricos tradicionais de política externa, veremos as premissas sobre autonomia em Hélio Jaguaribe e José Honório Rodrigues. Em seguida, o segundo capítulo buscará apresentar o jogo pela consolidação do “lugar de fala” dentro dos campos intelectuais, políticos e diplomáticos. Para isso, iremos delimitar temporalmente essa fase inicial entre os anos 1950 e 1980, chamado de “Construção de um programa-nacional desenvolvimentista brasileiro” e observar para cada agente na proposição da melhor estratégia para a construção de um programa nacional-desenvolvimentista brasileiro. Dentro da categoria intelectuais/políticos encontraremos Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas; dentre os diplomatas, João Augusto de

Araújo Castro, Azeredo da Silveira.

O terceiro capítulo continuará a observar a dinâmica do uso do conceito de autonomia dentro do período de 1989 a 1999, caracterizado por um aumento da globalização liberal e diminuição do nacional-desenvolvimentismo. O foco estará na adesão às regras liberais aliadas ao aumento de coalizões regionais (como o Mercosul, por exemplo), bem como a um maior “pertencimento” brasileiro junto à globalização concomitantemente a uma revolução democrática interna com o final do período de ditadura militar. Nesta fase trabalharemos com Celso Lafer e Fernando Henrique Cardoso na categoria Intelectuais/Políticos, e Luis Felipe Lampreia na de diplomatas.

O quinto capítulo lidará com o período de 1999 a 2008, com sua instabilidade do ordenamento global unipolar e a ascensão da esquerda ao poder no Brasil. Este período, teve a política externa como objetivo central o de acumular recursos de poder interno de modo a fortalecer o Estado como principal agente pela inserção internacional do país, com a criação de políticas redistributivas como maior exemplo. Esses recursos não necessariamente foram unificados no MRE ou mesmo dentro da burocracia estatal tradicional. Assim, o capítulo irá observar os atores Marco Aurélio Garcia e Nelson Jobim na categoria Intelectuais/Políticos, e dentre os diplomatas, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães.

2. REFERENCIAL TEÓRICO DO CONCEITO DE AUTONOMIA

2.1 O Campo

A ideia de autonomia envolve uma junção de elementos e capacidades domésticos que fazem com que o Estado possa definir sua política externa frente ao Sistema Internacional sem que sofra “constrangimentos” das potências dominantes ou hegemônicas. É, como diz Vigevani e Cepaluni (2011, p. 34),

[...] a condição que permite que os Estados formulem e implementem sua política externa independentemente do constrangimento imposto por Estados mais poderosos. Esse termo se insere em um continuum com dois tipos polares ideais: dependência total (ou alinhamento) e completa autonomia. Obviamente, entre os dois conceitos extremos existe uma gradação de políticas externas que combinam autonomia com dependência, embora, no caso brasileiro, a vertente autonomista seja mais marcante.

A autonomia não é um fim em si mesma, mas uma condição necessária para alcançar objetivos. Ser livre para agir sem restrições está relacionado ao desejo de obter o que se deseja, enquanto a subserviência representa a frustração da vontade e da ação livre. Nas relações internacionais, a autonomia também desempenha um papel semelhante, pois amplia o espaço de manobra para um país buscar seus interesses nacionais. Portanto, a finalidade da política externa não é buscar a autonomia, mas sim defender o interesse nacional, que só é possível quando há autonomia.

É importante destacar a distinção entre autonomia como condição e interesse nacional como fim. Como vimos em Vigevani e Cepaluni (2011), a busca pela autonomia tem sido um traço constante da política externa brasileira, mas ela não é um fim em si mesma. Em vez disso, a busca pelo desenvolvimento é a ideia central que orienta o interesse nacional na política externa do Brasil. Ela é priorizada sobre a busca pela autonomia, enquanto as estratégias de distância, participação e diversificação, propostas pelos autores, só podem ser compreendidas dentro desse contexto de busca pelo desenvolvimento.

Justamente pelo fato de que o reconhecimento é desejoso por parte dos Estados não dominantes, a questão está em observar quais atores são capazes de influenciar o sistema de

maneira eficiente. Jaguaribe (1979) coloca essa capacidade de influência afirmando que a estrutura internacional é hierárquica, diferentemente da teoria realista que a considera como anárquica. Essa trajetória de reflexão estratégica brasileira teve grandes adaptações, tendo em vista as mudanças e transformações no Sistema Internacional que marcaram não somente a sociedade brasileira, mas o mundo todo durante a última década do século XX.

Podemos, entretanto, identificar em suas origens diplomáticas a base de um programa “nacional-desenvolvimentista” em que se desejava construir barreiras contra o livre-comércio e condicionar o investimento externo ao empresariado nacional, bem como garantir a transferência de tecnologia com outras partes do mundo, como o chamado Terceiro Mundo (CERVO; BUENO, 2002).

Em uma primeira fase a política externa é voltada ao desenvolvimentismo nacional com ênfase no pós-Segunda Guerra, principalmente a partir dos anos 1950, observada nos pensamentos de intelectuais como Hélio Jaguaribe (2013) e José Honório Rodrigues (1966). O ambiente internacional no período, fortemente marcado por um ordenamento centrado nos Estados Unidos e suas alianças, fez com que o Brasil buscasse essa autonomia em face a uma “adoção da luta anticomunista, pelo aparecimento de novos grandes grupos de interesse de caráter industrial, por altas taxas de crescimento econômico e pela aposta em um modelo de modernização acelerada, mas conservadora” (SPEKTOR, 2014, p. 38).

Na fase de consolidação, esta proposta também conseguiu sobreviver ao colapso do modelo econômico do nacional-desenvolvimentismo e ao processo de redemocratização, voltando-se então para um modelo mais “neoliberal”, em que a diplomacia passou a servir de “escudo” para proteger as reformas estruturais de estabilização financeira do período. No sistema internacional o país também atuou em plataformas como a não-proliferação nuclear, comércio mais liberal, Direitos Humanos e a proteção ambiental, crescendo assim sua participação externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

No novo processo de busca por autonomia, identificado pela sua forte “participação” no novo sistema internacional, encontra seus limites no início dos anos 2000, em que a expansão das ambições nacionais retomaram uma estratégia mais autonomista do que simplesmente inserir-se e participar do mundo globalizado, mas sim em estabelecer suas relações internacionais de forma mais bem instrumentalizada e diversificada para facilitar os recursos de poder doméstico, como vemos em uma política de redução de desigualdades

sociais como forma de maior assertividade externa. Esta “nova política externa” continuava a projetar poder, uma vez que era uma nação mais fortalecida por seus valores nacionais teria maior autonomia internacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007).

Percebe-se, porém, um certo esgotamento em encontrar soluções para uma “definitiva” conceitualização de autonomia para a política externa do Brasil. As tentativas de compreensão se dão, de certa maneira repetitiva, em encontrar elementos para a construção dessa autonomia ou dentro do Estado brasileiro, via Itamaraty ou iniciativas personalistas dos mandatários no poder, ou por uma construção social entre os atores domésticos nacionais. Há poucos trabalhos e exercícios acadêmicos mais elaborados que analise a construção histórica, do ponto de vista da história intelectual das ideias do conceito, sobre como o Brasil trabalha a questão da autonomia por meio de sua política externa. Esta tese é uma proposta dessa tentativa.

Portanto, a construção de um projeto de política externa centrada em fatores subjetivos como ideias, crenças e valores é considerada como uma resposta das elites nacionais aos desafios domésticos e internacionais iniciados na década de 1950 com efeitos até os dias atuais. Para isso, a intelectualidade e a diplomacia nacional foram chamadas para pensar e promover a integração do país aos fluxos internacionais de consumo, de crédito, de investimento e de trabalho, de forma a diminuir a assimetria de poder internacional, para que o país possa aumentar sua capacidade de barganha e proteger o sistema nacional da chamada “globalização moderna”.

Esta estratégia de autonomia pode ser observada em cinco “tipos” de política externa: Balanceamento, Diversificação, Construção de Coalizões, Distanciamento e Pertencimento. Essas categorias foram desenvolvidas, em maior ou menor intensidade, durante 3 grandes fases históricas: período do programa nacional-desenvolvimentista brasileiro, dos anos 1950-1980; a etapa da globalização liberal e do nacional-desenvolvimentismo (1989-1999) e a fase da instabilidade do ordenamento global unipolar e ascensão de um partido de esquerda no governo do Brasil (1999-2010) (SPEKTOR, 2014).

Contudo, este projeto autonomista não foi, em sua gênese, proposto como um cálculo estratégico tradicional de política externa. Ele seria apenas uma expressão da identidade nacional, composta de crenças e valores do que constituem a “civilização brasileira” posto

no sistema internacional como forma de obtenção de ganhos. Sua base, ligada tradicionalmente à elite governante, está enraizada no entendimento a respeito da orientação geral da identidade brasileira, e não apenas algo construído dentro do Estado nacional (LAFER, 2004).

2.2 Literatura Envolvida

Dentro do campo acadêmico da Ciência Política e das Relações Internacionais que se denominou como Análise de Política Externa (APE), há nos últimos tempos uma tendência em concentrar estudos por meio de metodologias e técnicas de pesquisa e não apenas calcadas em teoria e conceitos. Essa problemática, que por um lado preocupa-se no quantitativo e baseado em empiria e experimentação, por outro deixa-se de lado grandes análises e teses afins de “explicar” o macro. Nesta discussão, encontramos autores críticos dessa “atomização” da produção e de relativa incapacidade de compreensão do geral, no que podemos chamar da passagem de uma análise de sociologia política para um neoinstitucionalismo (MEARSHEIMER; WALT, 2013).

Vemos no caso da política externa brasileira que suas diretrizes, de forma tradicional, seguem o pacifismo e respeito ao direito internacional quanto a não-intervenção e autodeterminação dos povos e um pragmatismo político de forma a defender os interesses do país. Esses princípios, de carga mais conceitual, balizam a compreensão da realidade e compreensão de mundo necessárias para as tomadas de decisões. Pode-se observar, por exemplo, o caso do governo FHC, que com uma busca por normas e regimes internacionais com vistas a fortalecer o ambiente institucionalizado que havia deixado de lado na época da Guerra Fria, de resistência a instituições e regimes oriundos. Assim, a perspectiva institucionalista passa a ser favorável aos interesses nacionais uma vez que promoviam maior respeito às regras do jogo internacional dentro da nova configuração do Sistema Internacional do pós-1991 (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Essa busca por normas e regimes internacionais empreendida a partir dos anos 1990 (iniciada no governo FHC e seguida pelos próximos governos) se dá principalmente pela emergência de chamados “novos atores” na influência de um Sistema Internacional dominado por muito tempo por apenas duas grandes potências hegemônicas – Estados Unidos e URSS. Segundo Keohane (2019), há nova classificação sobre a capacidade de

influência de certos atores estatais considerados como “pequenas e médias potências”, dividida em quatro tipos ideais de atuação: i. grandes potências influenciando os resultados que os afetam; ii. Potências secundárias, que não dispõem de capacidade de dominar o sistema individualmente, porém conseguem influenciar a partir de ações multilaterais; iii. Potências médias, onde os atores afetam as relações por meio de coalizões, grupos ou alianças, principalmente a partir de Organizações Internacionais ou regionais; e iv. pequenas potências que não conseguem influenciar quase nada, precisando agir dentro de grandes grupos.

Dentro dessa delimitação proposta por Keohane, o Brasil encontra-se amalgamado em dois dos tipos ideais: o de potência secundário e de potência média onde, embora não tenha capacidade plena de determinar ou influenciar o Sistema Internacional e alterar as regras conforma suas demandas internas, é capaz de afetá-lo utilizando-se de alianças e coalizões internacionais (MALAMUD, 2017). Nossa proposta é o que apresentar uma breve revisão bibliográfica sobre as Instituições e os estudos sobre Política Externa no Brasil, de forma a ter um panorama geral.

Qual seria a melhor definição de uma instituição? Analisar a vida política é algo condicionado à compreensão de diversos elementos que contribuem para que indivíduos consigam projetar poder sobre outros. Encontra-se a influência de crenças, ideias e valores socialmente compartilhados entre indivíduos e grupos sociais, que alguns denominam como “cultura política”. Há também a compreensão de certos cálculos estratégicos que cada ator deve considerar para que consiga maximizar as preferências individuais a partir de determinadas regras. Também pode-se colocar a percepção da ascendência de instituições formais, de seus marcos legais e suas rotinas organizacionais para que possa atingir os resultados políticos esperados.

Para que uma comunidade possa alcançar seus interesses comuns são necessários, segundo Rothstein (2001), quatro tipos fundamentais de instituições políticas: O primeiro tipo seria uma instituição geradora de normas. O segundo tipo seria uma instituição executora de normas, seguido em terceiro lugar por uma instituição que defina os direitos das partes. Por último, é necessário que existe algo que vigie e puna aqueles que violem as normas estabelecidas pela sociedade.

Pode-se resumir que se instituição é as regras do jogo, as instituições são as regras capazes

de agregar indivíduos e ser capaz de regular seu comportamento. Elas são os arranjos formais que reconhecem o poder dos atores e estabelecem seus processos decisórios, determinando assim de que forma os vários grupos irão defender seus interesses. Elas também nos informam quem são os atores legítimos dentro do jogo, quantos são e qual a ordenação de sua movimentação.

Na construção histórica dos estudos sobre as instituições, encontramos a tradição institucionalista em Rousseau e seu criticismo a Hobbes e Locke, que a seu cabo há a propositura de um contrato social, com regras estabelecidas para todos. Mesmo no início do século XX começam a existir questionamentos quanto à capacidade dos estudos sobre regras e estruturas burocráticas que explicam de forma adequada o comportamento político e seus resultados. Este chamado “velho Institucionalismo” concentrava-se apenas em estudar as estruturas administrativas legais e políticas, de forma meramente normativa, a fim de compreender o como as instituições funcionam e não os resultados políticos que produzem (HALL; TAYLOR, 2003; ROTHSTEIN, 2001)

Nos anos 1950 e 1960 ganha espaço o “comportamentalismo”, ou a *behavioral revolution*, em que há uma certa rejeição ao velho Institucionalismo ao afirmar que é necessário prestar atenção nas distribuições informais de poder e nas atividades e comportamentos políticos, e não apenas nas regras formais das instituições governamentais. Os anos 1970 e 1980 já foram marcados por análises dos chamados incentivos e constrangimentos encarados pelos atores políticos em contextos domésticos bastante diferentes, com uma teoria em que explicasse as diferenças sistemáticas dos países onde as instituições agora passaram a ser vistas como estruturadoras da política e não apenas como variáveis, aliado a uma maior conscientização por parte dos atores em sua participação no jogo (HALL; TAYLOR, 2003; ROTHSTEIN, 2001).

Assim, há nos últimos tempos uma nova chamada para os estudos institucionais, desenvolvido com base em diversas escolas de pensamento afim de analisar o papel das instituições nos resultados políticos, como definido por Hall e Taylor (2003): o Institucionalismo histórico, o Institucionalismo da escolha racional e o Institucionalismo sociológico (ou teoria das organizações). Estes novos estudos buscam, de certa forma, contar com o fato de que a ação jamais ocorre no vácuo institucional, mas é construída na ideia de que as instituições é que moldam a ação.

A principal questão no trabalho de Hall e Taylor (2003) é o de pensar sobre qual o papel das instituições nos resultados sociais. Para conseguirem resolver essa questão, o centro de suas argumentações está sobre o comportamento dos atores e de que forma as instituições surgem e se modificam para resolver os problemas. A proposta é, então, de compreender o que cada escola de pensamento pode aprender com as outras.

O Institucionalismo Histórico define instituição como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organização da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Dessa forma, a associação das instituições às organizações ou as regras é feita de forma geral, enfatizando assimetrias de poder e suas trajetórias dentro das instituições. Mesmo assim, o Estado é visto como algo bastante complexo que tem como objetivo final estrutural os conflitos de grupos internos à sociedade. A questão central desta escola é como as instituições afetam, portanto, o comportamento dos indivíduos. Como os atores se comportam? O que fazem as instituições? Por que as instituições se mantêm?

Para responder a estas questões, os neoinstitucionalistas fornecem dois tipos de perspectivas: a “calculadora” e a “cultural”. Enquanto na perspectiva “calculadora” a ênfase se dá no comportamento estratégico onde os agentes buscam maximizar seus ganhos, enquanto as instituições permitem maior certeza sobre o comportamento dos outros, na “cultural” o comportamento individual não é só estratégico, mas limitado pela sua visão de mundo, enquanto as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitam a interpretação e a ação.

O Institucionalismo da Escolha Racional parte do princípio de que as instituições são sempre importantes em um contexto estratégico, uma vez que impõe restrições aos comportamentos dos indivíduos. Dentro dessa ideia, uma análise das escolhas feitas por atores considerados racionais é feita sob condições de interdependência e baseados em um estudo de sua ação estratégica utilizando de ferramentas como a Teoria dos Jogos. As regras do jogo, portanto, são entendidas e interpretadas a partir das instituições. Como os atores são conscientes dessas regras, tentarão sempre manipulá-las a fim de alcançar seus objetivos. A escolha será definida como um “amalgama” indeterminado de escolhas políticas em que a importância se dá na definição das estratégias por parte dos atores políticos.

Para o Institucionalismo Sociológico, que se originou na Teoria das Organizações,

que via a prática cultural como motor dos procedimentos institucionais, em contraste com a eficiência e a eficácia em uma divisão entre visão burocrática e a cultural. A cultura é vista como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento para se compreender como o jogo político se desenvolve. Dessa forma as relações entre as instituições e a ação individual dos atores se dá em duas dimensões: a “dimensão normativa”, onde os indivíduos desempenham papéis específicos, internalizando as normas que esses papéis se propõem de forma a influenciar o comportamento das instituições e a “dimensão cognitiva”, onde as instituições influenciam o comportamento dos atores não apenas ao normatizar os papéis, mas também o que se pode pensar fazer dentro de cada um deles.

Dentro dessa abordagem sociológica, os atores criam instituições tomando de “empréstimo” elementos das instituições já existentes, tendo em vista as razões que levam a escolher uma instituição em lugar de outra, por meio de esforços de interpretação de quais são as melhores e de uma relativa legitimidade social para que funcionem dentro do contrato social estabelecido. Dentro desse debate, encontramos algo que Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) e Pierson (2004) denominaram de “choques exógenos” para as mudanças institucionais. Essa proposta baseia-se em um conjunto de regras institucionais com características do contexto político e institucional de cada época e localização de forma que se estabeleça uma relação entre os atores e as formas de mudança ou manutenção institucional.

A mudança institucional ocorre frequentemente quando os problemas de interpretação e de aplicação geral das regras se chocam com a implementação por parte dos atores de regras existentes por meio de novas maneiras (MAHONEY; THELEN, 2010). Este modelo de mudança institucional gradual seria um conjunto de preposições que relaciona diferentes formas de mudança a determinadas características de cada contexto institucional e as propriedades das instituições que influenciam a mudança em determinados agentes. Segundo os autores, as instituições são instrumentos de distribuição de poder, e, portanto, estão repletas de tensões que levantam questionamentos sobre os recursos utilizados. Podemos observar o poder de um grupo ou coalizão em relação a outro tornando-se tão grande que os atores dominantes são capazes de criar instituições que irão corresponder às suas preferências internas.

Como as instituições existem sempre ligadas a regras que são aceitas pelos atores,

com o passar do tempo, e com as mudanças dessa aceitação por parte dos atores, pode ocasionar mudanças institucionais. Dessa forma, o contexto político é bastante importante para se compreender as mudanças, pois a capacidade de implementação de ações para que as mudanças ocorram depende do relacionamento dos atores dentro de um determinado campo organizacional. Esse contexto pode se apresentar em 3 níveis: o local/regional, o nacional e o internacional. É pela interação entre os níveis nacionais e o internacional que, para Putnam (2017) ocorre as mudanças e consolidações das regras que estipularão a confecção de política externa.

Mahoney e Thelen (2010) estipulam então cinco tipos de mudança que podemos observar: *deslocamento* (remoção das regras existentes e introdução de novas); em *camadas* (sobreposição de regras ou adição de novas às existentes); *derivação/desvio* (mudança de regras como resultado de mudanças no ambiente); *conversão* (mudança das regras existentes como forma de uma readaptação estratégica); e *exaustão* (processo de ruptura e extinção institucional). Os autores enquadram o conhecimento desses tipos como base para análises empíricas de mudança institucional.

Os diferentes contextos políticos nas mudanças provocam certos efeitos que moldariam os tipos de agentes envolvidos. Mahoney e Thelen (2010) constroem uma combinação entre contexto político e instituições para a formação de agentes de mudança e tipos de mudança.

Este quadro teórico dimensiona quatro tipos de agente de mudança: subversivos, simbioses, insurgentes e oportunistas. Em resumo, podemos classificar os subversivos como aqueles que buscam substituir uma instituição existente sem violar as regras institucionais vigentes, porém com o tempo buscam uma postura de oposição e propositura de novas regras. Os simbioses como os atores em que exploram a instituição para fins privados, mesmo quando a instituição lhes é benéfica. Os insurgentes tendem a provocar uma rápida mudança do *status quo* institucional em favor de novas regras mesmo aceitando uma substituição gradual, enquanto os oportunistas possuem preferências bastante ambíguas sobre a continuidade ou não das instituições, buscando explorar as possibilidades existentes nas regras atuais para alcançar seus objetivos.

Em seu estudo *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games* (2017), Putnam nos dá elementos para trabalhar esses diferentes contextos políticos quando

trata dos elementos chaves para a explicação de como os negociadores internacionais jogam nas duas “arenas” de poder (doméstica e internacional), garantindo o equilíbrio dos interesses dos atores domésticos ao mesmo tempo que experimentam os constrangimentos e os incentivos gerados pelo SI.

Também conhecido como modelos dos “jogos de dois níveis”, a ideia de Putnam nos apresenta o nível um caracterizado pela estratégia e barganha dos atores no Sistema Internacional enquanto o nível dois ocorre as preferências e as coalizões domésticas, bem como suas instituições. Assim, o tamanho do *win-set* (estrutura de ganhos esperados pelos atores domésticos durante a negociação de acordos internacionais) depende da distribuição de poder, das preferências dos atores e de possíveis coalizões existentes no nível dois (doméstico).

As negociações domésticas, portanto, reforçam a posição do Estado em âmbito internacional, tornando o acordo mais vantajoso para ele. Mas existem situações em que acontecimentos internacionais influenciam a alteração das preferências internas, mesmo que não ocorra uma sobreposição de um nível sobre o outro, uma vez que ambos influenciam e são influenciados mutuamente. Estes elementos são úteis para pensar e desenvolver análises sobre o papel desses atores estatais e não-estatais na participação e na influência sobre processos decisórios

Outro autor que contribui para a questão das mudanças institucionais é Paul Pierson (2004). Este autor, utilizando de métodos histórico-comparativos para compreender os processos políticos, utiliza as variáveis institucionais como categorias limitantes, que dependem de uma determinada trajetória percorrida pela causalidade social (*path dependence*). Este conceito destaca o quanto fatores históricos, quando inseridos em um determinado momento, determinam resultados. As instituições, assim que iniciam sua trajetória, se veem cada vez mais envolvida com o caminho escolhido, e mesmo que esta trajetória seja irreversível, os empecilhos que surgem ao longo do tempo reforçam de certa maneira sua escolha inicial.

O autor propõe uma significativa mudança teórica baseada na possibilidade de análise e não somente de uma descrição dos eventos ou das instituições, mas considerando suas conexões temporais como mecanismos que possibilitam a dependência. Questões como a adoção de novas tecnologias, domínio do mercado, descontinuidade dos atores,

durabilidade dos eventos e um questionamento acerca da intencionalidade das escolhas racionais possibilita uma nova abordagem no estudo da política externa (PIERSON, 2004).

Sua principal ferramenta para compreender o *path dependence* está no que designou de *positive feedback* e de *increasing returns*, bastante utilizado no neoinstitucionalismo. Eles podem ser compreendidos com a reafirmação de uma vantagem adquirida no início. Entretanto, os caminhos nem sempre serão eficientes a longo prazo, uma vez que o alcance das ações e das percepções dos atores é sempre de curta duração, fazendo com o que o “legado” perpetue-se até um momento em que se quebra a inércia institucional, fazendo com que uma mudança seja necessária.

Duas abordagens são elaboradas para realizar análises institucionais e compreender os processos políticos: tempos causais e suas categorias. Ele determina diferentes tempos, como os *tornados* (tempos causal e temporal curto), *meteoros* (tempo causal curto e temporal longo), *terremotos* (tempo causal longo e temporal curto) e *aquecimento global* (tempos causal e temporal longos). Os que melhor descrevem as dinâmicas sociais são os que oferecem um horizonte temporal mais longo, no caso o *meteoro* e o *aquecimento global*. As categorias para se discutir os resultados são os: *causais cumulativos* (tempos causal e temporal longo), *cadeia causal e efeitos limiares* (tempo causal longo e temporal curto), *efeitos limiares* (tempo causal curto e temporal longo) e *efeitos estruturais* (tempos causal e temporal curtos) (PIERSON, 2004).

Nossa ideia aqui, entretanto, é o verificar o papel desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação de política externa brasileira. Desde que a ideia de que política externa é uma política de Estado e não de governo, deu-se monopólio decisório ao MRE e cunhou-se a expressão de que ele sobrevive em um insulamento burocrático frente aos demais atores, na terminologia da área, colocando-o na condição de “elite”. Na Análise de Política Externa (APE), adota-se como tradição de processo decisório o plano doméstico como comportamento dos Estados no plano internacional. O papel dos indivíduos e das instituições dentro da concepção liberal levou, no Brasil, a uma profunda ligação entre a institucionalização da política externa com o MRE e o chamado “interesse nacional”, caracterizado como uma burocracia-racional (CHEIBUB, 1985).

A passagem de um regime militar para um regime político liberal-democrático nos anos 1980 e a intensificação de uma pauta globalizante acabou causando uma diversificação

da pauta de interesses do país com a participação de outras minorias sociais no debate e no processo de formulação de política externa, alimentando o interesse pelas ferramentas de APE entre os pesquisadores do papel desses novos atores (MILANI; PINHEIRO, 2016). Dentro desse contexto, há que se levar em conta que as teorias que buscam no plano doméstico as fontes de explicação da política externa, como os estudos de Milner (1997), Herman (1990) e Putnam (1988), por exemplo, nasceram como reação à insatisfação com as abordagens sistêmicas de política internacional, onde há um leque limitado de comportamento dos atores – uma vez que são apenas os atores estatais (a elite burocrática) a jogarem.

Helen Milner (1997) em seu estudo *Interest, Institutions and Information* elenca alguns momentos de produção teórica onde se aborda a relação entre as política interna, externa e a internacional, onde em um primeiro momento a política externa dos Estados era vista como um resultado da política interna, enquanto que posteriormente é dado um destaque as influencias internacionais no interno e vice-versa. A partir da metodologia observada dos jogos de dois níveis de Putnam, ela incorpora o papel de outros atores além dos Estados no jogo. Assim, para Milner os processos decisórios das elites formam um *continuum*, do nacional para o internacional.

Por outro lado, se o Sistema Internacional recompensa alguns tipos de comportamento e pune outros, o mesmo é verdadeiro para o nível doméstico, em que a elite tomadora de decisão precisam compatibilizar ganhos e perdas em ambos os planos (externo e doméstico). Além disso, os atores domésticos possuem preferências distintas e a formação de uma preferência nacional baseada nos valores comuns da sociedade dependeria de recursos de cada um dos atores e de como as instituições políticas domésticas resolvem essas preferências.

No artigo “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, Charles Herman (1990) observa que as mudanças em política externa são geralmente constituídas de transformações no sistema político-econômico internacional ou as transformações internas de uma nação. Porém, há casos em que um mesmo governo considera determinadas ações políticas não mais bem adequadas ou que já não mais serve à sua função inicial, e, para tanto, é preciso identificar as melhores mudanças a realizarem. Para que essas mudanças ocorram, Herman nos mostra quatro gradações: pequenos ajustes, alteração nos programas, mudanças nos objetivos e mudança da orientação da política

externa do país. Essas mudanças provêm de algumas fontes, como os líderes, da burocracia, da reestruturação doméstica e de determinados choques externos.

A política externa trata de uma série de grupos de elite em diferentes níveis: os atores domésticos governamentais, como os poderes Executivo e o Legislativo, os líderes políticos e os burocratas governamentais, e os não-governamentais, como os empresários, trabalhadores, proprietários de terras, líderes sindicais ou de movimentos sociais etc., que, de forma a conseguirem maior poder decisório, reúnem-se em grupos. Podemos observar a seguir uma compilação das principais matrizes teóricas por Salomón e Pinheiro (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

As contribuições liberais às grandes questões das Relações Internacionais, como o recorrente conflito entre Estados puder ser evitado e possível uma cooperação entre os países, alinhado a ações dos indivíduos por meio das instituições, é o principal agente da mudança da política internacional. Essa contribuição foi a de passar a considerar a importância dos fatores domésticos na formação de políticas externas. A partir dos anos 1990 há ainda a defesa da ideia de que um fator doméstico, como o tipo de regime político, é fundamental para explicar a conduta belicosa ou pacífica dos Estados. Também se observa diferentes correntes liberais nestas questões: as ideacionais (efeito das identidades culturais na política externa), as institucionais (tipos de instituições de representação e o econômico-comercial (tipos de políticas econômicas).

Encontramos também algumas análises construtivistas, onde não são os Estados individuais o principal ator no Sistema Internacional, mas as próprias ideias (normas, identidades, interesses) e a maneira como surgem, se propagam e se modificam. Diversos atores, estatais ou não, porém formados por uma elite em seus campos específicos, participam desse processo de criação e difusão de normas. NA atualidade, o construtivismo possui uma rica pesquisa sobre assuntos variados como formação de interesses, normas internacionais, redes de ativismo transnacional ou interação de estruturas e agentes.

Definido previamente que a ação estatal é condicionante básica para a política externa no conceito realista das Relações Internacionais, não significa que outros atores não sejam importantes para a APE. Assim, essa política pode ou não ser influenciada por diferentes atores domésticos. Encontramos uma definição para a construção de paradigmas de inserção internacional do Brasil, o Institucionalismo Pragmático. Ele pode ser

compreendido como um grande debate da teoria realista inserida em um Institucionalismo liberal fundamentado na normatividade das relações internacionais.

A política externa desenvolvida no Brasil é observada a partir de duas naturezas: uma concepção grotiana, em busca pela justiça e pela democracia no Sistema Internacional normativo e calcado em regras e princípios regulatórios, em que os Estados agem de acordo com essas normas e a concepção hobbesiana, com enfoque nos interesses e atitudes autônomas de cada Estado, uma vez que o SI é baseado em uma anarquia internacional, onde não há uma autoridade supranacional. Essas concepções são vistas pela autora como elementos tanto do realismo quanto de um Institucionalismo liberal, em que se visualiza um alto grau de complexidade dos processos de formulação e implementação de política externa abrangendo fatores políticos, econômicos e estratégicos, bem como de percepções, ideias visões de mundo e interesses, em alguma ligação com o Institucionalismo Sociológico (PINHEIRO, 2000).

Em linha com a concepção de potência média de Keohane (2019), o paradigma institucionalista-pragmático de Pinheiro (2000) reconhece o limitado poder de barganha do Brasil e de afetar a ordem internacional, e se utiliza da ação coletiva e da atuação por meio de organizações internacionais como forma de manutenção de sua autonomia e colocar seus interesses na discussão. Dentro desse contexto, visualizam-se algumas subdivisões temporais nas fases da política externa brasileira: um americanismo pragmático (ou de natureza hobbesiana) nos períodos de 1902-1945, 1951-1961 e 1967-1974; um americanismo ideológico (ou de natureza grotiana) nos períodos de 1946-1951 e 1964-1967; um globalismo grotiano entre 1961 e 1964 e um globalismo hobbesiano de 1974 a 1990. Nesta década estes paradigmas entraram em crise com a chegada de seus limites de possibilidade, talvez encaixada no tipo de mudança de exaustão.

Assim, encontramos momentos importantes sobre a política externa brasileira, contemplando dimensões fora do tradicional papel do Estado unitário e o Executivo, por meio do MRE, na formulação única das decisões políticas. Milani e Pinheiro (MILANI; PINHEIRO, 2016) realizam estudo sobre a classificação de política externa enquanto políticas públicas onde seu conteúdo é influenciado, positiva ou negativamente, pela ação de outras agências estatais e não estatais, abrindo a discussão sobre a dimensão subnacional e local dos grupos elitistas. Apontam ainda para os mecanismos formais e informais pelos quais o Legislativo manifesta seu interesse e detém influência sobre o processo decisório.

Essa concepção de política pública diferencia a política externa da ação internacional dos atores não estatais (empresas, ONGs, movimentos sociais, entre outros). Essas ações, embora não “oficiais” de Estado, estão em debate atualmente no Brasil para saber se podem ou não ser chamadas de política externa, embora o país não disponha de um arranjo político e jurídico que assegure um caminho institucional democrático dessas ações, por meio de controles da própria sociedade. Dentre as principais conclusões de Milani e Pinheiro (2013), ressalta-se que o Estado, em sua imensa complexidade, gera uma intensa politização das agendas de política externa, uma vez que os distintos atores trazem para o campo de jogo diferentes linguagens, ideias, visões de mundo, símbolos e demandas materiais diferenciadas, causando maior pluralidade dos atores e maior discussão de ideias dentro da comunidade política doméstica. Lembram também que pela peculiaridade de nosso presidencialismo de coalizão, para se manter a governabilidade é necessário construir uma base de apoio entre os partidos e suas visões e demandas diversas, levando a um menor insulamento da política externa brasileira.

Uma das maneiras que se encontra a supervisão da sociedade no caminho democrático de política externa podemos encontrar, de forma mais balizada, na Constituição Federal de 1988 (CF/88). As fases das políticas públicas – formulação, decisão, implementação e avaliação – devem ser conduzidas por meio de atos e normas dos poderes competentes de forma a controlar os atos da administração pública e determinar a condução de uma política externa. Encontramos o controle democrático da política externa no artigo 4º da CF/88, onde se encontram os princípios que regem as relações internacionais:

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;
- IX - 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 à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Um trabalho importante sobre a democratização da política externa no Brasil é o estudo de Maria Regina Soares de Lima (2000), que argumenta que a diluição das fronteiras internas e externas podem trazer efeitos democráticos para o processo de decisão em política externa. Embora Lima não trace uma relação causal direta entre globalização, democratização e mudanças na formulação de política externa, ela testa hipóteses sobre as consequências em mudanças sistêmicas de políticas e de liberalização econômica na esfera doméstica. Pode-se observar alguns exemplos, como a formulação da posição brasileira nas negociações comerciais internacionais no âmbito da OMC (como os contenciosos do algodão e da laranja, bem como o caso entre a Embraer e a canadense Bombardier) e a participação do Congresso brasileiro na implementação dos acordos de cooperação em âmbito Sul-Sul. Isso liga, de certa forma, a emergência de novas elites na formulação da política externa estatal brasileira.

Outro trabalho sobre a democratização de política externa no Brasil é de França e Badin (2010), onde estudam qual instância do governo federal tem competência em matéria de política externa. Uma das conclusões é de que metade dos órgãos da presidência e dos ministérios tem capacidade e poder para atuarem com a política externa. Esta afirmação contradiz com a ideia clássica de insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, e os autores constatam de que o Estado brasileiro está organizado para coordenação de sua política externa, embora as articulações ainda sejam motivos de estudos atualmente.

Quando se alega que não apenas o MRE trabalha para a formulação de política externa no Brasil, entrou em cena outro elemento para sua democratização: o papel do presidente da República de forma mais assertiva, ou uma “Diplomacia Presidencial”. Segundo Cason e Power (CASON; POWER, 2009), as tendências da pluralização de atores combinada com a diplomacia presidencial promoveu uma certa perda de influência do Itamaraty no processo decisório, ilustrando assim um aumento da pluralidade de grupos no processo decisório. Antes do governo de Fernando Henrique, o Ministro das Relações Exteriores possuía papel mais proeminente das decisões internacionais, seja por sua influência direta ou por meio de seus embaixadores e encarregados especiais. As administrações de FHC e de Lula foram um marco na quebra dessa ideia.

Há basicamente 3 condicionantes para esta diplomacia presidencial – os níveis individual, internacional (mudanças no sistema) e nacional (grupos de interesse) – a posição

dos presidentes Fernando Henrique e Lula de líderes partidários enquanto formuladores das principais políticas públicas os colocava em melhor condição de exercer uma diplomacia presidencial mais de acordo com os anseios de uma parcela da sociedade brasileira de forma mais assertiva, o que não encontramos, por exemplo, de forma mais intensa no governo de Dilma Rousseff, por exemplo.

Como forma de exemplificação, encontramos no período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1992-2002) um tempo longo, uma vez que FHC esteve à frente do MRE antes de sua posse como presidente da República. Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a política externa do período FHC tem como metas a busca de inserção do Brasil no Sistema Internacional a partir de aberturas de cunho econômico, comercial e financeira, retomando, assim, uma postura institucionalista, segunda a qual o país deveria buscar seu interesse nacional a partir do próprio aparato político-institucional do sistema.

Apesar disso, Pinheiro (2000) aponta que ainda se enxergava este aparato como o representante dos interesses dos países centrais, ao mesmo tempo que as organizações internacionais fazem parte de uma lógica grociana que fazia frente ao paradigma hobbesiano, uma vez que o Brasil não possuía poder suficiente para alcançar seus interesses. Assim, a melhor estratégia para o Brasil era a defesa de seus interesses por meio dos organismos internacionais. Pode-se observar alguns exemplos de ação política brasileira em relação aos Estados Unidos para caracterizar este novo paradigma: divergências em temas da organização do comércio internacional, como as denúncias do protecionismo dos países desenvolvidos nas instituições internacionais, a priorização do Mercosul em detrimento da Alca e a permanente busca de longuíssimo tempo do país pela cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Pode-se reconhecer que no período de FHC houve uma diminuição da influência do MRE no processo decisório, com a abertura das discussões com “novos atores”, muito embora seus conselheiros diplomáticos ainda tinham como foco os ideais do Itamaraty. É também, nesse período, o surgimento do papel do presidente como um ator formulador de política externa, conhecido como *diplomacia presidencial*, com o presidente agindo de forma mais ativa e atuante na sua implementação.

Dentro do governo de Lula da Silva (2003-2010) ocorrem desdobramentos e reformulações nas ações em política externa, com maior ativismo do presidente em meio a

sua diplomacia, expressada por alguns autores como *diplomacia ativa*. Assim, ocorreu um aumento das iniciativas de negociações comerciais e de coordenação política com potências médias como o Brasil, onde o Brasil relaciona-se com uma atitude mais realista em meio às concepções institucionalistas liberais de estrutural institucional ou por meio de articulações multilaterais.

A diplomacia do governo Lula foi marcada por uma forte desconcentração e novas regulamentações do sistema internacional, permitindo que os países em desenvolvimento tivessem maior atividade. Dessa forma, o desejo pela autonomia de buscar a defesa da soberania nacional e do “interesse nacional”, a postura do presidente Lula foi de certa forma mais assertiva do que a do governo anterior, como a busca por alianças e coordenações políticas privilegiadas com o chamado Sul-Global. A relação com os EUA ainda continuava vista como importante, porém não mais essencial, uma vez que o foco naquele momento era na multipolaridade e na diversificação das relações (como o relacionamento com os países do bloco BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – e o IBAS – Índia, Brasil e África do Sul) (ALMEIDA, 2004).

Estes momentos apresentaram trabalhos importantes sobre a política externa brasileira, contemplando dimensões fora do tradicional papel do Estado unitário e o Executivo, por meio do MRE, na formulação única das decisões políticas. Milani e Pinheiro (MILANI; PINHEIRO, 2016) realizam estudo sobre a classificação de política externa enquanto políticas públicas onde seu conteúdo é influenciado, positiva ou negativamente, pela ação de outras agências estatais e não estatais, abrindo a discussão sobre a dimensão subnacional e local. Apontam ainda para os mecanismos formais e informais pelos quais o Legislativo manifesta seu interesse e detém influência sobre o processo decisório.

Essa concepção de política pública diferencia a política externa da ação internacional dos atores não estatais (empresas, ONGs, movimentos sociais, entre outros). Essas ações, embora não “oficiais” de Estado, estão em debate atualmente no Brasil para saber se podem ou não ser chamadas de política externa, embora o país não disponha de um arranjo político e jurídico que assegure um caminho institucional democrático dessas ações, por meio de controles da própria sociedade.

Encontramos outros exemplos que também indicam maior politização da política externa com o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as relações

internacionais e a crescente importância que a política externa ganhou nos debates e campanhas eleitorais presidenciais, levando assim a um aumento da importância dada a ela pelos partidos políticos, nos trabalhos de Mesquita (2012), Janina Onuki e Amâncio de Oliveira (2010), Bruno Pasquarelli (2015), Flávio Contrera e Matheus Hebling (2017), Rodrigo Santiago (2018) entre outros.

