

## Autonomia e desenvolvimento: o pensamento em política externa de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães

Autonomy and development: the foreign policy thinking of San Tiago Dantas and Samuel Pinheiro Guimarães

**MAGNO KLEIN** | magnoklein@gmail.com | Professor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Recebimento do artigo** Julho de 2024 Aceite Setembro de 2024

**Resumo:** Este artigo analisa as contribuições de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães para a política externa brasileira. Através de uma análise qualitativa comparativa de discursos, documentos oficiais e literatura acadêmica, o estudo aponta como ambos os pensadores formularam projetos de inserção internacional que buscaram promover o desenvolvimento econômico por meio da autonomia. As propostas de Dantas e Guimarães são contextualizadas historicamente e seus argumentos convergentes são apontados, como o reconhecimento de que a estratificação do poder no sistema internacional inviabiliza a convergência de interesses estratégicos entre o Brasil e as potências estabelecidas. Isso significou cogitar um afastamento relativo do país em relação aos Estados Unidos e a aproximação junto à região e outros países do Sul. Dantas e Guimarães acreditavam que as soluções para os graves problemas internos do país, como a concentração de renda e de poder e a desigualdade social, estavam diretamente conectadas à maneira com que o Brasil realizava sua inserção internacional.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Autonomia; Desenvolvimentismo; Samuel Pinheiro Guimarães; San Tiago Dantas.

**Abstract:** This paper investigates the contributions of San Tiago Dantas and Samuel Pinheiro Guimarães to Brazilian foreign policy. Through a comparative qualitative analysis of speeches, official documents, and academic literature, the study highlights how both thinkers formulated international insertion projects aimed at promoting economic development through autonomy. Dantas and Guimarães' proposals are historically contextualized, and their converging arguments are identified, such as the recognition that the stratification of power in the international system hinders the convergence of strategic interests between Brazil and the established powers. This entailed considering a relative distancing of the country from the United States and closer ties with the region and other countries of the Global South. Dantas and Guimarães believed that the solutions to the country's severe internal problems, such as income and power concentration and social inequality, were directly connected to the way Brazil engaged in its international insertion.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Autonomy; Developmentalism; Samuel Pinheiro Guimarães; San Tiago Dantas.

### 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar o pensamento político de dois intelectuais que moldaram a política externa brasileira por meio de discursos que valorizavam a dimensão da *autonomia* do país. San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães, figuras proeminentes no cenário intelectual e político brasileiro, defenderam posturas que, embora reformistas e não radicais, propunham mudanças significativas para a inserção internacional do Brasil. Suas análises da realidade brasileira foram influenciadas pelas ideias do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), incorporando também elementos particulares de nacionalismo, como será aprofundado a seguir.

Entre analistas e formuladores de política externa brasileira, está muito presente a preocupação com a relação entre autonomia e política externa (Saraiva, 2010; Vigevani; Cepaluni, 2018; Eiras, 2023). Genericamente, autonomia é a margem de manobra que um país possui em suas relações com demais Estados e em sua atuação na política internacional. Muito do que se entende como busca por autonomia é, segundo alguns, simplesmente uma das missões fundamentais de qualquer política externa, como para Celso Lafer, que defende que a função da política externa é “traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino” (Lafer, 2004, p. 16).

No Brasil, o termo autonomia possui conotações específicas. A busca pela autonomia é um marco no âmbito das ideias, valores e doutrinas que orientaram a ação externa do Brasil ao longo do último século. O conceito de autonomia na política externa brasileira é profundamente enraizado na história diplomática do país. A busca por essa autonomia tem sido central nas doutrinas e práticas que guiaram as relações internacionais do Brasil ao longo do último século. Esse conceito não se refere apenas à independência em relação às grandes potências, mas também à capacidade de diversificar parcerias e afirmar interesses nacionais em fóruns globais. A autonomia, nesse contexto, reflete uma estratégia de fortalecimento do poder e influência do Brasil, seja por meio do alinhamento ou da diversificação de alianças, conforme as circunstâncias internacionais (Eiras, 2023).

Muitos períodos históricos brasileiros foram definidos por esse termo. A política do governo Vargas é definida como “autonomia na dependência” por Gerson Moura (1980). O período entre 1945 e 1980 é denominado como “autonomia pela distância” por Gelson Fonseca (2004). Integrantes do governo Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, pregam ter fortalecido a tendência por um novo paradigma de política externa baseado em uma “autonomia pela integração” (Cintra *et al*, 2003). Analistas propõem que o governo Lula da Silva teria implementado uma diplomacia ancorada no preceito de uma “autonomia pela diversificação” (Vigevani; Cepaluni, 2018).

Como se vê, a capacidade explicativa do conceito de autonomia entre os estudiosos de política externa viu seu valor diminuir. Tradicionalmente, o conceito de autonomia foi empregado para defender que os interesses nacionais brasileiros não se alinhavam necessariamente com os interesses norte-americanos. Esse tipo de pensamento parece se basear nos preceitos da teoria da dependência, como é o caso dos autores aqui abordados. Segundo essa teoria, o mundo está dividido entre centro e periferia, onde o centro busca constantemente controlar as capacidades de ascensão da periferia. Por essa lógica, a diversificação das relações externas do Brasil era uma estratégia para ampliar as opções de comércio e coalizões no sistema internacional, diminuindo a influência da potência do Norte na política externa do país. No estudo comparativo dos períodos da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, Gelson Fonseca destaca essa importância e afirma que, nesses dois momentos, “era relativamente fácil demonstrar que autonomia e diversificação eram sinônimos” (Fonseca, 2004, p. 340).

O estudo da política externa brasileira tem sido amplamente enriquecido pela contribuição de diversos intelectuais/diplomatas ao longo da história (Pinheiro; Vedoveli, 2012). Entre esses pensadores, destacam-se San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães, cujas visões sobre desenvolvimento e autonomia moldaram, em momentos diferentes da História, a atuação do Brasil no cenário internacional. Parte da diferença entre os dois intelectuais está no contexto internacional. Dantas alcançou o ápice de sua carreira política durante a Guerra Fria, estruturando seu pensamento em torno da clivagem entre capitalistas e socialistas. Guimarães, fez suas contribuições mais influentes na fase pós-Guerra Fria dos anos 1990 e 2000. Muitas são as diferenças entre os dois momentos, mas há pontos que os aproximam, com destaque à percepção de que o mundo é dominado por poucos. Elite da qual o Brasil não faria parte.

San Tiago Dantas (1911-1964) teve uma curta, mas ativa, vida política. Foi professor universitário, advogado, deputado e ministro (Dutra, 2014; Moreira *et al*, 2007). Reconhecido por muitos de seus pares como um grande intelectual, “o maior espírito de nossa época”, diria um jurista (Coelho, 1985, p. 13), já tendo sido até definido como um “Pico della Mirandola moderno, sabia tudo” (Barboza, 2009, p. 56). Em meados da década de 50, ingressou no Partido Trabalhista Brasileiro e foi eleito deputado em 1955, sendo cogitado para vários cargos públicos, incluindo como Embaixador do Brasil na ONU. No final de 1961, foi Ministro das Relações Exteriores durante a fase parlamentarista do governo João Goulart, por quem foi indicado sem sucesso para sucedê-lo como Primeiro-Ministro. Já em seu discurso de posse no Itamaraty, San Tiago Dantas afirmou seu compromisso com uma “política externa independente”, baseada na

consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira ao desenvolvimento e à emancipação econômica e à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária (Dantas, 2011, p. 9).

Sua atuação no Ministério das Relações Exteriores foi marcada por três decisões de grande relevância: o restabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética; a defesa da permanência de Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA) logo após a revolução cubana em 1959; e a declaração do Brasil, cuja delegação na Conferência de Desarmamento em Genebra foi por ele própria chefiada, como “potência não alinhada”. Sua gestão se deu em um contexto

interno extremamente conturbado, exigindo habilidade política para navegar em meio ao turbulento cenário da época, tanto interna quanto externamente.

