

Samuel Pinheiro Guimarães e a teoria dos grandes Estados hegemônicos

Samuel Pinheiro Guimarães and the Theory of Great Hegemonic States

CARLOS EDUARDO VIDIGAL | cvidigal@gmail.com | Doutor em Relações Internacionais e professor do Departamento de História da UnB

Recebimento do artigo Julho de 2024 Aceite Setembro de 2024

Resumo: Samuel Pinheiro Guimarães foi um raro caso de diplomata e intelectual que formulou uma concepção consistente sobre a política internacional contemporânea e sobre a atuação dos países periféricos e semiperiféricos diante de regras e diretrizes elaboradas pelos organismos internacionais. A relevância de seus textos, em particular o que aqui denominamos *Teoria dos grandes Estados hegemônicos*, se revela no pensar a inserção internacional do país a partir de seus próprios problemas e interesses, e em procurar compreender as possibilidades de ação de um *grande país periférico* diante das estruturas internacionais de poder. Este ensaio analisa os conceitos de *estruturas hegemônicas de poder* e de *grandes Estados periféricos* que, em suas interações, conformam uma teoria das relações internacionais que preconiza a participação ativa em foros internacionais, a criação de mecanismos diplomáticos regionais e a ênfase na integração regional (sul-americana) como objetivos estratégicos desses países. Para tanto, foram analisados os livros de Samuel Pinheiro Guimarães que mais se voltaram para estes temas, vistos como desdobramentos do pensamento internacionalista latino-americano das décadas de cinquenta a setenta, em diálogo com novos aportes da Teoria das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Samuel Pinheiro Guimarães, política internacional, hegemonia, periferia, semiperiferia.

Resumen: Samuel Pinheiro Guimarães fue un raro caso de diplomático e intelectual que formuló una concepción consistente de la política internacional contemporánea y de las acciones de los países periféricos y semiperiféricos frente a las reglas y directrices trazadas por los organismos internacionales. La relevancia de sus textos, en particular de lo que aquí llamamos Teoría de los grandes Estados hegemónicos, se revela al pensar la inserción internacional del país a partir de sus propios problemas e intereses, y al buscar comprender las posibilidades de acción de un gran país periférico frente a las estructuras de poder internacionales. Este ensayo analiza los conceptos de estructuras de poder hegemónicas y grandes estados periféricos que, en sus interacciones, forman una teoría de las relaciones internacionales que aboga por la participación activa en foros internacionales, la creación de mecanismos diplomáticos regionales y un énfasis en la integración regional (sudamericana) como objetivos estratégicos de estos países. Para ello, se analizaron los libros de Samuel Pinheiro Guimarães que más se centraron en estos temas, vistos como desarrollos del pensamiento internacionalista latinoamericano entre las décadas de 1950 y 1970, en diálogo con nuevos aportes de la Teoría de las Relaciones Internacionales.

Palabras-clave: Samuel Pinheiro Guimarães, política internacional, hegemonía, periferia, semiperiferia.

Abstract: Samuel Pinheiro Guimarães was a rare diplomat and intellectual who formulated a consistent conception of contemporary international politics and the actions of peripheral and semiperipheral countries in the face of rules and guidelines drawn up by international organizations. The relevance of his texts, particularly what we call here the Theory of large hegemonic states, is revealed in his consideration of a country's international insertion based on its own problems and interests, and in his attempt to understand the possibilities for action of a large peripheral country in the face of international power structures. This essay analyzes the concepts of hegemonic power structures and large

peripheral states that, in their interactions, form a theory of international relations that advocates active participation in international forums, the creation of regional diplomatic mechanisms, and an emphasis on regional (South American) integration as strategic objectives of these countries. To this end, the books by Samuel Pinheiro Guimarães that most focused on these themes were analyzed, seen as developments of Latin American internationalist thought from the 1950s to the 1970s, in dialogue with new contributions from the Theory of International Relations.

Keyword: Samuel Pinheiro Guimarães, international politics, hegemony, periphery, semiperiphery.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é ressaltar a relevância do conceito de *grandes Estados hegemônicos* na obra de Samuel Pinheiro Guimarães, como elemento estruturante de seu pensamento sobre a política internacional e sobre a política exterior brasileira. A identificação dos constrangimentos impostos pelas estruturas internacionais de poder e a análise das possibilidades de atuação de um *grande Estado periférico* no cenário internacional conformam uma interpretação articulada e consistente sobre a política internacional do país. O argumento principal é que há em seu pensamento de uma teoria das relações internacionais, estruturada em torno dos dois conceitos acima referidos. Os grandes Estados periféricos que ainda trazem enormes diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais, que dependem enormemente dos fluxos financeiros externos e que sofrem de uma defasagem tecnológica insuperável – o que não é mais o caso da China e da Índia, ao menos aparentemente – não se veem contemplados em foros e instâncias mundiais como as Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Foro de Davos. A busca de alternativas, na concepção de Pinheiro Guimarães, deveria passar por uma atuação mais incisiva junto aos organismos internacionais, pela criação de mecanismos diplomáticos regionais e pelo aprofundamento da integração sul-americana.

O pensamento brasileiro sobre as relações internacionais do país e da América do Sul tem em Samuel Pinheiro Guimarães um de seus destaques. Entusiasta da integração regional, da possibilidade do desenvolvimento socioeconômico da periferia e da construção de um novo polo de poder, conjugou sua atuação profissional com a reflexão teórica sobre a política exterior brasileira. Em sua visão, as relações internacionais e o fazer diplomático não deveriam ser alheios às condições sociais e políticas do país, ou às estratégias a serem utilizadas pela diplomacia em um ambiente internacional mormente adverso. Esta perspectiva se fez presente em inúmeros artigos e entrevistas, consolidados e ampliados em livros como *Quinhentos anos de periferia* ou *Desafios Brasileiros na era dos gigantes*, aqui tomados como base da nossa argumentação.

Sua produção intelectual proporciona uma visão abrangente sobre política internacional, as estruturas hegemônicas de poder e sobre a atuação de países periféricos e semiperiféricos em foros internacionais, sustentada por uma concepção estruturalista – termo tomado aqui em seu sentido lato e aspecto a ser detalhado na sequência do texto – das Relações Internacionais, amparada em conceitos adequados às necessidades e à realidade do país, como citado acima.

Seu pensamento voltou-se para os desafios que se apresentaram – e que ainda se apresentam – na formulação da política exterior brasileira e sua consecução, como as relações com os Estados Unidos da América, os vínculos entre política exterior e desenvolvimento econômico, as dificuldades comerciais diante do protecionismo crescente de alguns mercados, a integração da América do Sul e a aproximação com regiões que enfrentavam problemas assemelhados aos brasileiros. A abrangência de suas preocupações poderia resultar em dispersão analítica, não fossem os conceitos presentes em seu pensamento, como o de *estruturas hegemônicas de poder*¹. Para Pinheiro Guimarães, essas estruturas compunham um conceito mais adequado que o de Estado hegemônico, compreendido como:

Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem Potência ou coalizão de Potências que possa impedi-lo de agir (Guimarães, 1999, p. 25).