Na conclusão de seu trabalho seminal, Lima (2000) afirma que há compatibilidade entre as instituições democráticas clássicas e a política externa no Brasil, de forma que a globalização contribuiu enormemente para fomentar o componente causal doméstico para a tomada de decisão. A não separação entre política externa e política pública é o objetivo de estudo a ser perseguido na atualidade pela academia brasileira centrada nesse campo de estudo, inserindo um elemento de politização doméstico no processo decisório que muito contribui para a democracia participativa que o país busca construir. A criação de certos mecanismos que garantem o equilíbrio das informações, o controle político e maior participação do Congresso Nacional buscando as demandas internas de seu eleitorado, contribui para o contexto de democracia que vivemos.

Vemos, assim, neste “novo institucionalismo” como uma busca para discutir as relações entre formas de governo e o Estado unitário e como elas impactam o formato decisório e a interação entre os poderes. A intenção aqui é o de estabelecer, dentro dessa relação formas de governo e Estado unitário, como se deu a dinâmica da circulação de ideias no comportamento dos atores.

Apesar de tais estudos oferecerem padrões para os comportamentos do Estado brasileiro frente ao seu processo autonômico, existem poucos trabalhos propostos a examinar a lógica da autonomia e seus tipos de política externa enquanto um jogo dentro do campo de produção de políticas públicas.

Embora o conceito de autonomia possa ser utilizado em suas formas básicas, como a de soberania estatal dentro do Sistema Internacional, a possibilidade de articulação e execução de metas políticas de forma independente pelo Estado-Nação e como um dos seus interesses nacionais mais básicos, juntamente com a sobrevivência e o bem-estar econômico, podemos estabelecer novas ressignificações para o conceito. A globalização econômica como fim da guerra fria modificou o contexto de atuação dos países, bem como a atual distribuição de poder aliado a fatores internos (como a adaptação às novas tecnologias,

estabilidade política e a “competência” das elites), criando assim um novo contexto para a ação estatal (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003)

É necessário entender que a mudança dos significados do conceito é, em grande medida, mudanças políticas e sociais, e vice-versa. Podemos observar essas mudanças de concepção de autonomia como uma mudança de atitude tanto doméstico quanto internacional, em que o Brasil assume, ao longo da segunda metade do século XX e principalmente no início do século XXI, um novo padrão autônomo que irá refletir em sua atitude para com as grandes potências internacionais e sua vontade de promoção de inserção internacional, dependendo da compreensão de autonomia em cada época analisada.

Dessa forma podemos inserir os diferentes conceitos de autonomia brasileira (dependência, distanciamento, participação, diversificação, assertividade) a cada um de seus períodos correspondentes em conformidade com suas escolhas ideológicas. Essa ligação terá que ser feita, embora de maneira extremamente cuidadosa, relacionando períodos/conceitos com a ideia de identidade nacional do Brasil. Embora seja um tema espinhoso para análise, uma vez que esta discussão nunca teve uma formatação finalizada, pode-se analisar o projeto autonomista em pelo menos três noções da imagem e dos valores brasileiros em face do sistema nacional (SPEKTOR, 2014).

Para dar conta dessas mudanças, iremos nos basear em uma divisão de três distintos momentos históricos para realizar uma pesquisa qualitativa sobre a autonomia do Estado brasileiro por meio de sua política externa. A análise destes três períodos distintos e seus agentes envolvidos será realizada partindo de uma análise histórica do conceito de autonomia para, então, analisar como se deu as ações dentro de cada período.

Para a compreensão dos comportamentos esperados pelos Estados, Pierre Bourdieu (2008) nos oferece um apoio teórico e metodológico interessante para que se possa identificar os campos de luta que os agentes participam para a construção dessas normas de conduta, que, mais tarde, figurarão como um conceito estabelecido. Tomando por base que a formulação de política externa parte da perspectiva de uma *política burocrática*, de base weberiana, em que o Estado amplia e fornece sua burocracia, o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) torna-se fundamental, uma vez que a análise de uma política externa parte da luta que o poder burocrático exerce para fazer valer sua opinião e a capacidade de pressão. É nessa perspectiva, de se compreender a luta, que este trabalho se

propõe.

A busca pela autonomia enquanto uma narrativa construída ao redor do Itamaraty, entretanto, deixa de ser elemento chave na literatura atual em que os elementos de ação não são completamente coesos e unificados, porém dispõe de interpretações diversas sobre o que seja autonomia e qual a melhor forma para se alcançar. Assim, é importante estabelecer as formas com que essa ideia foi gerada e ganhou a primazia de ação dentro do campo de pensamento estratégico (CABALLERO; CRESCENTINO, 2020).

Podemos definir a noção de campo de Bourdieu como um espaço social específico onde que se dão as disputas entre agentes – sociais, políticos ou econômicos – e, assim, definir os limites de atuação desse campo. Estes agentes, mesmo que não tenham uma interação direta, são colocados em uma disputa por hierarquia e dominação do espaço, determinando a posição de dominante ou dominado e sua consequente possibilidade de ação. Ele é então definido “como campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo, assim, para a conservação ou a transformação de sua estrutura” (BOURDIEU, 2008).

Como os campos são definidos por suas lógicas internas e dinâmicas de funcionamento, não se repetindo ao longo do tempo nem em relação a outros campos de disputa de poder, não existem métodos pré-estabelecidos de estudo dos campos. Assim, a proposta deste trabalho é a de compreender a lógica de construção do projeto de autonomia brasileira frente às relações internacionais, analisando do ponto de vista de sua política externa, é importante observarmos essa ideia ao longo do tempo, porém não apenas limitado à sua construção histórica, mas ao seu jogo político.

A intersecção dos campos político, diplomático-intelectual e acadêmico é uma característica fundamental da Análise de Política Externa Brasileira (APE). Os agentes convergem para a dimensão analítica da política externa, mas também se distinguem por seus lugares de fala e pelas narrativas que utilizam. A noção de campo de Pierre Bourdieu (2012) é relevante para compreender esse processo, pois representa o conjunto de ações, arranjos e relações entre os agentes sociais, sob uma normatização que é criada e transformada dialeticamente por esses agentes e por outros campos.

O processo de construção da área de estudos da política externa envolveu três

espaços socialmente negociados: o Itamaraty, os espaços públicos da política (Congresso, setores burocráticos, forças armadas, instituições, associações) e a academia. Cada um desses espaços possuía suas próprias regras e interesses, mas ao longo do tempo, suas perspectivas e agentes se entrelaçaram, resultando na emergência da área de estudos da política externa. Os campos do diplomático-intelectual, do político e do acadêmico se configuraram em torno do objeto da política externa, ampliando a compreensão sobre essa dimensão do Estado. Esse entrelaçamento permitiu interpretações mais abrangentes sobre a natureza e o processo decisório da política externa, considerando as dinâmicas sociais e políticas do país (ALMEIDA, 2014; VEDOVÉLI, 2010).

O conceito de campo, portanto, é fundamental para compreender as relações estabelecidas dentro da comunidade de estudiosos de política externa, que formam a área de Análise de Política Externa (APE), bem como sua relação com outros agentes, como o Itamaraty, o governo, blocos políticos, intelectuais, profissionais liberais, militares e sociedade civil. De acordo com Bourdieu (2012), todo campo é um campo de forças e de lutas, onde os agentes criam o espaço e as relações de dominação. O campo científico, por exemplo, pode ser descrito como um mundo físico com relações de força. Os agentes e as relações entre eles são essenciais para a existência desse espaço.

Ao se trabalhar com os agentes envolvidos de forma histórico-processual, usaremos como metodologia que nos permitirá nos dar conta de compreender suas diferentes trajetórias e conjunturas a prosopografia. Para Stone (2011) existem duas formas clássicas de prosopografia: estudo de pequenos grupos de elite e o estudo estatístico das grandes massas. É dentro da primeira forma de análise que iremos nos debruçar, a fim de responder suas questões metodológicas de quem, quantos, para quê e como.

Embora os trabalhos prosopográficos tendem a, em geral, ficar apenas nas origens sociais, formações escolas, profissões, cargos ocupados etc., esse método também é útil para compreender um conjunto maior de variáveis a fim de responder outros problemas, como, no nosso caso, o compartilhamento de ideias, os posicionamentos políticos e de que forma se dá as tomadas de decisões. Comparar as trajetórias de cada agente, observar o seu processo de formação intelectual, político e diplomático nos fará identificar a dinâmica da circulação de ideias dentro do campo de forma.

Ao estudar conceitos ao longo do tempo, é interessante utilizarmos também as

práticas historiográficas de investigação da história dos conceitos do historiador alemão Reinhert Koselleck. Para este autor, um conceito é uma *ideia teorizada a partir de um acontecimento crucial*, e haveria duas maneiras de estudá-la, sobre a produção do conceito e a seus usos e ressignificações, onde “[...] se pode avaliar a duração e o impacto de um conceito social ou político, assim como das suas respectivas estruturas” (KOSELLECK, 2006).

A aparição de um conceito político (ou social) além de demarcar o movimento que este fará, representaria uma escolha do agente que o utiliza – em nosso caso, o Estado – que o utiliza como potencializador de transformações internas e externas. Koselleck ainda afirma que para melhor ao compreendermos sua utilização na enunciação de ideias em discursos, artigos e livros sobre o tema, bem como documentos oficiais, podemos compreender a historicidade e revelar as escolhas que o conceito efetuou na prática política.

Assim, o que pretendemos neste trabalho é o de considerarmos as ideias como produtos da ação humana, não desconsiderando o âmbito institucional, porém buscando compreender o jogo do campo de sua produção e na recepção de ideias e conceitos em relação entre essa disputa e a atividade política de facto. Podemos, portanto, aproximar a lógica da disputa pela hegemonia do campo da construção do conceito com as necessidades e projetos políticos do Estado. Seguiremos a proposta de conciliar o estudo de um conceito, analisando sua formulação através de um estudo de seus autores no ponto de vista da apropriação e atualização desse sistema em períodos posteriores, dando ênfase na disputa pelo poder do campo.

A Análise de Política Externa pode se beneficiar da abordagem do campo de duas maneiras: sua metáfora pode servir de “âncora” para abarcar as diferentes teorias de análise da área, definindo a política externa como um espaço social parcialmente autônomo e estruturado, em que academia e diplomacia burocrática jogam pelo poder de terem suas ideias implementadas; e a tríade conceitual de campo, *habitus* e o capital simbólico de Bourdieu permite-nos resolver este dualismo (BOURDIEU, 2006, 2008, 2012, 2014; WACQUANT, 2015).

Assim, quando se analisar a produção historiográfica da autonomia, em que os discursos, textuais ou não, estão de certa forma relacionados a um lugar social específico, que possui dinâmicas e regras próprias e que os agentes inscritos no chamado “jogo”

definirão a instituição do conceito autonômico que o Estado se apropriará enquanto política pública. Dessa forma, tanto os executores de política externa (diplomatas) quanto os acadêmicos e políticos (intelectuais) falam a partir de um determinado campo para a compreensão do lugar e da constituição do próprio intelectual e suas práticas, e pelo sistema de relações de hierarquia e poder e posições políticas que precisam ser bem definido, enquanto se explica pela manutenção e alimentação de diferentes capitais simbólicos (sociais, culturais) que autorizaria a política externa a conviver lado a lado com esses agentes (FONSECA JUNIOR, 2012; PINHEIRO; VEDOVÉLI, 2010).

Ademais, tomando a construção de uma história intelectual em função de restituir os conceitos e ideias e compreender melhor os universos intelectuais, a problematização em torno de intelectuais e diplomatas na produção da autonomia – e da circulação dessa produção – e sua recepção e (re)significação, permitirá uma constituição dos discursos sobre a trajetória e a geração do conceito de autonomia, bem como observar os embates e a experiência histórica de diferentes grupos e elites culturais. A noção dessa construção utilizando o campo político nos permitirá construir de maneira mais rigorosa a realidade que é o jogo político dado entre os intelectuais (acadêmicos, políticos ou diplomatas) que produzem e operam com competências específicas e, em seguida, comparar essa realidade construída com outras realidades como o campo econômico, o campo social etc. (BOURDIEU, 2012).

Pretende-se com isso abordar uma perspectiva que mescle análises teóricas com empíricas, isto é, enquanto fundamenta-se em um referencial teórico-conceitual a respeito da história intelectual do conceito de autonomia política, buscar compreender a forma com que os intelectuais “civis” e diplomatas “oficiais” formularam o conceito da autonomia (ADLER-NISSEN, 2013; KOSELLECK, 1992, 2006).

Este tipo de escolha metodológica se propõe a analisar as variáveis em um amplo contexto e não de forma isolada, seja temporal/geracional, seja dividindo os agentes. Assim como a definição de campo como um espaço com leis próprias e que vive em constante tensão e luta, interna e externa, onde os agentes desejam impor suas verdades usando seus capitais específicos, é também necessário utilizar o conceito de *habitus* de Bourdieu para apreender as relações de afinidade entre o comportamento destes agentes e as estruturas e condicionantes sociais. Este instrumento conceitual nos ajudará a pensar as características e pensamentos que orientam as estratégias e ações dos agentes (BOURDIEU, 2012).

Por tratar-se de uma pesquisa com vínculo estreito com a história do pensamento político, tanto nacional quanto internacional, e com a demarcação de uma “história intelectual” do conceito de autonomia política no campo exterior, seu desenvolvimento consistirá principalmente em uma investigação com base nos discursos, livros, artigos e estudos produzidos pelos políticos, intelectuais e diplomatas que se debruçaram, de alguma forma, sobre o conceito de “interesse nacional” e projeto autonomista dos períodos delimitados (CERVO; BUENO, 2002; LAFER, 2004; PIMENTEL, 2013).

O intuito é o de observar o conceito historicamente, bem como uma revisão bibliográfica acerca do contexto histórico e teórico e dos campos no qual estes atores estão envolvidos. A escolha de tais personagens para análise leva em conta o fato de serem os principais nomes da literatura clássica de política e diplomacia brasileira. Dessa forma, a intenção é de analisar de que maneira o a ideia de autonomia está ligada a uma contínua reconstrução do campo, de forma a compreender quem foi o “agente vencedor” de cada momento histórico com sua produção intelectual no campo e identificar os sistemas conceituais que sustentam seus projetos políticos. Assim, busca-se observar se o conceito é criado e/ou ressignificado para marcar a posição política de um ator em relação aos demais.

Tanto na análise bibliográfica dos principais teóricos mencionados, bem como da correspondência, discursos e documentos oficiais produzidos dentro do âmbito do Itamaraty, esta pesquisa buscou identificar os sistemas conceituais que compõem as políticas públicas em política externa, bem como as trajetórias dos agentes, suas pertinências associativas, vínculos pessoais etc. Por esta razão que a análise da criação e da ressignificação de alguns conceitos que marcaram a política externa brasileira ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI é importante, de forma a compreender como os atores envolvidos utilizaram os sistemas conceituais.

As análises estão centradas na compreensão do papel de ideias e discursos dentro do campo político de formulação do conceito de autonomia, e buscar entender por que esse conceito virou a doutrina principal de política externa brasileira. Essas lentes analíticas buscam estabelecer um caminho do meio na discussão sobre agente e estrutura, pois, como Bourdieu afirmava, o comportamento de distintos atores pode ser explicado por uma união de constrangimentos estruturais e considerações subjetivas internas ao campo específico, explicando assim as ações de distintos atores políticos no jogo.

Assim, discutiremos que a maneira com que as pessoas, as instituições e o Estado reconhecem hierarquias e nos auxilie a compreender o comportamento desses atores na formulação do conceito de autonomia e em sua implementação na política externa brasileira. As mudanças ocorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas não estão espelhadas na formulação atual de política externa atualmente, sendo que utilizamos conceitos que não necessariamente funcionam ainda hoje. A proposta deste trabalho é de refletir sobre o processo.

2.3 A Proposta de José Honório Rodrigues

José Honório Rodrigues¹ foi um renomado historiador brasileiro e especialista em História Diplomática do Brasil. Nasceu no Rio de Janeiro em 1913 e faleceu na mesma cidade em 1987. Apesar de formado em Direito, desde cedo demonstrou interesse pela História e aos 24 anos, ganhou o Prêmio de Erudição da Academia Brasileira de Letras com seu livro “Civilização Holandesa no Brasil”. Realizou pesquisas históricas na Universidade de Colúmbia, nos Estados Unidos, com uma bolsa de estudos da Fundação Rockefeller.

Ao retornar ao Brasil, ocupou cargos como bibliotecário no Instituto do Açúcar e do Alcool, diretor da Seção de Pesquisas do Instituto Rio Branco, diretor da Divisão de Obras Raras e Publicações da Biblioteca Nacional e diretor do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, onde promoveu uma grande reforma. Também trabalhou como secretário executivo do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e integrou a Comissão de Textos de História do Brasil do Ministério das Relações Exteriores.

Como professor, lecionou disciplinas de História do Brasil, História Diplomática do Brasil, História Econômica do Brasil e Historiografia Brasileira em diversas instituições de ensino, como o Instituto Rio Branco, a Faculdade de Ciências Econômicas do Estado da Guanabara, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a Universidade Federal Fluminense e a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Além disso, foi palestrante,

¹ Para maiores informações biográficas, ver ABL, Academia Brasileira de Letras. **José Honório Rodrigues**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/jose-honorio-rodrigues/biografia>. Acesso em: 22 abr. 2021.

colaborador e professor visitante em várias outras universidades brasileiras e estrangeiras, incluindo a Escola Superior de Guerra, a Universidade do Texas, a Universidade de Colúmbia e a Universidade de Oxford.

José Honório Rodrigues foi membro de várias sociedades, academias e institutos de estudo da História, tanto no Brasil quanto no exterior. Foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras em 1969 e recebeu diversos prêmios, incluindo uma Medalha do Congresso Nacional em 1980. Ele trabalhou para aprimorar a metodologia do estudo da História como ciência, questionando a produção historiográfica brasileira e buscando compreender a realidade de forma crítica e combativa. Rodrigues publicou inúmeras obras sobre o estudo da história e da política externa brasileiras, mas as que ele avalia a essência do interesse nacional e da importância da autonomia como bases para o desenvolvimento são os que nos interessam aqui.

“Uma História Diplomática do Brasil: 1513-1945” é um livro póstumo organizado por sua esposa Lêda Boechat Rodrigues e pelo professor Ricardo Antônio Silva Seitenfus. O livro consiste nas aulas de José Honório Rodrigues sobre História do Brasil e História Diplomática, ministradas no Instituto Rio Branco a partir de 1946 (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995).

Inicialmente, as aulas foram transcritas em apostilas e analisadas por José Antônio Soares de Sousa para possível publicação. No entanto, somente em 1986, Lêda Rodrigues recebeu uma carta de uma editora paulistana sobre um projeto de publicação. Infelizmente, devido a um derrame cerebral que José Honório Rodrigues sofreu em maio do mesmo ano, não foi possível realizar uma revisão. Após a morte do autor em abril de 1987, Lêda Rodrigues decidiu publicar os trabalhos do marido e contou com a ajuda do Professor Ricardo Seitenfus, que mantinha contato com Rodrigues desde a década de 1970.

No livro, Rodrigues destaca o papel da periodização na história, enfatizando que ela é uma reunião de elementos estruturais e objetivos espirituais que marcam uma fase característica. Ele argumenta que a diplomacia não pode ser estudada e isolada sem levar em consideração os contextos econômico, geográfico, social e político. Rodrigues também enfatiza a importância do jogo político de poder na história diplomática e busca criar objetivos nacionais permanentes para a política externa do Brasil, como o fortalecimento do poder econômico do país. Ele aplica a teoria de Jung de extroversão e introversão para

analisar a história da política externa dos Estados Unidos (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995).

Ele propõe uma periodização para a história diplomática do Brasil, dividindo-a em períodos imperial, nacional e interamericano, baseando-se em fatores externos e internos que influenciaram a política externa do país. Na primeira fase limitou a aspiração nacional de defesa e preservação de seu território, expandindo-a com os bandeirantes e o Tratado de Tordesilhas e o conceito de *uti possidetis* e, posteriormente, opondo-se à expansão argentina. A segunda fase serviu “para solucionar graves problemas internos: abolição da escravatura, questão dos bispos, república, assim progredindo até à ocupação da Ilha de Trindade (1895)” (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995, p. 47). Em uma próxima fase a política externa se voltou para dentro novamente com a definição do território brasileiro sob o comando do Barão do Rio Branco, para em seguida voltar a participar dos assuntos internacionais entrando na Primeira Guerra Mundial e fazendo parte da Liga das Nações e, mais à frente, na Segunda Guerra Mundial.

Rodrigues (1966, p. 10) em “Interesse Nacional e a Política Externa” identifica inicialmente os objetivos da política externa brasileira, quando afirma que

os Manifestos de 1822 bem definem os nossos objetivos iniciais. Ao lado da integridade e da unidade, figuram desde então muitos elementos idealistas ou utópicos e outros sutis e complexos. Ela envolvia muitos propósitos e ideias, tais como: a segurança e a prosperidade, a glória e a honra nacionais, a felicidade, o sentido da dignidade, a soberania, a paz, o comércio livre, o anticolonialismo, a não intervenção e a autodeterminação.

Um dos paradigmas mais relevantes de sua obra se dá na definição sobre o que seria o interesse nacional, que “defende aspirações permanentes e atuais da Nação, e visa, essencialmente, garantir dois objetivos, o bem-estar do povo, seus direitos e garantias e os da unidade política e integração territorial da União” (RODRIGUES, 1966, p. 77)

De forma geral, ele traz uma compilação de argumentos em que sustenta que há um forte insulamento burocrático e elitismo na tomada de decisão da política nacional. Ele sustenta que, devido ao isolamento burocrático e elitismo na tomada de decisões políticas no Brasil, há uma disputa entre o “Brasil arcaico” e o “Brasil novo”. Ele também critica os aspectos prejudiciais do militarismo vigente depois do golpe militar de 1964, argumentando

que a segurança foi sobreposta ao desenvolvimento como centro da agenda política. Isso teria sido influenciado pela penetração de ideias estrangeiras e afastado o país de um nacionalismo autêntico em prol da interdependência, expressando sua visão de que a independência é uma condição de existência e a interdependência é a ideologia do suicídio nacional. Em suas próprias palavras,

durante meio século republicano, a política externa brasileira foi irreal, excessivamente modesta, tímida, irrelevante, mas nunca foi tão desesperançada de vitórias internacionais indispensáveis ao desenvolvimento, antes que se esgotem os prazos fatais, que a explosão demográfica encurta. Enfim, a política interdependente é uma ideologia tão abusivamente internacionalista quanto o comunismo universal e por isso não pode ser aceita nem pelo civismo dos patriotas nem pela política dos nacionalistas consequentes, a primeira grande tarefa de uma política sadia consiste na anulação progressiva das alienações da soberania. (RODRIGUES, 1966, p. 215)

No livro “Política externa independente: a crise do Pan-Americanismo”, José Honório Rodrigues discute a ideia de uma política externa própria e independente para o Brasil. Desde o período do Império, o país tinha objetivos permanentes em sua política externa, como a defesa da soberania, independência, integridade territorial e princípios de não intervenção. No entanto, esses princípios poderiam ser substituídos por decisões baseadas no uso da força, se necessário. Rio Branco foi uma figura importante na defesa do território brasileiro e na busca de equilíbrio na América do Sul. Para manter uma posição de equilíbrio no sistema internacional, houve uma inflexão em direção aos Estados Unidos, acompanhando suas políticas, tanto regionais quanto globais. Assim, o Direito passou a ter um papel predominante no Ministério das Relações Exteriores (PIMENTEL, 2013).

Ele também critica as elites políticas do Nordeste, moldadas na imagem europeia, que não representavam adequadamente o povo. A diplomacia estava vinculada a esse meio, criando uma casta dedicada à política externa do país. O subdesenvolvimento se tornou uma preocupação nacional após a Segunda Guerra Mundial, mesmo assim o Brasil continuou alinhado com os Estados Unidos. Rodrigues critica as elites brasileiras que se consideravam superiores aos países africanos e asiáticos devido à influência da cultura europeia. Ele defende a cooperação como a melhor saída para o desenvolvimento e enfatiza os princípios de pacifismo, legalismo, não intervenção, autodeterminação, anticolonialismo e direito a uma política própria.

A tentativa de “mundialização” promovida por Jânio Quadros, juntamente com a

mudança na posição do Brasil na área livre ocidental, resultou em uma política de ajustamento que visava respeitar o regionalismo hemisférico, ampliar o comércio e as relações políticas, e assegurar os interesses do regime representativo e da defesa da paz. Segundo Rodrigues, a partir desse período, o Brasil ganhou maior importância e significado global, podendo pleitear igualdade de direitos, tratamento e concorrência. Embora as relações com os Estados Unidos nunca tenham sido negligenciadas, devido ao peso econômico e comercial desse país para o Brasil, tornou-se evidente que poderia haver discordância e contestação quando os interesses brasileiros fossem diferenciados ou prejudicados (PIMENTEL, 2013).

Rodrigues também destaca a concordância da opinião pública em relação à política externa brasileira durante os mandatos de Jânio Quadros e posteriormente de João Goulart, tornando-se um tema frequente em programas partidários. No entanto, é importante ressaltar que a política própria e independente não é partidária, mas sim inspirada pelo nacionalismo radical, nas raízes da independência nacional, na ideia de progresso e nas fontes reais da conduta nacional, baseando-se na crença democrática de que o poder emana do povo. Em resumo, o autor discute a necessidade de uma política externa própria e independente para o Brasil, analisando o contexto histórico, as relações com os Estados Unidos e as críticas às elites políticas e à dependência econômica (PIMENTEL, 2013).

A obra de José Honório Rodrigues é fundamentada em uma análise da história brasileira, especialmente do período colonial, imperial e das primeiras décadas da República. Seu enfoque é favorável à autonomia da ação internacional do Brasil, permeado pela noção de nacionalismo. Embora não tenha ocupado cargos político-diplomáticos, suas aulas influenciaram gerações de diplomatas e políticos. Sua visão engajada se intensifica nos anos 1950 e 1960, baseada na análise de eventos internacionais e não apenas na política externa brasileira. Um tema central em sua obra é a relevância das relações entre Brasil e África para a inserção internacional do país².

² Para este tema, ver RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

2.4 A proposta de Hélio Jaguaribe

O sociólogo carioca Hélio Jaguaribe é reconhecido como um dos intérpretes das mudanças sociais brasileiras e um dos principais expoentes da ideologia do nacional-desenvolvimentismo. Seus trabalhos sobre a análise política e sociológica do Brasil contemporâneo inspiraram várias gerações de cientistas sociais. Jaguaribe faz parte de uma geração de intelectuais públicos que, a partir da década de 1950, defendeu uma conexão entre a ideologia nacionalista com uma estratégia coordenada de desenvolvimento.

Suas interpretações sobre as possibilidades internacionais do Brasil nas décadas de 1950 e 1960 embasaram algumas construções da política externa brasileira no decorrer do século XX e início do XXI. Essas ideias contribuíram para a formulação da Política Externa Independente e suas versões subsequentes, e também pelo ressurgimento gradual desse conjunto de ideias a partir da década de 1970, especialmente com o conceito do Pragmatismo Responsável (LIMA, 2015).

Hélio Jaguaribe de Mattos³ nasceu no Rio de Janeiro em 1923, filho do General Francisco Jaguaribe de Mattos, um renomado geógrafo e cartógrafo da Comissão Rondon. Formou-se, em 1946, em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Em 1949, assumiu a responsabilidade pelo suplemento cultural semanal do Jornal do Comércio. Em 1952, fundou o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP) juntamente com um grupo de jovens cientistas sociais. No instituto, Jaguaribe atuou como Secretário-Geral e Diretor da revista do Instituto, Cadernos de Nosso Tempo, que teve uma influência significativa por parte de textos de intelectuais para uma proposta nacional-desenvolvimentista para o país, mesmo tendo tido apenas 5 volumes, publicados entre 1953 e 1956. (HOLLANDA, 2012).

Hélio Jaguaribe desempenhou um papel central no ambiente intelectual que, desde o final da década de 1940, debatia os limites do processo de modernização tradicional.

³ Para maiores informações bibliográficas sobre Hélio Jaguaribe, ver PAIVA, Márcia de; SILVA, Cláudio Araújo de Sousa e. Helio Jaguaribe Gomes de Matos. *In*: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-jaguaribe-de-matos>. Acesso em: 22 abr. 2021.

Podemos observar dentro desse ambiente intelectual as figuras de Alberto Guerreiro Ramos, Juvenal Osório Gomes, Moacir Félix de Oliveira, Carlos Luís Andrade, Cândido Mendes de Almeida, Ewaldo Correia Lima, Heitor Lima Rocha, Fábio Breves, Juvenal Osório Gomes, João Paulo de Almeida Guimarães e Oscar Lorenzo Fernandes. Esse pensamento indicava a necessidade de um projeto político que não apenas fosse crítico, mas que também propusesse um curso de ação para o crescimento econômico e a superação dos problemas sociais que caracterizaram o Brasil ao longo de sua história (HOLLANDA, 2012).

Em 1956, Hélio Jaguaribe teve a iniciativa de promover a constituição do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), uma instituição de alto nível no campo das Ciências Sociais vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Ele foi designado Chefe do Departamento de Ciência Política do ISEB. Para ele, as análises do instituto tentavam de certa maneira superar as limitações das perspectivas marxistas e positivistas, buscando um novo entendimento dos problemas nacionais. Seus companheiros, entre eles Álvaro Pinto e Cândido Mendes, entendiam que o nacionalismo possuiria um teor mobilizador social, permitindo que interesses dos setores progressistas fossem levados a cabo. Por outro lado, também precisavam ter um viés autonomizante com relação aos atores internacionais e suas “vontades” para com as nações periféricas, buscando assim objetivar benefícios para nossa inserção internacionais por meio da modernização (JAGUARIBE, 1979). No entanto, em 1959, ele se exonerou de ambas as funções devido a discordâncias com as mudanças de orientação do Instituto.

Após deixar o ISEB, Hélio colaborou com várias instituições acadêmicas no Brasil e no exterior, sem vínculos permanentes. Em 1964, após condenar publicamente o golpe militar, deixou o país e lecionou nos Estados Unidos. Foi professor na Universidade de Harvard de 1964 a 1966, na Universidade de Stanford de 1966 a 1967 e no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) de 1968 a 1969. Ao retornar ao Brasil em 1969, ingressou nas Faculdades Integradas Cândido Mendes, onde foi diretor de Assuntos Internacionais. Em 1979, com a fundação do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IEPES), foi designado decano e ocupou essa função até 2003.

Jaguaribe defendeu em sua produção intelectual, entre meados dos anos 1950 e a primeira metade dos anos 1960, a tese de que as reformas e as transformações políticas são fatores dinâmicos das mudanças sociais. Ele argumentou que o planejamento estatal, com foco em uma estratégia de desenvolvimento, deveria levar em consideração essas

transformações. Foi pioneiro em uma interpretação pragmática do nacionalismo, que se tornou fundamental para embasar a estratégia de modernização implementada pelo Estado brasileiro, bem como para fundamentar o papel complementar assumido pela política externa no desenvolvimento nacional (LEME, 2020; PIMENTEL, 2013).

É no livro “Nacionalismo na Atualidade Brasileira”, publicado em 1958, que as principais ideias de Jaguaribe aparecem de forma organizada. É nela que ele apresenta os fundamentos de que o Brasil passava por uma crise econômico, social e política, muito por conta de seu passado colonial e pelo fato de o poder econômico girar em torno de uma classe cujos objetivos não se enquadravam dentro dos planos desenvolvimentistas de uma nação.

Essa obra provocou na época calorosos debates, sendo o causador de inúmeras críticas e controvérsias dentro do ISEB e no cenário político brasileiro. Jaguaribe buscava entender as manifestações do nacionalismo político e econômico e de que maneira iriam se articular na definição de certas posições distintas no processo de inserção internacional do Brasil. Dessa forma, o nacionalismo produziria um “sentido próprio”, buscando “conscientização dos interesses próprios do Brasil, em contraposição ao de outras nações” (JAGUARIBE, 2013, p. 31-32).

Então, na perspectiva de Jaguaribe, as mudanças econômicas, com o crescimento da indústria no país, resultariam em uma transformação fundamental na estrutura social, dividindo-a em dois setores com visões de mundo distintas: o setor nacionalista e o cosmopolita. O primeiro, ligado às novas formas de produção, especialmente ao industrialismo, demandava um Estado capaz de agir em prol do desenvolvimento e capaz de unir as classes em torno de um “propósito de instaurar ou consolidar a aparelhagem institucional para assegurar o Desenvolvimento de uma comunidade” (JAGUARIBE, 2013, p. 68). Esse setor era composto pela burguesia industrial, pelos crescentes segmentos médios da sociedade e por uma burocracia estatal moderna.

Na outra visão encontrava-se o setor cosmopolita, tradicionalmente vinculado ao setor primário-exportador, liderado pela burguesia ligada à grande propriedade agrícola e ao comércio, bem como pelo que chamava de “classe média parasitária”. O desenvolvimento econômico, portanto, era considerado uma aspiração natural do setor Nacionalista, uma vez que teria que definir a estratégia nacional de modernização, na qual a política externa teria importância central.

Porém, na interpretação cosmopolita acreditava que o país necessitava se especializar conforme a demanda internacional, e basear nossa economia em uma cultura agrário-exportadora, de acordo com a divisão internacional do trabalho. Nessa tese se baseava o que para Jaguaribe (2013, p.226) contia a “necessidade de elevação da capacidade de investimento no país; a necessidade de um incremento mais que proporcional da produtividade que decore do investimento estrangeiro; e este possui alto efeito germinativo no país”. Somente após essa inserção que deveríamos concentrar esforços para buscar a industrialização acelerada pelo capital estrangeiro.

Jaguaribe argumentava que era crucial estabelecer uma conexão clara entre a política externa do Brasil e as condições para seu desenvolvimento. Ele enfatizava a necessidade de uma mudança na abordagem internacional do país. Ao sistematizar duas visões de mundo diferentes em relação à inserção internacional do Brasil – os cosmopolitas, favoráveis ao alinhamento com os Estados Unidos, e os nacionalistas, que defendiam uma postura “neutralista” –, Jaguaribe defendia um caminho próprio, autêntico, baseado nos interesses nacionais e rejeitando qualquer alinhamento e benefícios potenciais que essa postura pudesse trazer. Sua crítica consistente a essas abordagens, juntamente com uma terceira visão considerada “realista”, é o centro da reflexão sobre o curso de ação internacional do Brasil.

Uma análise dessas ideias aponta que a abordagem “neutralista” oferece as melhores oportunidades para um país como o Brasil alcançar seus interesses. Essa abordagem se baseia no reconhecimento da importância dos laços históricos com o mundo ocidental, especialmente com os Estados Unidos, na construção e defesa da “civilização ocidental-universal” à qual o Brasil pertence. O neutralismo permitiria ao Brasil ampliar sua capacidade de realizar seus interesses nas relações assimétricas com os Estados Unidos e outros países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que procura abrir novos espaços nos países em desenvolvimento, adotando uma abordagem mais universalizante (JAGUARIBE, 2013).

Podemos observar uma defesa de princípios onde está centrada nossa atual diplomacia no artigo 4º da Constituição Federal de 1999, onde ele afirma que “o que dá a uma nação destino próprio, [...] é sua capacidade de autodeterminação e o efetivo exercício dessa capacidade” (JAGUARIBE, 2013, p. 253). Mesmo quando defendia a ideia de como se deve organizar cada sociedade, afirmava também que ser autônomo exige certas tomadas

de posição de maneira independente, uma vez que “[...] os riscos mais atuais e iminentes que cercam nossa capacidade de autodeterminação estão muito mais do lado dos Estados Unidos que do lado da União Soviética” (JAGUARIBE, 2013, p. 232).

Outro ponto apresentado indicaria uma certa servidão da política externa brasileira à aceleração do desenvolvimento econômico brasileiro, tendo como necessidade a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e utilizando cada oportunidade do sistema internacional e das grandes potências em relação ao nosso país ou nossas empresas para uma transferência de tecnologia e modernização do parque industrial nacional, uma vez que “O problema que se apresenta, [...] é o de saber como, enquanto perdurar a divisão do País entre as correntes desenvolvimentistas e as vinculadas à ordem semicolonial, poderá o Brasil assumir uma posição internacional de independência (JAGUARIBE, 2013, p. 272).

Para que isso ocorra, “[...] o investimento estrangeiro efetivo constitui um fator muito favorável ao desenvolvimento econômico do país, quer por elevar sua capacidade de inversão[,] quer por incrementar mais do que proporcionalmente ao seu valor a produtividade nacional” (JAGUARIBE, 2013, p. 193), o que levaria o país a exercer uma política exterior mais independente, capaz de resistir a pressões das potências hegemônicas e defender os interesses nacionais no sistema internacional. Dessa forma,

São completamente distintas as possibilidades de o Brasil assumir uma política exterior independente conforme, domesticamente, prevaleçam as forças latifúndio-mercantis ou as forças vinculadas ao desenvolvimento, constituindo essa alternativa a principal condição de que dependerá a possibilidade e o grau de independência de nossa política exterior. (JAGUARIBE, 2013, p. 270)

De acordo com os americanistas, havia três grupos de argumentos para a defesa das relações mais íntimas do Brasil com os EUA: o ideológico, o pragmático e o realista. A principal questão para eles seria uma defesa da civilização ocidental contra o comunismo, logo o Brasil deveria ser um aliado a posição ocidentalista e ser contrário à cooperação com países socialistas. Contudo, tanto para os chamados neutralistas, contrários aos americanistas e cosmopolitas e com um viés mais nacionalista, quanto para o pensamento nacional-desenvolvimentista de Jaguaribe, somente existe em um sistema internacional a “civilização ocidental-universal”, não ocorrendo conflito entre duas civilizações. O conflito seria entre as duas superpotências e os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois

são os próprios Estados Unidos, portanto, que demonstram, pelas teses que sustentavam em seu período de formação e pelo acerto pragmático de tais teses, que os países subdesenvolvidos a rigor só podem sustentar o princípio de neutralidade, diante dos conflitos que ultrapassarem sua capacidade de interferência e decorram de interesses que não lhe sejam específicos (JAGUARIBE, 2013, p.320).

Isso leva Jaguaribe a definir, uma intensa defesa ao princípio independente do “direito ao desenvolvimento”, afirmando ser obrigação dos países desenvolvidos de cooperarem com os em desenvolvimento (ou “países subdesenvolvidos” no linguajar da época), uma vez que

a doutrina da autodeterminação dos povos e o direito que têm os países subdesenvolvidos de promover seu desenvolvimento econômico -social e de contar, para esse efeito, com a colaboração internacional, por meio de medidas tendentes a uma distribuição mundial de riqueza mais equitativa (JAGUARIBE, 2013, p. 286)

Jaguaribe apontava nessa obra a importância estratégica que o Brasil precisaria realizar em estabelecer relações com os países da América do Sul, em especial nossas relações com a Argentina, com a necessidade de superar a rivalidade histórica com o país vizinho e de buscar uma cooperação e integração econômica, como forma de impedir certos interesses das grandes potências em manter essa região fragmentada e concorrente entre si seus países. Na busca por esse objetivo permanente, ele chega a exemplificar essa ideia ao dizer que temos como

[..] primeira condição para neutralizar o poder de represália dos Estados Unidos é a união da América Latina, baseada numa estreita e operante vinculação entre o Brasil e a Argentina. A rivalidade brasileiro-argentina, compreensível na fase colonial e semicolonial dos dois países, tornou-se, para ambos, a partir do momento em que enveredaram pelo caminho do desenvolvimento econômico-social, um contrassenso cada vez mais oneroso [...] [uma vez que] os interesses políticos dos dois países exigem a adoção de uma diretriz comum para sua atuação internacional, e uma articulação com a Argentina constitui imperativo estratégico elementar para ambos os países e para o sistema latino americano (JAGUARIBE, 2013, p. 278–279)

Mesmo em 1958 ele já reconhecia, de certa forma, a importância em uma política externa orientada também a grandes nações, como a China, Índia e a Rússia. Essas relações

tornam-se mais percebidas atualmente, com a emergência econômica da China em comparação com meados do século XX. Embora atualmente não mais exista a União Soviética, Jaguaribe enfatiza a necessidade dessas relações em que o “o Brasil deve reatar suas relações diplomáticas com a União Soviética, reconhecer o governo de Peking e manter estreito contato econômico e cultural com todos os países do bloco soviético” (JAGUARIBE, 2013, p. 289).

Embora afirme a relevância de se diversificar as relações brasileiras em direção aos Estados não hegemônicos, como as potências anticoloniais dos blocos Afro-Asiáticos e Árabes, não faz com que nossa política externa desconsidere a relação com os países hegemônicos, em especial os Estados Unidos. Fica claro essa necessidade de aproximação quando Jaguaribe afirma que

a nova política exterior brasileira, dentro do sistema sul-americano que venha a ser instituído, deverá estreitar ainda mais suas relações econômicas e culturais com os Estados Unidos. Na medida mesma que o fortalecimento internacional do Brasil e dos demais países sul americanos lhes permitir negociar em termos de igualdade com os Estados Unidos, deverão ser expandidas as relações comerciais e ampliados os financiamentos para a área (JAGUARIBE, 2013, p. 291).