Atento às demandas internas de um Brasil em franca expansão demográfica, Dantas apontava a necessidade de diversificar as parcerias comerciais do país. O foco nos países europeus e nos Estados Unidos, cujas economias apresentavam taxas de crescimento modestas, já não seria suficiente. Era imprescindível estreitar laços com os países do bloco comunista. Essa postura, rompendo longo isolamento, gerou críticas e exigiu que Dantas reiterasse publicamente o compromisso com os princípios democráticos. Alguns apontavam que as ações da PEI eram mais uma indicação de que o Brasil se encaminhava para se tornar um país socialista, outros achavam que o país não tinha maturidade para poder separar comércio de influência ideológica (Dantas, 2011).

Dantas foi um dos cinco chanceleres da fase da Política Externa Independente (PEI), que, apesar das constantes mudanças, foi marcada pela continuidade. Ele havia sido empossado como Ministro durante a execução desses paradigmas, mas foi o responsável por teorizar e explicitar os objetivos do país no âmbito internacional (Bueno; Cerro, 2008). É no contexto específico da rivalidade bipolar em que San Tiago Dantas pensa a política externa brasileira. Em seus textos, é evidente a importância de se pensar o mundo a partir da clivagem que ele mesmo define como entre o “Ocidente democrático e o Oriente socialista” (Dantas, 2009a, p. 284).

Com a redução das clivagens da Guerra Fria na década de 1960, o intelectual defendia pensar em uma nova divisão de poder no sistema internacional: entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pobres e ricos. O subdesenvolvimento não seria fruto do destino, da sorte ou da esperteza, mas sim, consequência primária dos interesses do sistema internacional, além de um estado de inferioridade e dominação. Não seria um estágio, nem “uma ‘adolescência’ de país novo”. Não seria uma etapa antes de se tornar um país desenvolvido, mas um processo de “inferioridade auto sustentada” (Dantas, 2009b, p. 279). Romper com este processo só seria possível com uma política “emancipadora e revolucionária” (Dantas 2009b, p. 279).

Dantas se destacou como ideólogo do trabalho democrático, exercendo grande influência no Partido Trabalhista Brasileiro, especialmente no grupo ligado a João Goulart. Através da coluna “Várias”, no período em que dirigiu o Jornal do Comércio, defendeu ideias nacionalistas, desenvolvimentistas e distributivas (Onofre, 2011). Suas propostas se caracterizavam pela busca por conciliar o novo e o antigo, pela construção de consensos e pela promoção de soluções graduais, porém progressistas. Também se destacou como um dos principais expoentes do pensamento desenvolvimentista. Sua visão das relações internacionais refletia as ideias da CEPAL, que propunha uma análise do sistema internacional marcada pela divisão estrutural entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Diante desse contexto, Dantas dedicou-se à busca por mecanismos para superar a condição subdesenvolvida do Brasil, o que incluía iniciativas específicas no âmbito internacional. Sua atuação política se encerrou precocemente com sua morte em 1964.

Samuel Pinheiro Guimarães (1939-2024) foi diplomata de carreira e exerceu vários cargos dentro da estrutura do Itamaraty, no geral relacionados a negociações comerciais. Durante longo tempo, se encarregou da formação dos novos quadros do Ministério, chefiando o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores. Ganhou projeção nacional por suas críticas à possibilidade de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e foi afastado da chefia do IPRI por dificultar as negociações brasileiras no tema durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). De 2003 a 2009, foi Secretário-Geral do Itamaraty, segundo cargo na hierarquia diplomática. Ao longo de sua gestão, compôs com Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e o próprio presidente Lula o principal grupo formulador da área de política externa do país.

Em 2006, pelo seu trabalho intelectual no livro “Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes”, recebeu o prêmio de Intelectual do Ano pela União Brasileira de Escritores. Essa honraria, concedida pela primeira vez em 1963 a San Tiago Dantas, reconheceu as contribuições de Guimarães para o debate sobre os desafios e oportunidades do Brasil em um mundo em constante mutação. Nesta obra, Guimarães examinou os principais obstáculos que o país precisaria superar para alcançar o status de potência, defendendo uma política externa integrada e alinhada com os objetivos nacionais. Em 2009, se tornou ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, onde ficou até o final do mandato do presidente Lula. A partir de 2011, foi convidado a ocupar um novo cargo criado na burocracia do Mercosul como Alto Representante-Geral do bloco econômico, do qual renunciou em 2012, alegando em entrevistas que ressentia a falta de apoio político dos países-membros para a implementação de projetos. Desde então, continuou participando do debate público por meio de entrevistas, palestras e artigos na imprensa até a data de seu falecimento em 2024 (Klein, 2024). Suas reflexões tendiam a valorizar os elementos próximos ao pensamento realista das relações internacionais, nítidos na crença de que o objetivo primordial da política exterior de um Estado deve ser “a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional” (Guimarães, 2006, p. 246).

Em sua análise aprofundada do sistema internacional, Samuel Pinheiro Guimarães identifica um mundo marcado por relações de centro-periferia, ecoando o pensamento da teoria da dependência desenvolvida pelos estudiosos da CEPAL

(Guimarães, 2013). Nesse cenário, poucas potências concentram o poder, controlando a maior parte da produção global, do comércio e do conhecimento técnico-científico. Guimarães identifica que o cerne do poder mundial reside em “estruturas hegemônicas de poder”, controladas pelos Estados centrais. Tais estruturas exercem sua influência sobre a periferia, grupo do qual o Brasil faz parte, ainda que com condições de se tornar uma potência por seu grande território e população. A relação entre este centro e a periferia se solidifica pelas ações de grandes agências internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, a OTAN, a AIEA, a OMC e o FMI. Nessas instâncias, os países da periferia são compelidos a aderirem às normas estabelecidas pelas grandes potências.

O projeto de política externa que defende Guimarães pode ser analisado por uma leitura comparativa daquilo que o autor aponta como um modelo equivocados. A visão do cenário internacional do “modelo político liberal” consideraria a divisão de poder econômico e político como equânime e justa. Sua estratégia se preocuparia com a construção e a defesa do sistema democrático formal, baseado na divisão dos poderes, nas eleições livres e regulares, na proteção dos direitos civis e políticos individuais e na liberdade econômica. Para este grupo, o sistema internacional é formado por Estados iguais, de poder semelhante, que tendem à cooperação, “desde que neles prevaleça a democracia”. Os Estados poderosos não exerceriam seu poder em proveito próprio, mas sim para o bem da humanidade, sem oprimir os mais fracos. Este grupo defenderia para o Brasil a cooperação com todos os Estados, se antecipar nos processos de paz e desarmamento, não desafiar as grandes potências, não procurar exercer nenhum tipo de protagonismo em razão da escassez de poder do Brasil e aceitar as regras do sistema internacional que, afinal, seria “imparcial e benéfico em relação a todos os Estados que se comportem de *forma civilizada*” (Guimarães, 2006, p. 55-56). Para ele, era assim o pensamento vigente na América do Sul e no Brasil dos anos 1990. Nos últimos anos, em intervenções em eventos públicos ou em textos na imprensa, veiculava crítica semelhante aos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro em que acusava o viés liberal e “alinhado ao Império Americano” (Klein, 2024; Guimarães, 2017).

