

# OIKOS

Revista de Economia Política Internacional

Oikos volume 22, n. 3 • 2023

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política Internacional - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



PEPI – Pós-graduação em  
Economia Política Internacional

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

**Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head**

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

**Editor assistente**

Francisco Luiz Marzinotto Junior

**Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)**

Gabriela Tamiris Rosa Corrêa | Henrique Jorgielewicz Rogovschi | Lucas Gualberto do Nascimento | Jéssica Evelyn Vasconcelos Alves | Gabriel Gonçalves Ribeiro | Tainah Santos Pereira | Edson dos Santos Junior | Sophia Kranz Espíndola

**Conselho Editorial | Editorial Board**

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (PEPI-IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Marcos Costa Lima (em memória) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (em memória)

**Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue**

Adriano de Freixo | Alana Camoça | Augusto Rinaldi | Bruna Jaeger | Caio Bugiato | Carlos Eduardo Carvalho | Corival Alves do Carmo | Filipe Mendonça | Guilherme Ferreira | Haroldo Ramanzini Jr | Ismara Izepe de Souza | Italo Poty | José Alexandre Hage | Leonardo Granato | Matheus Oliveira Pereira | Pedro Brites

**Produção editorial Tikinet**

As posições expressas em artigos, ensaios ou qualquer outro trabalho assinado, são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

**NOTA DOS EDITORES .....5**

## ARTIGOS

**Autonomia e desenvolvimento: o pensamento em política externa de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães .....6**

Magno Klein

**Samuel Pinheiro Guimarães e a teoria dos grandes Estados hegemônicos .....20**

Carlos Eduardo Vidigal

**O regionalismo latino-americano pós-liberal/ pós-hegemônico a partir da teoria da autonomia .....34**

Carolina Albuquerque Silva

**O papel da imprensa na política externa brasileira: a interpretação teórica de Samuel Pinheiro Guimarães e as percepções dos chanceleres da PEI e da PEAA .....49**

Diogo Ives

**A tradição diplomática brasileira e a relação estratégica entre Brasil e China à luz da obra de Samuel Pinheiro Guimarães .....62**

Joaquim Carlos Racy, Regina Maria A. F. Gadelha e Luiz

Fernando Mocelin Speracete

**O MERCOSUL enquanto meio para alcançar autonomia: o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães .....74**

Marcela Franzoni, Luan Olliveira Pessoa e Victor Ferreira de Almeida

**EDITOR'S NOTE.....5**

## ARTICLES

**Autonomy and development: the foreign policy thinking of San Tiago Dantas and Samuel Pinheiro Guimarães .....6**

Magno Klein

**Samuel Pinheiro Guimarães and the Theory of Great Hegemonic States .....20**

Carlos Eduardo Vidigal

**The post-liberal/post-hegemonic latin american regionalism from the perspective of autonomy theory .....34**

Carolina Albuquerque Silva

**The role of the press in Brazilian foreign policy: theoretical interpretation by Samuel Pinheiro Guimarães and perceptions by autonomist foreign ministers .....49**

Diogo Ives

**The Brazilian Diplomatic Tradition and the Strategic Relationship Between Brazil and China in Light of Samuel Pinheiro Guimarães' Work .....62**

Joaquim Carlos Racy, Regina Maria A. F. Gadelha e Luiz

Fernando Mocelin Speracete

**MERCOSUR as a means to reach autonomy: the thought of Samuel Pinheiro Guimarães .....74**

Marcela Franzoni, Luan Olliveira Pessoa

e Victor Ferreira de Almeida

Em 29 de Janeiro de 2024, o Brasil perdeu um dos seus grandes intelectuais no campo da política externa, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, cujo legado político, institucional e intelectual, excede marcos temporais. Ao longo de sua vida, o Embaixador Guimarães atuou como diplomata, professor e exerceu cargos de significativa importância na conformação do pensamento diplomático brasileiro e de sua projeção internacional. Como um dos principais arquitetos da integração sul-americana e como Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores (2003-2009), o Embaixador Guimarães esteve à frente de processos de consolidação da atuação regional e global brasileira, e participou da construção e execução da política externa “ativa e altiva”, juntamente com o ex-chanceler Celso Amorim e o Professor Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República (cargo atualmente ocupado pelo Embaixador Amorim).

Ao pensar sobre o Brasil e o sistema internacional, o Embaixador sempre refletiu em suas obras a preocupação com a formação e inserção internacional autônoma do país, combinando múltiplas dimensões - política, cultural, científico-tecnológica, de segurança e defesa, e de desenvolvimento socioeconômico –dentro de estruturas hierárquicas desiguais e históricas de poder e riqueza. Como brasileiro e um homem de seu tempo, ao identificar estas estruturas de poder, procurava indicar as potencialidades e os caminhos existentes na superação destes desafios. Além de sua atuação como intelectual público na defesa destes princípios, escreveu obras clássicas de referência direcionadas à democratização das reflexões sobre as relações internacionais como *Quinhentos Anos de Periferia* (1999, Ed. UFRGS/Contraponto) e *Desafios brasileiros na era dos gigantes* (2006, Ed. Contraponto).

Em sua homenagem, este dossiê de Oikos intitulado “Política Externa, Desenvolvimento e Autonomia: reflexões a partir do legado de Samuel Pinheiro Guimarães” traz artigos inéditos sobre sua trajetória intelectual e diplomática. Os artigos estão divididos em dois blocos: pensamento e prática. Abrindo a edição, apresentam-se os textos sobre a natureza de seu pensamento com os artigos “Autonomia e desenvolvimento: o pensamento em política externa de San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães” de autoria de Magno Klein, seguido por “Samuel Pinheiro Guimarães e a teoria dos grandes Estados hegemônicos”, contribuição de Carlos Eduardo Vidigal. Ainda neste bloco, insere-se o texto “O regionalismo latino-americano pós-liberal/pós-hegemônico a partir da teoria da autonomia”, de Carolina Albuquerque Silva. Na sequência, o bloco prático traz os textos “O papel da imprensa na política externa brasileira: a interpretação teórica de Samuel Pinheiro Guimarães e as percepções dos chanceleres da PEI e da PEAA” de Diogo Ives, seguido por análises de duas das principais parcerias do Brasil em busca de sua autonomia, o Mercosul e a China. Neste campo, as colaborações “A tradição diplomática brasileira e a relação estratégica entre Brasil e China à luz da obra de Samuel Pinheiro Guimarães” de Joaquim Carlos Racy, Regina Maria A. F. Gadelha e Luiz Fernando Mocelin Speracete e o “O MERCOSUL enquanto meio para alcançar autonomia: o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães” de Marcela Franzoni, Luan Olliveira Pessoa e Victor Ferreira de Almeida reforçam a importância da Cooperação Sul-Sul no âmbito da periferia do sistema internacional e sua emergência.

Espera-se que com esta coletânea de artigos, a nova geração possa não só conhecer a obra e o legado do Embaixador Guimarães, mas se tornar parte de sua construção em um momento chave de crise no século XXI.

Os Editores

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Raphael Padula (UFRJ)

Thiago Rodrigues (INEST/UFF)

## 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 ressaltava 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, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. SciELO-Editora UNESP, 2018.

## 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](mailto: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*<sup>1</sup>. 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).

<sup>1</sup> 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?<sup>2</sup>. 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

<sup>2</sup> 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 1969<sup>3</sup>. 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)<sup>4</sup>. 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

<sup>3</sup> 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*.

<sup>4</sup> 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 aliados<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> 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 narcotráfico<sup>6</sup>. 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-americana<sup>7</sup>.

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*.”

<sup>6</sup> A adoção da *War on Terrorism* por parte dos Estados Unidos teve o condão de recolar 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.

<sup>7</sup> 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; Cerro, Amado Luiz (2015). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 5ª ed.
- Bueno, Clodoaldo; Cerro, Amado Luiz (2015). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Carr, Edward Hallett (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.
- Cerro, 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.

## O regionalismo latino-americano pós-liberal/ pós-hegemônico a partir da teoria da autonomia

The post-liberal/post-hegemonic latin american regionalism from the perspective of autonomy theory

**CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA** | carolina.albuquerque@gmail.com | Doutora e mestre em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (ELA-UnB) e pesquisadora da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil)

**Recebimento do Artigo:** Julho de 2024 Aceite Setembro de 2024

**Resumo:** Este artigo analisa o regionalismo latino-americano pós-liberal/pós-hegemônico sob a perspectiva da teoria sul-americana da autonomia, considerando tanto as contribuições originais formuladas nos anos 1970-1980 por Jaguaribe e Puig, quanto as atualizações inseridas nos anos 2010 por autores como Preciado, Vigevani, Briceño e Simonoff. Para tanto, foi utilizada a periodização histórica como método de análise, com o objetivo de descrever as condições que permitiram o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico. Buscou-se, desse modo, identificar em que medida as estratégias adotadas pelos governos de turno puderam aproveitar-se das condições objetivas apresentadas pelo contexto internacional dos anos 2000 para buscar atingir maiores graus de autonomia para a região. O artigo conclui que, apesar dos resultados positivos efetivamente alcançados, esses processos foram, na prática, atravessados por contradições e tensionamentos diversos, de modo que as expectativas de aumento da autonomia e implementação de uma agenda regional multidimensional acabaram por ser abandonadas com as mudanças políticas nacionais, regionais e internacionais ao final do período considerado na análise (2003-2016).

**Palavras-chave:** América Latina; América do Sul; Autonomia; Integração Regional; Regionalismo.

**Abstract:** This article analyzes post-liberal/post-hegemonic regionalism in Latin America from the perspective of the South American autonomy theory, considering both the original contributions formulated in the 1970s-1980s by Jaguaribe and Puig, and the updates introduced in the 2010s by authors such as Preciado, Vigevani, Briceño, and Simonoff. Historical periodization was used as a method of analysis with the aim to describing the conditions that allowed for the emergence of post-liberal/hegemonic regionalism, as well as identifying the extent to which the strategies adopted by the ruling governments were able to leverage the objective conditions presented by the international context of the 2000s to achieve higher levels of autonomy for the region. The article concludes that, despite the effectively achieved positive results, these processes were, in practice, marked by various contradictions and tensions, so that expectations of increased autonomy and the implementation of a multidimensional regional agenda were ultimately abandoned with the political changes at the national, regional, and international levels at the end of the analyzed period (2003-2016).

**Keywords:** Latin America; South America; Autonomy; Regional Integration; Regionalism.

### 1. INTRODUÇÃO

A busca por autonomia constitui uma reivindicação histórica dos países latino-americanos que remonta às lutas independentistas do século 19, ganhando, ao longo do tempo, maior ou menor relevância, conforme as preferências políticas dos governos e elites nacionais. Tanto na prática política quanto na reflexão teórica regional, integração e autonomia são conceitos vinculados.

No início do século 21, este debate ganhou novo impulso, em função da articulação, que teve como centro propulsor a América do Sul, entre o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990, a ascensão de governos de

esquerda e centro-esquerda<sup>1</sup> - ou 'giro à esquerda', conforme Arditi (2009) - e a criação, por parte desses governos, de novas instituições regionais. Esta conjunção de fatores heterogêneos, mas que ocorreram de modo simultâneo, acabou por gerar uma reorganização regional que, durante pouco mais de uma década, promoveu as expectativas relacionadas ao aumento da autonomia latino-americana em relação ao sistema mundial, particularmente aos Estados Unidos (Preciado, 2018).

No cenário regional, a consequência foi uma reconfiguração dos esquemas institucionais de integração, o que deu lugar a novas modalidades de cooperação regional que, em contraposição a projetos regionais anteriores, deram relevo a temas não exclusivamente comerciais, relacionados aos campos da concertação política, energia, infraestrutura e políticas sociais. Surgiram novas instituições regionais – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), criada em 2004; a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008; e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. O mesmo movimento abrangeu também o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que teve seu número de integrantes aumentado e sua agenda de negociações ampliada, alterando seu caráter original notadamente comercialista (Mariano; Menezes, 2021; Briceño, 2021).

Essa tendência foi nomeada como regionalismo 'pós-liberal' (Veiga; Rios, 2007; Sanahuja, 2009); 'pós-neoliberal' (Preciado, 2014) ou 'pós-hegemônico' (Rigirozzi; Tussie, 2012). A utilização dos termos 'pós-liberal/hegemônico' por estes autores buscou evidenciar uma contraposição ao modelo de integração levado a cabo pelos organismos regionais na década anterior, chamado de 'regionalismo aberto', que, em consonância com o neoliberalismo, compreendia a integração como um mecanismo comercial com vistas a melhorar a inserção da América Latina nos processos de globalização.

Apesar dos resultados positivos efetivamente alcançados pelo regionalismo pós-liberal/hegemônico, esses processos foram, na prática, atravessados por contradições e tensionamentos diversos, provenientes tanto de fatores internos quanto externos, que matizam as visões idealizadoras da integração. Esses desafios resultam das disputas entre os diferentes atores políticos, econômicos e sociais, que se refletem em estratégias de integração distintas, ou mesmo divergentes (Barrenengoa, 2015). O regionalismo pós-liberal/hegemônico teve, na prática, uma existência breve: acompanhando o giro à esquerda, durou aproximadamente de 2003 (início dos primeiros mandatos de Néstor Kirchner na Argentina e Lula da Silva no Brasil) a 2016, com o golpe parlamentar sofrido por Dilma Rousseff.

As expectativas de aumento da autonomia e implementação de uma agenda ampliada ou multidimensional dos projetos regionais pós-liberais/hegemônicos chocaram-se, de fato, com uma série de fatores: a conflituosa coexistência com expressões do regionalismo liberal, que nunca chegou a desaparecer do cenário regional; suas próprias contradições internas face à manutenção de práticas econômicas centradas na extração e exportação de matérias-primas; as fragilidades institucionais dos projetos pós-liberais conjugadas às baixas capacidades estatais dos países envolvidos e, finalmente, a contraofensiva neoliberal-conservadora, que implicou na ascensão de governos de direita em países-chave da região e no abandono da visão pós-liberal da integração.

Nesse contexto, renovou-se o interesse em revisitar a tradição teórica sul-americana em torno à autonomia, especialmente a partir da releitura dos trabalhos de seus precursores, Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Suas contribuições, realizadas entre fins dos anos 1960 e meados dos 1980, relacionam-se a uma proposta de reflexão sobre as relações internacionais desde uma perspectiva genuinamente latino-americana, para a qual selecionaram duas variáveis centrais: as assimetrias de poder no sistema internacional e as possibilidades que os países periféricos poderiam aproveitar para transitar da dependência à autonomia.

Puig e Jaguaribe propuseram a integração regional como uma das estratégias válidas frente à necessidade de agir de modo coletivo e coordenado para aumentar as margens de manobra dos países latino-americanos no sistema internacional. No século 21, a relação entre integração regional e autonomia ganhou maior destaque, configurando-se como dimensão central nas análises sobre o regionalismo pós-liberal/hegemônico realizadas por autores como Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), Preciado (2018) e Briceño (2018).

A relevância da autonomia como ferramenta para analisar as prioridades e possibilidades de integração regional dos países latino-americanos, diante dos condicionamentos geopolíticos e das constantes transformações nos interesses e ideias dos atores políticos, econômicos e sociais, justifica a constante atualização da persistente vinculação entre integração e autonomia que se observa em nossa região. O objetivo deste artigo é contribuir para esse debate, apresentando a bibliografia acima mencionada com foco nas conexões entre autonomia e regionalismo pós-liberal/hegemônico. Destacamos, nesse sentido, que esse regionalismo vinculou a autonomia como eixo discursivo à multidimensionalidade, ou ampliação da agenda de temas tratados pelos organismos regionais, como eixo prático.

<sup>1</sup> Considerando-se as eleições presidenciais na Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

Para tanto, foi utilizada a periodização histórica como método de análise dos processos regionais institucionalizados na América Latina, particularmente na América do Sul. Esta abordagem trata de distinguir as etapas da integração e do regionalismo levando em conta o contexto político, econômico e social em que cada uma se desenvolve; as continuidades e rupturas entre elas; as características centrais das principais iniciativas desenvolvidas; os padrões de relacionamento com os atores sociais e, ainda, as tensões e conflitos de interesse que envolvem distintos propósitos de integração que convivem a cada momento no espaço regional. Desta forma, é possível caracterizar as tendências regionalistas predominantes em um período ou momento histórico específico, bem como demonstrar os fatores que incidem, em diferentes momentos, sobre os processos que modificam os modos de articulação política, social e econômica em um determinado território (Martins, 2018; Kan, 2018; Barrenengoa, 2015).

Em nosso caso, interessa contribuir para a descrição das condições regionais que permitiram o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico, com o objetivo de identificar em que medida as estratégias adotadas pelos governos de turno puderam aproveitar-se das condições objetivas apresentadas pelo contexto internacional para conseguir maiores graus de autonomia para a região.

O texto está dividido em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção resume as ideias centrais da teoria da autonomia que são retomadas ao longo do texto, com foco nas contribuições de Puig e Jaguaribe, em seguida são explorados os contextos regionais e internacionais em que se deu, na América Latina do início do século, o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico. A periodização histórica realizada destaca a transição entre o regionalismo desenvolvimentista dos anos 1960-1970, o regionalismo aberto dos anos 1990 e, finalmente, o regionalismo pós-liberal/hegemônico. Na quarta seção são analisadas as características centrais do regionalismo pós-liberal, especialmente suas prioridades discursivas e sua agenda multidimensional. Os pressupostos desse regionalismo e o papel que nele desempenharam os governos de esquerda e centro-esquerda ajudam a entender o fortalecimento da agenda da autonomia nos projetos regionais no período assinalado. Por fim, a quinta seção avalia as contradições e desafios, internos e externos, que estreitaram as margens autonômicas que haviam beneficiado a região no período delimitado (2003-2016), levando à interrupção do ciclo do regionalismo pós-liberal.

## 2. TEORIA SUL-AMERICANA DA AUTONOMIA E SUAS CORRELAÇÕES COM A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A teoria sul-americana da autonomia foi formulada originalmente pelo brasileiro Hélio Jaguaribe e o argentino Juan Carlos Puig, na segunda metade do século 20 (1970-1980). Os trabalhos dos dois autores contribuíram para o desenvolvimento das análises sobre a inserção da região no sistema internacional e sobre a assimetria existente na relação entre a América Latina e os Estados Unidos. Sua reflexão, que teve como base empírica o cenário da Guerra Fria, parte do entendimento de que o sistema internacional é substancialmente hierarquizado, e de que nele os países periféricos ocupam um lugar de subordinação em relação às grandes potências, o que limita a capacidade desses países de decidir de forma autônoma seus assuntos internos, tais como suas estratégias de desenvolvimento, políticas públicas, políticas exteriores etc. (Jaguaribe, 1979; Puig, 1986).

Os autores identificaram duas variáveis centrais para que os países periféricos pudessem transitar da dependência à autonomia: (1) condições internas, chamadas por Jaguaribe de 'viabilidade nacional', relacionadas à existência de elites comprometidas, recursos humanos, materiais, socioculturais e capacidades diplomáticas suficientes; e (2) condições internacionais, ou 'permissibilidade internacional' – é necessário existir circunstâncias favoráveis no sistema internacional, ou 'espaço de manobra' para que um país ou um grupo de países possam levar a cabo estratégias autonomizantes. Suas análises constituem uma abordagem reformista dos Estados periféricos, a partir de ações viáveis nos marcos da ordem mundial, sem romper com o modelo de acumulação capitalista, e representam uma contribuição genuinamente latino-americana aos estudos das relações internacionais e da integração regional.

A integração regional foi pensada tanto por Puig quanto por Jaguaribe como uma dimensão central da autonomia internacional da América do Sul. Na base de sua interpretação estava a consideração de que, agindo individualmente, nenhum país periférico poderia modificar sua situação de dependência. Este é o caso da América Latina, que carrega os efeitos negativos de seu passado colonial, os quais se refletem na vulnerabilidade externa e na dependência econômico-financeira de suas economias de matriz extrativista. A integração seria um meio de somar esforços para o desenvolvimento e incrementar progressivamente as margens de manobra individuais e coletivas da região no sistema internacional.

Em parte como resultado da onda de proliferação de organismos regionais que deu origem à ALBA, UNASUL e CELAC, observou-se, no início do século 21, um aumento do interesse na pesquisa sobre o regionalismo latino-americano, o que

resultou em novas investigações dedicadas a analisar a longa duração da história da integração na América Latina e de jogar luz sobre os autores locais que, a partir de diferentes origens disciplinares, contribuíram para o desenvolvimento teórico da área. A autonomia voltou a ganhar projeção em função de sua capacidade explicativa das decisões de política externa dos países da região (Burian; Míguez, 2021; Simonoff; Lorenzini, 2019). Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal/hegemônico foi compreendido como uma proposta de integração mais voltada, em relação a períodos anteriores, para a constituição da região como um espaço de articulação e de exercício de maiores níveis de autonomia frente aos problemas impostos pelo cenário internacional:

La autonomía volvió al centro de la cuestión, esta vez como estrategia y como meta, con el objetivo de alejarse de las dinámicas impuestas por el Consenso de Washington y de las “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese regionalismo condensado en nuevos organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) – así como la propia resignificación del Mercosur – demostró que es posible pensar una autonomía regional, que potencie los desarrollos nacionales locales. Un espacio de construcción colectiva que permite márgenes de acción para cada una de las naciones que la conforman, impulsando, además, sus demandas históricas en el sistema internacional (Burian; Míguez, 2021, p. 183-184).

Nessa nova fase, Briceño e Simonoff foram os principais responsáveis por analisar e sistematizar os trabalhos precursores de Jaguaribe e Puig, apresentando as contribuições iniciais da teoria sul-americana da autonomia para uma nova geração de leitores. Segundo estes autores, as conexões existentes entre Jaguaribe e Puig permitem, sem desconsiderar as especificidades de cada um, considerar que sua obra conformou uma ‘escola da autonomia’. Juntamente com o estruturalismo cepalino e as teorias da dependência, a autonomia conforma a tríade das principais contribuições latino-americanas à disciplina das Relações Internacionais e aos campos de estudos da integração regional e da Economia Política Internacional, estabelecendo uma leitura original desses campos, ao fixar como sua base epistemológica um lugar de enunciação próprio dos países da periferia do sistema mundial (Briceño; Simonoff, 2017).

No Brasil, Vigevani e Cepaluni (2007) elaboraram o conceito de ‘autonomia pela diversificação’, que correspondia à apropriação da ideia de autonomia - uma ideia/estratégia recorrente na história da política externa brasileira - pelos dois primeiros governos de Lula da Silva. A autonomia pela diversificação se caracterizava pela priorização das alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.).

A integração e a cooperação regional constituíram um objetivo estratégico do paradigma da autonomia pela diversificação. O avanço no processo de integração foi visto pelos formuladores da política externa do governo Lula como fator de incremento das capacidades externas do país, uma ferramenta apropriada para aumentar as margens de manobra nas relações com as grandes potências, especialmente com os Estados Unidos. Estabeleceu-se um nexos entre integração regional, aliança com a Argentina, projetos institucionais como MERCOSUL e UNASUL e a busca pelo aumento da autonomia nacional e regional (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Fora da América do Sul, o mexicano Jaime Preciado (2014, 2018) é o principal representante da renovação da aplicação da teoria da autonomia aos processos regionais latino-americanos. Seus trabalhos assinalam as diferenças entre os elementos discursivos e programáticos do regionalismo pós-liberal (por ele denominado como ‘pós neoliberal’) e o regionalismo neoliberal. Destacam, ainda, o papel das demandas autônômicas da sociedade civil organizada quanto aos processos de integração, bem como a importância de considerar a inclusão do México, América Central e Caribe no debate do regionalismo pós-liberal, o que viria a se concretizar por meio da criação da CELAC, em 2011.

Tanto as contribuições originais de Puig e Jaguaribe quanto esses trabalhos mais recentes constituem ferramentas teóricas particularmente adequadas para a análise do histórico das instituições regionais governamentais na América Latina e, particularmente, da etapa que corresponde ao regionalismo pós-liberal/hegemônico, conforme exploraremos nas seções seguintes.

### 3. HISTÓRICO DOS PROJETOS REGIONAIS INTERGOVERNAMENTAIS NA AMÉRICA LATINA

O desenvolvimento do regionalismo na América Latina passou por três momentos distintos: uma primeira onda, vinculada às teorias que então se irradiavam a partir da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), remonta às décadas de 1960 a 1970; um segundo período, que compreende os anos 1980 e, principalmente, 1990, sob o paradigma do regionalismo aberto e das políticas neoliberais e, finalmente, uma terceira onda, com início nos anos 2000

que, ao destacar a questão da autonomia, se deslocou do centro da discussão teórica sobre o regionalismo latino-americano até então, ou seja, do debate economicista/comercialista sobre integração para a proteção ou integração para a abertura<sup>2</sup>. Estas três periodizações são descritas a seguir, com maior aprofundamento na que corresponde ao surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico.

Os primeiros organismos regionais intergovernamentais exclusivamente latino-americanos e caribenhos surgiram sob a influência do pensamento estruturalista da CEPAL, que havia incorporado ao debate teórico sobre o regionalismo a ideia de integração econômica como elemento central para fazer avançar os processos de industrialização. Em 1960, foram criadas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

O objetivo da ALALC era alcançar uma zona de livre-comércio impulsionada por dispositivos multilaterais, de modo a permitir a construção de grandes mercados regionais capazes de abrigar a industrialização em alta escala. No entanto, ao propor a superação do subdesenvolvimento via industrialização, o projeto da ALALC ignorou as particularidades dos países membros e estabeleceu uma agenda totalizante de abertura comercial. A questão das assimetrias, como são denominadas atualmente, não foi contemplada, causando entraves ao esquema regional e críticas dos países menores quanto aos resultados desiguais da integração para países grandes e pequenos (Briceño, 2018; Bernal-Meza; Maserá, 2008).

Puig foi um crítico das experiências da ALALC e do MCCA, em função da ênfase excessiva dada à dimensão econômica, cujo modelo ele batizou de 'integração comercialista'. Para o autor, ao privilegiar a perspectiva da interdependência econômica, esse modelo reforçava as condições de reprodução do sistema internacional em termos de centro e periferia, de modo que, para que a integração pudesse ser funcional ao objetivo da autonomia, fazia-se necessário substituí-lo por uma 'integração solidária', baseada nos valores compartilhados entre os países latino-americanos e, dentre estes valores, especialmente o objetivo da autonomia (Simonoff; Lorenzini, 2019; Puig, 1986).

Acompanhando as mudanças geopolíticas e econômicas que despontavam no cenário mundial, a ALALC foi substituída, em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), alterando a abordagem geral da integração, que foi então deslocada do multilateralismo para o bilateralismo. A ALADI instaurou um sistema de preferências comerciais entre seus países membros, deixando de lado a criação de uma zona de livre comércio integrada a uma proposta de industrialização e preparando o cenário para que, na década de 1990, a integração latino-americana iniciasse uma nova etapa, inspirada pelas estratégias do modelo descrito por técnicos ligados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial como 'novo regionalismo econômico'. A proposta foi adaptada pela CEPAL (1994) para a América Latina e rebatizada como 'regionalismo aberto'. Tanto um quanto outro modelo consideravam o regionalismo como uma tentativa de resposta regional aos processos de globalização de mercados e investimentos, um mecanismo comercial que tinha por objetivo melhorar a inserção dos países da região na economia mundial.

A ofensiva neoliberal sobre a região desarticulou o ideário desenvolvimentista aplicado à integração regional, afetando os processos de integração existentes e gerando novas formas de integração intergovernamental. Sob esta perspectiva, o regionalismo aberto significou a substituição de um padrão de integração voltado para o desenvolvimento relativo da indústria de bens de capital por um modelo baseado na abertura financeira e comercial e na sobrevalorização cambial. No lugar do propagado aumento da competitividade que deveria ensejar, seus resultados foram o protagonismo do setor financeiro, a desindustrialização e o aprofundamento da inserção periférica da região na economia mundial, mantendo os segmentos estratégicos dos processos de inovação sob monopólio dos grandes centros (Martins, 2013).

Nesse novo contexto surgiram diferentes esquemas de integração, alguns do tipo Sul-Sul e outros, Norte-Sul. O MERCOSUL, criado em 1991, o Sistema de Integração Centro-americano (SICA), de 1993 e a Associação de Estados do Caribe (AEC), de 1994, bem como a reformulação do Pacto Andino, transformado, em 1996, na Comunidade Andina (CAN), são exemplos de esquemas do tipo Sul-Sul implantados nessa conjuntura.

Já do lado dos esquemas Norte-Sul, foi criado, em 1994, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, por sua sigla em inglês)<sup>3</sup>, que inaugurou novas propostas de integração subordinada, do tipo centro-periferia, entre a América Latina e os Estados Unidos e praticamente anexou a economia mexicana à estadunidense. Esse movimento coincidiu com as tratativas impulsionadas pelos EUA para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que significava a pretensão de estender o NAFTA ao conjunto dos países do continente. A proposta, lançada em 1994, representava uma nova versão do

<sup>2</sup> Outros autores classificam os anos 1970, marcados pelo declínio do dinamismo integracionista da década anterior, como uma fase em si (BERNAL-MEZA; MASERA, 2008). Acrescentamos que o período posterior a 2016 até a atualidade demonstra características semelhantes em termos de estagnação dos processos integracionistas, embora este período não faça parte do recorte temporal coberto pelo artigo.

<sup>3</sup> O NAFTA foi criado em 1992 por Canadá, Estados Unidos e México. Em 2018, negociações mantidas entre os presidentes Donald Trump, Enrique Peña Nieto e Justin Trudeau levaram à assinatura de um 'novo' NAFTA, rebatizado como USMCA (Estados Unidos, México e Canadá), que entrou em vigor em 1º de julho de 2020.

modelo de dominação hegemônica dos Estados Unidos em relação à região, uma vez que excedia amplamente a ideia de livre comércio, abarcando um leque de questões – investimentos, compras públicas, propriedade intelectual etc. – que comprometiam a autonomia dos países latino-americanos para implementar políticas públicas de desenvolvimento (Guimarães, 2001).

Diferentemente dos demais projetos regionais citados acima, a criação da ALCA foi rechaçada em 2005. No entanto, os EUA deram continuidade ao seu objetivo de promover sua agenda mediante a assinatura de Tratados de Livre Comércio (TLCs) bilaterais<sup>4</sup> como substitutos à malograda proposta continental (Cairo; Bringel; Ríos, 2020; Martins, 2013).