A defesa da paz, outra preocupação de Jaguaribe, estava ligada à capacidade de defesa dos Estados em desenvolvimento, com especial atenção à América Latina, em relação a superioridade militar das grandes potências, pois

somente no que se refere à proscrição da guerra, como um meio de ajustamento de conflitos, e aos diversos corolários desse princípio, no que toca a pactos militares, cessão de bases, estacionamento de forças estrangeiras e corrida armamentista, é que o neutralismo brasileiro deve assumir uma atitude ostensiva e geral (JAGUARIBE, 2013, p. 287).

[e também o] [...] o sistema de segurança coletiva da América do Sul deverá suprir -se de equipamentos e técnicos militares na Europa, de sorte a libertar -se do quase monopólio norte -americano em tal setor e privar os Estados Unidos da possibilidade de condenar à impotência o sistema sul -americano de defesa por meio de um embargo de armas (JAGUARIBE, 2013, p. 289)

Jaguaribe reconhece os desafios que uma política externa "neutralista e pragmática" enfrentaria no Brasil. Internamente, as dificuldades estão relacionadas à superação dos

interesses do Estado Cartorial, que é um “instrumento de manutenção da estrutura econômico-social fundada em uma economia primário-exportadora”, e tem um forte controle sobre a ação internacional do país (JAGUARIBE, 2013, p. 54). Assim, é errado acreditar ser possível a promoção de um desenvolvimento econômico, cultural e político no país enquanto existirem instituições calcadas nesses interesses.

No cenário internacional, as principais dificuldades seriam em torno de uma tolerância dos Estados Unidos em relação a um curso de ação neutralista e como as duas superpotências de então (EUA e URSS) lidariam com estes países neutros em um contexto de bipolaridade. Ele também destaca sua visão neutralista em relação aos conflitos culturais e sua proposta de uma terceira posição no contexto da Guerra Fria, defendendo a integração do mundo, com a disputa de poder entre Estados Unidos e União Soviética sendo prejudicial aos países subdesenvolvidos.

Segundo Jaguaribe, a formação de um império, seja norte-americano ou soviético, seria igualmente prejudicial para o desenvolvimento e modernização das estruturas políticas, econômicas e culturais dessas nações. Assim, ele propõe uma terceira posição no conflito Leste-Oeste, reconhecendo a parceria natural entre Brasil e Estados Unidos, mas defendendo uma política externa neutralista como a mais vantajosa para o desenvolvimento nacional, uma vez que “no caso do Brasil, cujos interesses se concentram, predominantemente, na promoção do próprio desenvolvimento, o neutralismo é, obviamente, a posição mais vantajosa” (JAGUARIBE, 2013, p. 341).

Essa terceira posição não se confunde com o movimento dos não-alinhados, pois reconhece a parceria com os EUA, mas busca a independência e o descomprometimento em relação ao conflito entre norte-americanos e soviéticos. O Brasil poderia adotar uma política de independência dos Estados Unidos sem se alinhar ao bloco soviético, desde que se unisse a outros países, como os da América Latina, Europa, Japão e blocos afro-asiático e árabe. Essa política permitiria ampliar o mercado comprador brasileiro e latino-americano, negociando tanto com a URSS quanto com os EUA.

Para viabilizar essa posição neutralista, Jaguaribe destaca a necessidade de reformular estruturalmente o Estado brasileiro, superando os entraves do Estado Cartorial e promovendo um projeto nacionalista e desenvolvimentista. Ele defende uma política externa independente com o apoio internacional e a união da América Latina, especialmente Brasil

e Argentina, para enfrentar em bloco os EUA e a URSS. Também ressalta a importância de apoiar a luta anticolonial dos países afro-asiáticos e árabes, buscando estreitar os laços culturais, políticos e comerciais com essas nações. Além disso, destaca a necessidade de intensificar os laços com países europeus e o Japão, bem como restabelecer relações com a URSS e reconhecer o governo chinês.

Por fim, o autor enfatiza a importância de utilizar instrumentos multilaterais, como as Nações Unidas, como palco e instrumento da nova política exterior brasileira, pois seriam “um dos principais palcos e instrumentos da nova política exterior brasileira” (JAGUARIBE, 2013, p. 373). A proposta de Jaguaribe busca conciliar as correntes desenvolvimentistas de sua época, não escolhendo um sentido único do desenvolvimentismo e demonstrando sua participação ativa na política por meio da intelectualidade pública.

O pensamento internacionalista de Jaguaribe, em maior ou menor grau, irá se refletir no debate em torno que influenciou o contexto político criando uma ideia de um projeto desenvolvimentista para servir de base para que as políticas nacionais atuassem e participassem mais ativamente da política externa, tendo papel decisivo na formulação tanto da Política Externa Independente, quanto com o “Pragmatismo Responsável” em 1974.

3 A CONSTRUÇÃO DE UM PROGRAMA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO

Durante essa primeira fase de análise do projeto autonomista em política externa, segundo a divisão feita por Spektor (2014), que vai nos anos 1950 até os anos 1980, caracterizado pela criação de um sistema hegemônico norte-americano e pelo programa nacional-desenvolvimentista, o Brasil abraçou o ideário autonomista, que defendia a construção de um capitalismo industrial e nacional como meio de ascender na hierarquia internacional. Essa visão começou a ser traduzida em um programa de política externa nos anos 1950. Nessa época, o cenário internacional era dominado pelos Estados Unidos e suas alianças, com um modelo de integração econômica capitalista altamente institucionalizado.

No Brasil, a adoção de uma postura anticomunista, o surgimento de novos grupos industriais de interesse, o crescimento econômico e a aposta em uma modernização acelerada, porém conservadora, caracterizaram o contexto. Diversas figuras importantes, como Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, Ernesto Geisel, San Tiago Dantas e destacados diplomatas, como João Augusto de Araújo Castro, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, compartilhavam a crença de que os benefícios obtidos nas relações com os Estados Unidos eram limitados e precisávamos lutar por uma maior autonomia para o Brasil na arena internacional.

Essa visão sustentava que a modernidade brasileira dependia da adesão ao sistema econômico e político global. Assim, o Brasil se adaptou às normas de soberania e não intervenção estabelecidas pela Carta da ONU e estabeleceu vínculos com instituições internacionais. Durante esse período, a política externa brasileira adotou várias estratégias autonomistas. Primeiramente, definiu o poder nacional em termos de acumulação de recursos econômicos, populacionais, industriais e tecnológicos, renunciando à projeção de poder militar em favor do projeto de Brasil Potência, voltado para a modernização conservadora interna. Depois o Brasil diversificou suas relações com a Europa, buscando reduzir sua dependência financeira, comercial e tecnológica das nações capitalistas do Atlântico Norte, e estabeleceu laços comerciais e de transferência tecnológica com o Japão, países do bloco comunista e ampliou suas políticas para os países recém-independentes da

África e do mundo árabe.

Em seguida abandonou uma postura distante em relação a coalizões terceiro-mundistas e adotou uma posição mais assertiva com o G77, o Diálogo Norte-Sul, a UNCTAD e outras coalizões em fóruns multilaterais. O objetivo era resistir ou mitigar a proliferação de normas liberais de comércio, direitos humanos, meio ambiente e não proliferação nuclear. Apesar de sucessivos governos buscarem legitimidade por meio do apoio dos Estados Unidos, as relações com o país foram marcadas por atritos e distanciamento explícito. O Brasil rejeitou a expectativa norte-americana de coordenar políticas na luta anticomunista, preferindo seguir suas preferências nacionais e evitando choques de interesses materiais.

Então, o Brasil enfatizou sua vinculação simultânea ao Ocidente anticomunista e a elementos além do Ocidente, instrumentalizando o legado africano em sua política externa. A diplomacia brasileira destacou uma identidade comprometida em reduzir as assimetrias entre as nações e demandar políticas de justiça redistributiva. O país via as rachaduras na aliança ocidental como positivas, ao passo que o fortalecimento dessa aliança, como a *détente* na década de 1960, era visto negativamente.

Como consequência, o autonomismo enfrentou um fracasso significativo em termos de resultados práticos, com o Brasil continuando dependente de poupança externa para financiar sua industrialização, enquanto lidava com os desafios de um modelo econômico inflacionário e uma grande dívida externa. Isso levou o país a depender do FMI, do Clube de Paris e, principalmente, do Tesouro dos Estados Unidos. Além disso, este projeto deixou o Brasil isolado internacionalmente e ao final desse período o país era visto como inadimplente, autoritário, subimperialista em sua região, com altos índices de violência urbana e desigualdade, e considerado um pária na área nuclear (SPEKTOR, 2014).

Mas no início, tivemos um projeto ambicioso. A Política Externa Independente (PEI) tinha como premissas básicas a intervenção autônoma do Brasil no debate internacional, escapando dos alinhamentos da Guerra Fria, estabelecendo vínculos diplomáticos e explorando convergências com países subdesenvolvidos. Seus três conceitos-chave eram autonomia, não-alinhamento e universalismo. Pode-se dizer que ela representou um momento único na diplomacia brasileira, rompendo com o alinhamento automático ou pragmático aos Estados Unidos que perdurou por sessenta anos, adotando em seu lugar uma

postura baseada na autonomia, defendendo a não-intervenção e a autodeterminação dos povos. Houve uma contraposição entre os conceitos de alinhamento e autonomia, dando espaço para uma concepção de independência nas relações exteriores do Brasil (CERVO; BUENO, 2002; FONSECA JUNIOR, 1998).

Segundo Fonseca Jr. (1998), o conceito de “autonomia pela distância” fundamenta-se na ideia de que a posição do Brasil deve ser única, evitando alinhamentos simplistas e não escolhendo um dos lados impostos pela conjuntura internacional. Esse conceito defende a manutenção de uma distância em relação ao Bloco Ocidental, especialmente em questões militares, e adota uma postura crítica em relação às superpotências. O Brasil, como país em desenvolvimento, buscava oferecer propostas para um mundo mais pacífico e estável, como o desarmamento, a solução pacífica de controvérsias, o respeito ao direito internacional e a valorização dos organismos multilaterais.

Dessa forma, por não possuir poderio militar, o país buscava obter legitimidade por meio dessas posições, apoiando as maiorias multilaterais em questões como a autonomia palestina, a condenação do apartheid e a independência da Namíbia. Essas posturas também tinham implicações concretas, como a criação de pontes para países do Terceiro Mundo, que se tornavam novos mercados para a economia brasileira. No entanto, as relações com os Estados Unidos se tornaram difíceis e tensas devido a essas posições adotadas pelo Brasil.

Dentro deste contexto, o conceito de universalismo desempenha um papel fundamental. Isso significa que o Brasil abandona a rota tradicional América/Europa Ocidental e busca ampliar suas relações internacionais, principalmente no contexto das questões comerciais. A Operação Pan-Americana de Kubitschek foi uma influência nesse sentido. A PEI é em certa maneira consciente da necessidade de não se comprometer com posições prévias e sinaliza a possibilidade de evoluir para uma postura neutra em relação ao conflito entre Estados Unidos e União Soviética, caso não receba a cooperação adequada para o desenvolvimento econômico (CERVO; BUENO, 2002).

Enquanto a OPA de Juscelino regionalizava a política externa brasileira, limitando-a ao hemisfério, a PEI tinha o objetivo de internacionalizá-la, ampliando as relações bilaterais de amplo alcance. Foram estabelecidos ou renovados laços com países africanos, ampliou-se a presença no Oriente Médio e fortaleceram-se os laços com a América Latina. Esta postura é percebida na determinação em expandir o mercado externo para produtos

primários e manufaturados brasileiros, por meio da redução tarifária na América Latina e do aumento das relações comerciais com todas as nações, incluindo as socialistas.

Além disso, o conceito de universalismo pode ser compreendido em conexão com o pragmatismo. O Itamaraty tinha a disposição e a orientação de trabalhar de forma pragmática, buscando os interesses brasileiros sem preconceitos ideológicos. O objetivo maior das ações internacionais brasileiras era alcançar o desenvolvimento nacional, independentemente das diferenças políticas, culturais ou históricas com outros países. Veremos essas ideias na parte de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro.

O golpe civil-militar de 1964 interrompeu o experimento universalista da Política Externa Independente devido à crise política e econômica interna e à oposição dos Estados Unidos ao governo brasileiro de esquerda. A “Política Externa (inter)dependente” de Castelo Branco, que se seguiu ao golpe, retomou o alinhamento com os EUA e tentou suprimir os ideais da PEI. Essa mudança foi influenciada pela visão militar da Escola Superior de Guerra, que defendia a posição do Brasil ao lado dos EUA na defesa do mundo ocidental, capitalista e cristão durante a Guerra Fria. Um exemplo desse alinhamento foi o apoio dado pelo Brasil à intervenção dos EUA na República Dominicana em 1965 (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

No entanto, esse alinhamento não significou o abandono da estratégia desenvolvimentista, que buscava promover a industrialização do país por meio de políticas de substituição de importações. Para alguns geopolíticos militares, como Golbery e Meira Mattos, o fortalecimento das capacidades econômicas e militares do Brasil era fundamental para que o país se tornasse uma grande potência.

Durante os governos anteriores ao de Geisel, houve ênfase na industrialização por substituição de importações no plano doméstico, mas também foram observados princípios autonomistas na política externa. O governo Castelo Branco fortaleceu as relações do Brasil com o Terceiro Mundo, liderando o Grupo dos 77. O governo Costa e Silva recusou-se a aderir ao Tratado de Não-Proliferação de 1968, criticando sua discriminação contra os países subdesenvolvidos. O governo Médici, por sua vez, ampliou unilateralmente o mar territorial brasileiro e promoveu a aproximação com países africanos. Essas ações refletiram anseios autonomistas e causaram tensões nas relações bilaterais com os EUA (VIZENTINI, 2022).

No governo Geisel, houve uma retomada plena dos princípios da Política Externa

Independente, adaptando-os ao objetivo geopolítico de tornar o Brasil uma "Potência". No entanto, a partir de 1979, a autonomia internacional do país começou a declinar devido às dificuldades político-econômicas internas e à mudança na postura dos EUA em relação às nações endividadas da periferia. Veremos essas ideias com o diplomata Azeredo da Silveira.

3.1 Afonso Arinos

Afonso Arinos de Melo Franco⁴ nasceu em 1905, em Belo Horizonte, dentro de uma tradicional família brasileira de políticos, intelectuais e diplomatas. Seu pai, Afrânio de Melo Franco, ocupou diversos cargos importantes no governo e no campo diplomático, como ministro da Viação durante a gestão interina de Delfim Moreira (1918-1919), embaixador do Brasil na Liga das Nações de 1924 a 1926, e ministro das Relações Exteriores durante o governo de Vargas entre 1930 e 1933. Além disso, seu tio homônimo foi um renomado escritor da escola regionalista, e seu irmão Virgílio de Melo Franco desempenhou um papel significativo como líder civil durante a Revolução de 1930.

Afonso Arinos seguiu a carreira de advogado e diplomata, graduando-se em 1927 pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro. Desde jovem, dedicou-se à literatura e acompanhou seu pai em missões diplomáticas no exterior. Em 1930, participou ativamente da campanha da Aliança Liberal, que lançou Getúlio Vargas como candidato à presidência da República, em oposição ao candidato do governo, Júlio Prestes. Embora tenha acompanhado de perto as articulações que levaram à deposição de Washington Luís em outubro de 1930, não pôde participar pessoalmente do movimento devido a problemas de saúde.

No ano de 1932, desempenhou missões diplomáticas na Europa. Depois disso assumiu a direção de O Estado de Minas e do Diário da Tarde, jornais pertencentes aos Diários Associados, de Assis Chateaubriand. Em 1934, juntamente com seu pai e seu irmão,

⁴ Para maiores informações biográficas, ver LEMOS, Renato. Afonso Arinos de Melo Franco. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-arinos-de-melo-franco>. Acesso em: 12 maio 2021.

que já se opunham à Getúlio Vargas, fundou e dirigiu a Folha de Minas. Em 1936, tornou-se professor de história do Brasil na Universidade do Distrito Federal e, nos anos seguintes, dedicou-se prioritariamente às atividades acadêmicas, especialmente com a instalação da ditadura do Estado Novo. Segundo Aguiar (2019), Afonso Arinos neste período escrevia de acordo com o *ethos* intelectual de seus companheiros, tendo porém um viés de um nacionalista com diversas influências, como as do pacifismo, liberalismo e republicanism, e defendia aspectos institucionais e culturais brasileiros.

Em 1943, Afonso Arinos vinculou-se à Sociedade Amigos da América, uma organização que defendia a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados e a redemocratização do país. Nesse mesmo ano, foi um dos signatários do Manifesto dos Mineiros, um documento que rompia com a censura do Estado Novo e reivindicava o retorno do país ao regime democrático. Por conta disso, foi demitido do cargo que ocupava na consultoria jurídica do Banco do Brasil.

Em janeiro de 1945, participou do I Congresso Nacional de Escritores, realizado em São Paulo, evento que assumiu uma forte postura de contestação ao regime vigente. Em abril do mesmo ano, com o processo de redemocratização em andamento, foi um dos fundadores da União Democrática Nacional (UDN) e contribuiu para o manifesto de lançamento desse partido, que reunia a oposição liberal ao Estado Novo.

Em 1947, concorreu a uma vaga de deputado federal constituinte por Minas Gerais, mas obteve apenas a primeira suplência pelo partido UDN. Assumiu a cadeira na Câmara após a promulgação da nova Constituição, quando a assembleia assumiu funções legislativas ordinárias. Permaneceu na Câmara por muitos anos, alcançando sucessivas reeleições. No início dos anos 1950, obteve a aprovação do Congresso para seu projeto de lei que tornava a discriminação racial uma contravenção penal, conhecida como a lei Afonso Arinos. Pouco antes disso, conquistou, por meio de concursos públicos, a cadeira de direito constitucional nas Universidades do Rio de Janeiro e do Brasil.

Com o retorno de Vargas ao poder no início da década de 1950, Afonso Arinos tornou-se um opositor ferrenho do governo, tendo sido líder da UDN na Câmara. Durante a crise política desencadeada em 1954, que culminou no suicídio de Vargas, Arinos propôs a renúncia do presidente e a intervenção das Forças Armadas. Em 1958, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras. No final desse ano, elegeu-se senador pelo Distrito Federal,

sempre representando a UDN. Em janeiro de 1961, com a posse de Jânio Quadros, foi nomeado ministro das Relações Exteriores.

Afonso Arinos desempenhou um papel importante na elaboração e condução da Política Externa Independente (PEI). Antes de assumir a chancelaria, Jânio Quadros, então candidato à presidência, convidou Arinos para acompanhá-lo em uma viagem a Cuba, a convite de Fidel Castro. Durante essa viagem, Castro afirmou que o governo cubano não era comunista, mas tinha o direito de garantir sua independência nacional em termos de soberania econômica. Essas declarações demonstraram a postura de Afonso Arinos na condução da política externa brasileira, mesmo enfrentando o radicalismo retrógrado de seu próprio partido. Seu filho afirma que

Afonso Arinos elegeria como base de sua ação à frente da diplomacia brasileira o tríptico soberania, democracia e paz, valores com os quais sustentaria a sua posição na polêmica que as forças conservadoras e partidárias de uma política imóvel, subalterna, orientada pela chancelaria de superpotências capitalistas, alimentariam a partir da instalação do governo de Jânio Quadros (ARINOS FILHO, 2001, p. 96, apud GRAÇA, 2012, p. 59)

À frente do Itamaraty, adotou uma política externa independente, caracterizada pelo não alinhamento automático aos Estados Unidos, a aproximação com os países do bloco socialista, o reconhecimento do governo de Fidel Castro em Cuba e a condenação explícita do colonialismo na África e na Ásia. Afonso Arinos estava preocupado com a independência da política externa brasileira e afirmava que só poderia realizar uma política em que acreditasse, enfatizando a importância da experiência na área para concretizar a política externa. Ele defendia a definição do interesse nacional como um valor permanente da política internacional, destacando o sentimento de independência nacional, que deveria ser alcançado por meio do princípio da soberania. Em seu discurso de posse, em 01 fevereiro de 1961, deixa claro que

a soberania de um estado jovem como o Brasil não se limita, hoje, à sua exclusão da influência política de outra autoridade, especialmente de outro estado, senão que significa a preocupação do estado com o desenvolvimento nacional, estimulando as forças econômicas, culturais e sociais internas e afastando ou neutralizando as influências externas que se oponham a tal desenvolvimento, ou o entorpeçam, sejam elas políticas, sejam elas econômicas [...]. A concepção atual de soberania, a que viemos de nos referir, exige uma grande autonomia nas atitudes de nossa

diplomacia, inclusive no quadro das organizações internacionais, porque a nossa posição, nesses grandes palcos do mundo, deve corresponder ao que somos verdadeiramente, como povo, como cultura e como expressão econômica e social. [...] O reconhecimento da autonomia e autenticidade das nações – como as da América Latina, ou as novas do mundo afro-asiático – é um enriquecimento para o mundo livre, ao passo que a tentativa de enquadramento desses povos tão cheios de problemas e características peculiares em um sistema, que lhes é artificial, de normas e responsabilidades, é o meio certo de criar, dentro deles, naturais reservas e resistências. Na medida em que somos diferentes e temos problemas específicos, o atendimento desses problemas e o reconhecimento daquelas diferenças são os únicos meios capazes de integrar e fortalecer o mundo livre. (FRANCO, 2007).

Afonso Arinos destacava que a política externa fazia parte do programa do candidato Jânio Quadros e contava com amplo apoio popular e aceitação democrática. Ele afirmava que apenas uma minoria influente, devido à falta de informação e compreensão sobre assuntos internacionais, se opunha sistematicamente à política externa independente. Arinos argumentava que, à medida que a mentalidade de desenvolvimento econômico se consolidava na sociedade brasileira, a política externa precisava acompanhar essas demandas. Ele via como uma virtude a atualização e realismo dos princípios da política externa desde a independência do país.

Arinos também enfatizava a importância dos princípios na política externa, mas destacava a necessidade de flexibilidade na execução e de adaptação aos desafios e problemas internacionais, sempre visando aos interesses e à segurança nacionais. Ele invocava termos como independência, manutenção da democracia e combate à pobreza como elementos significativos na política externa brasileira, desde a Operação Pan-Americana durante o governo de Juscelino Kubitschek.

Ele também percebeu que a política externa brasileira estava se deslocando do terreno político-jurídico para o econômico-social. Como senador da oposição, reconheceu que a Operação Pan-Americana (OPA) promovida por Juscelino Kubitschek indicava ideias que poderiam reconfigurar a posição do Brasil no sistema internacional, buscando soluções ousadas e imaginativas para fortalecer o desenvolvimento social e cultural do país. Essa visão imaginativa foi transferida para a Política Externa Independente (PEI), já que o presidente Jânio Quadros mostrava, pelo menos em seu discurso, um forte compromisso em promover a abertura política e econômica nas relações internacionais do Brasil. Arinos

mesmo afirma que o presidente Quadros estava convencido que a abertura política e econômica nas relações internacionais era essencial para complementar o crescimento interno do país, e acreditava que estabelecer uma reputação internacional prestigiosa e obter recursos de várias áreas era uma condição necessária para a organização e consolidação do desenvolvimento interno do Brasil (GRAÇA, 2012).

Afonso Arinos adotava uma abordagem pragmática ao estabelecer e incentivar relações comerciais com países de orientação socialista. Ele defendia a ideia de estabelecer laços diplomáticos e comerciais com todos os Estados que manifestassem interesse em manter um intercâmbio pacífico, respeitando a organização jurídica e social do Brasil. Arinos via também a expansão dos mercados no exterior como uma oportunidade para subsidiar o desenvolvimento do Brasil, e acreditava que o país não deveria ignorar a realidade e o dinamismo dos estados socialistas. Ele recomendava assim a realização de estudos para normalizar as relações com todos os países, sem limitações injustas.

Afonso Arinos delineou as diretrizes da Política Externa Independente (PEI) em relação à política continental enfatizando o princípio da autodeterminação e o compromisso com o sistema interamericano, reconhecendo o direito ao progresso econômico como meio de garantir a independência dos países do continente, especialmente da América Latina. Defendeu uma postura mais assertiva e prática em termos de ações econômicas, sem negligenciar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, expressando confiança de que os governos, incluindo o dos Estados Unidos, reconheçam a necessidade de que a América Latina evoluísse por caminhos democráticos, aumentando as exportações e acelerando a industrialização, melhorando portanto a produtividade agrícola e educação da população (LIGIÉRO, 2011).

Além disso, a PEI destacava o papel do Brasil como mediador entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais, defendendo o direito de independência e autodeterminação dos países em desenvolvimento. Durante sua visita a Cuba, Arinos discutiu a natureza dos problemas econômicos e a importância do alinhamento com os países afro-asiáticos. A política externa brasileira rejeitava qualquer forma de colonialismo ou imperialismo e via uma África próspera e estável como uma condição essencial para a segurança e desenvolvimento do Brasil. Em suas palavras no discurso de posse,

[...] a nossa contribuição ao mundo cristão-democrático, ao qual indiscutivelmente pertencemos, só será efetiva na medida em que

representarmos, dentro dele, a parcela de autenticidade que nos cabe; em que assumirmos a responsabilidade de exprimir as aspirações e reivindicações que estamos no dever e em condições de manifestar. O reconhecimento da autonomia e autenticidade das nações como as da América Latina, ou as novas do mundo afro-asiático, é um enriquecimento para o mundo livre, ao passo que a tentativa de enquadramento desses povos tão cheios de problemas e características peculiares em um sistema, que lhes é artificial, de normas e responsabilidades, é o meio certo de criar, dentro deles, naturais reservas e resistências. Na medida em que somos diferentes e temos problemas específicos, o atendimento desses problemas e o reconhecimento daquelas diferenças são os únicos meios capazes de integrar e fortalecer o mundo livre (FRANCO, 2007).

Encontramos, nessa mesma linha de raciocínio em relação à questão da independência e do neutralismo do Brasil frente à Guerra Fria, a ideia explícita em seu discurso na XVI Assembleia da ONU em 1961 de que se acreditava que

nada se possa fazer de mais eficaz para neutralização do conflito ideológico do que a eliminação progressiva e rápida desta diferenciação Norte-Sul; nenhum outro objetivo, pois, merece maior empenho do mundo ocidental (...). Temos a convicção de que o estabelecimento de contatos proveitosos entre os países de ideologias diferentes é possível, e se impõe ao Brasil, quer por seus interesses comerciais, quer como colaboração necessária à redução das tensões internacionais e ao progressivo aprofundamento da paz (FRANCO, 2007).

Houve uma forte preocupação em estabelecer de forma precisa os conceitos de política externa, distinguindo entre neutralidade, não-alinhamento e independência. O chanceler deixou claro que a política externa do Brasil era independente, mas não neutra, pois a neutralidade seria uma forma de engajamento. Afonso Arinos concluiu seu discurso de posse ao afirmar que a neutralidade representa um tipo específico de ação que não é abstenção nem omissão, mas sim influência e intervenção, dentro de um quadro de estrutura interna nacional e perspectivas externas ou internacionais.

Durante muitos anos, o Brasil teve uma postura ambígua em relação à descolonização. Por um lado, havia compromissos políticos com o Ocidente e as potências imperiais; por outro lado, o país buscava estabelecer relações econômicas com os povos em busca de autodeterminação. Essa posição contraditória de apoiar o colonialismo em fóruns multilaterais enquanto aspirava ao crescimento, autonomia e independência refletia os interesses permanentes do Brasil. No entanto, na década de 1960, houve uma mudança na

forma como o Brasil se relacionava com o continente africano. O governo brasileiro buscou abrir missões diplomáticas e futuras embaixadas e criou um grupo de trabalho para esse fim. Em março de 1961, o chanceler Afonso Arinos viajou ao Senegal e essa aproximação com a África não significava romper com antigos parceiros, já que após visitar o Senegal, Arinos também esteve em Portugal, demonstrando que a posição a favor da descolonização não era contra a Europa.

A nomeação de diplomatas brasileiros para representações em países africanos expressava as tendências de Jânio Quadros, como o desejo de romper com o passado e a burocracia, demonstrar apoio às independências e ao panafricanismo, e colocar pessoas de sua confiança em posições-chave. Essa política inovou ao fortalecer a atuação do Brasil no continente africano, estabelecendo novas embaixadas e representações consulares. A Política Externa Independente buscava uma autoidentidade que se considerava ocidental, porém não mais qualificada ou pura, enfatizando a autonomia como forma de propor mudanças. O multilateralismo era visto como o caminho natural para os países que buscavam a mudança e rejeitavam o subdesenvolvimento. A ONU passou por transformações desde sua fundação em 1945, tornando-se um espaço de autoridade política em vez de poder, com um número crescente de países-membros, ações coletivas como missões de paz e legitimidade decisória e normativa (AGUIAR, 2019).

A preocupação central de Afonso Arinos era o desarmamento, o que influenciou mais tarde as ideias de Araújo Castro. Arinos destacou, durante a Assembleia Geral da ONU em 1961, que o principal problema da política internacional era a consolidação da paz. Ele enfatizou que os gastos com a corrida armamentista prejudicavam o progresso dos países subdesenvolvidos e mantinham o colonialismo, tornando o desarmamento essencial para conquistar a paz em conjunto com a eliminação do colonialismo para o desenvolvimento econômico dos países atrasados. Arinos também alertava para o equilíbrio de poder entre as grandes potências, afirmando que a intransigência política poderia levar a uma catástrofe global. Diante disso, defendia que países pacíficos como o Brasil deveriam assumir uma posição independente para reduzir as tensões e avançar gradualmente em direção à paz mundial (LIGIÉRO, 2011).

No governo de Jânio Quadros, o Brasil rompeu com a diretriz de seguir as Américas e os Estados Unidos sempre que possível, o que gerava certa ambiguidade na relação com outros países em busca de independência e uma postura condescendente com a dominação

colonial. Os posicionamentos globais do país começaram a mudar gradualmente, construindo consensos com países afro-asiáticos. Um dos objetivos de Afonso Arinos foi o de promover uma transição pacífica de poder aos novos parceiros, consolidando a descolonização e aproximando historicamente o Brasil com as potências coloniais, o que atrasou as decisões em relação à África. A partir da década de 1960, houve uma mudança na política africana do Brasil, saindo de uma fase de "silêncio" para a afirmação das relações. Durante a Era Vargas, foram feitas tentativas de se aproximar do continente, como o acordo com a Inglaterra em 1931 e o envio de representantes para avaliar possíveis instalações consulares. O Brasil estabeleceu uma legação na África do Sul em 1947, mesmo sendo condescendente com o apartheid e apoiando votações e acordos que fortaleciam as potências coloniais. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, as exportações brasileiras se diversificaram dentro do continente africano, abandonando o foco na África do Sul. Esses primeiros passos foram dados durante a Política Externa Independente (SARAIVA, 2014).

Afonso Arinos deixa o ministério com a renúncia de Jânio e retornou ao Senado, onde desempenhou um papel importante no encaminhamento da solução parlamentarista diante da resistência de setores militares à posse do vice-presidente João Goulart. Durante a vigência do sistema parlamentarista, voltou a chefiar o Itamaraty como membro do gabinete Brochado da Rocha (julho-setembro/1962). Partidário do golpe militar que depôs Goulart em 1964, foi um dos fundadores, em 1966, da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido político que sustentou o regime militar. Após o término de seu mandato no Senado, no mesmo ano, Arinos afastou-se da atividade parlamentar sem buscar a reeleição. Crítico dos rumos do regime, retomou suas atividades acadêmicas e literárias.

Em 1986, com o fim do período ditatorial, retornou à vida política, sendo eleito senador pela Frente Liberal do Rio de Janeiro para participar da Assembleia Nacional Constituinte. Como presidente da Comissão de Sistematização da Assembleia, desempenhou um papel importante na primeira fase dos trabalhos constituintes, iniciados em fevereiro de 1987. Em 1988, transferiu-se para o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Afonso Arinos faleceu no Rio de Janeiro, em 1990, enquanto exercia seu mandato de senador.

3.2 San Tiago Dantas

Francisco Clementino San Tiago Dantas, nascido em 30 de outubro de 1911 no Rio de Janeiro, foi um político e acadêmico brasileiro. Ele se formou em Direito pela Universidade do Rio de Janeiro em 1932 e iniciou sua carreira política na Ação Integralista Brasileira entre 1932 e 1937. Dantas também se destacou no campo acadêmico, tornando-se professor universitário e ocupando cargos de destaque nas faculdades de Arquitetura e Direito da Universidade do Brasil.

San Tiago Dantas participou ativamente do movimento integralista brasileiro na década de 1930 e acompanhou de perto o processo revolucionário liderado por Getúlio Vargas, que visava redirecionar as forças produtivas da economia brasileira por meio da implementação da Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Essa revolução ocorreu em um contexto de crise econômica no Brasil e no mundo, com uma polarização ideológica intensa, o que abriu espaço para o surgimento de movimentos autoritários na Europa e para a aparente fragilidade ou falência do modelo político-liberal.

Teve um papel relevante no movimento integralista, sendo responsável, juntamente com Plínio Salgado, pela orientação política do jornal “A Razão”, que desempenhou um papel decisivo na formação da Ação Integralista Brasileira. Seus escritos revelam sua preocupação com a questão social, um tema que seria uma constante em suas reflexões, embora suas soluções propostas na década de 1930 fossem paternalistas e corporativistas, o que difere completamente de suas considerações na década de 1950.

Dantas também se envolveu em estudos sobre o “problema de formação da nacionalidade brasileira” em uma comissão de alunos em 1929. Esses estudos mostraram sua simpatia pelas novas tendências políticas autoritárias e nacionalistas da década de 1930. De certa forma, advogava por um movimento de reação nacionalista, combate ao mimetismo pernicioso e desenvolvimento dos estudos brasileiros. Um tema central em seu pensamento é a necessidade de um processo democrático, a busca pelo desenvolvimento e a temática da reforma social. Ele denunciava as desigualdades sociais, como as desigualdades entre as classes sociais, regionais e urbanas e rurais. Em seu discurso de agradecimento ao prêmio “Homem de Visão” em 1963, ressaltou a importância de estender os benefícios da liberdade e da civilização a todo o povo, não apenas a uma classe dominante (GRAÇA, 2012).

San Tiago Dantas aderiu à Câmara dos Quarenta, responsável pela formulação dos princípios do integralismo brasileiro. No entanto, afastou-se do movimento em 1937, devido a desencantamento progressivo e posições radicais do partido. Ele então dedicou-se à advocacia e à docência na Faculdade Nacional de Direito. Apesar de sua transição do integralismo para a democracia não estar completamente clara na literatura, San Tiago Dantas era um homem pragmático e tinha uma compreensão profunda da conjuntura política. Sua trajetória política e seu pensamento foram marcados pela busca por uma reforma social e por uma reconstrução política que superasse as desigualdades sociais existentes (RIBEIRO, 2017).

A atuação política de San Tiago Dantas nas décadas de 1950 e 1960 foi marcada por seu engajamento político, que coincidiu com múltiplas atividades em sua carreira profissional, em um contexto bastante específico da história brasileira. Em 1955, ingressou formalmente na vida político-partidária ao ser convidado por João Goulart, então uma liderança política importante no movimento trabalhista, para se juntar ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Minas Gerais, que na época tinha uma base partidária frágil. A maioria dos eleitores do PTB estava concentrada nos centros urbanos, onde havia uma maior presença de operários e sindicatos, enquanto a política em Minas Gerais era dominada pelos preceitos conservadores do Partido Social Democrático (PSD). Esses intelectuais defendiam uma orientação trabalhista socializante, que reivindicava a incorporação das conquistas trabalhistas e sociais garantidas pelo Estado e previstas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (GRAÇA, 2012; RIBEIRO, 2021).

A tendência doutrinária abraçada por San Tiago Dantas no PTB caracterizava-se por posições moderadas, com ênfase no nacionalismo e na independência em relação ao aparato burocrático do Estado. O nacionalismo para Dantas

“[...] não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É um esforço para colocar o Brasil no mundo mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais” (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 449)

Dantas também condenava os efeitos prejudiciais da inflação sobre o crescimento econômico brasileiro e a distribuição de renda desigual, argumentando que toda expansão da produção, obtida através de uma pressão inflacionária, socialmente significa o sacrifício

de uma classe em favor da acumulação de riqueza em outros setores da sociedade. Em 1958, San Tiago Dantas foi eleito deputado federal pelo PTB de Minas Gerais, para um mandato que duraria de 1959 a 1962. Ele foi reeleito em 1962, ao mesmo tempo em que ocupava os cargos de chanceler e, posteriormente, ministro da Fazenda no governo de João Goulart. Durante seu mandato como deputado, Dantas se destacou por seu envolvimento em questões relacionadas à educação, como a elaboração de parecer sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e nas reformas de base, demonstrando sua preocupação com as questões sociais e o desenvolvimento como forma de reduzir as desigualdades regionais (GRAÇA, 2012; RIBEIRO, 2021).

Um dos embates políticos enfrentados por Dantas no Congresso Nacional foi em relação à sucessão presidencial nas eleições de 1960, quando apoiou a candidatura de João Goulart como vice-presidente. Sua proximidade com Goulart, que assumiu a presidência por meio da solução de compromisso que instituiu o parlamentarismo em 1961, resultou no convite para que Dantas assumisse o cargo de ministro das Relações Exteriores. Ele ocupou esse cargo durante o período de 11 de setembro de 1961 a 03 de julho de 1962, o que marcou uma mudança nos rumos da política externa brasileira. Naquele momento, o cenário político era conturbado, e a posse de Goulart como presidente só foi concretizada após uma crise de dez dias, que incluiu ameaças de guerra civil e uma emenda constitucional para estabelecer o sistema parlamentarista. Dantas expressou seu desejo de que o Brasil ocupasse um papel protagonista no cenário internacional e aproveitasse as oportunidades geradas pela tensão entre as potências, como os Estados Unidos e a União Soviética (ALMEIDA, 1996; RIBEIRO, 2017). Segundo ele,

[...] entre os pontos fundamentais [no programa de governo] da sua linha de política externa, o restabelecimento das relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas, dentro do objetivo de universalização das nossas relações econômicas e políticas. Este ponto do programa governamental não correspondia, nem corresponde, nos desígnios do governo, a qualquer comprometimento da absoluta fidelidade de sua linha ideológica aos princípios da democracia representativa, em que se acha vazada a nossa Constituição e que é parte integrante do patrimônio político e cultural sobre que se desenvolveu a nossa nacionalidade. Se há um título que reivindico para a política exterior que vem sendo desenvolvida pelo atual governo, é o seu repúdio expresso a toda ambigüidade ideológica. Suas afirmações têm sempre sido feitas dentro de conceitos claros, que permitem à nação sentir onde estão os objetivos do povo e os objetivos do seu governo e verificar que estes se identificam, cada vez mais, com o fortalecimento da prática da democracia e com a salvaguarda das instituições livres, caracterizadas pelo respeito

aos direitos fundamentais do homem (FRANCO, 2007).

San Tiago percebia a possibilidade de inserção do Brasil no cenário internacional e demonstrava uma compreensão realista das relações internacionais, considerando as mudanças significativas que estavam ocorrendo no sistema internacional, como o processo de descolonização na África e Ásia, bem como o aumento no número de membros da Organização das Nações Unidas. Ele argumentava que a posição do Brasil poderia ser qualificada como uma liderança, na medida em que o país poderia expressar, por meio de sua vontade e experiência, a solução para os problemas enfrentados por outros países. Também enfatizava a capacidade do Brasil de contribuir de forma imparcial para a solução não apenas de seus próprios problemas, mas também dos problemas de outros países.

Seu discurso como chanceler evidenciava seu compromisso com o desenvolvimento nacional e seu desejo de posicionar o Brasil como um ator relevante no cenário internacional, aproveitando as oportunidades e desafios apresentados pelo contexto global da época, onde dizia que

na procura desses objetivos primordiais o Brasil será levado, graças à posição independente em que se colocou, a tomar atitudes e participar de iniciativas, que ora o aproximarão de determinados Estados, ora poderão alinhá-lo com Estados de orientação diferente. Em nenhum caso, essas atitudes resultarão de uma vinculação ou dependência em relação a Estados ou grupos de Estados, mas exclusivamente da procura do interesse nacional e do melhor meio de atingir os objetivos visados (FRANCO, 2007).

Dantas, além de seu envolvimento político-partidário, também desempenhou um papel significativo como palestrante e debatedor na Escola Superior de Guerra (ESG) entre 1951 e 1962. Durante essas ocasiões, defendia a união dos diversos segmentos da sociedade em torno de um ideal e de um plano comum, simbolizado pela ideia de "classes armadas", cuja vontade permanente transcenderia os partidos, opiniões e lutas individuais. Ele também destacava a profunda coincidência estrutural entre o Exército e a classe média, sugerindo uma relação estreita entre esses dois grupos sociais.