¹ No livro *Quinhentos anos de periferia*, a hegemonia norte-americana no segundo pós-guerra, as estruturas hegemônicas de poder e as transições hegemônicas na história tiveram como referências, entre outras: Arrighi, G. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto: Unesp, 1996; Galbraith, J. K. The New Industrial State. Nova York: Signet Books, 1968; Gilpin, R. M. The Political Economy of International Relations. Princeton (MA): Princeton University Press, 1987; Hobsbawm, E. A era dos extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; Kennedy, P. The Rise and Fall of the Great Powers. Nova York, Vintage Books, 1989; Renouvin, P.; Duroselle, J-B. *Introduction à l'histoire des relations Internationales*. Paris: Armand Colin, 1991; Tavares, M. C.; Fiori, J. L. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

Entretanto, deve-se observar que, se ao final da Primeira Guerra Mundial já não havia uma única potência em condições de coordenar a construção de um novo ordenamento, nos anos finais da Segunda Guerra foram necessárias diversas negociações de configuração variável entre as principais potências, a exemplo da Carta do Atlântico, da Declaração das Nações Unidas, da Conferência de Teerã, de Bretton Woods, Dumbarton Oaks, Yalta, Chapultepec e São Francisco. A criação das Nações Unidas, nesta última conferência, refletiu um ordenamento internacional fundado na bipolaridade e na divisão do mundo em áreas de influência, no qual a atuação das duas grandes potências seria restringida pela configuração política do Conselho de Segurança e pelo direito de veto de seus membros permanentes, Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, França e China (Garcia, 2011, p. 226). No âmbito interamericano, os Estados Unidos passaram a exercer hegemonia incontestável, principalmente na Organização dos Estados Americanos (OEA) e em seu Conselho Econômico e Social, nos quais aplicavam princípios e diretrizes conformes com os interesses da Casa Branca (Boersner, 1996, p. 187). A conformação desta nova ordem – reestruturada a partir do processo de globalização ou mundialização da economia – é que nos ajuda a entender a ênfase dada por Pinheiro Guimarães às organizações internacionais e regionais, foros nos quais se dão os embates políticos mundiais, como instâncias visíveis das estruturas mundiais de poder.

O processo de mundialização, no sentido empregado por François Chesnay (1996), elevou a um grau inusitado a interdependência econômica, resultando, entre outras consequências, na destruição de postos de trabalho, no enfraquecimento relativo dos Estados e na concentração das esferas que, em nível mundial, ditam as regras do jogo. Embora os regimes internacionais sejam comumente descritos como resultados da harmonização de legislações e interesses nacionais, na coordenação de seus objetivos comuns, são na verdade consequência de uma estratégia adotada pelo Estado dominante ou um pequeno grupo de Estados (Strange, 1996, p. xiv). Sem dialogar diretamente com Chesnay ou Strange nos livros analisados, Guimarães apresentava concepções semelhantes quanto à ordem internacional contemporânea e suas principais instituições.

O conceito de *estruturas hegemônicas de poder* é, assim, uma categoria analítico-explicativa fundamental na visão de Samuel Pinheiro Guimarães sobre a política internacional, assim como o conceito de *grandes Estados periféricos*, que se assemelha ao de *semiperiferia*. Na primeira seção, *Estruturas hegemônicas de poder*, são descritas e analisadas as principais instituições internacionais constituídas a partir do segundo pós-guerra, que responderam ao processo de construção do poder hegemônico mundial dos Estados Unidos. Na segunda, *Estruturas hegemônicas e os grandes países periféricos*, é abordada a situação dos grandes Estados periféricos diante das estruturas hegemônicas de poder e as possibilidades de atuação desses países, em especial o Brasil, diante dos constrangimentos decorrentes de princípios, normas e procedimentos advindos daquelas estruturas. Em *A influência de Samuel Pinheiro Guimarães na política externa brasileira*, tema da terceira seção, são identificados elementos de seu pensamento que transpareceram na política externa dos primeiros governos Lula da Silva. Na conclusão, são abordados alguns limites do conceito de estruturas hegemônicas de poder e dos caminhos propostos por Guimarães para a superação da condição periférica. Insuficiências como a pouca atenção voltada à política interna na conformação da política externa e ao papel da ciência e da tecnologia no robustecimento dos recursos de poder que sustentam, ou deveriam sustentar, a política internacional do país, uma das ideias basilares do pensamento de Pinheiro Guimarães.

2. ESTRUTURAS HEGEMÔNICAS DE PODER

A análise das estruturas hegemônicas de poder, na formulação de Pinheiro Guimarães, demanda inicialmente algumas palavras sobre o conceito de hegemonia, embora o autor analisado não tenha se debruçado sobre o tema e fuja do escopo deste texto quaisquer pretensões de digressão mais aprofundada ou exaustiva sobre este conceito. *Hegemonia* é um dos termos mais antigos nos estudos das relações internacionais, remontando à antiguidade clássica, concebido basicamente como domínio territorial legitimado pela força militar, sem ignorar as dimensões econômica e cultural, a condicionar a atuação de outras unidades políticas.

Como observou Silvano Belligni (1998), embora o conceito original grego signifique “direção suprema” (*egemónes*), ou seja, o *domínio* fundado na força, há outra vertente, a exemplo do historiador Leopold von Ranke, que elevou a categoria a um cânone interpretativo fundamental, ocupando o centro de sua reflexão sobre a ascensão da Europa e sua presença internacional, em contraste com o conceito de *equilíbrio*. Nesta perspectiva, a história das relações internacionais seria “um perpétuo alternar-se de equilíbrios instáveis e de tentativas hegemônicas por parte de Estados, que se situam dentro ou fora de sistemas internacionais pouco a pouco consolidados (...)” (Belligni, 1998, p. 479). A noção de hegemonia vinculada a essa alternância de “equilíbrios instáveis e tentativas hegemônicas por parte de Estados” está presente em autores com os quais Pinheiro Guimarães dialogou, a exemplo de Robert Gilpin, Eric Hobsbawm, Paul Kennedy, Pierre Renouvin, Jean-Baptiste Duroselle, Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori. Da vertente marxista, utilizou o clássico de Vladimir Lênin, *Imperialismo*,

estágio superior do capitalismo e a aproximação da noção de hegemonia à de dominação e de imperialismo, termos inextricavelmente vinculados aos poderes militar, político, econômico e ideológico.

Samuel Pinheiro Guimarães construiu o conceito de estruturas hegemônicas em perspectiva histórica, sem mencionar explicitamente suas fontes de inspiração. Considerava, porém, o conceito de estruturas hegemônicas mais adequado que o de *dominação*, por ser mais flexível e incluir “vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados”, além de estar aberto à “incorporação de novos participantes” e à “elaboração permanente de normas de conduta” (Guimarães, 1999, p. 28). Contudo, todos esses atributos estavam vinculados a um elemento decisivo, o Estado nacional:

As estruturas hegemônicas têm sua origem na expansão econômica e política da Europa, que se inicia com a formação dos grandes Estados Nacionais. Na Espanha, com a conquista de Granada e a expulsão dos mouros (1492); na França, com o fim da Guerra dos Cem Anos (1453), a expulsão dos ingleses, e a criação, por Henrique IV, do Estado unitário; e, na Inglaterra, a partir da rainha Elizabeth I (1558-1603). A expansão europeia se acelera com o ciclo das descobertas [sic], após a queda de Constantinopla (1453) que força a busca de rota marítima para o Oriente e a decorrente expansão mercantil e acumulação de riqueza com a formação dos impérios coloniais, a partir de Cortés (1521) e de Pizarro (1533) e no Brasil, a partir da cana-de-açúcar de Pernambuco. A revolução tecnológica, militar e industrial dos séculos 18 e 19, com a máquina a vapor (precondição da indústria, ao substituir a força animal, hidráulica e eólica por uma fonte de energia permanente, regulável e estável), consolida a supremacia europeia no cenário internacional (Guimarães, 1999, p. 28).

Esta passagem apresenta claramente que as estruturas hegemônicas são concebidas como construção histórica de longo curso, que teve na expansão econômica e política da Europa, na formação dos impérios coloniais, na acumulação de riqueza e na decorrente revolução tecnológica, militar e industrial dos séculos XVIII e XIX, os pilares da supremacia europeia no cenário internacional. Supremacia que seria herdada e potencializada pelos Estados Unidos entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX. Outro aspecto a ser destacado é a ênfase dada à “revolução tecnológica”, para qual provavelmente concorreram autores como John Kenneth Galbraith e Celso Furtado, ambos presentes na bibliografia de *Quinhentos anos de periferia*. Para o primeiro, a tecnologia, enquanto aplicação sistemática do conhecimento científico ou da organização do pensamento em tarefas específicas, foi o fator decisivo para a industrialização e para a construção de impérios econômicos. Além disso, “*technological compulsions, and not ideology or political will, will require the firm to seek the help and protection of the state*” (Galbraith, 1971, p. 20). O pensamento cepalino e, em especial, os aportes de Celso Furtado, indicavam a relevância da acumulação de capital e das inovações tecnológicas que propiciaram a Portugal, Inglaterra e Estados Unidos manter o Brasil como colônia, neocolônia e área de influência:

“A criação de um núcleo industrial na Europa ocidental, em fins do século XVIII e começos do XIX, pôs em marcha um processo de articulação e integração das economias das mais distintas áreas geográficas tendo início a formação de um sistema econômico de âmbito planetário” (Furtado, 1967, p. 255).