A prioridade dada à dimensão comercialista/economicista pelo regionalismo aberto correspondia ao marco ideológico neoliberal prevalente na época, dominado pelas ideias de Estado mínimo, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas, tal como preconizado pelo chamado Consenso de Washington, e pelos receituários de organismos internacionais financeiros e comerciais como o FMI e o Banco Mundial. A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muitos anos sobre as demais áreas de negociação, em detrimento das políticas de superação das assimetrias e complementação produtiva, bem como das agendas sociais, culturais, ambientais, étnicas e territoriais, praticamente irrelevantes nesses acordos (Martins, 2018; Navarro; Rudnik, 2018).

A ênfase no livre comércio aumentou a “técnica” do processo e contribuiu para o ocultamento da dimensão política da integração que, ao tratar de experiências impulsadas por governos, constituem-se como políticas públicas e como projetos políticos. De fato, o regionalismo aberto também teve um caráter político, em favor dos interesses das grandes potências capitalistas e em detrimento das economias dos países periféricos.

Nesse sentido, o regionalismo aberto, mais orientado ao mercado do que à sociedade como um todo, demonstrava que a voz dos setores econômicos dominantes, sobretudo oligopólios e multinacionais, se fez ouvir nessa disputa, diferentemente do que aconteceu com as camadas sociais populares. Os resultados da aplicação do modelo neoliberal nas esferas nacional e regional foram a depreciação dos recursos naturais e destruição das capacidades produtivas nacionais, em função da abertura irrestrita das economias, além do crescimento indiscriminado das dívidas externas e da precarização e privatização dos serviços públicos e dos sistemas de aposentadoria (Navarro; Rudnik, 2018; Martins, 2013).

A crise econômica de 1998 a 2001, que aumentou os níveis de desigualdade, pobreza, desemprego e exclusão social nos países da região, colocou em evidência as limitações daquele modelo de desenvolvimento que havia fragilizado tanto as realidades nacionais quanto a integração regional, levando ao aprofundamento da condição periférica e dependente da América Latina. A debilitação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento produtivo e social não significou, contudo, que o neoliberalismo possa ser compreendido como sinônimo de redução estatal – na verdade, o que houve foi sua ampliação, a partir do crescimento do uso do monopólio da violência, contenção de investimentos em bem-estar social e direcionamento dos gastos públicos para sustentar os processos financeiros de acumulação. Após a crise financeira internacional de 2008, essa constatação ficou mais evidente (Mariano; Menezes, 2021; Martins, 2018).

Já no início dos anos 2000, o regionalismo aberto, ligado ao neoliberalismo e à liderança dos EUA, perdia dinamismo e enfrentava-se com a emergência de novos projetos políticos na região, com a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda. O fracasso do neoliberalismo em promover tanto crescimento econômico quanto justiça social abriu espaço para o surgimento de projetos que se apresentavam como alternativos e, nesse contexto, a região se converteu em um elemento central na redefinição das políticas externas desses países, o que constitui uma das explicações do surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico e da decisão de criar organismos com pautas autonomistas, como a UNASUL e a CELAC. Conforme Carlos Eduardo Martins:

A crise do neoliberalismo projetou na região forças de esquerda e centro-esquerda que modificaram amplamente o paradigma de integração. De um enfoque comercialista busca-se outro onde se prioriza a redução das assimetrias, a promoção do desenvolvimento e erradicação da pobreza; a construção de alternativas monetárias ao dólar; a integração física e energética; a defesa dos recursos naturais e as soberanias alimentar, produtiva, científica, cultural e militar. Novos processos de integração se desenvolvem revelando a ascensão de um capitalismo de Estado de base popular na região, com forte acento na temática da soberania. Isto implica o fortalecimento do planejamento público e das empresas estatais e a articulação crescente entre as dimensões política, social e econômica nos novos processos de integração. UNASUL, Alba, Banco do Sul e Celac são exemplos de outras formas de integração que expressam esta nova periodização histórica da região (Martins, 2013, p. 14).

<sup>4</sup> Foram firmados TLCs entre os EUA e os seguintes países da região: Chile, assinado em 2003, em vigor em 2004; Peru, assinado em 2003, em vigor desde 2009; Colômbia, assinado em 2006, em vigor desde 2012; e Panamá, assinado em 2007, em vigor desde 2012. Também faz parte desta tendência o TLC plurilateral entre EUA, América Central e República Dominicana (DR+CAFTA, pela sigla em inglês), assinado em 2004 e colocado em vigor a partir de 2006.

Os governos do giro à esquerda compartilhavam a defesa da integração associada à ampliação da autonomia regional com a preocupação pela justiça social. Após décadas de estagnação, observou-se em diferentes países sul-americanos uma evolução positiva dos indicadores de emprego, recuperação do poder aquisitivo do salário e redução da pobreza extrema, especialmente por meio de políticas sociais focalizadas e programas de transferência condicionada de renda. Em alguns casos também foram implementadas políticas específicas de igualdade de gênero e de promoção da igualdade étnico-racial e, na Bolívia e no Equador, a questão étnica conseguiu incidir sobre o debate hegemônico nacional e ser incorporada nas novas constituições desses países (Nilson, 2019; Menezes, 2016).

A redefinição das estratégias de integração levada a cabo pelos governos progressistas sul-americanos, a partir da qual a região passou a ocupar maior centralidade nos projetos domésticos de desenvolvimento e nas estratégias de política externa desses países, foi resultado tanto da reação à hegemonia neoliberal, quanto de certas margens de ação fornecidas pelos contextos mundiais que se impuseram na década de 2000. Este processo tratou-se, do ponto de vista dos ciclos histórico-econômicos de longa duração, de uma crise estrutural do capitalismo e de seus centros, marcada pelas seguintes características: (i) crise de hegemonia do eixo atlântico da economia mundial a partir do declínio das potências marítimas europeias e, posteriormente, dos Estados Unidos; (ii) deslocamento do dinamismo econômico para o Leste Asiático, especialmente a China; e (iii) ascensão de regionalismos e dos *hinterlands*, esses últimos representados sobretudo pelos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, por sua sigla em inglês). O deslocamento do dinamismo da economia mundial para a China, em um contexto de aumento dos preços mundiais das *commodities*, contribuiu para uma reversão temporária (entre 2003 e 2008) da deterioração dos termos da troca, o que proporcionou a formação de saldos comerciais positivos a favor da América Latina e, em particular, da América do Sul, e permitiu a acumulação de reservas monetárias que respaldaram materialmente os processos de mudança regional mencionados (Martins, 2018).

Ademais, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as prioridades estratégicas dos Estados Unidos foram em parte reorientadas da América Latina para outras regiões, especialmente o Oriente Médio. A esse cenário, somou-se o crescente questionamento das instituições de Bretton Woods; o aumento da importância das relações Sul-Sul e a crise do modelo neoliberal-institucionalista da União Europeia. Em conjunto, essas alterações geopolíticas modificaram, no início do século, as forças político-sociais nos espaços nacionais e internacionais, propiciando novas articulações que se projetaram como alternativa geopolítica para o século 21, e uma maior margem de manobra para os países da América Latina quanto a suas políticas de integração regional, especialmente em relação aos Estados Unidos. Teve origem, assim, um sistema internacional momentaneamente caracterizado pela ampliação da multipolaridade e dos regionalismos (Cortés *et al.*, 2018).

Estas alterações geopolíticas e geoeconômicas levaram a um aumento dos níveis de permissibilidade no sistema internacional e das condições de viabilidade nacional dos países latino-americanos (Jaguaribe, 1979), o que viria a se articular com a capacidade de coordenação política dos governos da região, especialmente os sul-americanos, resultando em uma ampliação pontual da autonomia regional. Esta conjuntura favoreceu não apenas os 'grandes Estados da periferia' como Brasil e Argentina (Guimarães, 2001), mas também países pequenos, como o Uruguai, onde as forças políticas do *Frente Amplio* mantiveram historicamente uma relação de proximidade com as demandas integracionistas (Burian; Míguez, 2021).

O fracasso da ALCA em 2005, durante a V Cúpula das Américas em Mar del Plata (Argentina), foi um momento-chave na história da constituição do regionalismo pós-liberal/hegemônico. A confluência entre as resistências expressas tanto por lideranças governamentais do giro à esquerda quanto pelos movimentos sociais transnacionais que se opunham à agenda liberalizante e pan-americanista da proposta continental, que resultou no rechaço à iniciativa, marcou o início da articulação regional entre a Argentina kirchnerista, o Brasil do Partido dos Trabalhadores e a Venezuela bolivariana, que viria a sustentar o consenso político regional que tornou possível a criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC, bem como a ampliação do MERCOSUL. Este consenso, ao evitar propostas de alinhamento assimétrico como a da ALCA, privilegiar os laços de cooperação política e promover uma agenda caracterizada por temas de soberania e autonomia regionais, foi também o começo de um processo de questionamento da hegemonia dos Estados Unidos no espaço regional, marcando uma diminuição, ainda que temporária, de sua capacidade de gerar consensos e de manter a ordem pan-americanista de alinhamento continental em torno à sua liderança, ainda que preservando seu poderio material e militar (Nilson, 2019; Kan, 2018).

Tanto o Estado como a região se converteram novamente em elementos importantes na redefinição dos projetos políticos dos países latino-americanos, particularmente dos sul-americanos. Tal mudança de orientação política levou a que, naquele momento, o panorama geopolítico regional permitisse o surgimento de esquemas de integração regional funcionais às – diferenciadas entre si – pretensões autonomistas dos governos do giro à esquerda, da mesma forma como, nos anos 1990, o regionalismo aberto havia sido funcional ao receituário neoliberal dos governos de turno.

#### **4. AUTONOMIA E MULTIDIMENSIONALIDADE: DISCURSO E PRÁTICA DO REGIONALISMO PÓS-LIBERAL/HEGEMÔNICO**

Nilson (2019) interpreta o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico, a partir de uma concepção discursiva da hegemonia, como uma transição entre a hegemonia regional do projeto pan-americanista liderado pelos Estados Unidos e o surgimento de novos discursos com pretensões hegemônicas: o bolivarianismo, tendo a Venezuela à frente e a ALBA como institucionalidade relacionada; e o sul-americanismo, de corte neodesenvolvimentista e autonomista, liderado pelo Brasil e operado por meio da UNASUL e do MERCOSUL.

O bolivarianismo como discurso se expressou em termos do antagonismo soberania/imperialismo e da confrontação da hegemonia regional estadunidense. Cumpriu, nesse sentido, um papel de alinhar os países da região em torno a um conjunto de demandas regionais insatisfeitas, dentre elas a demanda pela nacionalização dos recursos energéticos (Bolívia, Venezuela); a demanda contra as ações desestabilizadoras das potências estrangeiras (Bolívia, Cuba) e, em conjunto, a demanda de longa duração pela constituição da 'Pátria Grande', ou seja, pela integração latino-americana autonomista contraposta ao pan-americanismo. Apesar de permitir o estreitamento de laços entre movimentos sociais e países que compartilham as demandas articuladas em seu discurso, o tom confrontador do bolivarianismo foi considerado por outros países da região como possível fonte de instabilidade e desconfiança, limitando seu alcance regional (Nilson, 2019).

Já o sul-americanismo neodesenvolvimentista, liderado pelo Brasil, constituiu-se como um discurso de tom mais moderado e conciliador, expressado a partir do antagonismo dependência/autonomia – a mesma contraposição que consistia na base do pensamento puiguiano. Sua ênfase recai sobre a construção do espaço sul-americano como unidade geopolítica, que envolvia demandas por desenvolvimento, industrialização, soberania energética e não ingerência em assuntos internos. Trata-se de um antagonismo mais difuso do que o bolivariano, pois se projetava não apenas em oposição aos Estados Unidos, mas ao conjunto de países do centro do sistema mundial cujas políticas econômicas impunham barreiras ao desenvolvimento da região. Esta moderação permitiu a formação de consensos regionais mais amplos, ainda que mais frágeis:

No caso da UNASUL, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes, como a de governos conservadores; o Chile na administração Piñera; e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez, na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014, p. 541).

A institucionalização da América do Sul e a reafirmação de sua identidade como região formam parte de um processo, liderado pelo Brasil, de consolidação do território sul-americano como unidade geopolítica (Rivarola, 2021). A reorientação dos parâmetros da política externa brasileira, concedendo prioridade à América do Sul, emergiu durante a redemocratização, no governo Sarney (1985-1990) e aprofundou-se durante o governo Cardoso (1995-2002), em parte como reação à ofensiva pan-americanista dos EUA que culminou em 1994, ano em que o NAFTA entrou em vigor e em que foi realizada a primeira Cúpula das Américas, em Miami, ocasião na qual a administração Clinton apresentou a proposta da ALCA (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Dessa forma, o conceito de América do Sul substituiu, no discurso diplomático brasileiro, o de América Latina, considerado como demasiado amplo e de difícil operacionalização. Esta orientação se consolidou na política externa dos governos de Lula da Silva (2003-2010), que apresentava como objetivos principais para a região a formação de um espaço econômico sul-americano, a integração física, a associação estratégica com a Argentina e a revitalização e expansão do MERCOSUL, constituindo uma agenda que, em linhas gerais, se manteve durante o primeiro mandato (2011-2014) de Dilma Rousseff (Menezes, 2016; Guimarães, 2008).

O regionalismo pós-liberal/hegemônico constituiu-se a partir dessas duas matrizes discursivas, o bolivarianismo e o sul-americanismo neodesenvolvimentista, que promoviam uma contraposição às visões neoliberais dominantes nos anos 1990 e uma retomada dos elementos integracionistas, desenvolvimentistas e identitários – no sentido de uma identidade latino-americana compartilhada. Já quanto às ações efetivamente levadas a cabo, segundo Sanahuja (2009), o regionalismo pós-liberal se caracterizou por uma ênfase maior na agenda 'positiva' da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e no aumento da cooperação Sul-Sul, e por uma maior preocupação com a dimensão da legitimação política e social dos processos de integração.

Por outro lado, é preciso reforçar que o regionalismo pós-liberal nunca teve a exclusividade entre as expressões institucionais regionais da latino-americanas. Preciado (2014) propõe uma caracterização geral dos dois modelos distintos de integração que, aproximadamente entre os anos 2003 e 2016, se desenvolviam paralelamente na América Latina:

1) *Esquemas de integração regional neoliberais*, que respondem à matriz Norte-Sul, como o NAFTA; os TLCs com potências externas e a Aliança do Pacífico, as quais são impulsionadas pelos Estados Unidos, com o objetivo de disputar a influência chinesa no mercado mundial e manter suas posições de poder consolidadas na região latino-americana.

2) *Esquemas de integração pós-neoliberais*, do tipo Sul-Sul, como nos casos da UNASUL, da CELAC e do MERCOSUL repaginado (que seriam 'pós-neoliberais') e da ALBA (que seria 'contra-hegemônica'). Os esquemas pós-neoliberais, coincidentes com as características do regionalismo pós-liberal/hegemônico, apontam para a autonomia e para a multidimensionalidade, ao somar aspectos sociais, políticos e culturais a uma agenda tradicionalmente economicista/comercialista, e acrescentam a seus esquemas de governança experiências de democracia participativa.

No caso do regionalismo pós-liberal/hegemônico, a ampliação do leque de temas da agenda da integração modificou o foco tradicionalmente colocado nas negociações econômico-comerciais, em consonância com um modelo de regionalismo multidimensional que incluía uma concepção ampliada da soberania, englobando as ideias de soberania alimentar, energética, ambiental e monetária, o que resultou em uma proliferação de conselhos ministeriais, planos estratégicos, áreas de trabalho e agendas regionais (Preciado; Florido, 2013). Nesse sentido, a lógica de funcionamento do regionalismo pós-liberal afastou-se do enfoque monista e totalizante da integração econômica, que havia se mostrado de difícil operacionalização, e se aproximou de uma concepção mais pragmática e flexível da integração, que incluía iniciativas de cooperação por projetos e setores em torno aos quais era possível atingir consensos (Bernal-Meza, 2015).

Nosso emprego do conceito de multidimensionalidade na análise do regionalismo pós-liberal/hegemônico é similar à ideia de MERCOSUL 'ampliado' utilizado por Sarti, Costa Lima e Bragatti (2021) para designar a diversificação de temas em uma agenda de negociação até então notadamente concentrada nos aspectos comerciais, alfandegários ou tarifários da integração:

Tratava-se, então, de uma concepção ampliada, simultaneamente econômica, política, social e cultural de integração, que abrangia aspectos como territorialidade e que consolidava uma infraestrutura que garantia a integração física do continente, desde uma rede de energia elétrica, estradas, ferrovias e telecomunicações até a promoção do conhecimento, dos direitos de cidadania e da circulação dos povos no que se referia à educação, saúde, ciência, tecnologia, cultura e instituições. Ademais, envolvia o direito ao trabalho e demandava novas formas de pensar a educação e a institucionalização – por exemplo, um desempenho criativo das universidades e dos parlamentos (Sarti; Lima; Bragatti, 2021, p. 181).

Também nos apoiamos na abordagem de Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), que defendem a importância de uma consideração multidimensional do processo de integração do MERCOSUL, a partir da qual surge um quadro variável no tempo e nos temas. A construção deste modelo regionalista que incluía aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais não significou que a integração comercial tenha sido abandonada. Entretanto, os momentos de estagnação da dimensão comercial foram, em ocasiões, acompanhados por uma evolução em outras áreas, tais como a político-institucional e a social (Hoffmann; Coutinho; Kfuri, 2008).

Esta hipótese parece ter sido corroborada pelo processo de criação de espaços institucionais e de normativas na área social e política pelo MERCOSUL durante o regionalismo pós-liberal/hegemônico, com a implantação de instâncias de coordenação das agendas sociais e de direitos, casos do Instituto Social do MERCOSUL (2007), com sede em Assunção; da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMASM), em 2008; do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) (2009), com sede em Buenos Aires; do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS); do Estatuto da Cidadania e da Unidade de Apoio à Participação Social os três aprovados em 2010. Também foi criado um mecanismo voltado para a redução das assimetrias existentes entre os países do bloco, por meio da implantação, em 2004, do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) (Silva, 2023; Briceño, 2021).

Do ponto de vista político destacam-se a tentativa de fortalecimento do Parlamento do MERCOSUL, criado em 2005, e o estabelecimento, em 2010, do Alto Representante Geral do MERCOSUL, cargo/órgão responsável pela representação externa do bloco, cujo primeiro ocupante foi o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães (Pessoa, 2021). Em conjunto, esses novos órgãos e normativas representaram uma amplificação temática e institucional na estrutura do MERCOSUL:

Entre 2003 e 2014 houve um processo de complexificação da estrutura organizacional do Mercosul com a institucionalização de novas instâncias, ampliação da agenda de negociações e de atores participantes, e o reconhecimento da necessidade de se enfrentar problemas estruturais do Mercosul como o das assimetrias, a fim de possibilitar que a integração pudesse se tornar um instrumento efetivo de desenvolvimento e ampliasse as capacidades estatais de seus membros (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 162).

Esta análise da evolução do MERCOSUL revela, contudo, critérios de institucionalização que dificilmente podem ser interpretados como uma opção por priorizar a dimensão supranacional da integração. Os acordos regionais latino-americanos e caribenhos caracterizam-se, de fato, pelo intergovernamentalismo que, em alguns casos, aproximou-se de um 'hiperpresidencialismo' (Barrenengoa, 2015), tendência que foi de certa forma aprofundada durante o regionalismo pós-liberal.

A opção pelo intergovernamentalismo está associada à articulação entre integração regional e autonomia que é consistente com as diferentes correntes autonomistas sul-americanas, nas quais a integração não foi concebida como uma restrição à autonomia nacional, mas, ao contrário, como um conjunto de instituições que potencializam em vez de limitar as decisões nacionais. O intergovernamentalismo, na medida em que resguarda o poder decisório dos governos nacionais, se compatibiliza com a tradição de autonomia da política exterior do Brasil. Apesar de refratária à perda de autonomia decisória, a política externa brasileira também acredita que seja possível conseguir, por meio da integração regional, um maior nível de autonomia em relação ao sistema internacional. Essa percepção não é substancialmente diferente nos demais países do bloco (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Um exemplo da multidimensionalidade da agenda e da afirmação da autonomia regional pelo regionalismo pós-liberal, no caso da UNASUL, consiste na criação, em 2008, do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), com a intenção de fortalecer a cooperação regional em temas de defesa e segurança e de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, especialmente na região andina. O CSD representou uma iniciativa de autonomia militar frente ao modelo pan-americano de defesa na região, impulsionado pelos Estados Unidos. Também foi concebido para utilizar a institucionalidade da UNASUL para solucionar controvérsias e tensões regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul - um papel que vinha sendo historicamente desempenhado pela Organização dos Estados Americanos - OEA (Vigevani, Ramanzini Júnior, 2014).

No caso da CELAC, a análise das declarações presidenciais aprovadas nas reuniões de cúpula realizadas até 2021 revela a multidimensionalidade da agenda da cooperação em projetos comuns e complementares, capazes de acelerar o desenvolvimento dos países membros, como um dos objetivos preponderantes da instituição. A agenda negociada abarca uma multiplicidade de temas, como a proclamação da América Latina e Caribe como zona de paz; reestruturação das dívidas externas; segurança alimentar e erradicação da fome e da pobreza, agricultura familiar, direitos das mulheres, migrações, educação, trabalho, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente e mudanças climáticas (Silva, 2023).

Destacam-se, ainda, as declarações de apoio a demandas geopolíticas regionais autonomistas, tais como o processo de paz na Colômbia e a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas (CELAC, 2014); a descolonização de Porto Rico e o fim do embargo a Cuba e devolução da Baía de Guantánamo (CELAC, 2016). Tais posições conectam-se às expectativas de que a CELAC pudesse vir a projetar uma voz coordenada nas negociações internacionais não apenas em relação aos temas em que a região possui interesses comuns, mas também em questões nacionais que pudessem inspirar posições solidárias. Ainda que essas declarações configurem apenas 'reconhecimentos', ou seja, de não serem objeto de nenhum encaminhamento prático obrigatório, estas configuram uma ruptura com os discursos e conteúdos comercialistas e tecnicistas do regionalismo aberto (Silva, 2023).

Sob as perspectivas apresentadas nesta seção, o regionalismo pós-liberal impulsionou a autonomia conforme as concepções originais de Puig e Jaguaribe, ou seja, em termos de opções e condições de política externa e inserção no sistema mundial. Naquele contexto, a região foi percebida pelos governos do giro à esquerda como um espaço de construção coletiva de margens de ação mais amplas para suas demandas direcionadas ao sistema internacional.

No entanto, as práticas impostas pelos Estados Unidos em prol da manutenção de sua hegemonia regional, associadas às pressões comerciais e financeiras da União Europeia e da China, seguiram impondo obstáculos às tendências autonomistas latino-americanas ao longo do período delimitado. Por fim, as contradições e disputas internas, somadas às imposições externas, acabaram por impedir o êxito do projeto no longo prazo.

## **5. CONTRADIÇÕES E OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELO REGIONALISMO PÓS-LIBERAL E FIM DO CICLO AUTONOMISTA**

O regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico não ocorreu sem enfrentar diferentes contradições internas e externas, tais como os impactos da crise global de 2008 sobre as economias latino-americanas e caribenhas; o retorno dos nacionalismos conservadores protecionistas, a reconfiguração das relações de poder mundial e, sobretudo, as transformações políticas que implicaram na interrupção do giro à esquerda. Desse modo, no final do período assinalado, a mudança conjuntural,

que estreitou as margens autonômicas regionais, acabou por obliterar tanto o discurso quanto as institucionalidades criadas ou modificadas sob a inspiração pós-liberal.

Dentre estas contradições, destaca-se a persistência de uma orientação econômica centrada na exploração de recursos naturais como forma de impulsionar o crescimento e atrair investimentos privados internos e externos. Apesar das tentativas dos governos do giro à esquerda por proporcionar uma posição geopolítica relativamente mais autônoma da região, a continuidade de políticas domésticas alinhadas ao extrativismo reforçou o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo.

Observou-se, nesse sentido, uma ausência de estratégias desenvolvimentistas efetivas nos anos 2000, durante o *boom* das commodities, impedindo o avanço no desenvolvimento industrial para segmentos de maior valor agregado. Conforme Medeiros (2017), do 'tripé' do desenvolvimentismo representado pela proteção da indústria nacional, políticas de inovação tecnológica e macroeconomia expansiva, apenas esta última dimensão, sob a forma de investimentos públicos via Petrobras, foi executada, durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, o que foi dissolvido no segundo mandato com o retorno à política fiscalista como meio de enfrentar a crise econômica.

Por fim, a conjuntura econômica mundial em que os preços dos produtos primários aumentaram, em função do período de expansão econômica puxado pela China, foi modificada com a crise financeira global iniciada em 2008. No entanto, as estruturas produtivas dos países latino-americanos não haviam sofrido grandes mudanças durante o ciclo de afluência de recursos advindos do *boom* das commodities (2004-2011) e as dificuldades impostas pelas mudanças no cenário internacional revelaram a persistência dessas debilidades (Martins, 2017).

As mudanças nas tendências globais da economia levaram ao aumento do protecionismo e retração das exportações, fazendo baixar os níveis de crescimento econômico e, conseqüentemente, de autonomia dos quais a região havia desfrutado na década anterior (Martins, 2017; Menezes, 2016). Sob a concepção de Puig (1980) e Jaguaribe (1979), pode-se interpretar que os governos e elites dos países da região não souberam aproveitar a ampliação temporária da permissibilidade internacional para aumentar sua viabilidade interna de forma estável e, assim, transitar da dependência à autonomia.

As pressões hegemônicas estadunidenses, como no caso do bloqueio à Cuba e dos projetos geoestratégicos implantados na região a partir da década de 1990 (Plano Dignidade-Bolívia, Planos Colômbia I e II, Projeto Mesoamérica/Plano Puebla-Panamá, Plano México/Iniciativa Mérida) constituíram um outro desafio geopolítico para a consolidação do regionalismo pós-liberal (Preciado, 2018). Este contexto de tensionamentos entre o pan-americanismo e a integração autonomista latino-americana se refletiu também na coexistência, em geral conflituosa, com organismos regionais de caráter liberal. O NAFTA, os TLCs assinados entre países da região e os Estados Unidos, as negociações inconclusas para o estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP, por sua sigla em inglês) e a Aliança do Pacífico são provas de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extrarregional.

Estas propostas, que contaram com o patrocínio dos Estados Unidos, caminharam, assim, em sentido oposto ao do sul-americanismo neodesenvolvimentista liderado pelo Brasil, uma vez que se apresentaram como obstáculo à construção de um espaço sul-americano mais integrado do ponto de vista comercial e econômico (Menezes, 2016).

Existem, ademais, uma série de problemas estruturais internos que marcam a trajetória dos acordos de integração na América Latina, tais como baixa complementaridade e interdependência econômica, assimetrias estruturais e, ainda, a baixa capacidade estatal e burocrática dos países, que se traduz na dificuldade de implementar as decisões tomadas no âmbito desses acordos. Trata-se de um reflexo da debilitação da capacidade estatal e burocrática dos Estados-membros resultante das reformas estruturais implementadas sob a lógica neoliberal desde os anos 1980, com base na política de austeridade prescrita pelo Consenso de Washington e por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Tomando como exemplo o caso do MERCOSUL, nota-se que esta fragilidade institucional tem sido constante ao longo da existência do bloco, perpassando o regionalismo aberto, o pós-liberal e o contexto político mais recente de governos frontalmente contrários ao projeto de integração, como foi o de Jair Bolsonaro (Mariano; Menezes, 2021).

Nesse sentido, ocorreu, durante o regionalismo pós-liberal, em certa medida, um desajuste entre discurso e prática, ou seja, entre o funcionamento político-ideológico e o operacional. Dentre as iniciativas que foram anunciadas, gerando, assim, expectativas em diferentes setores da sociedade, mas que por fim não foram concretizadas, destacam-se, no MERCOSUL, o abandono do calendário para a implementação de eleições diretas para os representantes do PARLASUL, que só chegaram a ocorrer na Argentina e no Paraguai e, ainda, a extinção, em 2017, do cargo de Alto Representante Geral (Pessoa, 2021; Martins, 2017).

Por fim, as expectativas do regionalismo pós-liberal chocaram-se com a contraofensiva neoliberal-conservadora que implicou na ascensão de governos de direita em países-chave da região. Esse processo teve início com os golpes de Estado parlamentares em Honduras (2008) e no Paraguai (2012), ganhando protagonismo com a vitória eleitoral de Mauricio Macri na Argentina, em 2015, e o *impeachment* de Dilma Rousseff, no Brasil, em 2016. A esse quadro somaram-se o recrudescimento dos conflitos internos na Venezuela e o crescente isolamento internacional do governo de Nicolás Maduro. A reação

neoliberal por parte do imperialismo e das burguesias dependentes interrompeu as políticas autonomistas implantadas pelos governos do giro à esquerda no tocante à integração regional, em que pese o entendimento de que o abandono do paradigma neoliberal dos anos 1990 por parte desses governos tenha sido incompleto, de modo que tais agendas foram implantadas apenas parcialmente.

Os projetos políticos dos governos de direita continuam outras prioridades para a região, incluindo a volta do exclusivismo da agenda comercial e da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa. Conjugadas à estrutura eminentemente intergovernamental dos organismos regionais latino-americanos em geral, estas mudanças políticas resultaram no abandono do projeto regional pós-liberal e de seus vieses autonomistas. Nesse sentido, este novo contexto incidu sobre os processos de integração para reordenar as prioridades do regionalismo pós-liberal e desarticular suas realizações. Desapareceram, assim, as condições que haviam permitido o estabelecimento temporário de uma autonomia com características relacionais nos processos de integração da região (Preciado, 2018; Cortés *et. al.*, 2018; Martins, 2017).

Os próprios organismos criados nos anos 2000 sob inspiração do regionalismo pós-liberal foram abandonados, como no caso da UNASUL<sup>5</sup>, ou relegados a um segundo plano, como no caso da CELAC, que teve o funcionamento de suas cúpulas paralisado entre 2017 e 2021. Os novos governos buscaram substituir essas estruturas por iniciativas como o Grupo de Lima<sup>6</sup> e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)<sup>7</sup>, que não chegaram a receber nenhuma institucionalidade, constituindo-se como dispositivos retóricos da política externa dos governos de direita, que funcionavam por meio de reuniões avulsas entre mandatários e chanceleres.