Outro aspecto importante do pensamento de San Tiago Dantas diz respeito às discussões e à contribuição que ele trouxe ao dar precisão ao conceito de poder nacional.

Ele tinha uma percepção realista das relações internacionais, considerando o sistema internacional como uma arena anárquica dominada por relações de poder. No entanto, reconhecia a existência de normas que regulavam essas relações. Em uma de suas conferências em 1953, Dantas definiu o poder nacional como a soma dos meios de que o Estado Nacional dispõe para assegurar o cumprimento de seus objetivos na ordem internacional. Reconheceu também que esses meios podem operar tanto no campo interno, como na administração interna e na vida econômica do país, quanto no campo externo, nas relações entre os Estados (GRAÇA, 2012).

San Tiago Dantas conseguiu correlacionar a dimensão interna e externa do conceito de poder nacional, evidenciando suas repercussões tanto no âmbito interno quanto externo. Essa abordagem inovadora foi reconhecida e valorizada pela Escola Superior de Guerra, que adaptou a conceituação original de poder nacional ao caso brasileiro. Isso incluiu a compreensão de que o poder nacional também pode ser um instrumento de ação governamental no âmbito interno, não se limitando apenas às relações internacionais. Em seu pensamento, temas como a industrialização e o desenvolvimento nacional ocupavam um lugar de destaque, aspectos que eram de interesse dos setores militares brasileiros. Ele via a política como um instrumento de contínua renovação social e o direito como a técnica para consolidar os avanços políticos alcançados. Esses dois polos, política e direito, inspiraram sua trajetória intelectual e profissional (ALMEIDA, 2019; RIBEIRO, 2017, 2021).

Observa-se em seu discurso como paraninfo no Instituto Rio Branco em 1963 a identificação entre neutralismo, independência e desenvolvimento. Dantas afirma que

Com o advento da sua política externa independente, o Brasil conquistou essa flexibilidade como um traço de maturidade; o receio de identificar-se daí por diante com uma posição soviética, num caso específico, representaria um retrocesso, tanto quanto a preocupação de hostilizar, por sistema, posições dos Estados Unidos, teria o caráter de um comportamento imaturo, sem fundamento numa avaliação correta do interesse do País. Fica assim também dissipada, qualquer confusão entre a independência e o neutralismo. A independência é um estágio a que os povos atingem pela transformação de sua consciência, e que lhes permite adotar, na polarização política de hoje, ora uma das posições propostas, ora uma alternativa diversa, mas sempre nacional, isto é, autônoma. Já o neutralismo é uma linha de ação, adotada por motivos táticos, que tende para a rigidez de uma posição intermédia, e que, aliás, teve fastígio mais breve do que se supunha, ante as modificações havidas no cenário mundial (DANTAS, 1963, p. 4).

No entanto, a condução firme de uma política externa ativa e desideologizada, que ia contra os interesses de alguns setores da sociedade brasileira, acabou invalidando sua indicação, em junho de 1962, para o cargo de Primeiro-Ministro durante o período parlamentarista do governo de João Goulart. Houve um intenso debate na Câmara dos Deputados, no qual San Tiago Dantas foi acusado de ser uma força desestabilizadora do governo, evidenciando o grau de polarização política que existia no Congresso brasileiro. A recusa de sua indicação como primeiro-ministro gerou incertezas em relação ao sistema parlamentarista, que, seis meses depois, seria substituído por um plebiscito em favor do presidencialismo.

San Tiago Dantas tinha uma visão aguda em relação ao Brasil com os países do bloco socialista. Ele entendia que a ampliação dos mercados brasileiros seria fundamental para consolidar as potencialidades econômicas do país. Nesse sentido, defendia uma postura pragmática em termos comerciais, buscando a independência e evitando limitações e obstáculos à ação internacional do Brasil na Organização das Nações Unidas. Também enfatizava que a normalização das relações comerciais e diplomáticas com os países do bloco socialista não tinha significação ideológica. Ele deixava claro que essa abertura não implicava simpatia ou tolerância em relação aos regimes desses países, que se baseavam em princípios diferentes dos que informam o sistema democrático.

O Programa de Governo “Política Econômica Internacional” estabelecia que as perspectivas de desenvolvimento econômico do Brasil exigiriam um aumento considerável das importações nos próximos anos. Para isso, seria necessário desenvolver paralelamente as exportações, o que demandaria uma busca agressiva por mercados estrangeiros para os produtos brasileiros. Em resumo, San Tiago Dantas defendia uma abordagem pragmática e voltada para o desenvolvimento econômico, buscando a ampliação dos mercados brasileiros, inclusive com países do bloco socialista, sem que isso implicasse uma adesão ideológica aos princípios desses regimes (GRAÇA, 2012).

Após sua passagem pela chancelaria brasileira, San Tiago Dantas voltaria à cena política quando indicado para presidir o Conselho de Ministros do governo parlamentarista de Goulart. Foi reeleito como deputado federal pelo PTB de Minas Gerais em 1962 e sua subsequente nomeação como Ministro da Fazenda no governo de João Goulart, de 24 de janeiro a 16 de junho de 1963. Sua morte prematura em setembro de 1964 não lhe permitiu deixar um legado escrito comparável à notável contribuição que prestou a tantos setores

estratégicos brasileiros. Sua produção intelectual baseou-se em artigos, pareceres, discursos, conferências e estudos, que foram pequenas se comparadas à projeção intelectual e as ideias transmitidas por San Tiago Dantas.

3.3 Araújo Castro

Araújo Castro demonstrou seu pensamento e suas ações como diplomata e formulador da política externa brasileira marcados pela sua criatividade. Nascido no Rio de Janeiro em 27 de agosto de 1919, João Augusto de Araújo Castro⁵ era de família maranhense e se tornou diplomata em 1940. Ele se formou pela Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense em 1941. Em 1951, foi designado para a Missão Permanente do Brasil na ONU, em Nova York. Em 1958, assumiu a chefia do Departamento Político e Cultural do Itamaraty e participou da formulação da Operação Pan-Americana (OPA), lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek. Em 1961, fez parte da comitiva do vice-presidente João Goulart em uma missão especial a Moscou e ao Extremo Oriente, que foi interrompida em Pequim devido à renúncia do presidente Jânio Quadros.

Sua rápida ascensão na carreira diplomática foi facilitada pela reorganização administrativa do Itamaraty em 1961, liderada por Afonso Arinos. Essa reforma representou um trabalho de dez anos para criar uma estrutura para o Ministério das Relações Exteriores, visando torná-lo mais sensível e atuante diante dos problemas internacionais. O critério de merecimento nas promoções foi enfatizado, e a necessidade de adaptação às transformações do cenário internacional levou o Itamaraty a adotar uma postura mais proativa e a incorporar os princípios modernos da teoria da administração em sua organização. Essa reestruturação permitiu que o indivíduo em questão obtivesse maior destaque dentro da instituição, adquirindo experiência diplomática ao trabalhar em diferentes postos e secretarias do MRE (GRAÇA, 2012).

⁵ Para maiores informações biográficas, ver JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO. *In*: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete>. Acesso em: 12 abr. 2021.

No Itamaraty havia uma divisão entre indivíduos progressistas e conservadores em relação à política externa. Apesar disso, a estrutura hierárquica do Ministério das Relações Exteriores silenciava comportamentos mais erráticos. Durante o governo de João Goulart, Araújo Castro teve participação ativa na PEI e ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores de agosto de 1963 até a deposição de Goulart em abril de 1964. Após o golpe militar de 1964, Castro caiu em ostracismo e foi designado como embaixador em Atenas e Lima. Ele ressurgiu na cena diplomática ao liderar a delegação brasileira em conferências sobre desarmamento e negociações do Tratado de Tlatelolco em 1967. Em 1969, foi responsável pela missão nas Nações Unidas para o Desenvolvimento. Castro também atuou como embaixador em Washington de 1971 a 1975, e faleceu na capital dos Estados Unidos em 1975.

Em agosto de 1963, foi nomeado Ministro das Relações Exteriores do governo do presidente João Goulart. Apesar de ser um diplomata de carreira, sua nomeação foi uma quebra com a tradição de não incluir diplomatas de alto escalão no Itamaraty. Sua personalidade é descrita como sendo um agente diplomático disciplinado, mas também crítico e enraizado na cultura brasileira, tendo uma formação humanista que influenciou suas ideias, destacando a importância da democracia, dos direitos humanos e da solidariedade continental. Ele via a política externa brasileira amadurecer e se tornar mais independente, sendo objeto de discussão na mídia, valorizando o não-alinhamento a blocos políticos ou ideológicos (GRAÇA, 2012).

Araújo Castro foi influenciado pelo componente burocrático da diplomacia brasileira, o que contribuiu para sua formação como intelectual orgânico. Apesar das limitações impostas pela sua posição como diplomata, foi convidado para participar da comunidade acadêmica e proferiu discursos e conferências sobre política internacional e política externa brasileira. Sua trajetória profissional e sua biografia moldaram sua visão autônoma da realidade brasileira e das relações internacionais. Ele defendeu o fortalecimento do poder nacional como condição essencial para buscar o desenvolvimento e a independência do Brasil. Seu nacionalismo se opunha ao domínio das grandes potências, mas não tinha uma postura isolacionista ou hostil, buscando uma maior integração do país no sistema internacional. Sua concepção sobre nosso país era a de que o Brasil

[...] é hoje um país demasiado grande e seus interesses demasiado complexos para que possamos continuar acreditando em nossa capacidade

de improvisação. Com o processo de aceleração da história, temos cada dia um mundo inteiramente novo, que se revela na leitura do jornal da manhã, mas é indispensável que enfrentemos essa inelutável fragmentação dos acontecimentos políticos com uma unidade de ação e uma unidade de comando e, sobretudo, com uma noção perfeitamente clara e de onde se situa o interesse nacional (FRANCO, 2008, p. 146).

Araújo Castro tinha, segundo Gelson Fonseca Jr (2012), uma visão abrangente e detalhada dos acontecimentos mundiais, rejeitando a ideia de que a política externa era uma série de reações desconectadas. Ele procurava integrar esses acontecimentos em uma perspectiva brasileira e global das relações internacionais, reconhecendo que a verdadeira interdependência exigia a prévia independência de todos os parceiros, para evitar formas mais sofisticadas de dependência. Com isso, foi pioneiro ao analisar o sistema internacional para além dos determinismos econômicos e geopolíticos. Ele destacou a necessidade de as nações menos desenvolvidas garantirem instrumentos político-jurídicos de defesa diante das grandes potências.

Araújo Castro teve um papel ativo nas Nações Unidas, criticando o subdesenvolvimento, as trocas comerciais desiguais e outros temas relacionados. Ele refletiu sobre as divisões entre países centrais e periféricos, onde o tema do desenvolvimento foi frequentemente abordado. Em seu discurso na abertura da XVIII sessão da AGNU, em 1963, afirmou entre os Estados-membros há uma diferença entre os meios e os modos políticos, sendo que

[...] essa diferença de concepção é um fato da vida, que tem raízes no desenvolvimento histórico-social específico de cada Estado-membro. Entretanto, a Carta – refletindo a realidade desse fato da vida – reconheceu, desde sempre, não apenas essa diferença de concepção, senão que também acolheu a necessidade de as Nações Unidas operarem eficazmente, dentro do clima dessa diferença de concepção. O mundo em que vivemos é rico de idéias, teorias, concepções e sistemas de pensamento, e as Nações Unidas não foram criadas para afirmar a eterna validade ou a proscricção definitiva de nenhuma delas. Nossa unidade de propósito deverá necessariamente assentar sobre a inevitável diversidade de nossas opiniões. Se a ONU vai conservar seu caráter universal, deverá manter-se representativa de todas as idéias e concepções da humanidade (FRANCO, 2008, p. 188).

O diplomata Araújo Castro analisava a realidade internacional e adotava uma

abordagem prospectiva, buscando identificar as oportunidades que se abriam ou poderiam surgir para o Brasil. Ele defendia que o país deveria planejar sua posição na comunidade das nações com audácia, sem ilusões falsas ou ressentimentos, mas também sem renunciar a seus direitos e interesses. Araújo Castro acreditava que o Brasil havia crescido e amadurecido o suficiente para encarar a verdade e enfrentar a realidade de forma firme, tendo uma visão singular de janelas de oportunidades e inovação na política externa, buscando nichos de atuação para o Brasil por meio de uma abordagem desideologizada, pragmática e universalista, o que influenciou a concepção da PEI (GRAÇA, 2012). Araújo Castro mesmo atesta em seu discurso de posse como ministro em 1963 que

[...] Sem problemas políticos pendentes no campo externo, sem condições restritivas ou limitativas de sua soberania, sem causas históricas de ressentimento, sem reivindicações territoriais, o Brasil está hoje em condições de prestar uma contribuição positiva e original no encaminhamento dos grandes problemas internacionais. Temos pontes naturais para todos os povos e todos os continentes; o que não tínhamos até há pouco era o gosto ou a inclinação de utilizá-las. Na consecução dos seus objetivos nacionais, o Brasil sustenta posição própria e independente, com a condicionante dos compromissos livremente assumidos. Assim se caracteriza um país amadurecido, consciente da sua presença na comunidade internacional e decidido a nela conservar a faculdade de querer e de agir (FRANCO, 2008, p. 271).

Durante seu mandato, Araújo Castro representou o Brasil em várias ocasiões importantes, como na posse do presidente argentino, Arturo Illia, em outubro de 1963, e na XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, no mesmo ano onde defendeu sua política mais importante, dos “Três D”: Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização. Nesse discurso, Araújo Castro expôs os pilares que estruturaram suas preocupações e, conseqüentemente, seu pensamento diplomático.

Araújo Castro enfatizou a necessidade de combater o “veto invisível” que prejudicava os esforços de nações com aspirações comuns, como a busca pela paz, desenvolvimento e liberdade. Ele destacou a importância de superar as limitações impostas por forças que bloqueiam os anseios compartilhados por diversos países. Ele também reconhecia que o trinômio dos 3 D's não abrangia toda a multiplicidade de interesses políticos e econômicos do Brasil na comunidade internacional. No entanto, enfatizava a importância desse tema no quadro das Nações Unidas e ressaltava a relevância da articulação parlamentar entre as pequenas e médias potências, independentemente de ideologias e

polarizações militares. Ele argumentava que o que estava sendo definido na ONU não era uma política de centro, mas sim uma política revolucionária, baseada na maturidade e objetividade (VARGAS, 2013).

Neste discurso, Araújo Castro defendia o desarmamento como uma questão fundamental, argumentando que era um problema de poder que deveria ser resolvido através do próprio mecanismo do poder. Ele denunciava os gastos excessivos com orçamentos militares, destacando que a corrida armamentista da década de 1960 estava comprometendo os recursos necessários para as grandes tarefas do desenvolvimento econômico, uma vez que

[...] a presente corrida armamentista, que prossegue em um ritmo insensato, é a principal responsável pela carência de recursos para as grandes tarefas do desenvolvimento econômico. Como se pode seriamente falar no progresso cultural de uma humanidade que não faz senão elaborar e aperfeiçoar os elementos de sua própria destruição? Só é respeitável a técnica que conduz à vida e à liberdade (FRANCO, 2008, p. 192).

O segundo ponto ressaltado no discurso de Araújo Castro destaca a importância do desenvolvimento. Para ele, o

O problema do desenvolvimento econômico, pela conjuntura demográfica e econômica mundial, tende a ser, aos nossos olhos, de igual urgência que o do desarmamento, mas com uma diferença básica: enquanto o desarmamento se escalona como um processo que se arrastará no tempo, mas que diluirá sua própria periculosidade na medida em que os passos pacíficos forem sendo conquistados pela humanidade, o desenvolvimento econômico se tornará pressão dia a dia mais insuportável pela estrutura das sociedades humanas, se medidas urgentes destinadas a desencadeá-lo e acelerá-lo não forem tomadas no mais curto lapso de tempo, em ritmo cumulativo (FRANCO, 2008, p. 197).

Em seu terceiro ponto, o da Descolonização, Araújo Castro valorizava a questão como algo fundamental no Sistema Internacional. Ele acreditava que os povos tinham o direito inerente à independência, independentemente de seu estágio de preparação política, intelectual ou econômica, e a luta pela descolonização envolvia a emancipação política, a liberdade e os direitos humanos. Castro rejeitava a ideia de que certos países seriam "inviáveis" como uma justificativa para a manutenção do sistema colonial. A política externa brasileira seria identificada com o apoio à descolonização, refletindo sua vocação

universalista, humanitária e generosa, enquanto atuava como mediador nos conflitos entre os países colonizadores e as ex-colônias, desempenhando um papel de destaque no processo de emancipação política.

Araújo Castro reconhecia os desafios e complexidades da defesa da descolonização, especialmente em relação ao vasto império colonial português, mas a defesa desse princípio estava alinhada com a orientação da Política Externa Independente (PEI) e refletia sua postura inovadora. A questão do desenvolvimento também está presente, na medida que

O que mais sobressai, entretanto, nesse processo global, é que, enquanto não liquidado totalmente, constitui ele, em grande parte, o principal obstáculo ao desenvolvimento das antigas colônias tornadas Estados soberanos: salvo pouquíssimas exceções, tais Estados soberanos tiveram obstáculos enormes ao seu desenvolvimento, em consequência de relações de troca de variada natureza, que viciaram os meios econômicos de que podiam dispor as antigas colônias – seu estatuto econômico perdurou como semicolonial (FRANCO, 2008, p. 204).

Segundo Vargas (2013), em 1964 Araújo Castro teria agido em desacordo com Goulart ao incentivar a renovação do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, a pedido do general Humberto Castelo Branco. Esse acordo visava fortalecer a assistência militar dos EUA ao Brasil em caso de ameaça ou atos de agressão. Essa suposta ação teria sido uma base para uma possível intervenção armada dos EUA no Brasil, caso Goulart e seus aliados tentassem um golpe de inspiração esquerdista.

Araújo Castro destacava a importância da concertação política e econômica dos países da América Latina para lidar com questões de desenvolvimento nos fóruns multilaterais. Ele buscava o comprometimento dos países da região para defender interesses comuns, especialmente em relação ao comércio exterior. O presidente João Goulart compartilhava também desse entendimento, destacando a importância da consciência da identidade e dos desafios compartilhados pela América Latina, com o Brasil defendendo a criação da ALALC como uma iniciativa de integração regional, embora não tenha gerado grandes benefícios comerciais. Araújo Castro também defendia reformas estruturais no comércio mundial para resolver os problemas que dificultavam o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos, como a queda nas receitas de exportação e a deterioração dos termos de intercâmbio com os países industrializados. Essas declarações tiveram impacto na reunião de *Punta del Este* em 1962 e geraram consequências dramáticas

no ambiente político da época (GRAÇA, 2012).

No entanto, Araújo Castro enfatizava o caráter profissional de sua função como chanceler e evitava se envolver na política interna do governo. Ele não participou do comício a favor das reformas de base, liderado por Goulart, em março de 1964. Após o golpe político-militar de março de 1964, Araújo Castro foi o único ministro a deixar o cargo por sua própria vontade. Apesar de sua falta de envolvimento político-ideológico com o governo de Goulart, ele experimentou certo ostracismo em sua carreira diplomática durante o primeiro governo do regime militar de Castelo Branco (1964 a 1967).

Entretanto, Araújo Castro teve significativa participação na cena diplomática durante os governos de Costa e Silva (1967 a 1969) e Médici (1969 a 1974). Após o golpe militar, na década de 1980, retorna à diplomacia e ocupou cargos importantes, como representante brasileiro nas Nações Unidas e embaixador nos EUA. Desempenhou também um papel chave na revitalização da Política Externa Independente (PEI) durante a fase final do governo militar, distinguindo a política externa brasileira da política internacional do Brasil e buscando ampliar a margem de manobra do país no cenário internacional. Ele enfatizou a necessidade de adaptação das diretrizes da política externa às circunstâncias internacionais, evitando conflitos com os Estados Unidos e expandindo o âmbito de atuação da diplomacia brasileira.

Além disso, defendeu o discurso de vocação de potência do Brasil, acreditando que o país poderia aproveitar as brechas do sistema internacional para fortalecer seu poder. Ele via o desenvolvimento econômico e a expansão industrial como caminhos essenciais para o fortalecimento do poder nacional. Era reconhecido por sua capacidade de enxergar as contradições políticas e dar um significado preciso aos conceitos, sendo um formulador de política externa e defensor do papel de potência do Brasil no cenário mundial (GRAÇA, 2012).

A análise de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro nos revela os principais elementos da política externa independente do Brasil. Destacam-se termos como desenvolvimento, reformas, ampliação de parcerias e amadurecimento da política externa. Eles demonstram uma cumplicidade e a confiança mútua, quando Araújo Castro elogia a nomeação de Dantas como ministro das Relações Exteriores, ressaltando a necessidade de definição da linha política externa brasileira. Ele enfatiza a importância de pequenas ações

para mudar a política externa, em contraste com declarações enfáticas (GRAÇA, 2012).

O golpe militar de 1964 interrompeu as ideias e propostas de uma política externa independente. Dantas faleceu no mesmo ano, enquanto Castro foi enviado para embaixadas no exterior. O Itamaraty como instituição não foi afetado diretamente pelo golpe, mas houve uma mudança na orientação da política externa com o governo Castelo Branco, retornando a uma diplomacia mais alinhada com os Estados Unidos.

3.4 Azeredo da Silveira

Antônio Francisco Azeredo da Silveira⁶ nasceu no Rio de Janeiro, em 22 de setembro de 1917. Seu pai, Flávio Amaro da Silveira, foi deputado federal, e sua mãe, Léia Maria Azeredo da Silveira, era professora de canto e presidente de uma escola. Seu avô materno, Antônio Francisco de Azeredo, foi jornalista, constituinte e senador federal. Começou sua carreira muito jovem na Caixa Econômica Federal, onde entrou por concurso, até ser contratado como auxiliar do consulado brasileiro em São Francisco, nos Estados Unidos, em 1937. Nesse período fez cursos em Stanford e na Universidade da Califórnia.

Retornou ao Brasil em 1941 e foi designado cônsul de terceira classe por concurso em 1943. Trabalhou como auxiliar do chefe do departamento de administração do Itamaraty e diplomou-se no Instituto Rio Branco em 1944. Foi transferido para Havana, Cuba, em 1947, onde destacou-se na delegação do Brasil à Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas (CICE), quando surgiu o *General Agreement on Tariffs and Trade*, o GATT.

Posteriormente, atuou na embaixada brasileira em Buenos Aires e participou de reuniões da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em Montevidéu. Retornou ao Brasil em 1950 e ocupou vários cargos no Ministério das Relações Exteriores, incluindo a chefia do departamento de administração. Entre 1958 e 1959, chefiou a divisão

⁶ Para maiores informações biográficas, ver COUTINHO, Amélia. Antônio Azeredo da Silveira. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-francisco-azeredo-da-silveira>. Acesso em: 12 abr. 2021.

do pessoal do Itamarati e, em seguida, tornou-se cônsul-geral em Paris. Em 1963, voltou ao Brasil novamente como chefe do departamento de administração. Em 1964, após o movimento político-militar que depôs o presidente João Goulart, foi nomeado presidente da Comissão de Representação no Exterior.

Nos anos seguintes, representou o Brasil em várias conferências internacionais, incluindo a II Conferência Interamericana Extraordinária e a reunião das partes contratantes do GATT. Além disso, participou de missões de boa vontade da UNCTAD e representou o Brasil em simpósios sobre desarmamento.

Antônio Francisco Azeredo da Silveira foi nomeado embaixador do Brasil em Buenos Aires, Argentina, pelo presidente Artur da Costa e Silva, em 1967. Durante seu mandato como embaixador, desempenhou um papel importante nas negociações sobre a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, um projeto conjunto entre Brasil e Paraguai, em que os argentinos contestaram o projeto, alegando que não foram consultados e que seria prejudicial ao seu país. Em março de 1972, durante a visita do presidente argentino Alejandro Lanusse ao Brasil, foi assinada uma declaração conjunta enfatizando a cooperação entre os países latino-americanos e a busca por um desenvolvimento harmonioso do continente (CERVO; BUENO, 2002).

Apesar do alívio inicial das tensões, a oposição argentina pressionou por uma postura mais agressiva em relação ao projeto. O assunto foi discutido na Assembleia Geral da ONU, e em setembro de 1972, os ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina assinaram um acordo em Nova York. O acordo reafirmou o direito brasileiro de construir a usina hidrelétrica, mas o Brasil se comprometeu a fornecer publicamente detalhes técnicos das obras realizadas nos rios internacionais, com a garantia de que essas informações não seriam utilizadas para atrasar ou impedir as obras. Durante seu mandato como embaixador na Argentina, também representou o Brasil em reuniões e conferências da Bacia do Prata e chefiou a missão especial que participou da posse do presidente argentino Juan Domingo Perón em 1973.

Após a eleição do general Ernesto Geisel como presidente do Brasil em 1974, Antônio Francisco Azeredo da Silveira foi convidado a assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Sua escolha refletia a intenção do presidente Geisel de dar maior atenção à América Latina, devido à habilidade diplomática demonstrada por Silveira durante

uma fase crítica das relações entre Brasil e Argentina. Em seu depoimento ao CPDOC, Geisel admitiu que manteve vários encontros com Silveira: “eu o conhecia de nome e pedi-lhe para vir ao Jardim Botânico conversar comigo. Conversamos vários dias, e no fim resolvi convidá-lo para o ministério” (LIMA, 2018, p. 182).

O presidente Geisel anunciou uma nova orientação para a política externa do país, conhecida como “pragmatismo responsável”, que buscava ampliar o comércio com outros países e obter acesso a tecnologias mais avançadas. Essa nova abordagem rompia com a orientação anterior do Itamaraty, que se baseava em um alinhamento automático com os Estados Unidos.

A política externa do governo Geisel é frequentemente interpretada como um movimento de maior independência e flexibilidade em relação à estrutura da Guerra Fria, rompendo o alinhamento automático com os Estados Unidos. Esse pragmatismo buscava ampliar o espaço de manobra do Brasil em um sistema internacional dominado pelas grandes potências. Essa mudança só foi possível devido a transformações estruturais ocorridas nas décadas de 1960 e 1970, como o declínio relativo da capacidade militar dos EUA, o surgimento da China como potência global, o fortalecimento dos países produtores de petróleo e o movimento de descolonização na África e na Ásia (SPEKTOR, 2004).

A aproximação da política externa brasileira ao realismo político foi um dos principais elementos do pragmatismo. Foram utilizados conceitos e valores realistas, como a percepção de que o país atuava em um sistema interconectado e a crença de que o Brasil poderia melhorar sua posição relativa e ganhar mais autoridade no cenário internacional. Ao mesmo tempo, a política externa manteve elementos da tradição ideológica brasileira, criando uma integração complexa entre os dois enfoques. Essa integração enfrentou desafios e deixou questões sem resposta, mas seus resultados são instigantes tanto do ponto de vista teórico quanto da perspectiva da política externa comparada. A diplomacia do governo Geisel buscou uma relação mais madura com os Estados Unidos, abandonando posturas absolutas e adotando uma ética de prudência e autocontenção.

Essa política externa não surgiu de forma isolada, mas teve raízes nos períodos anteriores, como a Política Externa Independente e os governos dos generais Costa e Silva e Médici. Essa continuidade se enquadra na tendência de maior autonomia nacional em relação aos limites da Guerra Fria. O pragmatismo do governo Geisel destaca-se

principalmente pela forma como tratou os principais relacionamentos do Brasil. Em alguns casos, como Argentina, Israel e Portugal, as medidas adotadas entraram em conflito com práticas tradicionais da diplomacia brasileira. Também houve novos posicionamentos na Organização dos Estados Americanos (OEA) e nas Nações Unidas (ONU) (SPEKTOR, 2004; VIZENTINI, 1998). Este elemento está presente nas transformações ocorridas em várias áreas da agenda externa e no relacionamento com os Estados Unidos, a Bacia do Prata, os países andinos, a Europa, a África, o Oriente Médio, a China e o Japão, baseados em um

[...] corpo de doutrina [que se] estabelece com pequenas variações, sobretudo de ênfase, nos princípios, quase sempre os mesmos, que as relações entre Estados devem fundar-se em conceitos tais como a igualdade jurídica das nações, o direito à autodeterminação, a não intervenção nos assuntos internos de outros estados, o direito à paz, à segurança ao progresso econômico e social e à justiça (LIMA, 2018, p. 132).

Com relação ao Oriente Médio, Azeredo diz que

O Brasil considera a atual situação no Oriente Médio injusta e crê que sua continuação põe em risco permanente a paz e a estabilidade internacionais, e, conseqüentemente, a segurança política e econômica de todos os estados. Somos a favor de que os problemas do Oriente Médio sejam tratados por meios pacíficos, inclusive a negociação entre as partes diretamente interessadas. Sempre que necessário, temos manifestado a convicção de que os territórios ocupados militarmente devem ser desocupados. Temos, igualmente, manifestado nosso apoio aos justos reclamos do povo palestino por seus direitos à soberania e à autodeterminação. Da mesma forma, temos dito e repetido que Israel tem o direito de conservar -se como estado soberano, dentro de fronteiras reconhecidas. Nossas posições de princípio são equilibradas e realistas; não concordamos com o esbulho de direitos legítimos, mas também não pretendemos que a simples reiteração do status quo possa levar, um dia, a uma situação mais justa e mais pacífica (LIMA, 2018, p. 174–175).

Em que pese a questão do reconhecimento da República Popular da China e o reestabelecimento das relações diplomáticas com seu governo, outro evento importante do governo Geisel, Silveira é claro em reconhecer que

tendo por base os princípios do respeito à soberania e à integridade territorial não agressão; não intervenção nos assuntos internos de um país por parte do outro; igualdade e vantagens mútuas e convivência pacífica. Com esse gesto, o governo brasileiro evidenciou sua capacidade de traduzir em atos concretos a disposição de conduzir uma política externa

de natureza ecumênica (LIMA, 2018, p. 175).

O Pragmatismo Responsável, assim como a diplomacia da prosperidade, considerava importante a questão do Norte-Sul, que envolvia a desigualdade entre países desenvolvidos e países do terceiro mundo. Com o arrefecimento da rivalidade Leste-Oeste e a busca por uma nova ordem econômica mundial mais justa, havia esperança de uma maior igualdade, uma vez que “o Brasil se recusa a ver o mundo por essas óticas distorcidas que justificam os privilégios de umas quantas poucas nações em detrimento dos legítimos interesses das demais” (LIMA, 2018, p. 131). Isso também facilitou a intensificação das relações entre o Brasil e os países da África e da Ásia. No entanto, o governo Geisel reconhecia que o Brasil ainda precisava buscar recursos nos países mais ricos para seu desenvolvimento, apesar desses fatores favoráveis à autonomia e à diversificação de parcerias (VIZENTINI, 1998).

Percebe-se que a temática do desenvolvimento e da soberania autônoma estava presente no discurso de Azeredo da Silveira na XXXI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU em 1976, quando ele diz que

as atenções que deveriam prioritariamente concentrar -se nas questões fundamentais da segurança internacional e do desenvolvimento harmônico das nações. Para que o processo de negociação universal possa produzir frutos duradouros, é necessário, porém, mantê-lo sob o império do princípio da igualdade soberana, princípio que assegura aos estados participação equitativa nas decisões internacionais que afetam o futuro de cada um e de toda a humanidade (LIMA, 2018, p. 81).

[...]

É tristemente significativo que hoje se considere lugar-comum a afirmativa de que a disparidade entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos se tornou flagrantemente insustentável e de que urge negociar medidas concretas para corrigi-la. Já se realizaram quatro conferências mundiais sobre comércio e desenvolvimento e, ironicamente, não uma, mas duas décadas seguidas foram declaradas décadas de desenvolvimento (LIMA, 2018, p. 84).

[...]

Espero ter logrado demonstrar que o desequilíbrio e as disparidades não se limitam ao campo socioeconômico, mas permeiam igualmente a esfera das negociações políticas multilaterais. Tais disparidades subsistirão enquanto perdurar a rígida oposição entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, enquanto a transição deste para aquele estágio econômico for obstada por fatores externos, enquanto persistirem, neste e em outros foros, os

impasses que impedem entendimentos operativos para a remoção dos obstáculos internacionais ao desenvolvimento (LIMA, 2018, p. 88).

Durante seu mandato como Ministro das Relações Exteriores, Silveira participou de várias reuniões e conferências internacionais, representando o Brasil. O país estabeleceu relações diplomáticas com os Emirados Árabes Unidos, o Bahrein, Omã e reconheceu a independência da Guiné-Bissau. Em seu discurso na ONU, Azeredo diz sobre este país que

Como ministro das Relações Exteriores do Brasil, e como brasileiro, nada me poderia proporcionar maior satisfação do que saudar o ingresso, nesta Organização, de um novo país africano e de língua portuguesa, ao qual nos sentimos ligados, pois, pelos vínculos do sangue e da cultura. Esses laços constituem o penhor mais forte da estreita e fecunda amizade que certamente unirá os nossos dois povos (LIMA, 2018, p. 48).

Também estabeleceu relações com a República Popular da China e se pronunciou a favor da retirada de Israel dos territórios ocupados e do reconhecimento dos direitos dos palestinos.

Em fevereiro de 1975 o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o governo de transição em Angola, tornando-se o único país no mundo a ter um representante diplomático em Luanda durante esse período. O governo angolano era exercido pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), de orientação comunista, que enfrentava oposição de outros grupos apoiados pelo Ocidente e pela China. No mesmo ano reconheceu a independência e estabeleceu relações diplomáticas com Moçambique.

Em maio de 1975, Silveira anunciou que o Brasil construiria seus próprios reatores nucleares. O governo Geisel tomou a decisão de implementar um programa de produção de energia nuclear, buscando alcançar autonomia no setor através da importação de equipamentos e tecnologia da Alemanha. Isso incluía o domínio de todo o ciclo do combustível nuclear, incluindo o enriquecimento do urânio e o reprocessamento do material irradiado. No entanto, essa decisão gerou controvérsias tanto internamente quanto externamente.

Desde 1974, o Brasil, assim como o resto do mundo, enfrentava os impactos da crise causada pelo aumento repentino dos preços do petróleo. Essa situação gerou incertezas na economia internacional e levantou preocupações sobre a estabilidade do fornecimento desse combustível. Previsões pessimistas falavam sobre a exaustão das reservas de petróleo em

cerca de trinta anos, o que tornava urgente a busca por fontes alternativas de energia. No Brasil, havia uma grande preocupação devido às projeções exageradas do aumento da demanda por energia elétrica. Diante desse cenário, as autoridades da época consideravam essencial o desenvolvimento de fontes alternativas de energia que pudessem substituir o petróleo no médio e longo prazo (VIZENTINI, 1998).

A suspensão das negociações com os Estados Unidos para o fornecimento de novos reatores nucleares levou Brasília a considerar a transferência completa das tecnologias nucleares para o país. A República Federal da Alemanha, com a qual o Brasil já possuía um programa de cooperação, foi vista como parceira ideal devido à disposição de transferir a tecnologia necessária para a construção de uma indústria nuclear autônoma. Para a Alemanha, que buscava compradores para seus produtos nucleares, um acordo com o Brasil também era altamente interessante. Dessa forma, a parceria entre Brasil e Alemanha se consolidou, permitindo ao Brasil adquirir a tecnologia e os equipamentos necessários para estabelecer uma indústria nuclear nacional, com a “possibilidade de concretizarmos com países desenvolvidos um tipo de relacionamento equitativo e reciprocamente proveitoso” (LIMA, 2018, p. 176). Enfim, o governo Geisel assinou o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, envolvendo operações financeiras de grande escala. O acordo previa a construção de oito usinas nucleares e a instalação de outras infraestruturas relacionadas a fabricação e processamento de combustível atômico.

Durante sua visita a Paris, Silveira representou o Brasil na abertura da Conferência sobre a Cooperação Econômica Internacional (CCEI), na qual dezenove países em desenvolvimento e oito países industrializados se reuniram para discutir energia, matérias-primas, desenvolvimento econômico e questões financeiras internacionais. Essas ações demonstraram a busca do Brasil por parcerias estratégicas e o envolvimento em discussões de relevância global. Durante seu mandato, Silveira também expressou discordância em relação à adoção de contratos de risco para a prospecção de petróleo na plataforma continental, defendendo o ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes. Além disso, o Brasil ampliou suas relações comerciais, estabelecendo acordos de crédito e exportações com países como Gabão e União Soviética (LIMA, 2018).

O mandato de Azeredo da Silveira como Ministro das Relações Exteriores foi marcado por uma nova orientação pragmática na política externa brasileira, buscando uma maior independência e diversificação de parceiros comerciais, além de uma postura crítica

em relação a questões internacionais. Azeredo reafirma essa ideia quando diz que a

A extraordinária recuperação econômica dos últimos anos, que, no plano interno, criou a mentalidade de que embarcamos numa estrada irreversível de continuado progresso e que, no externo, levou a que passassem a falar do milagre brasileiro – como antes se falava do milagre japonês ou do milagre alemão – tem levado a que a atitude de euforia ufanista predominasse recentemente. [...] Para esse fim, devemos conhecer com clareza o quadro externo dentro do qual atuamos e a exata capacidade que temos de alterá-lo ou não (LIMA, 2018, p. 127).

Silveira realizou visitas oficiais à França, Inglaterra e Itália, que resultaram no estabelecimento de mecanismos de consultas de alto nível para discutir questões de interesse comum em níveis mundial e bilateral. Memorandos de entendimento foram assinados com o governo britânico, e foram criadas a Grande Comissão com a França e a Comissão de Consulta Política com a Itália. Essa reaproximação com a Europa Ocidental continuaria com as viagens do presidente Geisel à França e à Inglaterra no ano seguinte.

No início de 1976, foram criadas seis embaixadas brasileiras na África: Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, Alto Volta e Lesoto. Em fevereiro, o secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, visitou oficialmente o Brasil e assinou um memorando de entendimento com Azeredo da Silveira. Esse memorando estabelecia consultas semestrais entre os dois países sobre questões de política externa. Em abril, Azeredo da Silveira acompanhou o presidente Geisel em sua visita oficial à França, onde foram anunciados investimentos no Brasil no valor de dois bilhões e meio de dólares, com a expectativa de que 2/3 dos equipamentos necessários seriam adquiridos da indústria brasileira. Além disso, o governo francês se comprometeu com um investimento adicional de quinhentos milhões de dólares destinado às regiões Norte e Nordeste do Brasil (LIMA, 2018).

Em maio, o presidente Geisel visitou oficialmente a Inglaterra, acompanhado por Azeredo da Silveira. Durante essa visita, foi realizado em Londres um seminário sobre investimentos no Brasil, resultando em acordos de financiamento no valor de quase dois bilhões de dólares, incluindo assistência tecnológica e investimentos em empresas brasileiras. Em setembro, o presidente Geisel viajou para o Japão, acompanhado novamente pelo chanceler Azeredo da Silveira. Vários acordos comerciais foram estabelecidos, destacando-se o Programa de Cooperação Brasil-Japão para o Desenvolvimento do Cerrado.

Azeredo da Silveira reafirmou a determinação do Ministério das Relações Exteriores em seguir uma política anticolonialista e antirracista em uma entrevista ao Jornal do Brasil. Em seu discurso na XXXI Sessão da Assembleia Geral da ONU, defendeu a transformação das estruturas econômicas responsáveis pela divisão do mundo em países pobres e ricos e criticou o uso irrestrito do direito de veto no Conselho de Segurança da ONU. Em outubro, Azeredo da Silveira foi oficialmente recebido pelo governo dos Estados Unidos, onde expressou preocupações em relação à África do Sul e destacou a importância do respeito aos direitos humanos independentemente de cor, geografia ou poder (COUTINHO, 2010).

No início de 1977, atritos surgiram entre o Brasil e o governo dos Estados Unidos, devido à posição contrária deste último ao acordo nuclear entre Brasil e Alemanha. No entanto, as relações entre os dois países melhoraram gradualmente, e o governo americano declarou que considerava o memorando de entendimento assinado no ano anterior ainda válido. A situação entre os dois países foi normalizada com a visita de autoridades americanas a Brasília e a declaração de apoio contínuo ao acordo nuclear.

Em meados de maio de 1977, o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira confirmou a existência de sondagens junto aos países vizinhos da Amazônia (Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana e Bolívia) para uma ocupação harmoniosa da região, como medida de cautela contra a ideia de internacionalização da Amazônia. A maioria desses países manifestou apoio à proposta brasileira, com exceção da Venezuela, que se manteve silenciosa. As relações com a Venezuela foram reaproximadas com a visita oficial do presidente venezuelano a Brasília e a assinatura de um tratado de amizade e cooperação.