Desde então, como observou Pinheiro Guimarães, a concentração de poder econômico, militar, político e ideológico conformou as relações entre os Estados que se encontravam na vanguarda da acumulação de capital e do desenvolvimento tecnológico, de modo a moldar as instituições internacionais, as regras do comércio mundial, os fluxos de capital, os dispositivos militares e as telecomunicações. Em suas palavras,

(...) os interesses das empresas multinacionais em todo o mundo e suas vinculações como compradoras, fornecedoras ou supridoras de tecnologia a empresas locais cria nos empresariados locais uma enorme simpatia ou temor em contrariar os pontos de vista dominantes nas estruturas hegemônicas, ainda quando possam eles reconhecer particularmente os eventuais prejuízos que tais políticas podem trazer para as suas sociedades nacionais periféricas” (Guimarães, 1999, p. 62).

Essa condição de subordinação do empresariado local aos interesses das grandes corporações era uma das consequências de cinco grandes tendências históricas. A aceleração do progresso científico e tecnológico, reorganização do sistema produtivo, reorganização territorial, concentração de poder e reincorporação de áreas seguiam as demandas de trabalho, recursos naturais e gerenciamento, condicionando as áreas vinculadas aos países centrais aos princípios, valores, regras, procedimentos e técnicas das grandes economias (Guimarães, 1999, p. 44). Esses mecanismos se fizeram presentes em todas as épocas da trajetória histórica do capitalismo.

Um dos aspectos mais relevantes da hegemonia norte-americana ao final da Segunda Guerra Mundial e na construção da nova ordem internacional foi respeitar no mais das vezes o caráter coletivo das novas instituições internacionais,

a avaliar os princípios reitores da “nova ordem internacional”. Porém, a política externa ou internacional é sempre a política de um Estado nacional ou de um conjunto de Estados, sustentada por organismos internacionais que legitimam os interesses da ou das principais potências (Guimarães, 1999, p. 32). No caso dos Estados Unidos e de suas relações com a América Latina, a hegemonia era indissociável do papel subalterno que a região assumiu historicamente, como sua “área de influência”, reordenada com a Conferência de Chapultepec, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). O constructo da Guerra Fria como política e a contenção da União Soviética tinham como elemento subjacente a necessidade de forjar uma nova ordem econômica, com contornos geográficos claros, para evitar uma nova crise, semelhante à dos anos trinta. Para tanto, era imprescindível uma política “verdadeiramente mundial”, na confluência do exercício de forte multilateralismo econômico com a coordenação política coletiva (em sentido fraco) no âmbito das Nações Unidas e suas agências (Saraiva, 2007, p. 199).

Samuel Pinheiro Guimarães, em sintonia com José Flávio Sombra Saraiva e com Moniz Bandeira, compreendia com clareza as implicações dos acordos firmados em Bretton Woods e dos mecanismos criados entre Dumbarton Oaks e São Francisco. Para o historiador, a nova ordem econômica e financeira atendia aos principais interesses dos Estados Unidos: comércio multilateral, livre circulação de mercadorias e investimentos, conversibilidade das moedas e câmbio livre; enquanto a ordem política internacional estabelecida em torno da ONU após a partilha do mundo pelos *Big Three* – Roosevelt, Churchill e Stalin – seria estabelecida coletivamente pelos cinco membros permanentes com direito a veto: Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, China e França (Bandeira, 2005, p. 136). Decisões coletivas tinham maior legitimidade que os exercícios hegemônicos unilaterais.

Força e convencimento se articulavam na política de poder norte-americana em diferentes dimensões – militar, política, econômica e ideológica – e se apresentava como hegemonia incontestável, mesmo para a União Soviética (Guimarães, 1999, p. 73). Os Estados Unidos, em sua “grande estratégia militar”, procuravam manter o predomínio militar adquirido na Segunda Guerra Mundial, evitar o aparecimento de potências militares desafiantes, preservar a inviolabilidade do território americano, proteger seus interesses em terceiros países, manter a capacidade de intervenção militar direta em quaisquer regiões do mundo, além, é claro, de procurar conter o expansionismo territorial soviético. Para tanto, necessitava do desenvolvimento de alta tecnologia, mantendo-se na vanguarda tecnológica em armamentos, e sempre que possível, evitar perdas humanas americanas em conflitos (Guimarães, 1999, p. 79-83). A primazia no setor nuclear, por exemplo, era garantida por meio do financiamento e da atuação dos Estados Unidos na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A hegemonia política em âmbito mundial surgia, assim, como elemento imprescindível, com alguns objetivos intermediários como:

Implantar por tratado e preservar uma organização política internacional, de âmbito universal, de duração indefinida e garantir o direito de veto dos Estados Unidos nas decisões dessa organização e a preponderância de decisões do governo americano sobre qualquer decisão internacional. (...)

Agir para a implementação e permanência de regimes políticos, se conveniente democráticos e representativos, em terceiros países, que melhor assegurem a influência e defesa dos interesses políticos e econômicos americanos. (...)

Auxiliar os movimentos políticos de oposição a governos que contrariem os interesses econômicos americanos e contestem as suas iniciativas políticas (...). (Guimarães, 1999, p. 85-87).

No plano econômico, a grande estratégia americana foi resumida por Samuel Pinheiro Guimarães na manutenção da preponderância adquirida com a Segunda Guerra Mundial, por meio da implantação de um sistema econômico com normas que garantissem a livre circulação de bens, serviços e capital, mecanismos de proteção de setores da economia americana ameaçados pela concorrência estrangeira, a possibilidade de induzir terceiros Estados a adotar regras semelhantes às estadunidenses e de garantir acesso direto às fontes de matérias-primas, a exemplo do petróleo. Outro objetivo econômico que mesmo antes do final da guerra já estava regulado era a manutenção do dólar como moeda mundial, o que havia sido “aprovado” na Conferência de Bretton Woods. A importância e o papel da moeda na hegemonia norte-americana foram destacados por muitos internacionalistas, a exemplo de Susan Strange (1988), François Chesnay (1996), José Luis Fiori (2004), entre outros.

As estratégias militar, política e econômica dos Estados Unidos demandavam a manutenção da hegemonia ideológica construída historicamente no hemisfério americano, e que a partir das duas grandes guerras se tornou mundial. Essa estratégia tinha em seus principais objetivos garantir o livre acesso dos sistemas de divulgação do *American Way of Life* a todas as sociedades; atuar na formação das futuras elites de terceiros países, por meio de sistemas de treinamento

profissional; garantir o controle dos Secretariados de organismos internacionais multilaterais; defender valores “ocidentais” em detrimento do socialismo, visto como destruidor desses valores, etc.

Um dos mecanismos mais eficientes adotados pelos Estados Unidos foi se apresentarem “como paladinos da independência dos povos coloniais, da liberdade individual, da democracia, da iniciativa privada e dos valores espirituais do homem, da igualdade e da não discriminação étnica, social, religiosa e econômica” (Guimarães, 1999, p. 97).

Como deveriam se comportar países periféricos ou os *grandes países periféricos* como o Brasil, diante do poder e dos constrangimentos emanados das estruturas hegemônicas?². Essas estruturas não eram vistas como entidades abstratas, mas referiam-se a instituições construídas historicamente, como as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança, centro efetivo de poder, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o Grupo dos 7 (G-7), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a União Europeia (UE). Eram organizações que atuavam no cenário internacional como fontes regras, normas e sanções “internacionais”, em cuja elaboração não se considerava essencial a participação dos países da periferia. Refletiam – e ainda refletem – “a força relativa dos diversos integrantes daquelas estruturas hegemônicas e regulam suas relações dentro das estruturas” (GUIMARÃES, 1999, p. 33). Acordos, tratados, resoluções e outros instrumentos normativos serviam para “enquadrar” Estados da periferia, induzidos a atuar em conformidade com as diretrizes emanadas dessas organizações, em prol dos interesses e em benefício das sociedades dos Estados centrais que as coordenam.