Esta pesquisa utiliza uma metodologia qualitativa comparativa para analisar o pensamento em política externa de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães. A análise é centrada em declarações públicas proferidas pelos dois homens públicos, assim como literatura secundária sobre sua influência nos debates públicos do país, buscando identificar os pontos de convergência e divergência nas propostas de ambos os intelectuais. O *corpus* documental mais importante desta pesquisa é composto de discursos de atores em política externa. Para Laurence Bardin (2011), discurso deve ser entendido como “palavra em ato” (p. 170), podendo incluir declarações por escrito, expressas oralmente e mesmo comunicações não verbais, que devem ser interpretadas considerando o contexto de produção, os atores envolvidos e o impacto sobre os receptores, refletindo assim a tríade de locutor, objeto e receptor. Além disso, a pesquisa analisa as condições históricas em que os discursos foram proferidos, o que se alinha ao método histórico-contextual proposto por Bardin (2011). A abordagem histórica é um elemento central da metodologia, contextualizando as ideias dos dois autores em seus respectivos momentos de atuação — Dantas durante a Guerra Fria e Guimarães no pós-Guerra Fria. A técnica de análise de conteúdo é empregada para interpretar as implicações de suas formulações de política externa, com foco no conceito de autonomia e no desenvolvimento econômico. Além disso, o estudo explora a relação entre as políticas internacionais e as desigualdades sociais internas, destacando como a inserção internacional é percebida como uma ferramenta para mitigar esses desafios. A comparação entre os dois pensadores é desenvolvida de forma sistemática, enfatizando as semelhanças na crítica à dependência do Brasil em relação às potências internacionais e as diferenças em suas visões sobre a estratégia de inserção do país no cenário global.

Esta pesquisa não ignorou as diferenças entre o perfil do *corpus* documental dos dois intelectuais abordados nessa pesquisa. Samuel Pinheiro Guimarães é conhecido principalmente por suas ideias veiculadas em textos de longa e profunda análise, a maior parte publicados sob a forma de livros. O embaixador também tinha o hábito de tecer comentários e análises de conjunturas por meio da imprensa escrita e televisionada, além da participação em eventos públicos, mas como nesses momentos costumava reforçar a visão de mundo já expressa em seus livros, será dada ênfase a sua produção escrita. San Tiago Dantas, por sua vez, prestou sua contribuição ao debate público principalmente por meio de intervenções públicas no calor do momento, em discursos orais, entrevistas e textos de jornal, o que poderia resultar em análises mais imediatistas da realidade, mas se mostrou uma obra coerente e influente no debate público, como será exposto a seguir. É de nosso entendimento que as diferenças existentes não reduzem a relevância de analisar comparativamente as contribuições ao pensamento diplomático legadas pelos dois intelectuais.

A estrutura do artigo está dividida em duas seções principais, fora a introdução e a conclusão, e que analisam as propostas dos dois intelectuais para as relações hemisféricas junto aos Estados Unidos e demais países latino-americanos, e em seguida aborda como os dois autores relacionam política externa e desenvolvimento num contexto de fortes desigualdades sociais. Ao explorar as semelhanças e diferenças entre as concepções de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães, este artigo busca contribuir para um entendimento mais profundo da política externa brasileira e dos caminhos que o país pode seguir para alcançar um desenvolvimento verdadeiramente autônomo e sustentável.

## 2. ESTADOS UNIDOS E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Desde a influência nos movimentos nativistas do período colonial, passando pelo reconhecimento pioneiro da independência brasileira até os dias atuais, os Estados Unidos exerceram uma influência fundamental na inserção internacional do Brasil ao longo dos tempos (Bandeira, 2014). Segundo Leticia Pinheiro (2004), a política externa brasileira no século XX foi marcada por uma postura *americanista*, predominante até o início dos anos 1960, quando uma opção mais *globalista* competiu como orientação principal. Esta última foi formulada a partir de uma ideologia nacional-desenvolvimentista, elaborada no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e dos debates na CEPAL, visando superar o modelo de fronteiras ideológicas no sistema internacional. Para Pinheiro (2004), a Política Externa Independente pensada também por San Tiago Dantas foi a primeira manifestação sistemática das teses do globalismo, as quais ressurgiriam nos governos Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985) e frequentemente é relacionada com posturas dos governos do PT nos anos 2000. O conceito de globalismo é usado por Pinheiro (2004) para fazer referência à estratégia de universalismo diplomático presente a partir dos anos 1960 que tinha por objetivo promover o desenvolvimento nacional por meio de uma inserção internacional mais independente e multilateral na política externa brasileira em contraponto à orientação predominante de alinhamento hemisférico, especialmente com os Estados Unidos.

O pensamento de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães sobre essa relação bilateral, embora surgidos em contextos históricos distintos, compartilhavam uma preocupação em comum: a busca por uma maior autonomia brasileira. Ambos foram, em diferentes momentos, acusados de antiamericanismo, ainda que suas críticas e propostas fossem fundamentadas em uma análise estratégica da inserção do Brasil no sistema internacional. Nesse contexto, podemos abordar a posição dos Estados Unidos no cenário internacional conforme delineado pela perspectiva dos referidos intelectuais. Para os dois, os Estados Unidos emergem como a principal potência global, ocupando o epicentro das estruturas hegemônicas de poder. A magnitude do poder norte-americano é tão expressiva que, salvo a extinta União Soviética, as ações e estratégias dos demais países têm sido predominantemente reativas.

No contexto da Política Externa Independente, Dantas via a relação com os Estados Unidos de forma pragmática: defendia que o Brasil deveria ter liberdade para divergir e estabelecer parcerias com outros países. Ele acreditava que a dependência econômica e política dos Estados Unidos limitava a capacidade de alcançar um desenvolvimento autônomo baseado na industrialização e por isso defendia a diversificação das relações econômicas e políticas, como a aproximação junto ao bloco socialista, o que gerou acusações de antiamericanismo por parte de setores conservadores e pró-americanos no Brasil.

Em sua visão, como a principal potência econômica e ideológica do continente, os Estados Unidos já exerciam um papel de destaque como o “centro propulsor” da cooperação internacional na América Latina. Caberia a este país uma parte significativa da responsabilidade de defender as instituições democráticas, promover o desenvolvimento econômico e melhorar as condições de vida das populações latino-americanas (Dantas, 2009e, p. 52). Ele considerava incoerente o fato de que a região não recebesse investimentos semelhantes àqueles destinados à reconstrução europeia no contexto do Plano Marshall. Em texto de 1957, chegou a lamentar as “consequências paradoxais de não ter surgido entre nós uma agressão comunista eficaz” (Dantas, 2009c, p. 38).

Para ele, a defesa da democracia na América Latina exigia a eliminação das grandes disparidades econômicas. Era necessário pôr fim aos resquícios do colonialismo e intensificar o desenvolvimento econômico. Dantas argumentava que as causas que levaram à Revolução Cubana em 1959 estavam intrinsecamente ligadas à necessidade de pôr fim às formas de dominação econômica, tanto internas quanto externas, que controlavam o país. E, nos primeiros momentos após a revolta, sustentou que a preservação e estabilização do regime democrático em Cuba dependiam do fim dessa dominação (Dantas, 2009d, p. 64). Sua análise ressaltava a interconexão entre as questões econômicas, políticas e sociais na América Latina e a importância de abordar as causas fundamentais das tensões e instabilidades na região:

A economia das nações subdesenvolvidas necessita da colaboração do capital estrangeiro, mas se essa colaboração se transforma em dominação, além de consequências danosas no campo econômico, surgem, no campo político, a instabilidade e a fragilidade das instituições democráticas e as recaídas periódicas em regimes de exceção (Dantas, 2009d, p. 64).

Por um lado, Dantas pedia por recursos financeiros e autonomia para geri-los, o que refletia um desejo de independência. Por outro lado, o país desenvolvia uma política externa que buscava se aproximar do mundo socialista e adotava posturas distintas das dos Estados Unidos, mesmo em questões hemisféricas, como a recusa em expulsar Cuba da OEA. Essa dualidade revelava uma tentativa de equilibrar a busca por recursos e apoio externos com a defesa da autonomia e da

identidade nacional brasileira. Em meio às tensões que levariam a um golpe de Estado justificado também por uma pretensa ameaça comunista, Dantas chegou a afirmar que a PEI

não nos afasta, antes nos aproxima, dos Estados Unidos da América e das democracias ocidentais, a que nos vinculam, não apenas tradições políticas, mas aspirações democráticas comuns e, numa proporção dominante, os nossos interesses financeiros e comerciais (Dantas, 2009b, p. 287).

A postura adotada por San Tiago Dantas era desafiadora para sua época, refletindo uma visão de um Brasil que buscava alcançar “maturidade” em suas relações internacionais. Dantas acreditava na importância de manter uma postura não hostil em relação aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que evitava identificar-se com qualquer posição alinhada à União Soviética (Dantas, 2009b, p. 283). O financiamento do processo de emancipação econômica do Brasil demandaria a expansão dos mercados externos em uma escala significativa, de tal forma que nenhum mercado pudesse ser negligenciado (Dantas, 2011, p. 78).

A Política Externa Independente que ele ajudou a moldar e implementar foi uma das catalisadoras da grave crise política que assolou o Brasil em meados da década de 1960. O golpe civil-militar de 1964 não apenas encerrou as políticas progressistas do governo João Goulart, mas também marcou o fim da PEI. O novo governo liderado pelo general Castelo Branco reverteu a política externa autonomista e restabeleceu um novo período de alinhamento com os Estados Unidos. Meses antes de morrer de um câncer terminal, Dantas comentou sobre a política externa adotada pelo primeiro governo do novo regime civil-militar. Criticando a política que via ser implementada, comentaria:

o que, a meu ver, reclama comentário imediato, é a perigosa interpretação, que lhe pode ser atribuída, de que um país, por achar-se em determinada área geográfica e ter as mesmas aspirações democráticas de seus vizinhos, está sujeito a normas e objetivos da política externa ditados do exterior, e que apenas lhe cabe acompanhar (Dantas, 2009f, p. 311-312).

O Brasil não deveria subordinar sua política aos Estados Unidos simplesmente por estar na área de influência política e econômica dessa potência. Dantas citava o exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 1964 para ilustrar essa divisão de forças e interesses. Durante a UNCTAD, os países subdesenvolvidos formaram consensos em relação a certos pontos que iam de encontro aos interesses defendidos pelos países desenvolvidos do Ocidente. Ele argumentava que uma política externa comum só seria possível entre países do “mesmo nível da escala de poder”. Dantas ilustrava essa ideia utilizando o exemplo da relação entre Brasil e Argentina, que poderiam desenvolver uma interdependência por terem posição semelhante. Uma relação entre países com poderes diferentes dificilmente resultaria em algo além da aceitação passiva, por parte do país mais fraco, da política elaborada pelo mais forte de acordo com seus próprios interesses e objetivos (Dantas, 2009f, p. 313). O país não poderia mais se satisfazer apenas com questões de fronteira ou vizinhança, e precisava assumir um papel mais proativo e engajado no cenário internacional e “tomar sua quota de risco na avaliação das mais remotas questões internacionais” (Dantas, 2009b, p. 287-288).

Sua visão de mundo tinha implicações também no que se refere à política regional. Dantas descrevia o pan-americanismo como uma estratégia regional na qual se expressava não apenas uma ausência de restrição ou hostilidade em relação aos Estados Unidos, mas também a manifestação de uma posição comum dos países subdesenvolvidos das Américas diante da grande potência industrializada. Os interesses dos Estados Unidos na região seriam diferentes, se não opostos, aos dos demais países (Dantas, 2009b, p. 280). Para ele, posturas adotadas exclusivamente com base nos interesses nacionais não seriam interpretadas como provocação pelos Estados Unidos, que teria demonstrado compreensão em relação a essa independência de conduta por parte dos países subdesenvolvidos, não recusando apoio e solidariedade nos campos econômico e político (Dantas, 2009f, p. 312).

Segundo Dantas, essa convergência de ideias com os demais países da região poderia se concretizar por meio do pan-americanismo e da consolidação de um latino-americanismo que, sem hostilidade ou restrições aos Estados Unidos, permitisse a esses países subdesenvolvidos formular uma posição conjunta em relação à “grande potência industrializada” (Dantas, 2009b, p. 280). Para Dantas, era muito positiva a aproximação econômica entre os latino-americanos, e seria um meio imprescindível para garantir a industrialização de toda a região. A proposta da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 teria recebido apoio irrestrito por parte do governo brasileiro e de Dantas, que naquele momento ainda era deputado. Sua expectativa era de que a formação de uma área de livre comércio em toda a região logo se expandisse para um mercado comum e na sequência para uma união aduaneira (Dantas, 2011, p. 15; Dantas, 2009b, p. 287).

Dantas observava que, motivados por afinidades geográficas ou estratégicas, os países estavam promovendo sistemas de cooperação regional, seja para fortalecer sua defesa, seja para promover a cooperação econômica ou social. Nas Américas, exemplos disso eram a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência

Recíproca (TIAR). Outros exemplos globais incluíam a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Liga Árabe e o Bloco Oriental. Isso refletia a incapacidade das Nações Unidas em imporem uma escala mundial para a governança, problema visível dez anos após sua fundação. No contexto hemisférico, ele ressaltava que:

é necessário, mais talvez do que em qualquer outra área do mundo, exaltarmos o princípio de não intervenção, como verdadeira trincheira para defendermos atrás dela a soberania dos pequenos países em face do risco de uma infiltração de vontades poderosas (Dantas, 2009g, p. 51).

Apesar de enfatizar a autonomia como um preceito crucial na formulação da política externa, Dantas estabeleceu limites para as ações internacionais do Brasil ao afirmar que o país possuía uma posição ideológica clara e inequívoca, como uma democracia representativa, inquestionavelmente parte do mundo ocidental e fundamentado nos valores cristãos (Dantas, 2009i, p. 90). Além disso, sua análise reconhecia uma liderança benigna por parte dos Estados Unidos, o que inevitavelmente implicava uma postura mais favorável ao Ocidente na disputa bipolar.

Ressalte-se que a busca pela autonomia não significava uma inclinação do Brasil em direção ao movimento dos não alinhados. Pelo contrário, era uma escolha consciente de manter autonomia política e estratégica, sem subordinar-se a blocos específicos. É nesse contexto que se buscou desenvolver relações com a União Soviética, baseadas em um regime pragmático de comércio, onde “o que se dá é o que se recebe”. Essa abordagem contrastava com o esperado no sistema interamericano, onde os Estados mais desenvolvidos seriam esperados a contribuir mais do que receber, em benefício dos regimes econômicos e sociais dos países mais pobres (Dantas, 2009h, p. 196).

Algumas décadas depois, Samuel Pinheiro Guimarães retomou e atualizou a ideia da autonomia nas relações internacionais brasileiras, sendo um dos principais formuladores da política externa durante os governos do PT (2003-2016). Durante sua longa carreira, Guimarães criticou abertamente a subordinação da política externa brasileira aos interesses norte-americanos, especialmente durante a década de 1990, quando o país seguiu políticas neoliberais alinhadas com o Consenso de Washington.

Segundo Guimarães, a condução da política externa dos Estados Unidos está intrinsecamente vinculada à sua dinâmica política interna e está sujeita à habilidade do poder executivo em articular os objetivos dessas ações no âmbito da política doméstica (Guimarães, 2002; Guimarães, 2020). A afirmação do poderio norte-americano estende-se até mesmo ao nível do imaginário popular, sendo percebida como uma sociedade pioneira e bem-sucedida na história moderna da humanidade.

Apesar do imenso poderio dos Estados Unidos, Guimarães sustenta que o bem-estar de sua sociedade está profundamente entrelaçado com os mercados estrangeiros, tanto para a comercialização de seus produtos quanto para o fluxo de capitais, tanto em termos de exportações quanto de importações. Entretanto, de forma geral, o embaixador concede pouca ênfase às vulnerabilidades dos Estados Unidos. Mesmo organismos internacionais, por alguns concebidos como potenciais catalisadores de democratização na esfera internacional, são interpretados pelo Embaixador como arenas de influência do poder estadunidense:

Para a política exterior americana, as Nações Unidas (e qualquer outro organismo internacional) são uma criatura sua e de nenhuma forma um organismo que tivesse resultado de decisão soberana, livre e consensual da comunidade internacional (Guimarães, 2002. p. 86).

Segundo Guimarães, as organizações internacionais seriam consideradas úteis apenas na medida em que fossem convenientes. Um dos princípios fundamentais subjacentes à estratégia dos Estados Unidos seria a disposição para desconsiderar as normas estabelecidas por essas organizações ou até mesmo retirar-se delas sempre que estas contrariem os objetivos de sua política externa. Guimarães observa que os Estados Unidos tendem a adotar posturas unilateralistas marcadas pela desconfiança em relação a acordos e negociações multilaterais, optando por afirmar seus interesses de forma assertiva e, por vezes, desconsiderando as dinâmicas de cooperação internacional (Guimarães, 2020).

Nos escritos do Embaixador, é frequente encontrar a concepção de que o cenário internacional reflete um processo disseminado de concentração de poder, tanto em nível global quanto dentro das nações, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento. No contexto dos Estados Unidos, a elite governante estaria consciente desse fenômeno de concentração de poder e da inevitabilidade de tensões decorrentes da disparidade nos níveis de consumo entre os países desenvolvidos e os demais. Reconhece-se que não é viável que todos os países atuais proporcionem a seus cidadãos os mesmos padrões de consumo desfrutados pelas nações desenvolvidas. Consequentemente, prevê-se que conflitos se tornem cada vez mais frequentes, podendo ser necessário o recurso à força, para alcançar tais padrões. Ademais, os Estados Unidos não hesitam em intervir na política interna de outros países em defesa de sua influência e de seus interesses políticos e econômicos.

Em relação aos países periféricos, os Estados Unidos adotariam uma postura característica. Se no passado promoviam uma estratégia de cooperação internacional visando ao desenvolvimento e à modernização desses Estados, hoje constata-se o declínio nos programas de assistência econômica norte-americanos. Em vez disso, surge uma “noção pessimista”

que enfatiza o controle dos Estados periféricos, quando necessário, por meio do emprego da força (Guimarães, 2006, p. 269). Na periferia, tem destaque a América Latina que seria a zona estratégica mais importante para os Estados Unidos (Guimarães, 2013). O Embaixador aborda com grande atenção o que seria a política exterior dos Estados Unidos para a região:

A estratégia dos Estados Unidos para sua atuação no centro do sistema se fundamenta, em primeiro lugar, em reforçar uma base territorial continental pela integração econômica subordinada dos países do Hemisfério à economia americana, pela administração informal das economias dos Estados subdesenvolvidos em especial da região através das agências internacionais e pela ‘imposição’ de regimes democráticos liberais formais e midiáticos para reduzir as migrações e deslegitimar o exercício do direito de rebeldia das maiorias contra a opressão econômica e a dominação estrangeira (Guimarães, 2002. p. 17).

As grandes potências procuram controlar a capacidade dos Estados periféricos de superar o subdesenvolvimento e a dependência, além de fomentarem movimentos que possam desestabilizar a integridade desses Estados. Guimarães ressalta que essa dinâmica é particularmente evidente nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Para manterem sua influência na região, implementam políticas e ações destinadas a perpetuar a dependência econômica e política dos países latino-americanos, evitando que alcancem níveis significativos de desenvolvimento autônomo. Isso inclui desde intervenções diretas e apoio a regimes aliados até a promoção de instabilidade política que impeça a consolidação de governos capazes de desafiar os interesses norte-americanos (Guimarães, 2006. p. 351).

Na vertente militar de sua estratégia de hegemonia continental, os Estados Unidos por muito tempo defenderam com sucesso a ideia de que a América do Sul deveria ser uma região de paz. Essa narrativa promoveu a redução das forças armadas e dos investimentos militares na região, e estimulou países como o Brasil a aderirem a acordos e tratados militares de caráter assimétrico, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que limita as capacidades militares dos países da região enquanto permite que as grandes potências mantenham seus arsenais nucleares.

A estratégia política americana na América Latina tinha e tem como principal objetivo manter e preservar a Doutrina Monroe e estruturar um organismo hemisférico que legitime as intervenções militares americanas, quando estas se fizerem necessárias (Guimarães, 2002. p. 10).

Brasil e Argentina ocupariam posições de destaque na estratégia regional dos Estados Unidos. A cooperação e a convergência entre os dois teria o potencial de reconfigurar o equilíbrio de forças na região, promovendo uma dinâmica de maior independência em relação às influências externas, particularmente a norte-americana

Qualquer estrategista do Departamento de Estado, de Defesa ou do Tesouro reconhece que a construção de vínculos estreitos de cooperação política e econômica entre Brasil e Argentina, com o objetivo de fortalecimento tecnológico, político, militar e econômico e de redução de sua dependência externa, criaria, com o tempo, um centro de poder na América do Sul que afetaria profundamente a influência política, militar, econômica e ideológica norte-americana na região e, em consequência, sua capacidade de ação em nível mundial. Daí a estratégia de manter afastados um do outro Brasil e Argentina (Guimarães, 2006. p. 353).

Guimarães defendia uma política externa que reposicionasse o Brasil como um ator global independente. Isso explica sua oposição durante o governo Fernando Henrique Cardoso a iniciativas como a ALCA, que ele via como um projeto que perpetuaria a dependência econômica e política dos países latino-americanos em relação aos Estados Unidos. Para Guimarães, a ALCA seria um projeto norte-americano com o objetivo de “incorporar, de forma subordinada, a economia brasileira à economia dos Estados Unidos e, em consequência, reduzir a possibilidade de atuação política autônoma do Brasil na esfera internacional” (Guimarães, 2002. p. 24). Em seu lugar, Guimarães defendeu a integração regional através do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), além de fortalecer as relações com outros países do Sul, como os membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Nesse contexto, a América do Sul se tornaria a região-chave e a base para as ambições globais do Brasil. Caberia ao país exercer uma liderança “não hegemônica”, compensando as disparidades entre seus membros, em parceria com os Estados da região – em especial a Argentina –, o que daria a estes países uma grande capacidade de projeção de poder. Além disso, a expansão do Mercosul poderia ser vista como uma oportunidade para o Brasil negociar com os Estados Unidos e o Canadá em uma posição mais equilibrada, aproveitando o peso coletivo dos países membros do bloco para alcançar acordos mais favoráveis e mitigar possíveis pressões externas. Essa estratégia também fortaleceria a posição do Brasil como um ator regional de destaque, capaz de promover seus interesses de forma mais assertiva e autônoma no cenário internacional.

Samuel Pinheiro Guimarães enfatizava que, apesar das mudanças no panorama global e do surgimento de novos polos de poder, não se espera uma redução significativa da influência dos Estados Unidos no curto e médio prazo. De acordo



com sua análise, os EUA continuarão ocupando uma posição central no sistema internacional, ditando a agenda global e buscando organizar a sua região geográfica mais próxima, o hemisfério ocidental de acordo com seus interesses e objetivos. Essa continuidade da influência americana representa um elemento importante a ser considerado ao formular políticas externas e estratégias de inserção internacional para o Brasil e outros países ao redor do mundo.

### 3. AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO

Em suas reflexões sobre a política externa brasileira, as análises de Samuel Pinheiro Guimarães e San Tiago Dantas dão grande importância ao enfrentamento das desigualdades sociais e ao papel do Estado. É parte da tradição diplomática brasileira formular paradigmas de política externa que estejam intimamente ligados a projetos nacionais de desenvolvimento (Cervo, 2008). Ainda assim, se sobressai no pensamento desses dois intelectuais a preocupação com as profundas disparidades sociais, o desafio que essas representam para a consolidação da democracia no Brasil e a interrelação dessas agendas num projeto de inserção internacional soberana. Guimarães aponta a importância de pensar o interno e o externo de maneira uniforme: “a política interna brasileira não pode ser vista, hoje, de forma isolada em relação à situação mundial e à política exterior” (Guimarães, 2006, p. 337). Dantas também acreditava nesta relação: “Creio que nenhum projeto nacional é válido, nenhuma política interna autossustentável, se não lograr inserir o país no rumo histórico do seu tempo, e superpor harmonicamente o nacional e o universal” (Dantas, 2004).

San Tiago e Samuel Pinheiro igualmente convergem na opinião de que as relações internacionais do Brasil desempenham um papel crucial na mitigação das significativas desigualdades sociais presentes no país. Alexandra de Mello e Silva (1995) atenta para este ponto em Dantas: “A associação constante entre democracia representativa, desenvolvimento econômico e justiça social é um traço fundamental do pensamento de Dantas, assinalando uma notável coerência entre suas concepções da política interna e externa” (p. 110).

Dantas se autodenominava pertencente à “esquerda positiva” e, embora advogasse por uma “revolução” para superar a condição submissa do país, essa revolução não seria radical nem violenta, ao contrário do que pregava o grupo que ele classificava como pertencente à “esquerda negativa”. Essa visão resultou em um pensamento singular para alguém que se identificava como esquerdista na primeira metade da década de 1960 no Brasil. Seus discursos buscavam harmonizar os interesses do capital, tanto nacional quanto estrangeiro, com os projetos populares nacionais. A preocupação com a concentração de renda deveria igualmente ser uma prioridade na política externa do país. No programa de governo de Tancredo Neves, ao qual contribuiu, estava expressa a preocupação de que a cooperação internacional deveria promover o desenvolvimento econômico com um “enfoque social”, sem restringir os benefícios a determinados setores da sociedade (Dantas, 2011).

Em sua obra “A Educação Jurídica e a Crise Brasileira”, afirmava que o desenvolvimento do Brasil só seria viável quando a estrutura democrática do país estivesse plenamente consolidada. A educação seria o principal instrumento dessa estrutura democrática e, conseqüentemente, essencial para o próprio desenvolvimento econômico (*apud* Sepulveda, 2000). O tema lhe era de tanto interesse que teria confidenciado ao ex-chanceler Mário Gibson Barboza que seu desejo maior era liderar o Ministério da Educação em vez do Ministério das Relações Exteriores. Teria lhe dito: “Farei uma revolução na educação” (Barboza, 2009, p. 63). Segundo Sepulveda, a visão de Dantas sobre a educação refletia seu pensamento realista em relação às relações internacionais: a educação seria um dos pilares fundamentais do interesse nacional, uma vez que o desenvolvimento da sociedade era visto como premissa para a conquista de poder pelo país (Sepulveda, 2000).

Desta forma, a defesa de Dantas por reformas sociais era, em essência, uma defesa da democracia. A necessidade de realizar tais reformas sociais servia até para justificar certas ações da política externa, como a aproximação ao bloco comunista. Essa aproximação foi grandemente temida pelos setores conservadores da sociedade brasileira, que receavam um rompimento da democracia em favor da implantação de um governo esquerdista de orientação sindicalista. No entanto, Dantas reiteradamente argumentava que o maior risco à democracia estava na profunda desigualdade social existente no país.

Se quisermos acautelar a democracia americana dos riscos políticos que a ameaçam, nossas atenções terão de concentrar-se em medidas de promoção do desenvolvimento e da emancipação econômica e social, únicas capazes de fortalecer a estrutura política desses países (Dantas, 2011, p. 25).

Samuel Pinheiro Guimarães compartilhou preocupação semelhante com as desigualdades sociais do Brasil e enfatizou a importância de considerar a política externa brasileira como um instrumento para superar essa realidade. Chegou a afirmar que uma política externa só teria sentido se contribuísse para “enfrentar os desafios das disparidades, das vulnerabilidades, da construção do potencial da sociedade brasileira e do fortalecimento da democracia” (Guimarães, 2006, p. 439).

Na busca por uma sociedade brasileira mais justa, todos os grupos reconhecem a presença de significativas disparidades e vulnerabilidades econômicas, sociais, políticas e culturais. No entanto, os grupos que se beneficiam dessas disparidades tendem apenas a condená-las em sua retórica. Quando o Estado toma atitudes efetivas contra a concentração de renda é acusado de ação de intervenção indevida do Estado e um atentado aos direitos privados (p. 16).

Guimarães chama atenção à miragem feita à educação como meio de superação das desigualdades, o que refletiria o pensamento de que o pobre é pobre porque não quis estudar. Para ele, a ideia de que a educação, por si só, pode melhorar o nível de renda dos indivíduos e da sociedade como um todo – e, logo, seu bem-estar econômico – ou que contribuirá, apenas ela, para o aumento da produção é um “equivoco” (Guimarães, 2006, p. 153). Esse foi um argumento importante para o Embaixador, que o reafirmou em outras oportunidades, e que o diferencia do pensamento de San Tiago Dantas.

O Embaixador foi um conhecido crítico da primazia do pensamento econômico neoliberal e o criticava como anacrônico (Guimarães, 2017). As políticas neoliberais teriam propensão a agravar as violações de direitos humanos. Seus objetivos de reduzir o papel do Estado na sociedade e a desregulamentação tenderiam a agravar a concentração de renda e de poder. A prioridade política do país deveria ser emprego e o uso pleno dos fatores de produção “e não em índices de crescimento, de equilíbrio financeiro ou de inserção internacional da economia” (Guimarães, 2006, p. 83). Não caberia uma política econômica passiva de abertura do mercado brasileiro que acredite que se poderia alcançar a estrutura industrial de países desenvolvidos através da desregulamentação, da privatização e da abertura econômica.

As desigualdades internas relacionadas ao nível de renda, ao desenvolvimento tecnológico, à capacitação da força de trabalho e à escassez de capital constituem vulnerabilidades na inserção internacional do Brasil. Essas características também aproximam o país de seus vizinhos regionais, igualmente marcados por disparidades sociais (Guimarães, 2006, p. 319). Tais desigualdades tornam essas economias particularmente instáveis, tornando-as suscetíveis a choques externos. Por isso, seria preciso somar forças, seja para estimular o desenvolvimento, aprimorar suas democracias ou se fortalecer frente às vulnerabilidades externas. “*Não há solução individual* para nenhum país da América do Sul” (Guimarães, 2006, p. 320). O Brasil se destaca como um país com imenso potencial. No entanto, o principal desafio para concretizar esse potencial reside em integrar a vasta população em situação de pobreza ao processo econômico, aumentando sua capacidade produtiva, e ao processo político e social. Superados esses obstáculos, o Brasil poderia emergir como uma grande potência. Guimarães destaca o papel central do Estado brasileiro como agente solucionador dos grandes desafios nacionais e propulsor do destino grandioso do país, mas cuja atuação poderia ser ameaçada por “normas internacionais que possam impedir ou dificultar tais políticas” (Guimarães, 2006, p. 265). Nesse contexto, preservar a autonomia do Estado na gestão das grandes políticas públicas nacionais se configuraria como um “desafio e prioridade da política externa brasileira” (Guimarães, 2006, p. 296).

A centralidade do Estado na visão de Samuel Pinheiro Guimarães o consolidou como referência na crítica ao neoliberalismo no âmbito da política interna brasileira. Ele criticava a ideia de uma política liberal focada nas importações, que, em sua visão, beneficia apenas uma minoria da população e ignora as necessidades da indústria nacional. Ele argumenta que a década de 1990 no Brasil foi marcada por uma política dessa natureza, a qual denomina de “substituição da produção pela substituição de importações” (Guimarães, 2006, p. 85). Essa política, segundo Guimarães, priorizou a importação de produtos manufaturados em detrimento da produção nacional, o que enfraqueceu a indústria brasileira e gerou dependência externa. O Brasil não poderia focar seu desenvolvimento na sua produção agrícola, ainda que sofisticada e “industrializada”. A prioridade deveria ser a indústria (Guimarães, 2006, p. 173; Guimarães, 2017).

O desenvolvimento tecnológico do Brasil foi uma preocupação central tanto para San Tiago Dantas quanto para Samuel Pinheiro Guimarães. No início da década de 1960, Dantas já alertava para a mudança de paradigma industrial que os países desenvolvidos vivenciavam, impulsionada por avanços como a física nuclear e a tecnologia espacial. Dantas entendi que o subdesenvolvimento econômico era consequência direta do atraso científico a que as antigas colônias foram submetidas, e defendia a necessidade de medidas para evitar o novo abismo científico que se aproximava. Guimarães destacava que os países desenvolvidos assumem um papel central na geração de tecnologia, utilizando-a como elemento estratégico fundamental em suas economias. Segundo o autor, a crença de que existe livre acesso à tecnologia no mercado internacional seria ilusória. Na realidade, o cenário atual se caracterizaria por um mercado que busca reduzir a concorrência e controlar a propriedade intelectual.

Dantas defendia a ideia de que os países subdesenvolvidos deveriam formular uma ideologia própria para o seu desenvolvimento econômico, baseada na atuação do Estado e na busca pelo bem-estar nacional. Essa ideologia, que denominou como “nacionalismo democrático”, não se caracterizaria por um modelo único de planejamento, mas sim pela valorização da iniciativa privada como um agente importante na organização econômica e social do país (Onofre, 2011). Dantas criticava a visão predominante nos Estados Unidos sobre o nacionalismo econômico brasileiro e latino-americano, frequentemente interpretado como uma ideologia extravagante ou associado a ideais comunistas. Ele argumentava que esse nacionalismo deveria ser compreendido como uma política de Estado, elaborada com base em critérios racionais e fundamentada em uma ideologia

de defesa da autonomia nacional. A racionalidade, segundo Dantas, seria o elemento central para controlar a ideologia (Dantas, 1957b, p. 4). O tipo de nacionalismo que ele defendia era baseado na cooperação internacional e na valorização das práticas democráticas, o que o diferenciava do que ele chamava de “pseudonacionalismo” (Dantas, 1957c).

No Brasil dos anos 50 e início dos anos 60, o nacionalismo se configurava como um contraponto ao pensamento liberal, que defendia a entrada de capital estrangeiro e a liberalização da remessa de lucros para o exterior. Internamente, o liberalismo propugnava a busca pela estabilidade econômica através de medidas monetaristas (Sepulveda, 2000). Já o pensamento nacionalista, influenciado pelas ideias da CEPAL, se posicionava contra a abertura da economia ao capital estrangeiro, argumentando que tal medida impediria o país de alcançar um estágio de desenvolvimento industrial similar ao de seus países de origem, devido às limitações inerentes a esse tipo de investimento.

Para San Tiago Dantas, o capital estrangeiro não era intrinsecamente prejudicial, desde que contribuísse para o desenvolvimento do país. Também se posicionava contra a transferência excessiva da iniciativa econômica do setor privado para o Estado. Ele criticava o “nacionalismo autoritário”, que defendia a ampliação da participação estatal na economia, considerando essa ideia contrária aos princípios democráticos. Por sua postura, foi muitas vezes acusado de liberal, ao que respondia: “Não sou liberal nem comunista, sou Brasileiro” (Dantas, 1957a). O nacionalismo de San Tiago Dantas se manifestava com mais clareza na defesa do capital nacional. No contexto brasileiro da época, os nacionalistas defendiam que um desenvolvimento independente, impulsionado pela participação estatal, traria ao país a tão almejada independência econômica e a possibilidade de combater as disparidades sociais (Sepulveda, 2000).

Diante do exposto, fica evidente que a visão de Dantas sobre a relação entre nacionalismo e estatismo divergia da de outros setores do PTB. Onofre (2011) destaca a preocupação de Dantas com o potencial de uma defesa inflexível da intervenção estatal na economia gerar um movimento antiliberal que se alastrasse para a esfera política. Como um dos ideólogos do desenvolvimentismo brasileiro, foi conhecido por suas críticas aos “excessos do estatismo”. Sua experiência profissional como advogado de grandes empresas na iniciativa privada o levou a defender a livre iniciativa, a livre concorrência e a participação estrangeira em setores considerados não estratégicos, o que gerava desconfiança entre alguns membros de seu partido (Onofre, 2011). O viés econômico do trabalhismo democrático de San Tiago Dantas propugnava por uma modernização desenvolvimentista conduzida, mas não rigidamente controlada, pelo Estado (Onofre, 2011).

A luta pela emancipação econômica presente em sua política externa foi projetada como conciliando o compromisso de preservar as instituições representativas e as liberdades públicas com reformas sociais e desenvolvimento de uma economia de mercado “com formas de planejamento em que se somem as contribuições da empresa pública e da empresa privada” (Dantas, 2009b, p. 282). Sugeriu também a possibilidade de que recursos destinados à segurança e defesa das superpotências fossem realocados para projetos voltados para a redução da pobreza e a promoção da igualdade econômica em outras partes (Dantas, 2011, p. 202). Essa proposta radical reflete a preocupação de Dantas com a necessidade de redistribuição de recursos em escala global para abordar questões fundamentais de desenvolvimento e justiça social.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Dantas e Guimarães, a autonomia era o instrumento para alcançar a ascensão do Brasil no cenário internacional. Como aponta Maria Regina Soares de Lima (2005), as noções de dependência e autonomia são intrinsecamente associadas às relações internacionais de potências médias. Devido à sua posição intermediária no cenário global, esses países apresentam padrões de comportamento variáveis, ora se assemelhando a países periféricos, ora se aproximando das grandes potências.

Herdeiros da tradição desenvolvimentista e influenciados pelo pensamento da CEPAL e do ISEB, Dantas e Guimarães compartilhavam a visão de um sistema internacional estruturado em torno da dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Apesar de reconhecerem a estabilidade desse sistema, ambos acreditavam na possibilidade de o Brasil ascender dentro dessa realidade. Essa constatação os levou a defender um estreitamento das relações do Brasil com outros países em desenvolvimento, o que, no caso de San Tiago Dantas, representou um prenúncio do incentivo à cooperação Sul-Sul.

A defesa da participação estatal ativa na economia nacional também os aproxima da corrente desenvolvimentista. Nesse contexto, Dantas e Guimarães se posicionavam como defensores moderados do controle de capitais estrangeiros. Quanto à liberdade de ação do capital nacional privado e do tamanho da ação estatal, suas diferenças são explicadas pelos diferentes momentos históricos. Dantas nutria apreensões em relação ao radicalismo do trabalhismo dentro de seu partido, bem como às propostas desenvolvimentistas nacionalistas extremadas, que, em sua avaliação, não lograriam consenso nacional nas décadas de 50 e 60. Já Guimarães expressava suas preocupações em um contexto marcado pelo fim de um longo período de hegemonia liberal nas políticas públicas do país.

O pensamento de Guimarães possui nuances que o aproximam do que se convencionou chamar de “pensamento pós-liberal”. Essa expressão, cunhada por Amaury de Souza (2009), designa uma corrente de pensamento em política externa que defende o papel interventor do Estado e se posiciona criticamente à economia de mercado e à liberdade de comércio absoluta. A possibilidade de um “pensamento brasileiro pós-liberal” também foi proposta por Emir Sader (2007). Segundo ele, essa corrente buscaria o fortalecimento da esfera pública, o aumento da regulação estatal, a integração regional e a redemocratização da sociedade, e enfrentaria o legado nocivo do neoliberalismo do fim do século XX.