No contexto da América Latina, houve avanços nas relações com países como Uruguai, Peru e Bolívia, que expressaram apoio ao Pacto Amazônico proposto pelo Brasil. No entanto, foram observadas dificuldades diplomáticas com a Argentina, especialmente em relação a questões comerciais e projetos hidrelétricos. No continente africano, o Itamaraty continuou sua política de aproximação, recebendo visitas de autoridades de países como Cabo Verde, Nigéria, Togo e Senegal. Foram estabelecidos convênios e acordos de cooperação técnica com esses países. No cenário asiático, destacam-se o acordo assinado com a China para regularizar as operações de comércio entre os dois países e as relações com o Irã, que resultaram em um volume significativo de negócios, principalmente na área de petróleo (LIMA, 2018).

O presidente Geisel realizou viagens ao México, Alemanha e outros países, enquanto o presidente Carter dos Estados Unidos visitou o Brasil, interessado no processo de abertura política do país. Houve também visitas de presidentes de Portugal e França ao Brasil, resultando em acordos de cooperação em diferentes áreas. No âmbito das relações internacionais, o chanceler Azeredo da Silveira criticou os obstáculos impostos por países desenvolvidos à compra de tecnologias essenciais ao desenvolvimento, incluindo a nuclear para fins pacíficos. Ele defendeu a universalização da política de não-alinhamento automático seguida pelo Itamaraty e expressou confiança no próximo governo liderado pelo general Figueiredo, esperando que a política externa fosse mantida. Observamos essa ideia em sua fala na Escola Superior de Guerra (ESG) em 1978, afirmando que “podemos afirmar, sem receio, que a política adotada desde 15 de março de 1974 obteve resultados bastante produtivos, bem como encontrou eco e apoio em todas as camadas da população brasileira” (LIMA, 2018, p. 168).

Spektor (2004) tem uma visão interessante sobre a dinâmica entre o presidente Geisel e seu chanceler. Não é possível determinar com precisão o nível que tinham sobre as mudanças que pretendiam realizar na política externa brasileira ao assumirem o governo. Silveira não escrevia suas ideias sobre o assunto e recusou-se a fazê-lo mesmo quando solicitado pelo presidente eleito. Não existia um texto de referência ou diretrizes claras para orientar suas ações, nem concepções detalhadas sobre como se posicionar em diferentes questões. Em um ambiente internacional flexível, essa falta de diretrizes tornou Silveira uma figura central para tomar decisões no Ministério, uma vez que as posturas eram decididas caso a caso sob sua supervisão direta. Além disso, embora Geisel demonstrasse interesse por assuntos internacionais, especialmente na área diplomática, não havia evidências de que ele tivesse um pensamento organizado sobre o assunto. As decisões eram tomadas por meio de conversas pessoais entre ambos e um intenso sistema de consulta.

O paradigma de relações exteriores do governo Geisel não foi concebido detalhadamente, mas foi desenvolvido gradualmente em resposta aos desafios e oportunidades do momento. Geisel restringiu a implementação da política externa ao gabinete de Silveira, sem reuniões gerais ou consultas informais a outros diplomatas, o que conferiu poder ao chanceler, enquanto o Conselho de Segurança Nacional desempenhava um papel ritualístico na formalização das decisões presidenciais e na sua legitimação perante as agências do Estado. Essa estrutura permitiu a Silveira implementar a agenda desejada e

reestruturar o próprio MRE, pois era cético em relação à criatividade dos diplomatas brasileiros e criticava a burocracia por sua tendência de reproduzir procedimentos formais. Assim, essa diluição de responsabilidade também contribuía para o espírito de corpo que tornava o Ministério das Relações Exteriores uma agência singular dentro do Estado brasileiro (SPEKTOR, 2004).

Com isso, Azeredo da Silveira trabalhou em alguns mecanismos que Spektor (2004) identifica em sua gestão, adotando várias estratégias para inovar e fortalecer o Ministério das Relações Exteriores durante seu mandato. Primeiro, associou-se a personalidades inovadoras dentro do próprio ministério, como Araújo Castro e Ítalo Zappa, que defendiam maior autonomia em relação aos Estados Unidos. Em segundo lugar, centralizou o poder decisório em seu gabinete, evitando consultas tradicionais e garantindo que as decisões não fossem influenciadas por outros setores. Em terceiro lugar, promoveu a renovação dos cargos-chave do ministério, tanto no gabinete quanto nas embaixadas, visando rejuvenescer a equipe e trazer novas perspectivas. Essa iniciativa, no entanto, gerou discordância com o presidente Geisel. Por fim, implementou um sistema de intercâmbio de reflexões entre as embaixadas e o ministro, substituindo as correspondências informativas por correspondências secretas que incentivavam o pensamento inovador e o planejamento estratégico de médio prazo. Essas mudanças visavam evitar a estagnação e promover uma atuação mais dinâmica e eficaz do Ministério das Relações Exteriores.

4 A GLOBALIZAÇÃO LIBERAL E A DIMINUIÇÃO DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

A fase entre 1989-1999 foi marcada pela globalização econômica, o fortalecimento dos Estados Unidos e o surgimento de regras e normas intrusivas nos assuntos dos Estados. Internamente, o Brasil passou por uma revolução com o sufrágio universal, tornando-se uma democracia competitiva focada na estabilidade financeira e na redução das desigualdades sociais. Apesar dos desafios, a liderança política e diplomática não abandonou o autonomismo, mas reinterpretou-o de acordo com os novos contextos internos e externos. Vários líderes, como Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, Celso Amorim, Luiz Felipe Lampreia e Rubens Ricupero, compartilharam a percepção de que o objetivo central do autonomismo deveria ser mantido, com foco nas transformações internas e não na projeção de poder militar ou na oferta de uma concepção alternativa de ordem global (SPEKTOR, 2014).

Durante este período, houve também uma certa redefinição do projeto autonomista brasileiro. A ênfase tradicional no acúmulo de recursos econômicos e industriais deu lugar à necessidade de obter “credenciais de boa conduta” para fortalecer a posição do país. Isso envolveu a reforma do Estado, a abertura econômica, a assinatura de compromissos multilaterais e a adesão a salvaguardas internacionais. O Brasil também buscou coalizões regionais e fortaleceu o Mercosul como um espaço econômico comum para expandir o capitalismo brasileiro e resistir à integração hemisférica proposta pelos Estados Unidos.

Embora tenha havido adaptações para se adequar à globalização, o Brasil não adotou uma postura neoliberal completa. A preocupação era manter algum grau de autonomia diante das nações industrializadas do Norte. Houve fricções com os Estados Unidos em várias questões e a proposta americana da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) enfrentou resistência no Brasil. Além disso, a busca pela identidade ocidental do Brasil foi fortalecida nessa época, mas posteriormente surgiram críticas à globalização, com o reconhecimento de sua instabilidade e injustiça. Em resumo, houve uma adaptação do projeto autonomista brasileiro, com ênfase na obtenção de credibilidade internacional, reformas internas, fortalecimento de coalizões regionais, resistência às propostas dos Estados Unidos e busca pela identidade ocidental do Brasil. (PINHEIRO, 2004; SPEKTOR,

2014; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011)

Durante o governo FHC, o modelo econômico adotado foi considerado liberal, embora de forma imperfeita. Houve uma liberalização incompleta da economia brasileira, com alguns setores sofrendo com abertura insuficiente e outros com excesso. Embora tenha havido uma “dança dos paradigmas” e falta de “pureza” no liberalismo do governo FHC, a inspiração liberal foi claramente presente. Foram adotadas políticas macroeconômicas conservadoras, com metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. Além disso, houve liberalização comercial, desregulamentação financeira e reformas microeconômicas.

O modelo baseava-se em três premissas: a maior eficiência do setor privado em relação ao Estado, a necessidade da iniciativa privada assumir a responsabilidade pelos investimentos para sustentar o desenvolvimento, e a exploração do mercado internacional, incluindo maior abertura ao investimento estrangeiro, devido às dificuldades do empresariado em se financiar no mercado doméstico (CERVO, 2010).

Observamos duas noções de causalidade que sustentam o projeto liberal. O círculo vicioso, caracterizado pelo aumento do gasto público, aumento de impostos, baixo crescimento econômico e pressão tributária, leva a um ciclo de funcionamento econômico lento e travado. Por outro lado, este círculo virtuoso (liberal) é baseado no controle do gasto público, redução de impostos, estímulo à economia, redução da relação gasto/PIB e a possibilidade de redução da carga tributária. O Estado deve ter uma atuação seletiva na economia, agindo apenas onde a iniciativa privada mostrar-se ineficaz, uma vez que a redução de impostos é vista como um estímulo econômico ao liberar recursos para o setor privado investir e impulsionar a atividade econômica.

A partir dessas premissas, são estabelecidas três orientações econômicas gerais: criar condições para o desenvolvimento dos negócios, aproximar as condições de desenvolvimento individual da sociedade e realizar investimentos para reduzir os gargalos econômicos onde o setor privado não pode atuar. Os objetivos fundamentais do modelo econômico liberal são: melhorar o ambiente de negócios, incentivar o aumento da produtividade e inclusão social por meio de melhorias técnicas e fornecimento de serviços básicos, e construir credibilidade internacional atraindo crédito e investimento externo devido à escassez de poupança interna suficiente para o crescimento econômico.

O modelo econômico adotado durante o governo FHC está diretamente ligado à

estratégia de autonomia pela participação. A administração de FHC buscou internalizar e consolidar as mudanças liberalizantes trazidas pela globalização nos anos 1990. Sua política externa tinha como objetivo criar condições favoráveis para facilitar e respaldar essa transição, tendo como aspecto crucial desse processo de abertura e liberalização econômica o acesso ao crédito e aos investimentos estrangeiros. Para isso, era necessário reconstruir a imagem do país no cenário internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Na percepção de Vigevani e Cepaluni (2011, p. 102),

o governo pretendia eliminar a percepção negativa do Brasil na comunidade internacional, especialmente no setor financeiro, e convencer seus parceiros de que o país estava preparado tanto para arcar com as obrigações da economia mundial quanto para tirar vantagens de seus benefícios.

Portanto, a reconstrução da imagem do país estava diretamente ligada à adesão aos regimes internacionais. Os formuladores políticos acreditavam que isso era facilitado pela convergência dos valores domésticos com os da sociedade internacional, resultado do processo de democratização e transição para uma economia de mercado. No entanto, essa adesão não implicava uma aceitação completa das regras estabelecidas. Eventuais discordâncias e protestos seriam expressos dentro das organizações internacionais, visando tornar o Brasil um interlocutor legítimo nos fóruns internacionais, enquanto sua estratégia se baseava no uso da diplomacia e do direito para resolver controvérsias entre os Estados e corrigir distorções nas regras das instituições. Essa abordagem considerava as limitações do poder brasileiro e reconhecia o valor das regras, buscando ampliar o alcance e influenciar o caráter dessas regras, visando reduzir as interações baseadas unicamente no poder.

Vejamos a seguir algumas considerações dos principais pensadores e executores dessa política externa.

4.1 Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso⁷, nascido em 18 de junho de 1931, no Rio de Janeiro, teve uma trajetória marcada por sua atuação como sociólogo, intelectual e político. Nascido em 18 de junho de 1931, na cidade do Rio de Janeiro, se formou bacharel em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo (USP) em 1952, especializando-se em Sociologia no ano seguinte e obtendo seu doutorado em 1961. Durante sua pós-graduação, estudou no *Laboratoire de Sociologie Industrielle* da Universidade de Paris (1962-1963).

Desde o início de sua carreira acadêmica, Cardoso foi influenciado por sociólogos como Florestan Fernandes e Roger Baptiste. Ele se tornou professor da Faculdade de Economia da USP em 1952 e, posteriormente, se tornou assistente de Florestan Fernandes em 1955. Em 1953, atuou como analista de ensino na cadeira de Sociologia na Faculdade de Filosofia da USP. Sua participação ativa no ambiente acadêmico levou-o a ser eleito representante dos ex-alunos, tornando-se o membro mais jovem do Conselho Universitário da USP em 1954. Na década de 1960, Cardoso desempenhou um papel importante no Centro de Sociologia Industrial e do Trabalho (CESIT), fundado na USP por Florestan Fernandes e pelo sociólogo francês Alain Touraine em 1962.

Após o golpe militar de 1964, se exilou no Chile, onde trabalhou na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU) e foi diretor-adjunto da divisão social do *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* (ILPES) em Santiago. Durante esse período, também lecionou em países como Argentina, México e França. Cardoso retornou ao Brasil em 1968 e assumiu a cátedra de ciência política na USP. No entanto, em 1969, devido às restrições impostas pelo Ato Institucional nº 5, foi aposentado compulsoriamente. No mesmo ano, se tornou um dos membros fundadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e começou a lecionar em universidades nos Estados Unidos e na Europa.

Ao longo de sua carreira, Cardoso publicou diversos trabalhos, incluindo sua tese de doutorado intitulada "Capitalismo e escravidão no Brasil meridional" e o livro "Dependência e desenvolvimento na América Latina", escrito em colaboração com o historiador chileno Enzo Faletto. Ele recebeu o título honoris causa de doutor em mais de 20 universidades ao

⁷ Para maiores informações biográficas, ver LEMOS, Renato; CARNEIRO, Alan. Fernando Henrique Cardoso. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>. Acesso em: 22 abr. 2021.

redor do mundo, incluindo Cambridge, Oxford, Lyon, Berlim, Moscou, Coimbra, Bolonha e Salamanca. Cardoso foi membro do Conselho Superior da *Facultad Latinoamericana de Ciências Sociales* (Flacso) e do conselho diretor do *Conselho Latinoamericano de Ciências Sociales* (Clacso) sediado em Buenos Aires. Em 1978, candidatou-se ao Senado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) como suplente de Franco Montoro. Com o fim do bipartidarismo em 1980, ele foi um dos fundadores do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Fernando Henrique ocupou a presidência da Associação Internacional de Sociologia de 1982 a 1984. Em 1983, assumiu uma vaga no Senado, substituindo Franco Montoro, que concorreu ao governo de São Paulo. Concorreu à prefeitura de São Paulo nas eleições de 1985, mas foi derrotado por Jânio Quadros, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ele foi reeleito senador pelo estado de São Paulo em 1986, tornando-se líder do governo e do PMDB no Senado de 1985 a 1988. Em 1988, fundou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao lado de Franco Montoro e Mário Covas, entre outros, e se tornou líder do partido no Senado de 1988 a 1992. Foi membro da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988, sendo o relator do regimento interno. Também ocupou os cargos de ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e ministro da Fazenda (1993-1994) durante o governo de Itamar Franco. Em 1994, candidatou-se à presidência da República e foi eleito no primeiro turno, e foi reeleito presidente da República em 1998.

Fernando Henrique Cardoso, juntamente com Enzo Faletto, desenvolveu a teoria da dependência como um padrão de desenvolvimento para as sociedades latino-americanas. Segundo eles, essas sociedades possuem independência política, mas são economicamente submissas aos países centrais devido ao mercado internacional capitalista. O objetivo principal da obra “Dependência e desenvolvimento na América Latina”, de 1969, é compreender as condições, possibilidades e formas de desenvolvimento econômico nesses países que mantêm relações de dependência com os polos hegemônicos do sistema capitalista.

Eles definem o conceito de dependência como uma

série de fatos e situações que aparecem conjuntamente num dado momento e se busca estabelecer por seu intermédio das relações que fazem inteligíveis as situações empíricas em função do modo de conexão entre os componentes estruturais interno e externos. Mas o externo, nessa perspectiva, se expressa também como um modo particular de relação

entre grupos e classes sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas. Por isso precisamente tem validade centrar a análise da dependência em sua manifestação interna (CARDOSO; FALETTTO, 2001, p. 15).

Cardoso, em sua interpretação da dependência, enfatiza a análise das classes sociais, do capitalismo dependente e do desenvolvimento, em vez de focar no estudo do imperialismo. Ele argumenta que o processo de expansão do sistema capitalista internacional e as condições políticas em que opera são essenciais para compreender o desenvolvimento. No passado, a dependência dos países latino-americanos era caracterizada pelo predomínio do setor primário-exportador, o que garantia a dominação através do mercado internacional. No entanto, com a adoção da Política de Substituição de Importações (PSI) em vários países latino-americanos, incluindo Brasil, México e Argentina, os termos da dependência foram redefinidos. A produção não se voltava exclusivamente para o mercado externo, e havia espaço para a burguesia local redefinir as relações com o capital estrangeiro, permitindo um desenvolvimento dependente e associado. Nesse contexto, a formação de uma economia industrial na periferia minimizava os efeitos da exploração colonialista e buscava solidariedade entre diferentes grupos sociais ligados à produção capitalista moderna.

Segundo Cardoso, a burguesia local tinha melhores condições para estabelecer uma relação favorável com o capital forte das economias centrais, que estava se internacionalizando. Isso abria novas possibilidades de sofisticação da estrutura produtiva e impulsionava o desenvolvimento econômico na periferia. Assim, o papel do Estado Desenvolvimentista, defendido pela CEPAL, como impulsionador do desenvolvimento através da poupança interna, perdia relevância nesse modelo associado com as economias hegemônicas. Dessa forma, sua interpretação da dependência é categorizada como desenvolvimento associado, uma vez que os autores acreditam que

a compreensão da situação atual dos países industrializados e dependentes da América Latina requer a análise dos efeitos que chamamos de “internacionalização do mercado interno”, expressão que caracteriza a situação que responde a um controle crescente do sistema econômico das nações dependentes pelas grandes unidades produtivas monopolísticas internacionais. [...] Salientamos que a situação atual do desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apoia politicamente em um sistema de alianças distintos daquele que no

passado assegurava a hegemonia externa (CARDOSO; FALETTTO, 2001, p. 141).

Segundo Cardoso e Enzo Faletto, a dependência não impede a superação do subdesenvolvimento e não contradiz o projeto de desenvolvimento econômico, diferentemente da Teoria Marxista da Dependência e da abordagem estruturalista. Ele argumenta que, na medida em que o capital externo investia na produção de bens industriais não exportáveis, necessitava da expansão do mercado interno. Isso viabilizava a continuidade do desenvolvimento na periferia, contrariando as crenças da época. Essa interpretação da dependência de Cardoso sustenta que o capital externo investe nas economias periféricas para sofisticar a estrutura produtiva e consolidar o mercado da periferia, pois o capital forte e o mercado das economias centrais alcançaram seus limites (MORAES, 2021).

Essa lógica traria desenvolvimento econômico para os países periféricos. Cardoso também aponta que, de certa forma, essa abordagem estava lidando com os primeiros passos da globalização e a internacionalização dos mercados. Para ele, a internacionalização dos mercados permitiu um modelo de desenvolvimento dependente e associado, envolvendo o Estado periférico, os capitalistas locais, o capital externo e as empresas multinacionais ou os trustes. Esse modelo seria uma forma possível de acelerar o crescimento econômico em situações de dependência, pois o desenvolvimento dependente e associado não impede o Estado periférico de seguir seu próprio caminho, tendo ele duas dimensões: interna e externa. A dimensão interna resulta das relações entre as classes sociais de um país e gera um produto socioeconômico, enquanto a dimensão externa diz respeito às relações estabelecidas entre os grupos dominantes e o resto do mundo.

Cardoso ainda afirma que a dependência não é meramente resultado de uma variável externa, sendo necessário considerar a estrutura socioeconômica interna, que não é totalmente condicionada pela dominação externa. Assim, os fatores internos têm flexibilidade e impactam significativamente as possibilidades de desenvolvimento econômico, uma vez que os sistemas econômico e político funcionam de maneira orquestrada, resultando em uma ambiguidade na dependência. Para construir o desenvolvimento dependente e associado, é necessário redefinir os laços sociais e políticos internamente, modernizando as relações sociais, a organização política, incluindo a nação e

o Estado, para se adequar às novas estruturas do capitalismo competitivo na era da “internacionalização dos mercados internos”.

A atração de capital externo e empresas transnacionais impulsionaria a união e o aprimoramento das forças internas, das instituições e da política. Dessa forma, Fernando Henrique estabelece uma relação causal entre os conflitos sociais, políticos e econômicos internos e as forças do capital forte internacional que cada vez mais se internacionalizavam no pós-Segunda Guerra Mundial. Para ele, há uma relação intensificada entre o interno e o externo com a internacionalização dos mercados das economias centrais, o que cria um processo dialético da totalidade social concreta, permitindo que o desenvolvimento e a dependência externa caminhem lado a lado (MORAES, 2021).

Ainda segundo Moraes (2021), a compreensão do pensamento de Fernando Henrique Cardoso nos ajuda a entender melhor o seu período como Presidente da República do Brasil de 1994 a 2002. Durante seu mandato, houve uma desmontagem do Estado Desenvolvimentista, que foi justificada pela suposta necessidade de modernizar política e socialmente a economia brasileira, a fim de inseri-la de forma competitiva no processo de globalização. As relações internacionais desempenham um papel extremamente importante no pensamento do desenvolvimento dependente e associado para superar o subdesenvolvimento. Não é coincidência que o partido de Cardoso, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), sempre buscou ocupar ou influenciar o Ministério das Relações Exteriores, e Cardoso próprio foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil de 1992 a 1993.

Essa nova fase da globalização apresenta desafios e opções, mas é preciso ter em mente os interesses nacionais, evitando que o nacionalismo de meios (que defende o papel do Estado Desenvolvimentista) se confunda com o nacionalismo de fins. O nacionalismo de meios é visto como um meio para alcançar o desenvolvimento econômico, enquanto o nacionalismo de fins busca um Estado gerencial que defina fatores políticos, institucionais e sociológicos favoráveis ao mercado, atraindo poupança externa (LAFER, 2000, 2004).

Durante a presidência de Cardoso, a política econômica e externa do Brasil buscou intensificar o desenvolvimento econômico por meio da poupança externa, alinhando-se ao nacionalismo de fins proposto por ele. A política externa foi guiada pela "autonomia pela inserção" e pela busca de adaptar o Brasil às normas e regimes internacionais para alcançar

o desenvolvimento econômico. A estratégia era se adaptar institucionalmente às regras e diretrizes dos países centrais, conquistando maior credibilidade externa e atraindo investimentos de empresas transnacionais e multinacionais dos países desenvolvidos. O Brasil adotou diretrizes liberais do Consenso de Washington de 1989 nesse contexto e também usou de mudanças constitucionais e legais para redefinir as relações entre o Estado e as empresas, não apenas visando privatizar para aliviar o ônus fiscal, mas para ter uma estratégia de integração competitiva do país à economia mundial, atraindo capital e tecnologia do exterior (LAMPREIA, 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

No caso do Brasil, o que deveria ser um desenvolvimento dependente e associado por meio da integração pela autonomia acabou se transformando em desindustrialização, desnacionalização e reprimarização da estrutura produtiva. O centro de decisão da política econômica foi deslocado para interesses internacionais ligados a uma elite que representa um atraso nacional. O Estado Desenvolvimentista entrou em colapso, e a consolidação das instituições político-sociais ficou ameaçada. Com o passar do tempo, tornou-se mais claro que os ensaios de Cardoso sobre dependência e desenvolvimento possuem originalidade acadêmica-argumentativa dentro do paradigma liberal. A interpretação sociológica do desenvolvimento dependente e associado de Cardoso é, sem dúvida, sua contribuição mais original dentro do pensamento liberal periférico.

Fernando Henrique Cardoso teve breve passagem como chanceler no Itamaraty durante o governo Itamar Franco entre outubro de 1992 a maio de 1993. O pensamento e a prática diplomática de Cardoso estão ligados às suas ideias, crenças, análises e reflexões sobre os efeitos da globalização nos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil. Cardoso analisa as alternativas econômicas para a América Latina e reflete sobre as transformações mundiais após a queda do Muro de Berlim. Ele destaca a expansão dos mercados financeiros, a revolução tecnológica e a reformulação do poder de decisão dos Estados, apontando a necessidade de resolver questões estruturais interligadas, como dívida externa, crise fiscal, competitividade, distribuição de renda e educação. Ele também recomenda a atração de capitais externos e tecnologias avançadas, juntamente com a formulação de uma política competente e séria de desenvolvimento industrial e tecnológico, a reorganização do Estado e a estabilização das finanças públicas (NATALINO, 2015).

O desejo de Fernando Henrique Cardoso era o de ampliar as bases da inserção internacional do Brasil e aumentar as fontes de sua legitimação como presidente. Itamar

Franco, por sua vez, mostrou pouco interesse na agenda de política externa, delegando grande parte do poder nessa área ao seu ministro. Cardoso então assumiu o controle de uma organização que se via como guardião dos interesses nacionais, acima de partidos e governos, defendendo a ideia de uma política externa sem muitas discordâncias. No governo anterior, o Itamaraty buscava preservar características permanentes na condução da política externa, ao mesmo tempo em que implementava as diretrizes de Collor. As mudanças observadas na política externa de Collor foram influenciadas por transformações nos âmbitos sistêmico (fim da Guerra Fria, enfraquecimento do Terceiro Mundo, afirmação unilateral dos EUA), doméstico-societário (rompimento com o Estado desenvolvimentista, fortalecimento de posições neoliberais) e burocrático (divisões entre liberais e nacionalistas dentro do corpo diplomático), buscando uma “nova estratégia a partir de velhos pressupostos” de busca da “autonomia pela modernização” (CASARÕES, 2011).

No discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, Cardoso indicou que pretendia manter as linhas gerais da política externa de Collor, incluindo o processo de abertura econômica, mas também respeitar o patrimônio diplomático anterior, destacando que “são características centrais da diplomacia brasileira: tradição, memória, estabilidade, respeito a compromissos assumidos, proteção dos interesses nacionais, visão de futuro” (BARRETO, 2012). A escolha do embaixador Luis Felipe Lampreia para liderar a Secretaria Geral do Itamaraty foi estratégica, fortalecendo o comando de Cardoso sobre a agenda da chancelaria e o processo de adaptação da política externa à globalização. Essas ações ampliaram o controle de Cardoso sobre posições-chave do Ministério, permitindo a conquista de apoio entre altos burocratas e a capacidade de imprimir sua própria marca na política externa, mesmo diante das visões mais nacionalistas do presidente da República (NATALINO, 2015).

Fernando Henrique Cardoso argumentava que, apesar dos problemas econômicos e sociais herdados da crise da dívida externa, o Brasil se destacava como um grande exportador de alimentos e matérias-primas. O país possuía um parque industrial diversificado e um setor financeiro moderno, o que favorecia sua inserção econômica global. Além disso, mudanças constitucionais e legais foram realizadas, redefinindo a relação entre o Estado e as empresas, o que contribuiu para uma adaptação rápida e positiva da economia brasileira à competição global.

Ao avaliar sua atuação como chefe do Itamaraty, Cardoso afirmou ter contribuído

para substituir práticas e visões do Brasil pré-globalização por perspectivas mais dinâmicas, capazes de se ajustar às realidades globais sem perder autonomia. Além dos diplomatas, novos atores se envolveram na política externa do país à medida que o Brasil ampliava sua agenda e assumia novos compromissos. A busca pelo desenvolvimento nacional pressupunha uma sociedade aberta ao comércio internacional, investimentos, troca de experiências e participação em processos, instituições e regimes internacionais, estabelecendo novas formas de vinculação entre o Brasil e o exterior (NATALINO, 2015).

Enquanto presidente, as ideias de Fernando Henrique Cardoso sobre a inserção do Brasil no mundo globalizado influenciaram as opções políticas de política externa durante seu governo entre 1995 e 2002. Antes mesmo de assumir a presidência, Cardoso participou de um seminário internacional para discutir o posicionamento do Brasil diante das mudanças globais (NATALINO, 2015). Ao tomar posse, ele enfatizou que

no mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional – e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis. Por isso mesmo, a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento deve nos fortalecer crescentemente no cenário internacional. O momento é favorável para que o Brasil busque uma participação mais ativa nesse contexto (DARCY DE OLIVEIRA, 2010, p. 13).

O governo de Cardoso intensificou o ciclo de reformas iniciadas nos anos 1990, em que a política externa foi usada para apoiar as mudanças internas e promover uma democracia liberal, uma economia coerente e uma racionalização do Estado. A aproximação entre a formulação da política externa e a sociedade civil continuou estabelecendo novas instâncias de diálogo com atores políticos, econômicos e sociais, como empresários e sindicalistas. Ele buscava inserir o Brasil na corrente principal do sistema global, preservando certas especificidades e autonomia nas relações com países como Cuba, China e Rússia, priorizando o Mercosul e a América do Sul, e buscando negociações mais simétricas na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ele valorizava a aproximação com os Estados Unidos, visando maximizar as vantagens bilaterais, mas mantendo a autonomia regional no hemisfério e rejeitando visões de enfraquecimento e subjugação do Brasil pelos EUA. No geral, a política externa de Cardoso visava promover reformas

internas e buscar uma inserção global pragmática, preservando a autonomia do Brasil e promovendo relações construtivas com os Estados Unidos e outros países (LAMPREIA, 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

A política externa brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizada pela abordagem da "autonomia pela participação". O objetivo era inserir o Brasil e o Sul global no fluxo de investimentos e na rede científico-tecnológica. O foco principal de Cardoso estava na defesa de reformas internas, em vez de enfrentar questões relacionadas ao poder estatal e à reestruturação da ordem mundial. Ele buscou posicionar o Brasil como um participante global, mantendo certas especificidades autonomistas nas relações com países como Cuba, China e Rússia, priorizando o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a América do Sul, e buscando negociações mais simétricas na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Cardoso também promoveu o desmonte do poder militar brasileiro, investindo em adesões a tratados e regimes de não-proliferação nuclear e controle de armamentos. Em relação ao meio ambiente, o Brasil aceitou o interesse legítimo da comunidade internacional e participou ativamente de fóruns internacionais. No campo dos direitos humanos, Cardoso afirma em discurso na ONU em 1995 que a “aspiração de toda a humanidade que a ONU esteja voltada, de forma permanente, para a defesa dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação e de tirania” (DARCY DE OLIVEIRA, 2010, p. 19).

Fernando Henrique argumentava que a falta de recursos de poder devido às dificuldades econômicas e sociais internas limitava a liderança global mais ativista do Brasil. Ele se concentrou na organização da região sul-americana, como evidenciado pela realização da III Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul em 2001, onde disse que

Somos, genuinamente, um Novo Mundo. Um novo mundo porque as Américas são um projeto em andamento, uma obra inacabada. Um novo mundo, porque ao ingressarmos no século XXI ainda nos debatemos com problemas herdados de opções feitas no período da colonização – muito especialmente a infâmia do trabalho escravo, cuja sombra de injustiça se projeta ainda nos dias de hoje, mais de um século depois de sua erradicação, não só pela perpetuação de desigualdades sociais, como também pelos germes de racismo que ainda não conseguimos eliminar totalmente (DARCY DE OLIVEIRA, 2010, p. 54).

Embora Cardoso demonstrasse disposição em se posicionar como um ator confiável

e participativo no cenário internacional, ele também expressava ceticismo em relação à gestão problemática da globalização pelas instituições multilaterais. Em algumas ocasiões, ele criticou as inconsistências, assimetrias e injustiças da globalização econômica. No entanto, as questões econômicas e financeiras assumiram uma importância sem precedentes em sua política externa. Enquanto algumas críticas argumentavam que a abertura unilateral do país à globalização econômico-financeira comprometia a soberania nacional e ampliava a vulnerabilidade do Brasil às crises internacionais, outras avaliavam que as viagens internacionais de Cardoso reforçavam sua vinculação pessoal às correntes hegemônicas de poder global (HURRELL, 2013; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Com o aumento da vulnerabilidade externa e a exposição do país às crises financeiras na década de 1990, o otimismo inicial em relação às oportunidades trazidas pelo fim da Guerra Fria e pelas reformas internas foi substituído por uma visão mais crítica da globalização. Em resumo, Cardoso defendeu a necessidade de o Brasil se adaptar à “modernidade universalizante e historicamente progressista” dos circuitos econômicos e políticos mundiais, ao mesmo tempo em que preservava suas visões próprias. Reconhecia a importância de o país desempenhar um papel audacioso no cenário internacional, mas considerava inviável que uma nação com problemas internos como pobreza e subdesenvolvimento se envolvesse em jogos de poder, e criticava o nacional-estatismo não por ser incompatível com o liberalismo capitalista, mas por perceber que ele concentrava poder econômico e político em um Estado dominante, o que poderia sufocar a democracia. Ele também enfatizou que o sucesso do Brasil no cenário global dependeria da formulação de estratégias realistas que considerassem os contextos nacional, regional e global, sem renunciar a princípios e valores fundamentais (NATALINO, 2015).

4.2 Luiz Felipe Lampreia

Luís Felipe Palmeira Lampreia⁸ nasceu no Rio de Janeiro em 19 de outubro de 1941.

⁸ Para maiores informações biográficas, ver LAMARÃO, Luiza; LOPES, Bruno de Marco. Luís Felipe Lampreia. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio

Ele estudou sociologia na Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro e ingressou no Instituto Rio Branco em 1962. Lampreia iniciou sua carreira diplomática como terceiro-secretário em 1963, desempenhando funções relacionadas à política comercial e produtos de base. Em 1966, foi promovido a segundo-secretário e começou a trabalhar na Organização das Nações Unidas (ONU). Durante seu tempo na ONU, participou da II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em Nova Délhi (1968) e serviu na delegação permanente em Genebra (1968-1971). Também participou da XXIV Sessão da Assembleia Geral da ONU em 1969 e de uma reunião do Comitê sobre Restrições à Importação por Razões de Balanço de Pagamentos em 1971.

Em 1972, Lampreia atuou como auxiliar do secretário-geral-adjunto para Organismos Internacionais e auxiliar do chefe do Departamento Econômico. No ano seguinte, foi nomeado primeiro-secretário por merecimento e assumiu o cargo de assessor de coordenação econômica do gabinete do ministro das Relações Exteriores (1974-1976). Lampreia acompanhou o ministro em uma visita oficial à Alemanha em 1975, onde o Acordo de Cooperação Nuclear foi assinado. Em 1977-1979, foi chefe da Secretaria de Informação do gabinete do ministro das Relações Exteriores e participou das assembleias gerais da ONU entre 1974 e 1978. Em 1978, Lampreia foi nomeado ministro de segunda classe e participou de reuniões anuais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Ele também foi delegado na assembleia anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1980, no Rio de Janeiro.

Em 1983, Lampreia se tornou embaixador do Brasil no Suriname e, no ano seguinte, foi promovido a ministro de primeira classe por merecimento. Ele representou o Brasil como governador altermo temporário em reuniões anuais do FMI e do Banco Mundial e como governador altermo temporário do BID em 1986. Lampreia desempenhou papéis importantes, como secretário de Cooperação Internacional da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (1985-1987) e subsecretário de Assuntos Políticos Bilaterais (1988-1990). Em 1990, Lampreia se tornou embaixador do Brasil em Lisboa. Ele ocupou o cargo de secretário-geral das Relações Exteriores entre 1992 e 1993 e, posteriormente, serviu como embaixador do Brasil junto a organismos internacionais em Genebra (1993-1994),

onde liderou a delegação brasileira na Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que ocorreu de 1986 a 1994.

Lampreia assumiu como Ministro das Relações Exteriores do Brasil em janeiro de 1995, em um momento em que o país buscava uma nova posição na política internacional. Sua política externa foi delineada com base em duas forças que moldavam o mundo pós-Guerra Fria, com a democracia e a liberdade econômica com preocupação social. Essa visão foi refletida nos objetivos do Itamaraty, que incluíam a ampliação da base externa para consolidar a estabilidade econômica e promover o desenvolvimento sustentável e socialmente equitativo. Seus principais pontos da política externa eram os seguintes: buscar mais e melhores acessos aos mercados internacionais, proteger a economia nacional de práticas comerciais desleais, atrair investimentos e tecnologia, melhorar o acesso ao conhecimento, aprimorar as relações com parceiros estrangeiros, diversificar os tipos de parcerias, enfatizar a cooperação internacional para aumentar a competitividade e a produtividade do Brasil, lidar com questões como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, e buscar uma participação maior e mais adequada nos processos decisórios regionais e mundiais.

Lampreia destacou a importância de não apenas ser um país grande e atraente, mas também parecer grande e atraente no cenário internacional. Ressaltou a tradição de inserção internacional do Brasil e sua sólida tradição de economia de mercado. Ele também observou o aumento significativo da presença internacional do Brasil, resultando em novas parcerias tanto no mundo em desenvolvimento quanto no desenvolvido. A estabilização econômica foi apontada como um impulso para a inserção externa do país, elevando sua posição na agenda mundial, e a consolidação da democracia foi mencionada como sinônimo de estabilidade. Esses vetores tinham por objetivo “participar ativamente dos mecanismos decisórios internacionais, para reforçar a nossa projeção externa e nossa capacidade internacional, e ampliar o acesso brasileiro a mercados, capitais e tecnologias, gerando mais e melhores empregos em uma sociedade que deles necessita para ser mais justa e equitativa” (BARRETO, 2012).

No entanto, Lampreia reconheceu que o Brasil ainda enfrentava desafios sociais significativos, com indicadores abaixo da média em várias áreas. Ele enfatizou que essas

características de subdesenvolvimento e pobreza eram consideradas condicionantes fundamentais da política externa brasileira, afirmando que nossa diplomacia era universalista e não excludente, refletindo a posição equilibrada do Brasil em relação a diferentes polos, como Europa, América do Norte, América Latina e Ásia. Lampreia enfatizou que não havia elementos ideológicos que orientassem a busca por parcerias, mas sim princípios e pragmatismo, e defendeu a concepção brasileira de não privilegiar um relacionamento externo, foro internacional, agrupamento regional ou temático em detrimento de outros. Dentre as prioridades absolutas, Lampreia reitera

consolidar e aperfeiçoar as relações com os nossos principais sócios, tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento; desenvolver as relações com novos sócios ou com sócios não tradicionais do Brasil, especialmente na Ásia, a última grande fronteira da diplomacia brasileira; participar ativamente da construção do multilateralismo comercial, sob orientação da OMC; consolidar o Mercosul, como uma dimensão adicional da individualidade de cada um dos seus membros, e dar-lhe uma crescente projeção regional e internacional, como entidade com personalidade própria e em nenhuma forma como uma mera etapa transitória no processo de integração em circuitos geográficos mais amplos; e participar ativamente do processo de integração hemisférica mas guardando um paralelismo entre o desenvolvimento das relações com a Europa e os demais núcleos, o que dá um perfil equilibrado às nossas relações econômicas internacionais; no processo de integração regional, explorar o potencial, o peso e a dimensão da economia brasileira como fator positivo no desenvolvimento do comércio e das relações econômicas na América do Sul (BARRETO, 2012).

Um dos principais projetos de Lampreia foi a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, como parte da reforma proposta pela diplomacia brasileira. No entanto, a busca de apoio dos países latino-americanos não teve sucesso, especialmente durante a Reunião do Grupo do Rio em 1997. Lampreia também dedicou esforços à consolidação do Mercosul, resistindo à implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) proposta pelos EUA. Ele defendeu que as negociações fossem feitas em bloco e não de forma bilateral, e que fossem operacionais, passando “por um processo gradual, construído a partir dos esquemas de integração regional existentes, tais como o NAFTA, o Mercosul, o Grupo Andino, o CARICOM e o Mercado Comum da América Central” (BARRETO, 2012).

Em relação a patentes, o Brasil aprovou uma lei em 1996 para eliminar o risco de sanções dos EUA, sendo “um momento muito importante, porque foi o final de uma longa querela, de um longo contencioso e marcou também um desanuviamento, uma elevação da

relação bilateral” (LAMPREIA, 2010, p. 191). Lampreia buscou a abertura do setor de telecomunicações na OMC em 1997, visando atrair investimentos e acesso a novas tecnologias, sendo que o Brasil assumiu compromissos internacionais relacionados ao controle de tecnologias sensíveis, como mísseis e armas nucleares, aderindo à tratados e renunciando a certas tecnologias de destruição.

Nas questões sobre a autonomia e os conceitos caros a esse projeto nacional, como vimos na parte teórica, Lampreia nos diz algumas informações. Quanto à autonomia e a vontade nacional,

A autonomia, entretanto, continua a ser um objetivo essencial para o Brasil, ou seja, devemos buscar sempre ampliar nossa capacidade de atuar no meio internacional com margem de escolha e manobra suficiente – não completa, evidentemente – para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do País. Essa autonomia depende de vários elementos, entre os quais de uma dimensão crítica em nosso relacionamento internacional. Para o Brasil, onde o desenvolvimento e a mudança, sobretudo de nossa própria realidade social, são os objetivos maiores, é compreensível que desejemos ter no mundo não um papel conservador, e sim uma participação transformadora (LAMPREIA, 1998, p. 8).

[...]

Pode-se dizer, porém, que a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso busca a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. [...] Essa idéia da autonomia pela integração pode parecer uma contradição em seus próprios termos, mas não é, tal como alguns exemplos concretos ajudam a atestar. [...] [pois] o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil. Em última instância, combinadas as perdas e ganhos de autonomia, resta um salto positivo. E isto, certamente, vale também para os nossos parceiros (LAMPREIA, 1998, p. 11–12).

[...]