Romper os constrangimentos advindos das estruturas mundiais de poder, expressos por meio de acordos, tratados e regramentos provenientes das organizações internacionais, era o grande desafio colocado para os grandes países periféricos. Os interesses e anseios dos Estados periféricos não coincidiam e não poderiam coincidir com os dos países centrais, considerando o papel a eles destinados na trajetória histórica do capitalismo. Na visão de Guimarães, os objetivos principais dos Estados periféricos – a redução de suas disparidades internas, a construção de sistemas democráticos reais, a luta pela multiculturalidade e a redução da vulnerabilidade econômica externa – eram contidas ou constrangidas por meio diversas estratégias, como a expansão de agências internacionais, a cooptação e a fragmentação, a criação de ideologias, a formação de elites dos países periféricos e a difusão ideológica, a acompanhar o desenvolvimento e a proliferação de novas tecnologias (Guimarães, 1999, p. 135).

Em *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, aprofundou sua análise sobre as estruturas econômicas dos países periféricos, o papel estruturante do capital e da tecnologia, assim como o da cultura. A vulnerabilidade brasileira se apresentava em diversas dimensões, com destaque para a ideologia, com sua capacidade de influenciar políticas de Estado e percepções da sociedade, por meio de diversos mecanismos que concorriam para a *consciência colonizada*. Mentalidade esta que não estava presente apenas nas elites dirigentes, mas até em segmentos políticos, intelectuais, econômicos e burocráticos das oposições (GUIMARÃES, 2005, p. 225). Enfim, uma concepção global da política internacional, a envolver as dimensões estruturantes da vida humana.

3. ESTRUTURAS HEGEMÔNICAS E GRANDES PAÍSES PERIFÉRICOS

A construção da nova ordem mundial do segundo pós-guerra teve seu espelhamento na América Latina realizado por meio dos acordos firmados na Conferência de Chapultepec (1945), da assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e da criação da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). A insatisfação da maioria das lideranças políticas da região com a pouca atenção dedicada pelos Estados Unidos às demandas econômicas dos países latino-americanos levaram, não sem atropelos e com a oposição inicial de Washington, à criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 1948, com o intuito de promover estudos e reflexões sobre o desenvolvimento latino-americano. Em um contexto adverso, conformado pelo sistema internacional dólar-ouro e pela hegemonia capitalista “benevolente” (aspas no original) dos Estados Unidos, os países latino-americanos enfrentariam dificuldades no equacionamento de seus problemas

² Embora tenha sido comedido em suas referências sobre autores vinculados à Cepal, ao pensamento e ao neoestruturalismo latino-americano, compreendido como a herança cepalina atualizada no contexto da hegemonia neoliberal, Samuel Pinheiro Guimarães dialogou direta ou indiretamente com os clássicos dessas vertentes, a exemplo do uso de termos como centro e periferia, duas dimensões de uma mesma estrutura capitalista de dimensões mundiais.

econômicos, enquanto as economias mais desenvolvidas (os países centrais) e seus aliados mais próximos apresentariam desempenho positivo (FIORI, 1999, p. 70).

Os trabalhos da Cepal, a exemplo dos realizados por Raúl Prebisch, seu primeiro presidente, e por Celso Furtado, então jovem economista, cedo identificaram os constrangimentos criados pelos países centrais, por meio de tratados, acordos e medidas adotadas no âmbito das novas instituições internacionais. Embora os “fatores estruturais internos” – padrão de acumulação de capital e da propriedade territorial, distribuição de renda e estrutura social – fossem determinantes para a “insuficiência dinâmica do desenvolvimento latino-americano”, Prebisch apontava igualmente o que denominava “estragulamento exterior do desenvolvimento”: o desequilíbrio exterior (a relação comercial assimétrica), a debilidade da periferia e a relação de preços do intercâmbio, e a oposição à criação de um mercado comum latino-americano (PREBISCH, 1964). Para Celso Furtado, desenvolvimento e subdesenvolvimento eram duas dimensões de um mesmo processo, o de desenvolvimento capitalista e suas tendências de longo prazo, e o subdesenvolvimento seria o resultado da formação de estruturas dualistas na periferia e do desequilíbrio ao nível dos fatores (diferentes níveis de tecnologia), a afetar o comércio exterior e a industrialização (FURTADO, 1967). Essas concepções foram largamente difundidas nos meios acadêmicos e políticos latino-americanos a partir dos primeiros trabalhos da Cepal, ainda nos anos cinquenta, tornando-se referência praticamente obrigatória para os governos da região nas décadas seguintes.

Samuel Pinheiro Guimarães formou-se nesse ambiente, tendo concluído bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Brasil, atual UFRJ, em 1963, ano em que ingressou no Itamaraty, e mestrado em Economia pela Universidade de Boston em 1969³. Conhecia perfeitamente os aportes da Cepal e seus princípios basilares como as noções de centro e periferia, assim como seus desdobramentos mais recentes como o conceito de semiperiferia, formulado, entre outros, por Giovanni Arrighi (1997)⁴. Pinheiro Guimarães não teve em seus escritos o intuito de se aprofundar na reflexão teórica sobre o conceito de periferia ou mesmo de semiperiferia, preferindo tratar da categoria de *grandes Estados periféricos*, mesmo que não tenha dado um tratamento “acadêmico” a ela. Talvez por estar motivado por seu ofício e pelas possibilidades de o Brasil se reposicionar no cenário internacional, seus escritos tiveram um perfil mais pragmático que teórico ou conceitual, embora, como temos argumentado, trouxesse uma concepção sobre a política internacional e a atuação dos países periféricos. Em sua visão, diferentemente dos pequenos e médios países da periferia, que tinham poucas condições de influenciar as estruturas hegemônicas de poder, os grandes países periféricos, ainda que tivessem dificuldades na definição e consecução de seus objetivos estratégicos, estavam em melhores condições de fazê-lo (GUIMARÃES, 1999, p. 135).

Não há um conceito sistemático de *grandes Estados periféricos* obra de Samuel Pinheiro Guimarães, embora os tenha caracterizado. São Estados que não fazem parte das *estruturas hegemônicas de poder*, mas almejam fazê-lo, de forma soberana e não subordinada. Países em condições de transitar da periferia para o centro e, a partir de seus próprios recursos de poder, potencializados, diminuir sua vulnerabilidade diante daquelas estruturas. Ao especificar os objetivos de um *grande Estado periférico*, Guimarães reconheceu que em sua visão há um viés brasileiro de interpretação:

Os objetivos de um grande Estado periférico são: a redução de suas disparidades internas, a construção de sistemas democráticos reais, a luta pela multiculturalidade e, finalmente, a redução de sua vulnerabilidade externa. (Guimarães, 1999, p. 135)

Acreditava, no entanto, que estes objetivos poderiam ser aplicados “em grande medida e devido a seu grau de generalidade” aos demais grandes Estados periféricos. Talvez este seja um dos pontos frágeis de seu pensamento, mas ao vincular esses Estados à possibilidade de participar, com algum grau de autonomia, das estruturas hegemônicas, se aproximava do

³ Entre os autores que abordaram temas relacionados ao desenvolvimento e publicaram nas décadas de 1950 a 1970 e que constam das referências bibliográficas de seus textos, destacamos: CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTI, Enzo, *Dependencia y desarrollo en América Latina*; FERRER, Aldo, *La economía argentina*; FURTADO, Celso, *A economia brasileira e Formação econômica do Brasil*; JAGUARIBE, Hélio, *Desenvolvimento político*; LANDES, David, *The Unbound Prometheus*; MANHEIN, Karl, *Ideologia e utopia*; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, *Presença dos Estados Unidos no Brasil*; MYRDAL, Karl Gunnar, *Economic Theory and Under-Developed Regions*; PRADO JR, Caio, *Evolução política do Brasil*; SCHILLER, Herbert, *Communication and Cultural Domination*; SCHUMPETER, Joseph, *The Theory of Economic Development*; SIMONSEN, Roberto, *História econômica do Brasil*; TAVARES, Maria da Conceição, *Da substituição de importações ao capital financeiro*.