Um estudo aprofundado do pensamento de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães contribui para a reconstrução de uma tradição específica da política externa brasileira. Ambos os intelectuais propõem um modelo de atuação para o Brasil, no qual o país, por meio da diferenciação de seus objetivos em relação às potências desenvolvidas, supera as barreiras do subdesenvolvimento. A grande divergência entre os dois pensadores reside no contexto histórico em que suas ideias foram formuladas. Quatro décadas separam as realidades vivenciadas por cada um, moldando visões distintas sobre o papel do Brasil no cenário internacional. Samuel Pinheiro Guimarães advogava por uma política externa brasileira que, tal como a de San Tiago Dantas, valoriza a diferenciação dos interesses do Brasil em relação aos dos Estados Unidos. Porém, Guimarães acreditava na viabilidade de uma postura ainda mais ousada diante dos Estados Unidos, pois o país percebido por cada um tinha capacidades diferentes. Ambos os intelectuais foram não só profundamente influenciados pelo contexto político de suas épocas, mas também pelos quarenta anos de desenvolvimento econômico e social que o país atravessou, o que permitiu vislumbrar opções mais ambiciosas para a inserção internacional do Brasil. Assim, enquanto San Tiago Dantas via a autonomia e a cautela como pilares da política externa, Guimarães via potencial para uma atuação mais assertiva e independente na arena global.

San Tiago Dantas ao longo de sua carreira apresentou uma busca por consensos e por reformas, não revoluções. Durante seu mandato como chanceler em um governo caracterizado por controvérsias e instabilidade política, viu-se compelido a exercer uma vigilância redobrada para evitar a ampliação da oposição ao governo João Goulart. Em meio a um contexto de intensa polarização política, adotou medidas inovadoras na política externa brasileira, que ele considerava essenciais para o progresso do país. No entanto, essas iniciativas encontraram resistência por parte dos setores mais conservadores da sociedade, enquanto o governo dos Estados Unidos mantinha uma postura desconfiada em relação ao governo de João Goulart como um todo.

A autonomia se configura como o conceito central para apreender as propostas de política externa dos dois. O viés retórico da defesa por uma política externa independente, formulada e teorizada por San Tiago Dantas, resume a proposta inovadora de inserção internacional de um país marcado pela desigualdade e em busca de seu caminho rumo à urbanização e à industrialização. Para Dantas, a autonomia era o instrumento fundamental para alcançar o desenvolvimento econômico, que não mais deveria ser subordinado ao relacionamento com os Estados Unidos. A concepção de liberdade do Brasil, segundo Samuel Pinheiro Guimarães, apresenta características próprias. Ele argumenta que, mesmo com o progresso econômico das últimas décadas, o Brasil continua relegado à periferia do sistema internacional, apartado dos centros de poder e decisão.

Este estudo comparativo se distingue pela escolha de seus objetos de estudo: intelectuais e homens públicos que atuaram na política externa brasileira, mas que também tiveram a oportunidade de formular suas propostas a partir de uma rica experiência na diplomacia do país. No entanto, diferenças consideráveis os separam. Primeiramente, a conjuntura interna favorável do Brasil permitiu que Guimarães defendesse com maior convicção a possibilidade de o país alcançar o status de potência. Dantas, em um momento conturbado da vida nacional, precisava conciliar inovações com a tradição diplomática brasileira. Suas falas, portanto, são marcadas pela necessidade de evitar estimular a oposição a um governo já fragilizado. A comparação entre esses dois pensadores é relevante não apenas para compreender a evolução da política externa brasileira, mas também para refletir sobre os desafios contemporâneos que o Brasil enfrenta na busca por um desenvolvimento autônomo. As ideias de Dantas e Guimarães continuam a ressoar na formulação de políticas públicas e no debate acadêmico, tornando-se fundamentais para uma análise crítica da trajetória e das perspectivas do Brasil no sistema internacional.

## 5. REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos: de Collor de Melo a Lula 1990-2004*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARBOZA, Mário Gibson. Palestra sobre San Tiago Dantas. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque; LESSA, Renato. *San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa*. Brasília: Funag, 2009.

- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; Vigevani, Tullo. **Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração**. São Paulo: Tempo Social, USP. nov. 2003. pp. 31-61.
- COELHO, José Vieira. San Tiago, jurista e professor. *In*: COELHO, José Vieira et al. **San Tiago: Vinte anos depois**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DANTAS, San Tiago. Discurso em agradecimento pelo prêmio “Homem de Visão 1963”, outorgado pela Revista Visão. 1963. *In*: **Revista Brasileira de História**. Vol. 24. No. 47. São Paulo: 2004.
- \_\_\_\_\_. Várias. *In*: **Jornal do Comércio**, 3 mar de 1957a.
- \_\_\_\_\_. Várias. *In*: **Jornal do Comércio**, 31 maio 1957b.
- \_\_\_\_\_. Várias. *In*: **Jornal do Comércio**, 1 jun 1957c.
- \_\_\_\_\_. **Política Externa Independente**. Brasília: Funag, 2011. Edição. atualizada.
- \_\_\_\_\_. Minuta da carta de João Goulart a Kennedy sobre a crise de mísseis em Cuba (manuscrito). *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009a.
- \_\_\_\_\_. Política Exterior e Desenvolvimento: Discurso de Paraninfo. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Manuscrito sobre a política dos Estados Unidos para a América Latina. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009c.
- \_\_\_\_\_. Entrevista ao jornal “O Globo”. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009d.
- \_\_\_\_\_. Manuscrito sobre a política dos Estados Unidos para a América Latina. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009e.
- \_\_\_\_\_. San Tiago Analisa Pronunciamento de Castelo. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009f.
- \_\_\_\_\_. Relato à Câmara de Deputados, a respeito da V Reunião de Consultas dos Ministros das Relações dos Estados Americanos, em Santiago do Chile. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009g.
- \_\_\_\_\_. Reunião da Comissão de Planejamento de Assuntos Ligados à VIII Reunião de Consulta. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009h.
- \_\_\_\_\_. Discurso de renúncia ao mandato, na Câmara de Deputados. *In*: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). **San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Funag, 2009i.
- DUTRA, Pedro. **San Tiago Dantas: A razão vencida – O ideólogo ( 1911-1945)**. São Paulo: Singular, 2014.
- 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.
- FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Quinhentos anos de periferia: contribuição ao estudo da política internacional**. Rio de Janeiro-Porto Alegre: Contraponto-UFRGS, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Contexto global e o novo posicionamento brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- \_\_\_\_\_. Henrique Meirelles e o Consenso de Washington. **Emancipação**, v. 17, n. 1, p. 167-172, 2017.
- \_\_\_\_\_. **El Sistema Internacional y el Imperio**. s.l. Alba Movimientos, 2020. Disponível em: <https://albamovimientos.net/wp-content/uploads/2020/07/Sistema-Internacional-y-el-Imperio.pdf>. Acesso 10 set 2024.
- KLEIN, Magno. Samuel Pinheiro Guimarães e o desafio aos gigantes. **Insight inteligência**. Rio de Janeiro, v. 27, p. 140-151, 2024.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, [S.l.], n. 83, p. 16-20, abr.-jun. 2005.
- MOREIRA, Marcílio Marques; NISKIER, Arnaldo; REIS, Adacir (org.). **Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2007.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- ONOFRE, Gabriel da Fonseca. San Tiago Dantas: o ideólogo do trabalhismo democrático. **Revista Mosaico**. Edição no 5, ano III.
- PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

- \_\_\_\_\_; VEDOVÉLI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. *Revista Política Hoje*, v. 21, n. 1, p. 211-254, 2012.
- SADER, Emir. América Latina Pós-liberal: Entrevista de Ricardo Azevedo com Emir Sader. *Revista Teoria e Debate*. No. 74. 2007. pp. 22-27.
- SARAIVA, Míriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, 1(1), 45–52. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>. Acesso em 7 jun 2024.
- SEPULVEDA, José Antônio Miranda. *A educação nacional-desenvolvimentista de San Tiago Dantas*. Exposição no I Congresso Brasileiro de História da Educação. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.
- SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Revista Estudos Históricos*: Rio de Janeiro. 1995. vol. 8. N. 15. pp. 95-118.
- SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. SciELO-Editora UNESP, 2018.