Porque eu creio que a idéia de um isolacionismo, de um neutralismo, enfim, uma idéia do tipo Bandung, dos anos 50 e anos 60, é inteiramente fora de questão. Quer dizer, o Brasil não pode optar por um caminho norte-coreano. É um disparate absoluto, não é? Não há a menor possibilidade. Mesmo porque o Brasil é um país ocidental, desde o século XIX. Machado de Assis é um ocidental, é um leitor dos ingleses e dos franceses. E ao mesmo tempo, o Brasil também não pode optar por uma integração plena, dentro de um esquema em que haja uma alienação da sua vocação, da sua visão do mundo, não é? Então, justamente a autonomia tem que ser buscada pela integração nesse mainstream, mas uma integração com especificidade. Quer dizer, uma integração que tenha a reserva da

possibilidade de um caminho próprio, conforme as circunstâncias (LAMPREIA, 2010, p. 230).

Quando Lampreia comunica suas ideias sobre desenvolvimento nacional, o faz no sentido de que

Em termos econômicos, o impacto negativo que as crises externas tiveram no Brasil, como também em outros países, aliado ao pensamento segundo o qual quanto maior a integração à economia internacional, menores as chances de desenvolvimento nacional efetivo, levaram a que as nossas lideranças buscassem aumentar a autonomia por meio de uma maior autosuficiência. Mais recentemente, nos anos setenta, as repercussões da crise do petróleo reforçaram esse impulso no sentido de nos bastarmos a nós mesmos (LAMPREIA, 1998, p. 10).

[...]

De modo geral, entretanto, parece correto dizer que, no caso do Brasil, o objetivo principal é conseguir do intercâmbio externo elementos úteis à realização da meta prioritária do desenvolvimento, tanto em sua dimensão econômica e social, como em áreas como direitos humanos, políticas públicas e meio ambiente. Em síntese, elementos que sirvam ao desenvolvimento na acepção mais abrangente do conceito. As parcerias externas são um complemento indispensável para os esforços de desenvolvimento, embora não tenha deixado de ser verdade que o fator determinante continuam a ser as boas políticas internas (LAMPREIA, 1998, p. 10).

Em relação aos investimentos estrangeiros, Lampreia afirma que

Aliado à manutenção de uma política de abertura comercial, na qual não haverá retrocessos, essa elevação da demanda doméstica, das importações e do influxo de investimento estrangeiro representaram fator de impulso à economia da região como um todo, especialmente no âmbito do Mercosul, e deram novo vigor aos processos de integração em curso (LAMPREIA, 1998, p. 15).

[...]

[...]o próprio investimento internacional. Porque é claro que se fosse possível – e gradualmente vai acontecendo, cada vez mais, felizmente, hoje em dia, não é? –, se fosse possível incorporar ao mercado, quer dizer, ao circuito comprador, ao circuito produtivo, uma parcela substancial da população que estava, e ainda está, fora do circuito monetário e fora do circuito de consumo, evidentemente se ampliam as perspectivas de mercado e de investimento e de consumo e fica cada vez mais interessante. Essa, logicamente, é a dinâmica da China, é a dinâmica da Índia e é a própria dinâmica do Brasil atual, assim como é a da Rússia, não é? O

fenômeno novo do mundo é a incorporação de uma classe média... de crescentes contingentes da população miserável à classe média, com tudo que isso implica em matéria de demandas e também de problemas e de gargalos e de superações (LAMPREIA, 2010, p. 147).

Lampreia foi mantido como Ministro das Relações Exteriores após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso em 1998. Nesse período, participou da criação do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e enfatizou a necessidade de revisão de pontos da política alfandegária dos EUA para a assinatura da ALCA. Em 2000, ocorreu a primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, fortalecendo o processo de integração regional. Lampreia deixou o cargo de Ministro das Relações Exteriores em janeiro de 2001, alegando questões pessoais, sendo sucedido por Celso Lafer.

4.3 Celso Lafer

Celso Lafer⁹ nasceu em 7 de agosto de 1941 em São Paulo, Brasil. Ele vem de uma família influente, ligada às famílias Klabin e Lafer, que têm uma participação destacada na vida nacional. Seu pai, Abraão Jacob Lafer, foi advogado e empresário, e sua mãe, Betty Lafer, era professora e assistente social. Lafer estudou na *American Graded School* e no Colégio Dante Alighieri, em São Paulo. Começa o curso de Direito no Largo de São Francisco, USP, e em 1962 tem seu primeiro contato com as ideias de Hélio Jaguaribe, onde diz que leu o livro

“O Nacionalismo na atualidade brasileira”, a quem conheci pessoalmente nesta época por intermédio de Israel Klabin, meu primo e seu amigo de toda a vida. A seção do livro sobre política exterior impressionou-me como um exemplo de análise de alternativas de policy da diplomacia brasileira. Muito me marcou sua avaliação sobre a dicotomia alinhamento com os EUA ou neutralidade, e suas condições e possibilidades para o Brasil, no contexto da distinção, por ele elaborada, entre nacionalismo de meios e nacionalismo de fins. Hélio pode ser considerado como um dos pais fundadores do campo acadêmico das relações internacionais em nosso

⁹ Para mais informações biográficas, ver GUIDO, Maria Cristina. Celso Lafer. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lafer-celso>. Acesso em: 22 abr. 2021.

país. É um grande exemplo de intelectual público. Nossa amizade – da qual sou um grande beneficiário – data desta época e ensejou muitos diálogos no correr dos anos sobre seus temas recorrentes. Entre eles o de como analisar o mundo e o nosso tempo na perspectiva do Brasil e de como compreender o Brasil e a sua inserção internacional na perspectiva de nosso tempo e do mundo. Estas discussões sobre as relações de complementaridade entre o universal e o nacional – para mim foram heurísticas. Ajudaram-me inclusive, mais adiante, a interpretar a afirmação de Hannah Arendt: “Somos do mundo e não estamos apenas no mundo (LAFER, 2018, p. 42).

Lafer se forma em Direito pela USP em 1964 e depois obteve um mestrado e doutorado em Ciência Política na Universidade de Cornell, nos Estados Unidos. Durante seu tempo em Cornell, já tem maior contato com o processo inicial de formulação de uma política externa de teor mais autônomo onde escreveu trabalho sobre

o Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek e um dos focos principais da tese foi a análise das variáveis dos processos decisórios que levaram à sua concepção e implementação. Daí, como um dos seus desdobramentos, o meu interesse, que foi duradouro, pelo processo decisório da política externa brasileira (LAFER, 2018, p. 44).

Sua primeira obra, “Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais” escrita com o argentino Feliz Peña e prefaciado por Hélio Jaguaribe, defendia a convergência e a valorização do contexto latino-americano como forma adequada de inserção internacional para Argentina e Brasil, contrariando as rivalidades existentes na época. Apesar disso, o livro teve ressonância e antecipou tendências que se tornaram prioritárias para a política externa dos dois países após o fim dos regimes autoritários. O autor menciona dois textos de sua autoria e suas respectivas obras em que foram incluídos. Faz parte do livro "Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação", publicado em 1982, a relação entre ordem e poder no cenário global e destaca as oportunidades que se apresentam para o Brasil como uma potência intermediária no contexto da ordem internacional em evolução. O texto teve repercussão tanto dentro quanto fora do Itamaraty, sendo coerente com as aspirações da época e contendo elementos relevantes para a avaliação da conjuntura internacional atual.

Além disso, Lafer também se dedicou à investigação do conhecimento técnico necessário para conduzir a diplomacia econômica do Brasil. Ele menciona um artigo de 1971

sobre o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), a cláusula de nação mais favorecida e a América Latina, sendo o primeiro trabalho acadêmico brasileiro sobre o sistema multilateral de comércio. Continuou sua pesquisa com vários trabalhos sobre disputas comerciais do Brasil, analisando diferentes fórmulas jurídicas que lidam com a realidade político-econômica do comércio internacional e como sua aplicação contribui para a persistência ou mudança da distribuição global de recursos (LAFER, 2018).

Na década de 1980, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em preparação para o processo de redemocratização do país, buscou fortalecer o diálogo com a sociedade civil. Foi nesse contexto que o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) foi criado em 1985, estabelecendo uma estrutura institucional para a relação entre diplomacia e academia. Isso abriu caminho para a estreita e produtiva ligação entre o autor e o Ministério das Relações Exteriores, especialmente por meio do diálogo com os diplomatas brasileiros, reconhecidos por sua expertise e experiência. Um dos responsáveis por promover a conexão entre academia e diplomacia foi Gelson Fonseca Jr., amigo de Lafer que atuava tanto como diplomata quanto como acadêmico de relações internacionais. Ao longo dos anos, Fonseca Jr. tornou-se um interlocutor fundamental para suas ideias sobre política externa. O relacionamento positivo entre diplomacia e academia também proporcionou várias oportunidades de conversas com o Chanceler Saraiva Guerreiro, permitindo ao Celso Lafer apreciar seu estilo de atuação. Ele ficou impressionado com a competência sutil com a qual Guerreiro conduziu a diplomacia brasileira durante a inesperada crise da Guerra das Malvinas no Atlântico Sul¹⁰.

Na década de 1980, Lafer atuou como perito independente na ONU, na OEA e na UNESCO, o que lhe proporcionou um entendimento interno das interações entre estados e secretariados de organizações intergovernamentais. Em 1989, já no período de redemocratização do Brasil, o autor chefiou a delegação brasileira e presidiu a “*End of the decade review*” da Conferência de Viena de 1979 sobre Ciência e Tecnologia na ONU, em Nova York. Essa foi sua primeira experiência diplomática efetiva, que lhe proporcionou um valioso conhecimento sobre a prática do multilateralismo e ampliou sua percepção sobre a importância da incorporação da ciência e tecnologia na agenda da política externa. Tal

¹⁰ Para maiores informações, ver o trabalho de Espósito Neto, Tomaz. **A política externa brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)**. 2006. 189 f. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

experiência consolidou sua visão sobre o papel da ciência e do conhecimento na diplomacia contemporânea, o que se mostrou útil em sua atuação como Chanceler durante a Rio-92 (LAFER, 2018).

Após retornar ao Brasil, Lafer se tornou professor na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e posteriormente lecionou na Faculdade de Direito da USP. Ele também ocupou cargos em várias empresas, incluindo Metal Leve e Papelão Ondulado do Nordeste S.A. (Ponsa), e esteve envolvido em atividades de organizações como a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP). Lafer teve uma carreira acadêmica notável, sendo professor titular na USP e participando de várias comissões e conselhos editoriais.

Em 1992, o presidente Fernando Collor realizou uma ampla reformulação ministerial visando fortalecer seu governo junto aos meios políticos, sociais e intelectuais do país. Essa reformulação resultou no chamado “Ministério dos notáveis”. Apesar de não possuir relação política com Collor nem o conhecer pessoalmente, Lafer foi convidado para chefiar o Ministério das Relações Exteriores durante esse processo. Várias circunstâncias influenciaram a decisão do presidente, incluindo o trânsito político no PMDB e no PSDB, sua condição de professor universitário com presença no debate público, e sua participação em instâncias de representação industrial. No entanto, o fator mais relevante foi sua reputação como estudioso das relações internacionais e seu conhecimento da política externa brasileira. Sua trajetória como intelectual foi o ingrediente principal para ocupar esse cargo.

Lafer observa que, em suas análises acadêmicas sobre o processo decisório político brasileiro, frequentemente examinou os múltiplos fatores que levam à escolha de ministros. Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores em 1992, seu embasamento principal residia no conhecimento prévio e reflexão sobre relações internacionais, pensamento diplomático brasileiro e política externa do Brasil. Em seu discurso de posse afirma que “os temas de alta política internacional não são apenas os da guerra e da paz; concentram-se, igualmente, em torno das questões do desenvolvimento, dos fluxos financeiros, do comércio, do intercâmbio científico-tecnológico, da proteção do meio e da promoção dos direitos humanos” (LAFER, 2018, p. 51).

Além disso, Celso Lafer estava alinhado com a visão diretriz do presidente Collor em relação à inserção competitiva do Brasil em um mundo que passava por mudanças após

a queda do Muro de Berlim e o fim das polaridades da Guerra Fria. Lafer foi confrontado desde o início de sua gestão com o desafio de unir pensamento e ação ao liderar a Conferência da Rio-92 da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, que se tornou o maior evento internacional sediado pelo Brasil à época. Ao assumir o cargo, diversos assuntos estavam pendentes, desde questões logísticas até diplomáticas, e havia a necessidade de inserir e consolidar na agenda internacional as múltiplas facetas da sustentabilidade ambiental, em uma conferência da ONU sobre temas globais na década de 90, que ocorreu após o fim da Guerra Fria. Lafer fala sobre a questão do desenvolvimento na forma que

O Brasil entende que o desenvolvimento sustentável se afirma pelo primado do Direito, da cooperação para a superação das desigualdades e do respeito à autodeterminação dos povos, não através de recriminações ou de medidas coercitivas. O pressuposto do desenvolvimento sustentável é o próprio desenvolvimento. Não existe estagnação sustentável (BRASIL, 1992, p. 152).

Lafer afirma que era essencial mobilizar os talentosos profissionais do Itamaraty para esta tarefa e necessário estabelecer uma relação construtiva tanto com o secretariado da conferência quanto com os diversos atores governamentais brasileiros envolvidos na matéria. Era importante lidar com as centenas de organizações não governamentais presentes no Rio, engajadas nas questões ambientais. Além disso, em um grande evento de diplomacia aberta, era necessário lidar com a agenda da opinião pública e com os milhares de jornalistas que acompanhavam com grande interesse a pauta ambiental. Na percepção de Celso Lafer, o Brasil, como país anfitrião, tinha o papel de promover a aproximação e a conciliação entre as delegações dos mais de 180 países participantes da conferência, a fim de alcançar os consensos necessários para o seu sucesso conclusivo. Rubens Ricúpero, em seu notável livro “A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016”, avaliou que a Rio-92 foi um sucesso, o Brasil ganhou prestígio internacional e reconheceu que a atuação de Lafer foi fundamental, pois, graças às escolhas e decisões que ele tomou, “a estrutura organizativa da conferência e a condução das complexas negociações ocorreram de maneira superior ao que poderíamos esperar naquela conjuntura” (RICUPERO, 2017, apud in LAFER, 2018, p. 52).

Sua primeira gestão no Itamaraty foi curta, de apenas 7 meses, terminando com o *impeachment* de Collor em 1992. Em entrevista ao CPDOC, Lafer faz algumas avaliações

de sua gestão, levando em conta as ideias apresentadas anteriormente como elementos constitutivos de uma política externa autônoma desde os anos 1950:

Do meu ponto de vista, uma das coisas que me pareciam fundamentais era a seguinte: o desenvolvimento continuava a ser um tema-chave em todo o mundo, mas a forma como tinha sido tratado nas décadas de 60 e 70, ou mesmo no início da década de 80, não era mais a forma como devia ser tratado no plano internacional. A ideia do desenvolvimento sustentável me parecia um conceito heurístico fundamental, pois relegitimava o tema do desenvolvimento dentro de uma visão global e colocava as relações Norte-Sul sob o signo da cooperação. A discussão dessas questões na Conferência do Rio criava uma extraordinária oportunidade político-diplomática para a afirmação do Brasil no mundo, para deixarmos de ser o bode expiatório do tema do meio ambiente e passarmos a uma posição de liderança (LAFER, 2018, p. 77).

[...]

Conversei realmente com o presidente pelo telefone, [...] uma longa conversa, de duas horas e meia, sobre política externa. E essa conversa foi ótima. Ele voltou a certos pontos recorrentes da sua reflexão pública, afirmando que precisávamos modernizar o país, ter uma economia mais aberta, mas também uma posição política mais afirmativa. Dizia-se consciente da importância dos temas da justiça social, dos direitos humanos, da ideia de criação de oportunidades, mas achava também que precisávamos ter, palavra-chave que ele usava sempre, uma inserção competitiva. Por fim disse que o convite que estava me fazendo significava perguntar: “Como isso se traduz num projeto articulado e implementável de política externa?”. A partir daí a conversa girou em torno das relações com os Estados Unidos, com a Comunidade Europeia, o Mercosul, a América Latina (LAFER, 2018, p. 72).

[...]

quando caiu o muro de Berlim, escrevi um artigo intitulado “O mundo mudou”, em que eu dizia que a política externa brasileira, como a de todas as demais chancelarias, havia sido pensada tendo em vista a relação Leste-Oeste e a relação Norte-Sul, esta articulada nas brechas da primeira. O fim da relação Leste-Oeste significou grosso modo que, do ponto de vista político, o movimento dos não alinhados, no qual sempre mantivemos uma atitude de observadores reticentes, perdeu seu objetivo, e do ponto de vista econômico, o Grupo dos 77, onde nossa ação sempre foi muito importante, estava vivendo uma redução de seus recursos de poder. Em síntese, o fim da relação Leste-Oeste significava que a relação Norte-Sul tinha que ser repensada à luz não de uma nova conjuntura, mas de uma transformação da estrutura de funcionamento do sistema internacional (LAFER, 2018, p. 80).

[...]

também trabalhei com a noção de parcerias operacionais. Era um pouco a ideia de que o Brasil era um país de interesses gerais, um *global trader* no campo econômico, que precisava construir parcerias internacionais. Pensei

em parceiras com os Estados Unidos, com a Comunidade Europeia e com o Japão. Depois vinha a América Latina, que não é uma parceria, mas é a nossa circunstância. [...] Por outro lado, parecia-me evidente que a América Latina, em geral, e o Mercosul, em particular, eram a nossa circunstância, a nossa vida, o nosso destino. Desde o primeiro momento, vi no Mercosul uma plataforma de inserção competitiva do Brasil que era importante pelas oportunidades que gerava e pelo que representava como interlocução no plano mundial (LAFER, 2018, p. 81-83).

[...]

No Brasil temos, é claro, o caso de diplomatas que assumiram a chancelaria e que tinham uma reflexão grande sobre os assuntos de política externa, como o embaixador Saraiva Guerreiro. Mas há também outros modelos, como San Tiago Dantas e Afonso Arinos, que são exemplos de scholars que se transformaram em *policymakers*. Evidentemente, o ritmo do pensar é diferente do ritmo do decidir. Você pode parar para pensar, mas num processo decisório surgem urgências que você não comanda, e você não consegue impor a elas o ritmo do pensar. Acho que o scholar enriquece o processo decisório com as categorias com as quais trabalha, com o mapa mental que traz consigo (LAFER, 2018, p. 90-91).

Celso Lafer resume sua trajetória destacando que foi embaixador em Genebra de 1995 a 1998 e chefiou o Itamaraty novamente de 2001 a 2002 durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Sua proximidade com FHC e a Dra. Ruth desde os tempos da USP e do CEBRAP permitiram uma relação de amizade e diálogo intelectual e político frutífero. Lafer participou das campanhas eleitorais de FHC e empenhou-se publicamente em sua eleição à presidência, o que levou às circunstâncias distintas de suas designações.

Lafer foi convidado por Fernando Henrique Cardoso para assumir a Embaixada do Brasil em Genebra, uma posição diplomática relevante que se adequava à sua maneira de ser e pensar, de acordo com a avaliação do presidente. Durante seu período em Genebra, ele teve a oportunidade de participar da dinâmica do processo de globalização dos anos 1990, abordando questões como comércio, desarmamento, direitos humanos, telecomunicações, saúde e trabalho. Sua atuação em Genebra foi em consonância com o presidente e com o apoio do chanceler e dos diplomatas baseados no ministério em Brasília, resumidos em suas palavras:

Tive muito interesse, por exemplo, pelos temas do desarmamento, que são sempre uma medida do grau de tensão existente no plano internacional, e também pelos temas de Direitos Humanos, que transitam em Genebra. [...] Mas concentrei muita atenção no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Em primeiro lugar, por conta da sua direta importância para o

Brasil e igualmente porque sempre me interessei, até como estudioso, por temas do Direito Internacional Econômico, inclusive pelo GATT, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio que antecedeu a OMC. Essa bagagem de conhecedor do sistema de solução de controvérsias do GATT e dos desafios que o Brasil enfrentou, uma vez que foi parte contratante originária do GATT, me foi muito útil enquanto estive na OMC cuidando dos interesses do Brasil no âmbito do sistema multilateral de comércio. [...] Entendi que ao Brasil caberia valer-se, com proveito, desse sistema na defesa de suas posições e de seus interesses, e passei a me dedicar à formação de quadros do Itamaraty para lidar com esses assuntos. O primeiro caso com participação do Brasil na OMC naquele momento foi o da gasolina reformulada. Juntamente com a Venezuela, o país contestava medidas tomadas pelos Estados Unidos, que alegavam ser de natureza ambiental, mas que efetivamente estabeleciam tratamento discriminatório entre o que era exigido dos produtores nacionais e o que era exigido dos países que exportavam gasolina para aquele país. Aproveitei esta experiência quando voltei ao ministério para criar a Coordenação dos Contenciosos, uma estruturação de grande sucesso no Itamaraty (LAFER, 2018, p. 140-141).

Celso Lafer reconheceu a importância dos diplomatas lotados na Missão em Genebra, que contribuíram para o sucesso de sua empreitada. Ele enfatizou que a globalização incorpora o mundo na vida dos países e das pessoas, tornando a política internacional um assunto de interesse e afetando as atividades dos postos diplomáticos. Ele abriu assim a Missão em Genebra para a interlocução com os setores da sociedade e as instâncias governamentais que desejavam acompanhar de perto a agenda de assuntos discutidos lá. Ele destaca a importância do “*soft power*” do país, que confere substância à diplomacia bilateral e contribui para a identidade internacional do Brasil (LAFER, 2018).

No final de 2000, Felipe Lampreia decidiu encerrar seu período como chefe do Itamaraty, levantando a questão de sua sucessão para o presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, FHC avaliou que Celso Lafer poderia encerrar a diplomacia de sua gestão, levando em consideração suas afinidades e identificação com as diretrizes da política externa. Segundo Lafer, o presidente Fernando Henrique tinha pleno domínio dos assuntos internacionais e a sensibilidade de um intelectual e antigo chanceler, capaz de orientar o país no mundo (LAFER, 2018). Durante sua segunda gestão, Lafer se dedicou a uma agenda densa, seguindo as diretrizes presidenciais. Ele tratou de questões como negociações multilaterais e bilaterais de natureza econômica, contenciosos comerciais do país, problemas relacionados ao Mercosul e à Argentina, cooperação com os vizinhos e otimização dos recursos geográficos brasileiros.

Além disso, Lafer deu atenção aos problemas ambientais, inspirado pela experiência da Rio-92, e atribuiu relevância aos direitos humanos na agenda internacional. Ele defendeu o multilateralismo econômico e político, buscando novos parceiros para o Brasil, revitalizando parcerias tradicionais e prestou contas ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira. O contexto internacional, como os desdobramentos do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, também influenciou as ações políticas e diplomáticas do Brasil (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Podemos reduzir as ideias de Lafer (2018), baseadas em seus depoimentos e textos, em alguns pontos. Ele aborda várias ideias relacionadas ao juízo diplomático e à condução da política externa brasileira, destacando a importância de compreender as regularidades e as “forças profundas” que moldam a política externa dos países e o funcionamento do sistema internacional. Ele menciona que a queda do muro de Berlim e o fim da URSS trouxeram transformações inesperadas para a ordem mundial, afetando as diretrizes diplomáticas e a cooperação internacional. Lafer enfatiza que o juízo diplomático é reflexivo e não determinante, sendo uma faculdade do espírito voltada para entender e avaliar situações específicas sem submetê-las a regras gerais e destaca a importância do conhecimento, da experiência, dos antecedentes e das analogias na mediação entre situações específicas. Além disso, menciona a necessidade de adequar os princípios constitucionais brasileiros às diferentes conjunturas internas e internacionais, por meio de um juízo jurídico e diplomático.

Celso Lafer aborda também a questão da articulação e harmonização de posições no âmbito governamental, destacando o papel relevante do Itamaraty nesse processo. Ele ressalta a autoridade e influência do Itamaraty, decorrentes da qualidade de seus quadros e da memória institucional da inserção internacional do Brasil. Como chanceler, destaca a importância do rigor na análise e da precisão na palavra, considerando o poder da palavra na atividade diplomática e a capacidade do ministro de assumir compromissos jurídicos em nome do Estado. Menciona a responsabilidade pessoal que teve em seus textos e discursos, que buscaram desempenhar várias funções, como traçar as linhas gerais da política externa, estabelecer o quadro geral dos problemas, discutir temas específicos e prescrever diretrizes para a burocracia.

Lafer também desempenhou um papel importante na abertura do acesso público aos documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty, exceto aqueles sujeitos a sigilo de Estado e

privacidade do cidadão. Ele defendeu a importância dos arquivos como instrumentos de memória e acesso à cidadania. Em setembro de 1992, Lafer deixou o cargo de Ministro das Relações Exteriores após a autorização do processo de impeachment do presidente Collor pela Câmara dos Deputados, continuando sua carreira acadêmica e se envolveu em diversas atividades intelectuais e profissionais.

5 A ASCENSÃO DA ESQUERDA AO PODER NO BRASIL

Esta fase do projeto autonomista foi marcada por eventos importantes tanto na ordem internacional quanto na economia global. No final do mandato de Bill Clinton e nos primeiros anos do mandato de George W. Bush, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 modificaram a ordem internacional. Ao mesmo tempo, ocorreram transformações na economia global, com o surgimento de uma nova geografia econômica que reduziu o poder relativo do Atlântico Norte. No Brasil, houve uma mudança estrutural no capitalismo, regionalizando a economia e levando o país a se tornar um dos principais credores, investidores e consumidores das economias vizinhas.

Nesse período, houve poderosas dinâmicas transnacionais impulsionadas pela sociedade civil, desde os protestos em Seattle contra a globalização até as mobilizações contra a invasão do Iraque em 2003. Isso levou a uma queda na legitimidade das ideias e instituições associadas ao neoliberalismo, abrindo espaço para o argumento de que “outro mundo é possível”. Na América do Sul, houve uma onda de rejeição aos governos de centro-direita. No cenário político nacional, a ascensão de Lula ao poder trouxe de volta as grandes negociações entre Estado e sociedade, reabrindo o debate sobre a integração da democracia e da economia de mercado, enquanto sua política externa tornou-se cada vez mais crítica da ordem global e mais ativa do que em qualquer momento anterior (SPEKTOR, 2014).

Figuras como Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Nelson Jobim desempenharam papéis importantes nesse período, acreditando que o sistema internacional era mais flexível do que se pensava anteriormente. Eles argumentavam que o Brasil poderia ter impacto no comércio internacional e na segurança coletiva de maneiras antes inconcebíveis. A ascensão da China, juntamente com o declínio relativo da Europa e dos Estados Unidos, abriu novas oportunidades externas para o Brasil, reduzindo a dependência de um único polo. Essas figuras acreditavam que um mundo menos unipolar seria fundamentalmente melhor para o Brasil.

A expansão das ambições do Brasil no início do século XXI ocorreu dentro dos princípios do autonomismo, em que as relações internacionais do país serviriam para acumular recursos de poder domésticos, que seriam direcionados para a redução das desigualdades sociais e a transformação do Brasil em uma sociedade de classe média. A

política externa continuou a ser concebida como um instrumento para fortalecer o país internamente e expressar os valores da identidade nacional, em vez de buscar apenas projeção de poder.

A política externa brasileira na década de 2000 foi guiada por cinco estratégias principais. Em primeiro lugar, houve um foco na acumulação de recursos de poder interno para fortalecer o Estado e implementar políticas redistributivas. Essa política também buscou regular os fluxos transnacionais, enfatizando a governança em grupos formais e informais, como o G8 expandido e o G20. Em segundo lugar, houve um esforço para ampliar os parceiros comerciais do Brasil. Isso envolveu uma maior presença econômica na América do Sul, acordos com países da África e do Oriente Médio, além da busca por um grande acordo com a Europa. Houve também uma diplomacia ativa na Organização Mundial do Comércio (OMC), embora sem sucesso. Durante esse período, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil (HURRELL, 2013; PINHEIRO, 2004; SPEKTOR, 2014).

A terceira estratégia foi a formação de coalizões com países do Sul Global. Destacam-se o G20, os BRICS e o IBSA, que exerceram influência na orientação do projeto autonomista, fortalecendo a capacidade do Brasil de expressar demandas e buscar posições na hierarquia global de poder. No âmbito regional, houve a criação do conceito de América do Sul e a proliferação de instituições dentro do Mercosul, bem como o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho Sul-Americano de Defesa. Embora houvesse divergências sobre a integração regional na elite brasileira, a tendência foi em direção a uma maior intensificação da integração (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Uma quarta estratégia envolveu um distanciamento relativo dos Estados Unidos. Após uma breve tentativa de construir uma agenda comum no início do governo Lula, as relações bilaterais enfrentaram crescentes atritos em questões regionais, não proliferação nuclear, direitos humanos e propostas comerciais. O fosso entre os dois países aumentou durante o segundo mandato de Lula e com a chegada de Barack Obama ao poder. Por fim, a política externa brasileira enfatizou a identidade do país para além do Ocidente, destacando a noção de "grandeza". Isso se manifestou em viagens do presidente Lula a países como Síria, Cuba, Irã, Líbia e na África, assim como em posturas negociadoras maximalistas em fóruns internacionais (SPEKTOR, 2014).

Apesar da disposição em desafiar a ordem estabelecida, a política externa brasileira seguiu os princípios do autonomismo. O objetivo não era projetar poder, arcar com grandes custos para manter a ordem global ou oferecer uma visão alternativa, mas sim maximizar o espaço de manobra nacional, aproveitar as crises da hegemonia americana e promover a estabilidade financeira com redistribuição de renda. No entanto, esse modelo foi desafiado pela crise financeira de 2008 e pela fragilização das relações com os Estados Unidos. Em geral, o Brasil continuou sendo dependente do estado da globalização capitalista, com aumento da dependência em relação à China e maior interdependência com os países da América do Sul.

O governo Lula pode ser dividido em duas fases distintas em relação ao modelo econômico e à política externa. Na primeira fase, houve continuidade das políticas econômicas do governo anterior, visando garantir a confiança dos investidores e credores estrangeiros. Em relação à política externa, Lula deu continuidade às mudanças iniciadas no governo anterior, buscando se aproximar de países emergentes e adotando uma postura mais crítica em relação à ordem internacional.

No segundo mandato de Lula, houve a adoção do modelo econômico neodesenvolvimentista, que reconhece a importância do Estado para promover o crescimento acelerado do PIB. Esse modelo defende a complementaridade entre Estado e mercado, um projeto nacional de desenvolvimento que concilie crescimento econômico com equidade social, e a necessidade de estímulo às forças internas de produção e inovação. Além do modelo econômico, o governo Lula também adotou uma estratégia de autonomia pela diversificação na política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Isso envolveu a busca por novas parcerias internacionais para mitigar a dependência externa e fortalecer o Estado, a fim de garantir a autonomia necessária para implementar o projeto de desenvolvimento nacional. Essa estratégia de diversificação seria complementar ao modelo econômico adotado internamente.

5.1 Marco Aurélio Garcia

Marco Aurélio Garcia¹¹ nasceu em Porto Alegre em 1941, no dia em que a Alemanha invadiu a União Soviética, um fato que sempre fez questão de ressaltar. Seu pai era advogado e, embora tenha se alistado na Força Expedicionária Brasileira, não chegou a participar da guerra. Sua mãe era funcionária pública. Estudou em escola pública durante toda a sua vida e desenvolveu interesse pela política ainda no ensino médio. Aos 17 anos, filiou-se ao Partido Comunista Brasileiro, enquanto cursava filosofia e direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dois anos depois, já como estudante universitário, foi eleito para a diretoria da União Nacional de Estudantes, o que o levou a se mudar para o Rio de Janeiro, para desgosto de seu pai. No Rio, ele se aproximou do Centro Popular de Cultura (CPC) e se tornou amigo do dramaturgo Oduvaldo Vianna Filho, conhecido como Vianinha, com quem escreveu peças de teatro e roteiros de cinema.

Em 1964, Marco Aurélio retornou a Porto Alegre, onde foi preso após o golpe militar, acusado injustamente de ter colocado uma bomba no laboratório da universidade. No entanto, foi solto pouco depois, quando o verdadeiro culpado foi descoberto. Em 1967, desiludido com o PCB por acreditar que o partido havia se comprometido com a ditadura, Marco Aurélio deixou o partido e entrou em um período político de incerteza. Mais tarde admitiu que considerou sua decisão como uma deserção do campo de batalha. Buscando novas oportunidades, Marco Aurélio partiu para uma pós-graduação na França juntamente com sua esposa, Elisabeth. Embora tenha estudado na Escola de Altos Estudos e Ciências Sociais em Paris, nunca concluiu sua tese, sendo considerado indisciplinado nesse aspecto. O casal eventualmente voltou para Porto Alegre no início dos anos 70, mas, devido ao aumento da repressão política, decidiram se exilar no Uruguai.

Em seguida, o casal seguiu para o exílio no Chile, onde tiveram seu único filho, Leon. Marco Aurélio deu aulas na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e testemunhou o golpe que derrubou o presidente Salvador Allende. Durante esse período conturbado, foi detido por algumas horas, mas conseguiu se refugiar na embaixada do Panamá juntamente com sua esposa e filho. Paulo Renato Souza, que mais tarde se tornaria ministro da Educação no governo de Fernando Henrique Cardoso, ajudou Marco Aurélio a tirar seu filho do Chile, passando-o pelas grades do portão da embaixada. Após esses eventos, Marco Aurélio se exilou na França e retornou ao Brasil pouco antes da anistia

¹¹ Para maiores dados biográficos, ver <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/marco-aurelio-garcia/>.

(GASPAR; SPINA, 2019).

De volta ao Brasil, Marco Aurélio acompanhou as greves dos metalúrgicos no ABC paulista, que culminaram com a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 1980, teve a responsabilidade de relatar a ata de fundação do partido. Nesse período de grande entusiasmo político, aos 38 anos, sofreu um enfarte, o que o fez pensar que estava no fim de sua trajetória. No entanto, foi convidado pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) para organizar os acervos do movimento operário que haviam sido adquiridos anteriormente. Embora fosse considerado um dos intelectuais do PT, Marco Aurélio nunca escreveu um livro sozinho. Foi secretário de Cultura de Campinas entre 1989 e 1990 e de São Paulo, de 2001 a 2002. Fundador do Partido dos Trabalhadores, vice-presidente (2005-2010) e presidente interino (2006-2007), também atuou como Secretário de Relações Internacionais do PT, ajudando a organizar o Foro de São Paulo, antes de tornar-se assessor presidencial para política externa nos governos Lula e Dilma Rousseff.

Diferentemente das ideias anteriores de desenvolvimento em política externa, Marco Aurelio Garcia via a projeção internacional do país calcada nos interesses internos, refletindo seu projeto de desenvolvimento nacional, política esta que ao mesmo tempo ajuda a configurar o projeto nacional define as condições para sua inserção em um mundo globalizado. Em sua crítica ao modelo anterior de Estado nacional, chega a afirmar que “tendo transformado o ajuste fiscal de instrumento em fim, o governo brasileiro acabou por sacrificar qualquer veleidade de construir um projeto de desenvolvimento nacional” (GASPAR; SPINA, 2018, p. 25).

Marco Aurelio sempre possuiu forte desejo de utilizar a democratização da ordem global capitalista, bem como o desenvolvimento compartilhado e a integração por parte dos países em desenvolvimento (ou da periferia) da América Latina como um importante e necessário componente para a transformação da sociedade brasileira rumo a prosperidade. Sempre raciocinando os direitos individuais de cada país e sua afirmação plena de soberania não poderiam ocorrer de forma isolada, sustentava que a inserção soberana do Brasil no mundo deveria necessariamente passar pela nossa região. Isolados, os países periféricos teriam baixa influência nas decisões internacionais e assim sempre à mercê dos países dominantes; por isso era necessária a defesa dos interesses nacionais e regionais de forma a promover reforma da ordem global (GASPAR; SPINA, 2018).

Podemos observar em seus textos vários elementos do projeto autônomo brasileiro, em várias temáticas. Inicialmente, Marco Aurelio ao analisar os rumos da política externa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso argumenta que considerava uma atuação para o continente muito aquém do que foi colocado em discurso oficial, como por exemplo uma submissão ao liberalismo norte-americano. Garcia diz sobre a ALCA que

o Brasil está dramaticamente só. Independentemente do que se possa pensar da Alca – e há razões para ter muitas inquietações sobre ela – é de se temer que esse isolamento force Brasília a capitular diante do projeto norte-americano, se é que o novo governo dos Estados Unidos terá condições proximamente de obter o fast track pedido, e até agora negado pelo Congresso, para promover seu projeto de integração comercial no continente (GASPAR; SPINA, 2018, p. 24).

Sobre o fato de o Brasil perder sua legitimidade em sua região, quando

se iniciou com o duro golpe sofrido pelo Itamaraty quando o ministério foi informado que o governo chileno havia aberto negociações com Washington para firmar um tratado de livre comércio com os Estados Unidos. A informação foi dada ao governo brasileiro por diplomatas norte-americanos, o que dá a medida da humilhação a que foi submetida nossa diplomacia (GASPAR; SPINA, 2018, p. 21).

Garcia, olhando para a política externa brasileira na conjuntura dos anos 1990, defende, de certo modo, a relação entre a política externa e a interna na formulação conjunta sobre os “interesses nacionais”, sendo que

O Itamaraty possui visão de mundo, massa crítica, credibilidade internacional e quadros para executar uma outra política internacional. “Servidores do Estado”, como gostam de se apresentar, os diplomatas brasileiros estão há algum tempo privados de uma clara visão de interesse nacional, que o governo deveria lhes transmitir. Divididos entre a obrigação funcional de aplicar uma política externa errática e convicções mais profundas, a diplomacia brasileira oscila entre o realismo conformista de uns poucos e a esperança que muitos nutrem de que um novo projeto nacional permitirá ao país uma presença soberana no mundo. [...] É de se esperar que os temas da política externa saiam do círculo fechado da diplomacia, das equipes econômicas, de alguns empresários ou especialistas. Eles devem ser tomados como um dos eixos fundamentais de uma nova visão de país e, para tanto, devem ganhar mais espaço nas discussões nas universidades, no conjunto do empresariado, no movimento sindical e nos movimentos populares, pois as mudanças que ocorrerem em nossa inserção no mundo acabarão por afetar a toda a sociedade. Cada vez fica mais evidente que mesmo um tema aparente- mente distante, como o

da política externa brasileira, deve ser submetido a crescentes níveis de controle social (GASPAR; SPINA, 2018, p. 27).

Quando Marco Aurelio reflete sobre as relações do Brasil com seus vizinhos, em artigo para a revista Interesse Nacional em 2008, busca estabelecer uma projeção de poder regional e a busca pelo desenvolvimento da periferia com o governo Lula, que

desde 2003, [tem como] objetivos fundamentais: a retomada do crescimento econômico, capaz de reverter a tendência de décadas de recessão ou crescimento medíocre; a compatibilização desse crescimento com um processo de distribuição de renda, alicerçado na construção de um mercado de bens de consumo de massas, por sua vez ancorado na expansão do emprego e dos salários, na oferta ampliada de crédito e nas políticas de transferência de renda; a conquista do equilíbrio macroeconômico, que se encontrava ameaçado em 2002, e a redução da vulnerabilidade externa, em grande medida lograda pela extraordinária ampliação e diversificação do comércio exterior; o aprofundamento da democracia e a inserção internacional soberana do país. A todos esses elementos se somava a decisão de dar maior consistência à integração da América do Sul (GASPAR; SPINA, 2018, p. 31-32).

Garcia analisa também as bases de um projeto de desenvolvimento nacional associado um forte engajamento com o continente por meio da integração da América do Sul, que possui

uma dimensão comercial, que apresenta relativa complexidade, como decorrência da pluralidade de sistemas comerciais na região. Bastaria lembrar a existência concomitante e em um mesmo espaço do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da Comunidade Andina, da Comunidade do Caribe (Caricom) e de países que fizeram a opção por Tratados de Livre-Comércio bilaterais com os Estados Unidos e/ou outros países e blocos, como é o caso do Chile e, mais recentemente, do Peru. [...] Contudo, mesmo onde a integração comercial avançou mais – ainda que insuficientemente, como no Mercosul – subsistem problemas. O maior deles é o das assimetrias econômicas que separam os países da região. Superar essa grave questão coloca para o Mercosul – e para toda a região – a necessidade de outros mecanismos de integração. Longe de uma *fuite en avant* [fuga para frente], as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul. (GASPAR; SPINA, 2018, p. 34).