⁴ Para Giovanni Arrighi (1997, p. 207), a semiperiferia era uma posição intermediária na “estrutura núcleo orgânico-periferia” da economia capitalista mundial, cuja relação se dá de forma desigual, na qual os países industrializados se apropriam de uma parcela desproporcional dos benefícios da divisão internacional do trabalho. Nos anos sessenta, a noção de semiperiferia, chamada de *subcentros* econômicos e políticos, foi construída por Ruy Mauro Marini em *Subdesenvolvimento e revolução*, publicado originalmente no México, em 1969. O *subcentro* estava na base de uma de suas principais contribuições, o conceito de *subimperialismo*, compreendido como uma forma específica de reprodução do capital, construída historicamente e geograficamente (VIDIGAL, 2023). Ao lado de Marini, outra contribuição relevante no campo da “teoria marxista da dependência” foi a de Vânia Bambirra, com o livro *O capitalismo dependente latino-americano* (1972).

conceito de semiperiferia, ou seja, de país em posição intermediária no cenário internacional, ou mesmo do conceito de potência regional. Brasil e Argentina, por exemplo, com potencial de assumir conjuntamente a liderança do processo de integração da América do Sul por meio do fortalecimento do Mercosul certamente eram casos de grandes Estados periféricos (Guimarães, 2005, p. 299). Provavelmente nosso autor incluía na categoria países como Coréia do Sul, Índia e China, não obstante o fato de seu foco ser no Brasil.

A desigualdade social ocupou o centro de suas preocupações, pois sem a possibilidade de diminuição substantiva das disparidades internas quaisquer políticas voltadas para o exterior teriam pouca valia. A autonomia de ação almejada pela diplomacia brasileira pressupunha não somente a diminuição das desigualdades sociais, mas a atenuação das disparidades regionais, pois o enfraquecimento político dos laços entre as diferentes regiões do país poderia se traduzir em menor coesão econômica, afinal:

A crônica vulnerabilidade econômica externa se manifesta no comércio pela importância das exportações no total da atividade econômica durante longo período de tempo; pela concentração ainda elevada da pauta exportadora em produtos primários ou semi-elaborados; pela dependência da economia da importação de energia no passado e de bens de capital até hoje. Na esfera financeira, o crônico endividamento externo [hoje vinculado à dívida interna] – cujo serviço e amortização contribuem para crises periódicas de pagamentos, moratórias e para a submissão das políticas econômicas internas aos ditames de governos estrangeiros e de agências internacionais – é permanentemente *estimulado* por aquelas agências e por setores internos como forma de *disciplinar* as políticas domésticas [grifos no original]. (Guimarães, 2005, p. 23)

No contexto das reformas neoliberais dos anos noventa no Brasil, a política de privatizações e desregulação econômica, assim como a descentralização das competências do Estado concorriam para o agravamento das desigualdades, podendo chegar ao agravamento das tensões econômicas e políticas do país, e mesmo à instabilidade socioeconômica e territorial. Havia certo, em nossa percepção, algum exagero na avaliação de Guimarães, mas estavam colocados no processo decisório em política externa, claramente, os temas mais candentes do jogo político interno, incluindo a própria democracia (Guimarães, 1999, p. 138).

A “construção de uma democracia real”, nas palavras do diplomata, era o segundo objetivo estratégico dos grandes Estados periféricos, caracterizados pelo poder de elites aristocráticas, no sentido lato do termo, por um baixo nível cultural e de informação de grande parte da população e pelo “uso dos organismos do Estado e do processo legislativo para fins privados”. Os grandes grupos econômico-financeiros tinham forte poder de influência e/ou ingerência em matéria política, direcionando as políticas públicas em favor de seus interesses. Assim, “o grande dilema da democracia e do capitalismo é que, na democracia liberal, cada cidadão tem um voto, enquanto na economia de mercado cada consumidor tem tantos ‘votos’ quanto a sua renda” (GUIMARÃES, 1999, p. 138). A concentração de renda e de riqueza e o descompasso entre o sistema econômico e o sistema político resultavam na primazia do poder econômico, em detrimento da ágora. Somava-se ao perfil plutocrático da democracia, o uso de modernas técnicas de publicidade (em 1999, as mídias sociais ainda não haviam demonstrado sua força nos processos eleitorais), as pesquisas de opinião realizadas por empresas privadas e o crescente custo das campanhas eleitorais, com valores proibitivos para partidos políticos de menor expressão. Neste cenário, a dificuldade de se implementar reformas democratizantes decorria do controle exercido sobre o processo eleitoral por parte de seus beneficiários.

Quanto à multiculturalidade e à identidade brasileira, sul-americana e latino-americana seria outro fator indispensável na construção da democracia e na redução das vulnerabilidades externas. A ofensiva ideológica que apresentava a globalização como inexorável e essencialmente positiva para todos os Estados nacionais deveria ter como contraponto um discurso proativo, a revelar seu caráter assimétrico e concentrador. A globalização trazia em seu bojo a inevitabilidade de um caminho único para os países periféricos, o da subordinação às estruturas hegemônicas. Naquele contexto, o historiador Amado Luiz Cervo, ao se referir aos governos de Itamar Franco (1993-1994) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), nos quais o chanceler Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, como Secretário Geral do Itamaraty, lideraram a política externa do país, contrapôs essas duas lideranças ao período das presidências de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e dos chanceleres Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, defensores da globalização “benigna”. Para Cervo, “o pensamento crítico que emergiu com força durante o governo de Itamar Franco prosseguiu nas manifestações de Rubens Ricúpero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Corrêa e outros embaixadores, mas ninguém o formulou de modo tão incisivo quanto o diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais de sua própria casa, Samuel Pinheiro Guimarães” (BUENO; CERVO, 2015, p. 488).

Em relação às vulnerabilidades externas, cuja diminuição era o objetivo essencial na busca do desenvolvimento político, econômico e ambiental, o diplomata argumentava que nenhum Estado periférico poderia garantir uma trajetória segura se ainda estivesse sujeito a choques econômicos periódicos. A vulnerabilidade política precisava ser reduzida, pois impedia

a definição de estratégias políticas alternativas no plano político internacional e programas concretos de cooperação econômica com os países vizinhos. Os choques econômicos afetavam negativamente a capacidade de investimento, o preenchimento de “lacunas” (aspas no original) nas cadeias produtivas, a diminuição dos desequilíbrios regionais, a promoção do emprego e o aumento da produtividade, e, indiretamente, a superação de tensões políticas e sociais. Era necessária uma política internacional autônoma para a realização dos interesses da sociedade brasileira e a diminuição das vulnerabilidades econômicas para avançar na afirmação do país no cenário internacional. Sem essas iniciativas, dificilmente se conseguiria reforçar os recursos internos de poder, como, por exemplo, na área militar, por meio de “capacidade industrial militar própria” (GUIMARÃES, 1999, p. 140-141).

Os desafios que se apresentavam ao final da década de noventa para um país como o Brasil eram portentosos: o desafio geográfico, de conviver com o *hegemon* no continente americano; os desafios temáticos, como a mobilização da poupança interna, a expansão dos organismos internacionais e a normatização; o acesso à tecnologia de ponta, visto como crucial para o desenvolvimento e para a capacidade de ação política do país; as questões relativas ao meio ambiente e aos direitos humanos; e a construção de capacidade militar. Samuel Pinheiro Guimarães imaginava, diante desses desafios, três cenários, considerados por ele “radicais”: i) a diminuição dos desequilíbrios regionais e de renda, que permitiriam a consolidação do capitalismo no Brasil; ii) a impossibilidade de o capitalismo integrar o conjunto da sociedade brasileira, em razão das disparidades internas e das vulnerabilidades externas; e iii) as dificuldades em promover o desenvolvimento integrado levaria o país a uma situação de anomia e profundos conflitos sociais e regionais. (GUIMARÃES, 1999, p. 149)

Para a superação dos dois últimos cenários, em favor do primeiro, a política exterior poderia deveria ser direcionada para a *construção de um mundo multipolar*, a ser alcançado pela estratégia de redução da vulnerabilidade externa não só do Brasil, mas de qualquer grande Estado periférico. A política brasileira deveria se voltar para a construção de alianças específicas, com o objetivo de reduzir a concentração de poder no plano internacional, que vinha aumentando a distância entre os Estados e a sociedade, assim como entre os países centrais e os periféricos (GUIMARÃES, 1999, p. 152). O advento do governo Lula e sua nomeação como Secretário Geral do Itamaraty ensejariam a possibilidade de Samuel Pinheiro Guimarães aplicar, na prática diplomática, suas concepções sobre as relações internacionais.