O novo protagonismo das forças da direita conservadora aprofundou os conflitos sociais e as contradições do padrão de acumulação neoliberal, impedindo a continuidade dos processos de integração (Martins, 2017). Aqui radica um ponto crucial do argumento utilizado neste artigo: entendemos que um projeto de autonomia regional latino-americana baseada tanto em sua dimensão estatal quanto social só pode ser levada a cabo no contexto de um ciclo progressista com capacidade de ação coletiva (Burian; Míguez, 2021; Sarti; Lima; Bragatti, 2021). O regionalismo pós-liberal/hegemônico provoca, nesse sentido, uma reflexão acerca da dimensão propriamente 'política' da política externa:

[a abordagem do regionalismo pós-liberal] e sua natureza *política*, explicitada como *escolha*, foi orientada para a superação do lugar de periferia do sistema ao qual a região esteve atada desde seus primórdios. O projeto, assim, reafirma a natureza não só geopolítica, mas também política da integração ao associar seu êxito a um desenvolvimento econômico, social e cultural como requisito para um novo equilíbrio entre norte e sul, em uma ordem global que se pretendia multipolar (Sarti; Lima; Bragatti, 2021, p. 177, grifos dos autores).

Nesse contexto, as iniciativas de integração Norte-Sul voltaram a ganhar prioridade, com destaque para a retomada das negociações do acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, para o quê foram decisivas as concessões feitas pelos governos de Michel Temer e Mauricio Macri em temas como solução de controvérsias, flexibilização de regras de origem, propriedade intelectual etc., o que resultou em críticas diversas dos movimentos sociais e setores políticos à esquerda aos termos negociados, em função de seu caráter assimétrico e reforçador da inserção internacional da região sul-americana como exportadora de matérias-primas (Briceño, 2021). De qualquer modo, o acordo, aprovado em 2019, tem enfrentado um difícil processo de ratificação por parte dos parlamentos europeus.

Configurou-se uma conjuntura de queda das condições de permissibilidade internacional, que retirou de cena o 'otimismo' regional do momento anterior e o substituiu por uma percepção pessimista das potencialidades autonomistas da integração latino-americana: retraimento do multilateralismo, crise financeira global, poucos avanços no comércio intrarregional, crise venezuelana, giro político conservador, inexistência de respostas coletivas à pandemia de COVID-19 e ausência de lideranças políticas claras na região – acentuada pelo abandono por parte do Brasil, sob os governos Temer e Bolsonaro, de sua tradicional estratégia de exercer liderança regional na América do Sul (Cortés *et. al.*, 2018; Briceño, 2021).

Os vínculos políticos entre os países latino-americanos nos quais os governos executivos de turno eram de esquerda, centro-esquerda ou progressistas podem ter-se incrementado durante o período 2003-2016, mas a região não conseguiu superar

<sup>5</sup> A Colômbia anunciou sua retirada da UNASUL em 2018, seguida pelo Equador, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, em 2019, e pelo Uruguai, em 2020.

<sup>6</sup> Composto em 2017 pelos chanceleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Panamá, Paraguai e Peru, com o objetivo de coordenar a oposição continental ao governo de Nicolás Maduro.

<sup>7</sup> Criado em 2019 pelos presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai e Peru.

sua dificuldade estrutural em estabelecer um sistema de concertação política que oriente um rumo comum, nem de promover respostas coletivas - se não permanentes, pelo menos estáveis - aos contextos internacionais em constante transformação.

## 6. ONSIDERAÇÕES FINAIS

A inclusão das agendas políticas e sociais durante o regionalismo pós-liberal/hegemônico fez parte de um processo a partir do qual a integração se constituiu como uma instância de articulação em sentido mais amplo do que havia sido durante o regionalismo aberto, o que possibilitou, ainda que momentaneamente, a ampliação das margens autonômicas regionais em relação às potências mundiais. Nesse sentido, o desenvolvimento pendular da integração regional latino-americana em geral, e sul-americana em particular, e as dificuldades em estabelecer um consenso sobre seus objetivos, são fatores que estão relacionados à alternância entre motivações comercialistas e autonomistas, e evidencia que, em qualquer destes casos, a ideia de autonomia segue sendo uma referência recorrente das reflexões sobre a integração regional e a inserção internacional dos países latino-americanos.

Ao final do marco temporal considerado neste artigo (2003-2016), os processos regionais associados ao regionalismo pós-liberal/hegemônico acabaram por ser interrompidos em função do avanço – pela via eleitoral ou por meio de golpes de Estado – de forças da direita conservadora. Os projetos políticos dos novos governos demonstraram outras prioridades para a região, incluindo a volta da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa, em detrimento das relações intrarregionais. Isso implicou também na volta da ideia de que a integração deveria ser somente econômica, apartando suas dimensões políticas e sociais.

Apesar de tais limitações e retrocessos, as experiências do regionalismo pós-liberal/hegemônico representaram a defesa de um outro modelo de integração. Tais iniciativas formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que constituíram uma agenda de cooperação potencialmente geradora de direitos sociais e promotora de autonomia.

Permanece, desse modo, a relevância de pesquisar as propostas do regionalismo pós-liberal/hegemônico, de modo a contribuir para o debate sobre os múltiplos modelos de integração que podem ser concebidos em contextos político-territoriais específicos, em contraposição ao entendimento de que existe um só caminho, de caráter marcadamente comercialista e eurocêntrico, para a construção de acordos e organismos regionais. Para tanto, é necessário manter um enfoque crítico da integração com vistas a equilibrar tanto as visões idealizadoras desses processos quanto aquelas que negam as conquistas efetivamente realizadas em função de suas contradições internas entre prática e discurso, sem desconsiderar os muitos obstáculos e fracassos vividos no cotidiano do processo de construção da integração pós-liberal/hegemônica.

No momento atual, os contextos nacionais e regionais já se modificaram substancialmente daqueles que caracterizaram a crise do regionalismo pós-liberal/hegemônico a partir de meados da década passada. Com os resultados de suas últimas eleições presidenciais, Argentina, Chile e Brasil voltaram a ser governados por forças de esquerda, sendo ademais acompanhados nessa tendência pela Colômbia e pelo México, algo que não ocorreu no ciclo de 2003-2016. Sob essa perspectiva, o enfrentamento à contraofensiva neoliberal e a retomada de um projeto de integração autônoma para a América Latina reforça a necessidade de pensar a rearticulação entre autonomia e regionalismo, de modo a reagir ao desmonte das capacidades estatais nacionais, à interrupção da cooperação Sul-Sul e à fragmentação regional promovida pelos governos de direita.

## 7. REFERÊNCIAS

- ARDITI, Benjamin. 2009. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*. Vol. 45, N.3. set/dez.
- BARRENGOIA, Amanda C. 2015. El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. *Cuestiones de Sociología*, Buenos Aires, nº 13,
- BERNAL-MEZA, Raúl; MASERA, Gustavo A. 2008. El Retorno del Regionalismo, Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 7, n. 12.

- BERNAL-MEZA, Raúl. 2015. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. In: BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (ed.). **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- BRICEÑO, José; SIMONOFF, Alejandro. 2017. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 185.
- BRICEÑO, José. 2018. El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio. **Análisis Político**, Bogotá, n. 94, set./dez.
- BRICEÑO, José. 2021. O auge e a crise do “novo Mercosul” no período pós-hegemônico (2003-2016). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112: 55-86.
- BURIAN, Camilo L.; MÍGUEZ, María Cecilia. 2021. Uruguay como estado pequeño en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112.
- CAIRO, Heriberto; BRINGEL, Breno; RÍOS, Jerónimo. 2020. Geopolítica externa del regionalismo latinoamericano: nuevas configuraciones en el orden mundial contemporáneo. **Controversias y Concurrencias Latinoamericanas**. Vol.11 N.19.
- CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de La Habana**. La Habana, Cuba, 2014. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/es/canales\\_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/ii-cumbre-celac-declaracion-de-havana-29-de-enero-de-2014](https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/ii-cumbre-celac-declaracion-de-havana-29-de-enero-de-2014). Acesso em: 17 set. 2024.
- CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración Política de Quito – Mitad del Mundo**. Quito, Ecuador, 2016. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/declaraciondequito2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 1994. **El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago: CEPAL.
- CORTÉS, Claudio L. et al. 2018. Introducción. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE.
- GUIMARÃES, Samuel P. 2001. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto.
- GUIMARÃES, Samuel P. 2008. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, nº 14.
- HOFFMANN, A. R; COUTINHO, M.; KFURI, R. 2008. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 51(2), 98-116.
- JAGUARIBE, Hélio. 1979. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, 12 (46), p. 91-130. Santiago.
- KAN, Julián. 2018. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE.
- MARIANO, K. L.; MENEZES, R. G. 2021. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112.
- MARTINS, Carlos E. Introdução. 2013. In MARTINS, Carlos Ed. (coord.): **Los retos de la integración y América del Sur**. Buenos Aires: CLACSO.
- MARTINS, Carlos E. 2017. La integración regional en tiempos de crisis: notas para un balance del Siglo XXI. In **Integración regional. Una mirada crítica**. Grupo de trabajo CLACSO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña. Nº 1.
- MARTINS, Carlos E. 2018. O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 673-696.
- MEDEIROS, Carlos A. 2017. A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. **Economia Contemporânea**, Número Especial: p. 1-16. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272127>.
- MENEZES, Roberto G. 2016. Brasil y la integración suramericana en el siglo XXI: impases y desafíos. In MATUS, María Ignacia; BUSTAMANTE, Gilberto A. (Eds.). **A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional**. Santiago de Chile: CESIM-IEI; Instituto Geográfico Militar.
- NAVARRO, Ariel; RUDNIK, Isaac. 2018. Los movimientos populares y la integración desde abajo: un nuevo contexto de luchas, participación y reconstrucción de alternativas políticas. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE.
- NILSON, Diego H. 2019. El regionalismo latinoamericano del siglo XXI en clave Discursiva -Auge y caída del bolivarianismo y el sudamericanismo neodesarrollista. In Briceño, José et al. (Coords.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. Buenos Aires: Teseo.
- PESSOA, Luan. 2021. O Alto Representante-Geral do Mercosul: origens, cariz e extinção. **Conjuntura Global**. v. 10, n. 3. 32-51 10.5380/cg.v10i3.81904.

- PRECIADO, Jaime; FLORIDO, Ángel. 2013. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos E. (Orgs). **Nuevos escenarios para la integración en América Latina**. Buenos Aires: Arcis.
- PRECIADO, Jaime. 2014. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*. Brasília, v.29, n.1.
- PRECIADO, Jaime. 2018. Sentido de la investigación sobre la integración autónoma de la integración de América Latina y el Caribe. Fundamentos teóricos y metodológicos. In PRECIADO, Jaime (Coord.) **Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe**. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015) Tomo I Historia, economía y políticas exteriores. Universidad de Guadalajara.
- PUIG, Juan Carlos. 1980. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos. 1986. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. **Integración Latinoamericana**. Buenos Aires, 11(109).
- RIGGIOROZZI, Pía.; TUSSIE, Diana. 2012. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIOROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America**. London: Springer.
- RIVAROLA, Andrés. 2021. Geopolítica de la integración, una perspectiva latinoamericana. **Tramas y Redes** (1), 49-67, 103a.
- SANAHUJA, José Antonio. 2009. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: CRIES..
- SARTI, Ingrid; LIMA, Marcos C.; BRAGATTI, Milton. 2021. Nuestro norte es el sur: a busca da autonomia, os desafios da integração regional e a China. *Lua Nova*, São Paulo, 113: 175-210.
- SILVA, Carolina A. 2023. **Autonomia, geopolítica crítica e colonialidade: contribuições do pensamento social latino-americano ao debate teórico sobre regionalismo e integração regional**. (Tese de Doutorado). Brasília: Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.
- SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María E. 2019. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), pp. 96–106.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. 2007. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007a: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2014. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e UNASUL. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 514-552.

## O papel da imprensa na política externa brasileira: a interpretação teórica de Samuel Pinheiro Guimarães e as percepções dos chanceleres da PEI e da PEA

The role of the press in Brazilian foreign policy: theoretical interpretation by Samuel Pinheiro Guimarães and perceptions by autonomist foreign ministers

**DIOGO IVES** | diogoives@gmail.com | Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ e pesquisador de pós-doutorado na mesma instituição com bolsa da FAPERJ. É coordenador-adjunto do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e integrante do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC).

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

**Resumo:** O artigo se situa no âmbito da disciplina de Análise de Política Externa e trata do papel da imprensa na política externa brasileira. Parte-se da teorização crítica esboçada por Samuel Pinheiro Guimarães sobre o tema. Em seguida, através de análise de conteúdo de discursos, examinam-se como os chanceleres da Política Externa Independente (1961-1964) e da Política Externa Ativa e Altiva (2003-2016) caracterizavam o modelo de desenvolvimento que os orientava e como percebiam a atuação da imprensa no sentido de legitimar ou não suas ações. Verificou-se que os chanceleres dos dois períodos reconheciam a importância da grande imprensa privada nos ambientes de decisão e implementação da política externa brasileira. Entretanto, a percepção comum de que a deslegitimação de suas ações era frequente levou os chanceleres de 1961-1964 a tentar um aumento de proximidade com a grande imprensa, ao passo que as autoridades de 2003-2016 procuraram disputar a opinião pública na mídia e criar novos canais de interação com a sociedade. Conclui-se que o padrão de resistência da grande imprensa à política externa e, mais amplamente, aos modelos de desenvolvimento perseguidos nos dois períodos, orientados pelo aumento da autonomia nacional, exemplifica o conceito de vulnerabilidade ideológica do Brasil formulado por Pinheiro Guimarães.

**Palavras-chave:** Análise de Política Externa; política externa brasileira; imprensa; autonomia; dependência.

**Abstract:** The paper aims to contribute to the field of Foreign Policy Analysis by addressing the role of the press in the Brazilian foreign policy. First, it describes the critical theorization outlined by Samuel Pinheiro Guimarães about this subject. Then, through discourse analysis, it examines how chancellors of the 1961-1964 and 2003-2016 periods characterized the development model that guided them and how they perceived the role of the press in the sense of legitimizing or not their actions. The research shows that the chancellors of both periods recognized the importance of the mainstream private press in the decision-making and implementation environments of Brazilian foreign policy. However, the common perception that the delegitimization of their actions was frequent led the chancellors of 1961-1964 to try to increase their proximity to the big press, while the authorities of 2003-2016 sought to dispute public opinion in the media and create new channels of interaction with society. The paper concludes that the pattern of resistance by the mainstream press to the autonomist foreign policy and, more broadly, to the development models pursued in both periods exemplifies the concept of Brazil's ideological vulnerability formulated by Pinheiro Guimarães.

**Keywords:** Foreign Policy Analysis; Brazilian foreign policy; press; autonomy; dependency.

## 1. INTRODUÇÃO

Entre os diversos elementos que sustentam a hegemonia de um modelo de desenvolvimento em um país capitalista, a influência da imprensa sobre a opinião pública é objeto de reflexão destacado na teoria crítica. O entendimento de Antonio Gramsci (1999) sobre o assunto parte de uma revisão da teoria marxiana de que a superestrutura político-cultural refletiria a infraestrutura econômica da sociedade e produziria formas determinadas de consciência nos indivíduos, sempre em favor da classe dominante. Para Gramsci, ocorre, mais bem, uma disputa entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas na superestrutura político-cultural, sendo a hegemonia construída através de mecanismos de coerção e discursos de convencimento. Estes discursos são formulados por intelectuais vinculados tanto ao Estado quanto à sociedade civil, inclusive em órgãos de imprensa (Gramsci, 2000).

Entretanto, no campo de estudos da Análise de Política Externa (APE), a relação entre imprensa, política externa e modelo de desenvolvimento é pouco estudada nos termos gramscianos. Jesus (2015) analisa o nicho de estudos sobre imprensa na APE dos Estados Unidos – onde a disciplina é historicamente mais desenvolvida, sob forte influência da teoria política liberal – e sugere uma periodização. Entre os anos 1950 e 1990, foi marcante a concepção de que a imprensa servia essencialmente como um canal de distribuição de mensagens sobre os ambientes diplomático, político e de segurança das lideranças do Estado à população, limitando-se a reproduzir declarações das autoridades sem interferir na tomada de decisões de um governo. Posteriormente, a partir dos anos 1990, a extensa cobertura midiática da invasão dos Estados Unidos ao Iraque, em 1991, feita com transmissão de imagens em tempo real pela televisão, levou estudiosos da APE a atribuir, à imprensa, um papel de agência sobre a agenda decisória do governo, podendo ampliar ou reduzir as opções de ação bélica das autoridades conforme induz reações no público, o que ficou conhecido como “efeito CNN”.

Para além da relação entre Estado e sua respectiva sociedade, ainda segundo Jesus (2015), a APE estadunidense também passou a apontar papéis que a imprensa de um país pode ter em relação a outro país. Em resumo, reconhece-se que uma diplomacia midiática pode ser exercida de três formas: 1) instrumento de diplomacia pública, podendo ser mobilizada por atores estatais e não-estatais interessados em influenciar a opinião pública estrangeira; 2) instrumento para os atores estatais do país A se comunicarem com os pares do país B para negociarem a solução de um conflito; e 3) instrumento para a própria imprensa atuar como mediadora da solução de um conflito, caso no qual jornalistas passam a atuar como uma espécie de diplomatas.

Nota-se que, diferentemente de uma visão orientada pela teoria gramsciana, que buscaria atribuir às ações da imprensa, quando trata de política externa, a consequência de conservar ou modificar estruturas sociais de poder, a perspectiva liberal da APE tende a focar no desempenho de papéis da imprensa em eventos bastante específicos, sobretudo guerras, sem explorar uma conexão com elementos estruturais de longo prazo (culturais, políticos ou econômicos) de uma sociedade. Uma reflexão crítica sobre a interação entre estrutura e agência dá lugar, assim, a uma sobrevalorização da agência, deixando de apontar, via de regra, as vinculações que ações da imprensa podem ter com elementos da economia política, modelos de desenvolvimento, relações entre classes sociais e hegemonia ideológica.

O objetivo deste artigo é delinear e exemplificar uma abordagem de APE mais próxima da teoria crítica a respeito da relação entre imprensa e política externa. A primeira seção a seguir extrai entendimentos sobre este tema do pensamento político-diplomático de Samuel Pinheiro Guimarães, expostos no livro *Desafios brasileiros na era dos gigantes* (2006), obra em que o autor reflete sobre obstáculos diversos para o desenvolvimento do Brasil a partir de noções tanto gramscianas sobre ideologia, quanto cepalinas sobre autonomia e dependência. A partir de tais elaborações, investigamos como ministros brasileiros das Relações Exteriores que serviram em governos orientados por um projeto econômico de inspiração desenvolvimentista e por um projeto político democrático percebiam o papel da imprensa no processo de implementação de políticas externas que visavam ao aumento da autonomia do Brasil no mundo.

Dois períodos foram considerados na pesquisa: 1961-1964, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, nos quais o Ministério das Relações Exteriores foi chefiado por Afonso Arinos, San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva, e Araújo Castro; e 2003-2016, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, quando o cargo foi exercido por Celso Amorim, Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira. Por meio da análise de conteúdo de discursos, procurou-se identificar como estes chanceleres caracterizavam a conexão entre o modelo de desenvolvimento do seu governo e a política externa que executavam e como viam a atuação da imprensa no sentido de ajudar ou obstaculizar as ações de política externa. Estes resultados são apresentados na terceira seção, subdividida conforme os períodos históricos. Um balanço dos resultados, à luz dos entendimentos teóricos de Pinheiro Guimarães, é apresentado nas considerações finais.

## 2. O PROBLEMA ESTRUTURAL DA VULNERABILIDADE IDEOLÓGICA DO BRASIL

Ao tratar da relação entre imprensa e política externa no Brasil, Pinheiro Guimarães (2006) interessa-se, sobretudo, em caracterizar estruturas domésticas e internacionais que constrangeriam esta relação. O autor parte do entendimento de que o subdesenvolvimento nacional envolve um processo de distribuição desigual de poder dentro do Brasil entre o que chama de macroestrutura, integrada por grupos minoritários da população (elites), e periferia, composta pela sua maioria. A macroestrutura seria reproduzida historicamente por meio de uma combinação de esquemas de força, desarticulação social e persuasão ideológica. Este último elemento seria o mais importante, na medida em que uma ideologia condicionaria todas as atitudes de indivíduos, associações, partidos, empresas e governos, no sentido de conservar ou alterar estruturas sociais. Conforme o autor explica,

a consciência que a sociedade adquire de si mesma – isto é, a consciência de cada cidadão e dos grupos sociais sobre as características da sociedade em que vivem – depende de uma representação ideológica, que é “construída”, por sua vez, por manifestações culturais as mais distintas que interpretam e criam o imaginário nacional de seu passado, de seu presente e de seu futuro (Pinheiro Guimarães, 2006, p. 228).

Nesta passagem, pode-se entender que Pinheiro Guimarães (2006) emprega o conceito de ideologia em um sentido próximo ao de “concepção de mundo” de Gramsci (2000) ao avaliar que, em uma sociedade, diferentes manifestações culturais colaboram para construir um imaginário hegemônico, compartilhado por indivíduos e grupos. Convém lembrar que esta acepção se afasta do entendimento marxiano de que, em linhas gerais, ideologia seria a consciência burguesa, enquanto verdade seria a consciência que leva ao fim da opressão da classe dominada. Nos termos gramscianos:

Com efeito, não existe filosofia em geral: existem diversas filosofias ou concepções do mundo, e sempre se faz uma escolha entre elas. Como ocorre esta escolha? E esta escolha é um fato puramente intelectual, ou é um fato mais complexo? [...] Deve-se, portanto, explicar como ocorre que, em cada época, coexistam muitos sistemas e correntes de filosofia, como nascem, como se difundem, por que nessa difusão seguem certas linhas de separação e certas direções, etc. [...] Nesse ponto, coloca-se o problema fundamental de toda concepção do mundo, de toda filosofia que se transformou em um movimento cultural, em uma “religião”, em uma “fé”, ou seja, que produziu uma atividade prática e uma vontade nas quais ela esteja contida como “premissa” teórica implícita (uma “ideologia”, pode-se dizer, desde que se dê ao termo “ideologia” o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas) — isto é, o problema de conservar a unidade ideológica em todo o bloco social que está cimentado e unificado justamente por aquela determinada ideologia (Gramsci, 1999, p. 95-99).

Ao se deter sobre as razões para a perpetuação de uma estrutura doméstica de poder tão desigual no Brasil, Pinheiro Guimarães (2006) entende que ela estaria intimamente vinculada a vulnerabilidades externas que o país tem em relação a grandes potências. Neste ponto, o autor herda e atualiza a concepção de centro-periferia oriunda da teoria sobre subdesenvolvimento gestada na CEPAL<sup>1</sup>. A estrutura contemporânea do sistema internacional é definida pelo autor como sendo formada por três núcleos de potências (as econômicas, as políticas e as militares) e uma grande periferia integrada por grandes países com relevância regional (caso do Brasil) e pequenos países sem relevância. Entrelaçando os países periféricos, haveria uma teia de megaempresas multinacionais e um sistema de agências e regimes largamente influenciados pelos interesses dos núcleos de potências. Este cenário criaria, para a periferia, vulnerabilidades de ordem política, econômica, tecnológica, militar e ideológica.

O exercício do poder ideológico estaria (como no caso dos outros poderes também) concentrado nas grandes potências, sedes de megaempresas multinacionais de comunicação que detêm um alto controle de difusão de visões interpretativas do mundo em geral e de eventos específicos. Estas interpretações seriam elaboradas principalmente nos Estados Unidos, por ideólogos de universidades privadas e por estrategistas do Estado, sendo posteriormente difundidas pela imprensa daquele país a outras partes do mundo. Além da imprensa, Pinheiro Guimarães (2006) afirma que o cinema e a televisão

<sup>1</sup> Teoria criada na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), estabelecida em 1948, segundo a qual, em linhas gerais, a exportação de bens agropecuários e a importação de bens industrializados causam um déficit comercial nos países periféricos, forçando-os a buscar empréstimos dos países centrais para manter este padrão de comércio. O déficit comercial se agravou em meados do século XX, à medida que o fim de pactos coloniais e a modernização agrícola avançaram na periferia e reduziram o preço de bens primários, de modo que a necessidade de empréstimos também aumentou. Intensificou-se, assim, um quadro de dependência econômica, que condenaria os países periféricos ao subdesenvolvimento caso não fossem feitas políticas públicas de industrialização nacional.

também exercem um papel fundamental no processo de formação do imaginário popular mundial a partir da difusão de modos de vida e padrões de consumo típicos do Ocidente. O resultado, para quem sofre uma influência exacerbada desse fluxo de informação, seria a aquisição de uma consciência colonizada, caracterizada pelo autor como “uma atitude mental timorata e subserviente” (*ibid.*, p. 225) em relação ao centro de poder internacional.

Pinheiro Guimarães (2006, p. 226) chama de vulnerabilidade ideológica do Brasil a existência de uma “ampla e crescente hegemonia cultural estrangeira na sociedade”. As elites dirigentes e intelectuais do país buscariam frequentemente modelos políticos institucionais, estratégias econômicas e teorias militares no exterior e tentariam implementá-los internamente, desconsiderando que estes pensamentos foram desenvolvidos com base em experiências históricas de sociedades com trajetórias e características completamente distintas às locais. Além de este descompasso afetar negativamente os rumos do desenvolvimento interno e da política externa, por nunca se conseguir alcançar os resultados erroneamente previstos, ele seria prejudicial também para a autoestima da maioria da população, que se veria impotente. Um diagnóstico equivocado desta impotência, por sua vez, também seria propagado pelo centro internacional, que apontaria frequentemente, por exemplo, que a dificuldade brasileira em se desenvolver se deve “à escassez de poder do Brasil, à incompetência brasileira, ao nosso caipirismo, ao arcaísmo social, à xenofobia, enfim, à nossa inferioridade como sociedade” (*ibid.*, p. 226, grifos do autor).

Após o fim da Guerra Fria e do fortalecimento da ideologia neoliberal no mundo, propagada sobretudo pelos Estados Unidos, Pinheiro Guimarães (2006) avalia que a vulnerabilidade ideológica do Brasil aumentou. Isto ocorreu

pela difusão de teorias que pregam o fim das fronteiras e a globalização benfazeja; pela correspondente desmoralização dos conceitos de nação e de Brasil; pela penetração esmagadora em todas as mídias do produto ideológico estrangeiro, desde filmes e televisão até artigos de ideólogos estrangeiros; e, finalmente, pela ideia de que só há uma saída para o Brasil, que é a obediência aos desejos do *mercado* e às políticas *induzidas* pelo FMI e seus mentores, quais sejam, o Departamento do Tesouro e os megabancos multinacionais. No Brasil, essa vulnerabilidade externa ideológica se aguçou pela ascensão a postos de decisão de tecnocratas fundamentalistas neoliberais, formados principalmente em unidades americanas, imbuídos de seu papel de salvadores da pátria, que impuseram políticas contabilistas, recessionistas e envidantes explosivas, sem pejo de submissão a agências estrangeiras. A abertura ao capital estrangeiro dos meios de comunicação ampliou a possibilidade de influência externa sobre a formação do imaginário brasileiro e sobre o próprio cotidiano político (*ibid.*, p. 347-348, grifos do autor).

Ao contrário do neoliberalismo, resumido a uma ideologia que atende aos interesses do centro internacional, Pinheiro Guimarães (2006) aponta o desenvolvimentismo como o projeto econômico mais adequado para o Brasil reduzir suas vulnerabilidades, inclusive ideológicas. Na sua visão, o Estado deveria zelar por um mercado de ampla concorrência nos setores de comunicação e cultura, de modo a inviabilizar monopólios, oligopólios e carteis que limitam o acesso da maioria da população a fontes de informação. Entre ações práticas que poderiam ser tomadas, o autor elenca a criação de uma linha de crédito especial do BNDES para investimentos nestas áreas, a elaboração de uma legislação que defina um limite máximo de ocupação do mercado por determinada empresa e a instituição de concursos públicos que avaliem conhecimentos sobre temas culturais brasileiros. O objetivo fundamental disto seria estimular a pluralidade de informações, permitindo “à sociedade brasileira ter acesso a distintas e, muitas vezes, contraditórias visões do mundo, das relações interpessoais, das questões existenciais” (*ibid.*, p. 229).

### 3. A AGÊNCIA DA IMPRENSA NA PERCEPÇÃO DE CHANCELERES BRASILEIROS

À luz das considerações de Pinheiro Guimarães, procuramos identificar como a imprensa era vista por ministros das Relações Exteriores do Brasil quando serviam em governos orientados pela busca de uma maior autonomia nacional em relação a grandes potências, especialmente os Estados Unidos, a fim de verificar se estas autoridades percebiam a falta de nacionalismo esperada pelo conceito de vulnerabilidade ideológica daquele autor. Os períodos considerados na pesquisa foram o da Política Externa Independente (1961-1964), quando governos brasileiros tentaram ampliar relações com países socialistas e em desenvolvimento, em meio à Guerra Fria, até a interrupção pelo golpe militar de 1964; e o da Política Externa Ativa e Altiva (2003-2016), quando governos se engajaram em ações coletivas para construir um sistema internacional multipolar e uma integração sul-americana, em meio ao momento unipolar dos Estados Unidos, até a desmobilização pelo golpe parlamentar de 2016.

Foram consultados discursos dos chanceleres dos dois períodos que estão disponibilizados pelo Itamaraty em seu site, que foram publicados por veículos de jornalismo ou que foram compilados em livros lançados pela Fundação Alexandre

de Gusmão (FUNAG). Através da leitura dos discursos, procurou-se identificar menções a dois temas: o modelo de desenvolvimento do governo ao qual o ministro servia e a cobertura da imprensa sobre política externa. Tratou-se de uma pesquisa exploratória, sem pretensão de esgotar o tratamento que estes temas podem ter recebido dos chanceleres durante todo o seu tempo à frente do Itamaraty. As subseções a seguir apresentam os resultados para cada período.