Em um texto publicado no livro organizado em conjunto com Emir Sader intitulado “Brasil entre o passado e o futuro”, Marco Aurélio apresenta um panorama geral das

mudanças internas e externas brasileiros no capítulo “O Lugar do Brasil no Mundo: a Política Externa em um Momento de Transição”. Uma das principais diferenças entre os governos FHC e de Lula são expressos na questão econômica, onde reflete que

Acompanhando essa agenda econômica de “uma nota só”, nossa política externa sofria de autolimitações evidentes. Às vésperas de deixar as funções de ministro das Relações Exteriores, o embaixador Luiz Felipe Lampreia, afirmava sem inibições: “O Brasil tem um papel adequado a seu tamanho. O Brasil não pode querer ser mais do que é, mesmo porque tem uma série de limitações, a principal das quais é seu déficit social”. Esse “complexo de vira-lata”, retomando a expressão usada por Nelson Rodrigues para identificar um sentimento de subalternidade que perpassa setores da elite brasileira, ainda hoje pode ser detectado entre “observadores” da política externa – alguns ex-diplomatas – sempre que o Brasil assume maiores responsabilidades no cenário internacional, subindo, para empregar a expressão de um ex-embaixador, “acima de suas sandálias”. A retomada do crescimento com forte distribuição de renda – a volta do desenvolvimento –, o controle da inflação, a redução da relação dívida interna/PIB, os êxitos do comércio exterior, a passagem da condição de devedor à de credor internacional, e, sobretudo, os grandes avanços no combate à pobreza e à exclusão social criaram condições para uma política externa mais “ativa e altiva”, para empregar a expressão do chanceler Celso Amorim (GASPAR; SPINA, 2018, p. 54-55).

Em relação aos Estados Unidos, Garcia reflete que as relações entre Washington e os demais Estados da região latino-americana não podem se pautar por dois extremos: nem “tem que se assentar sobre novas bases. Não se pode persistir em um antiamericanismo – que tem justificativas prescritas em outros tempos – nem em um alinhamento incondicional, também obsoleto” (GASPAR; SPINA, 2018, p. 140). Quando pensa os EUA enquanto hegemonia central, reflete sobre

uma integração baseada exclusivamente – ou centralmente – no comércio será sempre mais benéfica para as economias de maior porte e sofisticação, sejam as que estão fora da região – Estados Unidos, União Europeia, Japão ou, mais recentemente, a China – ou as locais – Brasil, por exemplo. (GASPAR; SPINA, 2018, p. 138).

Ao analisar o papel das forças de esquerda no continente, em contrário aos parâmetros propostos pelo neoliberalismo, Garcia resgata algumas ideias que considera fundamentais para qualquer política de integração. Essas ideias seguem, de certa forma, aos princípios estabelecidos na política externa nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950 e

1960, no que diz respeito à

autodeterminação e à soberania nacional; garantia de um papel para o Estado (democrático e socialmente controlado) nas políticas de desenvolvimento industrial e econômico; prioridade para políticas de crescimento econômico com redistribuição de renda; definição e implementação de programas de complementariedade econômica, articulando distintos países do continente; preservação e, sobretudo, ampliação das conquistas democráticas das classes trabalhadoras, permitindo que estas tenham um papel decisivo nas políticas econômicas e sociais nas esferas nacional e multinacional. Esta preocupação deve se refletir particularmente no que se refere às leis e dispositivos de proteção ao trabalho, conquistados em décadas de luta e que hoje se encontram ameaçados em todo o continente; políticas de preservação ambiental comuns (GASPAR; SPINA, 2018, p. 160).

Em 2001, durante um seminário promovido pela Fundação Perseu Abramo, Marco Aurélio apresenta um texto intitulado “Agenda para o Socialismo no século XXI” (GASPAR; SPINA, 2018). Nele, ao refletir sobre a questão do internacionalismo e a nação, apresenta a ideia de que um dos desafios para o socialismo é conciliar o internacionalismo com a construção nacional, especialmente em países periféricos do sistema capitalista. A dominação imperialista e a globalização neoliberal têm dificultado o processo de construção nacional, que continua inconcluso. O socialismo do século XXI deve buscar a formação de uma comunidade universal de povos, baseada em princípios democráticos, pacíficos e igualitários, uma vez que essa comunidade não deve anular a construção nacional, mas sim partir dela.

Um Estado-nação pode renunciar a parte de sua soberania em prol de instâncias multinacionais, desde que isso contribua decisivamente para alcançar objetivos superiores e definidos democraticamente. As associações regionais só devem existir se forem capazes de evitar assimetrias nacionais ou criar mecanismos sólidos de compensação para elas, requerendo o estabelecimento de complexas redes de proteção dos sistemas produtivos, ambientais, garantias sociais, tradições políticas, étnicas e culturais. O internacionalismo, dessa forma, vai além de acordos multilaterais entre Estados-nação e envolve o intercâmbio entre cidades e regiões de diferentes países, assim como a aproximação e articulação entre partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais. Os movimentos antiglobalização liberal que ganharam força nos últimos anos, assim como os movimentos pacifistas do passado, podem ser o embrião de uma sociedade universal e de uma nova opinião pública

internacional necessárias para um novo socialismo.

Essas reflexões de Garcia apontam para a complexidade das relações econômicas que resultou em uma articulação entre produção, mercados e finanças a nível global. Essa forma de globalização econômica, em muitos casos, escapa ao controle dos Estados-nação, embora as grandes potências, principalmente os Estados Unidos, exerçam influência por meio de organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A reforma ou construção dessas e de outras instituições é imperativa para estabelecer uma ordem mundial equilibrada e democrática, e apontam para a necessidade de mecanismos que introduzam uma racionalidade distinta nas relações internacionais, mesmo que seu alcance seja limitado. Como Marco Aurelio participou de forma ativa do governo Lula como seu assessor internacional, essas ideias influenciaram o governo a refletir a participação do Brasil no Sistema Internacional e, baseado nelas, elaborar uma política externa mais “ativa” e “assertiva”.

5.2 Samuel Pinheiro Guimarães

Samuel Pinheiro Guimarães Neto nasceu na cidade do Rio de Janeiro, em 1939. Bacharel em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, atualmente Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), concluiu seus estudos em 1963, ingressando no Itamaraty no mesmo ano. Sua trajetória acadêmica e profissional é marcada por uma sólida formação em direito e economia, bem como por sua atuação em cargos estratégicos no Ministério das Relações Exteriores e em organizações internacionais.

Após obter seu bacharelado em direito, Guimarães prosseguiu seus estudos, obtendo um mestrado em economia na *Boston University*, concluído em 1969. Essa formação multidisciplinar proporcionou-lhe uma base sólida para suas futuras contribuições nas áreas de cooperação internacional e relações exteriores.

Durante sua carreira, Samuel Guimarães ocupou diversos cargos de destaque. Entre 1964 e 1967, atuou como diretor da área de Cooperação Internacional da SUDENE, destacando-se por sua expertise em assuntos econômicos e de desenvolvimento. Mais tarde,

de 1979 a 1985, assumiu o cargo de vice-presidente da EMBRAFILME, durante a gestão de Celso Amorim. No período de 1977 a 1979, Guimarães foi professor na Universidade de Brasília (UnB), proporcionando aos estudantes um olhar aprofundado sobre as questões relacionadas à política e às políticas públicas. Posteriormente, lecionou na Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG/MRE), contribuindo para a formação de profissionais na área de relações internacionais e diplomacia. Entre 1997 e 2002, foi professor no Curso de Mestrado em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Guimarães ocupou o cargo de professor de Política Externa Brasileira, entre 2011 e 2012, promovendo a compreensão do contexto histórico e dos desafios contemporâneos enfrentados pela política externa do Brasil. Além disso, atuou como coordenador do Curso de Pós-graduação em Comércio Exterior e Câmbio da Fundação Getúlio Vargas, contribuindo para o desenvolvimento de profissionais especializados nessa área. Ao longo de sua carreira, ele se tornou um influente formador de opinião pública, sempre abordando os problemas brasileiros sob uma ótica desenvolvimentista.

No Ministério das Relações Exteriores, Guimarães ocupou diversas posições-chave ao longo de sua carreira. A partir de 1963, exerceu diversos cargos em diferentes departamentos, sendo chefe do Departamento Econômico de 1988 a 1990. Em seguida, de 1990 a 1994, foi Ministro-Conselheiro na Embaixada do Brasil em Paris, consolidando sua experiência no âmbito das relações bilaterais e multilaterais. Entre os anos de 1995 e 2001, atuou como diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, demonstrando produção de conhecimento na área. Sua função mais importante foi como Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores, entre 2003 e 2009, durante o governo de Lula da Silva. Nessa função, Guimarães desempenhou um papel fundamental na formulação e execução da política externa do Brasil, trabalhando em estreita colaboração com o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Sua visão crítica e suas análises aprofundadas das vulnerabilidades e disparidades enfrentadas pelo Brasil são expressas em obras como “Desafios brasileiros na era de gigantes” e “Quinhentos anos de periferia”.

Em seu livro “Quinhentos anos de periferia”, que teve sua primeira publicação em 1999, Guimarães trata da reestruturação da ordem internacional no período pós-Guerra Fria

e as alternativas para que os países abandonem realidades e condições de subdesenvolvimento e "segunda classe" no cenário global. Segundo o autor, o mundo pós-Guerra Fria é marcado pela clara hegemonia dos Estados Unidos, caracterizada pelo desenvolvimento significativo de atividades que visam instrumentalizar novas estruturas de poder. Essas estruturas têm o potencial de disputar um espaço na determinação das formas, posições, relações de poder e distribuição de benefícios de um sistema mundial emergente. Ele se refere a essas novas estruturas de poder como "Grandes Estados periféricos".

Os Grandes Estados periféricos congregam três características específicas. Em primeiro lugar, possuem uma política e economia frágeis. Em segundo lugar, mantêm estreitos vínculos com os países que operam no sistema internacional, estando estruturalmente ligados às dinâmicas estabelecidas por um ator central hegemônico. Em terceiro lugar, ocupam uma posição marginal no cenário global, que tende a se agravar se esses Estados não cumprirem os desafios de comportamento impostos pela ordem construída pelo Estado hegemônico, que busca concentrar o poder econômico, político, militar e cultural.

Samuel Guimarães busca então compreender as dinâmicas de poder e as possibilidades de ascensão e transformação dos Estados em um contexto global dominado pela hegemonia dos Estados Unidos. Nesse sentido, contribui para a compreensão das complexidades do sistema internacional e para a busca de caminhos que possam levar à superação do subdesenvolvimento e da marginalização global. Guimarães aborda também nessa obra aspectos específicos dos Grandes Estados periféricos: 1) uma grande população; 2) um vasto território que não é inóspito e possui potencial de exploração; 3) níveis de desenvolvimento econômico que sustentam a presença de infraestruturas industriais e a articulação de mercados internos capazes de garantir operações econômicas e acumulação de capital em escala nacional e internacional; 4) níveis significativos de subdesenvolvimento e desigualdades internas que tornam esses países afetados positiva e/ou negativamente pelas ideias, costumes e políticas geradas pela nação ou ator central (GUIMARÃES, 1999).

Portanto, os Grandes Estados periféricos se distinguem dos demais Estados da periferia devido à sua capacidade em desenvolver suas potencialidades relacionadas a um maior território, uma grande população e um mercado interno. Isso lhes confere a possibilidade de acumular capital, obter ganhos de escala na produção e promover o desenvolvimento científico e tecnológico, além de ter maior competitividade no cenário

internacional. Esses fatores contribuem para uma menor vulnerabilidade a choques e pressões externas. Suas sociedades encontram-se isoladas entre si e têm uma percepção umas das outras apenas por meio da visão produzida pelos países centrais. Isso ocorre devido aos esforços desses países em estudar a periferia e formular suas próprias visões, que são influenciadas pela herança colonial do passado. É importante ressaltar que essas visões são difundidas e absorvidas pelos países periféricos.

Além disso, Guimarães também introduz a ideia de “Estrutura Hegemônica de Poder”. Para ele, o Sistema Internacional é definido por essa entidade e a atuação dos países ocorre dentro desse processo histórico e seu maior objetivo é a perpetuação dessa estrutura. Essa estrutura possui as seguintes características: 1) é histórica, pois é capaz de sustentar ao longo de períodos significativos de tempo atividades específicas predominantes, instituições e relações de poder; 2) o centro ou núcleo da estrutura é composto pela unipolaridade militar dos Estados Unidos e uma realidade de múltiplos atores economicamente competitivos; 3) o domínio político da estrutura é exercido por um Estado hegemônico ou central, que possui interesses políticos, militares, econômicos e sociais em todas as regiões do mundo, por meio de uma estratégia particular de perpetuação da ordem.

Essas estratégias de preservação e de expansão podem ser condensadas em: a) expansão das organizações internacionais sob seu controle (dentre as principais temos o Conselho de Segurança da ONU e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)); b) cooptação e fragmentação, introduzindo novos atores no papel de meros sócios menores (como a incorporação de pequenos e médios países à União Europeia, por exemplo); c) a criação de uma geração de ideologias tidas como neutras e desinteressadas; d) a formação de uma elite e quadros simpáticos dessas estruturas nos países periféricos; e) uma intensa difusão ideológica pelos meios de comunicação de massa. (GUIMARÃES, 1999)

Por fim, Guimarães após descrever a política mundial por meio da especificação de atores e seu cenário, adota uma posição de intelectual público. Ele se assume como causa própria a elaboração de conhecimento e critérios de ação para que Estados e nações abandonem sua condição histórica de entidades periféricas. Nesse sentido, considera que a superação da realidade periférica pode ser alcançada por meio de ações que afirmem os interesses nacionais perante o mundo, por meio de alguns exercícios: o primeiro de fortalecer o multilateralismo Sul-Sul entre a América do Sul, África e Ásia; depois o de empreender ações claras diante de eventos internacionais, desenvolvendo políticas exteriores autônomas;

então, deve-se priorizar o desenvolvimento de capacidades nacionais de negociação com as potências, abandonando laços estruturais de dependência com os países do centro; e por fim impulsionar processos de construção de um mundo multipolar, por meio do desenvolvimento de alianças entre países que envolvam a descentralização do poder nos países centrais e o fortalecimento da inserção internacional de outros países no cenário global, com base em potencialidades políticas, econômicas e estratégicas.

Em 2005, Samuel Pinheiro Guimarães publica “Desafios brasileiros na era de gigantes”, onde trabalha com a ideia de que o Sistema Internacional tem como atores principais os Estados enquanto as organizações e agentes não estatais como as ONGs, agências internacionais, entre outras, estão em segundo plano. Existe uma clara organização centro-periferia, na qual um pequeno número de grandes atores, tanto estatais quanto não estatais, ocupam o centro das estruturas hegemônicas de poder, em contraste com muitos Estados de diferentes tamanhos, desde micro até médios, convivendo também com um pequeno número de grandes Estados periféricos. Essa complexa interação entre esses sujeitos determina uma situação conflituosa, com alternância entre competição e cooperação.

No prefácio dessa obra, escrito por Hélio Jaguaribe, que também escreveu o prefácio de “Quinhentos anos de periferia”, é destacado o caráter de otimização no cenário internacional por parte das grandes potências em cada período, buscando maximizar suas vantagens e seu poder, frequentemente às custas dos países mais frágeis.

Ele destaca que o momento atual é caracterizado pela hegemonia dos Estados Unidos da América como a única superpotência. Essa hegemonia é exercida por meio de constrangimentos em várias áreas, como econômico-financeira, tecnológica, cultural, política e, quando necessário, militar. Esses constrangimentos têm o objetivo de obrigar os governantes locais, independentemente de suas intenções, a implementarem medidas impostas pelo mercado internacional, controlado pelas grandes multinacionais americanas e pelas diretrizes de Washington.

O fator cultural também desempenha um papel importante na dominação americana, principalmente por meio da produção cinematográfica e televisiva do país, que domina de forma inquestionável os mercados internacionais. Isso estabelece o modo de vida e pensamento americano como algo universal, impondo seus valores e padrões de conduta a

todos os povos.

O próprio Jaguaribe afirma no prefácio que a hegemonia americana, embora ampla, ainda não é universal. Em oposição a ela, estão a União Europeia (exceto a Grã-Bretanha), grandes países periféricos da Ásia, especialmente a China e a Índia, e de forma limitada, o MERCOSUL, que busca preservar alguma autonomia para os países do bloco. Nesse contexto, a expansão do MERCOSUL é crucial para manter e aumentar a margem de autonomia do Brasil diante da hegemonia americana e dos outros membros das estruturas de poder hegemônicas.

A consolidação do MERCOSUL é um fator fundamental para impulsionar a Comunidade Sul-Americana de Nações, a UNASUL. Esse movimento de consolidação do MERCOSUL e criação da UNASUL está intrinsecamente ligado à aliança estratégica entre Brasil e Argentina. Essa aliança foi construída apesar de resistências na Argentina, devido às assimetrias em relação ao Brasil, que colocam este em uma posição favorável. Além disso, há um sentimento de ressentimento por parte da sociedade argentina em relação à brasileira, pois eles se percebem e se consideram mais educados e civilizados, embora economicamente mais fracos. Essa percepção é reforçada pela incapacidade do Brasil em articular uma política industrial comum que promova a real reindustrialização da Argentina (GUIMARÃES, 2006).

No Brasil, uma macroestrutura hegemônica de poder foi criada por grupos “extraordinariamente minoritários”, incluindo a alta burocracia estatal, proprietários rurais, industriais, associações civis, organizações religiosas e partidos conservadores. Essa estrutura de poder local se articula com a estrutura internacional, perpetuando e acentuando as disparidades, vulnerabilidades e subdesenvolvimento internos. Para superar essa situação, Guimarães propõe que o Brasil enfrente três desafios/objetivos: lidar com as disparidades sociais, econômicas, culturais e regionais; abordar as vulnerabilidades permanentes nas áreas econômica, política, militar, ideológica e tecnológica; e realizar o potencial político, econômico e militar do país. Essas metas representam os "desafios brasileiros na era dos gigantes".

Samuel Guimarães destaca também a existência de uma dualidade na sociedade brasileira, em que grupos beneficiados pelo modelo excludente de desenvolvimento estão separados daqueles marginalizados. Esse modelo resultou em disparidades enormes,

vulnerabilidades crônicas e um desenvolvimento desigual que perpetuou o subdesenvolvimento. Esses obstáculos estão interligados e retroalimentados, manifestando-se em violência, pobreza, ignorância, racismo, corrupção, desemprego, mistificação, opulência e miséria. Entretanto, ele afirma que existe um reconhecimento generalizado na sociedade brasileira das disparidades e vulnerabilidades econômicas, sociais, políticas e culturais. Superar esses problemas, portanto, é uma necessidade declarada para alcançar o desenvolvimento, manter a democracia e construir uma sociedade mais justa e igualitária. No entanto, Samuel argumenta que os grupos minoritários que se beneficiam desse modelo o condenam apenas no discurso, enquanto defendem vigorosamente a exclusão e a criação de disparidades na prática (GUIMARÃES, 2006).

Este modelo excludente de desenvolvimento beneficia certos grupos, que apoiam ações humanitárias de natureza privada para combater injustiças e promover uma sociedade mais solidária. No entanto, quando o Estado ou movimentos sociais buscam uma atuação mais firme para conter a concentração de poder, essas ações são consideradas uma “intervenção indevida”. Segundo Guimarães, os beneficiários desse modelo excludente argumentam pela preservação da estrutura social e do aparato repressivo do Estado, representado pelo sistema judiciário e policial, para garantir sua própria sobrevivência em momentos de tensão causados pela exclusão social.

Por outro lado, as classes subjogadas encontram dificuldades em mobilizar-se para reverter a concentração de renda, poder político e cultural. Uma ideologia culpabiliza os dominados pela dominação exercida sobre eles, dificultando a conscientização e a organização para a mudança. Dessa forma, para o autor, o neoliberalismo acentuou esse processo de autodesqualificação. Porém, desenvolvimentista, Guimarães destaca a importância de uma política industrial estratégica coordenada, abrangendo ciência, tecnologia e emprego. Ele critica a passividade da política industrial durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que levou à desindustrialização, ao desemprego e à queda dos investimentos no país. Para resolver esse problema, é necessário investir em tecnologia para que o Brasil deixe de ser apenas um exportador de commodities agrícolas e industriais de baixo valor agregado e passe a produzir e exportar produtos industriais de maior valor agregado.

Para promover esse aumento da produtividade econômica e impulsionar a inovação científica e tecnológica, é necessário que o país incentive a indústria de bens de capital,

invista na formação de recursos humanos e priorize o investimento em ciência e tecnologia a longo prazo. Isso requer o fortalecimento das atividades científicas nas esferas social, política e institucional, criando um ambiente propício para o fluxo constante de inovações. Samuel Pinheiro propõe, assim, ideais desenvolvimentistas para uma sociedade em relativo atraso, com investimentos na formação e atualização de professores de ciências exatas, aumento da carga horária dedicada a essas disciplinas no sistema de ensino, fortalecimento de centros de excelência em ciências e engenharia, criação de centros de pesquisa em parceria entre empresas e universidades, estímulos fiscais para as empresas participantes, treinamento da mão de obra existente, e o estabelecimento de dispositivos legais que promovam a utilização de patentes concedidas a estrangeiros no país.

Em oposição ao pensamento neoliberal, Guimarães critica a abertura do mercado de capitais, considerando-a uma forma de reintegrar ao sistema capitalista global as áreas anteriormente influenciadas pelo socialismo e partes da “periferia desenvolvida”. Para disciplinar tanto o capital nacional quanto o internacional, ele propõe o uso de crédito público diferenciado, redução e isenção fiscal, direcionamento das compras governamentais para empresas que reinvestem no país, criação de cadeias de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil, priorização da compra de componentes de empresas nacionais, investimentos em setores prioritários social, tecnológica e ambientalmente, apoio a empresas que utilizam tecnologias intensivas em trabalho, priorização de empresas que buscam novos mercados externos e uma balança comercial favorável. Essas decisões podem ser encontradas em várias políticas públicas durante o governo Lula de 2003 a 2010.

Samuel Pinheiro Guimarães propõe uma série de estratégias para a política externa do Brasil: a) estabelecer uma política comercial que identifique e elimine os obstáculos aos interesses comerciais do país, utilizando o tamanho do mercado interno como uma vantagem para negociar acesso a outros mercados de bens, capitais e investimentos. O objetivo é criar uma relação mais favorável com os países desenvolvidos que possuem grandes superávits comerciais com o Brasil; b) reformular o Mercosul com o objetivo de construir um polo político e econômico no continente sul-americano, com a finalidade de evitar a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); c) buscar a inclusão do Brasil em fóruns de decisão global importantes, como o Conselho de Segurança da ONU, d) reorganizar as Forças Armadas, fortalecendo seu poder dissuasório e otimizando-as para a defesa do território, população e desenvolvimento do Brasil, levando em consideração o avanço

tecnológico nessa área e o desenvolvimento de uma indústria bélica nacional; e) garantir a autonomia do Estado brasileiro, rejeitando normas internacionais que possam comprometer a redução das desigualdades internas ou que impeçam a diminuição/eliminação das vulnerabilidades, que ameacem o potencial do Brasil; e f) promover um sistema mundial multipolar, lutando por uma ordem internacional que não seja dominada por um único centro de poder (GUIMARÃES, 2006).

Para que esses objetivos possam ser executados, Guimarães desenvolve o conceito de “visões estratégicas na macroestrutura hegemônica de poder”. Essas visões são formadas pela interação entre legislação, órgãos governamentais, burocracia estatal, grandes proprietários industriais, rurais e financeiros, partidos conservadores, associações civis, de classe e organizações religiosas conservadoras. Elas geram diferentes opiniões sobre como desenvolver a sociedade brasileira e sua integração global. As estratégias adotadas pelas macroestruturas hegemônicas de poder são substituídas ao longo do tempo para manter, ordenar e expandir seu domínio, buscando cooptar adeptos em diversos grupos da sociedade. Essas estratégias não são rotuladas como agrárias, militares, industriais etc., o que permite ocultar os interesses e conexões dos grupos envolvidos.

Samuel Pinheiro Guimarães apresenta uma posição política e ideológica contrária à visão liberal, tanto na sua vertente tradicional quanto na moderna/neoliberal. Seus argumentos são que as políticas neoliberais têm efeitos negativos no crescimento dos países subdesenvolvidos, incluindo o Brasil, prejudicando a distribuição de renda, o fortalecimento do mercado interno e a capacidade do Estado de implementar políticas que impulsionem o desenvolvimento industrial e científico.

Sua estratégia diplomática possui, então, duas vertentes principais. A primeira enfatiza os temas políticos e se divide em diplomacia mundial (ou multilateral) e regional, subdividindo-se esta em hemisférica e sul-americana. A segunda vertente considera que a influência política de um Estado depende de seu poder econômico. Nessa perspectiva, é prioritário construir a capacidade econômica brasileira, o que também é enfatizado pela diplomacia nas relações exteriores do país. Essa estratégia diplomática tem a função de articular a cooperação, confrontação, competição e conciliação entre a macroestrutura interna de poder e as estruturas hegemônicas globais, pois em cada período histórico elas serão específicas e desenvolvidas para interpretar e orientar o processo de desenvolvimento político e econômico brasileiro, buscando preservar o poder da macroestrutura.

5.3 Celso Amorim

É difícil realizar um estudo aprofundado das ideias de Celso Amorim enquanto formulador de política externa devido ao seu longo tempo à frente do Itamaraty (quase 10 anos, com passagens pelo governo Itamar e pelos 2 primeiros mandatos de Lula da Silva) e ministro da Defesa por 3 anos e meio no governo de Dilma Rousseff. Há inúmeras obras acadêmicas sobre seu pensamento e ações diplomáticas, bem como ele mesmo tendo escrito vários livros e artigos. Para este trabalho, vamos tentar ater-nos às suas declarações e ideias centrais sobre os principais pontos do projeto autônomo brasileiro, como o nacionalismo e o desenvolvimentismo nacional, os laços com os Estados Unidos e a questão do investimento internacional.

Celso Luís Nunes de Amorim¹² nasceu em 3 de junho de 1942 em Santos, São Paulo. Completou o curso de preparação para a carreira diplomática no Instituto Rio Branco em 1964 e começou sua carreira como terceiro-secretário no ano seguinte. Ocupou diversos cargos na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, incluindo assistente do chefe da Divisão da Europa Ocidental e cônsul-adjunto em Londres. Amorim obteve seu mestrado em relações internacionais na Academia Diplomática de Viena em 1967 e frequentou um curso de doutorado em ciência política e relações internacionais na *London School of Economics and Political Science* em 1971. Durante sua carreira, também serviu na missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) em Washington e atuou como assessor do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Amorim desempenhou um papel importante nas relações internacionais brasileiras durante os governos de José Sarney e Fernando Collor de Melo. Ele participou de discussões sobre políticas relacionadas à informática, patentes farmacêuticas e dívida externa, bem como representou o Brasil em várias reuniões e conferências internacionais. Em 1991, foi

¹² Para a biografia completa de Celso Amorim, ver ESCOREL, Sílvia; SILVA, Alexandra de Mello e; LAMARÃO, Luisa. Celso Amorim. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. p. 10–21.

nomeado representante permanente do Brasil junto a organizações internacionais sediadas em Genebra, incluindo o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Durante o governo Collor, Amorim testemunhou a abertura comercial do Brasil e uma mudança na postura da política externa brasileira, tornando-se mais propositiva e cooperativa no sistema internacional. O país passou a adotar uma abordagem mais liberal na economia e a privilegiar foros multilaterais de discussão, como a ONU e o GATT. Celso Amorim foi nomeado Ministro das Relações Exteriores em 20 de julho de 1993, durante o governo de Itamar Franco. Ele assumiu interinamente o cargo, sucedendo a Luís Felipe Lampreia, que, por sua vez, havia assumido temporariamente devido a problemas de saúde do primeiro indicado, José Aparecido de Oliveira. Amorim, um diplomata de carreira, foi efetivado no cargo em 31 de agosto, recebendo reconhecimento interno por ser alguém do próprio Itamaraty ocupando uma posição que havia sido ocupada por pessoas externas à instituição por um longo período. Em setembro daquele ano, durante a 48ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, Amorim fez um discurso em defesa das ações do governo Itamar Franco no campo dos direitos humanos e da paz internacional. Ele enfatizou a interdependência indissolúvel entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, citando o compromisso do Brasil com os "três Ds": Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento. Além disso, destacou a experiência brasileira na construção da paz, resultado de um trabalho contínuo realizado com os dez vizinhos ao longo dos 17 mil quilômetros de fronteiras do país.

Amorim definiu a política externa do governo Itamar Franco como voltada para o desenvolvimento do país e para a afirmação dos valores democráticos, sem alinhamentos que não estivessem ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro. Ele ressaltou a importância da integração com a América do Sul em geral e com o Mercosul em particular como uma prioridade. Durante sua gestão como Ministro das Relações Exteriores, o Brasil enviou sua primeira missão de paz para Moçambique, por meio das Nações Unidas, e apoiou a constituição definitiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, projeto lançado pelo então embaixador em Lisboa, José Aparecido de Oliveira, em Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Foi também nesse período que o governo brasileiro expressou sua intenção de participar ativamente de uma reforma na composição dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

Celso Amorim foi indicado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para chefiar

a missão permanente do Brasil nas Nações Unidas, em Nova York, entre os anos de 1995 e 1999. Durante esse período, desempenhou um papel ativo e tornou-se membro da Comissão de Camberra para a Eliminação das Armas Nucleares, bem como membro permanente da área de assuntos internacionais do Instituto de Assuntos Avançados da Universidade de São Paulo. Em 1999, Amorim deixou a ONU para liderar a missão brasileira junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) em Genebra. A OMC havia substituído o GATT em 1995, e Amorim assumiu a posição de chefe da missão brasileira nesse importante organismo internacional. No ano 2000, presidiu a Conferência sobre Desarmamento e, de 2000 a 2001, assumiu a presidência do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho de Negociação Intergovernamental da Convenção sobre Controle do Tabaco. Além disso, em 2001, também presidiu o Conselho para o Comércio de Serviços da OMC.

Ainda em 2001, Amorim assumiu o posto de embaixador do Brasil em Londres. Em novembro do mesmo ano, foi um dos representantes da delegação brasileira na IV Conferência da OMC, realizada em Doha, no Catar. Nesse evento, o Brasil desempenhou um papel de liderança ao defender a posição das nações em desenvolvimento na luta pelo licenciamento compulsório de patentes de medicamentos em casos de emergência nacional. Essa posição desafiou os Estados Unidos, que defendiam uma posição contrária. Por meio de uma estratégia agressiva, incluindo a veiculação de peças publicitárias nos EUA destacando a importância dos medicamentos para os brasileiros, o governo brasileiro conseguiu sensibilizar o mundo para essa questão. Como resultado, os EUA retiraram a representação contra o Brasil ainda naquele ano.

Celso Amorim foi nomeado Ministro das Relações Exteriores do Brasil em 2003, pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em seu segundo mandato como Ministro, Amorim assumiu a responsabilidade de direcionar a política externa brasileira, com ênfase na luta contra a fome, a pobreza e o unilateralismo. Durante sua gestão, Amorim foi um defensor ativo da criação de coalizões internacionais. Sob sua orientação, foram estabelecidos importantes grupos, como o G-20, que reuniu países emergentes para lutar pela redução das distorções no comércio agrícola na OMC; o G-3 ou grupo IBSA, formado por Índia, Brasil e África do Sul para coordenar posições no cenário internacional; e o G-4, composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, com o objetivo de tornar o Conselho de Segurança das Nações Unidas mais representativo. Amorim também desempenhou um papel ativo na

institucionalização do grupo dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), países em desenvolvimento com economias em rápido crescimento na década de 2000.

Em 2004, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul em Cuzco, Peru, foi redigida a Declaração de Cuzco, que estabeleceu as bases para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, posteriormente renomeada para União das Nações Latino-Americanas (Unasul). A Unasul tem como objetivo promover a integração econômica, social e política dos países membros, incentivando a cooperação em diversas áreas, como educação, cultura, infraestrutura, energia, ciência e finanças.

Em 2006, durante a crise da nacionalização do gás e do petróleo na Bolívia, Amorim desempenhou um papel importante na busca de uma solução para o impasse entre a Bolívia e as empresas estrangeiras, incluindo a Petrobras. Sua atuação foi fundamental para garantir o fornecimento de gás boliviano ao Brasil, que dependia desse recurso para cerca de 50% de seu consumo. Na Conferência do Clima da ONU em 2007, Amorim liderou a delegação brasileira, defendendo a posição de que as nações desenvolvidas deveriam assumir uma maior responsabilidade na redução das emissões de gases de efeito estufa e no financiamento e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento. Em 2008, Amorim esteve envolvido em várias questões diplomáticas, incluindo a crise na Colômbia com Equador e Venezuela, o embargo dos bens da construtora brasileira Odebrecht no Equador e a crise política em Honduras. Em todas essas situações, Amorim defendeu a busca por soluções pacíficas e o diálogo como forma de preservar a integração e o desenvolvimento na América do Sul.

Em 2013 na Universidade Federal do ABC (UFABC), Celso Amorim participou da Conferência Nacional “2003-2013 Uma Nova Política Externa”, apresentando uma palestra intitulada “Início de uma política externa ativa e altiva”. Na época Ministro da Defesa do governo Dilma, Amorim (2014) faz um balanço sobre seus principais pontos de ideias sobre política externa. Nela, ele destaca que a ideia de uma política externa ativa e altiva não foi planejada inicialmente, mas surgiu como uma expressão espontânea para descrever a diferença em relação aos governos anteriores, e a eleição do presidente Lula representou a consciência do povo brasileiro de que era possível mudar o destino do país. Uma atitude altiva significava não se submeter aos ditames de potências estrangeiras, mas sim expor e defender os pontos de vista brasileiros, enquanto o aspecto ativo envolvia refutar a concepção de que o Brasil não deveria ter um papel protagonista ou tomar decisões que

pudessem gerar reações contrárias. Essa política externa ativa e ativa, portanto, afirmava que estava “construindo um mundo mais justo, mais democrático e multipolar, no qual os países em desenvolvimento sejam protagonistas” (BRASIL, 2010, p. 140) e necessitava romper com uma visão excessivamente domesticada da política externa, permitindo ao Brasil tomar posições independentes, mesmo que isso desagradasse outros países, e promover iniciativas e agendas novas.

Amorim mostra também que a política externa governo Lula buscava tanto defender os interesses do Brasil quanto moldar a agenda internacional. Enquanto a reação à agenda existente podia ser feita de forma submissa ou assertiva para proteger os interesses nacionais, o objetivo mais desafiador era influenciar a própria agenda internacional, uma vez que “a preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade. Nosso projeto nacional não é xenófobo e, sim, universalista” (BRASIL, 2007). O Brasil buscava contribuir para a “construção de uma nova ordem econômica internacional, mais justa e democrática, não é somente um ato de generosidade, mas, também, e principalmente, uma atitude de inteligência política” (BRASIL, 2007, p. 15), embora reconhecesse as limitações de determinar como essa nova ordem seria.

Em situações como o conflito na Venezuela, que a diplomacia brasileira em conjunto com o “Grupo de Amigos [do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela] ressalta o progresso obtido com a assinatura, em 18 de fevereiro de 2003, de uma “Declaração contra a Violência, pela Paz e a Democracia na Venezuela”, pelo Governo e a oposição”, onde o Grupo “continuará trabalhando para encorajar o Governo da Venezuela e a oposição a persistirem no caminho do entendimento, a fim de assegurar uma solução pacífica, democrática, constitucional e eleitoral” (BRASIL, 2007), uma vez que a questão da ALCA. Não era apenas a criação de uma agenda contra a iminência da guerra no Iraque, mas era necessário posicionar-se e reagir.

Além disso, Celso Amorim afirma que o Brasil criou iniciativas que alteraram a agenda estabelecida, como o G-20 que “quebrou a estrutura concentrada de poder nas negociações da OMC, e talvez tenha sido o melhor exemplo desta atitude a um tempo desassombrada e pragmática, já que era voltada a resultados concretos” (BRASIL, 2010, p. 16), a união do Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), que “mesmo não sendo formado por países do círculo tradicional de doadores internacionais, investe na solidariedade entre países do Sul” (BRASIL, 2007, p. 73), a política africana onde o “Presidente Luiz Inácio

Lula da Silva reafirmou a disposição do Brasil de estreitar suas relações com a África e, nesse contexto, ambos os Presidentes destacaram o significado da grande afinidade cultural resultante da contribuição africana para o desenvolvimento do Brasil moderno” (BRASIL, 2007, p. 79), a Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), cuja “proposta fundamental da Cúpula é promover mecanismo de aproximação bi regional no âmbito da cooperação Sul-Sul e estimular a cooperação entre duas regiões com afinidades históricas, que enfrentam desafios semelhantes em relação à promoção do desenvolvimento” e que debaterá temas como “cooperação econômica e comercial, cooperação cultural, cooperação científico-tecnológica, coordenação em foros multilaterais econômicos e comerciais e colaboração em temas sociais e de desenvolvimento” (BRASIL, 2007, p. 84).

Outro ponto alto de sua gestão foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que tinha de “fazer na América do Sul no século XXI o que a América do Norte fez no século XIX, pela integração física de nossa região, de nosso continente” pois a “América do Sul tem de ter capacidade de negociar no mundo” (BRASIL, 2007, p. 22). posteriormente transformada na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Essas ações demonstraram a capacidade de propor uma nova agenda e foram complementares às reações à agenda existente. Essa política externa abrangia tanto a defesa dos interesses brasileiros como a proposição de uma agenda internacional que as “incertezas que o mundo vive tornam mais urgente conjugar esforços e demonstrar liderança na busca de soluções inovadoras e solidárias” (BRASIL, 2010, p. 69).

Um dos temas relevantes durante o início do governo Lula foi a questão do Grupo de Amigos da Venezuela. A situação na Venezuela era marcada por conflitos civis intensos e uma tentativa de golpe de Estado em 2002. O Brasil reconhecia a necessidade de agir e não apenas condenar ou apoiar, mas de buscar uma solução para a crise. Foi nesse contexto que surgiu a ideia de ser proativo e protagonista na política externa, defendendo políticas nas quais o Brasil buscava em uma “aliança estratégica solidamente apoiada em três pilares: diálogo político, ampliação do comércio de bens e serviços e integração da infraestrutura” (BRASIL, 2007).

A iniciativa de formar o Grupo de Amigos da Venezuela ia além das propostas anteriores que envolviam apenas países da Organização dos Estados Americanos (OEA), e embora o marco jurídico da OEA fosse o único existente na época, o Brasil buscava evitar uma interferência direta em assuntos internos de outros países e promover um diálogo mais

amplo. O trabalho do grupo foi convencer os atores envolvidos a seguir o caminho previsto pela Constituição venezuelana, que era a realização de um referendo revocatório no meio do mandato presidencial. A oposição aceitou relutantemente essa saída, pois era a opção prevista pela Constituição e possivelmente não enxergavam uma alternativa viável. O Brasil, juntamente com os demais países envolvidos, apoiou e acompanhou o processo do referendo revocatório, que resultou na vitória do presidente Chávez (AMORIM, 2014).

O alinhamento das políticas externa e de defesa tem sido uma característica marcante da postura ativa e alívada do Brasil. A política externa brasileira tem buscado soluções diplomáticas para questões internacionais complexas, como o conflito entre Palestina e Israel, uma vez que

O Brasil deseja ampliar sua contribuição para a paz no Oriente Médio. Expressamos a ambas as partes, bem como ao Quarteto, nossa disposição em participar mais ativamente dos esforços internacionais com vistas ao estabelecimento da paz. [...] Como sabemos, além dos países diretamente envolvidos, os assuntos do Oriente Médio sempre foram sempre tratadas exclusivamente pelas grandes potências. Infelizmente, não se alcançou solução alguma até o momento. Precisamos envolver mais países no processo. Precisamos de novas idéias e propostas renovadas (BRASIL, 2007).

No episódio do programa nuclear do Irã, Amorim disse em entrevista à revista Caros Amigos em 2009 que

O Irã é um país sobre o qual o Brasil não pode ficar indiferente. Primeiro porque é um grande mercado. (...) No ano passado comprou quase dois bilhões de dólares do Brasil e não vendeu praticamente nada, o petróleo que produzem não é exatamente o que a gente compra. (...) Temos que manter relações. Concordamos com tudo que os líderes iranianos dizem ou fazem? Não. É um país importante, setenta milhões de habitantes, uma cultura milenar. (...) O Brasil é contra a proliferação. Agora, é preciso distinguir a questão da não-proliferação nuclear da questão do direito ao desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos. Como se chega a uma normalização? Por exemplo: o Conselho de Segurança adotou sanções contra o Irã, e nós não somos favoráveis, mas uma vez que o Conselho de Segurança adotou, nós seguimos. Agora, nós não seguimos sanções unilaterais (BRASIL, 2010, p. 119).

Em outra fala, agora à rádio RUVR, da Rússia, Celso Amorim continua afirmando os ideais de sua política externa baseada na não intervenção, onde diz que

Para toda a região do Médio Oriente seria melhor que todos concordassem com a ideia de criação de uma zona totalmente livre de armas nucleares e demais armas de destruição em massa. Isso, todavia, não quer dizer que os iranianos não tenham direito de promover sua indústria energética atômica

para fins civis. Devemos reconhecer a Teerã tal direito, desde que queiramos alcançar um progresso na resolução do problema iraniano. Em troca, possivelmente, de umas inspeções mais rigorosas às instalações nucleares iranianas (BRASIL, 2010, p. 120).