No posfácio de *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, revelava otimismo quanto à diminuição da vulnerabilidade externa do país, à diminuição da concentração do poder econômico, social e político, e da adoção de uma política externa multipolar. Como Secretário Geral do Itamaraty, e considerando a agenda internacional carregada de Celso Amorim, havia condições de Samuel Pinheiro Guimarães refletir sobre a política externa e sugerir ajustes ou reorientação temática pontual. Sua influência nessa área de governo foi reconhecida e ressaltada por Amado Luiz Cervo. Sob os governos de Fernando Henrique Cardoso, em meio ao predomínio do pensamento neoliberal, o “pensamento crítico” – utilizado por Cervo em sentido fraco – sobreviveu no âmbito do Itamaraty, graças à atuação de diplomatas como Rubens Ricúpero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Corrêa e de Samuel Pinheiro Guimarães (Bueno; Cervo, 2015, p. 488). Sob os governos Lula, Guimarães teria maior ascendência sobre a política externa.

4. A INFLUÊNCIA DE SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O contexto internacional no qual Guimarães colocaria em ação algumas de suas ideias foi marcado por um acontecimento extraordinário, o ataque às Torres Gêmeas em Nova Iorque e ao Pentágono, em Washington, conhecidos como o “11 de setembro de 2001”. Os Estados Unidos, sob o governo de George Bush Filho, reformularam sua política externa, que passou a se pautar pelo combate ao terrorismo, oficialmente denominada *Global War on Terrorism* (GWOT), que tinha no fundamentalismo muçulmano o grande inimigo, primeiro substituto convincente do comunismo, seu principal adversário na Guerra Fria. Se os atentados de 11 de setembro não tinham a mesma importância e dimensão para outros países, Washington passou a condicionar seus acordos internacionais na área de segurança pela *War on Terror*. O termo “ameaça” passou a reger a política externa norte-americana e de seus principais aliados⁵.

⁵ Samuel Pinheiro Guimarães (2005, p. 301) considerava as ameaças no plano internacional da seguinte forma: “Ameaças poderiam ser definidas como fenômenos, de origem interna ou externa, que apresentariam alta possibilidade de provocar convulsão social, ruptura do Estado de Direito, violência endêmica e difusa, desafio (interno ou externo) armado ao Estado, e redução significativa da capacidade de autodeterminação interna e externa da sociedade. Certas ameaças poderiam afetar com tal intensidade e coesão social que tornariam a convivência, entre indivíduos e grupos, desagradável, tensa, conflitiva e, eventualmente, violenta. Ademais, todo fenômeno de origem interna ou externa que reduz a capacidade da sociedade, do Estado e das Forças Armadas de apresentar defesas adequadas dos sistemas sociais, políticos e econômicos diante

As preocupações de Samuel Pinheiro Guimarães comportavam acontecimentos mundiais ou nacionais e se concentravam no papel que as grandes potências vinham desempenhando. As ameaças não eram apenas os acontecimentos que poderiam afetar gravemente a estabilidade interna ou a agressão externa, mas, do ponto de vista das grandes potências, eram

(...) *ameaças a suas sociedades e a seus Estados* todo fato ou tendência que, a seu juízo, possa [pudesse] afetar seus interesses políticos, econômicos e estratégicos em outros territórios, mesmo que distantes milhares de quilômetros de seus próprios territórios nacionais” (GUIMARÃES, 2005, p. 302).

Temas como as eleições em país asiático ou latino-americano, a crise econômica em países africanos ou na América Central, ou a aquisição de armas por um país sul-americano passaram a ser vistos como ameaças aos interesses nacionais das grandes potências. As “novas ameaças”, tal como identificadas pelas autoridades de defesa norte-americana, eram, a partir daquele episódio, o terrorismo internacional, organizado ou não, o fundamentalismo islâmico e o narcotráfico⁶. Na verdade, a expressão abarcava quaisquer acontecimentos capazes de afetar a evolução da economia capitalista e do sistema político internacional.

Samuel Pinheiro Guimarães se afastava dessa concepção ao analisar a trajetória recente da América do Sul, região em que seus dirigentes tinham percepções diferentes sobre as “novas ameaças”. Na verdade, as verdadeiras ameaças para a região eram as normas e acordos internacionais que tolhiam a liberdade de ação dos Estados sul-americanos e condicionavam suas políticas: a normatização econômica, política e militar internacional. As ameaças implícitas nos processos de normatização econômica, o jogo de poder em torno da ideia de reforma das Nações Unidas e a normatização na área militar – desarmamento, governança nuclear, regimes de transferência tecnológica – eram para os países periféricos como os sul-americanos dados incontornáveis do novo cenário internacional.

Nesse sentido, o governo Lula, com atuação destacada de Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, definiu sua política externa em sintonia com as concepções de Amorim e Guimarães. Trazia entre suas prioridades a ênfase na integração da América do Sul, como eventual polo de poder mundial, a começar com as relações com a Argentina; a construção de mecanismos regionais de articulação político-diplomática, juntamente com outros grandes Estados periféricos; e o pleito de ingresso no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente, no que Cervo denominou *multilateralismo da reciprocidade* (Bueno; Cervo, 2015, p. 530). Atenção especial seriam dedicadas aos países emergentes, como Índia, China e grandes Estados do Oriente Médio, sem descuidar das “parceiras” tradicionais com os Estados Unidos, países da Europa ocidental e Japão, com os quais o Brasil deveria manter relações “maduras”. A necessidade de síntese nos impõe aqui a restrição da análise a três das diretrizes principais da política externa do governo Lula: o ingresso no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente e as negociações da Roda Doha da OMC, a criação de mecanismos diplomáticos regionais e a integração sul-americana⁷.

O ingresso no Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro permanente e, portanto, com direito de veto, foi uma das pedras de toque da política externa de Lula e Amorim. Embora já estivesse presente no governo Cardoso, ganhou maior destaque no governo de seu sucessor, alcançando em alguns momentos traços obsessivos. Diante do argumento de historiadores e militares no sentido de que não haveria mudança substantiva na ONU sem antes ocorrer uma mudança igualmente significativa na correlação de forças entre as principais potências, diplomatas argumentavam que o pleito era mais um instrumento diplomático, uma forma de pressionar as principais potências, que um objetivo exequível em curto prazo. Contudo, para Celso Amorim, as condições para que o Brasil realizasse seu propósito estavam dadas, como se verificou na decisão de contribuir para o equacionamento da questão do programa nuclear iraniano, em parceria com o governo turco

das ameaças mencionadas também deveria ser definido como *ameaça*.”

⁶ A adoção da *War on Terrorism* por parte dos Estados Unidos teve o condão de recolocar no centro da agenda internacional a questão da segurança; entretanto, como observaram Faria e Lopes (2019, p. 311), o governo Lula insistiu na centralidade que “a justiça social e a redução da fome, da pobreza e das desigualdades” deveriam ter na agenda mundial. Lula era enfático na correlação entre política internacional e bem estar, no que convergia com Samuel Pinheiro Guimarães.

⁷ Cervo, após elencar aspectos da política externa sob Lula, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, se referiu *multilateralismo da reciprocidade* da seguinte forma: “A diplomacia brasileira elabora o conceito de multilateralismo da reciprocidade a partir do comércio e da segurança, porém o estende a todos os domínios das relações internacionais. O conceito envolve dois pressupostos básicos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros” (Bueno; Cervo, 2015, p. 531). Entre os sucessos do *multilateralismo da reciprocidade* estava a atuação brasileira na V Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, em setembro de 2003, na qual um grupo de países em desenvolvimento conseguiu se articular pelo fim dos subsídios agrícolas e barreiras comerciais da UE e EUA, dando origem ao G-20 Comercial. Um caso de participação nas estruturas mundiais de poder, ainda que com sucesso relativo.