### 3.1. Política Externa Independente (1961-1964)

Durante os nove meses do curto governo de Jânio Quadros (janeiro/1961-agosto/1961), Afonso Arinos dirigiu a chancelaria brasileira e deu início à Política Externa Independente (PEI). O político da UDN desejava, naquele momento, mobilizar a política externa para avançar o modelo desenvolvimentista que vigorava no Brasil desde a Era Vargas, mas em um período de democracia liberal desde 1946. Seu discurso de posse como ministro foi marcado pela defesa tanto do estímulo da economia pelo Estado, quanto do nacionalismo, inclusive na esfera cultural, assim como, também, pelo destaque à importância da imprensa na divulgação de mensagens do governo à população e pelo apelo para que ela assumisse uma postura patriótica:

A soberania de um Estado jovem como o Brasil [...] significa a preocupação do Estado com o desenvolvimento nacional, estimulando as forças econômicas, culturais e sociais internas, e afastando ou neutralizando as influências externas que se oponham a tal desenvolvimento, ou o entorpeçam, sejam elas políticas, sejam também econômicas. [...] Contamos com a imprensa, rádio e televisão, e agradecemos o seu apoio, tão necessário à compreensão popular dos objetivos e processos da política internacional. Não receamos as suas críticas porque sei que os profissionais brasileiros são, como eu, patriotas, e nada farão conscientemente em prejuízo do nosso país (Franco, 2007, p. 34-39).

Ainda sobre o modelo de desenvolvimento que orientava o governo, Arinos demarcou, em uma audiência na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em maio de 1961, um contraste com as ideologias do liberalismo econômico e do socialismo soviético. O chanceler declarou que o Brasil deveria lutar tanto contra “a invasão do capitalismo internacional, que tende a soffrear nossas riquezas e manietar nosso desenvolvimento” (*ibid.*, p. 86), como do comunismo internacional, caracterizado como uma ideologia totalitária incompatível com a democracia representativa (*ibid.*).

Em outra exposição na Câmara dos Deputados, desta vez em julho de 1961, Arinos detalhou que trabalhava pela construção de um Estado que preservasse o liberalismo político (com eleições livres, mandatos fixos e exercício da oposição), mas que fosse “intervencionista no sentido econômico e social” (*ibid.*, p. 128). Poucos meses depois, no discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU em 1961, o chanceler reivindicou a independência do Brasil em relação às grandes potências para definir um modelo de desenvolvimento próprio: “a autodeterminação significa o fim do colonialismo, quer do colonialismo oceânico, quer do colonialismo contíguo, o termo da opressão política, econômica, *ideológica* e racial e a vitória da paz” (Côrrea, 2007, p. 153, grifo nosso).

Após a renúncia de Jânio Quadros, Arinos deixou a direção do Itamaraty por alguns meses até retornar brevemente, entre julho e setembro de 1962, durante o período parlamentarista do governo de João Goulart. No seu novo discurso de posse como chanceler, tornou a destacar a importância da imprensa, desta vez tratada não apenas como uma divulgadora dos objetivos governamentais à população, como também, no sentido inverso, de informante do governo daquilo que se passava na sociedade, em meio à crise política que marcava a sucessão de Jânio Quadros:

Queria agradecer profundamente a honra e dizer que conto com o apoio da imprensa falada, escrita e visual (se assim me posso exprimir), a fim de que a nossa casa tenha, permanentemente, possibilidade de acesso às informações. Porque, se existe qualquer coisa de indispensável no Itamaraty, é informar, a fim de que a nossa posição, o nosso objetivo e nossa linha sejam aceitos e entendidos na medida da altura, do desprendimento e do patriotismo que nos animam (Franco, 2007, p. 378).

Sobre o modelo de desenvolvimento que guiava o governo Goulart, Arinos tornou a reivindicar a autodeterminação do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1962, quando apontou que esta condição é “assegurada apenas se as nações forem livres para escolher seus próprios destinos, tanto internacional como internamente” (Côrrea, 2007, p. 166). A ênfase ao princípio de autodeterminação nas falas do chanceler, combinada aos recados dados à imprensa, expressavam, em suma, um desejo de que os órgãos de jornalismo brasileiro atuassem, por vontade livre e patriotismo, como aliados na

defesa de um modelo de desenvolvimento que não coincidia perfeitamente com aqueles socializados pelas superpotências da Guerra Fria, posto que combinava democracia liberal e atuação do Estado na economia.

San Tiago Dantas, quadro político do PTB, assumiu a chancelaria logo no início do período parlamentarista do governo Goulart (setembro/1961-julho/1962), marcado pela desconfiança aguda de parte da sociedade sobre os rumos que o recém-empossado presidente daria ao Brasil após a renúncia de Jânio Quadros. Para diminuir receios de uma guinada à esquerda, Dantas buscava salientar a distinção entre capitalismo nacionalista e socialismo, sendo um apoiador enfático da tese de que o primeiro poderia frear a expansão do segundo, no país e na América Latina.

Em uma exposição feita a chefes de missões americanas no Brasil, em janeiro de 1962, Dantas defendeu que o regime cubano de Fidel Castro, ainda no seu início, deveria elaborar, com os demais governos, uma espécie de documento jurídico que pautasse as relações entre si. O chanceler entendia que tais obrigações eram indispensáveis para que os países capitalistas ficassem “a salvo de qualquer possibilidade de infiltração subversiva ou ideológica, que constitui, aliás, forma já qualificada de intervenção” (*ibid.* p. 264).

Dantas parece endossar, neste ponto, a noção de Arinos de que interferência ideológica era uma forma de violação da autodeterminação de um povo. Em uma reflexão publicada sobre seu período como chanceler, em agosto de 1962, Dantas detalhou esta ideia:

[O princípio de não-intervenção] protege alguma coisa de vital, que é a autenticidade do processo ao longo do qual se opera a transformação dos povos e se dá o pleno amadurecimento de suas independências. Nenhuma transformação política é válida se é imposta à sociedade que a executa pela consciência de um outro povo ou pelo poder de dominação de outro Estado, ou força, que substitui a sua vontade. Daí a necessidade de nos conformarmos com as vicissitudes da história nacional de um povo e de esperarmos que ele amadureça sua própria experiência, em vez de submeter-se a um esquema imposto do exterior (Dantas, 2011, p. 14).

Também de modo parecido a Arinos, Dantas tratou da imprensa em seu discurso de posse como ministro e expressou a vontade de que ela e o Itamaraty cooperassem:

No passado, a política exterior era assunto apenas de estado-maior, mas hoje é assunto de opinião pública e, portanto, ela só é válida quando existe, entre a chancelaria e a imprensa, uma perfeita correspondência de intercomunicação assídua e há possibilidade de ambas se influenciarem reciprocamente. A chancelaria, levando ao conhecimento da imprensa o pensamento do governo sobre os principais problemas e a imprensa trazendo ao conhecimento da chancelaria as reações da opinião pública (*ibid.*, p. 179).

Esta expectativa de diálogo fluido com a imprensa pode ser melhor entendida se considerada a conjuntura da época, na qual a Revolução Cubana de 1959, inicialmente de caráter nacionalista, ganhava uma orientação socialista à medida que o governo de Fidel Castro avançava. Defender uma abertura diplomática e econômica a países do bloco socialista, como era uma intenção declarada desde o início da PEI, poderia reforçar uma leitura errônea de que o governo Goulart buscava romper com o capitalismo, em vez de reformá-lo nos moldes do trabalhismo. Manter a imprensa bem informada acerca das intenções do governo parecia ser estratégico para desfazer tal impressão.

Entretanto, Dantas não estava preocupado apenas com a disseminação de ideias comunistas no Brasil. Assim como Arinos, atentava para os obstáculos que o liberalismo econômico representava ao capitalismo nacional-desenvolvimentista, especialmente por aquele ser preferível às empresas multinacionais estadunidenses instaladas na América Latina para facilitar a expropriação de riquezas. Em discurso proferido durante a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA), em janeiro de 1962, Dantas apontou que o subdesenvolvimento econômico era alimentado pela

presença, na economia de diversas nações do hemisfério, da interferência constante dos interesses de grupos internacionais, que alcançam, no território dos países onde operam, uma soma de autoridade às vezes maior que a dos próprios governos. [...] Para vencermos o comunismo [...], teremos de empreender [...] uma luta intensiva [...] pela emancipação da economia de cada nação dos vínculos em que ainda perduram os resíduos de um sistema colonial (Franco, 2007, p. 278-279).

Naquela reunião da OEA, foi elaborado um documento, apoiado por Dantas, que repudiava a confusão conceitual entre socialismo e capitalismo nacionalista. Apagar as diferenças entre os dois conceitos poderia levar, segundo o texto, ao “aparecimento ou fortalecimento de doutrinas e métodos reacionários que pretendam suprimir as ideias de progresso

social e confundir, com a subversão comunista, as organizações sindicais e os movimentos políticos e culturais autenticamente progressistas e democráticos” (*ibid.*, p. 293).

Dantas mencionou este documento em um discurso que realizou em cadeia nacional de rádio e televisão, em fevereiro de 1962, classificando-o como uma declaração condenatória de atitudes que combatiam “o progresso social e o processo revolucionário democrático dos povos” (Dantas, 2011, p. 168). Cabe atentar que o uso da mídia de massa para o chanceler alcançar diretamente a população é sugestivo da falta de adesão da imprensa em atuar como intermediadora em favor do governo Goulart, o que também explica o reforço do apelo de apoio patriótico que Arinos expressaria ao reassumir o Itamaraty alguns meses depois, conforme exposto anteriormente.

Por sua vez, Hermes Lima, quadro do PSB, sucedeu a Arinos na sua segunda gestão e dirigiu o Itamaraty entre setembro/1962 e junho/1963, perpassando o final do período parlamentarista e o início da fase presidencialista do governo Goulart. A importância da imprensa para a política externa ficou evidente já em outubro de 1962, quando o chanceler concedeu uma entrevista coletiva na qual tratou exclusivamente da Crise dos Mísseis em Cuba, episódio em que os Estados Unidos ameaçaram deflagrar uma guerra nuclear se a União Soviética não retirasse mísseis que havia instalado na ilha caribenha. Lima se empenhou em explicar, à imprensa, a posição do Brasil em favor da distensão, do desmantelamento de bases soviéticas em Cuba e da normalização das relações de Havana com o restante do continente americano (Franco, 2008).

A respeito da visão de Lima sobre o modelo de desenvolvimento ao qual a política externa servia, cabe destacar seu discurso na inauguração do Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Socialistas do Leste Europeu (COLESTE), em dezembro de 1962, quando aproveitou para salientar as diferenças entre socialismo e capitalismo nacionalista. O chanceler justificou a criação do COLESTE com o fato de que o mundo socialista apresentava a maior taxa de crescimento econômico do mundo, o que o tornava um mercado de alta potencialidade para bens primários e industriais do Brasil. Salientou que o objetivo do grupo era a “defesa dos melhores interesses [do Brasil] e para salvaguarda do seu ritmo dinâmico de desenvolvimento” (Franco, 2008, p. 72); que o grupo “não envolve simpatias, preferências ou inclinações” (*ibid.*, p.); e que,

ao contrário, o que se almeja é justamente fazer com que não só o setor público da economia brasileira, como o setor privado – e, principalmente, este – possam aproveitar melhor as possibilidades atualmente existentes. Por todas essas razões, é inadmissível que se procure, através de juízos infundados e indiscriminados, subordinar um legítimo e claro interesse nacional a contingências ou problemas de conflito ideológico entre blocos e facções (*ibid.*, p. 73).

Evandro Lins e Silva, também ligado ao PSB, assumiu o Itamaraty apenas por dois meses, entre junho e agosto de 1963. Entretanto, fez o gesto mais emblemático na relação com a imprensa durante a PEI até então ao oferecer, em julho, um almoço a diretores de jornais brasileiros, movimento sintomático da crise política que se avolumava contra o governo Goulart. No evento, Lins e Silva associou, sem meias palavras, o sucesso do projeto de desenvolvimento do governo, inclusive por meio de uma política externa de “irradiação diplomática”, a uma postura de cooperação por parte da imprensa:

Tomei a iniciativa de promover esta reunião com a ideia de ouvir opiniões e conhecer pontos de vista, a fim de estabelecer as bases de um contato permanente entre o Itamaraty e a imprensa brasileira. Num regime democrático como o nosso, a política externa não pode mais ser formulada e executada no silêncio e na placidez dos gabinetes de trabalho, longe da vida nacional e à margem da realidade brasileira. [...] É por este esforço nacional de irradiação diplomática e de desenvolvimento econômico que eu peço – e estou seguro de obter – a colaboração da imprensa brasileira. Sei que nenhuma imprensa livre abdica de seu direito de criticar e de discordar. [...] O único apoio que peço é para os assuntos que se refiram à defesa dos interesses brasileiros no campo internacional. [...] Erguendo minha taça, formulo votos pela prosperidade da imprensa brasileira, certo de que ela saberá manter suas tradições de independência, na defesa dos superiores interesses nacionais (Franco, 2008, p. 138-141).

No restante do mandato de Goulart, o Itamaraty foi chefiado por Araújo Castro (agosto/1963-março/1964), diplomata de carreira. Ao longo de sua gestão, o chanceler deu ênfase ao trinômio “desarmamento, desenvolvimento e descolonização” como objetivos a serem perseguidos pela PEI. Em seu discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1963, foi mais enfático do que Dantas em associar o liberalismo econômico com a manutenção do atraso nacional e em denunciar novas formas de colonialismo:

A doutrina clássica da especialização internacional do trabalho, que condenava os chamados países periféricos à posição imutável de fornecedores de produtos primários, já entrou definitivamente em descrédito, e foi substituída por uma teoria econômica mais compatível com as realidades do mundo contemporâneo. [...] Para o Brasil, a luta pela descolonização abrange todos os aspectos da luta secular pela liberdade e pelos direitos humanos. O Brasil é contra toda forma de colonialismo:

político, econômico ou policial. Por esse motivo, o Brasil vê com extremo cuidado a emergência de formas sucedâneas do colonialismo político, formas já consagradas sob a expressão de neocolonialismo (Franco, 2008, p. 199-206).

A visão de Castro sobre a imprensa foi manifestada em uma entrevista que concedeu ao Jornal do Brasil, em dezembro de 1963, na qual manteve a postura dos antecessores de cortear-la ao salientar o papel positivo que é capaz de desempenhar:

É salutar para todos nós, que temos esses assuntos como preocupação cotidiana, observar as reações da opinião pública diante do panorama internacional. É outro diálogo que abrimos e desejamos incentivar e para o qual contamos com a ajuda de toda a imprensa. Os jornais, as estações de rádio e televisão representam papel altamente dinâmico, como meios de levar ao povo informação e esclarecimento sobre a realidade da atuação da diplomacia brasileira, desfazendo eventuais equívocos ou incompreensões, e de trazer para o Itamaraty as certezas, os anseios e as perplexidades desse povo, elementos que nos orientarão e nos auxiliarão ao procurarmos definir os interesses diplomáticos do Brasil (*ibid.*, p. 247).

Finalmente, em março de 1964, Castro publicou um artigo no mesmo Jornal do Brasil em que fez elogios à imprensa nacional, que vinha “ampla e objetivamente informando a opinião pública do país a respeito da importância e da significação” (*ibid.*, p. 322) de uma reunião da ONU que acontecia em Genebra para discutir a desigualdade econômica internacional. No evento, foi criada, a partir de uma demanda de países subdesenvolvidos, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), órgão assessor da Assembleia Geral incumbido de avaliar como o intercâmbio de produtos primários por bens manufaturados afetava negativamente os países periféricos e beneficiava os países centrais.

O apreço pela cobertura do tema revela a percepção de Castro de que a imprensa confluiu com o Itamaraty em um tema econômico caro ao projeto desenvolvimentista, cumprindo o papel desejado de informar a população sobre as ações de política externa no sentido de construir aquele modelo de desenvolvimento econômico. Entretanto, se havia certa coincidência de interesses neste tema, a superestrutura política do projeto do governo Goulart, por sua vez, recebia menos apreço da elite brasileira. Alguns dias após a publicação do artigo de Castro, a limitada democracia liberal instalada em 1946 seria substituída pelo centralismo autoritário da ditadura militar, gestada, em parte, por órgãos da imprensa que seriam posteriormente censurados.

### 3.2. Política Externa Ativa e Altiva (2003-2016)

Ao longo dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Celso Amorim, diplomata de carreira, esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores e dirigiu a autodenominada Política Externa Ativa e Altiva (PEAA), em colaboração a Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia. Porém, Amorim já havia ocupado tal posto durante parte do governo de Itamar Franco (julho/1993-janeiro/1995). Naquela conjuntura dos anos 1990, marcada pelo início do momento unipolar dos Estados Unidos na hegemonia internacional, pelo ganho de espaço do neoliberalismo no debate econômico e pela retomada de um regime democrático no Brasil, Amorim defendia um modelo de desenvolvimento que revalorizasse o papel do Estado e uma política externa que dialogasse com ideias lançadas por Araújo Castro. Em discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1993, Amorim afirmou o seguinte:

Há exatamente trinta anos, outro chanceler brasileiro, diplomata de carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os “3D’s” – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três “D’s”: Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento. [...] O firme envolvimento da comunidade de nações na luta pelo desenvolvimento deve ser consentâneo com o princípio da soberania dos Estados. [...] Nesta fase, em que estamos construindo o futuro da convivência multilateral, não devemos permitir que as assimetrias de poder entre as nações venham a substituir, na prática, a igualdade jurídica dos Estados (Côrrea, 2007, p. 570-575).

Uma década depois, no seu discurso de posse como ministro do governo Lula 1, Amorim ratificou que a política externa brasileira deveria obedecer a “uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado” (Silva, 2003, p. 50) e a um desenvolvimento econômico que reduzisse “o hiato entre as nações ricas e pobres” (*ibid.*, p. 51). O chanceler voltou a destacar tais princípios no único discurso que fez em uma abertura de Assembleia Geral da ONU, em 2005 (os demais foram feitos pelo presidente Lula),

no qual afirmou que a segurança humana dependia de sociedades que “fortalecem a democracia e respeitam o Estado de Direito, ao mesmo tempo em que criam oportunidades de desenvolvimento econômico com justiça social” (Côrrea, 2007, p. 752).

No lugar de uma retomada do modelo de desenvolvimento nos moldes de 1961-1964, Amorim entendia que o desenvolvimentismo de tipo industrializador e autárquico pertenceu a uma época que havia se encerrado com a crise econômica dos anos 1980, sem que, porém, houvesse sido substituído com eficiência, em termos de justiça social, por outro modelo durante os anos 1990. Tal visão foi sintetizada por ele em uma palestra proferida a turmas do Instituto Rio Branco (IRBr) em 2010:

O Brasil – sem querer entrar em uma longa digressão sobre políticas de desenvolvimento – teve durante muito tempo, por motivos vários e até corretos, uma política econômica essencialmente voltada para a substituição de importações. Tínhamos que criar barreira externas para desenvolver nossa indústria. [...] O Brasil que vemos hoje se deve a ela e também a políticas de forte intervenção do Estado. Mas houve um momento em que esse modelo se esgotou. [...] Quando, no caso do Brasil, o consumo começou a atingir seu limite [...] e a poupança externa ruiu [...], o modelo brasileiro entrou em crise. O Brasil passou por duas décadas perdidas (Amorim, 2011, p. 314-315).

Em relação à imprensa, Amorim registrou várias reflexões no livro *Conversas com Jovens Diplomatas* (2011). Em geral, o chanceler expressa a consciência de que o apoio ou não dos meios de comunicação aos rumos da política externa foi muito importante durante sua gestão. Entretanto, em uma distinção aos chanceleres do período de 1961-1964, sua preocupação incluía não apenas como a imprensa brasileira tratava as ações do governo perante o público interno, mas também o modo como o Brasil era divulgado pela imprensa estrangeira.

A respeito do comportamento da imprensa doméstica, Amorim (2011) o analisa a partir do tratamento dado à política externa quando envolveu temas de direitos humanos, reforma do Conselho de Segurança da ONU e cooperação com a África. Sobre a cobertura que os órgãos jornalísticos faziam de violações de direitos humanos em distintos países, alguns dos quais o Brasil buscava se aproximar, o chanceler critica a seletividade de críticas em uma conversa com alunos do IRBr em 2010:

Não gosto de fazer nenhum ataque à mídia. É duro, mas é melhor ter imprensa livre do que não ter. Como vivi um período sem imprensa livre, prefiro todas as injustiças que possam ser cometidas a ter uma imprensa cerceada. [...] Mas não podemos ter a ilusão de que tudo o que é publicado corresponde aos fatos. É verdade que há problemas de direitos humanos no país A ou B. Mas há também problemas de direitos humanos em países que nunca são citados, porque não convém politicamente – ou até comercialmente (*ibid.*, p. 533).

Sobre a reivindicação do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, Amorim (2011) afirma, em palestra no IRBr em 2010, que “a opinião pública, muito influenciada pela mídia, tende a desvalorizar um tema como esse” (*ibid.*, p. 450). A imprensa brasileira manifestava, na maioria das vezes, a visão de que “a pretensão do Brasil de vir a integrar o Conselho de Segurança é [...] algo do Itamaraty, sem muito significado para o Brasil, e que não traria muitos benefícios ao país, para além de custar caro” (*ibid.*, p. 435-436). Neste caso, Amorim expõe uma tática adotada para disputar a opinião pública: o Itamaraty aumentou o número de comunicados conjuntos ou notas de imprensa sobre o tema publicadas após visitas de líderes estrangeiros, pois “era preciso firmar a ideia de que, sim, o Brasil estava interessado nessa questão” (*ibid.*, p. 450).

Outra tática foi tentada pelo chanceler para dar legitimidade ao incremento de relações que o Brasil perseguia com países africanos: deixar que o tempo mostrasse os benefícios concretos. Em outra palestra para alunos do IRBr, em 2010, o chanceler afirmou o seguinte:

É uma grande mudança. E uma grande mudança que só foi possível por meio de um esforço de progressivo convencimento interno da importância da África. [...] Em política externa, é preciso saber o que a imprensa diz ou deixa de dizer, mas não se pode ficar obcecado, não se pode deixar que a imprensa pautue sua ação. [...] Quando íamos a outros países, especialmente à África subsaariana, [...] o porta-voz da presidência da República [...] vinha com o drama das críticas que tinham saído a respeito do Brasil. Eram várias as alegações dos críticos. Uns diziam simplesmente que a África era uma perda de tempo. [...] Outros achavam que os governos na África ainda não obedecem ao mesmo padrão democrático que existe no Brasil. [...] A África é complexa e é preciso entender isso. [...] Eu achava que a melhor atitude era deixar que o tempo resolvesse. E o tempo realmente ajudou (*ibid.*, p. 482-484).

A respeito do que a imprensa estrangeira falava do Brasil, Amorim (2011) menciona, em diversas passagens do referido livro, o caso da Conferência de Cancun de 2003, vinculada à Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio

(OMC). Para o Brasil, a reunião era importante por servir de espaço para articular o G-20 comercial, coalizão formada por países em desenvolvimento que tinha como reivindicação principal a eliminação dos subsídios agrícolas que Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá dão a seus produtores domésticos, limitando a competitividade de bens estrangeiros em seus mercados. Um fator que o chanceler destaca para o êxito de se ter barrado um acordo que beneficiaria aqueles quatro atores e prejudicaria os membros do G-20 comercial foi o papel da imprensa internacional na cobertura da reunião:

Talvez tenha sido a primeira vez que me vi em uma situação em que o uso da mídia foi muito importante com relação ao que se passava na sala de negociação. [...] Senti a partir do primeiro dia que participávamos de uma discussão e, no dia seguinte, líamos nos jornais coisas totalmente diversas daquelas que havíamos presenciado. Por quê? Porque os americanos e os europeus, que tinham grande habilidade em manipular a mídia, se adiantavam a nós e falavam à imprensa. Depois deles, não éramos ouvidos. Essa conferência durou cinco ou seis dias. Paulatinamente, fomos mudando esse padrão [...] (*ibid.*, p. 360-361).

Amorim (2011) expõe mais uma tática para disputar a versão da imprensa neste caso: ele e sua equipe passaram a dar entrevistas “quase diariamente, de modo que a opinião pública mundial acompanhou não apenas a versão dos outros, mas também a nossa” (*ibid.*, p. 159) e que saíram de lá “abominados pela imprensa, pela mídia; não só pela brasileira, mas também pela mídia internacional, [que alegava que] o G-20 seria algo destrutivo, criado para acabar com a OMC” (*ibid.*, p. 368). O episódio lhe evidenciou a importância de o Itamaraty agir quando a maior parte da imprensa estrangeira emitisse um parecer que, influenciado por outros países, compromettesse posições do governo brasileiro:

Hoje, as negociações não são realizadas apenas em mesas restritas e salas fechadas – que, em outros tempos, eram impregnadas de fumaça, tanto no sentido literal como metafórico. Atualmente as negociações também são feitas diante da opinião pública. Mas até pouco tempo atrás não nos preocupávamos em estar presentes de maneira tão forte na ‘batalha da comunicação’. Em Cancún, foi diferente. [...] Nem todas as coisas chegam à imprensa – e aquelas que chegam, vão, às vezes, misturadas com informações incorretas ou distorcidas, intencionalmente ou não (*ibid.*, p. 159).

Apesar das críticas que denotam o baixo apoio que a imprensa doméstica e estrangeira dava à política externa conduzida por ele, Amorim (2011) aponta, na cerimônia de transmissão de seu cargo, em 2011, o papel positivo que o jornalismo teve ao dar publicidade a posições de interlocutores e opositores, auxiliando o governo a construir sua posição em negociações internacionais:

Quero agradecer à mídia brasileira, que, com sua crítica constante – se justa ou injusta, os historiadores dirão –, me forçou a aguçar ainda mais os argumentos e a estar alerta às armadilhas múltiplas que se criam, algumas vezes, por nós mesmos. Em muitas ocasiões, lendo os nossos jornais, pude até antecipar e preparar-me para enfrentar as opiniões que seriam defendidas por nossos interlocutores – ou, em algumas vezes, nossos opositores. Graças, em parte, à mídia e a seu indefectível e implacável escrutínio, a política externa gozou de uma publicidade e mesmo de uma popularidade que, como diria o presidente Lula, nunca se vira na história desse país (*ibid.*, p. 538).

No início do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), Antonio Patriota substituiu Amorim na direção do Itamaraty (janeiro/2011-agosto/2016), sendo também diplomata de carreira. No seu discurso de posse, o novo chanceler sintetizou os princípios que orientariam o modelo de desenvolvimento do governo: justiça, equidade, democracia, compromisso com o Estado e busca de um crescimento econômico com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental. Este modelo, construído “sobre a base sólida das realizações do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (Brasil, 2011, s.p.), deixava “para trás o tempo em que um acúmulo de vulnerabilidades nos limitava o escopo de ação internacional” (*ibid.*, s.p.).

Ainda no discurso de posse, Patriota não fez menção à imprensa, mas afirmou que o Itamaraty devia “à opinião pública, em cada circunstância específica, esclarecimentos sobre como encaramos o mundo e em que espírito interagimos com ele” (*ibid.*, s.p.), a fim de tornar o debate sobre os rumos da política externa mais aberto. Começaria a se adensar na PEAA, então, a estratégia, iniciada na gestão de Amorim, de disputar espaço com a imprensa no contato com a sociedade por meio de uma maior diversificação de canais de comunicação.

Em um discurso proferido na abertura de um seminário sobre integração sul-americana feito no Rio de Janeiro, em 2011, Patriota afirmou que a imprensa brasileira fazia pouco para divulgar dados positivos que envolvessem as economias dos países do Mercosul:

Apesar da maior consciência de que a integração só traz benefícios, a verdade é que essa noção ainda não está suficientemente disseminada entre nossas sociedades. Sinto muito isso no Brasil. Estamos engajados em um processo sério, e sem retorno, de integração regional, mas, por vezes, fica a sensação de que a população não está suficientemente informada. A mídia tem um papel a desempenhar, mas o Governo também tem de assumir parcela da responsabilidade para divulgar os avanços, por meio de livros escolares, de debates nas universidades, junto à sociedade em geral (Patriota, 2013, p. 185).

Patriota também manifestou insatisfação em relação à imprensa estrangeira em uma entrevista que concedeu ao jornal indiano The Hindu, também em 2011, a respeito da invasão da Líbia pela OTAN, quando afirmou ser preocupante ver “a imprensa buscando criar um ambiente mais favorável à intervenção militar ao entrevistar seletivamente as pessoas, a população” (*ibid.*, p. 334). Além disso, em artigo publicado no jornal O Estado de S. Paulo, ainda em 2011, Patriota externou a mesma linha de pensamento de Amorim a respeito da necessidade de o Itamaraty ser ativo em pautar a agenda da imprensa doméstica e estrangeira no que tocava a OMC:

O recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC teve o efeito positivo de tornar mais conhecidas, interna e externamente, as ações do Ministério das Relações Exteriores na defesa dos interesses econômico-comerciais brasileiros. Ao captar a atenção da mídia nacional e internacional, a atuação do Brasil no mecanismo de solução de controvérsias da OMC tornou o Itamaraty mais próximo, sob um novo ângulo, do setor privado e da sociedade civil em geral (*ibid.*, p. 431).

Luiz Alberto Figueiredo, igualmente diplomata de carreira, sucedeu Patriota no cargo de chanceler na metade final do governo Dilma 1 (agosto/2013 – dezembro/2014). Na cerimônia de posse, destacou o empenho do governo em perseguir um crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental. Também se comprometeu a “tornar o Ministério das Relações Exteriores cada vez mais útil ao Governo e mais próximo ao Parlamento e à sociedade civil” (Brasil, 2013, s.p.).

Figueiredo seguiu a linha do antecessor na defesa de uma política externa mais aberta à interação social, ampliando o acesso direto do Itamaraty a diferentes grupos da sociedade. Entre fevereiro e abril de 2014, o ministério organizou um ciclo de debates intitulado “Diálogos sobre Política Externa” no Palácio do Itamaraty, em Brasília, reunindo mais de 300 representantes dos setores público e privado para formular um Livro Branco da Política Externa, no qual ficariam registrados os objetivos das ações da diplomacia à toda a população. Acerca do evento, Figueiredo publicou um artigo no jornal Folha de S. Paulo, em 2014, no qual defendeu a ampliação do debate público:

Considero fundamental o maior envolvimento do Congresso Nacional, do Judiciário, de outros ministérios e órgãos de governo, das universidades, da imprensa, dos movimentos sociais, do empresariado, dos sindicatos e da população em geral com os temas da política externa. Isso proporciona um debate público cada vez mais amplo e plural, o que muito beneficia o governo brasileiro e o Itamaraty em particular [...], sempre tendo em vista o propósito mais amplo de aprimorar a atuação internacional do Brasil e de continuar a fazer da política externa um efetivo instrumento para o desenvolvimento (Figueiredo, 2014, s.p.).

Apesar da iniciativa, o Livro Branco de Política Externa não foi lançado. Tampouco foi aprovado no Congresso, em 2014, o decreto nº 8.243, por meio da qual o governo tentou criar uma Política Nacional de Participação Social e um Sistema Nacional de Participação Social, a fim de institucionalizar espaços de interação entre Estado e sociedade.