Amorim termina sua palestra contando que o presidente dos Estados Unidos solicitou a ajuda do Brasil, reconhecendo a necessidade de amigos que pudessem dialogar com aqueles que não eram seus aliados, e esses exemplos ilustram a atuação da política externa brasileira, que busca promover a paz e o diálogo em cenários internacionais desafiadores. Mencionou também sobre a importância em ressaltar que a política de defesa do Brasil deve estar alinhada à política externa e apoiar uma abordagem independente e afirmativa. O país é pacífico e não possui inimigos, principalmente na região, devido a postura condizente com o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa, o que é de grande importância. No entanto, o Brasil não pode ignorar as ameaças presentes e futuras. Vivemos em um mundo composto por Estados-nação, e embora possamos não gostar dessa realidade, é importante reconhecê-la. Nesse contexto, continuaremos a enfrentar ataques de diferentes naturezas, os quais poderemos responder de forma diplomática, mas também devemos estar preparados para uma defesa robusta (AMORIM, 2014).

Em resumo, a atuação do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva destacou-se pela sua ênfase na diplomacia multilateral e no diálogo, vendo o Brasil como um país intermediário e potencial interlocutor entre diferentes mundos. Ele promoveu alianças, como a coalizão IBSA e o grupo G-20, para defender os interesses dos países em desenvolvimento no cenário internacional. Amorim também buscou ampliar a participação do Brasil na governança global, incluindo a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, sem exigir poder de veto. Ele valorizou a cooperação internacional como instrumento diplomático, fortalecendo a cooperação técnica entre países em desenvolvimento e a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Essa abordagem multilateral e o foco no desenvolvimento social e educacional dos mais pobres conferiram visibilidade ao Brasil e aproximaram o país de valores e interesses compartilhados com outras nações do Sul desde meados do século XX, sendo a maioria das análises acadêmicas. No geral, Amorim buscou posicionar o Brasil como um ator relevante

no cenário internacional, aproveitando as circunstâncias e legados do passado para promover sua visão de política externa.

5.5 Nelson Jobim

Nelson Azevedo Jobim¹³ nasceu em 12 de abril de 1946 em Santa Maria, Rio Grande do Sul. Ele era filho de Hélio Jobim e Nami Azevedo Jobim. Seu avô paterno, Válder Jobim, foi governador do Rio Grande do Sul. Nelson Jobim estudou direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e se tornou advogado. Ele atuou como professor em diversas instituições de ensino, incluindo a Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade de Brasília. Entrou para a política na década de 1980, se opondo ao regime militar no Brasil. Em 1986, foi eleito deputado federal constituinte pelo PMDB. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, defendeu uma constituinte exclusiva e propôs medidas para proteger os trabalhos constitucionais. Jobim desempenhou um papel importante na redação da Constituição de 1988.

Após a promulgação da nova Constituição, Jobim continuou sua carreira política. Ele foi relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e se envolveu no processo de impeachment do presidente Fernando Collor em 1992. Jobim também foi responsável pela revisão constitucional em 1993. Em 1995, Jobim foi nomeado Ministro da Justiça no governo de Fernando Henrique Cardoso. Ele enfrentou desafios relacionados à demarcação de terras indígenas, indenização de familiares de desaparecidos políticos e conflitos agrários.

Dentro da estratégia do governo Lula, a política externa tem como função primordial a redução das vulnerabilidades externas. Isso implica superar uma série de desafios tanto na política externa quanto na política de defesa, esta última sendo inserida especificamente no terceiro objetivo. Existe, para seus formuladores, uma demanda por uma política de defesa

¹³ Para mais dados biográficos, ver GUIDO, Cristina; SOUSA, Luís Otávio de. Nelson Jobim. *In*: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-azevedo-jobim>. Acesso em: 12 maio 2021.

mais robusta e coerente com a visão do Brasil no cenário internacional. No entanto, há uma falta de clareza sobre como isso deve ser alcançado, resultando em algo genérico que reconhece a necessidade de um debate mais amplo e um planejamento mais detalhado nessa área (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

No documento da Mensagem ao Congresso Nacional de 2003, há uma seção especial que compila temas de defesa nacional e política externa. Nele, são descritos e detalhados os objetivos traçados para a política de defesa durante o governo de Lula da Silva. O texto aborda diversas frentes de ação, como a atualização de conceitos estratégicos, a proteção da Amazônia, a integração regional, a modernização das Forças Armadas, a redução da dependência tecnológica, o aprimoramento da atuação conjunta das Forças e o fortalecimento da aviação civil. Além disso, destaca a importância de divulgar as ações realizadas pelas Forças Armadas em benefício da sociedade, com o objetivo de valorizar a carreira militar e utilizar a política de defesa como base para a ação governamental na consecução de objetivos e metas nacionais.

No entanto, é importante ressaltar que, inicialmente, o Ministério da Defesa não expressou propostas específicas para serem implementadas durante a gestão do Ministro José Viegas. Ao contrário do Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa não contava com a mesma convergência e planejamento prévio. Essa disparidade, somada à maior consolidação do MRE, resultou na manutenção da preponderância deste último na condução das questões de política externa, incluindo aquelas relacionadas à defesa. Somente com a chegada do Ministro Nelson Jobim no segundo mandato do Presidente Lula da Silva, essa dinâmica começou a sofrer alterações, como será abordado mais adiante (FUCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016).

Durante o governo Lula da Silva, há uma grande produção oficial de documentos sob o tema da defesa, entre eles a segunda Política de Defesa Nacional (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Política Nacional da Indústria de Defesa (2005) e a Política de Ensino em Defesa (2010). Esses documentos foram um avanço da gestão FHC indicando maior mobilidade internacional para o presidente Lula (BARRETO, 2016).

A segunda versão da Política de Defesa Nacional (PDN) representou uma continuidade e evolução em relação à sua predecessora, mantendo suas diretrizes gerais. O documento definiu a “Defesa Nacional” seria “o conjunto de medidas e ações do Estado,

com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005, p. 2). A nova PDN enfatizou a importância do "entorno estratégico", destacando a necessidade de uma maior aproximação com países vizinhos na América do Sul, África Austral e Estados da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Além disso, a PDN de 2005 reforçou a política externa do governo Lula da Silva, buscando se aproximar de Estados emergentes sem abandonar os parceiros tradicionais e mantendo a prática do multilateralismo (ALSINA JR., 2009).

No contexto da América do Sul, a PDN destacou que aprofundar as relações com a região poderia beneficiar a segurança brasileira. Foi ressaltada a importância de fortalecer os processos de integração regional existentes, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), visando ampliar a cooperação em diversos setores, incluindo defesa e segurança. O texto argumentou que “é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (BRASIL, 2005, p. 3). Nesse sentido, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano em 2008 foi coerente com as diretrizes estabelecidas pela PDN de 2005, sendo considerado um desdobramento direto dessa lógica política.

Nelson Jobim levanta a questão da divisão de responsabilidades dos países americanos em relação à segurança e defesa. A linguagem utilizada nesse contexto se assemelha à linguagem acadêmica sobre questões de segurança, com termos como "novas ameaças" sendo empregados. A inclusão dessas novas ameaças é vista como uma imposição dos Estados Unidos a todos os países do hemisfério, com uma divisão subjetiva de responsabilidades. A crítica a esse ponto está relacionada ao fato de que essa divisão de responsabilidades tem como objetivo a segurança dos Estados Unidos, enquanto os demais países não têm autonomia para definir o que constituiria uma ameaça para eles. Em sua fala na IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas realizada em *Santa Cruz de la Sierra* em 2010, disse o ministro Nelson Jobim sobre esse tema

Farei breve comentário sobre a agenda norte-americana para a América Latina no que tange ao plano político-estratégico. Estando suas preocupações de defesa voltadas para outras partes do globo, os estados unidos procuram, desde 1995, universalizar no plano hemisférico suas

preocupações com as ditas “novas ameaças”: terrorismo; narcotráfico; catástrofes naturais; tráfico de seres humanos; proliferação de armas de destruição em massa; tráfico de armas; e destruição do meio ambiente. A partir dessa agenda fica subentendida, mas nunca explicitada, uma divisão de trabalho informal: os EUA cuidariam da defesa do hemisfério (sem compromisso com qualquer ação mandatória nesse sentido, como ocorreu durante a guerra das Malvinas); os demais países das américas cuidariam de impedir que as ditas “novas ameaças” transbordassem em direção ao território norte-americano ou que prejudicassem seus interesses. Pergunto: não caberia a cada um dos estados definir, autonomamente, aquilo que entende como ameaça? As assimetrias flagrantes que a mencionada divisão de trabalho informal espelha fazem-me acreditar na existência de desequilíbrios essenciais neste processo (JOBIM, 2010).

A dependência dos EUA como país determinante das regras de segurança e defesa no hemisfério é destacada como uma questão fundamental. Embora não se refira aos EUA como inimigos ou ameaças, a linguagem utilizada sugere que eles não aderem às normas internacionais que garantiriam o respeito à soberania e a formulação de uma agenda de segurança adaptada às necessidades de cada país ou região. Diante dessa sensação de imposição e da possibilidade de uma ameaça, a integração torna-se essencial para ter poder de influência tanto na defesa dos recursos naturais quanto nos fóruns internacionais. Isso é crucial para a defesa regional e para o sucesso do projeto do Conselho de Defesa Sul-americano (BARRETO, 2016).

No caso da Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada pouco depois do anúncio do Conselho de Defesa Sul-americano, percebe-se uma relação mais estreita com a América do Sul, indicando que o debate sobre cooperação regional em defesa já estava em andamento dentro do Ministério da Defesa. A END foi elaborada por uma comissão interministerial e se tratava de uma estratégia de médio e longo prazo para a reestruturação da defesa, alinhada à lógica de desenvolvimento proposta pelo governo Lula da Silva. A estratégia propôs a modernização da defesa por meio de três eixos de reestruturação: O primeiro eixo propôs projetos específicos para cada Força, na reorganização das Forças Armadas com a sugestão de uma sequência de execução gradual para evitar resultados medíocres, onde ela

“não se restringe a retomar o discurso do reaparelhamento das Forças Armadas. O próprio termo “reaparelhamento” mostra-se inadequado. Não se pretende a simples reposição da capacidade perdida, ou seja, trazer o passado para o presente. A avaliação das necessidades e a construção de novas capacidades se relacionam com os desafios que se vislumbram nos cenários futuros. Tal procedimento altera a lógica que preside, hoje, a

discussão sobre aquisição de equipamentos (JOBIM, 2008, p. 12).

O segundo eixo na reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas, com foco no “programa Soldado Cidadão (formação profissional para os recrutas) para aperfeiçoar a educação dos efetivos incorporados a cada ano, principalmente nas áreas técnicas e científicas” (JOBIM, 2008, p. 14). Este segundo eixo destacou a necessidade de uma indústria de defesa mais independente, com medidas como tributação favorável, investimento em pesquisa, facilitação do comércio internacional e produção de bens alinhados às necessidades das Forças Armadas. No setor nuclear, a END reafirmou o compromisso com o uso pacífico, mas criticou o descumprimento das potências nucleares em relação ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, onde o Brasil

zelar por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear (BRASIL, 2008).

O terceiro eixo defendeu a continuidade do serviço militar obrigatório para garantir a representatividade social nas Forças Armadas. Além disso, propôs a criação de um serviço civil, em que jovens de todas as classes sociais atuariam em projetos sociais, aprendendo a manusear armamentos para uma possível incorporação futura, de forma a retomar as “as discussões sobre a regulamentação do serviço social obrigatório, do qual faria parte a qualificação do jovem para integrar-se ao esforço nacional em caso de mobilização, compondo uma reserva civil a ser empregada em situações de emergência” (JOBIM, 2008, p. 14). A END buscou, assim, promover a reestruturação da defesa nacional em diversos aspectos, visando modernização, independência industrial e efetivos representativos.

A produção de documentos sobre a política de defesa contribuiu para a construção de um arcabouço conceitual e político que fortalece a revitalização da defesa no Brasil. Essa ênfase na produção documental aproxima a política de defesa da política externa, uma vez que os motivos para a revitalização da área são relacionados à política externa. Em todos os documentos analisados, as justificativas primordiais para pensar em defesa estão ligadas à preocupação com ameaças externas e à necessidade de obter poder militar que sustente a atuação externa do Brasil e seja coerente com seus objetivos internacionais.

A associação da política de defesa à política de desenvolvimento nacional, como feito na Estratégia Nacional de Defesa (END), não altera os objetivos centrais da política de defesa, mas alinha-a à estratégia geral de desenvolvimento proposta pelo governo, de forma a “garantir o acesso a dados e viabilizar economicamente o desenvolvimento de tecnologias críticas de interesse do País, bem como estabelecer condições favoráveis ao intercâmbio de pessoal, instrumentação e dados, assegurando, também, a participação brasileira em programas científicos internacionais” (BRASIL, 2008). O uso das forças de defesa em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que não estão diretamente relacionadas à proteção externa, não é tratado como objetivo central das políticas de defesa e considerada de uso “episódico e pontual”, embora o crescente uso das Forças Armadas nessas operações seja uma preocupação, pois exige que as Forças tenham habilidades policiais para as quais não estão preparadas, o que pode diminuir a atenção dada ao preparo para a guerra (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016).

Todas essas iniciativas, documentos e decretos demonstram como a busca pela redução das vulnerabilidades do Estado impulsionou o pensamento em defesa no país. A necessidade de pensar a defesa a longo prazo, criar mecanismos para a participação pública e acadêmica e fortalecer as instituições existentes são reflexos positivos para o desenvolvimento de uma política externa que integre política, diplomacia e estratégia como aspectos complementares, com uma maior participação da sociedade. No entanto, essa convergência entre os ideais da política de defesa e da política externa não implica necessariamente uma articulação efetiva entre as burocracias responsáveis por cada área.

Por fim, cabe ressaltar que embora ministro da Defesa, Nelson Jobim tenha sido bem recebido em suas visitas à região sul-americana, tanto por seus pares na área de Defesa quanto pelos ministros das Relações Exteriores, é importante destacar que o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) foi conduzido principalmente pelo ministro da Defesa, com pouca participação do ministro das Relações Exteriores. Embora a proposta tenha sido positiva ao estabelecer objetivos comuns e promover uma maior aproximação entre a diplomacia e a defesa, a articulação entre as burocracias responsáveis por essas ações políticas no processo de criação do Conselho ainda foi de certa forma “insuficiente” (ALSINA JR., 2003).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grande contexto na busca por uma autonomia internacional para que o Brasil pudesse conquistar seu desenvolvimento econômico se deu, de forma geral, por meio de duas grandes visões de mundo: uma nacionalista e outra cosmopolita. Diferentes formas de colocar essas ideias em prática pode ser observada na política externa brasileira desde o governo Vargas durante a Segunda Guerra com sua aproximação aos Estados Unidos como forma de atrair capital estrangeiro para o país até os dias atuais, já na segunda década do século XXI. Vimos nesse trabalho uma tentativa de se observar de que forma um conceito de autonomia nacional frente ao processo de inserção internacional realizado por um país periférico no Sistema Internacional em meados dos anos 1950 e aqui analisado por meio de dois intelectuais – um historiador e um sociólogo –, foi incorporada e readequado em governos subsequentes no Brasil. Para isso, de forma pragmática foi dividido em um período de “3 tempos” e observado de que forma alguns agentes como intelectuais, políticos e diplomatas utilizaram-se desse conceito para formularem políticas de inserção internacional do país.

José Honório Rodrigues tem uma visão bastante interessante sobre a política externa brasileira. Para Rodrigues, ela possui intensa importância para a independência nacional, onde destaca princípios como defesa da soberania, independência, integridade territorial e a não intervenção. Tem uma tendência a desejar a busca pelo equilíbrio na América do Sul e uma inflexão em direção aos Estados Unidos como estratégia para manter uma posição equilibrada no Sistema Internacional. Esses interesses estão sempre em disputa na sociedade brasileira entre um “Brasil velho”, “rural e arcaico” frente a um “Brasil novo”, emergindo das áreas urbanas com uma estrutura social mais relacionada com o estilo de vida norte-americano, sendo que a autonomia seria a substituição desses novos valores por novos. Em suma, há uma busca por uma política externa mais “assertiva” e alinhada aos interesses nacionais, promovendo a independência e a soberania do Brasil, superando as tendências de isolamento burocrático, elitismo e submissão a ideias estrangeiras.

Rodrigues (1966) ainda relacionava autonomia do Brasil a um projeto ético de fins, que superasse as condições sociais e políticas. Em conjunto com as ideias de Jaguaribe e sua divisão entre nacionalistas e cosmopolitas, nos leva a enxergar esses princípios tanto em

uma política externa independente de um governo voltado à esquerda no início dos anos 1960, bem como a governos de direita nos anos 1970, governos liberais nos 1990 e finalmente durante a gestão petista nos anos 2000. Este projeto autônomo, enquanto um intelectual engajado e com intensas relações com o Itamaraty, destaca sua importância enquanto formulador de ideias ligadas à democratização e desenvolvimento econômico dentro de um ministério com certas tendências insulares, em que ele reconhece em sua obra “Interesse Nacional e Política Externa” que o Itamaraty era até a criação do Instituto Rio Branco uma instituição fechada e autossuficiente, preocupada com os valores conservadores herdados da era colonial. Porém, a forte industrialização a partir dos anos 1950 ampliou as pressões para novos interesses, tornando a formulação de política externa mais complexa, com diferentes interpretações sobre os reais “interesses nacionais” alinhadas a aspirações mais populares, e atribuindo aos intelectuais engajados o conceito de autonomia – em contraponto a uma heteronomia representada pelos diplomatas e militares em nossa história.

Em Jaguaribe, principalmente no livro “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”, há forte interrelação com as ideias de José Honório Rodrigues, embora este não tivesse sido seu colega no ISEB. Em seu texto, ele se dedica mais aos tempos sobre o capital estrangeiro e a política do petróleo, sendo que causou tantos conflitos internos ao ISEB que resultou em sua saída. É nele que seu conceito de autonomia e o contra conceito de heteronomia são estabelecidos, sem considerar os marcos fundados da história da política externa como nas obras de Rodrigues, um historiador de profissão. Mesmo assim, ele tem seu par antes/depois para argumentação entre uma reflexão colonial, imbuído nos conservadores nacionais, enquanto viu uma transição no país desde o movimento modernista do início do século XX e maiores demandas por democracia e justiça social. Antes de 1930 as classes dirigentes beneficiadas pela heteronomia econômica explicavam o povo, enquanto com o moderno Estado a autonomia está mais ligada à soberania popular. Esse nacionalismo influenciou até nossa posição frente aos Estados Unidos e grandes potências europeias – bem como o neutralismo em relação à Guerra Fria. Autonomia interna por meio da soberania popular, neutralismo internacional buscando posição como mediador entre países neutros para soluções geradas pela Guerra Fria.

Em suma, essas visões e ideias sobre autonomia e heteronomia propostas por José Honório Rodrigues e Hélio Jaguaribe tiveram forte influência em quase todos os modelos de inserção internacional que o Brasil buscou a partir da PEI até os dois governos Lula no

início dos anos 2000, onde paramos nesse trabalho. Mesmo em governos que não tinham uma forma mais “popular”, como os ambientados durante o período militar brasileiro de 1964 a 1985, a ideia de ser um país autônomo internamente e desejoso de ser grande internacionalmente, por meio de mediações, inserções, participações e diversificações de políticas externas, esses conceitos foram usados por todos os governos.

Vimos que a maioria das tentativas de se analisar governos ou períodos, políticas específicas ou ideias, por parte dos intelectuais e analistas de política externa no Brasil de uma forma ou de outra acabam dando vazão à ideia de autonomia. Desde trabalhos analisando e dividindo nossa política externa em certos “aforismas”, como diplomacia da dependência, do desenvolvimento, independente, da prosperidade, ecumênica e universal, pragmática, de integração regional, de globalização, de inserção, de diversificação, de assertividade, do Sul-Global, tradicional, “bolsolavistas”, entre tantas outras criadas, suas hipóteses e crenças sempre consideravam uma formulação teórica baseada em uma forte autonomia doméstica, intensa participação de setores da sociedade que até meados do século XX estiveram completamente alijadas do poder decisório – e que até atualmente muitas ainda estão, bem como o aparecimento de novos atores e agentes para compor o governo nacional.

Também encontramos uma sequência teórica muito interessante, como questões acerca da opinião pública e de um “Estadocentrico”¹⁴, um comportamento e crenças das elites¹⁵, análise de políticas públicas¹⁶, tomadas de decisão¹⁷, déficit democrático¹⁸, política burocrática¹⁹, sistema de política externa²⁰, desenvolvimento²¹, entre outras, nos mostram, de alguma forma, os conceitos dos anos 1950 em uma base. Até mesmo a divisão ideológica

¹⁴ Ver (FARIA, 2008; PINHEIRO, 2000, 2004; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013)

¹⁵ Ver (CHEIBUB, 1985; LIMA; SANTOS, 2001; MANZUR, 1999; PERISSINOTTO; CODATO, 2015)

¹⁶ Ver (BURGES, 2018; LAFER, 2000; LIMA, 2000)

¹⁷ Ver (HERMANN, 1990; SIQUEIRA, 2011)

¹⁸ Ver (PINHEIRO, 2000)

¹⁹ Ver (MILNER, 1997; PUTNAM, 2017)

²⁰ Ver (HILL, 1994-)

²¹ Ver (CASON; POWER, 2009)

mais utilizada no pensamento político, como liberalismo/conservadorismo/socialismo²² possuem formas de visão de mundo baseadas em nossos intelectuais basilares para esse trabalho.

Encontramos no primeiro período observado, do programa nacional-desenvolvimentista, entre os anos 1950 e 1980, que as ideias de política externa tiveram sua postura autonomista visando a construção de um capitalismo industrial e nacional, adaptando-se da melhor maneira às normas de soberania internacional estabelecidas pela Carta da ONU. Diversificamos nossas relações internacionais, buscando reduzir dependência financeira, comercial e tecnológica com as grandes hegemonias enquanto estabelecíamos laços com o continente asiático, países do bloco comunista e maior integração com nossa região sul-americana, bem como buscando maior posição em fóruns multilaterais. Temos com a PEI e a Política Externa Pragmática visto como alguns atores, como Afonso Arinos, San Tiago Dantas, Araújo Castro e Azeredo da Silveira, estabeleceram contato e tendo incorporada as ideias de Jaguaribe e Honório Rodrigues. Mesmo os governos anteriores a Geisel houve ênfase na industrialização por substituição de importações no campo doméstico enquanto foram observados princípios autonomistas na política externa, enquanto o governo Geisel adaptou-os a um objetivo de tornar o Brasil uma “potência”. Foram deixados de fora intelectuais e diplomatas nessa análise, como Gerson Moura e Gelson Fonseca Jr (com suas importantes contribuições acadêmicas acerca da autonomia na política externa brasileira e até mesmo posições mais “práticas” dentro da burocracia do MRE, como representante na ONU, embaixador no Chile e mesmo como assessor diplomático do Presidente Fernando Henrique Cardoso). Na relação de diplomatas encontramos também Miguel Ozório de Almeida e Armando Frazão que ficaram de fora de uma análise de suas contribuições.

No período de 1989 a 1999, o da profunda onda de globalização liberal econômica, o Brasil passou por mudanças significativas, tanto internamente quanto no cenário internacional. Mundialmente, houve uma forte influência da globalização econômica e do poder dos Estados Unidos, com a imposição de regras e normas intrusivas nos assuntos dos países. Internamente, o Brasil se tornou uma democracia competitiva, focada na estabilidade financeira e na redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, o Brasil redefiniu seu

²² Ver (LYNCH, 2014, 2021)

projeto autonomista, buscando obter credibilidade internacional por meio de reformas internas, fortalecimento de coalizões regionais e resistência às propostas dos Estados Unidos, em que houve uma “adaptação” à globalização, mas sem adotar completamente o neoliberalismo. O governo de FHC adotou um modelo econômico liberal, com políticas macroeconômicas conservadoras, liberalização comercial e desregulamentação financeira para alcançar sua visão de autonomia e manter/ampliar nossa soberania internacional.

A estratégia de autonomia pela participação incluía a reconstrução da imagem do Brasil no cenário internacional, aderindo aos regimes internacionais e buscando influenciar as regras estabelecidas. O objetivo era melhorar o ambiente de negócios, aumentar a produtividade, promover a inclusão social e atrair investimentos estrangeiros, tudo sem trair o conceito originalmente pensado tanto por Fernando Henrique quanto por José Honório Rodrigues e Hélio Jaguaribe, embora com certas características diferentes. Nesse período observado também foram deixados de lado alguns agentes interessantes para se buscar compreender a postulação do conceito de autonomia em política externa, como Fernando Collor de Mello, e dentre os diplomatas Rubens Ricupero, Marcílio Marques Moreira, Marcos Azambuja e Ronaldo Sardenberg, todos com fortes atuações práticas, porém mantendo o objetivo autonomista no plano central, independente de qual fosse suas definições de “interesse nacional” para transformações internas.

Em nosso último período, a fase de mudança da ordem internacional e transformações na economia global com uma redução do poder relativo do chamado “Atlântico Norte” e a ascensão de um partido – e ideias – de esquerda ao poder no Brasil foram importantes para a elaboração de uma política externa com forte projeto autonomista pensando em ideias originalmente descritas por Jaguaribe e Rodrigues. As dinâmicas transnacionais que impulsionaram a sociedade civil brasileira a demandar por maior projeção internacional além da doméstica, foram importantes para um grande debate realizado sobre a integração da democracia e da economia de mercado, enquanto a política externa brasileira tornava-se mais crítica à ordem global anterior e mais “ativa e ativa”. Essa crença dos agentes observados no capítulo quinto de que o Sistema Internacional era mais flexível e, portanto, maior abertura para o Brasil teria impactos significativos no comércio internacional e na segurança coletiva de forma que governos anteriores não conseguiram ou não dispunham de uma conjuntura de um mundo menos unipolar a seu lado.

A política externa brasileira na década de 2000 foi orientada por cinco estratégias

principais: acumulação de recursos internos, ampliação de parceiros comerciais, formação de coalizões com países do Sul Global, distanciamento dos Estados Unidos e ênfase na identidade além do Ocidente. Seu objetivo era maximizar o espaço de manobra nacional e promover a estabilidade financeira com redistribuição de renda. No entanto, o modelo enfrentou desafios com a crise financeira de 2008 e fragilização das relações com os EUA. O Brasil continuou dependente da globalização, especialmente da China, e aumentou sua interdependência com países da América do Sul. Sob o governo Lula, houve duas fases distintas, com continuidade das políticas econômicas e mudanças na política externa. Vimos nas ações dos agentes um projeto autonomista buscando maior autonomia e influência internacional, mas também enfrentando muitas contradições e desafios. Da mesma forma que as fases anteriores, deixamos de fora da análise alguns importantes agentes de transformação, como Valter Pomar e José Dirceu, ambos do Partido dos Trabalhadores.

Embora essas limitações de falta de análise de mais agentes para a formação de uma ideia de continuidade principal do conceito clássico de autonomia em política externa, creio que tenha ficado um pouco claro a profunda influência que Jaguaribe e Rodrigues tiveram na formulação teórica e intelectual de um projeto de inserção internacional brasileiro centrado em uma certa conformação doméstica que o Brasil dispôs a partir da segunda metade do século XX. Esse projeto passou pela ascensão e queda de um sistema internacional bipolar, a um desmoronamento do nacional-desenvolvimento e um ciclo de autoritarismo e democracia consecutivos. Embora o principal agente dessa formulação seja o Itamaraty, ele não foi o único e em muitas vezes nem o principal ator da formulação dessa opção estratégica.

A isso apresenta-se um desafio bastante interessante: como analisar uma política externa autonomista após os primeiros governos Lula, com a entrada de Dilma ao poder, sua queda e os vários processos orgânicos e domésticos que levaram a essa ruptura por parte da elite nacional, e a volta de uma ideia “normal” de política externa, como consternada por alguns defensores do governo Temer até a ascensão de um governo tido como “fascista e de extrema direita” – e a isso uma redefinição desses termos e de que forma as elites nacionais os usaram para uma nova (ou antiga) forma de inserção internacional brasileira. Do ponto de vista internacional, a transformação da grande hegemonia americana e sua incapacidade de prover os chamados “bens públicos globais” em um sistema multipolar de forma diferenciada do experimentado no imediato pós-fim da Guerra Fria é um tema de pesquisa

muito importante para a APE.

De outro lado ainda, onde apenas dois não são suficientes, temos toda uma grande diversificação de parcerias econômicas mundiais e a intensa inserção internacional de um processo de financeirização que a teoria elaborada em meados do século XX não foi pensada para resolver. Mesmo que o projeto autonomista tivesse sido instrumentalizado de forma que o Estado controlasse as alianças internacionais com as elites econômicos, a maioria da população, em especial uma nova classe média desejosa de maior inserção internacional, desempenha forte pressão sobre uma política externa burocrática e “estatal” em sua formulação clássica e uma nova readequação desse projeto soberano. Este é um grande ponto para futuros estudos.

REFERÊNCIAS

ADLER-NISSEN, Rebecca (org.). **Bourdieu in International Relations: Rethinking Key Concepts in IR**. New York: Routledge, 2013.

AGUIAR, João Henrique Catraio Monteiro. **A resiliência harmônica na política externa independente**. 2019. 280 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico**. v. 3ed. São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **História e historiografia das relações internacionais do Brasil: um empreendimento em construção**. Brasília: [s. n.], 2019.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Parlamento e Política externa: ensaios sobre o sistema político e as relações internacionais do Brasil**. Brasília: Edição do Autor, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Rompendo Fronteiras: a academia pensa a diplomacia**. Hartford: Edição do Autor, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 162–184, 2004.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 53–86, 2003.

ALSINA JR., João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 173–191, 2009.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília. *In: A Política Externa do Brasil*, Brasília: IPRI/Funag, 2003.

AMORIM, Celso. The New Global Economic Balance of Power. **New Perspectives Quarterly**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 62–64, 2005.

AMORIM, Celso. O Brasil e a Comunidade Sul-Americana de Nações. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, *In: II Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Rio de Janeiro: FUNAG, 02 a 20 de abril, 2007.

AMORIM, Celso. O Brasil no Cenário Mundial. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim. *In: I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Rio de Janeiro, 06 e 07 de julho de 2006. Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 53, p. 214–240, 2010.

- AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.
- AMORIM, Celso. A política de Defesa em um país pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 7–15, 2012.
- AMORIM, Celso. Início de uma política externa ativa e ativa. *In*: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (org.). **2003-2013: Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Copiart Editora, 2014.
- AMORIM, Celso. Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um mundo em transformação. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, [s. l.], v. 4, n. 7, p. 9–21, 2015.
- AMORIM, Celso. Por uma política externa ativa e solidária. *In*: SADER, Emir (org.). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2016. p. 103–118.
- AMORIM, Celso. O Brasil e a América Latina diante de grandes desafios globais. *In*: SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Coleção Desafios Globais: Volume 3 | América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2021. v. 3, p. 315–336.
- AMORIM, Celso. Política Internacional e o Brasil no Mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível. **Revista CEBRI**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 19–32, 2022.
- BADIN, Michelle Rattón Sanchez; FRANÇA, Cassio Luiz de. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e propostas, Friedrich Ebert Stiftung**, [s. l.], n. 40, p. 36, 2010.
- BARRETO, Lis. **A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)**. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2016.
- BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa após a Redemocratização: Tomo I – 1985-2002**. Brasília: FUNAG, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 5, p. 193–216, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 9ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. 9 Ed.ed. Campinas: Papyrus, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRASIL, Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: [s. n.], 2008.
- BRASIL, Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: [s. n.], 2005.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de política externa : posições do brasil (2008-2009)**. Brasília: FUNAG, 2010.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 70**. Brasília: FUNAG, 1992.

BURGES, Sean W. Thinking through Brazil's strategic leadership gap. *In*: FLEMES, Daniel; EBERT, Hannes (org.). **Regional Powers and Contested Leadership**. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 63–84.

CABALLERO, Sergio; CRESCENTINO, Diego. From the quest for autonomy to the dual break: structural and agential changes in Brazil's foreign policy during the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 63, n. 1, p. 1–20, 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância**. 2011. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **“O tempo é o senhor da razão”? a política externa do governo Collor, vinte anos depois**. 2014. 238 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 51, n. 2, p. 8–25, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional do Brasil no século XXI: conceitos, tendências e resultados. **Carta Internacional**, [s. l.], p. 82–84, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Externa Brasileira**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

CONTRERA, Flávio; HEBLING, Matheus Lucas. Partidos políticos, ideologias e política externa nas eleições presidenciais brasileiras de 2014. **Colombia Internacional**, [s. l.], v. 90, n. 8, p. 191–220, 2017.

COUTINHO, Amélia. Antônio Azeredo da Silveira. *In*: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-francisco-azeredo-da-silveira>. Acesso em: 12 abr. 2021.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. **POLÍTICA EXTERIOR E DESENVOLVIMENTO: Discurso de paraninfo pronunciado em 10 de dezembro de 1963**. Brasília: [s. n.], 1963.

DARCY DE OLIVEIRA, Miguel (org.). **Discursos selecionados do presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: FUNAG, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira Política Internacional**, [s. l.], v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.

FONSECA JUNIOR, Gelson. **Diplomacia e Academia: Um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica**. Brasília: FUNAG, 2012.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Mundos Diversos, Argumentos Afins: Aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. *In*: A LEGITIMIDADE E OUTRAS QUESTÕES INTERNACIONAIS. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998. p. 293-352.

FRANCO, Alvaro da Costa (org.). **Documentos da Política Externa Independente - Vol 2**. Brasília: FUNAG, 2007.

FRANCO, Alvaro da Costa (org.). **Documentos da Política Externa Independente - Vol 2**. Brasília: FUNAG, 2008.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Eliza Thomazella. Novos tempos? considerações sobre diplomacia e defesa no governo lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, [s. l.], n. 22, p. 15, 2016.

GASPAR, Bruno; SPINA, Rose (org.). **A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016) / textos selecionados de Marco Aurélio Garcia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

GASPAR, Bruno; SPINA, Rose (org.). **Construir o amanhã**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. 1. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. *In*: KEOHANE, Robert O; GOLDSTEIN, J. (org.). **Ideas and Foreign Policy**. NY: Cornell University Press, 2019. p. 3–30.

GRAÇA, Guilherme Mello. **O Legado do pensamento de San Tiago Dantas e de Araújo Castro**. 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

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

Contraponto Editora, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 58, p. 193–223, 2003.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 3–21, 1990.

HILL, Christopher. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. [S. l.: s. n.], 1994-. ISSN 0020-5850.v. 70

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares De; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, [s. l.], v. 12, p. 22–41, 2010.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. Os Cadernos do Nosso Tempo e o interesse nacional. **Dados**, [s. l.], v. 55, n. 3, p. 607–640, 2012.

HURRELL, Andrew James. **The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 - 1985**. Brasília: FUNAG, 2013.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, [s. l.], v. 12, n. 46, p. 91–130, 1979.

JAGUARIBE, Hélio. **O Nacionalismo na Atualidade Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

JOBIM, Nelson. A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa. **Interesse Nacional**, [s. l.], n. julho/setembro, p. 9–16, 2008.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2006.

KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**, [s. l.], v. 5, n. 10, p. 134–146, 1992.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 14, n. 38, p. 260–267, 2000.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira Pensamento e ação - Volume 1**. Brasília: FUNAG, 2018. v. 1

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 5–17, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **LUIZ FELIPE LAMPREIA (depoimento, 2008)**. Rio de

Janeiro: [s. n.], 2010. Entrevistadores: Marly Silva da Motta; Matias Spektor.

LEME, Alessandro. Hélio Jaguaribe, pensamento sócio-político brasileiro e desenvolvimento: entre textos, contextos e intelectuais. **Desenvolvimento em Debate**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 91–115, 2020.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A Autonomia na Política Externa Brasileira: A política externa independente e o pragmatismo responsável - momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: FUNAG, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 265–303, 2000.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **Visões da Obra de Helio Jaguaribe**. Brasília: FUNAG, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 349–363, 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 52, p. 121–149, 2001.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Estudos brasileiros: o Pensamento Político como chave de interpretação do Brasil. Entrevistadores: REGINATTO, Victoria Nicolielo; CARVALHO, João Pedro Braga de; SANTANA, Henrique Ferreira. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 1–14, 2021.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Um saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 15, p. 279–314, 2014.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE: AMBIGUITY, AGENCY AND POWER. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1–37.

MALAMUD, Andrés. Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback. **Rising Powers Quarterly**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 149–168, 2017.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 30–61, 1999.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, S. M. Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. **European Journal of International Relations**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 427–457, 2013.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos

políticos em Política Externa. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 149–162, 2012.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; PINHEIRO, Leticia. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, [s. l.], n. April, p. orw027, 2016.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAES, Isaias Albertin de. A interpretação do desenvolvimento dependente e associado de Fernando Henrique Cardoso: uma revisitação crítica. **Mundo e Desenvolvimento**, [s. l.], v. 2, n. 6, p. 30–54, 2021.

NATALINO, Enrique Carlos. Do pensamento à práxis: Fernando Henrique Cardoso, diplomata. **Revista Estudos Políticos**, [s. l.], v. 6, n. 12, p. 387–409, 2015.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje - ISSN: 0104-7094**, [s. l.], v. 19, n. 1, 2010.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **Política Externa, Partidos Políticos e Relações Executivo/Legislativo nas democracias presidencialistas do Brasil e do Chile**. 2015. 385 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

PERISSINOTTO, Renato M.; CODATO, Adriano Nervo (org.). **Como estudar elites**. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

PIERSON, Paul. **Politics in time: History, Institutions and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). **Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) - Volume II**. Rio de Janeiro: FUNAG, 2013.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira (1889–2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 305–335, 2000.

PINHEIRO, Leticia; VEDOVÉLI, Paula. Intelectuais, Burocracia e Democracia. In: 34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2010, Caxambú. **Anais [...]**. Caxambú: ANPOCS, 2010. p. 1–58.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana**. Caracas:

Universidad Simón Bolívar, 1980.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *In: INTERNATIONAL ORGANIZATION*. [s. l.: s. n.], 2017. p. 437–470.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Análise de Política Externa Brasileira: questões conceituais e metodológicas de um campo em evolução. *In: IX ENCONTRO DA ABCP*, 2014, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: [s. n.], 2014. p. 26.

RIBEIRO, Renato Ferreira. Para Além da Política Externa Independente: a Trajetória Política e Ideológica de San Tiago Dantas. *In: 41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 41., 2017, Caxambú. **Anais [...]**. Caxambú: ANPOCS, 2017. p. 1–20.

RIBEIRO, Renato Ferreira. **SAN TIAGO DANTAS: Ideias e rumos para a Revolução Brasileira (1929-1964)**. 2021. 206 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

RODRIGUES, José Honório. **Interesse Nacional e Política Externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. **Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ROTHSTEIN, Bo. Las instituciones políticas: una visión general. *In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter (org.)*. **Nuevo manual de ciencia política**. 1. ed. Madrid: Istmo, 2001. p. 199–246.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretica Reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 1–24, 2003.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de política externa e política externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013.

SANTIAGO, Rodrigo. Ideologia explica tudo? O embate no legislativo brasileiro em matérias de política externa. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 223–258, 2018.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 9–41, 2014.

SARAIVA, José Flávio Sombra. El concepto de autonomía decisoria en la política exterior brasileña: una creación propia del lugar de Brasil en el mundo. *In: RUIZ, José Briceño; SIMONOFF, Alejandro (org.)*. **Integración y Cooperación Regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. 1a ed.ed. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015. p. 274.

SIQUEIRA, Cynthia D. Burocracia pública e a tomada de decisão em política externa. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [s. l.], v. 12, n. 128, p. 10–16, 2011.

SPEKTOR, Matias. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. *In*: NETO, Aristides Monteiro (org.). **Política Externa, espaço e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. p. 17–58.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 191–222, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=pt&tlng=pt.

STONE, Lawrence. Prosopografia. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 19, n. 39, p. 115–137, 2011.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *In*: BEYOND CONTINUITY: INSTITUTIONAL CHANGE IN ADVANCED POLITICAL ECONOMIES. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1–39.

VARGAS, João Augusto Costa. **Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araújo Castro**. Brasília: FUNAG, 2013.

VEDOVELI, Paula. **Continuidade e Mudança na História Intelectual Diplomática Brasileira: uma análise da construção da tradição**. 2010. 203 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era. **Latin American Perspectives**, [s. l.], v. 34, n. 5, p. 58–80, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 553–580, 2014.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 32, n. 2, p. 437–487, 2010.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Política Externa do Regime Militar: da Ideologia ao Pragmatismo. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 28, n. 1, p. 38–63, 2022.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998.

WACQUANT, Loïc. Lendo o “Capital” de Bourdie. **Educação & Linguagem**, [s. l.], v. 10, n. 16, p. 37–62, 2015.