(AMORIM, 2015, p. 69). Amorim conduzia uma das estratégias imaginadas por Guimarães, a de participar ativamente dos foros internacionais, com o intuito de influenciar a formulação das regras internacionais.

Um episódio anterior, ocorrido no início do governo Lula, mas repercussão semelhante à proposta de equacionamento do Programa Nuclear Iraniano, foi o posicionamento adotado na V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancún, México, em setembro de 2003. Na ocasião, a diplomacia brasileira, juntamente com outros países em desenvolvimento, conteve a pretensão norte-americana e de seus aliados europeus de impor um ordenamento comercial assimétrico, que reproduziria o desequilíbrio histórico prevalente até então. Para tratar das divergências na área do comércio, foi criado o G-20 comercial que, ao contrário das expectativas, não conseguiria superar o marasmo que tomou conta da OMC desde aquela reunião.

O posicionamento brasileiro em Cancún e a atuação de destaque na criação do G-20 comercial, assim como a proposta turco-brasileira de superação do imbróglio em torno do Programa Nuclear iraniano não foram suficientes para agilizar a esperada reforma no Conselho de Segurança da ONU. Ao contrário, algumas outras iniciativas como a criação do G-4 (Nova Iorque, 2004), grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão para apoio mútuo na reforma do Conselho de Segurança, mostraram-se contraproducentes. Neste caso, o apoio brasileiro ao ingresso da Alemanha, Índia e Japão no CSNU parecia ignorar as prevenções que França, Paquistão e China tinham em relação a estes três países. Se a estratégia de se fazer presente nos mais importantes foros internacionais parecia adequada, em conformidade com as ideias de Samuel Pinheiro Guimarães, as ações diplomáticas concretas não foram conduzidas a contento.

A criação de mecanismos diplomáticos regionais foi outra iniciativa que procurava contrabalançar o peso das estruturas hegemônicas de poder. O IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) e o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), depois BRICS, com o ingresso da África do Sul, indicavam a busca de alternativas comerciais, financeiras e mesmo políticas, em face às instituições criadas ao final da Segunda Guerra Mundial que, de certa forma, haviam se tornado anacrônicas em uma nova conjuntura internacional. Embora não se possa atribuir aos foros diplomáticos o principal do incremento do comércio e dos investimentos entre os países membros desses mecanismos, não há dúvidas de que essas iniciativas contribuíram para maior conhecimento recíproco e para o debate de possibilidades até então não cogitadas em suas respectivas políticas exteriores. A ascensão econômica da Índia e, em especial, da República Popular da China engendrou uma nova configuração do poder em nível mundial, trazendo debates sobre a possibilidade de uma conflagração em nível mundial e sobre o que seria uma ordem internacional hegemônica por países asiáticos.

O BRICS despertou o interesse de dirigentes e da intelectualidade latino-americana, pois essa iniciativa colocava o Brasil entre potências como China, Índia e Rússia, a sugerir que o país transitava – tema que ainda está em aberto – para um reposicionamento na política mundial. Raúl Bernal-Meza considerou que o Brasil era um raro exemplo de país que, a partir da periferia, havia iniciado um caminho para o desenvolvimento e a industrialização, para transformar-se em uma das novas potências emergentes. Um país que promovera uma ruptura com um paradigma antigo de política exterior, para implementar novos instrumentos de inserção internacional, construindo alianças com outras potências regionais (IBAS, BRICS), o que implicava uma mudança em sua visão sobre a integração sul-americana, em razão da mudança de seus objetivos de regionais para globais (BERNAL-MEZA; BIZZOZERO, 2014, p. 23). Se Bernal-Meza talvez tenha se excedido no otimismo quanto ao caráter “global” da inserção internacional do Brasil, em especial em relação a sua capacidade industrial, sinalizou adequadamente para a estratégia de criação de mecanismos regionais como incremento de sua política exterior.

Os mecanismos regionais de coordenação diplomática foram, em alguma medida, a concretização da ideia de Guimarães de buscar alternativas às estruturas hegemônicas de poder. O mesmo ocorreu com a política brasileira para a América do Sul, principal das prioridades da política exterior de Lula-Amorim. No caso, porém, não se pode esquecer iniciativas anteriores que tiveram lugar nas últimas décadas, como o Encontro de Uruguiana, entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi, em 1961, o Tratado da Bacia do Prata (1969), Tratado de Cooperação Amazônica (1978), Tratado de Assunção (1991), etc. Havia uma tradição de busca da autonomia, que remontava a autores como o brasileiro Hélio Jaguaribe e o argentino Juan Carlos Puig (SIMONOFF; BRICEÑO RUIZ, 2017).

A América do Sul ocupou o centro da atividade diplomática e da produção intelectual de Samuel Pinheiro Guimarães. Em sua percepção, as “novas ameaças” para as sociedades e Estados sul-americanos diziam respeito aos constrangimentos econômicos, políticos e militares acima referidos. Na área da defesa, as sociedades, os Estados e as forças armadas da América do Sul se encontravam diante de ameaças não-tradicionais, distintas das preocupações dos Estados desenvolvidos. Cada Estado da região deveria se preparar emulando os países centrais, altamente industrializados, para enfrentar os novos desafios. O Brasil e demais Estados sul-americanos deveriam definir uma estratégia militar, considerando suas vulnerabilidades, reconhecer a relevância da tecnologia como recurso de poder e, no caso da internacionalização das empresas locais, contar com o apoio estatal na defesa de seus interesses. As políticas nacionais não poderiam continuar a ser vistas de forma isolada da situação internacional, das vicissitudes da política mundial.

No plano econômico, a integração regional preconizada por Prebisch e Furtado mantinha sua importância vital, em uma visão realista da dinâmica política e econômica mundial, como parte de uma “vigorosa estratégia comum de desenvolvimento”, principalmente na área industrial e de serviços. Retomando uma ideia preconizada por Jaguaribe no final dos anos cinquenta, Guimarães considerava a integração entre Brasil e Argentina o caminho apropriado para cooperação política “mais ampla e duradoura”. Nesse sentido, a visão de uma América do Sul como polo de poder dava seus primeiros passos com a criação da Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Como observou Celso Amorim: “sem uma integração Brasil-Argentina, não haveria um Mercosul ou Unasul, nem se poderia falar de uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul, ou de um Conselho de Defesa Sul-Americano” (AMORIM, 2022, p. 20).

Na avaliação de Samuel Pinheiro Guimarães, a política externa brasileira teria contribuído para “a emergência de um mundo multipolar, mais democrático, mais próspero e mais justo”, tendo como prioridade a integração sul-americana, a unidade econômica, a integração física e a ação política coordenada conjuntamente com os demais países da região (GUIMARÃES, 2005, p. 445). Esta interpretação deve ser compreendida em seu contexto, o do primeiro governo Lula, em meio à elevação do preço internacional de *commodities* como o petróleo, aço, soja, principais produtos brasileiros de exportação, ao aumento expressivo da demanda chinesa por esses produtos, a avanços verificados no processo de integração regional – Mercosul, Casa/Unasul, Celac – e bom desempenho econômico dos Estados Unidos e países da Europa ocidental. A crise financeira mundial e as dificuldades econômicas e políticas dos principais parceiros sul-americanos do Brasil modificariam o ambiente no qual a política externa brasileira se destacara.

A *política externa ativa e altiva* dos dois primeiros governos Lula, como a denominou Celso Amorim, teve parte significativa de sua inspiração nas ideias e atuação de Samuel Pinheiro Guimarães. A presença brasileira em foros internacionais como a ONU e a OMC, na criação conjunta de mecanismos diplomáticos regionais e nas iniciativas em favor da integração sul-americana demonstrou ser possível a busca de alternativas diante dos constrangimentos provenientes das estruturas hegemônicas de poder. As dificuldades encontradas na realização dessas ações não as anulam, pois colocaram em debate questões estruturais da política mundial como o poder do CSNU, as regras que sustentam o comércio e os investimentos internacionais, a inoperância de instituições criadas há sessenta anos, a força e as potencialidades dos processos de integração regional. O conceito *estruturas hegemônicas de poder*, indubitavelmente, permite melhor compreensão desses processos do que o conceito *hegemonia norte-americana*.