Com o início do breve segundo mandato de Dilma Rousseff (janeiro/2015 – maio/2016), Figueiredo foi substituído por Mauro Vieira, igualmente diplomata, na direção do Ministério das Relações Exteriores. No discurso de posse, o novo chanceler sintetizou o modelo de desenvolvimento e a política externa do governo nos seguintes termos:

As relações exteriores constituem um campo fundamental para alcançar o desenvolvimento nacional entendido no sentido mais amplo, o sentido que lhe dá a Presidenta Dilma Rousseff, um conceito onde se conjuga o crescimento econômico, a justiça social, o respeito aos direitos humanos, o acesso à educação e aos serviços básicos, o direito ao trabalho digno, em suma: a participação de todos os brasileiros na tarefa de construir esta Nação e nos frutos dessa tarefa comum (Brasil, 2015, s.p.).

Na sequência, Vieira destacou o papel do Itamaraty em ajudar a sociedade a compreender o mundo:

A inter-relação entre os assuntos internos e os internacionais é cada vez maior. O mundo globalizado diluiu as fronteiras entre a política externa em sua concepção clássica e as outras esferas da ação estatal, criando uma interconexão entre as dimensões doméstica e internacional. [...] O Itamaraty tem papéis muito claramente definidos no âmbito do Governo e perante a sociedade brasileira. Como fazem todas as diplomacias no mundo, somos a primeira linha de representação e de negociação do país lá

fora. Temos também uma vocação especial para ajudar a sociedade e os agentes econômicos e sociais brasileiros a melhor compreender o mundo, nossos interesses e a própria agenda diplomática brasileira (Brasil, 2015, s.p.).

Em artigo publicado na Folha de S. Paulo, ainda em 2015, a respeito do aniversário de 70 anos do Instituto Rio Branco, Vieira afirmou que o Itamaraty deveria construir uma diplomacia cada vez mais pública e transparente, salientando a importância da internet neste esforço:

É com os olhos no futuro que devemos preparar as novas gerações de diplomatas, que atuarão num mundo de interconexão inédita e complexidade crescente. A construção dessa nova diplomacia, cada vez mais pública e mais transparente, em um mundo ligado pelas novas tecnologias e pelas mídias sociais, constitui o atual desafio da academia diplomática brasileira (Vieira, 2015, s.p.).

Alguns meses depois, teria início o processo de impeachment de Dilma Rousseff, amparado pela grande imprensa privada brasileira e galvanizado pelas mesmas tecnologias e mídias sociais a que Vieira havia se referido. Estes instrumentos passaram a servir como um novo esteio poderoso para a proliferação de críticas ao modelo de desenvolvimento e à política externa perseguidos entre 2003 e 2016. Tais críticas seriam cada vez mais radicalizadas por uma extrema-direita em ascensão nos anos seguintes, a qual passou a contestar, inclusive, a liberdade de imprensa.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma visão alternativa à que os estudos estadunidenses de Análise de Política Externa (APE) tendem a ter sobre imprensa pode ser construída a partir do pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães e da experiência histórica dos chanceleres analisados neste trabalho. A APE estadunidense, fortemente influenciada pela teoria liberal, concebe órgãos de imprensa, via de regra, ou como canais isentos de transmissão de mensagens entre Estado(s) e sociedade(s), ou como indutores da opinião pública em momentos de guerra. Não se tende a explicar a agência da imprensa a partir de considerações sobre ideologias políticas (no sentido de concepções de mundo) ou estruturas sociais de poder, sejam domésticas ou internacionais.

Por sua vez, os indivíduos brasileiros aqui analisados manifestam uma visão mais crítica, informada por teses gramscianas sobre hegemonia ideológica e teses cepalinas sobre autonomia e dependência. Esta visão concebe a imprensa como um órgão fundamental na disputa entre ideologias que coexistem em sociedades, organizam crenças sobre modelos de desenvolvimento e orientam a conservação ou a transformação de estruturas sociais de poder. Não se nega o papel que a imprensa tem de transmitir mensagens entre Estado(s) e sociedade(s), mas se assume que a tendência de interdição deste canal de transmissão é grande quando a imprensa, sobretudo privada, discorda do modelo de desenvolvimento e, por conseguinte, da política externa de um governo, ainda que este tenha sido eleito pela maioria da população.

Tanto a PEI quanto a PEAA perseguiram um aumento da autonomia do Brasil em relação a países do centro do capitalismo internacional, porém ambas enfrentaram resistência, via de regra, da grande imprensa privada. O motivo deste padrão de resistência pode ser explicado pelo conceito de vulnerabilidade ideológica formulado por Pinheiro Guimarães, segundo o qual existe uma ampla hegemonia cultural estrangeira na sociedade brasileira, crescente na esteira da globalização econômica dos anos 1990, a qual mantém vínculos de dependência da maioria da sociedade em relação aos centros de poder internacional e dificulta a sua superação. Esta condição estaria inerentemente conectada a vulnerabilidades de outras ordens (econômica, política, militar), que se reforçam na construção da dependência brasileira.

Por sua vez, todos os chanceleres pesquisados externaram o mesmo entendimento de Pinheiro Guimarães de que a política externa é parte importante da construção do modelo de desenvolvimento econômico e político perseguido pelo governo do qual faziam parte. Também reconheceram a imprensa como um ator importante nos ambientes de formulação e implementação da política externa, por ser capaz, respectivamente, de distribuir mensagens ao Itamaraty e à população (doméstica e estrangeira) e de legitimar ou não as ações do governo. Todos forneceram exemplos da vulnerabilidade ideológica conceituada por Pinheiro Guimarães, pois evidenciaram, em seus discursos, a propensão da grande imprensa privada brasileira a se orientar pouco por uma ideologia nacionalista.

Entretanto, as estratégias para lidar com a falta de sintonia ideológica entre governo e imprensa diferiram entre os dois períodos analisados. As autoridades da PEI tentaram conquistar apoio dos órgãos de imprensa essencialmente por meio de convencimento, instando as empresas privadas locais de jornalismo a apoiar um capitalismo mais nacionalista em meio às pressões das superpotências da Guerra Fria por um alinhamento às suas preferências. Evidenciados os limites desta abordagem pelo golpe de 1964 e pelo incremento da globalização econômica no pós-Guerra Fria, as autoridades da PEAA reduziram

expectativas de um comportamento nacionalista por parte da grande imprensa e tentaram disputar o monopólio da intermediação que ela fazia entre o Itamaraty e a sociedade, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, sobretudo por meio de uma maior presença no debate público e da criação de canais próprios de interação. Contudo, o golpe de 2016 interrompeu o novo momento de busca por autonomia.

Em face da ascensão subsequente da extrema-direita no Brasil, parece-nos que, atualmente, segue em aberto o desafio para a consolidação de um trabalho diplomático mais público e transparente, nos termos do chanceler Mauro Vieira em 2015. Conforme expresso por Pinheiro Guimarães (2020), em um de seus últimos escritos em vida, as atuais forças conservadoras do Brasil se orientam pela destruição violenta dos fundamentos da soberania nacional, inclusive na dimensão cultural-ideológica, por meio de uma cooperação estreita entre atores estrangeiros e membros das classes hegemônicas locais, incluindo parte da mídia. Enfrentá-lo exige novas formulações por parte das forças progressistas em relação ao que se tentou na década passada, a fim de se coibir formas de dependência atualizadas e facilitadas pela vulnerabilidade virtual que a governança da internet impõe a países do Sul hoje.

## 5. REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso (2011). *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Brasil. Antonio de Aguiar Patriota (2011) - Discurso de posse. FUNAG. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/antonio-de-aguiar-patriota-discurso-de-posse>. Acesso em 24/05/2024.
- Brasil. Luiz Alberto Figueiredo Machado (2013) – Discurso de posse. FUNAG, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/luiz-alberto-figueiredo-machado-discurso-de-posse>. Acesso em 24/05/2024.
- Brasil. Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da cerimônia... (2015). *Itamaraty*, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira-2015-2016/discorso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 24/05/2024.
- Côrrea, Luiz Felipe de Seixas (2007). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- Figueiredo, Luiz Alberto (2014). Diálogos sobre política externa. *Folha de S. Paulo*, 26/02/2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/02/1417847-luiz-alberto-figueiredo-machado-dialogos-sobre-politica-externa.shtml>. Acesso em 24/05/2024.
- Franco, Álvaro da Costa (Org.) (2007). *Documentos da política externa independente – Volume I*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Documentos da política externa independente – Volume II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Dantas, Santiago (2011). *Política externa independente – San Tiago Dantas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Gramsci, Antonio (1999). *Cadernos do cárcere – Volume 1*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Cadernos do cárcere – Volume 2: os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Jesus, Diego Santos Vieira de (2015). O mundo na primeira página: mídia, política externa e diplomacia. *Comunicação & Sociedade*, maio-agosto de 2015.
- Patriota, Antonio de Aguiar (2013). *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012) – Antonio de Aguiar Patriota*. Brasília: FUNAG.
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- \_\_\_\_\_. (2020). A soberania nacional. *Brasil de Fato*, São Paulo (SP), 14/04/2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/14/soberania-nacional-por-samuel-pinheiro-guimaraes>. Acesso em 24/05/2024.
- Silva, Luiz Inácio Lula da (2003). *A política externa do Brasil – Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília: IPRI/FUNAG.
- Vieira, Mauro (2015). Instituto Rio Branco, 70 anos. *Folha de S. Paulo*, 19/04/2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/04/1618227-mauro-vieira-instituto-rio-branco-70-anos.shtml>. Acesso em 24/05/2024.

## A tradição diplomática brasileira e a relação estratégica entre Brasil e China à luz da obra de Samuel Pinheiro Guimarães

### The Brazilian Diplomatic Tradition and the Strategic Relationship Between Brazil and China in Light of Samuel Pinheiro Guimarães' Work

**JOAQUIM CARLOS RACY** | racjo@uol.com.br | Economista e cientista político. Professor Doutor do Depto. Economia, FEA-PUC-SP; Coordenador do NACI-Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional-PUCSP.

**REGINA MARIA A. F. GADELHA** | rgadelha17@gmail.com | Historiadora. Professora Titular do Depto. Economia, FEAPUC-SP; pesquisadora do NACI-Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional-PUC-SP.

**LUIZ FERNANDO MOCELIN SPERACETE** | Ifmocelins@gmail.com | Cientista Político. Doutor em Ciências Sociais (Relações Internacionais e Desenvolvimento) da UNESP; Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais e Ciências Econômicas da Universidade Estadual Paulista; pesquisador do NACI-Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional-PUC-SP.

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

**Resumo** A partir das ideias de Samuel Pinheiro Guimarães sobre a sociedade brasileira e o contexto internacional contemporâneo, este artigo discute conceitos como “nação”, “nacionalismo”, “fronteira”, destacando a complexidade da geopolítica contemporânea e os desafios econômicos e políticos enfrentados pelas nações. Nesse sentido, busca-se analisar a tradição pragmática da diplomacia brasileira, destacando a formação de Samuel Pinheiro Guimarães como diplomata de carreira, seguindo a tradição do Itamaraty na condução das ações da política externa brasileira e as mudanças políticas ao longo do tempo, incluindo a construção de um fortalecimento das relações mais próximas com outros países emergentes em contraposição à influência dos EUA no mundo. Como síntese dessas questões, levantamos a hipótese de que a ascensão da China como potência mundial alterou a dinâmica econômica em desfavor dos Estados Unidos, levando a China a se tornar o principal parceiro comercial do Brasil. Além disso, apesar de seus desafios políticos e culturais, a cooperação sino-brasileira vem fortalecendo parcerias em diversas áreas, como nos setores de comércio, ciência e tecnologia, enquanto ambos os países buscam equilibrar interesses pragmáticos em um cenário geopolítico complexo e competitivo, marcado pelo aparente declínio relativo da influência dos EUA.

**Palavras-chave:** Samuel Pinheiro Guimarães; Brasil; China; Política Externa Independente; Soberania Nacional.

**Abstract:** Based on Samuel Pinheiro Guimarães' ideas about Brazilian society and the contemporary international context, this article surveys concepts such as 'nation, nationalism and borders', highlighting the complexity of contemporary geopolitics and the economic and political challenges faced by nations. In this sense, it seeks to analyse the Brazilian diplomatic tradition, outstanding Samuel Pinheiro Guimarães diplomatic influence on Brazilian Foreign policy, and the political changes over time, including the build-up of a strengthening of closer relations with other emerging countries as opposed to U.S. influence over the world. As a synthesis of these issues, we hypothesize that the rise of China as a world power has changed the world's economic dynamics to the disadvantage of the United States, leading China to become Brazil's main trading and commercial partner. Furthermore, despite political and cultural challenges, Sino-Brazilian cooperation is strengthening partnerships in several areas, such as trade, science and technology sectors,

while both countries seek to balance pragmatic interests in a complex and competitive geopolitical landscape, marked by the relative decline of U.S. influence.

**Keywords:** Samuel Pinheiro Guimarães; Brazil; China; Independent Foreign Policy; National Sovereignty.

**Classificação:** JEL, N40, F50

## 1. INTRODUÇÃO

O falecimento do diplomata, economista e escritor Samuel Pinheiro Guimarães priva o Brasil de um profundo analista da realidade mundial. Um diplomata e cientista político que compreendia não apenas os imensos desafios, mas também as mazelas do Brasil. Apregoando com altivez e convicção a necessária equidistância e independência serena da política externa brasileira, Pinheiro Guimarães defendia a estabilidade democrática, o equilíbrio macroeconômico, o crescente incremento dos superávits de comércio exterior, a robustez do mercado interno brasileiro e seu potencial, que fizeram com que o influxo de capitais estrangeiros, mesmo depois da crise de 2008, continuasse a ser excepcional, em especial aqueles provenientes dos Estados Unidos e da Europa e, em tempos mais recentes, da China. Nessa perspectiva, qualquer que seja a visão dos graves problemas que atingem a realidade hodierna interna e externa do Brasil, a obra e ideias do Embaixador Samuel Guimarães merece serem discutidas e revisitadas.

Este ensaio está dividido em três seções mais as considerações finais. Na primeira seção destacam-se aspectos de sua vida e obra e alguns conceitos e ideias como *nação*, o papel do *nacionalismo* e a exposição das principais questões levantadas pelo autor no que tange as vicissitudes passadas e presentes da realidade brasileira e mundial.

Na segunda seção traça-se uma análise da tradição diplomática do Brasil e as linhas de sua atuação, *pari passu*, ao perfil de formação da burocracia diplomática nacional, dando especial ênfase à formação intelectual de Samuel Pinheiro Guimarães no Instituto Rio Branco durante o período da Política Externa Independente, algo que marcou sua visão de mundo e de Brasil, imprescindível para se compreender a ação de Guimarães enquanto cãnone da burocracia do serviço exterior brasileiro durante os governos Lula.

Na terceira (e derradeira) seção intenta-se uma análise das relações entre Brasil e China, destacando-se um histórico de alguns dos principais marcos e fatos, além de uma análise sobre a importância do Brasil para a China e vice-versa, em meio a um contexto internacional cada vez mais multipolar e marcado tanto pelo relativo declínio do poder norte-americano quanto pela ascensão econômica (e mesmo política) chinesa.

Nas considerações finais intenta-se destacar a dinâmica das relações entre Estados Unidos, China e Brasil, dentro de um contexto internacional em que os EUA exercem influência como Império, com sua Metrópole e Províncias, incluindo o Brasil.

## 2. ALGUNS CONCEITOS NA OBRA DE SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

Apreender o pensamento do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto não é fácil. Diplomata de carreira e escritor, Pinheiro Guimarães foi um nacionalista ferrenho. Figura no panteão daqueles que acreditaram e lutaram por seu país, acreditando que o destino do Brasil jamais seria de uma nação média. Apoiava sua crença na extensão territorial e riquezas naturais da nação, diversidade étnica de sua população e PIB econômico figurando entre os dez primeiros entre as nações. Realidades positivas que Brasil, Estados Unidos e China apresentam em nossos dias, tornando o Brasil capaz de superar os desafios das enormes disparidades sociais e as vulnerabilidades externas condicionantes de sua posição dependente, às quais ele conhece e descreve como ninguém, deixando um enorme legado de mais de 16 livros, além de artigos, prólogos e prefácios em obras variáveis. “*O destino brasileiro será de grandeza ou caos*”, profetiza em Prefácio ao livro de seu grande amigo, Luiz Alberto de Moniz Bandeira (2010).

Em seu último grande livro, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (2005), reconhece, dentre os grandes males a superar, que a sociedade brasileira se caracteriza pela concentração de riqueza e de poder, traço característico permanente desde o início da colonização. Concentração esta acelerada pelas transformações tecnológicas de nossos dias, pela instabilidade social, pela ansiedade e frustrações individuais, pelo fundamentalismo religioso e consumo de produtos que alteram a consciência das pessoas, tais como o álcool, a cocaína, o *ecstasy* e tantos outros narcóticos, escreve na Introdução. Ao mesmo tempo, assinala, questões materiais e morais atormentam o cotidiano brasileiro: a ignorância, a pobreza, a violência, a poluição, o racismo, a corrupção, o arbítrio, a mistificação, o desemprego, a miséria e a opulência, consequências das

*“manifestações das extraordinárias disparidades, das crônicas vulnerabilidades e do desigual subdesenvolvimento que caracterizam a sociedade brasileira”* (Id. p. 15). Eis como inicia esta obra com a qual fez jus ao Troféu Juca Pato de São Paulo, prêmio concedido pela União Brasileira de Escritores, em 2008.

Presente às suas reflexões chama atenção ao fato, menosprezado por grande parte dos intelectuais brasileiros, acerca do desconhecimento da política internacional e da política externa do Brasil. A obra *Desafios brasileiros* nos oferece uma nova visão política estratégica, necessária à compreensibilidade dos desafios da realidade do país, a partir de uma rigorosa análise macroestrutural tanto da economia como das relações de poder, indispensáveis à compreensão dos impasses da globalização, no momento mesmo em que se acirram conflitos internos e externos por territórios e fronteiras. E, no entanto, o Brasil já ampliara a importância geoestratégica de sua atuação, seja por sua atuação na criação e concepção do Mercosul e da Unasul, seja na formação do BRICS.

Quanto à economia, Guimarães acentua a enorme importância do crescimento do país após a II Guerra Mundial *“o crescimento acelerado do PIB e da população, a formação de um mercado interno e de parque industrial relevante e sofisticado, a diversificação das exportações e a capacidade tecnológica em áreas como a nuclear, a aeronáutica, a militar e a informática, e a ocupação demográfica e econômica das zonas de fronteira”*, fatores que haviam contribuído *“para que o Brasil adquirisse crescente importância no contexto internacional”*. (Id. p. 18).

Sem embargo, nos é imperativo retomar algumas definições analisadas por Pinheiro Guimarães em *Desafios...* Sua análise parte da grande ruptura representada pela Revolução Francesa, em que a nova burguesia vitoriosa construiu os pilares basilares da construção das modernas sociedades capitalistas. Ainda, no século XIX, o surgimento da *Nação*, em contraposição ao poder absoluto do Estado, e do *Nacionalismo*, como ideologia de coesão identitária e de poder, levaram políticos dirigentes de Estados e seus seguidores a considerarem sua nação superior às demais, especialmente no decorrer da longa duração do século XX. De acordo com Samuel P. Guimarães, tais visões conceituais são reveladoras de um posicionamento originário da ideia de que *“as divindades teriam escolhido um povo, uma certa nação, como eleita, isto é, a nação como um conjunto de indivíduos que adoravam uma certa divindade”* (Guimarães, 2008b, p. 246). Quanto ao Brasil, como afirma no referido Prefácio à citada obra de Moniz Bandeira (2010), se nota desconhecimento e mesmo diluição no imaginário coletivo nacional brasileiro, não só da importância da política externa como dos efeitos, riscos, ameaças e oportunidades da importância estratégica do país no continente sul-americano, não bem compreendidos pela sociedade brasileira, acompanhada pelo relativo desinteresse dos políticos e do próprio Congresso Nacional a essas questões de fundo.

Os exemplos são inúmeros e não é necessário tecer maiores comentários. Porém os conflitos que eclodem neste início e, aparentemente, já velho século XXI, demonstram que os nacionalismos das grandes potências, em sua pretensão hegemônica de superioridade nacional, estão na ordem do dia do cenário mundial, evocando localismos que continuam redundando em políticas expansionistas e agressivas, tanto na Europa, como no Oriente Médio e em outras partes do planeta. Geopoliticamente estes nacionalismos enfraquecem o multilateralismo no concerto das nações, voltadas a novos arranjos de deterrence pragmática a conduzir a conflitos armados que afetam povos, etnias e populações civis.

Politicamente, Guimarães ressalta que o atual conceito de *fronteira* define os limites fictícios do exercício de hegemonia e soberania dos interesses de grandes grupos que, em princípio, se estabeleceram no passado, como resultado de processos de lutas que vieram a se fixar em obstáculos naturais ao exercício eficaz da força – mares, lagos, rios, cadeias de montanhas. Obstáculos constituídos no passado quando as distâncias eram muito mais significativas (Id. 2005, p. 249). Porém, o que seria “a fronteira”? Este conceito nos remete a um grande historiador culturalista uruguaio, Gustavo Beyhaut. Ao se referir ao Mercosul, em conferência pronunciada junto ao Programa de Economia Política da FEA-PUC-SP (1996) sobre o recém-instaurado processo de globalização, este recorda terem os monopolistas colonizadores tentado pela força e por decretos instaurar fronteiras no largo território sul-americano e, por meio de leis, proibir as livres circulações naturais dos povos, alegando o contrabando. Na verdade, na atual e larga tríplice fronteira que delimita o sul do Brasil (para não citar a região norte da extensa Amazônia) já existia uma região econômica anterior ao nascimento dos Estados brasileiro, uruguaio, paraguaio e argentino, de trânsitos diversos, que naturalmente seguiam os caminhos e tendências seculares herdadas dos movimentos dos povos originários – Guarani, Guenoa e outros mais. Caminhos estes depois trilhados por jesuítas espanhóis e portugueses. *“Nesses movimentos, as populações indígenas efetuavam aprendizagens, compartilhavam termos linguísticos, contavam as técnicas de caça ou de cerâmica e se misturavam e transmitiam muitas experiências”*, ensina Beyhaut (1997). Porém, ao contrário de nossos dias, as fronteiras de então não detinham os seres humanos: *“não é uma fronteira que separa. Ela é uma fronteira viva, que une”*.

Eis que foi necessária a chegada de invasores ibéricos na região americana para se formarem as primeiras fronteiras do chamado período colonial. Mas estas fronteiras ainda não estão fixas, elas se deslocam e continuam a se deslocar. Ao encontro dessas afirmações, Samuel Pinheiro Guimarães demonstrava que as fronteiras mundialmente surgidas sempre buscaram separar territórios geográficos dominados por distintos grupos hegemônicos, cujos líderes procuraram acentuar, nem sempre

com sucesso, as diferenças de cultura, idioma, tradições e práticas religiosas entre as comunidades artificialmente afastadas, rivalizando as noções de superioridade que caracterizam este nacionalismo nocivo. Segundo afirma, *fronteiras “definem os limites físicos do exercício de hegemonia (de soberania) dos grupos...”* (Id, 2005, p. 249). No entanto, o grande desafio a enfrentar o Brasil é político:

o grande e permanente desafio que tem de enfrentar os detentores do poder econômico na sociedade moderna de regime democrático, em que a cada cidadão corresponde um voto, consiste em como transformar poder econômico em poder político (Id, p. 251).

Nesse caso, volta-se ao problema principal do poder na economia política e nas relações entre Estados soberanos (e suas estratégias) na política mundial, conforme o exemplo dos embates no interior da ONU, na qual estão representados 193 Estados, cuja dinâmica interna reflete um *“mundo em que proliferam os conflitos e as diversidades dentro e entre os Estados, e em que a elaboração permanente de normas e a atividade política incessante são realidades inescapáveis”*. (p. 252).

Apesar dos blocos econômicos, *“estímulos”* armados ou culturais enfraquecem o sentido mesmo das liberdades dos cidadãos. Sobretudo na atual era em que o capitalismo moderno tem como fundamento a propriedade privada espoliativa dos meios de produção e o lucro como objetivo principal em escala cada vez maior e em curto espaço temporal. Tal argumento remete ao conceito de *“felicidade humana”*, desenvolvido por Jeremy Bentham (1789)<sup>1</sup>, analisado de maneira crítica por autores como K. Polanyi (2011) e A. Sen (1987). Seguindo essa linha, Joaquim C. Racy (2023) chama atenção às dificuldades encontradas pelas classes trabalhadoras no enfrentamento cotidiano com a dura e inexplicável realidade que as impede de exercerem protagonismo eficaz em contraponto às classes empresariais, impelidas inconscientemente a com elas politicamente se aliarem, sobretudo através do voto.

Portanto, transitar de uma discussão sobre a vida e obra de Samuel Pinheiro Guimarães para a tradição diplomática brasileira, requer igualmente uma contextualização histórica e conceitual, pois considerar suas contribuições para a compreensão das dinâmicas internacionais obriga a refletir sobre como essas ideias se integram à tradição diplomática brasileira.

### 3. A TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA: HISTÓRICO, DESAFIOS E REALIZAÇÕES

Conforme indicado na primeira seção deste ensaio, com as importantes notas sobre o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães, é necessário que se faça alguma reflexão sobre o processo de sua formação, destacando-se, nesse contexto, sua condição de diplomata.

Nesse sentido, sua inclusão na carreira certamente mereceu, como acontece tradicionalmente na formação dos quadros diplomáticos brasileiros, sólido treinamento na construção de seu pensamento sobre o país, o que vem a conferir indiscutível respeito à atuação do Itamaraty na formação de seus quadros para manter uma elevada qualificação profissional da burocracia estatal operadora das relações do Brasil com secretarias de Estado no exterior, além do convívio com a lida dos problemas encaminhados por exemplares diplomatas num período bastante complexo da realidade internacional.

É importante lembrar que no início de sua carreira em 1963, a diplomacia brasileira já se apoiava em uma quase doutrina, ensaiada desde Rio Branco, que lhe conferia um caráter pragmático inequivocamente voltado aos interesses centrados na perspectiva da autonomia nacional. Não que tais objetivos venham por si a se diferenciar das diplomacias levadas a efeito pelos diferentes países no sistema internacional, mas a forma como isso vem historicamente se realizando pelo Brasil assume destaque na medida em que as ações brasileiras nas relações exteriores se baseiam em objetivos, princípios e fundamentos que lhe possibilitam flexibilidade e continuidade ímpares.

Nesse sentido, a Política Externa Independente, enunciada por Afonso Arinos e San Tiago Dantas, pode ser tomada como o melhor exemplo, cuja consolidação se daria no período de iniciação de Pinheiro Guimarães na vida diplomática. Seu principal objetivo foi a autonomia nacional fundada no princípio do pragmatismo que, segundo José Honório Rodrigues (1965) já se manifestava no pensamento do Barão de Rio Branco, vindo a se expressar em outros momentos da história da política externa brasileira, inclusive no período de governos militares.

<sup>1</sup> De acordo com o autor, a felicidade residia na maximização do prazer e na minimização da dor, sustentando que a sociedade deveria direcionar seus esforços para alcançar o maior benefício possível para o maior número de pessoas. Lembrando que, idealmente, J. Bentham acreditava que a legislação e as instituições políticas desempenhariam um papel crucial na promoção do bem-estar geral, além de advogar por reformas sociais e políticas que visavam melhorar a qualidade de vida de todos. Entendendo como “todos”, a nova classe empresarial burguesa.

Nessa mesma perspectiva, a título de exemplo, se coloca o caso da definição pelo Brasil quanto à adesão ao esforço de países aliados contra as forças do Eixo na II Guerra Mundial, minuciosamente retratada em obra de Teixeira Soares (1980), importante quadro do Itamaraty, e inserida numa política externa de “equidistância pragmática”, conforme denominação atribuída por Gerson Moura (1980), destacado estudioso das relações internacionais do país. Na realidade, essas expressões da política externa brasileira, embora levando a distintas ações e posições na realidade internacional, têm em comum a sua firme disposição de buscar a autonomia nacional utilizando-se do pragmatismo manifesto em suas formas de realização.

Voltando à Política Externa Independente que, conforme indicado acima, se tornou uma peça decisiva na definição da ação diplomática e da política externa brasileira a partir dos anos de 1960, percebe-se que sua manifestação, contrariando a tendência de alinhamento, mesmo que condicionado à posição americana no conflito mundial do Pós-Segunda Guerra, permitiria ao Brasil trilhar um caminho diplomático de fato alternativo, uma vez que, ao se desalinhar, não cederia mecanicamente à lógica da bipolaridade, implicando um alinhamento antitético.

A justificativa para tanto, quer do ponto de vista ideal ou real, se encontrava no desenvolvimento das relações internacionais, que começavam a expressar o esgotamento do conflito entre as duas potências dominantes, acabando por matizar o sistema internacional como uma esfera constituída então somente por dois mundos. A existência de uma enorme gama de países submetidos a essa lógica e vitimados por suas mais variadas e tenebrosas consequências, acabaria por gerar um movimento no sentido da construção de um terceiro elemento a se considerar no relacionamento entre as nações, o chamado Terceiro Mundo. É importante sublinhar que a China jogaria papel preponderante na concepção desse movimento.

Naturalmente, a partir desse quadro e considerando as condições internas do Brasil, que recentemente havia passado por um processo de modernização com a instalação de setores mais sofisticados de indústria, mas com problemas de absorção dessa produção, começava-se a vislumbrar a possibilidade de uma ação diplomática mais ousada e destemida no sentido de promover a complementaridade do processo de autonomização econômica do país, aproveitando a fratura do sistema internacional e avançando nas relações com países identificados nessa perspectiva como periféricos, de Terceiro Mundo, independentemente de sua posição frente às definições impostas pelas potências – Estados Unidos e União Soviética, em particular. A ação diplomática brasileira passaria, então, a se definir pragmaticamente como independente, mantendo seu objetivo primordial de alcance da autonomia nacional.

Tão forte é essa definição que, em pleno período de governos militares, a diplomacia levada a efeito pelo Brasil seguiu claramente os ditames dessa concepção de política externa, mais expressivamente a partir de 1974, no governo Geisel. Porém, mesmo nos momentos anteriores de realinhamento ideológico com a potência líder do sistema ocidental desse período, os EUA, o Brasil foi capaz de se contrapor aos desígnios daquele país em questões específicas, sustentado por sua postulação da autonomia nacional. É o caso da recusa de assinatura do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) pelo governo Costa e Silva, e a recusa ao pedido de envio de contingente militar brasileiro para o Vietnã e o aumento do limite territorial do mar brasileiro para 200 milhas, no governo Médici.

Passa a se destacar, a partir daí, a política externa de Geisel, que assumiria, já na definição de seu projeto político, elementos centrais constituintes da Política Externa Independente, resumidos em boa medida seus objetivos, princípios e fundamentos na denominada diplomacia do “Pragmatismo Responsável”. É nessa perspectiva que se enquadra uma já antiga questão para o Brasil no sistema internacional e que seria retomada, orientando parte da ação da política externa de então, no sentido da reivindicação da necessária reforma do sistema multilateral da ONU, com a ampliação de seu Conselho de Segurança, de modo a garantir um multilateralismo que refletisse a multipolaridade que se instalava no sistema, com a justa e efetiva representação dos interesses de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, considerando um merecido destaque para o papel do Brasil nesse contexto. Parece claro que essas ações se mostravam viáveis para uma leitura adequada da realidade, permitindo o exercício pragmático da política externa do país.

A busca pelo aumento e maior representatividade dos assentos permanentes do Conselho de Segurança da ONU, que volta a se manifestar como objetivo diplomático na atualidade, viria a se manifestar na atuação de Pinheiro Guimarães como Secretário-Geral do Itamaraty, conforme se observa em seu discurso de posse (FUNAG, 2003). Nessa mesma perspectiva, a retomada das relações com a China, levada a efeito pelo governo Geisel, assumiria papel preponderante no governo Lula, com o aprofundamento do BRIC até sua ampliação para BRICS em 2011.

Tais fatos ressaltam uma expressão de continuidade das ideias orientando a política externa e a diplomacia brasileira no sentido de independência e autonomia, tornando evidente que elas estão concatenadas com a construção de uma sólida concepção de mundo e de Brasil, construída por diplomatas e pensadores exemplares que, sem dúvida, influenciaram sobremaneira Pinheiro Guimarães. No primeiro caso podem-se destacar figuras como o próprio San Tiago Dantas, Azeredo da Silveira, Araújo Castro e Saraiva Guerreiro, como exemplos. No segundo, não é possível deixar de frisar, ao menos, o nome de José Honório Rodrigues.

Entram aqui questões importantes na elucidação da formação e da atuação de Samuel Pinheiro Guimarães e, conseqüentemente, dos resultados para a política externa brasileira. Há a necessidade, nesse sentido, de se considerar o problema relativo à produção de conhecimento no campo das relações internacionais do Brasil, de modo a se constatar alguma afetação no processo de formação dos quadros diplomáticos do Itamaraty, assim como ocorre com os pretendentes a estudiosos desse campo.

No campo da história das relações internacionais do Brasil, por exemplo, pode-se dizer que há uma carência de estudos históricos sobre a política externa brasileira, realizados por historiadores profissionais, com raríssimas exceções como as de Carlos Delgado de Carvalho, José Honório Rodrigues, Amado Luiz Cervo, Clodoaldo Bueno e alguns outros. Invariavelmente, no caso brasileiro, essa história é em sua grande maioria produzida pelos profissionais da diplomacia que, por dever de ofício, necessitam posicionar o país na arena internacional a partir de sua fundação histórica. Não que essa historiografia possa ser considerada falha, muito pelo contrário, mas ela assume um caráter essencialmente normativo (Racy, 2009).

Dessa maneira, os diplomatas, de uma forma geral, acabam por formular suas ideias e ações a partir da construção de um quadro analítico em que se observa a situação do país no sistema internacional e são avaliados os objetivos brasileiros com base na história da nação e das possibilidades de seus alcances, para a definição de sua atuação no cenário internacional. Assim, abrem-se várias possibilidades de entendimento sobre o país e dos caminhos trilhados no campo da política externa.

Considerando, por exemplo, a teoria da dependência como um modelo teórico que alia as condições da realidade internacional à situação do país num contexto histórico determinado, parece ser totalmente cabível imaginar que elementos de tal modelo venham a compor o quadro de argumentos a partir do qual se tem definido a política externa brasileira e a ação diplomática do país, dado seu grande objetivo de autonomia nacional. É importante lembrar, conforme Bianca Bonente (2009), que essa teoria se divide em três grandes vertentes: uma primeira, de orientação marxista tradicional; a segunda, originada na CEPAL; e uma terceira, com o recorte weberiano, identificando-se com a ideia de desenvolvimento associado, da lavra do sociólogo e futuro presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, cuja política externa nela basearia.

Ao que parece, as mudanças não conjunturais na ação diplomática brasileira a partir dos anos 1990, no caso do governo FHC (RICUPERO, 2017), estando vinculadas à esta concepção, levariam Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) a denominar tal política externa como de *“autonomia pela integração”*. Talvez, por essa mesma razão, receberia críticas e resistência por parte de Pinheiro Guimarães, ao que tudo indica forjado numa concepção mais fortemente nacionalista. Não por acaso, ao se colocar frontalmente contra a entrada do Brasil na Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), fazendo declarações críticas abertas à política externa daquele governo, seria exonerado do cargo de diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty em 2001.

Tais posições, por parte de Pinheiro Guimarães, estão plenamente manifestas em seu livro *Quinhentos anos de periferia* (1. ed. 1999) e revelam sua posição quanto à noção da dependência brasileira e das ações necessárias para a autonomia do Brasil. Ao assumir o posto de Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores em 2003, no governo Lula, deu apoio à ação de desenvolvimento de uma política externa mais próxima da concepção cepalina de dependência, denominada por Vigevani e Cepaluni (2007) *“autonomia pela diversificação”*.

Diante desse quadro, torna-se evidente que, se Pinheiro Guimarães não teve influência significativa na reorientação das relações externas brasileiras, especialmente com países emergentes, notadamente na aproximação da China, suas convicções encontram identificação com essa posição e devem merecer apreciação. Tendo se tornado o curso principal do comércio do país a partir da década de 1990, com o governo FHC aproveitando a oportunidade que então se apresentava no sistema internacional, marcada pela ascensão daquele país e o desenho de um novo ordenamento nas relações internacionais, mesmo que à custa de uma primarização da pauta exportadora brasileira, as relações com a China assumiram um elevado protagonismo na política externa brasileira, tendo por isso continuidade nos governos seguintes, sendo interrompidas somente no governo Bolsonaro.

Essa diplomacia pode ser objeto de crítica positiva ou negativa, mas é inegável que os resultados alcançados são importantes e, de alguma forma, se coadunam com as ideias que a orientam, gerando mudanças importantes para o Brasil, o que pode ser observado a partir de uma análise mais detida do desenvolvimento econômico chinês e da dinâmica do relacionamento Brasil-China, conforme se verá na seção seguinte.

#### **4. A ASCENSÃO MUNDIAL CHINESA E O RELACIONAMENTO ESTRATÉGICO BRASIL-CHINA**

A dinâmica da economia global passou por mudanças significativas nas últimas décadas, especialmente com o surgimento da China como uma potência econômica e geopolítica. Desde a década de 1980, a China tem desempenhado um papel cada vez mais proeminente na economia mundial, impulsionada pela abertura econômica e pela adoção de políticas

de desenvolvimento lideradas pelo Estado. Como destacado em outro lugar (Mocelin Sperancete, 2021), a integração da China na economia-mundo capitalista foi marcada pela transferência de indústrias ocidentais (europeias e norte-americanas, principalmente), intensivas em mão de obra para o país, transformando-a em um centro de produção e comércio de alcance global.

Essa transformação foi facilitada pela expansão e desregulamentação financeira nos Estados Unidos e outras economias centrais durante os anos 1980, 1990 e 2000, num processo que Arrighi (1996) chamou de “*expansão financeira*”.<sup>2</sup> Isso permitiu às empresas norte-americanas expandirem as fronteiras da economia-mundo capitalista, integrando redes de produção, comércio e investimentos, de forma a mitigar os impactos da crise internacional dos anos 1970, num contexto de abertura e incorporação chinesa em tais redes de produção, comércio e investimentos, notadamente a partir de 1978, mas que se acelera ao longo das décadas de 1980, 1990 e, principalmente, no início do novo milênio.

Nesse contexto, as empresas transnacionais ocidentais e japonesas executaram uma estratégia de *outsourcing* de sua produção para regiões asiáticas com baixos custos do fator trabalho, com destaque para a China, que se abria economicamente desde 1978 aos fluxos econômicos internacionais. Esse movimento dinamizou profundamente as redes de produção, comércio e investimentos na região, como bem observado por Medeiros (2013) e Lo (2006), atraindo investimento direto estrangeiro não apenas dos EUA e do Japão, mas também da Europa Ocidental e mesmo de economias emergentes.

O processo de abertura e ascensão econômica chinesa de 1978 até os dias atuais devem ser entendidos à luz desses desenvolvimentos históricos e sistêmicos globais. As medidas adotadas pelo Partido Comunista Chinês visaram complexificar a sociedade e a economia chinesas, promovendo um desenvolvimento das forças produtivas internas com uma forte ênfase nacionalista (Kissinger, 2011; Medeiros, 2008), não obstante tal ascensão ter despertado desafios e reações por parte de outras potências, especialmente os Estados Unidos, conforme destaca Arrighi (2008), Medeiros (2013) e Hung (2015).

Desta forma, o processo reformista chinês, iniciado por Deng Xiaoping (e continuado por Jiang Zemin), esteve e continua a estar intrinsecamente ligado à dinâmica da economia-mundo capitalista e às políticas internas da China, sendo o padrão de desenvolvimento econômico e acumulação de capital no país marcado por um papel central do Estado como impulsionador e dinamizador do crescimento em diversos setores econômicos na economia socialista de mercado chinesa, conforme assinalado por Mocelin Sperancete (2021; 2023), Jabbour (2010), Vadell *et al* (2024), entre outros.

Sob o governo de Hu Jintao (2003-2013) emergiu uma nova fase da acumulação de capital na China, via intensificação do uso de capital nos processos produtivos, caracterizada pela utilização intensiva de matérias-primas e elevados investimentos por unidade de produção (LO, 2007). Essa estratégia foi complementada pela adoção da “*perspectiva científica sobre o desenvolvimento*”, que buscava novas abordagens científicas para questões fundamentais sobre o tipo de desenvolvimento a ser alcançado pelo Estado e como alcançá-lo, como destacado pelo próprio presidente chinês à época, Hu Jintao (2012).

Por um lado, apesar dos avanços econômicos, a China também enfrentou desafios sociais decorrentes do avanço das forças produtivas, como apontado por Naughton (2018). Para mitigar esses problemas e manter a legitimidade do Partido Comunista Chinês no seio social, foram implementadas reformas nos serviços de saúde e educação durante o governo de Hu Jintao, levando adiante o projeto de se criar uma “*sociedade harmoniosa*” no país, enquanto o crescimento do PIB e o investimento industrial continuaram a serem motores do desenvolvimento econômico (Jintao, 2007, Medeiros, 2013). Por outro lado, o ímpeto econômico-empresarial chinês tem sido marcado pela expansão do mercado interno e pela internacionalização de suas grandes corporações, criando desafios geopolíticos em escala global, notadamente após a crise financeira de 2008, com estratégias como a *Belt and Road Initiative* (Mocelin Sperancete, Id.). Os Estados Unidos, por seu turno, responderam com a estratégia do “Indo-Pacífico” para conter a influência chinesa (Brown *et al*, 2019; Medcalf, 2020), enquanto a consolidação dos BRICS aumentou os temores de uma rearticulação política global em torno da China.

Essa competição entre EUA e China pode ser considerada um período de “*caos sistêmico*”,<sup>3</sup> no qual a transição do centro de acumulação ampliada de capital em direção à China é contestada pelos Estados Unidos por diversos meios.

<sup>2</sup> “Situação em que o investimento da moeda na expansão do comércio e da produção não mais atende, com tanta eficiência quanto às negociações puramente financeiras, ao objetivo de aumentar o fluxo monetário que vai para a camada capitalista”. (Arrighi, 1996, p. 8). Ou seja, é uma fase em que “o capital-dinheiro, em escala cada vez maior, liberta-se da forma “mercadoria” e a acumulação prossegue com negociações financeiras” (Id. p. 240), sendo sintomático de uma situação de “maturidade” do desenvolvimento capitalista onde ela tende a ocorrer (Mocelin Sperancete, 2021).

<sup>3</sup> Nas palavras de Giovanni Arrighi (1996, p. 30), “situação de falta total, aparentemente irremediável, de organização”. Em outras palavras, ao ter havido sucessivas trocas hegemônicas, fases de expansões material e financeira, sempre permeadas por aquilo que Arrighi chama de “caos sistêmico” (Mocelin Sperancete, 2021, p. 21), metodologicamente, o que temos que ter em mente é que “os períodos de trocas contínuas (expansão material) são seguidos por períodos de trocas descontínuas (expansão financeira), que é quando se apresenta a rearticulação hegemônica sob a liderança de novos blocos de agentes governamentais e empresariais. Ao mesmo tempo, um regime de acumulação capitalista em escala mundial se reconstrói a cada ciclo, que é como entendemos a economia-mundo capitalista em seus diversos momentos, com várias hierarquias e configurações espaciais”. (Barbosa, 2019, p. 212 – tradução nossa).

Esse contexto geopolítico tensionado tem implicações significativas para o Brasil e outros países, exigindo respostas inovadoras e adaptáveis aos novos desafios econômicos e políticos impostos por este cenário historicamente singular da competição sino-americana (Guimarães. Id. 2005; 2021a; Fiori, 2008).

Sendo a ascensão econômica e tecnológica da China um dos fenômenos mais significativos das últimas décadas, enquanto os Estados Unidos mantêm uma posição de hegemonia militar, há que se destacar que o país asiático emergiu como uma potência que desafia os paradigmas estabelecidos. A dinâmica internacional, como discutido por Samuel Pinheiro Guimarães (2021a), não se desenrola em um vácuo imparcial, mas é moldada por estruturas hegemônicas de poder político e econômico. Nesse contexto, a China se destaca como um ator de peso, especialmente para países periféricos e semiperiféricos, como o Brasil.

As relações entre o Brasil e a China têm percorrido uma trajetória complexa, dinâmica e diversificada, marcada por marcos históricos e desdobramentos significativos ao longo das últimas décadas. Partindo-se deste ponto de vista, a história das relações sino-brasileiras começa em 1961, quando o vice-presidente brasileiro João Goulart liderou uma missão comercial à China (Schwarcz, 2018; Ricupero, 2017). Os anos seguintes testemunharam uma série de eventos marcantes, incluindo a votação do Brasil contra a entrada da China na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971, seguida pelo estabelecimento de relações diplomáticas em 1974 e a primeira visita presidencial do Brasil à China em 1984 (CERVO, 2011). A parceria se aprofundou com o lançamento do Programa do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres em 1988 e a assinatura de diversos acordos bilaterais nas décadas seguintes.

Contemporaneamente, a relação entre os dois países tem sido cada vez mais crucial para ambos os lados. A China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil após 2009, superando os Estados Unidos. As trocas comerciais abrangem uma variedade de setores, desde produtos primários até produtos intensivos em capital e tecnologia. A demanda chinesa por produtos brasileiros, como soja, minério de ferro e carne, impulsiona a produção brasileira há mais de uma década e contribui para a estabilidade macroeconômica e financeira do país, apesar de reforçar a desindustrialização em curso na economia brasileira (Sugimoto *et al* 2022), num contexto marcado por fortes instabilidades internacionais desde a crise financeira de 2008.

A cooperação bilateral entre os dois países tem sido facilitada por diversas instâncias de diálogo, como a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), estabelecida em 2004, e o Diálogo Estratégico Global (DEG), estabelecido em 2012, que promovem o intercâmbio de visões políticas entre ambos os governos e a cooperação em áreas-chave, tais como Ciência & Tecnologia, saúde, cibersegurança (MRE, 2023a). Visitas de alto nível têm sido uma constante, com presidentes e autoridades de ambos os países fortalecendo os laços bilaterais ao longo dos anos.

Entre convergências e desafios, os dois países compartilham interesses em diversas áreas, desde a cooperação multilateral até o comércio e o desenvolvimento sustentável, apoiando o multilateralismo e buscando reformas em instituições internacionais, embora tenham enfrentado divergências em questões como comércio e direitos humanos. No entanto, desafios recentes, como desentendimentos durante o governo Bolsonaro em 2019, destacam a importância de um diálogo contínuo para resolver diferenças e fortalecer a parceria estratégica entre os dois países. Exemplos disso, em 2019, antes da 5ª Reunião da COSBAN (Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação), consultas foram realizadas devido às tarifas antidumping impostas pela China sobre o frango brasileiro. No mesmo ano, consultas brasileiras foram solicitadas devido às sobretaxas chinesas sobre o açúcar brasileiro e, em 2020, a China suspendeu a importação de frangos brasileiros devido aos testes positivos para o Coronavírus (Bloomberg Linea. 2022).

Além disso, os dois países cooperam em várias outras áreas. Na ciência e tecnologia, programas como o CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite) e o Centro Brasil-China de Pesquisa e Inovação em Nanotecnologia fortalecem a cooperação bilateral. Na saúde a cooperação inclui parcerias na pesquisa de vacinas e tratamentos médicos. Na cultura e educação, instituições como Institutos Confúcio e acordos de intercâmbio acadêmico promovem o entendimento mútuo.

Em termos de investimentos, os desafios são menos tensionados na relação entre os dois países. Embora o Brasil tenha investimentos na China, principalmente nos setores de energia, mineração e serviços financeiros, o fluxo inverso é mais significativo, de tal modo que até 2020 a China foi o segundo maior investidor no Brasil, com empresas chinesas realizando 176 empreendimentos no país, totalizando US\$ 66,1 bilhões em investimentos confirmados, com destaque para os setores de energia elétrica, de extração de petróleo & gás e da indústria manufatureira (MDIC, 2024).

Aprofundando a análise, ao se tornar o principal parceiro comercial do Brasil, a China tem fomentado cada vez mais a cooperação econômica sino-brasileira em várias áreas, especialmente no setor agrícola. Desde 2009, foram assinados importantes acordos sobre questões sanitárias e fitossanitárias que, consoante o aumento de sinergias entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Administração Geral de Aduanas da China (GACC), corrobora a ampliação e diversificação do comércio agrícola entre as partes. Nesse sentido, o Brasil tornou-se o principal fornecedor de produtos do

agronegócio à China e, em 2019, foi criado um “Núcleo China”, unidade estratégica para tratar de China diretamente vinculada ao seu gabinete no MAPA.

Em abril de 2023, durante a visita de Estado do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, foi adotado novo protocolo sanitário para as exportações de proteína animal brasileira para o país asiático (MRE, 2023a). Em 29 de março de 2024, realizou-se, em Pequim, o Seminário Econômico Brasil-China, que contou com a participação de mais de 500 empresários brasileiros e chineses, e teve por objetivo contribuir para o adensamento e a diversificação das relações comerciais e dos fluxos de investimento, com foco em transição energética, inovação e sustentabilidade, resultando em vinte acordos firmados entre ambos os lados, tanto por empresas e como pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil). (MRE, 2023b).

Na mesma data, Brasil e China anunciaram a criação de uma câmara de compensação e transações comerciais entre os dois países, isto é, a utilização de uma instituição bancária, no caso o ICBC (*Industrial and Commercial Bank of China*), visando a permitir o fechamento de negócios e a concessão de empréstimos entre os dois países, sem que o dólar americano tenha que ser usado para viabilizar a transação internacional, numa clara demonstração de força geopolítica e financeira contra o poderio norteamericano ancorado no dólar. Como consequência, em outubro de 2023, Brasil e China completaram a primeira operação comercial realizada somente com moedas locais. (CGTN, 2023).

No entanto essa relação não tem sido apenas no campo econômico-financeiro. A aproximação brasileira com a China também representa uma oportunidade estratégica para o Brasil no cenário internacional, em meio a um mundo em que a unipolaridade militar dos Estados Unidos convive com uma multipolaridade econômica competitiva. Nesse sentido, retomando um eixo tradicional da política externa do Itamaraty, o atual governo Lula III busca diversificar suas parcerias e garantir tanto uma posição estratégica quanto de autonomia no xadrez geopolítico global, as quais se coadunam com os princípios basilares de atuação externa elencados na Política Externa Altiava e Independente, pela qual tanto batalhou Samuel Pinheiro Guimarães, conforme destacado neste artigo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além de um olhar sobre o passado e sobre o presente, a ascensão da China traz desafios e oportunidades para o Brasil. Enquanto as tensões entre Estados Unidos e China aumentam, o Brasil vê-se em uma posição delicada, precisando equilibrar seus interesses entre as duas potências. Por um lado, o país depende da relação comercial com a China para impulsionar seu crescimento econômico. Por outro lado, mantém laços históricos e estratégicos com os Estados Unidos, o que torna importante manter uma diplomacia habilidosa e flexível ou “pragmática”, nas palavras do próprio Samuel Pinheiro Guimarães (2021a). Além disso, o Brasil deve considerar os impactos internos da crescente influência chinesa. Questões como segurança cibernética, proteção ambiental e direitos trabalhistas ganham relevância à medida que o país se integra mais profundamente na economia-mundo capitalista, especialmente quando se analisa a relação da economia chinesa em termos mundo-capitalista e as conexões da economia brasileira com a economia chinesa.

Nesse contexto, Pinheiro Guimarães (2021a) destaca que, apesar dos desafios, a ascensão da China representa uma mudança significativa no cenário internacional, com implicações profundas para o Brasil e outros países ao redor do mundo. Gerir essa relação de forma estratégica e equilibrada torna-se essencial para garantir os interesses nacionais e promover o desenvolvimento sustentável em um mundo cada vez mais interconectado.

Como membro dos BRICS, a China desempenha um papel crucial na cooperação entre os países emergentes, incluindo o Brasil. Essa aliança fortalece as relações políticas e econômicas entre os países membros, criando oportunidades para o crescimento e o desenvolvimento mútuo. Além disso, a China tem sido o principal parceiro comercial da Argentina e o segundo do Paraguai e do Uruguai, estabelecendo uma rede de relações comerciais que influencia toda a região sul-americana, área natural de interesses estratégicos brasileiros (Guimarães, lb. 2021a).

A China também desempenha um papel importante no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB na sigla em inglês), do qual o Brasil é participante, com a Presidente Dilma Rousseff na presidência pró-tempore. Como maior economia, a China contribui para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento nos demais países membros do banco, incluindo o Brasil, além de ser o principal acionista do Arranjo Contingente de Reservas (ACR)<sup>4</sup>. Além desses aspectos econômicos, ela pode vir a ser um parceiro crucial no processo de retomada do desenvolvimento industrial do Brasil, numa tendência

<sup>4</sup> O total de recursos comprometidos inicialmente ao ACR foi de US\$ 100 bilhões, com os seguintes compromissos individuais: China: US\$ 41 bilhões; Brasil: US\$ 18 bilhões; Rússia: US\$ 18 bilhões; Índia: US\$ 18 bilhões; e África do Sul: US\$ 5 bilhões.

contrária às causas da desindustrialização brasileira. Com sua expertise em tecnologia e no setor manufatureiro, pode ajudar o país a modernizar suas indústrias e aumentar sua competitividade global (Ib.).

No entanto, é importante reconhecer que o sistema político e econômico chinês é distinto do brasileiro (Mocelin Sperancete, Id, 2021), e que existem diferenças significativas nos valores e nas culturas das sociedades chinesa e brasileira. Enquanto a sociedade brasileira muitas vezes se vê como parte do mundo ocidental subdesenvolvido, a sociedade chinesa está em um rápido processo de desenvolvimento e consciente de sua identidade oriental (Mocelin Sperancete, 2023).

Finalmente, a tendência para o curto, médio e longo prazos é a de que Brasil e China continuarão a fortalecer sua parceria estratégica em várias frentes. O aumento do diálogo e da cooperação em áreas como tecnologia, saúde e cultura promete abrir novas oportunidades, especialmente para a contraparte brasileira. Além disso, o crescimento dos investimentos chineses no Brasil e o interesse em projetos de infraestrutura sugerem um futuro promissor para a cooperação bilateral, num contexto que as relações sinobrasileiras tendem a evoluir em meio a um cenário global dinâmico. Com estruturas de coordenação robustas e de alto nível governamental, além de uma agenda diversificada, ambos os países estão bem-posicionados para enfrentar desafios e explorar oportunidades em áreas como comércio, segurança e desenvolvimento sustentável.

Conforme bem destacou Samuel Pinheiro Guimarães em um de seus últimos artigos, as dinâmicas das relações entre Estados Unidos, China e Brasil são moldadas dentro de um contexto internacional onde um Império exerce sua influência. Esse Império é representado pelos Estados Unidos, sua Metrópole e “Províncias”, que incluem o Brasil, em contraposição aos Estados adversários, como a República Popular da China e a Federação Russa. (Guimarães, Ibid., 2021b).

No âmbito desse Império existem normas informais que regem as relações entre a Metrópole e as “Províncias” e estabelecem padrões para as economias, as políticas e as sociedades das “Províncias”, visando manter a hegemonia e promover os interesses da Metrópole. Entre essas normas estão a promoção do sistema econômico financeiro capitalista aberto ao capital estrangeiro, a mínima intervenção estatal na economia, o respeito aos direitos humanos e a adesão a um regime político pluripartidário democrático.

A inserção do Brasil como Província média, emergente e subdesenvolvida, de importância periférica, mas com potencial, nesse sistema imperial, tem repercussões tanto internas quanto externas. Internamente molda a política de viés neoliberal. Externamente influencia as relações do Brasil com outras nações e organizações internacionais. Sem embargo, a mitigação dessa influência é crucial para o futuro do Brasil, pois molda o caminho do país a médio e longo prazos, seguindo a lógica de Pinheiro Guimarães.

Um ponto central nesse contexto é a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, que serve como baliza político-militar do sistema internacional. Grupos econômicos como o G-7 e o G-20, embora relevantes, carecem de capacidade jurídica e de poder político-militar para impor sanções e usar a força, diversamente ao caráter juridicamente vinculativo do Conselho de Segurança da ONU. Nesse cenário, o Brasil enfrenta o desafio de equilibrar sua posição autônoma dentro do Império americano, mantendo autonomia e promovendo seus interesses nacionais *pari passu* ao vislumbre de oportunidades e desafios que a China, principal potência ascendente da época contemporânea coloca ao país, em suas relações econômico-comerciais com aquele país. Isso requer uma abordagem estratégica e diplomática cuidadosa por parte do governo brasileiro para navegar nas águas complexas e dinâmicas das relações internacionais, visando garantir o desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável a longo prazo, e, conforme bem nos lembra Pinheiro Guimarães (2005), a independência e a autonomia nacionais.

## 6. REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI*. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O longo século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/Editora UNESP, 1996.
- BARBOSA, A. F. *El Ascenso Chino, Las Transformaciones de la Economía-Mundo Capitalista y los Impactos sobre los Patrones Comerciales en América Latina*. In: \_\_\_\_\_.
- SALAZAR, A; SALAZAR, C (Org.). *La Región Asia-Pacífico: Desafíos para el Desarrollo*, Hoy. La Paz, Bolivia: Editora Presencia SRL, 2019, p. 207-241.
- BENTHAM, J. *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford, UK: Clarendon Press, 1907 (1. Ed. 1789). <http://oii.libertyfund.org/title/278>. Acesso em: 10/03/2024.
- BEYHAUT, G. *Reflexões para uma Integração Latino-Americana*. In: Gadelha, R. M. F. (Org.). *Globalização, Metropolização e Políticas Neoliberais*. São Paulo: EDUC, 1997. p. 163-175.

- BLOOMBERG LÍNEA. China suspende importação da JBS e Frialto após identificar traços de Covid. 2022. <https://www.bloomberglinea.com.br/2022/03/11/china-suspende-importacao-da-jbs-efrialto-apos-identificar-tracos-de-covid/#:~:text=A%20determina%C3%A7%C3%A3o%20faz%20parte%20da,rigor%20s%20anit%C3%A1rio%20para%20produtos%20importados.&text=A%20China%20%C3%A%20o%20maior,destino%20das%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20de%20frango>. Acesso em: 01/04/2024.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 11. Ed. Trad. Brasília, DF: Editora UNB, 1999. v. 2. p. 798-799; 802-806.
- BONENTE, B. I. *Realismo e Emancipação: Crítica explanatória à Teoria do Desenvolvimento*. XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico (IACR), Niterói: Anais da XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico, 2009.
- BROWN, K; WU TZU-HUI, K. *The Trouble with Taiwan. History, the United States and Rising China*. London: Zed Books, 2019.
- CERVO, A. L. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. ed. rev. ampl. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2011.
- CGTN. *China, Brazil Complete First Trade in Local Currency*. 2023. <https://news.cgtn.com/news/2023-10-03/China-Brazil-complete-first-trade-in-localcurrency-1nAZNMGBePS/index.html>. Acesso em: 22/02/2024.
- FIORI, J. L. *O sistema interestatal capitalista no início do século XXI*. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Org.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). *A política externa do Brasil: Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília, DF: IPRI/FUNAG, 2003. [https://funag.gov.br/loja/download/128-Política\\_Externa\\_do\\_Brasil\\_A.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/128-Política_Externa_do_Brasil_A.pdf). Acesso em: 14/04/2024.
- GADELHA, R. M. A. F. *Desintegração das políticas do Mercosul à Unasul e a Era Bolsonaro*. In: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). *Problemas contemporâneos. Economia, Sociedade, Relações Internacionais*. Curitiba: Appris Editora, 2023. p. 301-318.
- GUIMARÃES, S. P. *A Ascensão da China e o Império Americano*. GGN, 2021a. <https://jornalggm.com.br/geopolitica/a-ascensao-da-china-e-o-imperio-americano-porpor-embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes/>. Acesso em: 22/05/2024.
- \_\_\_\_\_. *O desafio da integração*. In: *O mundo multipolar e a integração sulamericana*. Buenos Aires: Amersur, 2008a. [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar). Acesso em: 18/03/2024.
- \_\_\_\_\_. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- \_\_\_\_\_. *EUA versus China e Brasil*. Viomundo, 2021b. <https://www.viomundo.com.br/politica/samuel-pinheiro-guimaraes-eua-versus-chinae-o-brasil.html>. Acesso em: 21/05/2024.
- \_\_\_\_\_. *Nação, Nacionalismo, Estado*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, DF: v. 45, n. 179. p. 245-256. Jul./Set. 2008b. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176547/000843884.pdf?sequence=3&isAllowed=y> – art 2008. Acesso em: 19/03/2024.
- \_\_\_\_\_. *Prefácio. Reflexões sul-americanas*. In: Moniz Bandeira, L. A. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 17-35.
- \_\_\_\_\_. *Quinhentos anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional*. 3. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro. Editora Universidade UFRGS/Contraponto, 2001.
- HONÓRIO RODRIGUES, José. *Uma Política Externa Própria e Independente*. In: *Política Externa Independente* Rio de Janeiro, n. 1, 1965.
- HUNG, H-F. *The China Boom: Why China will not Rule the World*. Nova Iorque, Columbia University Press, 2015.
- JABBOUR, E. K. *A China e a economia política do socialismo*. (Tese de Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.
- JINTAO, H. *Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in all Respects*. Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China. Beijing, China, Oct. 15, 2007. <http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm>. Acesso em: 27/04/2024.
- \_\_\_\_\_. *Scientific Outlook on Development becomes CPC's Theoretical Guidance*. Keynote report during the opening ceremony of the 18th CPC National Congress at the Great Hall of the People. Beijing, China: November 8th, 2012. <https://www.mfa.gov.cn/ce/cena/eng/xwtdt/t987266.htm>. Acesso em: 27/07/2023.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. Trad. Cássio de Arantes Leite. 7. Reimpr. São Paulo: Objetiva, 2011.
- LO, D. *China's Quest for Alternative to Neo-Liberalism: Market Reform, Economic Growth, and Labor*. In: *The Kyoto Economic Review*, v. 2, n. 76, Dec. 2007. <https://www.jstor.org/stable/43213355?seq=1>. Acesso em: 02/03/2024.
- \_\_\_\_\_. *Making Sense of China's Economic Transformation*. Working Papers 148. London, UK: University of London, SOAS, Department of Economics, 2006. <https://ideas.repec.org/p/soa/wpaper/148.html>. Acesso em: 03/03/2024.

- MEDCALF, R. *China, America, and the Contest for the World's Pivotal Region*. Manchester: Manchester University Press, 2020.
- MEDEIROS, C. A. *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: Rupturas e transições na Rússia e na China*. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa*. In: BIELSCHOWSKY, R. *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Vol. 2. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2013.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global*. Nota à imprensa nº 133. Pequim, China, 2023a. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamentoda-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamentoda-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023). Acesso em: 20/04/2024.
- \_\_\_\_\_. *Seminário Econômico Brasil-China*. Pequim, China, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/seminario-economicobrasil-china>. Acesso em: 20/04/2024.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados*. Secretaria de Comércio Exterior. 2024. Disponível em: [https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes\\_dados\\_consolidados/pg.html](https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html). Acesso em: 01/04/2024.
- MOCELIN SPERANCETE, L. F. *Desenvolvimento econômico e inserção internacional da China entre 1978 e 2002: Uma perspectiva histórico-sistêmica*. 2021. Dissertação (Mestrado em História Econômica). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-13052022-205827. Acesso em: 14/05/2024.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento econômico e inserção internacional da China entre 2003 e 2012: Uma perspectiva sistêmica*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2023. <http://hdl.handle.net/11449/243180>. Acesso em: 14/02/2024.
- MOURA, G. *Autonomia na Dependência: A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.
- NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: Adaptation and Growth*. 2. Ed. Cambridge, MA, USA: MIT Press, 2018.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. As origens políticas e econômicas de nossa época. Trad. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.
- RACY, J. C. *A economia como ciência moral: O caso do novo Coronavírus*. In: Gadelha, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Problemas contemporâneos. Economia, Sociedade, Relações Internacionais*. Curitiba: Appris, 2023. p. 21-45.
- \_\_\_\_\_. *História e Política Externa Brasileira*. Considerações sobre a história e a historiografia das relações internacionais do Brasil. *Revista Teoria e Sociedade. Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia*. Belo Horizonte: UFMG, n. 16.1, 2009.
- RICUPERO, R. *A Diplomacia na Construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.
- SCHWARCZ, L. M. *História do Brasil Nação*. v. 4: Olhando para dentro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SOARES, T. *O Brasil no Conflito Ideológico Global: 1937-1979*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.
- SUGIMOTO, T. N.; DIEGUES, A. C. *A China e a desindustrialização brasileira: um olhar para além da especialização regressiva*. *Nova Economia*. Belo Horizonte: Depto. C. Econômicas, v. 32, n. 2, 2022. p. 477-504. <https://doi.org/10.1590/01036351/6975>. Acesso em: 14/05/2024.
- VADELL, J; JABBOUR, E. *Chinese Embedded Globalization: Social-Economic Formations in Dispute in World Reordering*. *Globalizations*, 1-19, 2024. doi:10.1080/14747731.2024.2302197. Acesso em: 22/03/2024.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, v. 29, n. 2, Jul/Dez, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>. Acesso em: 10/08/2022.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. *Política Externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração*. *Revista Tempo Social*. São Paulo: USP, Nov., 2003. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>. Acesso em: 22/09/2023.

## O MERCOSUL enquanto meio para alcançar autonomia: o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães<sup>1</sup>

MERCOSUR as a means to reach autonomy: the thought of Samuel Pinheiro Guimarães

**MARCELA FRANZONI** | marcela.franzoni@unesp.br | Professora de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e do Ibmec-SP. Doutora e mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7280-3318>.

**LUAN OLLIVEIRA PESSOA** | luan.op@outlook.com | Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (PPGRI-UFBA), Salvador, Bahia. Pesquisador do Observatório de Regionalismo (ODR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9595-1324>.

**VICTOR FERREIRA DE ALMEIDA** | victordalmeida@gmail.com | Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (PPGCPRI-UFPB), João Pessoa, Paraíba. Pesquisador do Observatório de Regionalismo (ODR). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6879-2184>.

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

**Resumo:** O objetivo do artigo é analisar a importância do Mercosul como eixo de autonomia da política externa brasileira no século XXI a partir das contribuições de Samuel Pinheiro Guimarães como parte do pensamento autonomista. Argumentamos que o Mercosul perdeu espaço no comércio exterior do Brasil nas últimas duas décadas. No entanto, o bloco segue sendo um mecanismo de alcance de autonomia para o Brasil devido ao seu potencial de contrapeso em relação às potências extra-regionais e à pauta de exportação brasileira composta majoritariamente por produtos manufaturados, diferentemente do que ocorre no comércio com a China e a União Europeia, por exemplo. A partir da revisão bibliográfica de obras suas e da teoria da autonomia, o pensamento de Guimarães pode ser contextualizado, com destaque à sua concepção de integração regional. O levantamento de dados do comércio exterior do Brasil e do Mercosul completa a metodologia a fim de analisá-los à luz da perspectiva teórica apresentada no artigo.

**Palavras-chave:** Samuel Pinheiro Guimarães; Mercosul; autonomia; integração regional; comércio exterior.

**Abstract:** The aim of article is to analyze the importance of Mercosur as an axis of autonomy for Brazilian foreign policy in the 21st century based on the contributions of Samuel Pinheiro Guimarães as part of autonomist thought. We argue that Mercosur has lost space in Brazil's foreign trade in the last two decades. However, the bloc continues to be a mechanism for achieving autonomy for Brazil due to its potential as a counterweight in relation to extra-regional powers and the Brazilian export basket made up mostly of manufactured products, unlike what occurs in relations

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. E agradecemos a Davi Antonino Guimarães pela leitura e elaboração de comentários a respeito de uma versão anterior do presente trabalho.

with China. and the European Union, for example. Based on the bibliographical review of his works and the theory of autonomy, Guimarães' thought can be contextualized, with emphasis on his conception of regional integration. The collection of foreign trade data from Brazil and Mercosur completes the methodology in order to analyze them in light of the theoretical perspective presented in the article.

**Keywords:** Samuel Pinheiro Guimarães; Mercosur; autonomy theory; regional integration; foreign trade.

## 1. INTRODUÇÃO

A teoria social latino-americana é vasta e a sua teoria da autonomia contribuiu com uma reinterpretação crítica da estrutura do sistema internacional e com a proposição de meios para a superação da condição dependente nessa estrutura hierárquica. O pensamento diplomático brasileiro contemporâneo produziu duas correntes: a institucionalista pragmática de matriz liberal e a autonomista de matriz nacionalista (Saraiva, 2010; Vigevani; Ramanzini Júnior, 2010). Samuel Pinheiro Guimarães foi um dos formuladores da política externa autonomista dos dois primeiros mandatos do presidente Lula (2003-2010) e produziu contribuições para a elaboração teórica da escola da autonomia, contribuição reconhecida pelo próprio Hélio Jaguaribe (2002), um de seus fundadores.

O objetivo do trabalho é discutir a importância do Mercado Comum do Sul (Mercosul) como eixo de autonomia da política externa brasileira no século XXI a partir das contribuições de Samuel Pinheiro Guimarães e dos teóricos da autonomia. Argumentamos que apesar de o Mercosul ter perdido espaço no comércio exterior do Brasil nas últimas duas décadas, o bloco é um mecanismo de alcance de autonomia por parte da política externa brasileira. A análise dos dados comerciais nos permite afirmar que o Mercosul é um importante destino dos produtos manufaturados brasileiros, enquanto as relações comerciais com a China e a União Europeia concentram-se majoritariamente nos produtos primários, como soja, café e petróleo.

O tema do trabalho se justifica devido à importância do Mercosul para o comércio exterior do Brasil - 3º maior sócio comercial depois da China e dos Estados Unidos, além das fortes relações políticas, sociais e culturais entre os membros. Do ponto de vista do referencial teórico, as contribuições da Escola da Autonomia ofereceram uma perspectiva crítica para entender a condição periférica dos países latino-americanos, seus contrangimentos estruturais e as possibilidades de superação da dependência. Samuel Pinheiro Guimarães utilizou-se da perspectiva da autonomia para discutir os desafios enfrentados pelos países periféricos no século XXI. Nesse sentido, a originalidade do artigo é analisar a importância do Mercosul para a política externa brasileira à luz das contribuições de Samuel Pinheiro Guimarães (2002; 2006; 2012; 2013) sobre integração regional. O artigo também apresenta uma série de dados primários que contribuem para entender os desafios enfrentados pelo bloco na atualidade a partir do quadro teórico proposto.

O artigo adota metodologia qualitativa. Além da revisão de literatura narrativa, utilizamos os dados de comércio exterior do Brasil disponíveis na Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), especificamente o volume das exportações e importações, participação percentual dos países no comércio exterior do Brasil e os principais produtos exportados e importados pelo Brasil para o Mercosul. Adicionalmente, de forma a estabelecer comparações com o comércio Brasil-Mercosul, foram sistematizados os principais produtos exportados para a China, os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE).

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais quatro seções. Na seção 1, discutimos o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães, trazendo suas principais contribuições para a área de Relações Internacionais. Na seção 2, apresentamos as perspectivas teóricas de Juan Carlos Puig e de Hélio Jaguaribe, além de identificar as sinergias da perspectiva da autonomia com os escritos de Guimarães. Na terceira seção, sistematizamos os dados de comércio exterior entre o Brasil e o Mercosul e analisamos os dados à luz da perspectiva teórica apresentada no artigo. Por fim, seguem as conclusões.

## 2. O PENSAMENTO AUTONOMISTA E SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

### 2.1. Teoria da autonomia

A teoria social latino-americana é ampla — a despeito da geopolítica do conhecimento — e sua teoria da autonomia contribuiu com a distinção entre soberania e autonomia (Perrotta, 2018). Tal teoria foi desenvolvida por volta da década de 1970 na América do Sul, por Juan Carlos Puig, diplomata argentino, e por Hélio Jaguaribe, membro do Instituto Superior

de Estudos Brasileiros. A teoria da autonomia é geralmente entendida como um “modelo híbrido que surgiu da mistura de fragmentos de teorias dos Estados Unidos e da América Latina” (Tickner, 2015, p. 78, tradução nossa)<sup>2</sup>, porém concordamos com Miguez (2021) que propõe interpretar a doutrina da autonomia como uma teoria crítica, no sentido de Robert Cox, a partir de uma reinterpretação da formação das sociedades periféricas e da estrutura do sistema internacional e ao propor meios para questionar o *status quo* doméstico e internacional.

No prefácio do livro *Quinhentos anos de periferia*, Jaguaribe (2002) reconhece que Guimarães analisa o sistema internacional dentro do quadro teórico autonomista, produzindo um estudo que demonstra meios para os “grandes Estados periféricos” escaparem da condição da dependência. Acompanhando Puig (1980; 1986) e Jaguaribe (1979; 2017), na análise de Guimarães (2013) a estrutura do sistema internacional foi historicamente construída sob a forma hierárquica de impérios<sup>3</sup>. Para o diplomata brasileiro, o novo e único sistema imperial vigente no pós-Guerra Fria engloba sob seu poder e sua influência todos os outros países de forma subordinada ou privilegiada, exceto União Europeia (UE), Rússia, Índia e China, que dispõem de autonomia. “Um dos instrumentos de construção do império foi a criação de estruturas hegemônicas internacionais de poder, em cujo centro colocaram-se os Estados Unidos” (Guimarães, 2013, p. 46). Em sua análise, as estruturas hegemônicas são formadas por Estados, organizações internacionais, empresas multinacionais, organizações não-governamentais internacionais e redes que interligam os atores do sistema (Guimarães, 2002; 2013). E o que é autonomia? Segundo Jaguaribe:

Autonomia [...] significa, a nível nacional e regional, tanto a disponibilidade de condições que permitam livremente a tomada de decisões por pessoas e agências representativas do próprio sistema, como a resolução deliberada para colocar tais condições em prática (Jaguaribe, 2017, p. 67, tradução nossa)<sup>4</sup>.

É nesse sentido que a escola da “autonomia sem adjetivos” entende o conceito, como uma condição, como um lugar na estrutura do sistema internacional que é oposto ao lugar da dependência, e como a vontade de alcançar essa condição, não como margem de barganha (Guimarães, 2002; Pinheiro; Lima, 2018; Miguez, 2021). Seja a escola da autonomia com adjetivos ou a sem, há um consenso quase geral entre elas que tratamos de um conceito político, não de um conceito jurídico (Granato, 2014; Pinheiro; Lima, 2018; Miguez, 2021; Vigevani; Cepaluni, 2011). Uma condição na estrutura hierárquica do sistema internacional em que os seus efeitos adversos são abrandados. Ou seja, autonomia não é sinônimo de soberania, pois a “procura pela autonomia [...] implica a superação da condição de dependência, não necessariamente alcançando a autossuficiência ou a autarquia como tem sido frequentemente interpretado na literatura atual sobre ‘a busca pela autonomia’” (Pinheiro; Lima, 2018, p. 6, tradução nossa)<sup>5</sup>. Decorre que é possível conceder soberania e alcançar autonomia por meio de um processo de integração regional que aumente a viabilidade nacional, a permissibilidade internacional e a autonomia técnico-empresarial que juntos causariam a superação da condição dependente na estrutura do sistema internacional.

O conceito de autonomia remete a algo já dado, garantido, logo, fora do cálculo das grandes potências, ex-metrópoles coloniais. Por outro lado, muitas vezes, é objetivado intensamente por países periféricos e subdesenvolvidos, uma vez conquistada sua independência política (soberania). Assim, o conceito de autonomia está ligado a, pelo menos, dois pontos de partida. Num deles, os países pequenos (periféricos e subdesenvolvidos) têm alguma capacidade de agência, inclusive de acatar direcionamentos dos países centrais (grandes potências) por conveniência. Noutro, a busca por uma estratégia de superação do subdesenvolvimento confronta a resignação.

“Em termos estruturais, o acesso à autonomia depende de duas condições básicas: viabilidade nacional e permissibilidade internacional” (Jaguaribe, 1979, p. 96, tradução nossa)<sup>6</sup>. Viabilidade nacional é um conceito relativo que varia conforme o contexto histórico e as condições socioculturais domésticas, depende de um mínimo de recursos humanos e naturais e de uma posição favorável na divisão internacional do trabalho. Por sua vez, permissibilidade internacional

<sup>2</sup> Texto original: “*hybrid model that emerged from mixing bits and pieces of U.S. and Latin American theories*”.

<sup>3</sup> Segundo Guimarães (2013, p. 11), “O imperialismo é uma atividade contínua que visa aumentar o poder político e militar de um Estado e o bem-estar econômico das classes hegemônicas de sua sociedade”. Esse é conceito pluralista, com influências de Hans Morgenthau, Vladimir Lênin e Giovanni Arrighi. Também esclarece que o imperialismo necessariamente envolve o uso de coerção, ameaça ou uso da força. Apenas influência não caracteriza essa política.

<sup>4</sup> Texto original: “*Autonomía [...] significa, en el nivel nacional y regional, tanto la disponibilidad de condiciones que permitan libremente la toma de decisiones hecha por personas y agencias representativas del propio sistema, cuanto la resolución deliberada de poner en ejercicio tales condiciones*”.

<sup>5</sup> Texto original: “[...] *the search for autonomy [...] implies overcoming the condition of dependency, not necessarily attaining self-sufficiency or autarchy as it has often been interpreted in the current literature on ‘the pursuit of autonomy’*”.

<sup>6</sup> Texto original: “*En términos estructurales, el acceso a la autonomía depende de dos condiciones básicas: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional*”.

significa a margem em que um Estado tem condições de neutralizar riscos vindos de terceiros Estados, ou das estruturas hegemônicas na formulação de Guimarães (2002; 2013), com capacidades de impor formas de coerção contra o primeiro. Essa condição possui uma dimensão interna, as capacidades econômico-militares, e uma dimensão externa, a formação de alianças defensivas e o que Puig (1980) chama de solidariedade estratégica com outros Estados comprometidos com a busca da autonomia.

Por fim, além das condições estruturais, os teóricos autonomistas também consideram condições dinâmicas. Dentre as quais Jaguaribe (1979), Puig (1980) e Guimarães (2002) recomendam o caminho da autonomia técnico-empresarial<sup>7</sup> que envolve um modelo de desenvolvimento com participação ativa do Estado; um bloco entre as classes governante, burguesa e trabalhadora; elites domésticas “funcionais”; e integração regional. A respeito da integração regional, é possível afirmar que, para a teoria da autonomia, tratamos de um processo que deve ser multidimensional. Puig (1986) propôs o que chamou de “integração solidária”, que ofertaria segurança coletiva regional, solução pacífica de controvérsias e integração da infraestrutura regional para atenuar as assimetrias. Por sua vez, Jaguaribe (2017) propôs um processo que aumentasse o acesso a recursos naturais e humanos, ampliando os mercados acessíveis e aumentando a escala de produção e o nível de produtividade.

Em resumo, falando do lugar periférico, teóricos autonomistas afirmam que a estrutura do sistema internacional é predominantemente hierárquica, com relações de cooperação e competição entre as grandes potências e com as potências e regiões autônomas, e de dominação e dependência entre o centro e a periferia do sistema internacional. E definem que a estratificação do sistema internacional é estruturada por extremas assimetrias de poder militar, político, econômico e ideacional. A partir da reconstrução da teoria da autonomia formulada por Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, com contribuição posterior de Samuel Pinheiro Guimarães, é possível afirmar que as variáveis independentes que possuem impacto sobre o lugar de um Estado, ou de uma região, na estrutura do sistema internacional são: viabilidade nacional, permissibilidade internacional, autonomia técnico-empresarial, relações favoráveis com o centro imperial e “independência militar”.

## 2.2. O pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães

A partir de fatores internos e internacionais da década de 1990, o pensamento contemporâneo para a inserção internacional brasileira se formou em duas correntes: a institucionalista pragmática (ou “liberal”) e a “autonomista” (nacionalista ou nacional-desenvolvimentista) (Saraiva, 2010; Vigevani; Ramanzini Júnior, 2010). Contudo, ambas partem do conceito de autonomia, tanto que a primeira a matizou na forma da “autonomia pela participação” (ou pela integração), enquanto a segunda, na “autonomia pela diversificação”. Nesse cenário, Samuel Pinheiro Guimarães posiciona-se justamente como um dos formuladores da política externa dos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), portanto, uma figura de destaque do grupo “autonomista”.

Guimarães (2006) justamente abordou a autonomia no contexto do início do século XXI, enquanto Jaguaribe e Puig haviam iniciado as formulações teóricas sobre autonomia no contexto bipolar da Guerra Fria. Justamente em função das mudanças na década de 1990, a discussão seguiu com novas versões sobre o conceito de autonomia (Briceño-Ruiz, 2014), por exemplo, as especificações da escola da autonomia com adjetivos. Guimarães teorizou nesse contexto, expondo a disputa entre a ação e a resignação e mobilizando a lógica autonomista para “estratégias de superação do subdesenvolvimento e da dependência” (Guimarães, 2006, p. 349) no século XXI.

Sua análise sobre política externa e internacional não esqueceu a dimensão doméstica brasileira. Ao mesmo tempo, apontou para a desimportância (excluindo questões imediatas) a que chegaram no fim do século XX a política externa e a política internacional no debate político doméstico brasileiro. Longe de ser um apontamento solitário (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2010), ele argumentou contra a marginalidade dessas políticas por terem “importância decisiva para os destinos da sociedade brasileira” (Guimarães, 2006, p. 339). E ainda destacou a América do Sul e a integração regional como fundamentais para a autonomia e conseqüentemente para a superação da dependência e subdesenvolvimento.

Enquanto Puig demonstrou uma tensão entre anarquia e hierarquia e Jaguaribe, a estratificação como características do sistema internacional da Guerra Fria, o diagnóstico de Guimarães (2006, p. 421) apresentou a “multipolaridade

<sup>7</sup> Dentre as outras condições dinâmicas que Jaguaribe (1979, p. 97; 2017, p. 77) não recomenda, estão “b) compensatoriamente, logran disponer de condiciones favorables en sus relaciones con el centro imperial, en especial por identificaciones de orden étnico-cultural” (Jaguaribe, 1973, p. 128 *apud* Briceño-Ruiz; Simonoff, 2017, p. 74) e a c) “independência militar”. Em nossa interpretação, Guimarães (2002, p. 135-141) acompanha essa avaliação ao elaborar seus objetivos estratégicos para os “grandes Estados periféricos”, apesar de conceder relativa validade ao caminho das relações privilegiadas com o centro imperial.

evolutiva” em processo no sistema internacional ao longo do século XXI — visão que foi compartilhada com Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia (Pessoa, 2020) e se distinguiu da visão de um concerto internacional em torno de regimes e valores globais, do grupo institucionalista pragmático (Saraiva, 2020). Assim, trata-se de um futuro de turbulência (p. 375), um “mundo instável, violento e arbitrário” (Guimarães, 2006, p. 406) e um “sistema de natureza conflitiva, competitiva e violenta” (Guimarães, 2006, p. 420).

“Em um mundo multipolar em crise, com grande deslocamento de poder, não é do interesse de nenhum bloco ou de nenhuma grande potência a constituição ou o fortalecimento de um novo bloco de Estados, em especial se forem periféricos” (Guimarães, 2012, p. 9). A essa visão soma seu alerta de que as políticas estadunidenses, europeias e chinesas para enfrentar a crise econômica global contribuem para a desindustrialização e para erodir os vínculos comerciais entre os Estados sul-americanos, estimulando a nossa economia primário-exportadora.

Em particular, salienta “a tradicional estratégia norte-americana, com seu objetivo permanente de integrar economicamente as Américas e de incluir definitivamente toda a região em sua área de influência política” (Guimarães, 2013, p. 112). Essa estratégia possui táticas globais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), regionais e bilaterais com acordos de livre-comércio que na América remontam à proposta original de uma área de livre comércio nas Conferências Pan-Americanas. A reprodução das dinâmicas do capitalismo dependente com a China, em que assumimos o papel de exportadores de produtos agrícolas e minerais e de importadores de produtos industriais, também é apresentada como uma ameaça ao processo de integração. Acordos de livre comércio com essas grandes potências e regiões industrializadas levam “à desindustrialização e à desnacionalização dos países sul-americanos que os celebram, a baixas taxas de crescimento econômico, à dependência tecnológica, ao desequilíbrio das contas externas e ao agravamento das disparidades sociais [...]” (Guimarães, 2013, p. 113).

Com isso, contestou as perspectivas de mundo positivo, pacífico, com desarmamento e abertura aos fluxos econômicos, nações comerciantes, movimento de ciência e tecnologia. Então, se se trata de um mundo conflituoso, multipolar nos planos político, militar e econômico, percebia duas rotas: ou se caminha em direção à subordinação ou absorção pelos EUA e a ser sub-região de seu polo no sistema internacional; ou se prima pela aliança brasileiro-argentina, com coordenação e cooperação política e econômica e capacidade militar para a América do Sul tornar-se um dos polos desse sistema multipolar.

Essa diferença de perspectivas não é totalmente recente na política brasileira ou especificamente na política externa brasileira, tampouco na América Latina, como bem traduz a ideia do “pêndulo latino-americano” entre a inserção internacional autônoma e a subordinada (Paikin, 2022). Ao mostrar a diferença de perspectivas no debate, fica perceptível a capacidade de agência dos países pequenos (até para serem coniventes). Também fica claro que, tal como apresentado por Guimarães, o condomínio hegemônico dos países centrais depende da projeção de certa imagem para cooptar elites periféricas a cooperar para um “mundo melhor”. Isto é, a serem coniventes às suas políticas e perceberem contentamento com a posição subordinada, mesmo diante de “construções jurídicas extremamente assimétricas” (Guimarães, 2006, p. 349).

Em termos de sua sociologia das relações internacionais, é possível afirmar que reconhece que por meio da criação de organizações internacionais é formada uma “hierarquia organizacional” (Estre, 2019), em que os Estados mais poderosos atuam de forma coordenada para que acordos que representam seus interesses sejam aceitos por todos os membros como interesses da “comunidade internacional”, o que abre pequena margem de agência para pequenos e médios Estados, e atuam contra organizações e funcionários públicos internacionais que contrariam esses interesses. Para ele, organizações internacionais são formadas por Estados soberanos com o principal objetivo de serem foros de interlocução e de solução pacífica de controvérsias, com o segundo objetivo de formular normas para as relações entre membros e com não-membros, facilitado pela redução de custos de transação, ampliação do horizonte das expectativas e promoção da fiscalização das normas (Guimarães, 2013). Além disso, considera ser “[...] impossível aceitar a ilusão de que seus dirigentes, após serem designados, se tornariam ‘neutros’ e ‘imparciais’, perdendo a sua nacionalidade e a sua visão do mundo” (Guimarães, 2002, p. 129).

Assim, com políticas externas isoladas ou contraditórias, Brasil e Argentina não terão efetividade e competirão por influência. Além disso, há insuficiência de cada um dos mercados isolados (com consequências para a ineficiência econômica) para uma inserção internacional competitiva economicamente. Esses são dois argumentos diretos de Guimarães para que a busca por autonomia seja feita de forma conjunta na América do Sul. Assim, a integração regional e, principalmente, o Mercosul torna-se “instrumento” para a autonomia, união política e constituição de polo sul-americano (Guimarães, 2006, p. 406). Especificamente, estabeleceu que “o objetivo mais urgente e importante da política de integração e de desenvolvimento da América do Sul é acelerar a incorporação da Bolívia, do Equador, da Guiana e do Suriname no Mercosul [...]” (Guimarães, 2013, p. 113).

Contudo, não é qualquer tipo de integração regional que Guimarães defendeu ou que promove a autonomia. Para a “superação do subdesenvolvimento nacional e regional” e consecução do “ideal sul-americano de justiça, democracia e prosperidade” (Guimarães, 2006, p. 365), a integração regional deve se tornar parte de um “projeto conjunto de desenvolvimento econômico, político e social” (Guimarães, 2006, p. 372). Para ele, é fundamental que a política externa brasileira atue para conformar uma política industrial regional e também em matéria de serviços, que inclua compensações a setores afetados pelo processo<sup>8</sup>.

Principalmente em discordância com ditos “economistas multilaterais liberais”, Guimarães apresentou sua própria concepção de integração regional. Esta, além de estar associada à autonomia, não é linear no campo econômico, pois percebe que a integração econômica regional também pode gerar tensões e desinteresse contra si (Guimarães, 2006, p. 377). Dessa maneira, confrontou concepções de desintegração regional como algo apartado da integração regional (Malamud, 2020) e as perspectivas liberais que reduzem o processo à criação de território econômico único (Guimarães, 2006, p. 382). Da mesma forma, contestou perspectivas de superestimação das instituições (soluções meramente institucionais) ou propostas de coordenação no longo prazo, uma vez que a realidade sul-americana de periferia, subdesenvolvimento e dependência implica vulnerabilidade ao exterior e desafios recorrentes à continuidade de ações.

Suas propostas baseiam-se na existência recíproca de atividades econômicas e políticas (Guimarães, 2006, p. 426), como também prezam pela realização do potencial nacional e pela superação das vulnerabilidades externas. Sendo a integração regional um mecanismo para essa superação da condição periférica de forma conjunta, preocupam-se centralmente com as tensões e desinteresses gerados pela integração regional entre Estados desiguais entre si e internamente. Embora o Mercosul possa seguir existindo (sob outras concepções de integração regional), sua atenção e prioridade com esse mecanismo de superação é em tornar sua sobrevivência não mais claudicante em termos de defesa e promoção de interesses e sim exitosas a partir do estabelecimento de “políticas ativas compensatórias e de uma política industrial e de serviços comum” (Guimarães, 2006, p. 384).

### 3. O MERCOSUL NO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

A seção analisa os dados do comércio exterior do Brasil com o Mercosul entre 2000 e 2023. Para isso, utilizamos os dados do volume das exportações e importações do Brasil com os membros do bloco, a participação dos países no total do comércio brasileiro e, por fim, apresentamos dados sobre o volume de comércio com a China, os Estados Unidos e a União Europeia de forma a estabelecer uma comparação entre os maiores parceiros comerciais brasileiros. Por fim, discutimos os principais produtos exportados pelo Brasil para o Mercosul, assim como os principais exportados entre o Mercosul e sócios extrazona.

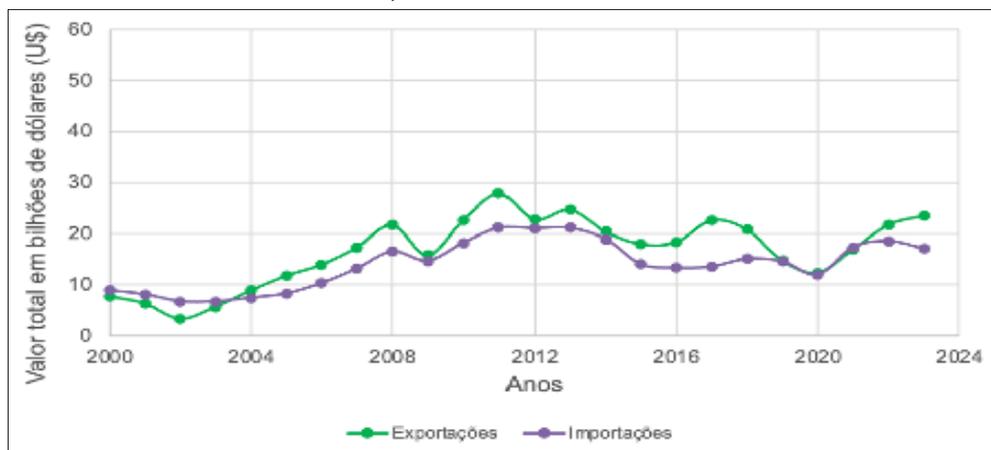
#### 3.1. O comércio exterior Mercosul-Brasil

As iniciativas de integração regional podem ser entendidas como mecanismos dispostos a incrementar a autonomia do Brasil no sistema internacional. Especificamente no caso do Mercosul, o bloco se justifica devido às questões de proximidade histórica e cultural com os países sul-americanos, além de permitir a construção de mecanismos de diálogo em temas comuns, com os quais o Brasil possui uma relação significativamente mais simétrica e equilibrada se comparado às grandes potências como EUA, UE e a própria China. Além disso, do ponto de vista interno, o Brasil é o país mais industrializado da região, tornando o Mercosul um dos principais destinos de exportação de produtos de maior valor agregado e ponto de saída para empresas brasileiras que buscam ampliar investimentos no exterior.

Na primeira década de existência do Mercosul, cresceu o comércio intra-industrial entre os países, sobretudo de bens de capital e de bens de consumo duráveis (Andrade; Bittencourt, 2021). Os Gráficos 1 e 2 mostram os dados do comércio exterior do Brasil com o Mercosul entre 2000 e 2023.

<sup>8</sup> A política de compensação é necessária tanto pelas assimetrias entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, como também pela própria dinâmica não linear da concepção de Guimarães (2006) de integração regional e em resposta ao argumento de que a integração do Mercosul resultaria em desintegração interna de Argentina e Brasil (em função das disparidades entre as regiões desses países serem ainda graves).

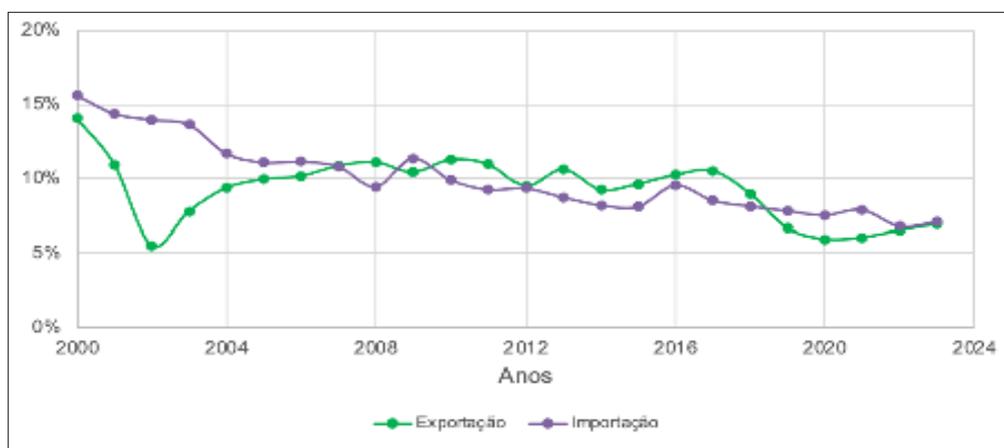
**Gráfico 1 — Comércio entre o Brasil e demais países do Mercosul, de 2000 a 2023, em bilhões de dólares estadunidenses**



Fonte: elaboração própria com base nos dados de MDIC (2024).

O Gráfico 1 mostra a evolução do comércio exterior do Brasil com o Mercosul no século XXI. É possível observar que o intercâmbio comercial brasileiro com os países do bloco aumentou consideravelmente entre 2000 e 2008, mais do que dobrando o valor total das exportações. No entanto, a partir de 2011, o volume total das exportações e importações brasileiras para o Mercosul diminuiu e, a partir de 2012, manteve-se estagnado, indicando que o comércio intra-bloco perdeu dinamismo. Apesar de o comércio Brasil-Mercosul ter voltado a aumentar depois da pandemia da COVID-19, os indicadores não voltaram ao patamar anterior. Os dados do Gráfico 1 se complementam com os do Gráfico 2, que mostra a participação do Mercosul no comércio exterior do Brasil no mesmo período.

**Gráfico 2 — Participação percentual dos demais países do Mercosul no comércio exterior do Brasil, de 2000 a 2023**



Fonte: elaboração própria com base nos dados de MDIC (2024).

O Gráfico 2 mostra a participação do Mercosul no comércio exterior do Brasil no período 2000-2023. É possível observar que o bloco representou aproximadamente 15% das exportações e importações do Brasil em 2000, mas em 2023 passou a representar apenas 6%. Dessa forma, apesar de o volume das exportações e importações terem se mantido razoavelmente estáveis, conforme observado no Gráfico 1, o bloco perdeu importância relativa no comércio exterior do Brasil.

A evolução deste indicador é um problema porque ele sinaliza para um menor grau de vinculação econômica entre os países do bloco, que atualmente mantêm relações comerciais preferencialmente com atores externos. Além disso, este também pode ser um indicador de que a pauta produtiva dos países membros do Mercosul se tornou menos complementar, o que se atribui ao peso das exportações de bens primários nas exportações nacionais, especialmente à reprimarização da pauta brasileira. Nesse sentido, vale conferir dados do comércio exterior brasileiro com outros parceiros relevantes.

Gráfico 3 — Importações do Brasil oriundas de China, EUA e UE, de 2000 a 2023, em bilhões de dólares estadunidenses

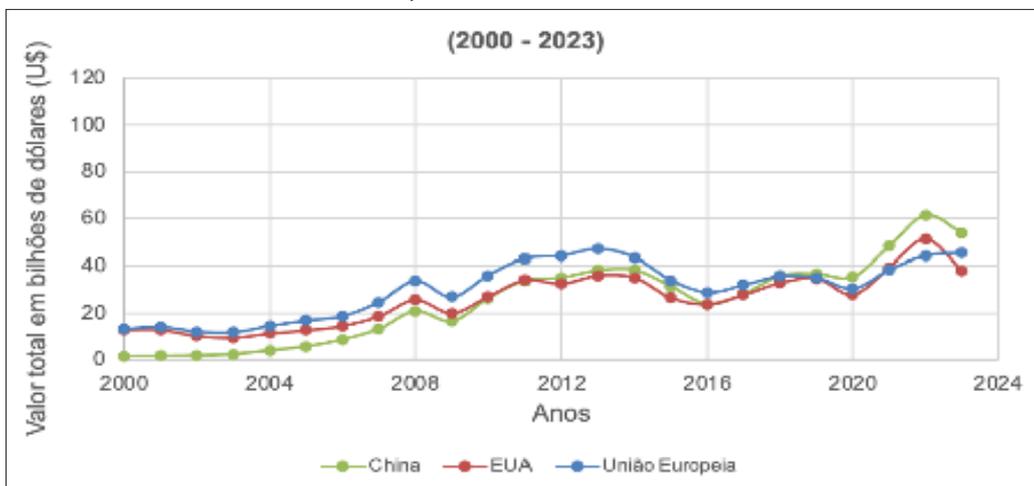
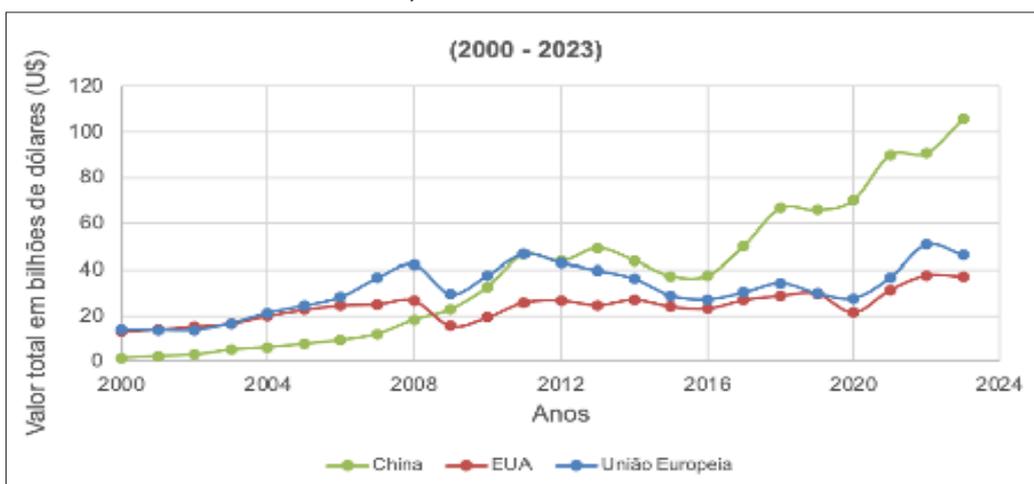


Gráfico 4 — Exportações do Brasil para China, EUA e UE, de 2000 a 2023, em bilhões de dólares estadunidenses



Fonte: elaboração própria com base nos dados de MDIC (2024).

Os Gráficos 3 e 4 mostram a evolução do comércio do Brasil com a China, os Estados Unidos e a União Europeia. É possível observar que as importações brasileiras dos três sócios aumentaram entre 2000 e 2023. No entanto, houve reposicionamento entre os maiores sócios comerciais do Brasil que, no caso das importações, deixou de ser os Estados Unidos e passou a ser a China a partir de 2019, conforme o Gráfico 3. A mesma tendência se verifica nas exportações (vide Gráfico 4), mas com um descolamento maior da China em relação aos outros sócios. Neste sentido, as exportações para os Estados Unidos e a União Europeia aumentaram consideravelmente no período analisado, mas em uma proporção significativamente inferior às exportações brasileiras para a China, que se converteu na maior sócia comercial do Brasil em volume de bens.

Dessa forma, é possível inferir que o aumento expressivo das exportações brasileiras para a China ocorreram vis-a-vis à diminuição do comércio Brasil-Argentina ao longo do século XXI, levando a uma perda de importância relativa do Mercosul no comércio exterior do Brasil. Os indicadores comerciais sinalizam que, do ponto de vista da política externa brasileira, o bloco possui um potencial de contrapeso menor em relação ao começo dos anos 2000, dificultando alcançar a condição de autonomia do Brasil frente às grandes potências, conforme previsto por Guimarães.

Apesar das dificuldades econômicas enfrentadas pelo Mercosul nas últimas décadas, o bloco ainda é um destino importante do ponto de vista da exportação de bens manufaturados pelo Brasil. O Quadro 1 mostra os principais produtos exportados e importados pelo Brasil em relação ao Mercosul.

**Quadro 1 — Principais produtos do comércio exterior do Brasil com demais países do Mercosul em 2023**

Principais produtos exportados (2023)	Principais produtos importados (2023)
Soja (8,9%)	Veículos automotores de carga (15%)
Partes e acessórios de veículos automotores (8,6%)	Veículos automotores de passageiros (13%)
Veículos automotores de passageiros (7,5%)	Energia elétrica (6,2%)
Demais produtos da indústria de transformação (4,1%)	Trigo e centeio não moídos (5,8%)
Minério de ferro e seus concentrados (3,1%)	Petróleo cru (5%)

Fonte: elaboração própria com base nos dados de MDIC (2024).

Os dados do Quadro 1 nos permitem afirmar que os principais produtos do comércio Brasil-Mercosul em 2023 são bens manufaturados, com grande destaque para a indústria automobilística. O conteúdo exportado para os países vizinhos contrasta com o vendido pelo Brasil para a União Europeia e para a China, em 2023. No caso da primeira, os principais produtos foram petróleo cru (21%), farelo de soja (11%), café não torrado (7,3%) e soja (6,2%); e, para a China, soja (37%), petróleo cru (19%), minério de ferro (19%) e carne bovina (5,5%). Já para os Estados Unidos, a pauta de exportação foi um pouco mais diversificada em 2023, pois além do petróleo cru (13%), incluiu também aeronaves e outros equipamentos (5,3%) e ligas de ferro (4,6%) (MDIC, 2024). Neste sentido, o Mercosul é estratégico pois absorve majoritariamente produtos manufaturados do Brasil, fomentando a diversificação da pauta produtiva brasileira a partir da complementaridade com os países membros do bloco, especialmente com a Argentina.

Por outro lado, quando as exportações brasileiras são desagregadas pelo porte da empresa exportadora e pelo destino da exportação, as micro e pequenas empresas (MPE) do país possuem uma pauta mais diversificada e homogeneamente distribuída em termo de destino das exportações em 2017 se comparadas às empresas de médio e grande porte (Fonseca, 2018). Para as MPE, o Mercosul ocupou a proporção maior (21%), mas ainda assim semelhante à União Europeia (18%), aos Estados Unidos e ao Canadá (20,1%). Para as maiores empresas, o Mercosul ocupou apenas 10,9%, o que significou a segunda menor proporção dentre as agrupações selecionadas por Fonseca (2018) e a segunda maior diferença, logo após a comparação entre os 34,4% para Ásia-Pacífico pelas maiores empresas e os 12,6% das MPE àquele destino.

Além disso, ao longo do período de 2009 a 2017, o Mercosul oscilou entre 19 e 21% na participação dos destinos das exportações das micro e pequenas empresas, como também nota-se o crescimento das exportações rumo aos demais países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com os quais o Mercosul mantém acordos econômico-comerciais (Fonseca, 2018). Contudo, do ponto de vista externo amplo, o comércio do Mercosul com sócios extrazona é marcado fundamentalmente pelos produtos primários, conforme se verifica no Quadro 2.

**Quadro 2 — Principais produtos do comércio extrazona do Mercosul em março de 2023**

Principais produtos exportados	Principais produtos importados
Petróleo	Óleo diesel
Minério de ferro e seus concentrados	Petróleo
Soja	Produtos imunológicos
Açúcar	Motor e suas partes
Milho	Células fotovoltaicas

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SECEM (2024).

Portanto, há uma discrepância entre os produtos que o Brasil exporta para o Mercosul e os que o bloco exporta para os demais parceiros comerciais, majoritariamente produtos primários. Com base nos dados, é possível afirmar que a indústria brasileira possui relativa competitividade dentro do bloco e interessa mais às empresas de menor porte que às maiores. Contudo, tendo em vista o perfil primário da pauta produtiva dos países do Mercosul, é possível concluir que o bloco tem importantes limitações no fomento à produção industrial e à complementaridade econômica entre os países membros, fenômeno bastante agravado pela “desindustrialização prematura” da economia brasileira (Palma, 2019).

### 3.2. Visão de Mercosul e dificuldades da integração regional entre Estados assimétricos

A respeito da integração regional, para Guimarães (2013, p. 106) “A integração entre Estados e economias na América do Sul pode ser econômica, política e social”. Em sua visão, a integração puramente comercial entre Estados extremamente assimétricos gera um ciclo vicioso, em que os mais industrializados tendem a atrair mais investimentos produtivos, gerando empresas com maior escala de produção, que adquirem vantagens competitivas perante as empresas dos vizinhos menores, produzindo desequilíbrios comerciais e tensões políticas que afetam a continuidade do processo de integração regional (Guimarães, 2006; 2012; 2013). Essa é a principal fraqueza que o diplomata analisa no Mercosul. “A causa desses desequilíbrios, que levam a tensões políticas, pode ser sanada caso se reduzam as assimetrias e deficiências de infraestrutura entre as regiões e os Estados [...]” (Guimarães, 2012, p. 8).

Desde a época do governo Collor (1990-1992), Guimarães foi crítico ao comumente chamado regionalismo aberto. Para o diplomata, o Mercosul “não foi concebido para ser um organismo de promoção do desenvolvimento econômico nem de cada Estado isolado nem deles em conjunto” (Guimarães, 2012, p. 13). Enquanto expressar essa visão de integração regional, o bloco “constitui-se, assim, em um instrumento de *lock-in* (de ‘trancamento’), a níveis baixos, da política geral de redução de tarifas e barreiras não tarifárias, de características multilaterais” (Guimarães, 2002, p. 131).

Retomando sua proposta original de integração regional, quando das suas primeiras tratativas com os próceres argentinos, insiste que o Mercosul deve avançar na integração produtiva, em especial com políticas industriais e de serviços regionais (Guimarães, 2002; 2006; 2012; 2013). Nesse sentido, assevera que as assimetrias entre os Estados são observadas na fragmentação das estruturas produtivas industriais, situação agravada pela presença das “megaempresas multinacionais”, pela expansão unilateral de empresas brasileiras em direção às economias dos países vizinhos e pela pequena densidade e ineficiência logística. Enquanto um exemplo de uma iniciativa bem sucedida de integração industrial, Guimarães (2013, p. 109) cita “[...] o comércio de produtos automotivos no âmbito do MERCOSUL que permite a diversificação (em vez da concentração) geográfica das unidades de produção e a expansão do comércio industrial entre os países membros”.

Associada à profunda assimetria entre os Estados membros, que considera a característica central do Mercosul, segundo o diplomata “uma das mais graves características da América do Sul, talvez a principal, sejam as disparidades sociais alimentadas por mecanismos tradicionais e modernos de concentração de poder econômico e político” (Guimarães, 2013, p. 112). Em sua visão de integração regional e de desenvolvimento socioeconômico, o grau extremo da desigualdade regional “[...] faz com que o desenvolvimento do setor industrial (que é urbano) seja estratégico para a geração de empregos e, portanto, para a redução da pobreza, a estabilidade e o progresso social” (Guimarães, 2012, p. 3). Também destaca o papel fundamental da integração da infraestrutura regional para “[...] criar condições dignas de vida para a maioria da população a longo prazo” (Guimarães, 2012, p. 3).

Partindo de um método de planejamento estratégico, além da análise das fraquezas de uma integração orientada pelo regionalismo aberto, substanciada com seu compromisso normativo com a redução das desigualdades entre Estados membros do Mercosul, entre as regiões domésticas e entre cidadãos e cidadãos desses Estados, o diplomata “autonomista” também apresenta um amplo conjunto de políticas para que o processo de integração regional seja um meio para alcançar a condição de autonomia na estrutura hierárquica do sistema internacional. Como não concebe economia e política de maneira pura ou indissociada e tampouco reduz o sentido econômico ao comercial, as propostas encaminhadas por Guimarães, inclusive enquanto estava como Alto Representante-Geral do Mercosul (2011-2012), estão direcionadas a ações creditícias/financeiras, comerciais, regulatórias, burocráticas e científico-investigativas (Guimarães, 2006; 2012).

Ao sair do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul, recomendou que fosse criado um fundo para socializar as receitas extraordinárias do setor primário exportador em projetos de industrialização (Guimarães, 2012). Também recomendou expandir os recursos para o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que considera insuficientes para atingir o objetivo de integrar a infraestrutura e diminuir as assimetrias regionais (desde então a cerca de apenas 100 milhões de dólares estadunidenses por ano, excluindo as contribuições da Venezuela). Nesse mesmo sentido, recomendou engajar os ministérios dos países membros no programa do Mercosul por meio da criação de fundos setoriais, com uma dotação orçamentária mínima de 1 milhão de dólares estadunidenses anuais inicialmente, que deveriam corresponder a cada ministério.

Além disso, demandou que os governos brasileiro e argentino contribuissem de acordo com seus pesos econômicos ao orçamento da Secretaria da organização regional, sem demandar uma quantidade de cargos proporcional a essa contribuição. Nesse sentido, a expansão dos países membros do Mercosul também ajudaria na ampliação dos recursos disponíveis para o FOCEM, o que, por sua vez, reduziria as tensões políticas entre os membros e impulsionaria a aceleração do processo de integração regional. Todas essas políticas visam a uma redução das assimetrias, o fomento a políticas industriais e de serviços ativos e a promoção da integração multidimensional, e deveriam, segundo ele, ser compostas por contribuições assimétricas de acordo com o peso econômico de cada Estado membro no produto interno bruto do Mercosul.

Além de medidas para redução das assimetrias regionais, também orientou que fossem desenvolvidas condições institucionais que permitissem políticas industriais em cada Estado membro, que fossem negociados no âmbito do Mercosul acordos industriais semelhantes ao acordo automotivo, que evitassem o desvio do comércio internacional para países não-membros do Mercosul e que fosse promovida a harmonização da legislação das políticas econômicas (fiscal, financeira, de crédito, trabalhista, previdenciária, cambial, monetária, etc.) (Guimarães, 2012; 2013). Também propôs autorizar o acesso das empresas de países membros do Mercosul aos organismos de financiamento dos membros, pensando em um papel mais ativo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na integração. Por fim, no seu entendimento:

[...] a estratégia dos países que integram o MERCOSUL – em contraposição não explícita à [estratégia] americana – reconhece a necessidade de ação do Estado para reduzir as disparidades sociais, para promover a aceleração do desenvolvimento, para fortalecer o capital nacional, para explorar de forma correta os recursos naturais, para desenvolver a indústria e gerar emprego em um mundo em profunda crise econômica e transformação estrutural [...] (Guimarães, 2013, p. 113).

A análise dos dados de comércio Brasil-Mercosul nos permite afirmar que, conforme previsto por Guimarães (2013), a indústria automobilística tornou-se o setor, dentre o segmento de bens manufaturados, com maior grau de complementaridade entre os países do Mercosul, o que se atribui especialmente ao eixo Brasil-Argentina por serem as economias mais industrializadas do bloco. No entanto, apesar do peso desta indústria no comércio intra-bloco, o comércio com países externos é pautado por bens primários, evidenciando uma assimetria nos termos de troca entre o bloco e as outras regiões, como a União Europeia e a China. Dessa forma, é essencial que os países membros do Mercosul avancem na definição de políticas industriais mais robustas, assim como na adequada harmonização entre as legislações de políticas macroeconômicas para tornar o bloco mais competitivo no âmbito externo.

Dessa forma, os dados nos permitem concluir que os desafios de coordenação entre os membros do Mercosul têm aberto brechas para o fortalecimento do comércio exterior entre os países e sócios extra-zona, sobretudo com a China. Apesar do volume de comércio Brasil-Mercosul não ter diminuído consideravelmente, o bloco tornou-se menos participativo no comércio total do Brasil no período 2000-2023. No entanto, o Mercosul permanece como um destino privilegiado de bens manufaturados do Brasil, enquanto o comércio entre o Brasil e a União Europeia e com a China concentra-se majoritariamente em bens de menor valor agregado. Assim, é possível afirmar que os desafios discutidos por Guimarães sobre o funcionamento do Mercosul e a posição periférica dos países no sistema internacional permanecem vivos nas relações econômicas, políticas e sociais entre os países membros, ainda que permeados por questões mais recentes das relações internacionais.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria da autonomia é uma teoria crítica que parte de uma reinterpretação da estrutura do sistema internacional e da formação das sociedades periféricas, propondo meios para a superação do *status quo*. Para os autonomistas, a estrutura do sistema internacional é predominantemente hierárquica e os Estados e regiões periféricas estão em um lugar dependente ou dominado nessa estrutura. Autonomia, nesse sentido, seria um lugar na estrutura do sistema internacional em que seus efeitos adversos são abrandados. Na teoria autonomista a integração regional deve ser multidimensional e tornar-se um instrumento para a região alcançar a condição de autonomia no sistema internacional quando aumenta a viabilidade nacional, a permissibilidade internacional e a autonomia técnico-empresarial dos Estados membros que, juntas, causariam a superação do subdesenvolvimento e da dependência.

Os dados empíricos do comércio exterior brasileiro indicam que o Mercosul é um dos principais destinos das exportações de manufaturados e dos investimentos brasileiros no exterior, além do bloco regional ser um dos nossos principais parceiros comerciais no globo. Nesse sentido, o Mercosul é estratégico para o Brasil alcançar a condição de autonomia na estrutura hierárquica no sistema internacional, pois fomenta nossa autonomia técnico-empresarial, viabilidade nacional e permissibilidade internacional. Os dados do comércio exterior brasileiro evidenciam o instrumento potente que o Mercosul pode ser e é para a redução das desigualdades, na medida em que é importante para micro e pequenas empresas industriais, geradoras de produtos com valor agregado e intensivas em trabalho formal qualificado.

Entre 2000 e 2008 os dados indicam uma duplicação do volume de comércio entre o Brasil e os Estados membros, atingindo uma estagnação a partir de 2012. Do ponto de vista relativo, porém, o comércio com o Mercosul vem perdendo importância desde o ano 2000, partindo de cerca de 15% e diminuindo até cerca de 6% do total, possivelmente indicando uma

menor complementaridade entre as estruturas produtivas dos países membros que vem se reprimarizando. O cenário é mais crítico no recorte das médias e grandes empresas exportadoras brasileiras.

Partindo da teoria da autonomia, Guimarães identifica um ciclo vicioso em um processo de integração regional puramente comercial entre Estados extremamente assimétricos, em que os mais poderosos tendem a obter mais ganhos e essa disparidade gera tensões políticas que impedem o avanço do processo de integração. Com um foco na redução das assimetrias regionais, a principal fraqueza do Mercosul na sua análise, recomendou a ampliação assimétrica do recursos do FOCEM de acordo com o peso econômico de cada país membros e a criação de fundos setoriais com dotação orçamentária mínima e, retomando sua proposta original para o Mercosul, de um fundo para socializar as receitas extraordinárias do setor primário-exportador para projetos de integração produtiva industrial e de serviços.

Também recomendou o desenvolvimento de condições institucionais nos Estados membros que permitam políticas industriais, como o acordo automotivo no Mercosul, e a harmonização das legislações de políticas econômicas, permitindo, inclusive, o acesso das empresas regionais aos mecanismos de financiamento dos Estados membros, como o BNDES. Em suma, propõe uma estratégia de integração regional com participação ativa do Estado no desenvolvimento socioeconômico com foco na redução das desigualdades regionais. Porém, os dados empíricos demonstram que, tal como alertou Guimarães, o comércio do bloco foi desviado para parceiros extra-zona, em particular para a China, reforçando o lugar periférico dos Estados membros na estrutura do sistema internacional

Finalmente, então, qual a importância do Mercosul para o Brasil? Essa pergunta de pesquisa nos moveu em função dos contornos singulares no cenário de perda de espaço no comércio exterior do Brasil nas últimas duas décadas. O pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães, lastreado na teoria da autonomia, reafirma essa importância se a autonomia política está em questão, e não só. No entanto, não é toda concepção de integração regional levada a cabo no Mercosul que o torna meio para o alcance dessa autonomia. As tensões políticas estão diretamente vinculadas às desigualdades nos mais variados campos. E essas assimetrias são grandes barreiras à autonomia. A concepção de integração regional de Guimarães não ignora as tensões políticas em torno da distribuição de ganhos e benefícios, tampouco as assimetrias prévias à integração. Assim, amparado na teoria e no levantamento de dados, reafirmamos nosso argumento de que o Mercosul segue sendo para o Brasil um mecanismo de alcance de autonomia sob as tensões intrínsecas à concepção, como formulado por Guimarães.

## 5. REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Lucas Dybax de; BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Análise do comércio intra-industrial entre Brasil e integrantes do Mercosul em anos recentes. *Revista paranaense de desenvolvimento*, v. 42, n. 141, p. 21-40, 2021.
- BRICEÑO-RUIZ, José. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, v. 9, n. 18, p. 9-41, jul.-dez. 2014.
- BRICEÑO-RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios internacionales*, v. 186, p. 39-72, 2017.
- ESTRE, Felipe Bernardo. Hierarquia organizacional: uma crítica de poder e interdependência. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 8, n. 1, p. 198- 214, 2019.
- FONSECA, Paulo Jorge de Paiva. *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira: Brasil: 2009-2017*. Brasília: SEBRAE, 2018.
- GRANATO, Leonardo. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. *Oikos*, v. 13, n. 2, 2014.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. 4. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil: reflexões sobre a política internacional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Relatório ao conselho de ministros*. [S.l.]: MERCOSUL, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros>. Acesso em: 29 mar. 2024.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.
- JAGUARIBE, Hélio. Prefácio. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Quarta edição. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002.

- JAGUARIBE, Hélio et al. Dependencia y autonomía en América Latina. In: **La dependencia político-económica de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2017.
- MALAMUD, Andrés. Entrevista com Andrés Malamud: desintegração regional — o fenômeno e seus impactos na América do Sul. **Agenda política**, v. 8, n. 3, 2020. Entrevistado por Lis Barreto. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/509>. Acesso em: 13 mai. 2024.
- MÍGUEZ, Maria Cecilia. *Autonomy in Foreign Policy: A Latin American Contribution to International Relations Theory*. **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. Oxford University, 2021.
- PALMA, José Gabriel. Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”. **El Trimestre Económico**, v. 86, n. 344, 2019. Disponível em: <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/970>. Acesso em: 26 mai. 2024.
- PAIKIN, Damián. La política exterior de la Argentina contemporánea: entre la búsqueda de autonomía y la aceptación del lugar subordinado. **Anuario latinoamericano ciencias políticas y relaciones internacionales**, v. 14, p. 151-168, 2022. Disponível em: [doi.org/10.17951/al.2022.14.151-168](https://doi.org/10.17951/al.2022.14.151-168).
- PERROTTA, Daniela Vanesa. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. **Relaciones internacionales**, n. 38, p. 9-39, jun. 2018. Disponível em: [doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.001](https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.001).
- PESSOA, Luan Olliveira. **As relações externas mercosulinas e o Alto Representante-Geral do Mercosul**. Salvador. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32167>. Acesso em: 29 mar. 2024.
- PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, 2018.
- PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, Juan Carlos. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. **Integración Latinoamericana**, v. 11, n. 109, p. 40-62, 1986.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010. Disponível em: [doi.org/10.12957/rmi.2010.5285](https://doi.org/10.12957/rmi.2010.5285).
- SECEM. **Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul**. Mercosur, sem data. Disponível em: <https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt>. Acesso em: 13 maio 2024.
- TICKNER, Arlene B. *Autonomy and Latin American International Relations Thinking*. In: Dominguez, J. I.; Covarrubias, A. (Eds.) **Routledge Handbook of Latin America in the World**. London: Routledge, 2015.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: UNESP, 2011.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto internacional**, v. 32, n. 2, 2010. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0102-85292010000200006](https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200006).