5. CONCLUSÃO

Há uma teoria sobre relações internacionais no pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães, que pode ser denominada de *teoria dos grandes Estados periféricos*. Esta teoria procura analisar, compreender e indicar possíveis orientações a serem adotadas na política externa de países semiperiféricos em condições de influenciar o jogo político internacional, ainda que de forma limitada. O principal desafio colocado para esses países é atuar nos diversos foros internacionais com eficiência, na defesa dos interesses nacionais diante das barreiras, obstáculos, exigências ou ditames das potências mais desenvolvidas e das estruturas hegemônicas de poder. Como não foi produzida no âmbito acadêmico e não se propôs explicitamente a ser uma teoria, é possível se argumentar contra a existência de uma teoria propriamente dita em seu pensamento. Contudo, há teorias e teorias. Retomando a reflexão de Duroselle (2000, p. 355), as teorias relativas às ciências humanas são, em geral, frustradas, elementares e inacabadas. Para Cervo, nessa mesma linha, as teorias se encontram em estado caótico, por não serem imparciais, nem objetivas, e “por não convencerem como explicação universal, como presumem” (Cervo, 2008, p. 8).

Nos parágrafos acima foi analisada a concepção de Samuel Pinheiro Guimarães sobre Relações Internacionais, por meio do conceito de *estruturas hegemônicas de poder*, nos livros *Quinhentos anos de periferia* e *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Nossa ênfase recaiu sobre as relações e interfaces dos grandes países periféricos com as estruturas hegemônicas de poder e as possibilidades de atuação de países como o Brasil, com base na política externa do governo de Luís Inácio Lula da Silva, que refletiram claramente elementos do pensamento do diplomata brasileiro. Como todas as teorias, a teoria dos grandes Estados periféricos tem limites, como os apontados por Duroselle e Cervo. Em uma teoria fortemente ancorada na história, como são algumas das mais profícuas teorias em Relações Internacionais, não é possível encontrar “leis gerais” sobre as relações internacionais propriamente ditas, identificar claramente o que é o *interesse nacional* deste ou daquele país, ou ver a plena realização de seus preceitos em políticas externas concretas.

Samuel Pinheiro Guimarães, ao elencar os objetivos estratégicos dos grandes Estados periféricos, reconheceu as diferentes formações socioeconômicas de países como Brasil, Argentina, Índia ou China (Guimarães, p. 398), que se traduzem em distintas aspirações, não obstante o interesse comum de encontrar alternativas ao atual ordenamento internacional. Além disso,

no caso de países democráticos, a exemplo do Brasil, da Índia ou da África do Sul, os objetivos estratégicos podem variar de acordo com o perfil de seus governos, quando da alternância de grupos de interesse mais influentes, partidos e projetos de poder. Não aprofundou a análise ou a conceituação de objetivos estratégicos como “a redução de suas disparidades internas” e “a construção de sistemas democráticos reais”, além de mencionar de forma acrítica o objetivo da “luta pela multiculturalidade”. Todos os partidos políticos dos grandes Estados periféricos almejam reduzir as desigualdades sociais, econômica e políticas? O que se concebe como “democracia real”? É possível alcançar um conceito universal de democracia? Há consenso nas sociedades dos grandes Estados periféricos sobre o valor do multiculturalismo? De que multiculturalismo se trata?

Não obstante tais limitações, o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães se afirma no diálogo com a tradição do estruturalismo e do neoestruturalismo latino-americano, no conhecimento da trajetória pacifista e desenvolvimentista da diplomacia brasileira, na consciência de que os principais problemas das sociedades brasileira e latino-americanas decorrem das profundas disparidades internas, em especial a de renda. Sua leitura sobre a política internacional aponta para a necessidade de se promover reformas nas organizações internacionais criadas no segundo pós-guerra, de aproximar países semiperiféricos interessados na busca de alternativas e de aprofundar a integração sul-americana na construção de um novo polo de poder. É compreensível que essas ideias tenham convergido com algumas correntes políticas internas e influenciado, durante alguns anos, a formulação da política exterior brasileira.

Mesmo que se considere alguns objetivos de sua teoria como inexequíveis – utopia? – há que se lembrar que também as teorias tradicionais do campo das Relações Internacionais têm suas limitações, normalmente relacionadas aos seus pressupostos ou aos seus “mitos”. Cynthia Weber (2014) identificou os mitos das teorias tradicionais – Realismo, Idealismo, Construtivismo, Globalismo, Neomarxismo, Modernização – e das mais recentes – de Gênero, Ambientalista, Anarquista – para concluir que o sentido das estórias que nos contam nos filmes, na teoria das RI ou em nosso cotidiano é político. Mitos como a afirmação de que “a anarquia internacional é que o fator que possibilita a guerra” ou que “há uma sociedade internacional” têm a pretensão de se passar por verdade. Samuel Pinheiro Guimarães tinha consciência do mito dos interesses universais expressos nas cartas das principais organizações internacionais e da urgência que os grandes Estados periféricos tinham e têm nos dias de hoje de equacionar seus problemas.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso (2015). *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá.
- Amorim, Celso (2022). *Laços de confiança: o Brasil na América do Sul*. São Paulo: Benvirá.
- Arrighi, Giovanni (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto: Unesp.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2005). *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Belligni, Silvano (1998). Hegemonia (verbetes) in Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Bernal-Meza, Raúl; Bizzozero, Lincoln (ed) (2014). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Boersner, Demetrio (1996). *Relaciones Internacionales de América Latina: breve historia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Bueno, Clodoaldo; Cervo, Amado Luiz (2015). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 5ª ed.
- Bueno, Clodoaldo; Cervo, Amado Luiz (2015). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Carr, Edward Hallet (2001). *Vinte anos de crise, 1919-1939: uma introdução às relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Cervo, Amado Luiz (2008), Conceitos em Relações Internacionais, *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 51(2): 8-25.
- Chesnais, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Duroselle, Jean-Baptiste (2000). *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- Faria, Carlos Aurélio de; Lopes, Dawisson Belém (2019). As assimetrias internacionais e as desigualdades domésticas na política externa de FHC e de Lula. In Arretche, Marta et al. *As políticas da política: desigualdades e inclusão social nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp.
- Fiori, José Luís (org) (1999). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.

- Fiori, José Luís (org) (2004). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.
- Furtado, Celso (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Galbraith, John Kenneth (1968). *The New Industrial State*. Nova York: Signet Books.
- Garcia, Eugênio Vargas (2011). *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton (MA): Princeton University Press.
- Gilpin, Robert (2002). *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Girault, René; Frank, Robert; Thobie, Jacques (1993). *La loi des géants (1941-1964)*. Paris: Éditions Masson.
- Gramsci, Antônio (2017). Caderno 13 (1932-1934), Breves notas sobre a política de Maquiavel *in Cadernos do Cárcere*, volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8ª ed.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (1999). *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2005). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Hobsbawm, Eric (1995). *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Kennedy, Paul (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nova York, Vintage Books.
- Prebisch, Raúl (1964). *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. São Paulo: Editora Fundo de Cultura Brasil.
- Renouvin, Pierre; Duroselle, Jean-Baptiste (1991). *Introduction à l'histoire des relations Internationales*. Paris: Armand Colin.
- Saraiva, José Flávio Sombra (org) (2007). *História das relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Strange, Susan (1988). *States and Markets*. London: Pinter.
- Strange, Susan (1996). *The retreat of the states: diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tavares, Maria da Conceição; Fiori, José Luís (1997). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Vidigal, Carlos Eduardo. Brasil e América do Sul: subimperialismo e semiperiferia em perspectiva histórica. *Reoriente (Dossiê Ruy Mauro Marini)*, v. 3, nº 1, 2023, p. 102-125. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/reoriente/issue/view/2784>
- Weber, Cynthia (2014). *International Relations Theory: a critical introduction*. New York: Routledge, 4ª ed.
- Wright, Antônia Fernanda Pacca de Almeida (1972). *Desafio americano à preponderância britânica no Brasil: 1808-1850*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional.