UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LEONARDO PACE ALVES

A POLÍTICA EXTERNA (IN)DEPENDENTE EM TRÊS TEMPOS: AUTONOMIA E CRISE NOS GOVERNOS QUADROS/GOULART, GEISEL E LULA/ROUSSEFF

RIO DE JANEIRO

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LEONARDO PACE ALVES

A POLÍTICA EXTERNA (IN)DEPENDENTE EM TRÊS TEMPOS: AUTONOMIA E CRISE NOS GOVERNOS QUADROS/GOULART, GEISEL E LULA/ROUSSEFF

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. José Luís Fiori

RIO DE JANEIRO

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

A472 Alves, Leonardo Pace.
A política externa (in)dependente em três tempos: autonomia e crise nos governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Rousseff / Leonardo Pace Alves. – 2018.
246 p. ; 31 cm.

Orientador: José Luis da Costa Fiori
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2018.
Bibliografia: f. 219-246.

1. Política externa brasileira. 2. Crise político-econômica. 3. Economia política internacional. I. Fiori, José Luis da Costa, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 327

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo
CRB 7 – 6851 Biblioteca Eugênio Gudin CCJE/UFRJ

LEONARDO PACE ALVES

A POLÍTICA EXTERNA (IN)DEPENDENTE EM TRÊS TEMPOS: AUTONOMIA E CRISE NOS GOVERNOS QUADROS/GOULART, GEISEL E LULA/ROUSSEFF

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Aprovada em 29 de março de 2018

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Luis da Costa Fiori (PEPI/UFRJ) - Orientador

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)

Prof. Dr. Williams da Silva Gonçalves (PPGRI/UERJ)

Profa. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti (PEPI/UFRJ)

Prof. Dr. Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

DEDICATÓRIA

À Joana e à Heloísa, minha recém-formada família.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor José Luís Fiori, por haver me orientado em cada etapa desta pesquisa. Muito obrigado pela atenção de sempre, pelos valiosos comentários e pelo estímulo intelectual.

À Professora Ingrid Sarti, por todo o apoio e pelo incentivo dados desde minha qualificação. Agradeço-lhe por haver me convidado para fazer parte do Grupo de Pesquisa (GP) "Integração Sul: autonomia e desenvolvimento", cujas discussões foram importantes para amadurecer a reflexão sobre minha pesquisa. Aproveito para saudar os demais palestrantes e colegas do GP que enriqueceram os debates.

Aos demais professores do PEPI, em especial Raphael Padula, Daniel Barreiros e Pedro Rocha Curado, cujos conhecimentos transmitidos nas aulas de Geopolítica e de História, bem como no seminário de tese ajudaram-me bastante. Agradeço também ao Professor Ricardo Bielschowsky do IE pelos ensinamentos na disciplina de Economia Brasileira Contemporânea, os quais me foram muito úteis.

Aos professores Maria Regina de Lima e Carlos Milani por haverem me acolhido tão bem no IESP/UERJ, fornecendo-me sugestões fundamentais para minha pesquisa, em diferentes momentos. Agradeço igualmente a professora por ter participado de minha qualificação. Além disso, saúdo os demais professores e colegas que estiveram presentes nas interessantes discussões ocorridas nas disciplinas de Geopolítica, Segurança e Desenvolvimento, assim como de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Aos professores Miriam Gomes Saraiva, Williams Gonçalves e Matias Spektor, os quais gentilmente me receberam para conversar sobre o tema da minha pesquisa. Seus ricos comentários e dicas de leituras auxiliaram-me bastante.

Aos amigos e colegas da pós-graduação do PEPI, em especial, Guilherme Lopes, Hélio Farias, Ricardo Oliveira, Ricardo Zortéa e Paulo Vitor pela fecunda interlocução acadêmica.

À Secretaria de Pós-Graduação da IE da UFRJ.

À Presidência do Inmetro, por haver deferido minha solicitação de licença para a escrita da tese, reconhecendo a relevância em investir-se no aprimoramento e na capacitação dos pesquisadores do Instituto.

À Coordenação-Geral de Articulação Internacional, notadamente os senhores Jorge Cruz e José Vinge, pelo essencial suporte ao longo do doutorado.

Aos demais servidores do Inmetro. Saúdo especialmente Diego Pizetta, Frederico Marinho, Gabrielle Cassol, Maria Beatriz Nogueira, Pedro Brown, Sérgio Ballerini e Eduardo Gadret pelo incentivo e pela fértil troca profissional.

Aos alunos do Mestrado Profissional do Inmetro, por contribuírem para o aperfeiçoamento e a atualização de minha aprendizagem como docente.

À minha mãe Norma Pace, pelos incondicionais suporte, afeto e dedicação.

À minha esposa Joana Zanol, pelos inestimáveis apoio, encorajamento e compreensão desde que resolvi ingressar no doutorado. Obrigado por estar ao meu lado durante toda essa travessia, que coincidiu com o nascimento de nossa encantadora Heloísa. Seu carinho e paciência foram cruciais para que esta tese fosse concluída.

À minha filha, por me trazer imensa paz e alegria nesses últimos dois anos, mesmo nos momentos mais estressantes.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a relação entre as políticas externas independentes e as crises político-econômicas domésticas durante os governos Quadros/Goulart (1961-1964), Geisel (1974-1979) e Lula/Dilma (2003-2016). Nesse sentido, situa previamente o modelo de desenvolvimento do país e expõe as contradições de sua política externa dos anos 1950, em que a tentativa frustrada de retomar um alinhamento barganhado com os EUA aponta para a necessidade de dilatar os horizontes diplomáticos brasileiros. Este novo paradigma tem como importante fonte de inspiração a ideologia nacional-desenvolvimentista debatida no IBESP/ISEB. Em particular, o trabalho perscruta a ampliação da autonomia internacional brasileira e seu subsequente declínio mediante a investigação das coalizões políticas internas e dos condicionantes geopolíticos. Para tanto, discute os conceitos de autonomia, de dependência e de poder, a fim de definir o primeiro; ressalta relevância da contribuição de Peter Gourevitch para entender o jogo político (*politics*) com base no qual as coalizões domésticas formulam e buscam implementar projetos políticos distintos (*policies*); bem como avalia o contexto geopolítico regional no qual o Brasil exerce sua autonomia. Em seu núcleo central, a tese examina não só os três momentos mais emblemáticos da política externa independente, mas também as origens das crises que implicaram o enfraquecimento da autonomia internacional brasileira.

Palavras-chave: Política Externa Brasileia, Autonomia, Crises, Coalizões e Geopolítica

ABSTRACT

This research assesses the relation between the independent foreign policies and domestic political-economic crises during Quadros/Goulart (1961-1964), Geisel (1974-1979) and Lula/Dilma (2003-2016) administrations. In that sense, it situates Brazil's development model and presents its foreign policy's contradictions during the 1950s, when the frustrated attempt to resume a negotiated alignment with the US indicated the need to widen Brazilian diplomatic horizons. That new paradigm had the national-developmentalist ideology debated in the IBESP/ISEB as an important source of inspiration. Specifically, this work examines the expansion of Brazil's international autonomy and its subsequent decline by analyzing its domestic political coalitions and geopolitical constraints. In doing so, it discusses the concepts of autonomy, dependency and power in order to define the first concept; it highlights the relevance of Peter Gourevitch's contribution, according to which coalitions propose and endeavor to implement policies that emerge out of politics; and it appraises the regional geopolitical context in which Brazil exerts its autonomy. At its core, the thesis examines the three most emblematic moments of an independent foreign policy as well as the origins of the crises that have led to the weakening of Brazilian international autonomy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Autonomy, Crises, Coalitions and Geopolitics

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADP - Ação Democrática Parlamentar

ALALC- Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA- Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA - Área de Livre Comércio Sul-Americana

ALPRO - Aliança para o Progresso

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS - Conselho de Defesa Sul-Americano

CELAC - Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos

CIA - Agência Central de Informações

CNT - Cadernos do Nosso Tempo

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGT - Comando Geral dos Trabalhadores

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPLP - Comunidades dos Países de Língua Portuguesa

CSN - Companha Siderúrgica Nacional

DEM - Democratas

DOI-CODI - Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna

DSN - Doutrina de Segurança Nacional

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMFA - Estado Maior das Forças Armadas

ESG – Escola Superior de Guerra

EUA – Estados Unidos da América

Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMP - Frente de Mobilização Popular

FPN - Frente Parlamentar Nacionalista

JID - Junta Interamericana de Defesa

IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul

IBESP - Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política

Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPES - Instituto de Pesquisa Econômicas e Sociais

ITT - *International Telephone and Telegraph*

ISEB -Instituto Superior de Estudos Brasileiros

JID - Junta Interamericana de Defesa

Mercosul - Mercado Comum do Sul

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NAM - Movimento dos Não-Alinhados

NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional

NSA - Agência Nacional de Segurança

OCX - Organização para a Cooperação de Xangai

OEA- Organização dos Estados Americanos

OLP - Organização para Libertação da Palestina

OPA - Operação Pan-Americana

OTAN -Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B - o Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PNAC - *Project for the New American Century*

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PR - Partido Republicano

PR – Partido da República

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB- Partido Social Democrata Brasileiro

PSL – Partido Social Liberal

PSP - Partido Social Progressista

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PEB - Política Externa Brasileira

PEI - Política Externa Independente

RDA - República Democrática Alemã

RFA - República Federal da Alemanha

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SNI – Serviço Nacional de Informações

SUMOC - Superintendência de Moeda e de Crédito

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TNP - Tratado de Não-Proliferação Nuclear

Unasul - União de Nações Sul-Americanas

UDN - União Democrática Nacional

UNE - União Nacional dos Estudantes

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1 - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ENSAIOS AUTONOMISTAS, DEPENDÊNCIA E CRISES 18

1.1. A Questão do Nível de Análise em Política Externa 19

1.2. A Dimensão Doméstica e as Mudanças em Política Externa 22

1.3. Problematizando a Autonomia em Meio à Dependência 28

1.4. O Brasil na Literatura sobre Autonomia e Dependência 30

1.4.1. Autonomia Brasileira 30

1.4.2. Dependência Brasileira 35

1.5. Autonomia e Poder 41

1.5.1. Definições de Autonomia 41

1.5.2. Autonomia como um Tipo de Poder Periférico 45

1.5.2.1. Poder como Recurso 46

1.5.2.2. Poder Relacional 47

1.5.3. Redefinindo a Autonomia 50

1.6. O Brasil e a Geopolítica Hemisférica dos EUA 51

1.7. Metodologia e Referencial Teórico da Pesquisa 53

CAPÍTULO 2 – O DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO E OS LIMITES DA POLÍTICA EXTERNA ALINHADA DOS ANOS 1950 57

2.1. O Desenvolvimentismo Brasileiro 59

2.2. Visões da CEPAL e do IBESP/ISEB sobre o Desenvolvimento e a Política Externa Brasileira 62

2.3. Ambiguidades e Limites da Política Externa Alinhada dos Anos 1950 71

2.4. Considerações Preliminares 78

CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DOS GOVERNOS QUADROS E GOULART (1961-1964) 80

3.1. Contexto Internacional 81

3.2. Contexto Doméstico Político-Econômico 87

3.2.1. A Política nos Governos Quadros (1961-1961) e Goulart (1961-1964) 87

3.2.2. Partidos Políticos, Movimentos Sociais e Coalizões Suprapartidárias 89

3.2.3. Fatores Econômicos nos Governos Quadros (1961-1961) e Goulart (1961-1964) 95

3.3. A Política Externa do Governo Quadros (1961-1961) 96

3.4. A Política Externa do Governo Goulart (1961-1964) 103

3.5. Considerações Preliminares 117

CAPÍTULO 4 – GEOPOLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E PRAGMATISMO RESPONSÁVEL (1974-1979): ENSAIO AUTONOMISTA E DEPENDÊNCIA ESTRUTURAL 120

4.1. O Pensamento Geopolítico Castrense e a Projeção Internacional do Brasil 122

4.2. O Contexto Internacional 127

4.3. Contexto Doméstico Político-Econômico 130

4.3.1. Fatores Políticos e Coalizão Dominante no Governo Geisel (1974-1979) 130

4.3.2. Fatores Econômicos no Governo Geisel (1974-1979) 137

4.4. A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979) 143

4.5. Os Limites à Autonomia entre 1979 e 1989 155

4.6.Considerações Preliminares 158

CAPÍTULO 5 - A POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA DO GOVERNO LULA (2003-2010) E A CRISE NO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2016) 161

5.1. Contexto Internacional 162

5.2. Contexto Doméstico Político-Econômico 167

5.2.1. Fatores Políticos e Coalizões no Governo Lula (2003-2010) 167

5.2.2. Fatores Econômicos no Governo Lula (2003-2010) 170

5.3. Os Limites à Autonomia entre 1990 a 2002 174

5.4. Política Externa do Governo Lula (2003-2010) 180

5.5. A Crise Interna do Governo Rousseff e o Enfraquecimento da Autonomia Internacional do Brasil (2011-2016) 194

5.6. Considerações Preliminares 210

CONSIDERAÇÕES FINAIS 214

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 219

INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa desta tese começou a ser pensado no segundo semestre de 2013, quando elaborei um anteprojeto para participar do processo de seleção do doutorado da UFRJ. Na ocasião, o Brasil ainda parecia colher internamente os frutos de uma década de crescimento econômico com inclusão social, não obstante o descontentamento expresso pelos protestos de junho em várias cidades do país. No plano internacional, o protagonismo e a independência da política externa brasileira manifestavam-se mediante a crescente participação no agrupamento Brics e o cancelamento da visita de Estado da Presidente Rousseff ao EUA, em meio às revelações da espionagem feita pela Agência Nacional de Segurança (NSA).

Sob a influência das discussões havidas na literatura das Relações Internacionais naquele momento, minha primeira motivação foi a de analisar a política externa brasileira nos governos Lula e Rousseff, problematizando a classificação do país, a um só tempo, como potência regional e potência emergente[1]. Meu anteprojeto pressupunha que o Brasil ascendia internacionalmente, embora enfrentasse uma crescente dificuldade em conciliar sua atuação como uma potência dual (regional e emergente) na América do Sul e no sistema interestatal.

Aos poucos, no desenrolar do doutorado, o tema da pesquisa foi substancialmente alterado, conquanto mantenha ainda alguma ligação com meu interesse inicial. Em primeiro lugar, houve a opção por realizar um recorte histórico mais abrangente que contemplasse outros períodos nos quais o Brasil buscou projetar sua influência na cena mundial mediante uma política externa autônoma. Em segundo lugar, o aprofundamento da crise político-econômica interna (iniciada em 2014) e a consequente paralização da emergência internacional brasileira convidaram-me a perscrutar a relação entre as políticas externas independentes e as crises domésticas que as debilitaram ou reverteram. Dessa forma, o foco nos conceitos de potência regional e de potência emergente deu lugar à reflexão sobre o conceito de autonomia.

[1] Várias publicações abordavam o Brasil, caracterizando-o como potência regional (Buzan & Waever, 2003); potência regional e emergente (Stewart-Ingersoll & Frazier, 2012); potência regional emergente (Flemes & Nolte, 2010); potência média (Alden & Vieira, 2005); potência média emergente (Westhuizen, 2012); Estado relevante (Fiori, 2013), entre outros. Em comum, havia a leitura de que o país vinha aumentando sua estatura regional e/ou internacional. Nota-se que, inversamente, trabalhos mais recentes sublinham o declínio da presença brasileira na política mundial (Cervo & Lessa, 2014; Kenkel, 2016; Mares & Trinkunas, 2016).

Em alguns momentos de sua história republicana recente, o Brasil adotou uma política externa autônoma, tendo como objetivos precípuos a ampliação de sua margem de manobra internacional e o desenvolvimento do país. Esses seriam basicamente alcançados mediante a diversificação dos seus laços internacionais e um relativo distanciamento dos EUA. Tal movimento contrapôs-se à tradicional política de alinhamento a Washington inaugurada pelo Barão de Rio Branco no início do século XX.

A literatura especializada sobre política externa brasileira aponta dois paradigmas distintos de atuação internacional que se alternam e ganham maior substância ao longo do século XX. O primeiro expressa-se no americanismo, isto é, na política de alinhamento aos EUA, buscando a construção de uma relação especial. Em contraste, o segundo paradigma figura como o globalismo - também denominado de universalismo ou perspectiva autonomista – com base no qual o Brasil perseguiria maior independência vis-à-vis os EUA e maior latitude na política mundial (Cardoso & Miyamoto, 2012:34; Lima, 1994:35-37; Saraiva & Vigevani, 2014:216-219).

Conforme alguns analistas, o americanismo apresenta nuanças importantes, podendo ser qualificado como pragmático ou ideológico. Dessa maneira, a política externa do Barão do Rio Branco (1902-1912); dos dois governos Vargas (1930-1945/1951-1954), do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) bem como dos governos militares de Costa e Silva (1967-1969) e de Médici (1969-1974) atribuiria ao alinhamento aos EUA um caráter instrumental, esperando auferir benefícios político-econômicos. Inversamente, a diplomacia dos governos Dutra (1946-1951) e Castelo (1964-1967) buscaria uma aliança com Washington baseada na afinidade de crenças e de valores no contexto da Guerra Fria (Pinheiro, 2000:309; Silva, 1995:109).

Paradoxalmente, a adoção de um alinhamento pragmático aos EUA não excluía a intenção de alcançar alguma margem de manobra no sistema internacional mediante a negociação diplomática com aquele país. Em virtude do êxito logrado na política externa de seu primeiro governo, Vargas procurou repetir a estratégia de barganha com Washington na primeira metade da década de 1950, a fim de fomentar o desenvolvimento brasileiro. Ensaiou também os primeiros passos, visando a diversificar as relações exteriores do Brasil e, com isso, projetar o país internacionalmente em direção à Europa Ocidental, à Europa Oriental, ao Oriente Médio e à maior participação nas organizações internacionais. Se, por um lado, o fracasso na barganha com os EUA, vinculado à crise política interna, tornou claros os limites

dessa estratégia no âmbito do paradigma americanista; por outro lado, demonstrou o caráter incipiente da ampliação dos horizontes diplomáticos brasileiros (Hist, 2006: 307; Visentinni, 2004:55).

Por sua vez, a Política Externa Independente nos governos Quadros e Goulart (1961-1964); o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel (1974-1979), bem como a Política Externa Altiva e Ativa de Lula (2003-2010) são citados pelos estudiosos como os exemplos mais emblemáticos do paradigma globalista. As similaridades e as diferenças no que concerne à inserção internacional autônoma do Brasil nos três períodos são evidenciadas por alguns trabalhos[2] relevantes que estabelecem uma abordagem comparativa entre esses períodos. Em termos gerais, tais estudos concentram-se nas ações da política externa, situando os contextos doméstico e internacional nos quais aquela foi implementada. Faltam, todavia, pesquisas que examinem as crises domésticas e as restrições geopolíticas internacionais, as quais ensejam o refluxo da maior autonomia brasileira previamente adquirida.

Em "*Aspirational Power: Brazil on the long road to global influence*", David Mares e Harold Trinkunas tratam tangencialmente desse tema ao investigarem as quatro tentativas frustradas[3] do Brasil em tornar-se uma grande potência. Na sua visão, haveria um padrão histórico com base no qual o país ensaiaria emergir em momentos em que a ordem liberal internacional fosse questionada. Porém, a falta de suficientes recursos de poder levaria ao insucesso dessas tentativas. O aumento da influência internacional do Brasil seria minado essencialmente pelo surgimento de uma conjuntura internacional menos favorável e, sobretudo, pela "*weakness of its domestic institutions, which have been historically prone to economic and political crisis*" (Mares & Trinkunas, 2016:19). Os autores não abordam satisfatoriamente as oportunidades e as restrições existentes na cena geopolítica internacional nem se propõem a dar a devida atenção a "*variations in domestic policy and politics"* (Mares & Trinkunas, 2016:15). No seu entender, exemplos como a crise da dívida dos anos 1980 e os

[2] (Cardoso & Miyamoto, 2012, Leite, 2011, Ligiero, 2011, Saraiva & Vigevani, 2014) são exemplos de pesquisas que cotejam os três períodos.

[3] A primeira teria início durante a Primeira Guerra Mundial e se encerraria com a não-aceitação do Brasil como membro do Conselho Permanente da Liga das Nações em 1926. De forma semelhante, a segunda tentativa malograria com o não-ingresso no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1945. A terceira dar-se-ia nos anos 1970 mediante basicamente o esforço de adquirir a tecnologia nuclear e teria terminado com a crise dos anos 1980. Por fim, o quarto ensaio haveria supostamente principiado no governo Cardoso e teria sido frustrado no governo Dilma. Apresenta-se uma enumeração pouco convincente, em especial no que concerne às duas primeiras tentativas, por pressupor-se que a mera aceitação no clube das grandes potências em 1926 e 1945 representaria a emergência do país (Mares & Trinkunas, 2016).

escândalos mais recentes de corrupção simplesmente validariam a frágil assertiva sobre a debilidade das instituições brasileiras.

A referência superficial e enviesada feita à história do país, ante a recusa em avaliar o jogo político interno, avulta como a principal deficiência do livro de Mares e Trinkunas. Na direção oposta, saliento a importância de atentar-se para a arena política doméstica. De fato, observa-se na literatura recente sobre a Política Externa Brasileira (PEB) a crítica à narrativa histórica que endossa o suposto monopólio da ação diplomática do Itamaraty e a tese da continuidade da PEB, com sua ênfase na tradição. A política externa não deve ser concebida apenas como uma política de Estado cujo interesse nacional seria "autoevidente". Embora direcionada ao ambiente internacional, a política externa figura como uma "política pública" dos distintos governos brasileiros. Essa é influenciada por "coalizões, barganhas, disputas, acordo entre representantes de interesses diversos", os quais são inerentes à " própria dinâmica da política". Nesse sentido, existe uma arena de embate político que desvela "projetos políticos distintos sobre o lugar do Brasil no mundo"[4] (Milani & Pinheiro, 2013:24 e 30). Ademais, diferentemente do estudo de Mares e Trinkunas, minha pesquisa não tem a pretensão de explicar as malsucedidas tentativas de ascensão do Brasil, conquanto haja uma interseção com essa temática nos dois últimos capítulos deste trabalho.

O **objetivo geral** desta tese é o de analisar a relação entre as políticas externas independentes e as crises político-econômicas internas durante os governos Quadros/Goulart (1961-1964), Geisel (1974-1979) e Lula/Dilma (2003-2016). **Especificamente**, busca-se examinar as políticas externas brasileiras autônomas, no contexto da estratégia desenvolvimentista, com foco nas coalizões políticas internas que apoiaram ou rejeitaram esse ensaio autonomista; bem como avaliar os condicionantes da geopolítica internacional que favoreceram, restringiram ou vetaram o experimento autonomista, com destaque para as políticas adotadas pelos EUA.

Formulam-se duas **hipóteses** de que: 1) a adoção de políticas externas independentes, vinculadas a uma estratégia desenvolvimentista, foi seguida por crises político-econômicas internas que implicaram o enfraquecimento do experimento autonomista; 2) as origens dessas crises encontram-se no recrudescimento das disputas entre duas coalizões políticas

[4] As pesquisas de (Nery, 2015 e Berringer, 2015) vão na direção desse entendimento ao salientarem a relevância, respectivamente, das coalizões políticas e do bloco no poder.

antagônicas, no acirramento das divisões no interior da coalizão dominante e na resistência dos EUA a uma política externa brasileira não-alinhada.

Esta tese parte de uma abordagem interdisciplinar, dialogando com a Economia Política Internacional, a Ciência Política, a Geopolítica, a Análise da Política Externa e a História. Envolveu também a consulta a uma extensa bibliografia (fontes secundárias), bem como a memórias, depoimentos e documentos disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Presidência da República (fontes primárias).

O trabalho encontra-se dividida em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No **primeiro capítulo**, apresento a metodologia assim como os referenciais conceitual e teórico desta pesquisa. No **segundo capítulo**, situo o modelo de desenvolvimento brasileiro e discuto as contradições da política externa brasileira dos anos 1950. No **terceiro capítulo,** analiso a Política Externa Independente dos governos Quadros e Goulart, bem como as crises político-econômicas que culminaram no golpe civil-militar. No **quarto capítulo**, examino o Pragmatismo Responsável do governo Geisel e os crescentes obstáculos a uma política externa autônoma nos anos 1980. No **quinto capítulo**, perscruto a Política Externa Ativa e Altiva do Governo Lula e a crise no Governo Dilma (2003-2016). Nas considerações finais, retomo as principais contribuições da pesquisa e abordo a crise atual na política externa brasileira.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ENSAIOS AUTONOMISTAS, DEPENDÊNCIA E CRISES

Neste capítulo, dialogo com a literatura das Relações Internacionais, com vistas a debater o problema do nível de análise; sublinhar a relevância de estudar a construção de coalizões ou consensos políticos domésticos; definir o conceito de autonomia; bem como situar o contexto geopolítico regional no qual o Brasil a exerce. Na última parte do texto, apresento a metodologia e o referencial teórico desta tese, os quais servirão como base para examinar a vertente autonomista da política externa brasileira, em seus distintos momentos.

Para tanto, o capítulo está dividido em sete partes. Na **primeira seção**, trato da relevância dos aspectos domésticos e sistêmicos para explicar a inserção internacional de um dado país, debatendo os estudos de Kenneth Waltz, David Singer e Robert Putnam. Na **segunda seção**, exploro mais detidamente alguns fatores domésticos que impactam sobre a elaboração e a implementação da política externa, discutindo os trabalhos de Graham Allison, de Charles Herman e de Tatiana Berringer. Conquanto realizem abordagens distintas, os três autores destacam a importância das disputas, das negociações e dos consensos políticos internos para entender a reorientação internacional de um país. **Na terceira seção**, problematizo a busca por maior autonomia internacional em meio à dependência nos três momentos perscrutados nesta tese. Argumento, no entanto, que a autonomia é um conceito complexo que não se resume apenas ao reverso da dependência. Na **quarta seção**, dialogo com parte da literatura que se debruça sobre inserção internacional brasileira, particularmente no que concerne à autonomia. Não obstante a existência de diferentes perspectivas sobre o tema, há algumas convergências a serem ressaltadas. Ademais, examino a contribuição intelectual dos dependentistas para a reflexão sobre a autonomia, notadamente a de Fernando Henrique Cardoso. Na **quinta seção**, após apresentar as definições de diversos autores sobre a autonomia, sugiro que melhor entendimento sobre o conceito deve ser alcançado, vinculando-o à noção de poder relacional. Argumento que autonomia se constitui em um poder periférico exercido em um dado contexto histórico-geográfico marcado pela assimetria de forças. Na **sexta seção**, com base em uma leitura geopolítica, situo o espaço regional do qual parte a prática da autonomia brasileira, chamando atenção, em particular, para o desafio imposto pelos objetivos estratégicos dos EUA no Hemisfério Ocidental. Por fim, na **sétima seção**, exponho a metodologia e o referencial teórico desta pesquisa, o qual se baseia na sociologia política das coalizões históricas de Peter Gourevitch.

1.1. A Questão do Nível de Análise em Política Externa

O problema do nível de análise ganhou destaque no contexto do segundo grande debate do campo das Relações Internacionais entre tradicionalistas (realistas e liberais) e "behaviouristas", travado durante o final da década de 1950 e toda a década de 1960. Diferentemente do primeiro debate entre as ideias dos realistas e dos liberais, o segundo debate centrou-se nos aspectos metodológicos. Com base em visão positivista então existente nas ciências sociais, consoante a qual o conhecimento científico seria gerado por meio de métodos oriundos das ciências naturais, os "behaviouristas" objetivavam introduzir procedimentos sistemáticos para coleta e análise de dados (Smith, 1997:168). Influenciados por essa discussão, Kenneth Waltz e David Singer trataram da questão do nível de análise na política internacional. Tal questão concerne basicamente ao ângulo adotado para explicar o objeto de estudo.

No livro "*Man, the State and War*", publicado em 1959, Waltz examina a contribuição que a teoria política clássica pode fornecer para a compreensão das causas da guerra. A terminologia das imagens é utilizada para classificar os três distintos níveis em que se encontram as fontes do comportamento belicoso dos Estados. A primeira imagem diz respeito à natureza e à ação humanas. A estrutura interna dos países constitui-se na segunda imagem. Finalmente, a terceira imagem concerne ao sistema internacional anárquico formado pelos Estados. O autor refere-se, pois, aos níveis individual, estatal e internacional (Waltz, 1965).

Waltz enfatiza o sistema internacional como explicação mais elucidativa sobre as origens dos conflitos entre países sem, contudo, descartar a primeira e a segunda imagens. Com efeito, o autor sugere a importância de integrar os três níveis:

> "*The third image describes the framework of world politics, but without the first and second images there can be no knowledge of the forces that determine policy; first and second images describe the forces in world politics, but without the third image it is impossible to assess their importance and predict their results*" (Waltz, 1965:238).

É digno de nota que, vinte anos depois, Waltz publicou "*Theory of International Politics"*. Nessa obra mais conhecida, o autor situa-se na tradição realista, mas inova ao defender uma teoria mais científica, mediante a realização de uma análise estrutural das relações internacionais. O neorrealismo de Waltz aponta o sistema internacional anárquico

(terceira imagem) como o nível de análise mais apropriado para entender o comportamento dos Estados, notadamente a eclosão de conflitos. Considerando que a estrutura internacional restringe, limita e orienta a ação dos agentes (os Estados), as explicações com base no nível doméstico são rotuladas pelo autor como reducionistas. Assim, em prol de uma teoria "elegante" e eficaz, o autor elege apenas a perspectiva sistêmica e descarta as duas primeiras imagens (Waltz, 1979: 18, 69 e 72).

Diferentemente das três imagens de Waltz, Singer menciona apenas os níveis macro e micro em "*The Level-of Analysis Problem in International Relations*", ensaio publicado em 1961, não se posicionando a favor de um dos dois. De acordo com o autor, a escolha entre o sistema internacional e o Estado-nação é uma questão de conveniência metodológica e conceitual relacionada ao problema estudado. Como ambos os níveis partem de quadros de referência distintos, o especialista em relações internacionais precisa optar por apenas um dos dois antes de iniciar sua pesquisa, em vez de buscar combiná-los. Nesse sentido, faz-se mister conhecer as capacidades descritivas, explicativas e preditivas das perspectivas macro e micro (Singer, 1961).

No entender de Singer, o foco no sistema internacional possibilita uma descrição abrangente das relações internacionais em detrimento dos detalhes. Em termos explicativos, a abordagem macro permite a observação e a mensuração de correlações entre determinadas forças ou estímulos que afetam as nações. Os padrões de comportamento dos Estados em resposta aos incentivos internacionais também podem ser apreciados. Ademais, a construção de um único modelo é facilitada, porquanto o nível de análise sistêmico evita as numerosas armadilhas encontradas na observação empírica dos fatores domésticos dos Estados. Esse modelo também requer uma menor sofisticação metodológica (Singer, 1961).

A capacidade explicativa do nível macro não está, porém, isenta de problemas. O impacto do sistema internacional sobre os Estados geralmente é exagerado. Inversamente, a influência das nações sobre o sistema é subestimada, tendendo-se a adotar uma orientação determinista. Também se atribui um alto grau de homogeneidade ao comportamento internacional dos Estados, sem se considerar possíveis variações (Singer, 1961).

Por seu turno, o nível de análise do Estado-nação oferece uma descrição mais detalhada e aprofundada da política externa dos países à custa de uma visão mais atomizada e menos coerente da totalidade das relações internacionais. No que tange à sua capacidade explicativa, a perspectiva micro é mais fecunda, já que possibilita uma investigação mais

completa do processo através do qual as políticas externas são formuladas. Além disso, o foco no Estado-nação permite realizar generalizações de natureza comparativa. Essas vantagens não implicam, necessariamente, a criação de um modelo sofisticado para o estudo comparativo da política externa (Singer, 1961).

Se, por um lado, o nível micro não tende a homogeneizar as características dos Estados; por outro lado, existe o risco de superestimarem-se as diferenças entre os mesmos. O paroquialismo ou etnocentrismo é outro problema associado a esse enfoque. O analista está propenso a defender o seu país e a criticar os demais. Quanto ao poder preditivo, tanto o nível macro como o micro possuem o mesmo potencial satisfatório (Singer, 1961).

Em 1988, no artigo "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games",* Robert Putnam enriqueceu o debate ao propor uma metáfora capaz de explicar as interações entre os níveis doméstico e internacional em uma negociação diplomática. Partindo de uma breve revisão bibliográfica sobre o tema, o autor argumenta que os estudos acadêmicos se limitavam a observar que fatores domésticos influenciam a política internacional e vice-versa. Havia, pois, a necessidade de avançar nas pesquisas, a fim de integrar os dois níveis de análise, uma vez que, na prática, observava-se o entrelaçamento entre as esferas doméstica e internacional (Putnam, 1988).

Consoante a metáfora do autor, um negociador-chefe opera em dois tabuleiros simultaneamente. No tabuleiro internacional, o negociador representa seu país na barganha diplomática com suas contrapartes estrangeiras, visando a lograr um acordo satisfatório. Para tanto, conta com a ajuda de diplomatas e demais assessores internacionais. No tabuleiro doméstico, o mesmo negociador busca contemplar os interesses de suas bases políticas (*constituents*), a fim de alcançar o apoio necessário para que, posteriormente, o acordo fruto da negociação internacional seja ratificado internamente. Nesse sentido, ele precisa lidar com diversos atores domésticos (representantes de grupos de interesse, figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, assessores políticos etc), construindo uma coalizão política de apoio (Putnam, 1988:434).

A ênfase de Putnam recai sobre as margens internas existentes para a ratificação do acordo celebrado (*win-set*). Dessa forma, quanto maiores forem as chances de um potencial acordo ser ratificado internamente, maior será a probabilidade de êxito nas negociações internacionais. Um argumento ainda mais interessante do autor é o de que uma base interna de apoio reduzida para a ratificação de um dado acordo internacional pode ser utilizada como um

trunfo nas negociações. Um negociador pode resistir às pressões das suas contrapartes internacionais, alegando que os termos reivindicados por essas não seriam aceitos internamente. Ademais, o negociador pode também ensaiar influenciar as coalizões internas nos outros países, a fim de estimular a assinatura de um acordo favorável aos seus interesses (Putnam, 1988). A indicação de que coalizões políticas domésticas estão sujeitas às ingerências externas é de fundamental importância para entender as dificuldades de um país manter uma orientação mais autônoma. Esse ponto será explorado mais adiante neste capítulo.

Em síntese, os trabalhos de Waltz, Singer e Putnam ilustram a relevância e as implicações da discussão acerca do nível de análise nas Relações Internacionais. Em contraste com Waltz (1979) e Singer, os quais se posicionam a favor da escolha de um único nível de análise, Putnam demostra a possibilidade de trabalhar-se com o nexo existente entre as políticas doméstica e externa. Na linha seguida por Putnam, esta pesquisa reconhece a necessidade de levarem-se em conta os dois níveis de análise.

Antonio Gramsci já havia apontado para as novas combinações originais decorrentes do entrelaçamento entre as relações internas de Estado-nação e as relações internacionais[5], sugerindo, no entanto, que as relações sociais fundamentais no nível doméstico precedem logicamente às relações internacionais (Gramsci, 1971:398 e 406). Assim, ao examinar três momentos da política externa brasileira, a tese atribuirá maior ênfase à dimensão doméstica (com foco principal nas coalizões políticas) sem, contudo, desconsiderar os condicionantes sistêmicos sob a perspectiva da geopolítica mundial.

1.2. A Dimensão Doméstica e as Mudanças em Política Externa

As mudanças e as crises são temas pouco explorados em política externa se comparados à ênfase na continuidade. Note-se maior dificuldade em explicarem-se as causas das rupturas em suas dimensões doméstica e internacional. Alguns autores aportaram, no entanto, algumas contribuições teóricas e metodológicas relevantes, as quais auxiliam a análise desses períodos de transição. Nessa seção, discuto a influência dos fatores domésticos sobre a política externa abordando os estudos de Graham Allison, de Charles Herman e de Tatiana Berringer.

[5]"Ancora bisogna tener conto che a questi rapporti interni di uno Stato-nazione si intrecciano i rapporti internazionali, creando nuove combinazioni originali e storicamente concrete" (Gramsci, 1977:1585).

Em "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis", publicado em 1971[6], Allison busca entender os treze dias de tensão e de incerteza entre as duas superpotências da Guerra Fria, iniciados com a descoberta estadunidense da instalação de misseis soviéticos na ilha caribenha. A fim de examinar a crise de outubro de 1962, durante a qual Washington e Moscou aproximaram-se de uma guerra nuclear, o autor apresenta três modelos de tomada da decisão de política externa: I) Modelo Clássico; II) Modelo Organizacional e III) Modelo da Política Burocrática ou Governamental.

Com base no Modelo Clássico, os Estados são tratados como atores unitários e racionais. Em face de um problema estratégico, tal qual um indivíduo, o governo nacional monolítico seria capaz de avaliar as alternativas de ação existentes, sopesando seus custos e benefícios, com o fito de escolher aquela que maximiza a consecução dos seus objetivos. Segundo Allison, autores como Hans Morgenthau, Herry Kissinger e Raymond Aron, entre outros, utilizar-se-iam dessas "lentes conceituais" em suas obras (Allison e Zelikow, 1999). É possível também mencionar que o neorrealismo estrutural de Waltz contribuiu para atualizar o Modelo I, ao caracterizar os Estados como assemelhados, distinguindo-se apenas em suas capacidades.

Sob a perspectiva do Modelo Organizacional, as decisões a serem tomadas pelos líderes do governo resultam das informações fornecidas por um conjunto de agências governamentais, as quais operam baseadas em processos, programas e rotinas próprios. Essas organizações também são responsáveis por implementar as resoluções tomadas. Elas atuam de maneira quase independente e, não raro, paroquial, competindo entre si por mais recursos e maior influência no interior do governo. Os líderes necessitam, pois, coordenar as ações das mesmas, a fim de evitar uma descentralização excessiva do aparato estatal (Allison e Zelikow, 1999).

Conforme o Modelo da Política Governamental, as decisões sobre política externa derivam das barganhas e das disputas ocorridas entre vários atores centrais na arena da política doméstica[7]. Esses indivíduos possuem interesses diversos e influência desigual no jogo político em função de sua posição na burocracia estatal e do seu grau de envolvimento

---

[6] O livro seminal de Allison tornou-se uma referência em análise das decisões em política externa. Em 1999, valendo-se das críticas e das sugestões recebidas bem como da divulgação pelo governo estadunidense de novas informações sobre a crise de 1962, o autor publicou uma nova edição revista e atualizada em colaboração com Philip Zelikow.

[7] *"To explain why a particular formal governmental decision was made, or why one pattern of governmental behaviour emerged, it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel for the confusion"* (Allison e Zelikow, 1999:257).

nas coalizões políticas. Essas coalizões são fundamentais para a formação de consensos quanto às ações a serem adotadas, podendo envolver a participação de *outsiders,* de legisladores, de lobistas de um grupo de interesse e, inclusive, de atores estrangeiros. As iniciativas de política externa são, portanto, uma consequência dos embates havidos e dos compromissos logrados na política interna, não refletindo, necessariamente, os interesses e os objetivos iniciais dos atores que participam dessa dinâmica[8]. A atitude diplomática a ser escolhida por um dado governo pode ser concebida como uma original "colagem" produzida pela confluência dos lances individuais no jogo político doméstico (Allison e Zelikow, 1999).

Para alguns críticos, não ficou claro se o modelo III era alternativo ao modelo II ou apenas uma extensão deste. Mais adiante, Allison acabou combinando os modelos II e III por considerá-los complementares. Nesse amalgama, os processos e as rotinas das organizações passaram a ser vistos apenas como restrições no jogo da política governamental (Alden & Aran, 2012; Welch, 1992:118). Compartilho com Allison a leitura de que é necessário "abrir-se a caixa preta" dos Estados, deixando de tratá-los como meras "bolas de bilhar". Nesse sentido, considero que o Modelo da Política Governamental oferece uma contribuição importante ao entender a decisão como fruto da política e ao levarem-se em conta as coalizões.

Hermann publicou o artigo intitulado "*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*" em 1990, período marcado por profundas mudanças na política internacional em virtude do fim da Guerra Fria no ano seguinte. Segundo o autor, observa-se uma lacuna nos estudos, na medida em que câmbios na política externa são geralmente atribuídos a alterações substantivas ocorridas no sistema político-econômico internacional ou a transformações internas de regime. Há, no entanto, casos em que um mesmo governo avalia que as políticas em curso são equivocadas ou já não mais atendem ao objetivo esperado, identificando necessidade de mudanças autocorretivas. Ainda que às vezes essas mudanças não acarretem a melhora esperada, faz-se mister entender seus condicionantes e suas nuanças (Hermann, 1990:5).

O autor aponta para quatro gradações de mudança:1) pequenos ajustes, 2) alterações nos programas 3) alterações dos objetivos e 4) câmbio da orientação da política externa do

[8] *"Equally often, however, different groups pulling in different directions produce a result, or better a resultant distinct from what any person or group intended"* (Allison e Zelikow, 1999:256).

país. Ademais, essas mudanças advêm de quatro fontes: 1) dos líderes, 2) da burocracia; 3) da restruturação doméstica e 4) de choques externos.

Os **pequenos ajustes** afetam apenas a intensidade dos esforços dispendidos para atingir um dado objetivo, o qual permanece inalterado. Os meios empregados também permanecem os mesmos. O aumento da ajuda financeira militar concedida por um determinado país a outro seria um exemplo de ajuste. **A modificação nos programas** diz respeito aos meios empregados para alcançar um fim ou lidar com um problema. Embora haja uma mudança qualitativa envolvendo o método adotado, o objetivo permanece constante. A decisão de mandar tropas com o intuito de aprofundar a ajuda militar a outro país ilustra esse tipo de câmbio. A **alteração dos objetivos** pode implicar sua substituição por outros ou, simplesmente, seu abandono. A suspensão da ajuda militar que vinha sendo fornecida exemplifica essa alteração. Por fim, a mudança na **orientação internacional** enseja o redirecionamento das políticas implementadas e do próprio papel desempenhado pelo país na cena mundial. O alinhamento diplomático com outro país até então visto como rival ilustra esse câmbio radical (Hermann, 1990:5e 6).

As mudanças supracitadas na política externa podem ser engendradas por **um líder** do país, geralmente o chefe de Estado ou de governo. Esse decisor político precisa ter a disposição e a autoridade necessárias para fazer valer sua visão de inserção internacional. **Um grupo** situado dentro da burocracia do governo também pode atuar como agente de mudança. Para tanto, deve se encontrar bem-posicionado, a fim de ter acesso às altas autoridades do país. Um segmento relevante da sociedade, de cujo apoio político as lideranças dependem para governar, igualmente dispõe da capacidade de pressionar por uma **restruturação doméstica,** capaz de impulsionar mudanças. Por último, eventos internacionais traumáticos acarretam **choques externos** catalizadores de alterações na política externa. Em virtude de sua visibilidade e de seu impacto, os choques externos não podem ser ignorados pelos decisores políticos (Hermann, 1990:5e 6).

Da identificação da necessidade de mudança à adoção de novas políticas um longo caminho é percorrido. Tal como Allison, Hermann crê que a escolha de uma alternativa entre outras disponíveis requer amiúde a construção de um consenso mediante a barganha entre os atores envolvidos na decisão.

No livro “a Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula”, publicado em 2015, Berringer realiza uma original análise marxista da influência da dinâmica

interna entre classes e frações de classes sobre a inserção internacional do país. A autora inova ao aplicar o conceito de bloco no poder de Nicos Poulantzas à análise da diplomacia brasileira. Assim como Allison e Hermann, Berringer problematiza o conceito de interesse nacional, na medida em que esse é entendido como a expressão dos interesses particulares da fração hegemônica da burguesia que detém o controle do aparato estatal. Em princípio, a política externa é, entretanto, apresentada pelas classes dominantes como um reflexo do interesse geral do povo-nação em um dado momento histórico (Berringer, 2015).

O conceito de Bloco no Poder[9] diz respeito à unidade contraditória entre classes e frações de classe que controlam, em conjunto, o Estado no plano político, econômico e ideológico. Há uma hierarquia no interior do bloco, sobressaindo uma fração hegemônica da burguesia. Ademais, os compromissos políticos assumidos dentro deste arranjo social são marcados por um equilíbrio instável em virtude dos conflitos de interesse entre as distintas frações burguesas e das mudanças nas correlações de força. As frações que compõem o bloco no poder partilham o objetivo comum de manter a ordem social, visando a garantir a exploração econômica e a dominação política. Cabe à fração hegemônica zelar por esse fim comum no interior do bloco no poder, quando necessário, atendendo a algumas demandas das classes dominadas, a fim de assegurar a estabilidade social (Poulantzas, 1977:224-237).

Com base na perspectiva leninista sobre o imperialismo, Berringer diferencia os Estados imperialistas dos Estados dependentes. Os Estados imperialistas tenderiam ao isolacionismo ou ao expansionismo internacional, ao passo que os Estados dependentes oscilariam entre o anti-imperialismo, a subordinação passiva e a subordinação conflitiva vis-à-vis os primeiros. A orientação a ser seguida pelo Estado encontrar-se-ia vinculada, por sua vez, à fração burguesa hegemônica do bloco no poder. Assim, a burguesia nacional desempenharia um papel chave na inserção internacional dos Estados imperialistas. Em contraste, nos Estados dependentes, as três frações burguesas – nacional, compradora e interna[10] - implicariam concepções distintas de política externa (Berringer, 2015).

[9] Nota-se que o conceito de Bloco no Poder de Poulantzas difere do conceito de Bloco Histórico de Gramsci. Para o autor sardo, as relações sociais de produção (estrutura) refletem-se no conjunto complexo, contraditório e discordante das ideologias (superestrutura), formando um bloco histórico, no qual as forças materiais seriam o conteúdo e as ideologias, a forma (Gramsci, 1971: 690 e 707).

[10] A autora utiliza o conceito de burguesia interior criado por Poulantzas para pensar as relações das burguesias europeias com o capital americano (Poulantzas, 1978:75-81).

Nos Estados imperialistas, a burguesia prioriza sua produção para o mercado interno ou para os mercados externos. No primeiro caso, há maior inclinação para o isolacionismo enquanto que, no segundo caso, o foco recai sobre o expansionismo internacional.

Nos Estados dependentes, a burguesia nacional constitui-se em uma fração de classe autóctone detentora de uma base de acumulação própria na sociedade. Essa condição lhe faculta autonomia política e ideológica em relação ao capital externo. Caso estabeleça uma aliança com as classes dominadas, a burguesia nacional pode vir a adotar uma posição antagônica aos Estados imperialistas, ensejando o rompimento dos laços diplomáticos ou, até mesmo, o confronto (Berringer, 2015).

Ao reverso, por não dispor de base de acumulação própria e depender do capital externo, a burguesia compradora encontra-se subordinada aos interesses dos Estados imperialistas, o que torna sua política externa subserviente.

A meio caminho da burguesia nacional e da burguesia compradora situa-se a burguesia interna. Essa fração de classe revela maior ambiguidade, porquanto, a um só tempo, realiza acumulação própria e depende do capital externo. Embora busque limitar a participação do capital forâneo no mercado doméstico, a burguesia interna não pretende acabar com sua presença. Nesse sentido, a burguesia interna evidencia uma postura ambígua e conflituosa ante os Estados imperialistas. Se, por um lado, ensaia alcançar uma maior autonomia vis-à-vis as grandes potencias; por outro lado, ela não intenciona se distanciar por completo das mesmas.

Consoante Berringer, a fração hegemônica do bloco no poder e a relação desta tanto com os demais blocos no poder dos outros Estados como com o capital forâneo indicam o direcionamento da política externa de um dado país. Há, pois, um entrelaçamento das distintas frações hegemônicas burguesas dos blocos no poder na cena internacional, produzindo alianças, conflitos, resistências e subordinações entre os Estados dependentes e os Estados imperialistas (Berringer, 2015).

Concordo com Berringer que se deve atentar para as divisões e as ambiguidades existentes no interior da burguesia e sua relação com a política externa, ainda que as frações dessa classe social não sejam estanques, não se encaixando tão facilmente nos três tipos burgueses apontados por Nicos Poulantzas.

Os estudos de Allison, de Herman e de Berringer têm em comum o foco atribuído à política doméstica, entendida como arena onde ocorrem não só conflitos de interesses e de

projetos, mas também a construção de consensos e de alianças complexos, suscetíveis de serem desfeitos em razão de mudanças nos interesses ou nas correlações de forças dos principais atores envolvidos. O exame dessa dinâmica interna possibilita melhor compreensão acerca dos redirecionamentos na política externa de um dado país em busca de maior autonomia internacional. A seção seguinte trata do caso brasileiro no qual a orientação autonomista aparece como um contraponto a uma política externa alinhada aos EUA.

1.3. Problematizando a Autonomia em Meio à Dependência

Conforme anteriormente afirmado, a Política Externa Independente nos governos Quadros e Goulart (1961-1964); o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel (1974-1979), bem como a Política Externa Altiva e Ativa de Lula (2003-2010) são os exemplos mais representativos do paradigma globalista ou vertente autonomista. A implementação de uma política externa mais assertiva pelo Brasil nesses três momentos, associada a uma estratégia de desenvolvimento econômico, não significou, porém, a superação do problema da dependência vis-à-vis o centro capitalista, notadamente os EUA, proporcionando, em realidade, uma margem de manobra internacional bastante relativa. Nos três casos, problemas relacionados à dinâmica da economia política brasileira bem como às restrições do sistema internacional concorreram para, se não bloquear, pelo menos, temperar a continuação de uma inserção internacional autônoma, mantendo a dependência estrutural.

Nos governos Quadros/Goulart (1961-1964), a falta de apoio político-econômico de Washington, em um primeiro momento, seguida da sua oposição aberta ao governo brasileiro de esquerda, haviam contribuído para recrudescer a crise institucional interna que culminou no advento do regime militar. Não obstante o crescimento econômico elevado, especialmente no período do Milagre (1968 a 1973), a economia política brasileira continuou marcada por contradições estruturais, agravadas pelo aumento da dependência vis-à-vis o capital e os credores internacionais (Lacerda, 2010:119). Essa dependência ampliou-se ainda mais durante o governo Geisel (1974-1979) concomitantemente à superação das fronteiras ideológicas da guerra fria por meio de uma política de não-alinhamento diplomático aos EUA.

Nesse período, em meio à ampla oferta de crédito internacional a juros baixos, a dimensão do mercado interno brasileiro e as possibilidades de investimento inauguradas pelo Estado desenvolvimentista fomentaram o crescimento associado ao endividamento e à atração

do capital externo. A crise da dívida da década de 1980 tornou explícita a vulnerabilidade[11] do país ante as finanças internacionais, na medida em que "a economia brasileira esteve sujeita à severa restrição do balanço de pagamentos, devida em grande parte ao corte e à parcial reversão dos fluxos de capital externo" (Medeiro & Serrano, 2001:106 e 118).

De forma semelhante, a Diplomacia Ativa e Altiva do governo Lula levou à diversificação das parcerias internacionais e ao aumento da influência internacional do Brasil, com foco nas relações sul-sul com outros países da periferia na América Latina, África e Ásia. Segundo Werneck, houve também o retorno da visão nacional-desenvolvimentista segunda a qual "deveria caber ao Estado papel de vanguarda na condução do processo de crescimento econômico". Este foi favorecido pela estabilização macroeconômica anteriormente alcançada, pela expansão da economia mundial e pelo boom dos preços de commodities (Werneck, 2014: 357 e 371). Ademais, o crescimento ocorreu com maior distribuição de renda, a melhoria da balança de pagamentos em conta corrente, o aumento das reservas internacionais, bem como com o incremento dos investimentos públicos e privados (Bielschowsky & Mussi, 2013:202).

Em que pese a abertura de novos mercados às exportações brasileiras, houve o aumento da dependência em relação à exportação de commodities, especialmente para a China, em detrimento da pauta de produtos industrializados. A voracidade por importar matérias primas e a disponibilização de alternativas de financiamento pelo país asiático parecem sinalizar para a reprodução de uma nova dependência centro-periferia[12].

Como explicar essa ambiguidade entre autonomia e dependência? Andrew Hurrell acredita que qualquer Estado se situa em algum ponto de um *continuum*, cujos extremos são a autonomia e a dependência (Hurrell, 2013:38). Por sua vez, Maria Regina Lima descarta a existência de uma antinomia, no caso do Brasil, já que a dualidade autonomia/dependência é inerente à sua política externa em virtude da posição periférica do país na economia política internacional (Lima, 1992:70-71). De fato, a relação entre autonomia e dependência deve ser

[11] Segundo Guimarães, a vulnerabilidade que o Brasil deve superar não é apenas econômica, mas abrange outras facetas como a tecnológica, a política, a militar e a ideológica (Guimarães, 2006:294-296).

[12] No que concerne ao papel da China na América Latina, Phillips argumenta: "*The influence of China has thus far been seen as more economic than political, but nevertheless represents a new axis of global asymmetries shaping the region. It is premature to see China as emerging to fill a "developmental gap" left by the waning of US interest in Latin America, but it is nevertheless clear that the new economic presence of China in the region has been associated with an entrenchment of a mode of development based on Latin America´s "comparative advantage" in raw materials and primary products. Although Chinese demand for Latin-American exports ushered in a period of strong economic performance over the 2000s, its concentration in the lowest value-added arenas of raw materials production is troubling as a foundation for Latin American development strategies*" (Phillips, 2015:92).

pensada dialeticamente[13]. Além disso, como examinarei mais adiante, a autonomia figura como um conceito multifacetado, sendo equivocado concebê-la tão-só como o oposto da dependência.

1.4. O Brasil na Literatura sobre Autonomia e Dependência

Nesta seção, discuto os conceitos de autonomia e de dependência especificamente sob o prisma dos autores que analisam a inserção internacional do Brasil. Deve-se observar, contudo, que esses estudos se inserem em um debate latino-americano mais amplo sobre autonomia, desenvolvimento e dependência envolvendo os países da região, ao qual faço apenas alusão por não ser o foco desta pesquisa.

1.4.1. Autonomia Brasileira

No que concerne especificamente à autonomia em relação à política externa, Giacalone escreveu interessante artigo no qual mapeia as pesquisas realizadas na Argentina, no Brasil, no Chile, no México, na Colômbia e na Venezuela. Não por acaso, segundo Tickner, esses estudos vicejaram nos países que alcançaram maior projeção regional na América Latina, notadamente nos quatro primeiros supracitados, tendo como preocupação central a autonomia vis-à-vis os EUA (Giacalone, 2012; Tickner, 2009:36).

Na visão de Russell e Tokatlian, a autonomia tornou-se uma "ideia-força" que se refletiu na prática da política externa de alguns países latino-americanos durante a década de 1970, quando atingiu seu zênite em meio às conjecturas sobre o declínio da hegemonia estadunidense. Na mesma linha, Lafer assevera que o cultivo de um espaço de autonomia nacional e o fomento do desenvolvimento são as "linhas mestras" da diplomacia brasileira (Lafer, 2001:88; Russell e Tokatlian, 2003:6).

---

[13] Brincant esclarece que "*Dialectics is way of thinking—or what, I believe, is best regarded as an approach—that understands things through their own development, change, and movement, and, in their relation and interconnectivity with all other things. Insofar as it is a form of reasoning or thinking, dialectics emphasises the contradictory sides of things or the unity of opposites—the conditions pertaining within a thing that are opposite to each other, and yet, at the same time are both dependent on, and presuppose, each other. It is the field of tension and possibility held within this contradictory relation that is the dialectical moment, and the potential catalyst of change*" (Brincat, 2014:588).

Hélio Jaguaribe foi um dos mais ilustres intelectuais brasileiros a pensar pioneira e sistematicamente o problema da "autonomia periférica". A reflexão de Jaguaribe - e dos demais autores latino-americanos - foi influenciada pelas ideias da Comissão Econômica para a América Latina[14] (CEPAL) sobre as relações centro-periferia, pela tradição realista clássica das Relações Internacionais e pelas discussões intelectuais ocorridas no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP) e no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) a partir da década de 1950[15] (Lima, 1994:35; De Hollanda, 2012:608-609).

Na visão de Jaguaribe, havia, na década de 1970, um sistema interimperial, sob a liderança dos EUA e da URSS, marcado por significativa estratificação. Nesse sistema, existiam quatro níveis "com capacidade de autodeterminação decrescente" (Jaguaribe, 1980:91). O primeiro nível era o da primazia geral exercida pelas duas superpotências. Estas possuíam a "inexpugnabilidade" do seu próprio território e detinham uma "preponderância mundial generalizada". No segundo nível, ocorria a primazia regional praticada pela China. Embora não apresentasse uma "inexpugnabilidade" territorial efetiva, o país asiático havia logrado uma relativa margem de manobra internacional em virtude de seu acercamento ao EUA, a fim de contrapor-se à URSS. O terceiro nível era o da autonomia, com base na qual, alguns países dispunham de "meios para impor penalidades severas, materiais e morais, a um agressor eventual". Além disso, essas nações possuíam um grau elevado de autodeterminação nos seus assuntos internos juntamente com uma capacidade de ação internacional independente. Os Estados da Europa Ocidental e o Japão eram apontados como exemplo. Existia, também, uma outra autonomia mais restrita ao nível regional, da qual países como o Brasil, o Irã e a Nigéria desfrutariam. Finalmente, o quarto nível do sistema interimperial

[14] Criada em 1948, a CEPAL contestava a visão da Teoria do Desenvolvimento segundo a qual haveria um desenvolvimento linear, encontrando-se os países periféricos em um estágio anterior aos países centrais. Conforme a visão estruturalista dos cepalinos, o subdesenvolvimento e o desenvolvimento seriam historicamente co-constitutivos. Entre outros fatores, a especialização das nações periféricas em bens primários e a deterioração dos termos de troca levariam a um desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos (vulnerabilidade externa), afetando negativamente o crescimento. Em princípio, a superação do subdesenvolvimento dar-se-ia mediante o fomento da industrialização substitutiva das importações, a fim de dinamizar a demanda endógena e estimular o progresso técnico (Bielshowsky, 2009).

[15] Jaguaribe fez inicialmente parte de um grupo de intelectuais do Rio de Janeiro e de São Paulo, preocupados com o desenvolvimento nacional. Em 1952, esse grupo passou a encontrar-se no Parque Nacional de Itatiaia. Ante as desavenças políticas, uma parte do Grupo de Itatiaia distanciou-se dos demais e fundou o IBESP em 1953, sob a liderança de Jaguaribe. O IBESP foi responsável pela publicação de cinco edições dos Cadernos do Nosso Tempo entre os anos 1953 e 1956, nas quais seria aprofundada a reflexão nacionalista. Criado em 1955, também com a participação de Jaguaribe, o ISEB substituiu o IBESP, ficando vinculado ao Ministério da Educação e Cultura. O novo Instituto seria extinto logo após o golpe civil-militar de 1964 (De Hollanda, 2012).

caracterizava-se pela dependência. Nesse enquadram-se a grande maioria dos países, os quais, amiúde, detinham uma soberania nominal (Jaguaribe, 1980:93).

Ainda segundo Jaguaribe, "a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional" eram pré-requisitos para lograr-se a autonomia. A primeira seria um conceito relativo e diria respeito à posse de recursos humanos e naturais, associados ao progresso tecnológico, à integração sociocultural do país bem como à educação formal da população. Por sua vez, a segunda referir-se-ia à faculdade geopolítica de um país de neutralizar ameaças oriundas de outros Estados, quer mediante sua capacidade econômica-militar, quer por intermédio do estabelecimento de alianças defensivas (Jaguaribe, 1980:96-97). O autor também ressaltava o desafio de os países periféricos alcançarem a autonomia técnico-empresarial no contexto de uma cada vez maior interdependência econômica capitalista. Nações como o Brasil e o México enfrentavam, no entanto, grande dificuldade em empreender um esforço autonomista constante e coerente, haja a vista as condições sociais, econômicas e políticas, muitas vezes, adversas. Nesse sentido, a ausência de uma plena autonomia técnico-empresarial acarretava menor independência internacional (Jaguaribe, 1980:100). Jaguaribe entendia, portanto, que o incremento da margem de manobra internacional do país pressupunha um desenvolvimento nacional de caráter mais endógeno.

O historiador Gerson Moura abordou o problema da autonomia sob a perspectiva da Política Externa Brasileira, no período específico de 1935 a 1942 do governo Varga (1930-1945). Em seu livro "Autonomia na Dependência", o autor argumenta que o Brasil soube aproveitar-se da competição existente entre EUA e Alemanha na América do Sul, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, a fim de barganhar seu alinhamento a Washington no conflito. Em outras palavras, o Brasil fez bom uso de uma janela de oportunidade internacional para negociar de maneira pragmática seu apoio diplomático e militar aos EUA. Ressalta-se que havia o claro interesse estadunidense em fazer uso de bases militares no Nordeste brasileiro, com objetivo de projetar-se sobre o teatro de guerra africano. Assim, mesmo estando na zona de influência e de interesse do Colosso do Norte, o Brasil logrou administrar o ritmo do alinhamento, auferindo dois ganhos significativos: o financiamento para a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda e o reequipamento militar das forças armadas brasileiras. Não obstante a existência de restrições sistêmicas à atuação do país, o governo Vargas empregou sua diplomacia, com fito de identificar brechas internacionais que possibilitassem, entre

outras coisas, alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro, mediante a construção de uma indústria de base (Moura, 1980).

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni entendem a autonomia como a capacidade de um país implementar sua política externa livre das restrições internacionais impostas pelas grandes potências. Essa pode oscilar de uma autonomia extrema, em que uma nação pode agir unilateralmente sem depender das demais, a um alinhamento automático. Outrossim, a autonomia seria um meio para promover outros objetivos de política externa como, por exemplo, o desenvolvimento (Vigevani & Cepaluni, 2012).

Na visão dos autores, a política externa brasileira tem sido marcada pela busca da autonomia, especialmente ante os EUA. Apontam-se três estratégias para perseguir maior independência no âmbito mundial: "autonomia pela distância"; "autonomia pela participação" e "autonomia pela diversificação". A primeira vincula-se a uma relutância em aceitar os regimes internacionais, bem como à escolha de um desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para o mercado doméstico. A existência de um forte sentimento nacionalista engendra maior resistência diante da agenda das grandes potências. A segunda diz respeito a um maior envolvimento internacional expresso na aceitação das normas e na ativa participação nos principais regimes internacionais, com a intenção de influenciar as suas agendas e decisões. A terceira concerne à diversificação das parcerias mediante o acercamento aos países do Sul, tendo como meta precípua o incremento do poder de barganha nos regimes internacionais vis-à-vis as potências tradicionais, sem as confrontar. Essa estratégia encontra-se comprometida com a promoção de um mundo multipolar, mitigando a influência dos EUA (Vigevani & Cepaluni, 2007:283; Vigevani & Cepaluni, 2012).

Ao analisar a política externa dos países da América Latina, Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian contrapõem a "lógica da autonomia" à "lógica da aquiescência". Há mais de cem anos, essas duas lógicas diametralmente opostas têm como característica estrutural a condição subordinada da América Latina no sistema internacional e possuem como pano de fundo a relação mantida com os EUA. A lógica de autonomia objetiva fomentar o desenvolvimento econômico; buscar a paz; estender o alcance geográfico das relações exteriores; restringir o poder das grandes potências, notadamente o dos EUA; bem como plasmar uma ordem internacional mais equânime. Com o intuito de alcançar esses fins, utilizam-se como meios "o regionalismo, o apelo ao direito internacional, o recurso aos organismos internacionais e o emprego de modalidades de poder brando (soft power)"

(Russell & Tokatlian, 2013:161). Essa lógica não implica o confronto direto com os EUA, mas sim, a adoção de uma atitude mais independente e altiva. Além disso, a lógica de autonomia vem levando os países latino-americanos a recorrer a quatro alternativas estratégicas:

> "*el equilibrio blando (soft balancing), la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva. El soft balancing (Pape, 2005) consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios. La diversificación procura multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia. El repliegue (Schroeder, 1994) implica la resistencia a asumir compromisos de naturaleza militar, a integrar alianzas bélicas o a participar en conflictos externos o disputas diplomáticas extrarregionales que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales. Finalmente, la unidad colectiva (Smith, 2000) busca aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal*" *(Russell & Tokatlian, 2013:62)*

Em contraste, a "lógica da aquiescência" é marcada pelo alinhamento aos EUA, aceitando-se o pertencimento à sua área de influência de maneira subordinada, sem buscar alterar o status quo. Essa lógica visa a conseguir o apoio dos EUA para obter dividendos materiais ou simbólicos; construir uma relação estável com o mesmo e lograr proteção para manter uma determinada coalizão interna no poder. Por sua vez, a participação em intervenções militares estadunidenses e a emulação do voto dos EUA em instituições internacionais são usadas como expedientes. Em termos de orientação estratégica, sobressai, portanto, o "acoplamento" aos interesses estratégicos dos EUA (Russell & Tokatlian, 2013:162).

Ainda consoante Russell e Tokatlian, se comparado aos demais países da América Latina, o Brasil figura como o país que vem seguindo de forma mais consistente a lógica autonomista. Essa orientação poderia ser pensada como uma "grande estratégia", não no sentido exclusivamente militar da utilização do poder bruto, mas sim, entendida como um princípio ordenador da política externa de um país, o qual permaneceria constante, não obstante as mudanças na cena internacional (Russell & Tokatlian, 2013:160).

Matias Spektor atribui especial ênfase ao liame entre autonomia e desenvolvimento. No seu entender, desde meados da década de 1950, a busca por autonomia avulta como um projeto estratégico da política externa brasileira, o qual definiu "o interesse nacional em termos de modernização industrial". Esse projeto não visava a subverter a lógica capitalista, mas sim, fomentar "um desenvolvimento capitalista de caráter nacional". Nesse sentido, serviu "como face externa do programa nacional-desenvolvimentista". Ademais, as relações com os EUA revestiam-se de fundamental importância, sendo marcadas por um relativo distanciamento. Na concepção autonomista, à medida que o Brasil se modernizasse, haveria um aumento dos desentendimentos com a superpotência, interessada em conservar a posição dependente do Brasil. A despeito do fim da ditadura militar e da crise do modelo nacional-desenvolvimentista, o projeto autonomista ganhou novo alento nos anos 2000, mantendo-se até a atualidade (Spektor, 2014a:17-18).

Os autores mencionados apresentam abordagens distintas sobre a autonomia. Há, entretanto, algumas recorrências dignas de serem sublinhadas: 1) a autonomia impõe-se como o reverso da dependência e da submissão; 2) existe uma estreita e complexa relação entre autonomia político-diplomática e desenvolvimento socioeconômico, ainda que os dois conceitos não possam ser tratados como sinônimos; 3) a interação com os EUA deve ser levada em consideração ao aferir-se o grau de autonomia logrado por um país na América Latina; 4) a diversificação das parcerias internacionais tende a potencializar a autonomia; 5) No que concerne ao Brasil, o projeto autonomista possuiu forte liame com o nacional-desenvolvimentismo. O anseio de autonomia não deixou, todavia, de existir ante a crise que engolfou o segundo durante a década de 1980.

1.4.2. Dependência Brasileira

Com base nos exemplos acima citados sobre a aplicação do conceito de autonomia ao estudo da política externa, nota-se que essa literatura deixa em segundo plano, quando não o abandona, o conceito de dependência, o qual esteve no centro das discussões intelectuais da América Latina nos anos 1960 e 1970. Durante esse período, foram elaboradas distintas teorias da dependência[16], realizando análises e propugnando diretrizes político-econômicas

[16] Alguns críticos questionaram se haveria de fato uma ou várias teorias da dependência em virtude da diversidade de autores com distintas clivagens políticas ou mesmo se existiria uma teoria formal (Bresser-

diversas. Não obstante as diferentes abordagens, de modo geral, os dependentistas incorporaram elementos da teoria do imperialismo de Lenin, da visão centro-periferia da escolha estruturalista da Cepal e dos estudos de Baran sobre a mais-valia extraída dos países subdesenvolvidos (Bielschowsky & Mussi, 2006; Fiori, 1999; Ticker, 2015; Snyder, 1980).

Os dependentistas também foram influenciados pelo contexto histórico específico da Guerra Fria (e seus desdobramentos sobre a América Latina), marcado pelo advento da Revolução Cubana, em 1959, e pela sucessão de golpes militares ocorridos com o apoio dos Estados Unidos, instaurando regimes autoritários. Existia também a percepção de que os ensaios de desenvolvimento genuinamente autônomos com base em uma aliança entre o Estado nacional-populista, a burocracia pública, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos haviam fracassado. Ademais, no caso brasileiro, a partir de 1968, notava-se o início do "milagre econômico", o qual refutava empiricamente o argumento sobre o subdesenvolvimento e a estagnação defendido por Celso Furtado em 1966 (Bresser-Perreira 2010; Cardoso, 1980; Reis, 2007).

Sem deixar de reconhecer a importância e o valor intelectual dos demais autores da dependência[17], optou-se por discutir a concepção de Fernando Henrique Cardoso sobre o tema. Considerado como um dos principais expoentes dessa escola, Cardoso distingue-se entre os dependentistas por haver executado, durante seu governo nos anos 1990, um projeto político de questionamento do modelo nacional-desenvolvimentista e de inserção liberal do Brasil na economia internacional, em sintonia com sua pesquisa sobre o desenvolvimento dependente e associado.

A visão segundo a qual haveria uma burguesia nacional comprometida com o desenvolvimento autóctone, cara aos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) durante a década de 1950, fora inicialmente questionada pelo livro "Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil" de Cardoso[18], publicado em 1964. Nessa obra, o sociólogo argumentava que parte significativa do empresariado brasileiro conspirava com grupos estrangeiros contra o governo de João Goulart. A aliança nacional-

---

Perreira 2010; Snyder, 1980). Mesmo Cardoso, procurando evitar o "título pretensioso de 'teoria da dependência'" preferiu, em alguns artigos, referir-se ao 'enfoque da dependência' ou à 'escola da dependência' (Cardoso, 1980: 11 e 138).

[17] Entre os quais, destacam-se André Gunder Frank, Osvaldo Sunkel, Rui Mauro Marini, Samir Amin, Theotonio dos Santos, entre outros.

[18] Cardoso era egresso da Escola Paulista de Sociologia, sob a liderança de Florestan Fernandes. Essa escola criticava o ISEB por supostamente realizar uma pesquisa acadêmica pouco científica, permeada pela militância política. Em contraste, os sociólogos paulistas julgavam desenvolver uma atividade científica rigorosa, superando o ensaísmo feito no Rio de Janeiro (Limongi, 2012).

desenvolvimentista oriunda do governo Vargas havia sido rompida, impossibilitando o avanço de um capitalismo nacional. A crítica quanto à leitura equivocada sobre a natureza progressista e nacional da burguesia industrial brasileira foi retomada, mais adiante, em "Dependência e Desenvolvimento na América Latina", publicado em 1969 (Bresser-Perreira 2010; Cardoso, 1980; Fiori, 1999).

Em termos metodológicos e teóricos, o ensaio de Cardoso e Faletto adota a dialética marxista, afastando-se da perspectiva weberiana da obra de 1964. Há uma tentativa de síntese da realidade político-econômica da América Latina, mediante a ênfase nas contradições, no movimento dinâmico, na análise do concreto e no caráter histórico-estrutural das situações de dependência. Para Cardoso, a teoria da dependência vincula-se à teoria marxista sobre o capitalismo e deve ser concebida como um complemento à teoria do imperialismo, uma vez que a dependência observada na periferia subdesenvolvida figura como o reverso da dominação econômico-política exercida pelo centro. A dependência não advém, contudo, apenas de uma imposição mecânica do externo. Este se vincula ao interno por meio da luta de classes. Assim, dominação e dependência entre nações entrelaçam-se à dominação e à luta entre classes no interior das sociedades dependentes (Cardoso, 1980; Reis, 2007).

De fato, no caso brasileiro, Cardoso e Faletto identificaram a consolidação de uma aliança entre a burguesia local, as empresas multinacionais e as burocracias civis/militares na década de 1960. Essa aliança possibilitava superar a estagnação, aprofundando o desenvolvimento de maneira dependente e associada. A dependência não obstaculizava, portanto, o desenvolvimento periférico, malgrado o acirramento da desigualdade e das contradições sociais (Bielschowsky & Mussi, 2006; Fiori, 1999; Ticker, 2015).

Haveria, todavia, claros limites estruturais para um desenvolvimento industrial em bases autônomas em um contexto caracterizado pela crescente "internacionalização do mercado interno". A penetração de corporações multinacionais no setor de produção para o mercado doméstico, mediante a construção de alianças políticas com grupos locais, engendrava algum controle do sistema econômico nacional por interesses estrangeiros. Ademais, a capitalização das economias periféricas mediante maior endividamento externo, notadamente o de curto prazo, aprofundava a industrialização às custas do aumento da dependência financeira e tecnológica (Cardoso, 1980; Cardoso e Faletto, 1983).

Em decorrência da intensificação da pressão das massas desfavorecidas ante o incremento da desigualdade e da exclusão social, o modelo de desenvolvimento dependente e

associado favoreceria a instauração de regimes autoritário-corporativos de natureza tecnoburocrática (predomínio dos setores modernos da burocracia militar e civil), a fim de garantir a estabilidade político-econômica (Cardoso e Faletto, 1983).

Em que pesem os condicionantes estruturais (os quais definem sem, contudo, determinar o curso da história), Cardoso e Faletto buscam discutir a margem de manobra[19] existente para os países dependentes, sublinhando a "dinâmica interna própria" de "grupos, classes, associações e movimentos sociais" (Cardoso e Faletto, 1983:163). A autonomia aparece, no entanto, de maneira ambígua e contraditória: mais como um anseio de difícil realização do que como uma realidade concreta.

Os dois autores argumentam que a dependência não pode ser atribuída apenas à dominação político-econômica exercida pelos países centrais, enfatizando a relevância do "jogo político-social interno". Mesmo assim, não prescrevem uma maneira de o país desvencilhar-se da dependência, salvo a via socialista, mencionada *en passant* de forma tímida. URSS e China são apontados como dois exemplos de países que lograram, a um só tempo, desenvolvimento e autonomia, mediante relativo isolamento econômico e ampliação do controle sobre o sistema produtivo pelo Estado (Cardoso e Faletto, 1983:148). Não há, porém, uma discussão sobre como a América Latina poderia trilhar semelhante caminho nem se debate com a devida atenção o caso cubano.

Em posfácio escrito quase dez anos após a primeira edição da obra, Cardoso e Faletto revisitam a questão da luta política entre grupos e classes, bem como as estruturas econômico-políticas de dominação à luz dos acontecimentos mais recentes. Entre os temas analisados, sobressaem a ambiguidade entre dependência e soberania, a influência internacional estadunidense e sua relação com as multinacionais, assim como a política externa brasileira mais assertiva.

A dependência criada em relação às empresas multinacionais estrangeiras gera a necessidade de o Estado organizar seu espaço econômico interno, com o intuito de prover as condições necessárias à acumulação privada daquelas. Ao fazê-lo, o Estado assume um papel empresarial, ao mesmo tempo em que se torna mais autoritário, a fim de conter as reações das classes dominadas. Na visão dos autores, nesse processo, dar-se-ia o robustecimento do Estado, redundando no aumento de sua soberania, conquanto às expensas da nação (Cardoso e

[19] *"We were concerned with the degrees of national autonomy and, therefore, with the role the state could play in development decisions"* (Cardoso, 2009: 299).

Faletto, 1983). Não fica explicitado, todavia, como uma maior soberania seria compatível com o aprofundamento da dependência.

Consoante os autores, os EUA figuram como o país hegemônico no mundo capitalista em termos militares e econômicos, detendo um considerável poder de veto e de coerção na América Latina. Essa ascendência sobre a região também se reflete na convergência de interesses entre o governo federal e as multinacionais estadunidenses. Não por acaso, os EUA afiançaram o estabelecimento de todos os governos autoritários latino-americanos comprometidos com os interesses das empresas multinacionais norte-americanas. Ainda que haja eventualmente alguma dissonância entre os objetivos estratégicos de longo prazo dos EUA e a ambição econômica das multinacionais, a complementaridade prevalece sobre desacordos pontuais (Cardoso e Faletto, 1983).

A mudança no equilíbrio político mundial ocorrida na década de 1970 - expressa na derrota estadunidense no Vietnã e no reconhecimento da China comunista, entre outros eventos - facultou maior margem de manobra a alguns Estados da periferia. Na América Latina, México, Venezuela e, sobretudo, Brasil passaram a almejar uma política externa em nível mundial, que implicou algum distanciamento vis-à-vis os EUA. Não obstante a condição de dependência, com base na qual se mantém uma estrutura interna favorável aos interesses do centro capitalista, em sintonia com os objetivos principais da política externa estadunidense, esses países aproveitaram-se das contradições existentes na ordem internacional para exercer sua soberania. Essa inconsistência inibiria, no entanto, uma política externa genuinamente independente (Cardoso e Faletto, 1983).

Embora reconheça a natureza inesperada da história e a existência de algum espaço de agência para os países periféricos em meio aos condicionantes estruturais, não se observa, na análise de Cardoso e Faletto, uma real saída para a situação de dependência. Em virtude da rejeição da existência de uma burguesia nacional, o desenvolvimento autônomo de um capitalismo nacional seria inviável. Além disso, o socialismo apareceria como um sonho distante ou irrealizável. Restaria, pois, como alternativa mais plausível, o desenvolvimento dependente e associado, o qual poderia ensejar alguns benefícios aos Estados da periferia como, por exemplo, o prosseguimento da industrialização[20].

[20] "*En esas circunstancias - de crisis política del sistema cuando no puede imponer una política económica de inversiones públicas y privadas para sostener el desarrollo -, las alternativas que se presentarían, descartando la apertura del mercado interno hacia afuera, es decir, hacia los capitales extranjeros, serían todas inconsistentes, como lo son en realidad, salvo si se admite la hipótesis de un cambio político radical hacia el*

Na visão de Reis, assim como Gilberto Freyre soube valorizar a miscigenação, contrariando o pessimismo de muitos autores de sua época, Cardoso e Faletto enfatizaram a vantagem da dependência como forma de inserção na economia capitalista internacional, quando contrastada com a perspectiva estagnacionista. Essa leitura coadunar-se-ia com os interesses da burguesia paulista e seria coerente, mais adiante, com o projeto liberal implementado a partir de 1995 pelo Presidente Cardoso (Cueva, 2003; Fiori, 1999; Reis, 2007).

Segundo Bresser-Pereira, ao generalizar o contexto histórico específico de 1964, Cardoso chegou à conclusão equivocada de que não haveria mais uma burguesia nacional. De fato, naquele momento, a polarização na política brasileira havia estimulado a burguesia industrial a apoiar o golpe civil-militar e a aproximar-se dos interesses do capital internacional, levando ao rompimento do pacto político nacional-desenvolvimentista existente nos anos 1950. No entender de Bresser-Pereira, Cardoso não percebeu que ainda existiria uma burguesia nacional, conquanto ambivalente e contraditória. Assim, não se extinguira a possibilidade de ser forjada uma nova aliança entre a burguesia industrial, os trabalhadores e a burocracia pública em prol do desenvolvimento em bases nacionais[21] (Bresser-Perreira, 2010).

Partindo da perspectiva marxista, a ênfase na luta de classes[22] não só minorava as chances de construir-se uma coalizão interna, mas também reduzia a importância da exploração entre as nações e da geopolítica. Isso explica a ausência de uma análise sobre as intervenções político-militares dos EUA na América Latina diante do foco na associação entre a burguesia local cosmopolita, as burocracias civis-militares e as empresas multinacionais. Por criticar apenas o capitalismo, poupando a potência hegemônica, a teoria da dependência de Cardoso e Faletto foi bem acolhida pelos intelectuais de esquerda nos EUA (Bresser-Perreira, 2010; Cueva, 2003).

---

socialismo. El examen de algunas de ellas, cuando el mismo se intenta en el marco de la estructura política vigente, pone de manifiesto su falta de viabilidad" (Cardoso e Faletto, 1983:138).

[21] Convergindo com a crítica de Bresser-Pereira, a abordagem poulantziana de Berringer (item 1.2) sublinha a existência de diferentes frações da burguesia no interior do bloco no poder na política brasileira nos governos Cardoso e Lula, o que produz reflexos diversos sobre a política externa do país (Berringer, 2015).

[22] Nas palavras de Cardoso: "Na caracterização, em sentido estrito, do que estava ocorrendo com as sociedades dependentes que se industrializavam, as discrepâncias do ponto de vista são pequenas entre os vários autores "dependentistas" e mesmo entre estes e os cepalinos de cepa pura. O corte se dá mais em termos de ênfase na política e no papel da exploração entre classes (a qual obviamente não é negada tampouco pelos cepalinos, mas é vista de modo menos saliente do que a exploração entre as nações) para explicar as características das economias subdesenvolvidas e dependentes" (Cardoso, 1980:142).

Ao revisitar o legado de "Dependência e Desenvolvimento na América Latina", quatro décadas após sua primeira publicação, Cardoso defende a pertinência e a atualidade da perspectiva histórico-estrutural adotada pelo enfoque da dependência. Segundo o autor, essa abordagem continuaria a ser útil para descrever as transformações engendradas pela globalização nos países subdesenvolvidos, bem como para analisar as estratégias políticas destes, a fim de inserirem-se na economia global, pressupondo a existência de alguma margem de autonomia (Cardoso, 2009). Essa interpretação revela-se equivocada, na medida em que se vinculada à crença quanto à inevitabilidade de um desenvolvimento dependente e associado em tempos de uma inexorável globalização.

Ademais, conforme bem argumenta Evans, Cardoso aceita passivamente as regras do mercado global, elaboradas pelos países desenvolvidos, sem cogitar sua mudança mediante ação conjunta com outras nações em desenvolvimento na cena internacional - *global agency* (Evans, 2009:328). Na prática, a capacidade de "agência" tornar-se-ia deveras limitada, pois só seria exercitada no plano interno e estaria sujeita à estrutura cristalizada da economia política global. A dependência de condicionantes exógenos, alheios a qualquer controle interno, acabaria obliterando, na prática, as margens de autonomia.

1.5. Autonomia e Poder

Na seção anterior, realizei discussão sobre distintas abordagens vinculadas à relação dialética entre autonomia e dependência no contexto da política externa brasileira. Falta, todavia, uma melhor compreensão do conceito de autonomia, com o intuito de aplicá-lo aos três momentos analisados nessa pesquisa. Nesta seção, a princípio, exponho a definição de alguns autores latino-americanos sobre o significado da autonomia. Em seguida, argumento que maior precisão conceitual deve ser alcançada, considerando a autonomia como um tipo de poder exercido por Estados periféricos em um contexto assimétrico.

1.5.1. Definições de Autonomia

Conforme Gelson Fonseca, o conceito de autonomia possui duas dimensões: uma volitiva e outra prática. Assim, a autonomia constitui-se, a um só tempo, em aspiração e atributo, na medida em que a vontade de empreender uma linha de atuação internacional

precisa ser respaldada pela posse de meios concretos, levando-se em conta os condicionantes domésticos e externos. Nesse sentido, "as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder" (Fonseca, 1998:361).

De acordo com o autor, durante a Guerra Fria, o Brasil teria adotado uma "autonomia pela distância" vis-à-vis o bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos, a fim de esquivar-se de temas polêmicos como, por exemplo, os direitos humanos e o meio ambiente, preservando sua soberania. No contexto da democratização interna e da globalização, o país deveria buscar a "autonomia pela participação", a fim de influenciar as discussões e a agenda dos regimes internacionais (Fonseca, 1998:359-369).

Em percuciente artigo, Lessa, Couto e Farias refutam a tipologia de Gelson Fonseca acerca da autonomia ("distância" versus "participação"). Ao examinarem cuidadosamente a política externa brasileira no âmbito multilateral entre 1945 e 1990, os autores constatam que houve engajamento internacional do país no período da Guerra Fria, visando à construção de consensos e à superação dos impasses nas negociações ambientais e econômicas. Dessa forma, a asserção de que o Brasil buscaria internacionalmente a "autonomia pela distância" durante o extenso período bipolar não só seria inadequada, mas também denotaria a intenção de Fonseca - formulador e operador diplomático - de valorizar a política externa da década de 1990[23], diminuindo a importância da atuação brasileira no período anterior (Lessa et al, 2010; Gonçalves, 2017).

Ademais, é digno de nota que a "autonomia pela participação" nos anos noventa pressupunha a "renovação das credenciais" por meio da adesão aos regimes internacionais. Esses não são, entretanto, entidades neutras, porquanto funcionam com base nas regras do jogo criadas pelas grandes potências para atender aos seus interesses. Destarte, a participação brasileira nesses regimes não se traduziu, necessariamente, em maior autonomia internacional, sendo a adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em 1998, o exemplo mais eloquente.

Russel e Tokatlian ressaltam que existem três acepções usuais para o conceito de autonomia. O **primeiro sentido** tende a assemelhar-se à noção de soberania westfaliana. Um dado Estado seria autônomo ou independente dentro dos seus limites territoriais, não estando sujeito à autoridade de qualquer ator externo.

[23] Retomo essa discussão da autonomia nos anos 1990 no quinto capítulo (5.3).

O **segundo sentido** diz respeito à capacidade de um Estado traçar e alcançar seus objetivos de maneira independente. No plano interno, o Estado desfrutaria de autonomia quando suas ações não forem concebidas para atender apenas às reivindicações ou aos interesses de um grupo social específico. No âmbito externo, autonomia manifestar-se-ia como a faculdade do Estado de tomar decisões com base em suas necessidades e metas sem sofrer ingerências ou restrições forâneas. Ademais, esse Estado exerceria algum controle sobre os processos e os eventos internacionais. Em síntese, o grau de autonomia decorreria dos atributos internos do poder estatal e dos condicionantes externos, oscilando entre dois tipos ideais: total dependência e completa autonomia.

Por fim, **o terceiro sentido** equipara a autonomia à liberdade, situando-a ao lado de outros dois interesses nacionais do Estado: sobrevivência e bem-estar econômico (Russel e Tokatlian, 2003:1 e 2).

Russel e Tokatlian entendem a autonomia como um conceito eminentemente político. À semelhança de Fonseca, definem-na como uma condição em termos de recursos de poder (dos quais os países latino-americanos, em geral, carecem) e um objetivo nacional a ser logrado. Outrossim, defendem a transição de uma "autonomia antagônica" para uma "autonomia relacional". Esta última seria praticada mediante participação ativa na elaboração de normas e regulamentos dos regimes e das instituições internacionais, visando a contribuir para a governança global (Russel e Tokatlian, 2003:16).

Na visão de Hist e Lima, a autonomia vincula-se à capacidade de deter poder de iniciativa e margem de manobra mediante a atuação em distintas frentes internacionais, evitando alinhamentos às grandes potências, em especial aos EUA. Assim, a autonomia implica a preservação da soberania em consonância com os interesses nacionais. Em termos práticos, maior autonomia seria lograda mediante a ampliação do número de parcerias internacionais, com o fito de diversificar os padrões de dependência, bem como mediante a participação ativa em fóruns multilaterais, com foco principal no desenvolvimento e nas negociações norte-sul (Hist & Lima, 2015).

Segundo Tickner, a ênfase na "autonomia periférica" é um dos traços marcantes do pensamento latino-americano sobre as Relações Internacionais, o qual está voltado para a produção de um conhecimento prático, capaz de orientar a condução das políticas internas e externas desses países. Na esfera doméstica, a autonomia encontra-se associada à promoção do desenvolvimento (não-dependente) e à construção do Estado. No plano internacional,

tendo a preocupação com o domínio dos EUA como pano de fundo, a autonomia é concebida como um instrumento defensivo para proteger a soberania nacional contra as ingerências das nações mais fortes, para controlar as atividades de atores transnacionais e para fortalecer as capacidades de negociação internacional (Tickner, 2003:331-333; Tickner, 2008:745; Tickner, 2015:74-83).

Embora contextualize e sistematize a reflexão latino-americana sobre a autonomia, Tickner não difere substancialmente das visões dos autores anteriores. Ela aporta, no entanto, uma contribuição importante ao caracterizar a autonomia como uma questão crucial apenas para os países periféricos: "(..) *from the vantage point of the powerful external autonomy is at best a minor concern, if not a nonissue altogether*" (Tickner, 2015:82). Ademais, a autora ensaia cotejar a noção de autonomia com a de poder. No seu entender, a autonomia teria um propósito defensivo, ao passo que o poder conteria o intuito de um dado ator de influenciar as ações dos demais em conformidade com seus interesses (Tickner, 2015). De fato, essa distinção superficial contribui pouco para a compreensão do vínculo entre esses dois conceitos, havendo a necessidade avançar nessa direção.

Ao analisar a política externa do México, Gil Villegas sugere que o conceito de autonomia substitui uma noção instrumental de poder, a qual contém o intento de subordinar um país aos interesses de outro. Em contraste, a autonomia seria uma condição ou capacidade de liberdade frente a interesses políticos, econômicos e estratégicos de outro Estado. A autonomia implicaria a superação ou, ao menos, o decréscimo da dependência. Contudo, o autor reconhece que a autonomia poderia ser concebida como uma maneira de exercer um determinado tipo de poder (Gil Villegas, 1989).

Contrariamente aos autores anteriores, Escudé considera a busca por autonomia como uma falácia. Conforme seu realismo periférico, na América Latina, a autonomia é geralmente defendida como um fim em si às expensas da segurança nacional e do desenvolvimento. Escudé também questiona o entendimento comum de que a autonomia leva ao desenvolvimento e de que a dependência leva ao subdesenvolvimento, aproximando-se, nesse ponto, da perspectiva do desenvolvimento associado e dependente de Cardoso. Ademais, Escudé julga que o foco na autonomia enseja uma postura antagônica aos EUA, o que seria amiúde contraproducente haja vista a enorme assimetria de poder. Dessa forma, o alinhamento à superpotência redundaria em maiores benefícios (Escudé, 2015).

Ainda segundo o autor argentino, a autonomia deve ser definida como "os custos do uso da liberdade de escolha ou da margem de manobra", faculdades que "qualquer potência média possui de maneira quase ilimitada". Nesse sentido, a autonomia poderia ser investida ou consumida. No primeiro caso, maior poder ou desenvolvimento seriam proporcionados, enquanto que, no segundo caso, os mesmos seriam gastos. À guisa de exemplo, Escudé cita a visita do Presidente Alfonsín a Cuba e à URSS, em 1986, contrariando os interesses dos EUA. A ida a Havana haveria implicado o consumo desnecessário de autonomia vis-à-vis Washington por não trazer qualquer benefício tangível à Argentina. Ao reverso, a viagem a Moscou seria um investimento, pois a URSS era uma grande parceira comercial da Argentina (Escudé, 2015:52-53). Por um lado, o autor equivoca-se ao perceber a autonomia como um recurso "quase ilimitado" que países como "Brasil, México ou Venezuela" poderiam investir ou consumir. Por outro lado, acompanhando a visão dos demais autores, parece acertar ao apontar os EUA como o principal ponto de referência do grau de autonomia dos países latino-americanos.

1.5.2. Autonomia como um Tipo de Poder Periférico

> "deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem" (Tucídides, 2001:348).

O poder figura como um conceito central na Ciência Política e no campo de estudos das Relações Internacionais, notadamente na escola realista. Desde Tucídides, a essência do poder e sua mensuração vêm sendo debatidas por autores de diversas vertentes teóricas sem, contudo, lograr-se um consenso sobre sua definição. Nesta seção, com base em relevante estudo realizado por David Baldwin, parto da discussão sobre o poder nas Relações Internacionais, a fim de alcançar um melhor entendimento sobre a autonomia. Contrariando a lógica de submissão dos fracos, presente no célebre Diálogo Meliano, descrito pelo historiador ateniense, argumento que a autonomia deve ser compreendida como um tipo de contrapoder a ser ensaiado pelos Estados periféricos vis-à-vis as grandes potências.

Em "*Power and International Relations: a conceptual approach*", Baldwin defende a importância da obra de Robert Dahl sobre o poder para o aprimoramento das pesquisas desenvolvidas por realistas, neoliberais e construtivistas. Baldwin faz uma distinção entre dois

enfoques sobre o tema: o primeiro ("*power-as-resources approach"*) tende a conceber o poder como um recurso de posse dos Estados, ao passo que o segundo ("*relational* power approach") o vê como inerente à relação entre os mesmos (Baldwin, 2013: 274; Baldwin, 2016:4).

1.5.2.1. Poder como Recurso

Em linhas gerais, autores realistas como Morgenthau, Waltz e Mearsheimer referem-se ao poder no quadro da primeira perspectiva. Morgenthau define o poder genericamente como "o controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens" (Morgenthau, 2003:51). No que concerne à política internacional, o autor considera o poder como sendo sempre o "objetivo imediato" de qualquer país[24]. A liberdade, a segurança, a prosperidade ou o próprio poder constituem-se no "fim último". Por sua vez, a força armada é apontada como o fator material que possui maior importância para respaldar o poder político de uma nação. Entre os "elementos do poder nacional", Morgenthau apresenta uma longa lista que abarca fatores materiais (geografia, recursos naturais, capacidade industrial, tecnologia, população etc), bem como aspectos subjetivos (liderança, índole e moral nacionais, qualidade do governo e da diplomacia etc), atribuindo peso decisivo ao grau de preparação militar (Morgenthau, 2003:49-52; 215-284).

Waltz trata o poder como um conjunto de capacidades (*capabilities*) das quais os Estados dispõem: "tamanho da população e do território, dotação de recursos, economia, força militar, estabilidade política e competência". Os Estados devem combinar essas diversas capacidades a fim de assegurarem sua sobrevivência, a qual avulta como o objetivo precípuo dos mesmos. Dessa forma, o poder não é um fim, mas sim, um meio para garantir a segurança[25] (Waltz, 1979:126 e 131). Nesse sentido, "*power provides the means of maintaining one´s autonomy in the face of force that others wield*". Para o autor, avalia-se o poder mediante a comparação entre as capacidades das unidades que compõem o sistema

[24] Como exemplo emblemático de poder, Morgenthau cita a relação entre Washington e seus vizinhos latino-americanos: "Quando falamos do poder político dos Estados Unidos na América Central, temos em mente a conformidade das ações de governos centro-americanos com os desejos do governo dos Estados Unidos. Desse modo, a declaração de que um sujeito A tem ou quer ter poder político sobre o sujeito B significa sempre que A é capaz, ou quer ser capaz, de controlar determinadas ações de B, mediante uma influência sobre a mente de B". (Morgenthau, 2003:56- 57).

[25] "(..) *States balance power rather than maximize it. States can seldom afford to make maximizing power their goal. International politics is too serious a business for that*" (Waltz, 1979:127).

internacional (Waltz, 1979: 98 e 194). Nota-se que, ao usar capacidade e poder como sinônimos, Waltz não se preocupa em definir claramente o último conceito. Da mesma forma, o que se entende por autonomia não é esclarecido ao longo do livro.

Mearsheimer vê o poder como o conceito chave nas Relações Internacionais, a desempenhar papel análogo ao da moeda na Economia. O autor argumenta que o poder se baseia amplamente nas capacidades militares, em especial, no tamanho e no vigor das tropas terrestres. Por sua vez, esse poder militar repousa sobre o poder latente da riqueza, da tecnologia e da população de um Estado. O poder advém, portanto, dos recursos materiais que os Estados possuem e tentam maximizar, com o intuito de aumentarem as chances de vencer em uma eventual guerra De acordo com o Realismo Ofensivo de Mearsheimer, a fim de garantir sua sobrevivência em um sistema internacional anárquico, os Estados estão condenados a travar uma luta sem tréguas pelo poder. Essa competição seria caracterizada como trágica porque os Estados acabariam envolvidos em conflagrações a despeito do seu desejo por segurança (Mearsheimer, 2001).

1.5.2.2. Poder Relacional

Conforme visto, o primeiro enfoque entende o poder como posse ou propriedade de um Estado. Em contraste, o segundo enfoque o considera como inerente à relação entre dois ou mais atores ("*relational power approach*"). Essa perspectiva tem como marco "*The Concept of Power*", artigo seminal publicado por Robert Dahl em 1957. Neste trabalho, o autor refere-se ao poder e à influência como termos sinônimos e ubíquos. Além disso, segundo sua "ideia intuitiva" sobre o poder: "*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*". Consoante Dahl, essa definição formal e abstrata do conceito deve ser complementada por uma definição operacional com base na pesquisa específica a ser realizada. A definição operacional provavelmente divergirá da primeira (Dahl, 1957:202, 203 e 214; Baldwin, 2016:14).

De acordo com a perspectiva relacional, o poder contempla múltiplas dimensões (domínio, escopo, custo, confiabilidade etc), o que torna possível que o mesmo aumente em um aspecto e diminua em outro simultaneamente. Essa natureza multidimensional do poder dificulta sobremaneira a quantificação e a mensuração do grau de influência da *A* sobre *B*.

Não se consegue, todavia, analisar uma relação de poder sem se levar em conta, ao menos, o domínio e o escopo de um ator sobre os demais.

O **domínio** concerne ao número e à importância dos atores sobre os quais *A* exerce influência. O domínio de poder da Rússia é inferior ao daquele que a União Soviética detinha. Ao reverso, a influência da China sobre países situados fora do continente asiático vem se ampliando (Baldwin, 2016:50 e 51).

O **escopo** diz respeito às áreas nos quais *A* detém a habilidade de influenciar *B*. À guisa de ilustração, o Japão terá mais chances de exercitar seu poder sobre um outro país nos aspectos econômicos do que nos militares. O inverso deve ocorrer com a Coreia do Norte. Um ator pode, portanto, ser mais forte em algumas situações e mais fraco em outras.

Os **custos** incorridos por *A* e *B* em sua interação denotam também o grau de influência existente. *A* pode influenciar *B* a um alto ou baixo custo, assim como *B* pode ser influenciado por *A* a um maior ou menor custo. Caso o preço pago para influenciar *B* seja muito alto, *A* deterá menor poder sobre *B*. Ao reverso, *A* exercerá maior influência se conseguir que *B* faça algo que seja mais custoso para *B* do que se lograr que *B* faça apenas algo que tenha um baixo custo para *B*. Outrossim, mesmo que *A* não consiga fazer com que *B* cumpra sua demanda, *A* exercerá algum poder se lograr impor custos pelo não cumprimento de *B* (Baldwin, 2016:55).

A **confiabilidade** vincula-se à probabilidade de *A* influenciar o comportamento de *B* na direção pretendida. Um ator que tenha 90 % de chance de alcançar seu objetivo em uma negociação tem mais poder do que outro que apenas possua 30 % de chance.

Os autores do enfoque relacional argumentam que os recursos materiais de poder só ganham relevância em um contexto histórico-geográfico específico. Assim, um mesmo recurso pode ser usado como um trunfo em uma situação e ser desvantajoso em outra. Um tanque de guerra pode funcionar como uma poderosa arma em uma cidade e ser inútil em uma selva. A derrota estadunidense no Vietnã serve como um exemplo emblemático, pois as capacidades militares das quais a superpotência dispunha não eram adequadas ou suficientes para vencer os guerrilheiros vietcongues (Baldwin, 2016).

A perspectiva relacional também sublinha que a posse de recursos ou de capacidades distingue-se da habilidade e da motivação de exercer o poder. Além disso, faz-se necessário diferenciar as bases de influência dos meios de influência, os quais são simbólicos (propaganda), econômicos, diplomáticos e militares. Por exemplo, a ameaça de uso da força militar pode ser transmitida mediante um discurso, sanções econômicas, uma nota diplomática

ou um tiro de aviso. Baldwin sublinha que o exercício do poder não é, necessariamente, um jogo de soma zero com ganhadores e perdedores em conflito ou competição. *A* e *B* podem ganhar influência mútua em diferentes escopos mediante a cooperação (Baldwin, 2016).

Em síntese, não obstante a complexidade do tema, Baldwin indica quatro passos para que o poder nacional de um país seja estimado:

I) **contextualização do quadro de influência**: em relação a qual ou quais país(es)? (domínio); para fazer o que, em qual área? (escopo); De que forma? (meio); onde e quando? II) **inventário dos recursos relevantes para atingir o objetivo**; III) **estimativa dos custos** para o país que exerce o poder e para os que são influenciados; IV) **estimativa da probabilidade de êxito** - alta, média, baixa (Baldwin, 2016:120-121).

Embora as análises sobre o poder tendam a focar na influência de *A* sobre *B*, Baldwin ressalta que nada impede de centrar a atenção na resposta de *B* às tentativas de influência de *A*. O autor não chega, no entanto, a explorar esse caminho inverso, sugerindo apenas que existem diversas maneiras de *B* reagir ou resistir às iniciativas de *A*, para além da aquiescência ou não cumprimento. Em outras palavras, em uma relação assimétrica[26], o mais fraco pode contrapor-se à influência do mais forte através de diferentes formas. Ao fazê-lo, exercitará seu próprio poder (Baldwin, 2016:188).

Tom Long realiza estudo pioneiro sobre o poder relacional de alguns Estados latino-americanos vis-à-vis os EUA. Em "*Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*", o autor examina as estratégias adotadas separadamente por Brasil, Colômbia, México e Panamá para influenciarem a política externa estadunidense a seu favor em oportunidades específicas, não obstante as enormes assimetrias de poder (Long, 2015). Porém, ao contrário do que o título sugere, os quatro estudos de casos investigados (as negociações relativas à proposta da Operação Pan-americana de JK, ao Plano Colômbia, ao acordo do NAFTA, à recuperação da soberania sobre o Canal do Panamá) não envolvem uma dinâmica de confronto com os EUA, inserindo-se em um contexto cooperativo caracterizado, em linhas gerais, por uma diplomacia alinhada à superpotência. Os êxitos e as vicissitudes do exercício da autonomia frente aos EUA por um país periférico no quadro do não-alinhamento permanecem como um tema pouco explorado na literatura acadêmica recente.

[26] Conforme esclarece Fiori, deve-se frisar que a iniquidade de forças entre dois vértices é inerente a qualquer relação de poder, a qual sempre ocorre no interior de uma dada fronteira. Esta tem como limite externo o exercício de uma outra relação de poder. Nesse sentido, a estrutura elementar de poder é triangular (Fiori, 2014a:19).

1.5.3. Redefinindo a Autonomia

Muitos autores entendem a autonomia como o aumento da margem de manobra internacional de um país. Ainda que correta, essa definição genérica não permite uma compreensão adequada do contexto no qual a autonomia é praticada. Depreende-se da análise acima sobre o poder que a autonomia deve ser pensada como *a habilidade de B de resistir, neutralizar ou contrapor-se à tentativa de influência de A.* A autonomia figura, pois, como um contrapoder dos Estados periféricos em face da influência exercida pelos Estados centrais.

Em sendo um tipo de poder presente em uma relação desigual entre dois ou mais atores, a autonomia não se constitui em recurso, atributo ou propriedade de um agente. Tampouco deve ser vista como um fim em si sem se especificar a situação na qual é praticada (autonomia em relação a quem, em quais áreas, a que custo, quando e como?). Em princípio, o exercício da autonomia tem um sentido defensivo, mas pode redundar na expansão da influência de um Estado periférico sobre outros países.

Como a autonomia traduz-se em graus variados de um contrapoder, a adoção de uma leitura estritamente antinômica (autonomia versus dependência, autonomia versus submissão, autonomia versus dominação) pode prejudicar a apreensão de uma realidade muito mais sutil e complexa. Por exemplo, conforme é argumentado por Gerson Moura, o Brasil logrou alguma "autonomia na dependência" durante o primeiro governo Vargas (Moura, 1980).

Ademais, a qualificação do conceito de autonomia o empobrece (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação etc), pois amiúde não há apenas um único meio (seja diplomático, econômico, simbólico ou militar) de exercer-se a autonomia. Assim, por exemplo, a ampliação das parcerias internacionais e a participação em fóruns internacionais destacam-se como meios, entre outros existentes, de *B* afastar ou mitigar a influência de *A*, aproximando-se de *C, D* etc. Outrossim, a autonomia também acarreta custos e sua probabilidade de êxito varia de acordo com as circunstâncias.

Há um consenso entre os autores discutidos que os Estados Unidos são o principal ponto de referência do grau de autonomia das nações latino-americanas. Essa avaliação procede, na medida em que o país é o mais influente no hemisfério ocidental. Nesse sentido, a questão da autonomia na política externa brasileira encontra-se estreitamente vinculada às relações com Washington em distintas esferas, notadamente a diplomática, a econômica e a tecnológica. A prática da autonomia brasileira não se restringe, entretanto, apenas ao EUA,

abarcando a interação assimétrica com outros Estados influentes do sistema internacional. Cabe também assinalar que o exercício de um contrapoder vis-à-vis o país norte-americano difere da ideia simplória de antiamericanismo, porquanto a autonomia não exclui a possibilidade de cooperação em alguns assuntos e momentos.

Por ser um tipo de poder, observa-se a mesma dificuldade em estimar-se o grau de autonomia de um país. Igualmente, qualquer tentativa de aferi-la torna-se inócua sem situar o domínio e o escopo nos quais um Estado mais fraco procura contrarrestar a influência de outros Estados mais fortes.

1.6. O Brasil e a Geopolítica Hemisférica dos EUA

A compreensão acerca da prioridade estratégica que os EUA atribuem ao continente americano ajuda a situar o contexto do qual parte o exercício da autonomia brasileira. Conquanto não possua inimigos históricos que representem uma ameaça iminente à sua segurança, o país enfrenta resistências, sobretudo dos EUA, à adoção de uma política externa mais assertiva na América do Sul.

Segundo vários autores, o Brasil avulta como exemplo emblemático de uma potência regional[27]. Suas capacidades materiais (dimensão territorial, tamanho da população, recursos naturais disponíveis, peso da economia) bem como sua disposição de fomentar a integração no subcontinente levam o país a ocupar uma posição de destaque na América do Sul. Cabe ressaltar que o Brasil logrou resolver definitivamente todas as disputas lindeiras com seus vizinhos no início do século XX, o que confere maior legitimidade ao intento de projetar sua influência sobre o entorno regional de maneira pacífica (Bandeira, 2009 Buzan & Waever, 2003; Fiori, 2014a; Padula, 2013).

Localizados na América do Norte, os EUA acompanham com atenção o papel desempenhado pelo Brasil na América do Sul. No contexto da Segunda Guerra Mundial, em que a Alemanha apresentava séria ameaça aos interesses estadunidenses nas Américas, Nicholas John Spykman formulou a concepção geopolítica segundo a qual a manutenção da primazia sobre o continente americano afigura-se como um imperativo da segurança nacional

[27] Consoante Stewart-Ingersoll e Frazier, uma potência regional é capaz de perseguir seu interesse nacional de maneira eficaz frente aos seus vizinhos em virtude da sua superioridade em termos de poder relativo. Além disso, exerce uma influência considerável sobre o tipo de ordem existente em uma dada região, contribuindo significativamente para definir, por exemplo, se essa região está mais voltada para uma lógica de balança de poder ou de integração (Stewart-Ingersoll & Frazier, 2012).

dos EUA. Assim, o país deveria, a um só tempo, opor-se às ingerências de potências extrarregionais e confrontar qualquer ameaça proveniente do próprio Hemisfério. O autor avaliou que uma eventual tentativa de contrabalançar o poder estadunidense no continente poderia vir dos países do ABC (Argentina, Brasil e Chile) em concerto ou mediante a articulação com outras potências extrarregionais (Spykman, 1942:64).

A América do Sul é, pois, uma região sobre a qual os EUA objetivam manter sua ascendência. Durante a Guerra Fria, foi escolhida para sediar a assinatura dos dois tratados que instituem o Sistema Interamericano no pós-guerra: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), respectivamente, celebrados no Rio de Janeiro (1947) e em Bogotá (1948).

No pós-Guerra Fria, os EUA continuaram a zelar pela supremacia geopolítica sobre o Hemisfério Ocidental mediante, sobretudo, a presença militar e o comércio. Este último ganhou nova ênfase com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) através da eliminação progressiva das barreiras alfandegárias entre 34 países, à exceção de Cuba. Na visão de Washington, o estabelecimento da ALCA seria a culminância do processo iniciado com a assinatura do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), em 1994, entre EUA, Canadá e México (Mariano & Vigevani, 2006; Fiori, 2014a).

De acordo com o célebre realista Henry Kissinger, no início do século XXI, o fortalecimento do Mercosul sob a liderança brasileira interpunha obstáculos ao projeto da ALCA. Havia uma "competição tácita" entre EUA e Brasil com respeito a iniciativas de integração distintas, que poderiam cindir o hemisfério em blocos antagônicos. Kissinger preocupava-se especialmente com a possibilidade de o Mercosul seguir os passos da União Europeia, forjando uma identidade política própria avessa aos EUA. Mesmo assim, Washington deveria opor-se apenas ao Mercosul caso os membros desse arranjo se recusassem a desenvolver uma parceria com o NAFTA em prol do advento da ALCA (Kissinger, 2001b:97,98 e 104).

Ainda segundo o autor, ao abandonar a ideia de uma relação especial com os EUA nos anos 1970, o Brasil havia trilhado o caminho oposto ao do México. Nas suas palavras:

> *"Brazil replaced the policy of exclusive reliance on the United States with a deliberate effort to multiply its diplomatic and economic options and to influence the United States through the richness of its alternatives. Brazil henceforth would seek to forge a dominant position in Latin America on its own, relying on the vibrancy of its economy, the size of its population (upward*

of 150 million at the turn of the century), and the partners it could enlist in Mercosur" (Kissinger, 2001b:102 e 103).

Nesse sentido, Kissinger aconselhava os EUA a promoverem maior entrosamento com o Brasil, de sorte que o país latino-americano não viesse, ulteriormente, a desafiar a hegemonia estadunidense. Ele também identificava semelhante capacidade de contestação na China, na Índia e na Rússia (Kissinger, 2001b).

Outras análises produzidas na década de 2010 não percebem o Brasil como uma ameaça iminente, mas sim, potencial. Um exemplo interessante são dois estudos realizados pela Strategic Forecasting (Stratfor), uma conhecida empresa estadunidense de inteligência privada, sobre a Geopolítica dos EUA e do Brasil. Ao avaliar possíveis desafiadores da hegemonia do país norte-americano, Stratfor argumenta que somente um Estado de dimensões continentais teria condições de rivalizá-lo com chances de êxito. Esse extenso Estado poderia surgir no Norte da Eurásia ou na Bacia do Rio da Prata, na América do Sul.

No que concerne à última região, o Brasil teria maior probabilidade de conquistar o acesso a um sistema fluvial interligado, navegável e circundado por terras férteis. Esses seriam elementos naturais basilares para a existência de uma grande potência, dos quais apenas os EUA desfrutariam. Muito embora já exercesse o domínio econômico sobre a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai (definidos como Estados satélites), o Brasil apenas tornar-se-ia um megaestado se lograsse anexar a Argentina, a Paraguai e o Uruguai ao seu território. Tal cenário estaria distante de ocorrer, mas não seria improvável (Stratfor, 2011; Stratfor, 2012).

Se, por um lado, a interpretação acima parece absurda, por outro lado, reitera a importância estratégica da América do Sul para os EUA. Nesse sentido, "*il faut rappeler que jamais les États-Unis n'accepteront l'hypothèse d'un pôle alternatif de pouvoir sud-américain susceptible de remettre en cause leur hégémonie sur le sous-continent*" (Fiori & Padula, 2015: 83).

1.7. Metodologia e Referencial Teórico da Pesquisa

A tese de doutorado realizará uma pesquisa qualitativa com base na qual três distintos momentos históricos serão esquadrinhados. Conforme King, Keohane e Verba, quando cotejado com o método quantitativo, o método qualitativo apresenta a vantagem de ser mais

adequado para explicar mecanismos causais. Assim, ao desconsiderar medições numéricas, a análise qualitativa permite ao pesquisador fornecer explicações mais esclarecedoras sobre "como" e "por que" certos comportamentos, atitudes e ações ocorreram (King, Keohane & Verba, 1994:4).

A análise de três períodos distintos da política externa brasileira será realizada, partindo-se da sociologia política da economia política e das coalizões históricas de Peter Gourevitch.

No artigo intitulado *"The Second Image Reversed: the international sources of domestic politics"*, publicado em 1978, Gourevitch reconhece que as relações internacionais e a política doméstica dos Estados estão interligadas e precisam ser analisadas simultaneamente. O autor problematiza a segunda imagem descrita por Waltz, segunda a qual o comportamento internacional de um Estado seria explicado com base em fatores domésticos. Para Gourevitch, na direção oposta, o sistema internacional também produz significante impacto sobre as políticas adotadas pelos países, conquanto esses possuam alguma margem de manobra. (Gourevitch, 1978).

Na sua visão, a literatura sobre relações internacionais apresenta diversos argumentos sobre a importância dos fatores domésticos. De fato, há um debate sobre quais aspectos devem ser privilegiados: o tipo de burocracia; a existência ou a ausência da pressão das massas na formulação das políticas; a força ou a autonomia do Estado; os principais elementos impulsionadores da economia capitalista avançada; a percepção dos líderes etc.

Esses estudos enfatizam o processo, o procedimento, o arranjo institucional, os elementos formais da relação entre grupos sociais sem, contudo, atentar para a arena política (*politics*), na qual distintos grupos disputam e barganham o apoio para a execução dos projetos políticos formulados (*policies)*. Nessa dinâmica de confronto e de negociação política, desenvolvem-se argumentos legitimadores e constroem-se coalizões políticas. Ademais, a necessidade de obter o respaldo de uma coalizão para um dado projeto político interfere no seu conteúdo final, uma vez que ajustes e concessões são realizados, a fim de costurar um consenso (Gourevitch, 1978: 901).

No livro "*Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crises"*, Gourevitch aprofunda sua análise sobre o jogo político (*politics*) que antecede a

escolha de uma dada linha de ação política[28] (*policy*) mediante uma sociologia política das coalizões históricas. Essas coalizões políticas envolvem a construção de alianças entre políticos, detentores de cargos públicos, servidores públicos, partidos, líderes de grupos de interesse, atores econômicos, entre outros atores, tornando-se mais fluidas e instáveis em tempos difíceis. Embora traumáticas, as crises são momentos muito ricos de informações para os cientistas sociais, pois desvelam relações encobertas em períodos de maior tranquilidade. Durante esses tempos de incerteza, as estratégias políticas são questionadas, antigas coalizões desintegram-se e novos consensos precisam ser forjados (Gourevitch, 1986).

A fim de analisar a política doméstica em situações turbulentas, Gourevitch compara as respostas da Alemanha, dos Estados Unidos, da França, do Reino Unido e da Suécia aos efeitos das crises da economia política internacional durante a deflação de 1873 a 1896, a Grande Depressão de 1929 a 1949 e a guinada neoliberal ocorrida a partir de 1971. O autor examina a forma como essas crises econômicas internacionais engendraram realinhamentos nas coalizões políticas domésticas. Não obstante o impacto econômico internacional sobre as economias nacionais, os cinco países estudados desenham projetos políticos distintos em virtude da barganha realizada no seio das coalizões internas, o que indica a existência de alguma autonomia vis-à-vis as restrições sistêmicas (Gourevitch, 1986).

Isso ocorre porque a repercussão internacional sobre a orientação política interna é mediada por quatro fatores:

I) As Associações Intermediárias – partidos políticos e grupos de interesse – servem como mecanismo de representação dos atores sociais, com vistas ao exercício do poder. Ao representá-los, as associações intermediárias adquirem uma identidade específica e produzem seu próprio impacto sobre a política;

II) A Estrutura do Estado diz respeito ao papel que as instituições formais desempenham mediante o sistema de regras para administrar os interesses, a relação entre os poderes, a burocracia estatal etc.;

III) Ideologia econômica adotada pelo Estado (liberalismo clássico, socialismo, protecionismo, keynesianismo ou neomercantilismo). Os objetivos políticos estimulam a criação de ideias econômicas, as quais induzem a formação de coalizões políticas para apoiá-las (Gourevitch, 1986).

[28] "*Policy requires politics (..) The choice made among conflicting policy proposals emerges out of politics*" (Gourevitch, 1986:17).

IV) A posição do Estado no que concerne à distribuição de poder e às rivalidades político-militares no sistema internacional.

Ao evidenciar a relação entre o jogo político (*politics*) e a formulação de projetos políticos (*policies*), Peter Gourevitch fornece uma valiosa contribuição a ser aplicada à análise das coalizões internas brasileiras que apoiaram a adoção de uma política externa independente, vinculada a uma estratégia desenvolvimentista, em distintos momentos. Esta tese examinará, pois, como ocorreram a construção e a dissolução das coalizões domésticas que incentivaram (ou resistiram) o projeto autonomista, bem como a relação das mesmas com as crises internas e/ou externas que mitigaram ou interromperam a política externa independente. O estudo também identificará as pressões e as ingerências internacionais exercidas sobre a atuação dessas coalizões.

Nesse sentido, a pesquisa parte do caminho aberto por Gourevitch para o exame das coalizões sem, todavia, limitar-se a perspectiva da "segunda imagem invertida". Entende-se aqui que há uma "via de mão dupla" no que concerne à relação entre o sistema internacional e a política interna de um dado Estado. O sistema internacional impacta sobre a dinâmica política das coalizões domésticas, ao mesmo tempo em que estas influenciam a forma como esse Estado insere-se internacionalmente.

Em síntese, neste capítulo, dialoguei com a literatura de RI, a fim de discutir o problema do nível de análise, de ressaltar a importância da construção de coalizões ou consensos políticos domésticos, bem como de debater os conceitos de autonomia, dependência e poder. Em especial, após revisar a bibliografia pertinente sobre a autonomia, propus uma nova definição do conceito, vinculando-o à noção de poder. Ademais, situei o espaço regional no qual o Brasil exerce sua autonomia, salientando o desafio imposto pelas prioridades estratégicas dos EUA no Hemisfério Ocidental. Por fim, apresentei como referencial teórico a abordagem das coalizões domésticas de Gourevitch, a qual elucida a relação entre o jogo (*politics*) e os projetos políticos (*policies*). Embora privilegie o nível de análise doméstico nesta pesquisa, não deixo de considerar a relevância do contexto geopolítico internacional a partir do qual a política externa independente é exercida.

Antes de examinar a inserção internacional dos governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Dilma, faz-se mister abordar não só a questão do desenvolvimentismo brasileiro, mas também as contradições que emergem nas políticas externas alinhadas dos anos 1950, as quais antecederam o lançamento da PEI.

CAPÍTULO 2 – O DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO E OS LIMITES DA POLÍTICA EXTERNA ALINHADA DOS ANOS 1950

Durante parte do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil perseguiu uma estratégia de "equidistância pragmática" na área comercial (expressão usada por Gerson Moura) com a Alemanha e os EUA. Ante o advento da Segunda Guerra Mundial, a tentativa de manter os canais de interlocução abertos com as duas potências rivais deu lugar, paulatinamente, a um alinhamento negociado com o governo Roosevelt. Essa barganha diplomática rendeu ao Brasil o financiamento da instalação da Companha Siderúrgica Nacional (CSN) pelo Eximbank, em Volta Redonda, e a ampliação dos créditos para aquisição de equipamentos militares. Em troca, o país comprometeu-se a exportar minerais estratégicos e a ceder algumas bases militares no Nordeste brasileiro aos EUA. A política externa foi, pois, utilizada como instrumento para alavancar o desenvolvimento brasileiro mediante o início da implantação de uma indústria pesada no país (Moura, 1980).

Embora iniciado nos anos 1920, o processo de industrialização ganhou vigor a partir da década de 1930 mediante esforço desenvolvimentista induzido pelo Estado brasileiro. O projeto de industrialização do país inseriu-se em um contexto internacional de crescentes tensões entre as grandes potências em que a adequada preparação para a guerra pressupunha o estabelecimento de uma economia moderna. Nota-se que, no quadro sul-americano, a industrialização do Brasil também figurava como uma necessidade estratégica para que o país suplantasse econômica e militarmente a preeminência lograda pela Argentina após o fim da Guerra do Paraguai (Abreu, 2014; Fiori, 2014a). A preocupação com a ameaça argentina (expressa sobretudo, conquanto não exclusivamente, pelos militares brasileiros) principiaria a ser mitigada apenas a partir da década de 1970, em um momento no qual o Brasil parecia haver recuperado sua ascendência regional diante da diminuição do poder relativo do país vizinho.

Os anos 1950 representam um divisor de águas no que concerne tanto ao desenvolvimento como à política externa do Brasil. Durante essa década, assistiu-se à consolidação da indústria como eixo dinâmico da economia brasileira. A industrialização comandada pela Estado brasileiro ensejou um ciclo desenvolvimentista que perduraria até o final dos anos 1980. Ademais, Segundo Fiori, a partir de 1955, ocorreu a adoção de uma "estratégia de industrialização transnacionalizante", confirmando definitivamente a opção por um projeto nacional de desenvolvimento associado com o capital internacional, o qual já

havia sido previamente ensaiado, não obstante seu malogro, durante o segundo governo Vargas[29]. De fato, em que pesem alguns discursos mais nacionalistas proferidos por Vargas, não se observa, em termos concretos, um projeto de desenvolvimento autônomo formulado pelo Estado e sustentado pelo capital privado nacional (Fiori, 1995; Fiori, 2001a:280). Nas palavras de Vizentini:

> "Tratava-se conscientemente de construir um capitalismo associado. Contudo, as contradições do processo levavam ao discurso nacionalista, visando barganhar com os EUA para conseguir recursos para o desenvolvimento" (Vizentini, 2004:79).

Ao mesmo tempo, ao longo da década de 1950, tornam-se evidentes os limites da retomada da barganha nacionalista com respeito ao alinhamento internacional do Brasil aos EUA em virtude dos parcos ganhos obtidos no contexto da Guerra Fria. Antecipando, de maneira hesitante, o movimento de ampliação dos horizontes diplomáticos brasileiros da futura Política Externa Independente (PEI), os governos Vargas e Kubitschek (este a partir de 1958) intentaram realizar uma aproximação do segundo mundo e incrementar a participação do país nas organizações internacionais. Não havia, no entanto, a clara intenção de aumentar a autonomia vis-à-vis os EUA, mas sim, o interesse em negociar em melhores condições o estabelecimento de vínculos privilegiados com Washington no âmbito do paradigma americanista (Vizentini, 2004).

Este breve capítulo visa tão-somente a situar o modelo de desenvolvimento escolhido pelo Brasil e apresentar as linhas gerais da política externa brasileira dos anos 1950. Para tanto, encontra-se dividido em quatro partes. Na **primeira seção**, examino a discussão sobre o desenvolvimentismo brasileiro. Na **segunda seção**, abordo as influências da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), bem como do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) nesse debate sobre o desenvolvimento. Igualmente, é avaliada a reflexão dos dois institutos, notadamente a visão de Hélio Jaguaribe, sobre a Política Externa Brasileira. Na **terceira**

[29] O autor reconhece, contudo, que existem significativas diferenças entre o projeto de desenvolvimento associado do segundo governo Vargas e aquele do governo Kubitschek. Vargas buscava aprofundar a implantação de uma indústria pesada, iniciada no seu primeiro governo, obtendo financiamento público internacional, a fim de complementar o capital nacional insuficiente. Nesse sentido, os trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA desempenhariam relevante papel para viabilizar ajuda financeira do governo estadunidense. Em contraste, o governo Kubitschek opta por estabelecer uma indústria moderna de bens de consumo duráveis mediante o concurso de capitais privados internacionais (Fiori, 1995:66).

seção, analiso as principais ambiguidades da diplomacia dos governos Vargas e Kubitschek. Na **quarta seção**, formulo algumas considerações preliminares.

2.1. O Desenvolvimentismo Brasileiro

O conceito de desenvolvimentismo possui uma dupla acepção. Por um lado, diz respeito à esfera das ideias, vinculadas a um discurso político (ideologia) ou a uma corrente de pensamento. Por outro lado, refere-se à execução de uma política econômica pelo chamado "Estado desenvolvimentista" em um dado período histórico. Embora distintos, esses dois "mundos" estão estreitamente associados, influenciando-se mutualmente (Fonseca, 2015). Cumpre destacar que não se pretende aqui expor a longa e rica discussão sobre o desenvolvimentismo. Para os propósitos deste capítulo, basta citar os estudos de Ricardo Bielschowsky e de Pedro Cezar Fonseca, os quais oferecem uma definição satisfatória do desenvolvimentismo, bem como apontar algumas perspectivas analíticas que trabalham com conceitos correlatos.

Bielschowsky formulou uma das definições mais conhecidas sobre essa noção atinente ao domínio das ideias:

> Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:
> (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
> (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje;
> (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
> (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (Bielschowsky, 2000:7).

Em seu livro sobre o "Pensamento Econômico Brasileiro", Bielschowsky situa o "ciclo ideológico do desenvolvimentismo" entre 1930 e 1964. Mais adiante, o autor reconheceria que esse representou apenas o "ciclo original", observando-se um segundo ciclo

ideológico desenvolvimentista sob o regime militar de 1964 a 1980. A instabilidade macroeconômica (inflação, descontrole fiscal e dívida externa) e o enfraquecimento do Estado desenvolvimentista acabariam por inibir o crescimento e a reflexão sobre o desenvolvimento econômico (Bielschowsky & Mussi, 2006).

Em sua análise sobre o primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo, Bielschowsky demonstrou a heterogeneidade das interpretações sobre o tema. Com efeito, o autor identificou três correntes desenvolvimentistas de pensamento que participaram juntamente com a corrente neoliberal e a corrente socialista das discussões sobre a economia brasileira. **A corrente desenvolvimentista do setor privado**, que tinha como figura mais emblemática Roberto Simonsen, era favorável à defesa dos interesses empresariais do capital industrial nacional. Por sua vez, **a corrente desenvolvimentista do setor público "não nacionalista"** salientava a importância do capital estrangeiro na industrialização do país e tendia para políticas de estabilização monetária. Os economistas desse grupo, personificado por Roberto Campos, reuniram-se formalmente no âmbito da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e da direção do BNDE entre 1952 e 1959. Por fim, **a corrente desenvolvimentista do setor público "nacionalista"** sustentava que o Estado deveria incrementar sua intervenção na economia, investindo em setores estratégicos (mineração, energia, transporte, telecomunicação etc.) para levar adiante o processo de industrialização. Exceto nesses setores, os desenvolvimentistas nacionalistas não se opunham a inversões estrangeiras quando orientadas pelo planejamento estatal. Tendo como economista mais renomado Celso Furtado, o grupo mostrava-se pouco inclinado a políticas de estabilização monetária, as quais deveriam se subordinar a políticas de desenvolvimento econômico. Ademais, os desenvolvimentistas nacionalistas valorizavam a adoção de medidas de cunho social que reduzissem a desigualdade e a pobreza. O Clube dos Economistas, o IBESP e o ISEB avultaram como as principais entidades nas quais essa vertente nacionalista debateu suas ideias. Em comum, as três correntes desenvolvimentistas partilhavam o objetivo de plasmar um capitalismo industrial moderno no Brasil mediante algum grau de planejamento e de intervenção estatal (Bielschowsky, 2000:77).

Ainda de acordo com Bielschowsky, em termos históricos, a "era desenvolvimentista" perdurou de 1930 a 1980, com o Brasil apresentando taxas médias anuais de crescimento de 7,4 %. Nesse extenso período, a "política econômica tornou-se explícita e consistentemente industrializante" a partir do Segundo Governo Vargas. A instabilidade macroeconômica

sobreveio à "era desenvolvimentista", inaugurando um período de baixo crescimento que só seria revertido a partir de 2004. Durante as duas últimas décadas dos novecentos, a administração de crises (desprovida de uma estratégia de longo prazo) e as reformas liberais dominaram a agenda econômica brasileira. As taxas médias anuais de crescimento foram na ordem de 2,0% (Bielschowsky & Mussi, 2013:141).

Ao examinar a literatura sobre o desenvolvimentismo, Pedro Cezar Fonseca verificou a existência de um projeto nacional, do intervencionismo estatal e da industrialização como o núcleo central do conceito. Partindo dessa constatação, o autor propôs uma definição que articula as dimensões ideológica e material (ou histórica) do desenvolvimentismo. Assim, este é entendido como:

> "a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista" (Fonseca, 2015:40).

Ainda que não utilizem o conceito de desenvolvimentismo, alguns historiadores debruçaram-se sobre o mesmo período inaugurado pelos anos 1930, analisando-o com foco no Estado e na Nação[30]. Daniel Aarão Reis propõe reflexão sobre a "cultura política nacional-estatista", entendida como "um sistema coerente de visão de mundo" e um "substrato filosófico" (Reis, 2015:17). Constituído durante a ditadura do Estado Novo, o nacional-estatismo promoveria alguns "dispositivos estratégicos", quais sejam:

> (a) um Estado centralizador e integrador (...); (b) um ideário nacionalista, unificador; (c) o esteio das Forças Armadas – Getúlio é um líder civil, mas o poder é exercido com base no, e sob supervisão do Exército (coadjuvado pela Marinha); (d) amplas alianças sociais (..); (e) concepções de modernização e industrialização, em nome das quais todos os sacrifícios são demandados; (f) uma política externa de afirmação nacional (Reis, 2015:22).

Reis argumenta que essa cultura política influenciou as ações de governos tão distintos como os de Juscelino Kubitschek e de Emílio Médici. Ademais, não chegou a ser obliterada

[30] O livro "A Questão Nacional e as Tradições Nacional-Estatistas no Brasil, América Latina e África" figura como um exemplo dessa perspectiva (Ferreiras, 2015).

pelo período neoliberal da década de 1990, pois voltou à tona, "devidamente redefinida", durante o governo Lula (Reis, 2015:32).

Em outra abordagem analítica vinculada ao campo das Relações Internacionais, Amado Luiz Cervo afirma que o "paradigma desenvolvimentista" orientou a inserção internacional do Estado brasileiro entre 1930 e 1989 para o caminho da modernização industrial e da autonomia decisória na política externa. O paradigma comportou, todavia, a execução de duas vias de desenvolvimento. A primeira via dizia respeito ao "desenvolvimento associado", o qual favorecia um estreitamento dos vínculos econômicos e geopolíticos com os EUA. Este modelo era advogado pelos americanistas. Inversamente, a segunda via concernia ao "desenvolvimento autônomo". Propugnado pelo "pensamento independentista", este outro modelo pendia para "o descolamento dos Estados Unidos e a diversificação de eixos externos de cooperação para o desenvolvimento" (Cervo, 2008:17 e 73-74).

O autor parece, no entanto, equivocar-se ao relacionar as duas vertentes da política externa brasileira (americanista e autonomista) ao modelo de desenvolvimento adotado. Na sua visão, os governos Dutra, Castelo Branco, Collor e Cardoso perseguiriam um "desenvolvimento associado", ao passo que Vargas, Goulart e Geisel um "desenvolvimento autônomo". Por sua vez, o governo Lula representaria a síntese das duas perspectivas (Cervo, 2008:74). Na mesma linha da interpretação supracitada de Fiori e de Vizentini, argumenta-se, nesta tese, que o Estado brasileiro implementou uma estratégia de desenvolvimento associado com o capital internacional entre 1950 e 1980. Ante a crise macroeconômica e a ascensão de governos neoliberais, as políticas desenvolvimentistas (com foco no social) só voltariam a ser implementada durante os governos Lula e Rousseff.

2.2. Visões da CEPAL e do IBESP/ISEB sobre o Desenvolvimento e a Política Externa Brasileira

A industrialização deliberadamente impulsionada pelo Estado brasileiro foi influenciada pela reflexão ocorrida nessas três entidades nos anos 1950. Malgrado as distintas funções desempenhadas pelas mesmas, convergia-se quanto à necessidade de avançar no processo de industrialização, a fim de fomentar o desenvolvimento. Ademais, dando continuidade às análises do IBESP sobre a política mundial, o ISEB também tratou da inserção internacional do Brasil, destacando-se a posição de Hélio Jaguaribe sobre o tema.

A Cepal foi criada em 1948 por resolução das Nações Unidas. No ano seguinte, Raúl Prebisch deu início a publicação de três ensaios que inaugurariam e serviriam como referência para a pesquisa da escola estruturalista. O economista identificou a existência de uma assimetria entre a reduzida demanda mundial de produtos primários oriundos dos países subdesenvolvidos e a grande demanda de produtos industriais provenientes das nações desenvolvidas. Haveria, na prática, uma hierarquia nas relações comerciais entre o centro e a periferia do sistema econômico mundial que acarretaria consequências nocivas sobre o desenvolvimento dos países latino-americanos. Esses tenderiam a deparar-se com um desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos, afetando negativamente a inflação e o crescimento (Bielschowsky, 2009; Fiori, 2001b).

Outrossim, ao contrário do que defendia a leitura neoclássica ricardiana sobre os benefícios decorrentes do livre comércio internacional, notadamente as vantagens comparativas auferidas pelos países subdesenvolvidos na produção de bens primários no quadro da divisão internacional do trabalho, haveria uma deterioração dos termos de intercâmbio. Assim, os preços das exportações de bens primários tenderiam a cair quando comparados aos das importações de manufaturados fabricados nos países desenvolvidos. Os países latino-americanos seriam obrigados, portanto, a exportar um volume cada vez maior de bens para viabilizar suas importações de produtos industrializados (Bielschowsky, 2009; Fiori, 2001b).

Nesse quadro adverso, Prebisch identificou a impossibilidade de lograr-se o desenvolvimento mediante a exportação de bens primários, tendo como a variável dinâmica a demanda internacional. Ademais, a vulnerabilidade externa, a escassez de divisas, a falta de poupança e a carência de investimentos eram apontados como os principais obstáculos à promoção do crescimento. A fim de superar esses óbices, far-se-ia necessário alavancar a industrialização mediante processo substitutivo das importações. Igualmente, o estabelecimento de um mercado regional latino-americano era visto como um mecanismo que possibilitaria aprofundar a industrialização e mitigar a falta de divisas que ensejava o grave problema da restrição externa (Bielschowsky, 2009).

Celso Furtado também deu uma contribuição particular ao pensamento estruturalista ao situar historicamente a trajetória político-econômica da América Latina, especialmente a do Brasil, no contexto do desenvolvimento desigual do capitalismo. Na visão do autor, a Revolução Industrial europeia principiaria o processo de expansão global do capitalismo no

âmbito do qual a antiga relação entre metrópole e colônia daria lugar à divisão entre um centro desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida. De acordo com essa leitura, o subdesenvolvimento dos países periféricos não deveria ser entendido como uma etapa natural no caminho linear do progresso econômico de todas nações, mas sim, como o subproduto do desenvolvimento dos países localizados no centro capitalista. À semelhança de Prebisch, Furtado propugnava o planejamento e a intervenção do Estado em suporte à industrialização e a criação de uma economia nacional integrada, orientada para autorreprodução (Bielschowsky, 2000, Fiori, 2001b).

As análises cepalinas influenciaram na elaboração da ideologia nacional-desenvolvimentista, conforme reconhecido por Hélio Jaguaribe em depoimento sobre o ISEB:

> "O grupo inicial que compunha o ISEB compartilhava plenamente as ideias da CEPAL. Tratava-se de fazer um planejado esforço de industrialização e um esforço orientado para a integração latino-americana. Foi decidido que não se esperaria a integração para começar a industrialização, mas ao contrário, que a partir da ideia de um esforço nacional bem orientado, se facilitaria e estimularia a integração. A integração era considerada como objetivo e não como condição inicial" (Jaguaribe, 2008:920).

Jaguaribe sobressaiu como uma das principais lideranças na formação do Grupo de Itatiaia, do IBESP e do ISEB. Segundo o autor, um grupo de intelectuais sob sua coordenação começou a escrever uma coluna na quinta página do Jornal do Commercio[31] sobre as questões sócio-políticas da realidade nacional em 1947. Os artigos desse grupo carioca receberam uma boa acolhida de alguns intelectuais de São Paulo, o que incentivou o interesse em fomentar um maior diálogo entre as duas capitais. Em 1952, intelectuais e técnicos da administração pública do Rio de Janeiro e de São Paulo principiaram a encontrar-se, uma vez por mês, no Parque Nacional de Itatiaia, com o apoio de integrantes do governo Vargas[32], a fim de discutir os problemas políticos, econômicos e sociais do Brasil. No ano seguinte, o Grupo de Itatiaia

[31] Esse espaço havia lhe sido oferecido por seu amigo Augusto Frederico Schmit, o qual era também próximo de Hermano Cardim, diretor e proprietário do Jornal do Commercio. Poeta e Empresário, Schmit participou, a convite de Juscelino Kubitschek, da criação da Operação Pan-Americana (OPA). Defensor do estreitamento das relações com os EUA e da importância do capital internacional para o desenvolvimento associado do Brasil, Schmit tornar-se-ia, mais adiante, um dos maiores críticos da Política Externa Independente dos governos Quadros e Goulart (Vidigal, 2013).

[32] Jaguaribe relata que o Ministro da Agricultura João Cleofas ofereceu o Parque Nacional de Itatiaia para a realização dos encontros. Ademais, outros integrantes do governo participavam diretamente das discussões. Rômulo de Almeida, Ottolmy Strauch, Ignácio Rangel trabalhavam na Assessoria Econômica da Presidência da República. O próprio Jaguaribe assessorava o Ministro da Justiça, Negrão de Lima (Abreu, 2007; Jaguaribe, 2008).

dissolveu-se em virtude de diferenças políticas. Porém, sob a liderança de Jaguaribe, o antigo grupo carioca, acompanhado pelo paulista Roland Corbisier, criou o IBESP (Jaguaribe, 2008).

Consoante Bielschowsky, essa entidade privada publicou cinco edições da revista Cadernos do Nosso Tempo, entre os anos 1953 e 1956, com o objetivo de "formar e disseminar a ideologia nacionalista e desenvolvimentista no país" (Bielschowsky, 2000:370).

Em 1954, em razão das constantes dificuldades financeiras, os integrantes do IBESP, com o endosso do Ministro da Educação e Cultura, Antônio Balbino, elaboraram um projeto, a fim de converter a entidade privada em uma instituição pública pertencente ao aparelho estatal. O suicídio de Vargas e a posse de Café Filho interromperam, contudo, esse processo. Mesmo assim, Jaguaribe logrou êxito em convencer o novo titular do MEC, Cândido Motta Filho, a levar o projeto adiante. Assim, em 1955, o MEC anunciou o advento do ISEB. Este se constituiu em uma escola de governo de natureza pós-universitária destinada à "formação de quadros de técnicos e de dirigentes" comprometidos com a promoção do desenvolvimento nacional. À semelhança da ESG, cujos cursos se destinam a capacitar quadros dirigentes (militares e civis) conforme a doutrina da instituição, o ISEB ministrava um curso regular de dedicação exclusiva aos chamados "estagiários" (a maioria de servidores públicos) durante um ano inteiro (Wanderley, 2016:923).

A gestão do ISEB era realizada por um conselho curador de oito membros, contando com a assistência de um conselho consultivo de cinquenta membros. A lista de nomes de ambos os conselhos[33] expressa a heterogeneidade do grupo, no qual chama a atenção, por exemplo, a presença de San Tiago Dantas, Roberto Campos, Mário Travassos, Nélson Werneck Sodré, entre outras personalidades de distintos matizes; todos comprometidos com a difusão da ideologia nacional-desenvolvimentista. Não obstante a posição mais nacionalista de alguns membros, o ISEB não rejeitava o concurso de capital e de técnicas estrangeiros visando à superação do subdesenvolvimento. Isso explica o que Vânia Moreira denominou de "relação orgânica" estabelecida entre o Instituto e o governo Kubitschek (*Apud* Kinhavalik, 2009:145). O ISEB recebeu total apoio do Presidente da República e do Ministro do MEC, Clóvis Salgado, os quais prestigiaram a instituição durante a cerimônia de formatura da

[33] O conselho curador era integrado por Junqueira Ayres, Anísio Teixeira, Ernesto Luiz de Oliveira Junior, Hélio Jaguaribe, Hélio Cabal, Roberto Campos, Roland Corbisier e Themistocles Cavalcanti (Abreu, 2007:417). Já o conselho consultivo era composto por Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Horácio Lafer, Lucas Lopes, Miguel Reale, Pedro Calmon, Paulo Duarte, Heitor Villa-lobos, San Tiago Dantas, Fernando de Azevedo, Luiz Viana Filho, Hermes Lima, Augusto Frederico Schmidt, Sérgio Milliet, João de Scantimburgo, José Honório Rodrigues, Augusto Magne, Mário Travassos, entre outros (Carvalho, 2009:46).

primeira turma e na inauguração da nova sede. Consoante Lessa, havia o reconhecimento de que o ISEB e seus membros figuravam como "atores importantes no processo de formulação de políticas públicas" (Lessa, 2013b:888; Wanderley, 2016).

Segundo Jaguaribe, o coronel Nelson Werneck Sodré, que ministrava o curso sobre História do Brasil, serviu como ponte entre o ISEB e a corrente nacionalista do Exército, liderada pelo general Estilac Leal. Além de acolherem a matrícula de oficiais militares como "estagiários" no curso regular do Instituto, alguns professores isebianos (Álvaro Vieira Pinto, Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes e Ignácio Rangel) escreveram artigos para a Revista do Clube Militar, entre 1955 e 1957, sobre o tema do desenvolvimento nacional. As publicações coincidiram com o período no qual o grupo antinacionalista da Cruzada Democrática, que mantinha uma relação estreita com os oficiais da ESG[34], perdera a direção do Clube militar para a corrente nacionalista (Abreu, 2007:419; Jaguaribe, 2008; Kinhavalik, 2009).

Ao publicar "O Nacionalismo na Atualidade Brasileira" (1958), Jaguaribe buscou fundamentar e explicitar a ideologia nacional-desenvolvimentista, examinando não só a questão do desenvolvimento econômico, mas também a inserção internacional do Brasil. O livro desencadeou, no entanto, uma grave crise interna no ISEB entre os intelectuais mais nacionalistas (Guerreiro Ramos, Vieira Pinto e Nélson Werneck Sodré) e aqueles que se posicionavam favoravelmente ao aporte de capitais estrangeiros (Jaguaribe, Cândido Mendes, Roberto Campos), culminando no afastamento do autor da instituição em 1959 (Abreu, 2007; Carvalho, 2009).

Jaguaribe distingue o nacionalismo de fins do nacionalismo de meios, respaldando indiretamente o desenvolvimento associado com o capital internacional empreendido pelo

[34] Vale a pena destacar que, se cotejada com a importância do ISEB (na condição de um dos núcleos de difusão do nacional-desenvolvimentismo), a influência da ESG sobre as políticas implementadas pelo governo Kubitschek (1956-1961) era diminuta. Consoante Kinhavalik, o fato de o Ministro da Guerra, General Henrique Lott, haver afastado alguns militares hostis do comando da tropa remanejando-os para a ESG, ilustra o pouco prestígio atribuído à instituição naquele momento. A reflexão da ESG, em grande parte orientada para a elaboração de sua Doutrina de Segurança, coadunava-se com as ideais do nacional-desenvolvimentismo quanto à necessidade de haver planejamento e intervenção estatais, com o fito de fomentar o desenvolvimento econômico, condição indispensável à construção de um Estado forte e centralizador. Porém, diferentemente do debate ocorrido no ISEB sobre as vantagens e as desvantagens do capital estrangeiro, aceitava-se, na ESG, a implementação de um capitalismo brasileiro associado, mediante alinhamento internacional ao mundo ocidental capitalista e cristão (leia-se ao EUA) no contexto da Guerra Fria. A preocupação com o desenvolvimento aparecia na obra de um dos principais expoentes da ESG: Golbery do Couto e Silva. Em seu livro intitulado de Planejamento Estratégico (1955), o militar sublinha o imperativo de o planejamento da atividade governamental concentrar-se na aceleração do crescimento econômico do Brasil sem, contudo, negligenciar outras esferas de acumulação de poder (Kinhavalik, 2009:108; Freitas, 2004).

governo Kubitschek. Na sua visão, o nacionalismo não deveria ser concebido como um fim em si, mas sim, como um meio para alcançar o desenvolvimento. Nesse sentido, ante a carência de capitais nacionais (a subcapitalização), o Brasil deveria ampliar sua capacidade nacional de investimento mediante o auxílio de capitais estrangeiros em sintonia com as "conveniências nacionais". A longo prazo, diante do crescimento logrado pelo país, Jaguaribe antevia com otimismo o aumento da poupança nacional, o que reduziria paulatinamente a necessidade de capitais estrangeiros (Jaguaribe, 2013:69 e 262). Em suas palavras:

> "O nacionalismo, muito ao contrário, só se realiza na medida em que reconhece seu fim, que é o desenvolvimento, e para isso deve utilizar-se de todos os meios apropriados, seja qual for a origem dos agentes, desde que, nas condições concretas, se revelem os mais eficazes" (Jaguaribe, 2013:70).

No entender de Jaguaribe, o desenvolvimento com o apoio de capitais estrangeiros não deveria, entretanto, implicar uma política alinhada aos EUA. Ao contrário, o intelectual apresentava uma perspectiva nuançada acerca da terceira posição, assunto já debatido e proposto por alguns artigos dos Cadernos do Nosso Tempo (CNT), publicados pelo IBESP.[35]Antes de examinar mais detalhadamente a visão do intelectual sobre o tema, em seu livro de 1958, vale a pena fazer referência a dois artigos e um estudo da revista do IBESP, escritos entre 1954 e 1956. Estes esboçam pioneiramente alguns objetivos que só seriam mais bem elaborados e viabilizados nas próximas décadas dos séculos XX e XXI.

Em "A Denúncia de João Neves", publicado no segundo volume da revista (1954), autor não identificado analisa a crise engendrada pelo ex-Chanceler de Vargas ao acusar o Presidente brasileiro de aproximar-se de Juan Perón, com o intuito de restabelecer uma aliança entre Argentina, Brasil e Chile (Pacto ABC[36]). A entrevista que Neves da Fontoura deu à impressa teve imensa repercussão interna motivando, inclusive, um pedido de *impeachment* de Vargas pela oposição undenista, a qual retratava o suposto acercamento ao país vizinho como alta traição dos interesses nacionais brasileiros. Partindo da curiosa

[35] As cinco edições dos Cadernos do Nosso Tempo encontram-se disponíveis no volume 4 da Revista Estudos Políticos: http://www.revistaestudospoliticos.com.

[36] Perón propunha a formação de um bloco político-econômico latino-americano, cujo pilar seria a aliança entre os três países. Em grande medida, recuperava a proposta elaborada pelo Barão de Rio Branco durante sua gestão como Chanceler (1902-1912). O Pacto foi celebrado em 1915, mas o Congresso brasileiro não o ratificou. A denúncia de Fontoura baseou-se em discurso proferido por Perón na Escola Superior de Guerra Argentina, em novembro de 1953, no qual o Presidente do vizinho austral criticava os desígnios hegemonistas do Itamaraty (Hist, 2006; Pinheiro, 2013b).

declaração do ex-Chanceler, segundo a qual "toda a divisão das Américas há de ser contrária à América; a união, em seu benefício", o autor discute se um eventual estreitamento de vínculos com a Argentina seria prejudicial ao Brasil (CNT,1954 n. 2:87). Na sua visão, não poderia haver total coincidência entre os interesses latino-americanos e estadunidenses[37]. Um pan-americanismo que conduzisse a um "satelitismo colonial" seria oportuno tampouco para o Brasil (CNT,1954 n. 2:89).

Ademais, o autor desqualifica a tese sobre a superioridade da Argentina, a qual alimentaria o temor infundado da hegemonia da nação vizinha sobre a América Latina. O complexo de inferioridade de alguns brasileiros os privaria da percepção objetiva de que seu país dispunha "de melhores condições naturais para a liderança" na região em razão de sua superioridade tanto em recursos naturais e humanos como no nível logrado de industrialização. Nesse sentido, o "entrosamento brasileiro-argentino", entendido como uma primeira etapa na integração latino-americana, seria benéfico ao Brasil, pois lhe permitiria desfrutar da "única vantagem que é possível obter nas relações internacionais, ***que é a cooperação para fins comuns entre partes dotadas, relativamente, da mesma força***" (grifo meu). Outrossim, a construção de uma "Comunidade de Defesa Latino-Americana" deveria ser acompanhada pelo estabelecimento de uma "terceira posição[38]" na política mundial entre os dois blocos em disputa (CNT,1954 n 2:94). À luz da cooperação sul-sul (envolvendo a formação de coalizões políticas entre os países em desenvolvimento) e do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, ambos inseridos no contexto da política externa do governo Lula, tais ideias formuladas durante o segundo governo Vargas parecem deveras precursoras.

Em "Sucessão Presidencial", artigo publicado no quarto volume dos Cadernos (1955), Hélio Jaguaribe analisa as eleições presidenciais em curso durante o governo Café Filho (1954-1955). Após descrever o insucesso das forças conservadores em manter sua unidade interna na esteira do "golpe de agosto", o autor faz um alerta:

---

[37] "E interessa à América do Norte confundir os países latino-americanos com o conceito ambíguo de "América" e de "pan-americanismo", para evitar, assim, a formação de uma poderosa frente latino-americana, que teria condições de resistência contra os Estados Unidos, enormemente superiores as que podem oferecer isoladamente mesmo as maiores nações latino-americanas (CNT,1954 n. 2:91).

[38] A "Tercera Posición" foi originalmente evocada por Juan Perón em 1947 e antecipou, de certa maneira, o Movimento dos Países Não-Alinhados (Cavlak, 2008:45). Mario Rapoport esclarece que "*la propuesta doctrinaria aspiraba al desarrollo de una política exterior que no significara un alineamiento automático con los bloques en conflicto. Si bien reconocía la pertenencia cultural y geográfica a Occidente y se definía en la Guerra Fría con el bloque occidental, rechazaba toda subordinación a los intereses de los Estados Unidos. Por otra parte, afirmaba (...) la integración con los países vecinos, la necesidad de la unidad latinoamericana* (…) (Rapoport, 2006:377).

> "o Brasil se defronta com uma opção fatal: ou completa seu desenvolvimento econômico, ultimando sua industrialização, reformando seu sistema agrícola, comercial e financeiro, e adotando as medidas políticas e administrativas correspondentes, ou retrocede à condição de país colonial e se constitui, definitivamente, em satélite econômico-político dos Estados Unidos" (Jaguaribe,1955:4).

Consoante o intelectual, o suicídio de Vargas não pôs termo à luta entre os interesses do getulismo (favoráveis ao desenvolvimento e à emancipação econômico-social) e aqueles do antigetulismo (avessos a estas aspirações). A chapa conjunta Kubitschek-Goulart (PSD/PTB) sinalizaria a natureza getulista da candidatura do político mineiro à Presidência, concorrendo, sobretudo, contra o general Juarez Távora (UDN).

Em "Para uma Política Nacional de Desenvolvimento", publicado no quinto volume da CNT (1956), o IBESP elaborou um longo estudo, com o intuito de influenciar o programa de governo de Juscelino Kubitschek, que vencera as eleições presidenciais de 1955 (Abreu, 2007). Afora os objetivos de superar o subdesenvolvimento, valendo-se de argumentos cepalinos com foco na industrialização e no planejamento, é formulado um plano de reforma do Estado brasileiro (Bielschowsky, 2000). Interessa ressaltar aqui que esta reforma incluiria uma reavaliação da política exterior do país, com o objetivo precípuo de reverter o crescente "satelitismo" oriundo da "dependência econômico-política" dos EUA. Essa reorientação deveria objetivar a edificação de um bloco regional latino-americano ou sul-americano; o adensamento dos laços diplomáticos com as potências europeias (Alemanha, França e Grã-Bretanha); bem como a busca de uma "terceira posição" ante o conflito entre as duas superpotências, à semelhança da política perseguida por "grandes nações subdesenvolvidas" como a Índia e a Indonésia. Os países adeptos da "terceira posição" usufruiriam de uma "relativa liberdade internacional" contanto que fosse preservado um "equilíbrio de forças entre o imperialismo americano e o expansionismo soviético" (CNT,1956 n. 5:168-172).

As três publicações dos Cadernos ilustram que as ideias contidas no conhecido livro "O Nacionalismo na Atualidade Brasileira" (1958), acerca da inserção internacional do Brasil, já vinham sendo discutidas no âmbito do IBESP desde o segundo governo Vargas. Jaguaribe expõe, no entanto, uma leitura nuançada da terceira posição ao propor, na prática, a adoção de

um neutralismo pró-americano[39], haja vista a inviabilidade da manutenção de uma equidistância efetiva em relação a Washington e Moscou. Ademais, cônscio de prováveis represálias dos EUA (em especial sanções econômicas), ele recomendava um neutralismo discreto, sem ostentação, diferentemente do neutralismo afro-asiático-árabe, embora reconhecesse que a superpotência não tardaria a ser informada sobre a nova orientação implementada pelo Estado brasileiro (Jaguaribe, 2013).

A fim de neutralizar as represálias estadunidenses, o Brasil deveria acercar-se à Argentina, mediante a promoção de uma relativa integração econômica e a coordenação entre as políticas exteriores dos dois vizinhos. Na sua visão, "o entrosamento argentino-brasileiro acarretaria, quase automaticamente, a articulação da América Latina", com vistas a alcançar "autodeterminação política" da região[40]. Os EUA não aceitariam, todavia, perder sua ascendência sobre a América Latina e procurariam romper a unidade da região. O Brasil também deveria diversificar seus mercados e fontes de financiamento externos recorrendo, inclusive, aos capitais soviéticos. Nesse sentido, Jaguaribe aconselhava o reatamento dos liames diplomáticos com a União Soviética e a aproximação com os países do segundo mundo. Essa iniciativa, segundo a posição neutralista, aumentaria o "poder de barganha com os Estados Unidos e demais nações ocidentais" (Jaguaribe, 2013:322-371).

No debate entre os "cosmopolitas" (ou entreguistas, favoráveis ao alinhamento com Washington e à política econômica liberal) e os nacionalistas (comprometidos com o desenvolvimento), Jaguaribe situa-se no segundo grupo. Conquanto não critique o desenvolvimento associado aos capitais estrangeiros de Kubitschek, o intelectual não deixa de constatar a "gratuita inconsistência de nossa política exterior", vinculada ao "americanismo". Propõe, alternativamente, ao Brasil "uma posição de independência e autonomia"

[39] Jaguaribe argumenta que o neutralismo comporta alcance e sentido diversos para distintos países com base na situação interna e na posição externa destes. A Índia e o Egito dispunham de condições para perseguir um "neutralismo equidistante". Já a Iugoslávia adotava um neutralismo mais próximo ao bloco soviético. Ao reverso, o Brasil deveria seguir um neutralismo mais próximo ao bloco estadunidense pois: "Um neutralismo "sovietófilo" seria, de fato, inviável na América Latina. Um neutralismo rigidamente equidistante conduziria os Estados Unidos a uma vigilância externa e a uma propensão à interferência em nossos negócios internos que, além de prejudiciais aos nossos interesses, tornaria muito mais difícil a posição brasileira. Ao contrário, um neutralismo rigoroso, no que se refere às premissas fundamentais da terceira posição, mas que preserve nossa aproximação dos Estados Unidos, representaria o perfeito ajustamento entre nossas conveniências e nossas possibilidades" (Jaguaribe, 2013:365).

[40] É digno de nota que, na América Latina, Jaguaribe atribui especial relevância à América do Sul, chegando até a contemplar o estabelecimento de um "sistema de segurança coletiva sul-americano", o qual deveria deter o domínio de técnicas nucleares e balísticas para fins civis e militares (Jaguaribe, 2013:370).

internacional, em sintonia com a "orientação desenvolvimentista" existente no plano doméstico, mediante a adoção do neutralismo (Jaguaribe, 2013:349-351).

Ao examinar a influência de Hélio Jaguaribe sobre a política externa brasileira, Antonio Carlos Lessa conjectura que a reflexão do célebre "intelectual público" lastreou, mesmo que de forma indireta[41], a relevante construção da Política Externa Independente de Jânio Quadros e de João Goulart, contribuindo para ressaltar a necessidade de atualização do posicionamento internacional do país a partir do governo Kubitschek (Lessa, 2013b). Levando-se em conta o conteúdo e a intensa controvérsia gerada por "O Nacionalismo na Atualidade Brasileira" (1958) no âmbito do ISEB, o qual pertencia à máquina estatal brasileira, a suposição de Lessa parece ter alguma validade. De fato, alguns dos temas tratados na obra de Jaguaribe (fim do alinhamento aos EUA, a aproximação da Argentina e dos países do bloco soviéticos, bem como a estreita vinculação entre desenvolvimento e política externa) entrariam na agenda da chamada Política Externa Independente entre 1961 e 1964. Porém, essa agenda incluía outros dois assuntos, não menos importantes, como o acercamento à África e a questão cubana. O primeiro não foi avaliado em profundidade (apenas se recomenda renovarem-se as relações brasileiras com os países afro-asiáticos no âmbito do movimento neutralista) nem o segundo tema poderia sê-lo, já que só emergiria em 1959 com a revolução nacionalista liderada por Fidel Castro.

O livro de Jaguaribe revela-se também percuciente ao sublinhar a "gratuita inconsistência" da política externa brasileira dos anos 1950. Por não se tratar do foco principal desta tese, analisarei apenas as linhas gerais da inserção internacional dos governos Vargas e Kubitschek, destacando suas contradições.

2.3. Ambiguidades e Limites da Política Externa Alinhada dos Anos 1950

> "Embora, numa análise *post-mortem,* aqueles pontos possam legitimamente exprimir a essência do legado político de Vargas, este sempre os formulou de maneira assistemática, híbrida e, com frequência, de permeio com teses outras que os contraditavam, às vezes (...). Não era um

[41] Lessa esclarece que o "pensamento internacionalista de Helio Jaguaribe e as suas interpretações estariam contemplados na Política Externa Independente, em maior ou menor grau. Não se trata aqui de reivindicar para Jaguaribe a paternidade intelectual de ideias que se mostrariam centrais na proposta de atualização conceitual que então se desenhava. É crível, entretanto, supor que o debate em torno da categorização jaguaribeana influenciou o contexto político do início dos anos 1960 e que instruiu de modo decisivo o plano de ideias que seria construído por quadros como Afonso Arinos de Melo Franco e Francisco Clementino San Tiago Dantas" (Lessa, 2013b:894).

homem de vontades fortes. Era um homem sagaz e temporizador. Assim, em seus períodos de governo, jamais obedeceu uma diretriz política firme, mas se mostrava plástico às forças reais em jogo, procurando sempre uma posição de equilíbrio" (CNT,1955:50 n.3).

O excerto acima, escrito em Cadernos do Nosso Tempo por autor não identificado, expõe a visão crítica de um dos defensores da ideologia nacional-desenvolvimentista sobre Getúlio Vargas. O mesmo incógnito autor, na esteira do suicídio do estadista, salientava, todavia, "os pontos básicos de uma política pela emancipação nacional" contidos na célebre Carta-testamento. Com efeito, o gesto trágico e o forte teor nacionalista do histórico documento serviram, em certa medida, para encorajar uma leitura simplificada do segundo governo Vargas (1951-1954), segunda a qual forças conservadoras, infensas ao desenvolvimento autônomo conduzido pelo Estado brasileiro com o apoio decisivo do capital privado nacional, haveriam vetado o projeto nacionalista de Vargas, acarretado o autossacrifício do político gaúcho. Na realidade, o governo Vargas mostrou-se mais complexo e ambíguo do que se supunha. Por um lado, buscou um desenvolvimento associado com capitais internacionais, apostando em um americanismo pragmático, que pressupunha a retomada de um alinhamento negociado com os EUA. Por outro lado, o governo Vargas não deixou de adotar algumas políticas de natureza mais nacionalistas contrárias aos interesses econômicos e geopolíticos estadunidenses (Fiori, 1995; Fiori & Lessa, 1983; Hist, 2006; Vizentini, 2004).

O advento da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1951-1953); a assinatura do polêmico Acordo Militar Brasil-Estados Unidos[42] (1952); a troca com a superpotência de minerais estratégicos por trigo, sem transferência de tecnologia nuclear; bem como o respaldo brasileiro à liderança de Washington na elaboração

[42] O Tratado de Assistência Militar previa, entre outros aspectos, a exportação de minerais radioativos do Brasil para os EUA a preços de mercado em troca do fornecimento de equipamentos bélicos pelo segundo. Contrariava, assim, a política advogada pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), criado às vésperas da posse de Vargas, favorável à obtenção de "compensações específicas" para a venda desses minerais estratégicos, com o fito de desenvolver a política nuclear brasileira. Ademais, o Acordo facultava um possível engajamento militar do Brasil fora das Américas, em um momento no qual os EUA pressionavam o Brasil para participar da Guerra da Coreia. O Acordo foi negociado pelo Chanceler João Neves da Fontoura e pelo general Goes Monteiro, chefe do Estado Maior das Forças Armadas, à revelia de Estilac Leal, Ministro da Guerra. Na condição de um dos líderes da corrente nacionalista das forças armadas, o general também presidia o Clube Militar. A forte objeção dos nacionalistas à assinatura do Acordo Militar levou à exoneração do general Leal do cargo, agravando a crise interna do governo Vargas (Alves, 2007; Vizentini, 2004).

da Declaração de Caracas[43], durante a X Conferência Interamericana de 1954, são exemplos do alinhamento com os EUA nos âmbitos econômico e estratégico.

Ao reverso, a regulamentação das remessas de lucros ao exterior (1952); a criação da Petrobrás[44] (1953); a proposta de formação da Eletrobrás (1954); a decisão de não enviar tropas brasileiras à Guerra da Coreia (1951-1953); a tentativa de capacitar o Brasil no domínio da energia nuclear, recorrendo ao auxílio da França e da Alemanha Ocidental ante a negativa dos EUA em apoiarem o programa brasileiro; o diálogo mantido entre Vargas e Perón no que concerne à proposta da celebração do Pacto ABC[45]; bem como o movimento incipiente de aproximação da Europa Oriental, o que sugeria um possível dilatamento do horizonte diplomático brasileiro, ilustram a orientação nacionalista que não se coadunava facilmente com o viés americanista.

Além da conhecida plasticidade de Vargas em busca de um equilíbrio entre forças antagônicas, mencionada no excerto dos Cadernos, essa ambiguidade pode ser atribuída a outros fatores. Vágner Alves destaca o ceticismo de Vargas[46] no que concerne à crença em uma "aliança especial" com os EUA, o que teria pesado em sua decisão de não engajar diretamente o Brasil na Guerra da Coreia. Havia, contudo, a necessidade de obter o auxílio

---

[43] O Brasil votou a favor da declaração que ia de encontro ao governo nacionalista de Jácobo Árbenz na Guatemala, ao passo que Argentina e México abstiveram-se. A resolução pavimentou o caminho para a invasão do país e a deposição de seu Presidente por operação conduzida pela CIA, três meses após a Conferência. Rubens Ricupero chega a afirmar que esse posicionamento brasileiro seria um exemplo emblemático de continuidade em relação ao "alinhamento automático convencional" perseguido pelo governo Dutra (1946-1951). O autor também cita o fato de Neves de Fontoura haver atuado como um dos Chanceleres dos governos Dutra e Vargas (Ricupero, 2017:391).

[44] Contrariamente à proposta original do governo que previa o surgimento de uma empresa de economia mista com controle majoritário da União, suscetível de receber o aporte de capitais internacionais, a Petrobrás é instituída com o monopólio estatal em pesquisa, lavra, refino e transporte do petróleo. A mobilização dos nacionalistas mediante a Campanha do Petróleo é Nosso, cujas origens remontam às discussões promovidas no Clube Militar pelo general Horta Barbosa durante o governo Dutra, forçou o governo Vargas a alterar o projeto encaminhado ao Congresso (Fausto, 2006; Hist, 2006).

[45] Vargas dispôs-se a preservar as conversações com Perón a respeito do Pacto ABC, mediante troca de correspondências, contando também com o engajamento do embaixador Batista Lusardo e do aliado João Goulart, que se tornou Ministro do Trabalho em 1953. Essa iniciativa era contrabalanceada pela oposição do chanceler Fontoura. Vargas não chegou, entretanto, a comprometer-se com o intento do Presidente argentino em virtude da oposição no interior do seu governo, da disputa pela hegemonia regional entre os dois vizinhos e do receio de prejudicar as negociações com os EUA para o auxílio econômico (Hist, 2006, Vizentini, 2004).

[46] Não obstante a participação do governo estadonovista na Segunda Guerra, mediante o envio de tropas para lutar pela causa dos Aliados, os EUA opuseram-se à campanha "queremista" e apoiaram a oposição liberal-conservadora, a fim de apressar a queda de Vargas em 1945. O movimento favorável ao adiamento das eleições presidenciais, as quais deveriam ser precedidas pela instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, implicando o prolongamento de Vargas no poder, recebeu o apoio do Partido Comunista do Brasil. Isso desagradou a Washington e estimulou, entre outros fatores, a interferência na política brasileira realizada pelo seu Embaixador no Rio de Janeiro. A ausência de ganhos diplomáticos e econômicos, bem como a impressão de que os EUA haviam menosprezado o Brasil na segunda metade dos anos 1940 também estariam na origem desse ceticismo de Vargas (Alves, 2007).

econômico da superpotência e a falta de alternativas internacionais viáveis para as elites governamentais brasileiras (Alves, 2007). Por sua vez, Vizentini imputa as contradições à "dialética da barganha" diplomática com os EUA (Vizentini, 2004:59). Essa barganha era, no entanto, enfraquecida pela polarização interna e pela própria ausência de opções internacionais concretas no contexto da Guerra Fria dos anos 1950. Diferentemente da "equidistância pragmática" entre os EUA e a Alemanha dos anos 1930, não havia qualquer possibilidade de o Brasil reimplementar essa política vis-à-vis as duas superpotências. Clodoaldo Bueno também chama atenção para as divisões ideológicas no seio da sociedade brasileira entre os nacionalistas e os "partidários do alinhamento", as quais se exacerbariam no Congresso Nacional e nas Forças Armadas, afetando a política externa (Cervo & Bueno, 1992:281).

Ao contrário do que ocorrera em seu primeiro governo, a tentativa de Vargas em reativar um alinhamento negociado com os EUA fracassou. Se a assinatura do Acordo Militar de 1952 já havia significado um revés em relação à política de obter ganhos econômicos internos mediante a barganha internacional com Washington, a extinção unilateral da Comissão Mista pelo governo Eisenhower, em 1953, pôs termo à aspiração de o país sul-americano ser tratado pelos EUA como um "aliado especial", a fim de alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro. Com a vitória nas eleições, depois de vinte anos longe da Casa Branca, os republicanos cortaram o financiamento dos 41 projetos aprovados pelo organismo com foco na infraestrutura brasileira. Os créditos negados seriam administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado no ano anterior (Cervo & Bueno, 1992; Hist, 2006; Vizentini, 2004).

A crise interna[47] que culminou no suicídio de Vargas também pode ser parcialmente vinculada ao insucesso do alinhamento barganhado, sobretudo quando se aceitam alguns indícios de articulação dos EUA com a direita liberal-conservadora, com o objetivo de apear o Presidente brasileiro do Palácio do Catete. Não há, todavia, dados contundentes nem consenso na literatura sobre esse tema. Moniz Bandeira[48] afirma que inexistem provas. A seu turno,

[47] Considerando que a política externa alinhada e a crise do governo Vargas não são o objeto principal desta tese, não se pretende aqui analisar a dinâmica interna da crise política. Cumpre apenas destacar que a denúncia da corrupção sistêmica - o chamado "mar de lama" - serviu como fio condutor da campanha antivarguista liderada pelo jornalista Carlos Lacerda da União Democrática Nacional (UDN), com a ativa participação da ala liberal das forças armadas. Mais adiante, em outros momentos da história do Brasil, esse tema voltará a ser manipulado pelos liberais-conservadores.

[48] "Nunca se encontrou, entretanto, qualquer prova que confirmasse a suspeita de participação direta ou indireta de serviços oficiais dos Estados Unidos, se é que houve, no processo de desestabilização de Vargas. Apenas

Vizentini[49] salienta algumas "coincidências" que sinalizariam para a ingerência de Washington sobre cena política brasileira às vésperas do desenlace fatal.

As ambiguidades da política externa brasileira cessaram com a retomada pelo governo Café Filho (1954-1955) do alinhamento automático com os EUA em paralelo à adoção de uma política econômica liberal no plano doméstico. Raul Fernandes, que servira no governo Dutra como Chanceler, assumiu novamente a chefia do Itamaraty, cedendo às pressões de Washington. Nesse sentido, o Brasil assinou dois acordos sobre usos civis da energia atômica e reconhecimento de recursos de urânio, os quais aumentavam a dependência da política nuclear brasileira dos EUA (Vizentini, 2004).

O governo Kubitschek recuperou o nacional-desenvolvimentismo mediante estreita associação com o capital privado estrangeiro. Este juntamente com as empresas estatais e o capital privado nacional constituíram-se no tripé sobre o qual o Estado brasileiro estruturou seu Plano de Metas, orientado, sobretudo, para o crescimento industrial. Na prática, o aprofundamento do desenvolvimento associado, que tinha como maior símbolo a instalação de empresas multinacionais no setor de bens de consumo duráveis (notadamente na produção de automóveis), levou à manutenção do alinhamento automático com os EUA nos dois primeiros anos do governo Kubitschek. O aumento da cooperação militar por meio de acordo bilateral para a instalação de uma base de satélites estadunidenses na ilha de Fernando de Noronha, cujo objetivo alegado seria o de rastrear mísseis balísticos intercontinentais, ilustra a sintonia brasileira com a lógica da Guerra Fria norte-americana (Barreto, 2001; Lacerda et al, 2010; Pinheiro, 2013b).

As contradições na inserção internacional do Brasil reapareceram, entretanto, a partir do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) em maio de 1958, que ensaiou resgatar o alinhamento negociado com os EUA em virtude das dificuldades domésticas enfrentadas pelo governo Kubitschek e de alguns sinais de mudança nas relações internacionais. A desaceleração do crescimento, o aumento da inflação e do endividamento externo, a queda nos preços das commodities de exportação (especialmente o café), as pressões do FMI e a

---

Tancredo Neves, que fora, naquele período, ministro da Justiça, admitiu certa vez conhecer indícios de que a CIA sustentara o diário Tribuna da Imprensa, dirigido pelo jornalista Carlos Lacerda" (Bandeira, 2011:55).

[49] O autor sugere a tentativa estadunidense de cooptar figuras-chave do governo brasileiro. "Uma semana antes do suicídio de Vargas, o embaixador americano fez uma visita ao vice-Presidente Café Filho, transmitindo-lhe um convite oficial do governo dos EUA para que visitasse aquele país". Quatro dias depois, "o ministro da Fazenda Osvaldo Aranha era convidado para participar de uma reunião do FMI em Washington, para discutir a 'situação do café'". Ainda que sublinhando a esperada dificuldade de documentar o grau de envolvimento dos EUA, Vizentini identifica uma "articulação efetiva" do país com "os grupos que desejavam derrubar Vargas, e mesmo pressões diretas sobre o governo" (Vizentini, 2004:75 e 75).

eclosão de greves figuravam como os principais desafios no âmbito doméstico. Na cena mundial, as fissuras no interior do bloco ocidental (Crise de Suez) e do bloco soviético (a insurreição húngara), ocorridas em 1956, juntamente com o avanço da descolonização e do movimento de concertação de alguns países afro-asiáticos (Conferência de Bandung de 1955) convidavam o Brasil a reavaliar sua política exterior e adotar uma atitude propositiva (Vizentini, 2004; Moura, 1991).

No contexto do aumento do sentimento antiamericano na América Latina, o qual foi inequivocamente expresso durante a visita do vice-Presidente Richard Nixon ao Peru e à Venezuela, o governo Kubistchek resolveu enviar uma carta ao Presidente Eisenhower. Nesta missiva inaugural da OPA, o Presidente brasileiro propunha a atualização do desgastado pan-americanismo, mediante a vinculação do problema da segurança hemisférica ao imperativo do desenvolvimento dois países latino-americanos. Em essência, a OPA recuperava o argumento, já esboçado no segundo governo Vargas, segundo o qual o subdesenvolvimento deveria ser considerado como uma fonte de insegurança na Guerra Fria. Dessa forma, o Brasil sugeria que os EUA financiassem o desenvolvimento do continente mediante o aporte de capitais públicos, a concessão de assistência técnica e a sustentação dos preços das matérias-primas exportadas pelos países da região. Ao pôr em marcha a OPA, o governo Kubitschek visava a renegociar seu alinhamento aos EUA, captando os recursos necessários para prosseguir seu desenvolvimento associado, bem como projetar-se como líder entre os países latino-americanos (Moura, 1991; Pinheiro, 2013b; Vizentini, 2004).

No que tange às relações com os EUA, a OPA não redundou nos ganhos esperados pelo governo Kubitschek, porquanto Washington esquivou-se de assumir compromissos substantivos, salvo a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em prol do progresso socioeconômico brasileiro e daquele dos demais países latino-americanos. Embora haja mantido intenso diálogo com o governo estadunidense e obtido a liberação de alguns empréstimos do Eximbank, o próprio Presidente Kubitschek não escondia sua insatisfação com os EUA nos últimos dias do seu mandato. Nota-se que o rompimento com o FMI em junho de 1959 não deixou de ser uma maneira de desafiar os EUA e angariar o apoio doméstico em um momento de agravamento dos problemas econômicos. Novamente, a busca de um americanismo pragmático, desta vez se valendo de um projeto para a superação do subdesenvolvimento continental, revelava seus limites (Ricupero, 2017; Vizentini, 2004).

Por ter como precondição um diálogo multilateral coordenado entre os países latino-americanos e os EUA, OPA serviu como estímulo para acercar o Brasil de seus vizinhos, notadamente do governo do recém-empossado Arturo Frondizi. Kubitschek demonstrou consideração ao Presidente argentino ao enviar o diplomata Mário Gibson Barboza para informar-lhe antecipadamente sobre o discurso que faria no Rio de Janeiro aos embaixadores dos países das Américas, em 20 junho de 1958, anunciando oficialmente a OPA. A iniciativa foi bem acolhida pelo Presidente Frondizi e abriu caminho para o adensamento das relações bilaterais. O Brasil e a Argentina firmaram um protocolo de consultas, iniciando um processo de concertação no plano internacional. Esse entendimento também impulsionou as negociações regionais que resultaram na celebração do Tratado de Montevidéu, o qual estabeleceu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) em 1960 (Vidigal, 2009).

Em termos gerais, a OPA recebeu o apoio dos países latino-americanos e fortaleceu os laços do Brasil com os mesmos. Além do endosso de Frondizi, Kubitscheck contou com o forte engajamento do Presidente colombiano Alberto Lleras Camargo, que fora Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos. Uma exceção não desprezível foi a oposição do México, o qual via com reticência a tentativa de o Brasil ensaiar uma liderança na América Latina. A chancelaria mexicana argumentava oficialmente ao Brasil que a implementação da OPA ensejaria uma maior ingerência de Washington sobre a economia e a política dos países da região. Essa percepção levou o México a algumas vezes unir-se, pragmaticamente, à delegação estadunidense, a fim de obstaculizar a implementação da OPA (Long, 2015).

Para além das Américas, a política externa de Kubitscheck também seria marcada por o que Gerson Moura definiu como "avanços e recuos, meias-medidas e descompasso entre o discurso e ação". No que concerne aos países socialistas, o Brasil restabeleceu relações comerciais com União Soviética, Romênia, Polônia, Tchecoslováquia e República Democrática Alemã. Em particular, a decisão sobre o reatamento comercial com a superpotência chocou-se com as resistências internas dos cosmopolitas (ou entreguistas). Depois de longa hesitação do governo Kubitschek, em dezembro de 1959, a ida de missão comercial brasileira a Moscou reverteu a suspensão do intercâmbio bilateral que vinha desde 1947. Porém, o Chanceler Horácio Lafer apressou-se a aclarar que o termo de entendimento bilateral assinado não implicava a normalização das relações diplomáticas. Quanto à África,

em que pesem algumas formulações genéricas a favor da independência dos seus países, o Brasil manteve seu apoio à política colonialista de Portugal (Barreto, 2001; Moura, 1991:40).

2.4. Considerações Preliminares

1. Entre 1930 e 1980, ocorreu a "era desenvolvimentista" brasileira marcada pela industrialização e pelo crescimento econômico sob a condução do Estado. Em específico, a partir do segundo governo Vargas, observa-se um esforço deliberado do Estado em fomentar o desenvolvimento mediante a industrialização, o que consolida a indústria como eixo dinâmico da economia brasileira. Ao mesmo tempo, após o insucesso da tentativa de promover-se um desenvolvimento associado com o capital público internacional durante o segundo governo Vargas, o governo Kubistchek confirma definitivamente a opção pelo desenvolvimento associado, embora com o aporte majoritário do capital privado internacional. Em ambos os governos, o discurso nacionalista não se traduziu na escolha de um projeto de desenvolvimento autônomo baseado predominantemente nos investimentos do Estado brasileiro e na forte participação do capital privado nacional;
2. Os trabalhos da Cepal e a atuação do Grupo de Itatiaia/IBESP/ISEB serviram como relevante fonte de inspiração e de formulação (no caso específico dos dois institutos brasileiros) da ideologia nacional-desenvolvimentista. Ademais, mediante a leitura de alguns artigos dos Cadernos do Nosso Tempo e do livro de Hélio Jaguaribe, identificam-se algumas ideias que aparecerão de forma mais bem articulada e serão viabilizadas nas políticas externas de corte autonomista, examinadas nos capítulos 3, 4 e 5;
3. Vargas adotou uma política externa ambígua, buscando reeditar um alinhamento negociado com os EUA, a fim de impulsionar o desenvolvimento associado do país. O difícil equilibrismo entre forças domésticas antagônicas e a falta de opções internacionais viáveis para o exercício efetivo da barganha nacionalista, ante a rigidez sistêmica dos primeiros anos da Guerra Fria, levaram ao fracasso de sua política internacional. Esta, na prática, oscilou entre um americanismo quase automático (como, por exemplo, no apoio à Declaração de Caracas) e uma inserção internacional assertiva (tentativa de obter a ajuda alemã e francesa para avançar na pesquisa nuclear brasileira);
4. A OPA do governo Kubistchek evidenciou, mais uma vez, os limites do americanismo pragmático, ao mesmo tempo em que contribuiu para uma maior articulação do Brasil com

seu entorno regional. Em particular, apontou para o caminho de um maior diálogo com a Argentina que redundaria no efêmero "espírito de Uruguaiana" durante a PEI. Ao restabelecer as relações econômicas com a URSS, o governo JK também deu um claudicante passo em direção a uma política externa não-alinhada aos EUA.

CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DOS GOVERNOS QUADROS E GOULART (1961-1964)

No capítulo anterior, analisou-se a política externa brasileira durante a década de 1950. Durante esse período, aguçaram-se as contradições entre o aprofundamento de um projeto nacional-desenvolvimentista e a manutenção de uma política externa alinhada aos EUA. Havia claros limites à barganha nacionalista dentro do paradigma americanista, os quais só poderiam ser superados mediante uma política externa independente. Em virtude da manutenção do alinhamento diplomático a Washington, a inserção internacional do segundo governo Vargas e do governo Kubitschek ocorreu predominantemente dentro dos marcos do hemisfério ocidental. Mesmo assim, ambos os governos ensaiaram uma tímida e vacilante aproximação com os países socialistas. O prosseguimento dessa iniciativa pressupunha, no entanto, a busca de uma política externa autônoma, capaz de transcender as fronteiras ideológicas da Guerra Fria.

A Política Externa Independente (PEI) dos governos Quadros e Goulart procurou dar continuidade ao nacional-desenvolvimento da década de 1950 mediante a diversificação das relações internacionais do Brasil. Malgrado as diferenças existentes entre esses dois governos, é possível identificar a adoção de uma inserção internacional não-alinhada aos EUA, notadamente no que concerne ao posicionamento vis-à-vis Cuba, em um contexto regional de acirramento da Guerra Fria. Nota-se, também, que a política externa brasileira contribuiu para a crescente polarização das duas principais coalizões políticas internas, o que interpôs novos obstáculos para a obtenção de maior autonomia internacional.

Este capítulo encontra-se dividido em cinco partes. Na **primeira seção**, apresento o contexto internacional da coexistência pacífica no qual a PEI foi concebida e implementada, destacando as oportunidades e as restrições sistêmicas que, embora não condicionem de forma unicausal a inserção internacional do Brasil, influenciam as decisões tomadas. Na **segunda seção**, examino o contexto doméstico nos âmbitos político e econômico, com foco nos partidos políticos e nas coalizões políticas internas. Na **terceira seção** avalio a política externa do breve governo Quadros. Na **quarta seção**, analiso a política externa do governo Goulart. Na **quinta seção**, formulo algumas considerações preliminares.

3.1. Contexto Internacional

> "The Great battleground for the defense and expansion of freedom today is ....Asia, Latin America, Africa and the Middle East, the lands of the rising peoples" (Kennedy, 1961 apud LaFeber,1991:213)
>
> "The American people would not stand for a situation which looked as though the Soviet Union had leapfrogged over Cuba to land on the continent in the Western Hemisphere" (Kennedy, 1963, apud Brands, 2010:48).

A PEI (1961-1964) ocorreu durante o período da Guerra Fria, conhecido como o de Coexistência Pacífica (1955-1968). Diante da obtenção da tecnologia nuclear por Moscou em 1949, os EUA e a URSS buscaram alcançar uma coabitação pacífica em meio à tendência de flexibilização gradual da ordem internacional bipolar. A recuperação econômica europeia vinculada ao início do processo de integração regional; as fissuras no interior dos blocos capitalista e socialista; a descolonização dos povos afro-asiáticos e o Movimento dos Países Não-Alinhados; bem como o aumento das tensões entre as duas superpotências, atingindo seu zênite na crise dos mísseis em Cuba, marcaram o período da Coexistência Pacífica (Saraiva, 2001).

Em 1947, o lançamento do Plano Marshall pelos EUA e a reconciliação franco-alemã contribuíram significativamente para a reconstrução econômica, social e política da Europa do pós-guerra. O plano elaborado pelo secretário de Estado George Marshall consistiu na concessão de empréstimos a juros baixos aos europeus para compra de produtos norte-americanos. Essa ajuda esteve condicionada à abertura da economia europeia aos investimentos estadunidenses e à exclusão dos partidos comunistas das coalizões governamentais. Em que pese a ingerência dos EUA na política interna das nações da Europa Ocidental, os recursos alocados possibilitaram a retomada do desenvolvimento industrial desses países. Tal soerguimento foi acompanhado pelos primeiros passos na direção da integração regional mediante a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço por França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, em 1951, bem como da formação da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica pelos mesmos seis países em 1957 (Saraiva, 2001; Visentini, 2000).

Não obstante o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, e da celebração do Pacto de Varsóvia, em 1955, a coesão no interior dos blocos capitalista e comunista foi afetada pelo aparecimento de fissuras. Alguns países, quer

na zona de influência estadunidense, quer no campo soviético, passaram a buscar maior autonomia vis-à-vis as duas superpotências, questionando sua liderança.

Em julho de 1956, a Crise de Suez revelou uma desunião no bloco capitalista, na medida em que os EUA não só condenaram a intervenção militar da Inglaterra e da França no Egito, a qual se seguiu à nacionalização do canal por Gamal Nasser, mas também lideraram a constituição de uma força de paz das Nações Unidas. Essa iniciativa levou à retirada humilhante das tropas inglesas e francesas do Egito. Após a frustrada intervenção, a Inglaterra chegou à conclusão de que se fazia mister reforçar sua condição de aliado especial dos EUA.

Ao reverso, a França decidiu obter maior autonomia internacional frente à superpotência mediante o fortalecimento de suas capacidades e o aprofundamento da integração europeia via concertação com a Alemanha Ocidental. Nesse sentido, o general de Gaulle engajou-se em uma "*politique d´indépendance nationale"* através da aquisição, em 1964, de uma "*force de frappe*", capaz de realizar a dissuasão nuclear. Ademais, ordenou a retirada das armas nucleares norte-americanas do território francês e excluiu seu país do comando integrado das forças da OTAN em 1966. Isso acarretou a saída de todas as tropas estrangeiras da França e a mudança da sede da organização de Paris para Bruxelas. A independência francesa também foi afirmada mediante o reconhecimento diplomático da China comunista, em 1964, e a crítica à intervenção dos EUA no Vietnã. (Berstein & Milza, 1996; Kissinger, 2001a).

No campo soviético, a morte de Joseph Stalin em 1953 e a ascensão de Nikita Khrushchev ao poder possibilitaram a crítica contra os crimes cometidos pelo primeiro e contra o culto à personalidade, ensejando algumas mudanças no modelo comunista, o que ficou conhecido como "desestalinização". A revisão das políticas do Comitê Central do Partido Comunista da União Soviética permitiu o questionamento de sua infalibilidade por alguns países da Europa Oriental, os quais ensaiaram formular um novo modelo nacional de comunismo. Na Polônia, a "solução Gomuka" representou a vitória temporária de uma ala reformista que logrou alguma autonomia do país vis-à-vis a União Soviética em troca da manutenção do sistema socialista e da permanência no Pacto de Varsóvia, em outubro de 1956. Alguns dias depois, iniciou-se movimento nacionalista semelhante na Hungria, orientado para a renovação do partido comunista local e para obtenção de relativa abertura política interna. Essa iniciativa culminou em uma insurreição popular (operários, camponeses, intelectuais e estudantes) que foi duramente reprimida por tanques soviéticos. A intervenção

militar explicitou os limites de um socialismo de viés nacional ante a determinação de Moscou em preservar sua área de influência na Europa Oriental. Demonstrou também a aceitação tácita de Washington dessa realidade geopolítica (Kissinger, 2001a, Saraiva, 2001).

As fissuras no campo soviético igualmente estenderam-se à Ásia com a ruptura entre Moscou e Pequim. Desde 1956, as críticas de Mao Tsé-Tung às políticas promovidas por Khrushchev de "desestalinização" e de coexistência pacífica com os EUA geraram desentendimentos entre os dois líderes. No início da década de 1960, Khrushchev tornou patente sua desavença com o autodenominado "grande timoneiro" mediante a retirada de todos os engenheiros e os cientistas soviéticos que prestavam cooperação técnica à China. A interrupção do auxílio da URSS não impediu que a China alcançasse o pleno domínio da tecnologia nuclear em 1964. O racha sino-soviético aprofundou-se a ponto de ocorrerem, em 1969, graves choques militares na fronteira entre os dois países (Visentini, 2000).

Na esteira do fim da Segunda Guerra Mundial, o declínio relativo das antigas potências coloniais europeias em paralelo à ascensão dos EUA e da URSS à condição de superpotências, bem como o fortalecimento da consciência nacional dos povos subjugados levaram às lutas de libertação do domínio colonial. Em 1955, 29 países afro-asiáticos, a maioria recém-independente, reuniram-se na Indonésia sob os auspícios de Sukarno. A Conferência de Bandung visava a fomentar a cooperação entre seus participantes e a adotar uma posição conjunta contra o colonialismo. O evento forneceu importante estímulo à descolonização e ao surgimento do terceiro-mundo como ator internacional, bem como lançou as bases do que se tornou oficialmente, em 1961, o Movimento dos Países Não-Alinhados. Sukarno, Gamal Nasser, Jawaharlal Nehru, Josip Tito e Kwame Nkrumah destacaram-se como os principais líderes desse grupo heterogêneo de países, o qual ampliava sua influência à medida que a descolonização avançava. Somente em 1960, no chamado "ano da África", 17 países lograram sua independência formal. De maneira geral, os países recém-emancipados tenderam a criticar a bipolaridade, desengajando-se dos dois blocos de poder dominantes da Guerra Fria (Hobsbawn, 1994; Linhares, 2000).

Malgrado a tentativa de alcançar uma "coexistência pacífica", as tensões entre EUA e URSS aumentaram a partir de 1958 ante o problema de Berlin, chegando ao seu ápice em agosto de 1962 durante a crise dos mísseis soviéticos instalados em Cuba. A crise de Berlin (1958-63) e a proclamação de uma "revolução socialista" por Fidel Castro, em dezembro de

1961, tornaram-se as questões mais relevantes na relação entre Washington e Moscou (Brands, 2010; Kissinger, 2001a).

Após a vitória dos Aliados sobre a Alemanha na Segunda Guerra Mundial, EUA, Inglaterra, França e URSS partilharam a administração da cidade de Berlim, dividindo-a em quatro setores. A união das seções dos três países capitalistas deu origem a Berlim Ocidental, ao passo que o setor soviético transformou-se em Berlim Oriental, capital da República Democrática Alemã (RDA). Situado no interior do território desse país, o enclave de Berlim Ocidental foi questionado pela URSS, a qual ambicionava passar seu controle à Alemanha Oriental. Nesse sentido, a partir de 1958, Nikita Khrushchev defendeu a assinatura de um tratado de paz que conduzisse à desmilitarização de Berlim Oriental, mediante a retirada das tropas inglesas, francesas e americanas. Ante a resistência das três potências capitalistas à pressão soviética, seguiu-se um longo impasse que teve como consequência marcante a construção do Muro de Berlim pelos alemães orientais, em 13 de agosto de 1961. Ao erigir o muro, a RDA conteve o êxodo de sua classe média especializada em direção à Alemanha Ocidental via Berlim. Ao mesmo tempo, sinalizou para uma solução concreta ao impasse com base na realidade geopolítica das esferas de influência das duas superpotências. Mesmo assim, Khrushchev só desistiu de uma solução jurídica ao problema de Berlim em janeiro de 1963, após o desfecho da crise dos mísseis (Kissinger, 2001a; Visentini, 2000).

Em 1 de janeiro de 1959, a revolução cubana pôs fim à ditadura de Fulgencio Batista (apoiado pelos EUA) sob a liderança de Fidel Castro e de Ernesto Guevara. Embora tivesse inicialmente uma essência nacionalista e anti-imperialista, a revolução cubana catalisou o pleno ingresso da América Latina na dinâmica da Guerra Fria a partir da adesão da ilha caribenha ao socialismo em dezembro de 1961. Os EUA perceberam a consolidação da revolução cubana, a 90 milhas de Miami, como uma ameaça estratégica sem precedentes a sua esfera de influência, ao mesmo tempo que a URSS a entendeu como uma oportunidade geopolítica a ser explorada. O acirramento da disputa entre as duas superpotências envolvendo Cuba as levou à iminência de uma guerra nuclear em agosto de 1962, bem como ensejou maior polarização entre a esquerda e a direita nos países latino-americanos (Chasteen, 2001; Brands, 2010; Lohbauer, 2005).

A partir de maio de 1959, a realização da reforma agrária em Cuba contribuiu para que a revolução conquistasse imensa popularidade regional. Entre outras medidas, a expropriação dos latifúndios da *United Fruit Company*, símbolo do imperialismo estadunidense, atraiu a

simpatia dos movimentos nacionalistas na América Latina, ao mesmo tempo em que gerou forte reação de Washington. Em janeiro de 1960, a suspensão da importação da cota cubana de açúcar por Eisenhower, com vista a causar o colapso econômico da ilha, foi compensada pela decisão de Khrushchev de comprá-la. Mais adiante, o corte no suprimento de petróleo pelos EUA também deu lugar ao seu fornecimento pela URSS. Em fevereiro do mesmo ano, uma delegação soviética chefiada por Anastas Mikoyan realizou a primeira visita oficial a Cuba, oferecendo assistência econômica e tecnológica na ordem de 100 milhões de dólares. Na esteira do início da cooperação cubano-soviética, Eisenhower aprovou, em março de 1960, um plano elaborado pela CIA para derrubar o regime cubano e rompeu relações diplomáticas com a ilha caribenha em janeiro de 1961 (Bandeira, 2005; Brands, 2010; Chasteen, 2001; Hobsbawm, 1994).

Ao assumir a presidência, John Kennedy autorizou invasão da Baía dos Porcos por 1200 exilados cubanos em abril de 1961, os quais receberam treinamento da CIA em campos secretos na Guatemala e na Nicarágua. O fiasco da tentativa de acabar com o novo regime nacionalista de Fidel Castro não só se constituiu em enorme embaraço para os EUA, mas também recrudesceu o impacto da Guerra Fria sobre a América Latina. Ante a possível ameaça de novos ataques estadunidenses, Cuba aderiu ao socialismo e buscou a proteção da URSS. Não obstante alguma hesitação, Moscou reconheceu o ingresso de Havana no bloco socialista em abril de 1962. Na visão dos soviéticos, a revolução cubana figurava como um caso singular a ser respaldado, uma vez que, diferentemente do que se passou na Europa Oriental, a conversão gradual ao socialismo não ocorreu mediante intervenção do Exército Vermelho ou ações da KGB. Nesse sentido, Cuba poderia servir como fonte inspiradora para a expansão do orientação marxista-leninista para outros países do terceiro mundo, em sintonia com o discurso proferido por Khruschev, em janeiro de 1961, a favor das revoluções anti-imperialistas e de libertação nacional na Ásia, na África e na América Latina (Bandeira, 2005; Brands, 2010; LaFeber, 1991; Visentini, 2000).

Logo após reconhecer a filiação de Cuba ao socialismo, a URSS decidiu principiar a instalação de mísseis de médio alcance com ogivas nucleares na ilha caribenha. A iniciativa visava a garantir a sobrevivência do novo regime cubano, superar a disparidade estratégica com os EUA (*missile gap*) e aumentar o poder de barganha de Moscou vis-à-vis Washington em face do problema de Berlim. Ao descobrir os mísseis ainda em processo de montagem, Kennedy reagiu decretando um bloqueio naval a Cuba com o apoio dos países da OEA. A

denominada “quarentena” deveria inspecionar os navios soviéticos que se destinavam à ilha, carregando material bélico. A crise dos mísseis de outubro de 1962 levou ao extremo a ameaça de uma guerra nuclear entre as duas superpotências. O impasse foi solucionado mediante negociações sigilosas com base nas quais Khruschev aceitou retirar os mísseis balísticos em troca da garantia de Kennedy de não invadir novamente Cuba. Conquanto não haja anunciado publicamente, o Presidente norte-americano também se comprometeu a remover os mísseis do seu país instalados na Turquia, no prazo de cinco meses. Com o término dos treze dias de tensão internacional, EUA e URSS lograram encontrar um *modus vivendi* de coexistência pacífica no quadro da Guerra Fria, mediante a manutenção de contatos diretos. Tal situação não implicou, no entanto, a diminuição da instabilidade na América Latina (Bandeira, 2005; Visentini, 2000).

Com efeito, diante da preservação do socialismo em Cuba com o apoio soviético, Kennedy caracterizou a região como “*the most dangerous area in the world*”, intensificando as ações da CIA e do Pentágono. Esse entendimento era reforçado pela determinação de Havana em fomentar movimentos guerrilheiros na Guatemala, na Venezuela, na Colômbia, no Peru e na Bolívia, entre outros países, com o objetivo precípuo de “converter a Cordilheira dos Andes na Serra Maestra do Hemisfério”. Washington respondeu ao desafio regional imposto a partir de 1959 pela revolução cubana mediante o lançamento da Aliança para o Progresso (Alpro), a promoção de campanhas de desestabilização de governos nacionalistas não-alinhados e o auxílio direto ou indireto à realização de golpes de Estado por militares latino-americanos (Bandeira, 2005; Brands, 2010).

Em março de 1961, durante uma recepção na Casa Branca, Kennedy propôs a Alpro aos embaixadores latino-americanos. Como reação à ameaça do surgimento de “novas cubas”, o Presidente estadunidense intencionava elaborar um plano que previsse a ajuda ao desenvolvimento econômico e à implementação de reformas sociais limitadas nos países da América Latina. Havia a promessa de destinarem-se 20 bilhões de dólares à Alpro nos próximos dez anos. Conquanto se reconhecesse a filiação inicial da Alpro à OPA, inaugurada pelo governo Kubitschek, existiam diferenças significativas entre os planos dos dois Presidentes. A Alpro aceitava o argumento da OPA segundo o qual o subdesenvolvimento econômico exercia um impacto deletério sobre a segurança regional. Utilizava-se, contudo, de instrumentos distintos no auxílio ao desenvolvimento. Em vez de focar no investimento com base em capitais públicos do governo norte-americano e nas negociações multilaterais, a

Alpro priorizava os capitais privados e as tratativas bilaterais, a fim de fazer valer o poder e os interesses econômicos estadunidenses. Ademais, à medida que Washington ampliava sua interferência na política doméstica dos Estados da região, o propósito original da Alpro desvirtuou-se. Quando não aplicados em obras de fachada como mera propaganda, os recursos existentes serviram para financiar a conspiração de lideranças conservadoras de direita contra a democracia nos seus países ou mesmo auxiliar as ditaduras recém-instauradas (Bandeira, 2011; Cervo, 2001; Fico, 2014; Visentini, 2003).

Ao fim e ao cabo, a Alpro vinculou-se, pois, às campanhas de desestabilização contra os governos nacionalistas que buscavam maior autonomia vis-à-vis os EUA. Essas campanhas intensificaram-se em virtude da recusa de alguns países latino-americanos em endossar a posição norte-americana em relação a Cuba, evoluindo para uma política de condescendência ou apoio aos golpes de Estados por forças conservadoras. Moniz Bandeira destaca a seguinte dinâmica na Argentina (1962), no Peru (1962), na Guatemala (1963) e no Equador (1963): em um primeiro momento, o governo Kennedy condenava os golpes de Estado contra a democracia, porém, em seguida, sob influência do Pentágono, reconhecia as novas ditaduras (Bandeira, 2014a). No caso brasileiro (1964), no contexto da postura internacional mais agressiva do governo Lyndon Johnson, o golpe civil-militar foi imediatamente apoiado pelos EUA (Visentini, 2004).

Moniz Bandeira atribui menor peso à importância da política interna nos países latino-americanos para explicar os golpes de Estados havidos após a revolução cubana. Na sua visão, acima de tudo, esses golpes "constituíram um fenômeno de política internacional cujo epicentro se encontrava na mutação da estratégia de segurança continental, promovida pelo Pentágono" (Bandeira, 2014a:112). Ao sobrestimar a relevância dos fatores sistêmicos, o autor quase sugere a inevitabilidade dos golpes ante a ofensiva estadunidense. Como será argumentado nas seções seguintes, a análise da inter-relação entre o contexto político-econômico interno e a política externa brasileira permite melhor compreensão dos fatores que conduziram ao golpe de 1964.

3.2. Contexto Doméstico Político-Econômico

3.2.1. A Política nos Governos Quadros (1961-1961) e Goulart (1961-1964)

Na segunda metade da década de 1950, o Brasil desfrutou de uma relativa estabilidade política juntamente com elevadas taxas de crescimento econômico. Em geral, a população brasileira via com otimismo a modernização do país, a qual teve como principal símbolo a construção da nova capital, Brasília. No entanto, a partir de 1958, nos últimos anos de Kubitschek, as contradições de um desenvolvimento econômico impulsionado pelo Estado em associação ao capital internacional tornaram-se mais evidentes.

Assim, a eleição presidencial de 1960 ocorreu em meio às acusações de corrupção contra o governo Kubitschek, à desaceleração do crescimento, ao aumento da inflação, ao desequilíbrio no balanço de pagamentos e à suspensão das negociações com o FMI. Contrariando a narrativa histórica dos "anos dourados", a insatisfação popular ao final da gestão de JK era tão manifesta que até mesmo o general Henrique Lott, candidato da situação, não hesitava em tachar o Presidente de "entreguista", a fim de distanciar-se dele (Reis, 2014a).

Nesse contexto, em 1960, Jânio Quadros e João Goulart foram eleitos Presidente e vice-Presidente da República sem pertencerem à mesma coalizão política. Isso era permitido pela legislação eleitoral daquela época que estabelecia votações separadas para os dois cargos. A insólita "dupla Jan-Jan" (Jânio-Jango) representava distintos projetos políticos em resposta ao forte clamor popular por mudanças (Fausto, 2006; Teixeira, 1990).

Quadros candidatara-se pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN), com o relevante apoio da União Democrática Nacional (UDN), vencendo a disputa presidencial contra Lott da aliança entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), bem como contra Adhemar de Barros do Partido Social Progressista (PSP). O novo Presidente elegera-se com um discurso moralizador e conservador ambíguo, galvanizando, a um só tempo, a oligarquia liberal, a classe média e segmentos das camadas populares. Nos sete meses de seu governo, desprezou os partidos políticos e implementou medidas ambivalentes nas esferas política, econômica e diplomática, as quais desagradaram não só as forças progressistas, mas também as conservadoras (Reis, 2014a).

Por seu turno, Goulart conquistara, pela segunda vez, a vice-presidência com o respaldo da coligação PSD-PTB. Ante a renúncia de Quadros, na condição de vigésimo quarto Presidente do Brasil, Goulart procurou retomar o nacional-estatismo de Getúlio Vargas em uma conjuntura de crescente mobilização popular e de radicalização de posições à esquerda e à direita do espectro político (Reis, 2014a).

Em que pesem suas diferenças, tanto Quadros como Goulart perseguiram uma política externa autônoma. Uma avaliação das coalizões políticas domésticas permite uma melhor compreensão dos desafios internos enfrentados por essa política externa independente. Também indica as divisões internas exploradas pelos EUA durante esse período.

3.2.2. Partidos Políticos, Movimentos Sociais e Coalizões Suprapartidárias

A UDN, o PTB e o PSD figuraram como os três principais partidos políticos de abrangência nacional entre 1945 e 1964. Durante esse período, sobressaiu a aliança entre PSD e PTB, os quais tinham como traço comum suas origens no getulismo[50], em detrimento da conservadora UDN, que perdeu as eleições de 1945, 1950 e 1955. Em 1960, os udenistas apoiaram a candidatura vitoriosa de Jânio Quadros pelo Partido PTN. O governo Quadros frustrou, contudo, as expectativas de grande parte da UDN ao conceber uma nova política externa marcada pelo não-alinhamento aos EUA. Essa iniciativa gerou crescentes críticas, culminando no rompimento da UDN com Quadros às vésperas de sua renúncia em agosto de 1961 (Fausto, 2013; Motta, 1999; Napolitano, 2014).

O fim desse efêmero governo engendrou grave crise político-militar vinculada à posse de João Goulart, que deveria assumir a presidência em consonância com a Constituição de 1946, não obstante a resistência de alguns militares e políticos da UDN. A adoção do parlamentarismo de sorte a equacionar o impasse político, limitando os poderes de Jango, não representou, na prática, uma duradoura "solução de compromisso", uma vez que a instabilidade sociopolítica e econômica paulatinamente se ampliou até o desfecho do golpe civil-militar de 1964.

Durante o governo Goulart, observou-se maior polarização entre duas coalizões políticas que defendiam projetos antagônicos. A coalizão nacional-estatista[51] enfatizava o desenvolvimento autônomo e a ampliação dos direitos sociais mediante a realização de

[50] A coligação PTB-PSD elegeu os presidentes Eurico Dutra e Juscelino Kubitschek. No caso do segundo governo Vargas, mesmo sem haver uma aliança formal, o apoio indireto de integrantes do PSD, abandonando seu próprio candidato, Cristino Machado, concorreu para a eleição de Getúlio Varga em 1950 pela coligação PTB-Partido Social Progressista (PSP).

[51] O nacional-estatismo refere-se ao ideário de estruturação de um Estado Nacional com base em programas políticos autonomistas. Consoante Daniel Aarão Reis, "Nacional, pela ambição de tomar cada povo como uma única identidade. Estatal, por ser considerado o Estado o melhor instrumento histórico para articular a vontade nacional na direção de um processo autônomo de modernização" (Reis, 2014a:19).

reformas estruturais, então denominadas "reformas de base[52]". Uma parte expressiva dos membros do PTB e do PCB (na ilegalidade) abraçou essa perspectiva. Em contraste, a coalizão liberal-conservadora opunha-se a reformas substanciais, almejava reprimir os movimentos sociais, notadamente o sindical, bem como restringir, ou mesmo, suprimir a democracia. Ademais, essa coalizão antirreformista era favorável a um desenvolvimento dependente dos capitais estrangeiros e ao alinhamento diplomático aos EUA. A maioria da UDN endossava esse projeto liberal-conservador, ainda que alguns poucos políticos do partido respaldassem a agenda reformista (Delgado, 2003; Ferreira, 2003; Napolitano, 2014). De fato, a polarização entre as duas coalizões permeava os partidos políticos, aumentando as dissidências internas, notadamente no PTB e na UDN.

Haja vista sua complexidade e relevância, o caso do PTB suscita visões distintas entre os autores. Motta argumenta que o PTB era marcado por uma dualidade básica, dividindo-se entre uma ala fisiológica, que ambicionava cargos e vantagens materiais, e outra ala ideológica, orientada para as causas sociais. Por sua vez, Gomes rejeita corretamente qualquer dicotomia rígida maniqueísta. Para a autora, "nacionalismo, reformismo, clientelismo e empreguismo" mesclavam-se no mesmo partido. Ela identifica, no entanto, a existência de um processo gradual de renovação ideológica do trabalhismo, sem abrir mão de suas raízes getulistas. Na mesma linha, ao situar o suicídio de Vargas, em 1954, como o divisor de águas na história do PTB, Delgado contribui para melhor compreensão dessa atualização ideológica. Na sua visão, o partido transitou paulatinamente do personalismo varguista para um trabalhismo de viés mais reformista (Delgado, 2003; Gomes, 2007:75; Motta, 1999).

Não obstante a inclinação mais reformista do PTB, havia uma clara disputa por sua liderança entre João Goulart, Leonel Brizola e San Tiago Dantas. Os três políticos discordavam sobre a forma como as reformas de base deveriam ser empreendidas, indo das propostas mais radicais de Brizola às sugestões mais moderadas de Dantas. Além disso, os parlamentares mais à esquerda do PTB, críticos de Goulart, criaram o Grupo Compacto, com objetivo de pressionar o poder executivo a adotar uma política nacionalista mais agressiva de realização das reformas (Delgado, 1989; Ferreira & Gomes, 2014).

[52] Segundo Jorge Ferreira, as reformas de base, advogadas pelos grupos nacionalistas e de esquerda, tinham o objetivo de alterar as estruturas econômicas, sociais e políticas do país. "Entre as principais reformas constavam a bancária, a fiscal, a administrativa, a urbana, a agrária e a universitária, além da extensão do voto aos analfabetos e oficiais não-graduados das Forças Armadas e a legalização do PCB. O controle do capital estrangeiro e o monopólio estatal de setores estratégicos da economia também faziam parte do programa reformista" (Ferreira, 2004:184).

Mesmo a conservadora UDN, não estava livre de divisões intrapartidárias, envolvendo a "Banda de Música" e a "Bossa Nova". O primeiro grupo era formado por deputados que se opuseram implacavelmente aos governos Vargas, Kubitschek e Goulart. Como seus integrantes se sentavam na primeira fila do plenário da Câmara e se manifestavam de maneira veemente, a imprensa os alcunhou de "Banda de Música". Carlos Lacerda, governador da Guanabara, exerceu influência crescente sobre esses parlamentares. Em contraste, o segundo grupo, autodenominado de "Bossa Nova", discrepava do tradicional direitismo da UDN, uma vez que defendia as reformas, a PEI e a lei de remessas de lucro ao exterior (Barbosa, 2003; Benevides, 1985; Fausto, 2006).

A dificuldade em harmonizarem-se posições contrárias no interior dos partidos refletiu-se na formação de agrupamentos suprapartidários com objetivos mais bem definidos. O pluripartidarismo brasileiro passava, pois, por uma crise de identidade e de representatividade dos anseios populares, o que convidava à emergência de frentes políticas alternativas tanto no Congresso Nacional como em outros movimentos sociais (Delgado, 2003e Teixeira, 1990).

No poder legislativo federal, dois agrupamentos suprapartidários expressavam a disputa entre a coalizão nacional-estatista e a coalizão liberal-conservadora: A Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) e a Ação Democrática Parlamentar (ADP). Criada em 1956, durante o governo JK, a FPN atuou até 1964, sendo imediatamente extinta com o golpe civil-militar ante as cassações sofridas por seus integrantes. Por sua vez, a ADP opôs-se entre 1961 e 1964 aos governos Quadros e Goulart. Seus membros não só apoiaram a instalação do regime militar, mas também aderiram à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), com o intuito de legitimar o bipartidarismo forjado pela ditadura (Delgado, 2003; Motta, 1999).

A FPN tinha um Brasil "autônomo e soberano" como principal bandeira política. Além do PTB, partido hegemônico, esse agrupamento congregava parlamentares da "Bossa Nova" da UDN, da antiga "Ala Moça[53]" do PSD, do Partido Social Progressista (PSP), do Partido Republicano (PR) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB), a fim de propugnar e de aprovar projetos de lei de natureza reformista. Ademais, a FPN serviu no Congresso Nacional como caixa de ressonância das demandas feitas por movimentos populares, tais quais, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), as Ligas Camponesas, a União Nacional dos

[53] A Ala Moça foi um grupo surgido no PSD que apoiou a campanha e o governo JK. Manteve uma posição nacionalista e contrária às antigas práticas clientelistas do partido (Fausto, 2006).

Estudantes (UNE), o Movimento de Educação pela Base (MEB), entre outros (Delgado, 2007:371-372).

Embora devessem lealdade aos programas dos partidos aos quais estavam filiados, na prática, os integrantes da FPN posicionavam-se a favor da agenda de reformas nacional-estatistas. Em 1963, comprometeram-se publicamente a encaminhar projetos de lei referentes à democratização institucional do ensino e da cultura; à reforma agrária; à soberania nacional e à libertação econômica do país. Pela primeira vez, a FNP apoiava explicitamente a PEI (Barbosa, 2003; Delgado, 1994).

Por seu turno, a ADP opunha-se ferrenhamente ao reformismo social e às políticas nacionalistas, bem como tinha como objetivo precípuo combater a propagação da ideologia comunista na sociedade brasileira. Na defesa dessa linha de atuação, a ADP foi contrária ao reatamento das relações diplomáticas com a URSS, ao mesmo tempo em que advogava pela retomada do alinhamento aos EUA. Com base em preceitos liberais, defendia a iniciativa privada e apoiava os investimentos estrangeiros no país. O agrupamento suprapartidário era liderado por congressistas da UDN com a participação de integrantes do PSD e do PR. Nota-se que alguns integrantes da ADP se elegeram, em outubro de 1962, com apoio financeiro do Instituto Brasileiro de Ação Democrática[54] (IBAD) e do Instituto de Pesquisa Econômicas e Sociais[55] (IPES). A ADP também se estendeu às Assembleias Legislativas de Minas Gerais, de Pernambuco e de São Paulo (Abreu, 2003; Delgado, 2003).

Os debates mais exaltados entre a FPN e a ADP no Congresso Nacional envolveram, sobretudo, a reforma agrária e a PEI. Entre os integrantes da ADP, os parlamentares oriundos da Igreja Católica foram os que mais veementemente criticaram o posicionamento internacional adotado pelo Brasil. Consoante Barbosa, o deputado Padre Vidigal do PSD de Minas Gerais destacou-se entre os opositores ao governo Goulart por condenar de maneira enfática o projeto de reforma agrária, associando-o ao "perigo da comunização do país" e à diplomacia "simpática" a Cuba (Barbosa, 2003:267).

Para além do Congresso, outras frentes também foram criadas, tendo a discussão sobre as reformas de base como tema central. Em 1962, sob a liderança de Brizola, governador do

[54] Criado em 1959, as atividades políticas do IBAD intensificaram-se com o início do governo Goulart. Segundo Bandeira, a entidade formada por empresários era comandada diretamente pela Agência Central de Informação dos EUA, visando a combater o comunismo e a desestabilizar o regime democrático (Bandeira, 2010).

[55] O IPES foi uma entidade fundada em 1962 por empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo, com o objetivo de conspirar contra o governo Goulart. Pretensamente científico, o Instituto foi expressão do radicalismo de direita. Estabeleceu vínculos com a Escola Superior de Guerra e recebeu ajuda financeira da Agência Central de Informação dos EUA (Bandeira, 2010:174 e 175).

Rio Grande do Sul, surgiu a Frente de Mobilização Popular (FMP), que reunia vários movimentos de esquerda[56], com o fito de pressionar o Presidente Goulart e os parlamentares a implementarem as reformas, em especial a agrária, imediatamente. Com o advento da FMP, Brizola buscava se apresentar não apenas como a principal líder do PTB, mas, sobretudo, como o principal líder das esquerdas, rivalizando, inclusive, com a figura de Luís Carlos Prestes, tradicional ícone do Partido Comunista Brasileiro. Ao servir como canal de expressão das reivindicações de um grupo esquerdista deveras heterogêneo, congregando operários, camponeses, suboficiais das Forças Armadas, estudantes, entre outros, a FMP exacerbou a apreensão dos segmentos mais conservadores da sociedade e fortaleceu o ânimo dos conspiradores contra o governo Goulart (Delgado, 2003; Ferreira & Gomes, 2014).

Preocupado com a radicalização política à esquerda e à direita, bem como com o isolamento do Presidente Goulart, San Tiago Dantas ensaiou estabelecer uma Frente Progressista de Apoio às Reformas de Base, em outubro de 1963. O ex-Chanceler e ex-ministro da Fazenda pretendia reagrupar as forças moderadas de centro-esquerda do PTB, do PSD e do PCB, a fim de sustentar o governo Jango. No seu entender, as reformas deveriam ser realizadas em conformidade com os dispositivos constitucionais, mediante negociação com o Congresso. Ademais, a autodenominada "esquerda positiva" de Dantas, em oposição à "esquerda negativa" de Brizola, respaldava também a PEI, o controle da remessa de lucros para o exterior, o estímulo à exportação e à conquista de novos mercados na América Latina (Ferreira, 2003; Ferreira & Gomes, 2014).

Do lado conservador, afora a ADP, alguns setores empresariais organizaram-se com o alegado objetivo de conter a propagação comunista. Segundo Dreifuss, o "complexo IPES/IBAD" integrava um "bloco de poder multinacional-associado" que desempenhou papel fundamental na preparação do "golpe empresarial-militar" contra as forças populares (Dreifuss, 1981:143). Embora talvez exagere um pouco em relação ao protagonismo dos empresários na articulação do golpe de Estado, o estudo clássico de Dreifuss inova ao demonstrar que a destituição do governo Goulart não foi obra apenas dos militares, havendo a participação de setores civis em colaboração com o governo americano.

[56] Entre os quais, o CGT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (CONTEC); o Pacto de Unidade e Ação (PUA), a UNE, a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), o Comando dos Trabalhadores Intelectuais (CTI), as Ligas Camponesas, segmentos subalternos das Forças Armadas (sargentos, marinheiros e fuzileiros navais), a Ação Popular, o Partido Operário Revolucionário-Trotskista, o Grupo Compacto do PTB e a FPN (Ferreira & Gomes, 2014:134-135).

O “complexo IPES/IBAD” recebeu fundos da Agência Central de Informações (CIA), o que motivou, inclusive, a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional, a fim de investigar o recebimento de recursos indevidos por parlamentares da ADP durante a campanha eleitoral de 1962. A CPI revelou que o IBAD fez uso de dinheiro estrangeiro para subvencionar candidatos comprometidos ideologicamente com a defesa do capital internacional e com a oposição à reforma agrária e à PEI. Em decorrência da comprovação dessa atividade ilegal pela CPI, João Goulart suspendeu a atuação da entidade, a qual acabou sendo extinta pelo poder judiciário em 1963 (Bandeira, 2010; Delgado, 2003; Ferreira & Gomes, 2014).

A polarização entre os projetos liberal-conservador e nacional-estatista vinculou-se estreitamente à radicalização de alguns segmentos no interior das duas coalizões, bem como ao esgarçamento da tradicional aliança entre PTB e PSD, um dos pilares da governabilidade desde 1946. Situado no centro do sistema pluripartidário, o PSD caracterizava-se por adotar posições pragmáticas e flexíveis nas negociações, atuando como elemento estabilizador da ordem política brasileira. Nesse sentido, o gradual afastamento do PSD vis-à-vis o governo trabalhista de Goulart concorreu para recrudescer a crise política existente. Esse fenômeno deveu-se não só à intensificação do viés reformista do PTB, mas também ao significativo crescimento eleitoral desse partido às expensas do PSD e da UDN entre 1946 e 1962 (Motta, 1999).

De fato, os processos interligados de urbanização, de industrialização e de êxodo rural ampliaram o número de trabalhadores nas grandes cidades dispostos a votarem no PTB, ao mesmo tempo em que diminuíram os eleitores no campo sob a influência dos “coronéis” do PSD. Observou-se, inclusive, um aumento dos votos recebidos pelo PTB no meio rural. Vale a pena mencionar também que o PTB angariou votos que seriam destinados ao PCB, então na ilegalidade (Fausto, 2006; Teixeira, 1990).

O crescimento do PTB ensejou uma mudança na composição partidária do parlamento brasileiro. Com base na pesquisa feita por Motta, em 1946, PSD, UDN e PTB ocupavam, respectivamente, 52,8%, 29% e 7,7% dos assentos da Câmara dos Deputados. Em 1962, as frações foram alteradas para 30,3%, 23,4% e 29,8%. Houve, portanto, um substancial declínio do PSD, que deixou de deter a maioria dos deputados, em concomitância com uma expressiva ascensão do PTB, tornando-se o segundo partido mais bem representado na Câmara, à frente da UDN (Motta, 1999:103-105).

Não obstante o aumento da bancada do PTB, em termos gerais, o Congresso manteve uma maioria reacionária avessa, sobretudo, a uma profunda reforma agrária. Egressos da oligarquia rural, muitos parlamentares do PSD aproximaram-se dos da UDN, a fim de salvaguardarem suas propriedades rurais, bloqueando qualquer proposta de reforma substantiva. Em realidade, o acercamento entre pessedistas e udenistas, antigos rivais, ocorreu em resposta à aproximação entre PTB e PCB, também ex-adversários, em prol da reforma agrária. Em outras palavras, o aumento da polarização ideológica e o crescimento eleitoral dos trabalhistas comprometidos com as reformas implicaram a dissolução da aliança entre PTB e PSD em meio à aguda instabilidade político-econômica (Delgado, 2003; Ferreira & Gomes, 2014).

3.2.3. Fatores Econômicos nos Governos Quadros (1961-1961) e Goulart (1961-1964)

Em 1961, o breve governo de Quadros herdou uma difícil situação econômica do governo anterior: alta inflação, déficit fiscal, desequilíbrio no balanço de pagamentos e uma dívida externa insustentável de curto prazo[57] a ser renegociada. Para enfrentar esses problemas, Quadros adotou medidas austeras conservadoras, quais sejam, redução dos gastos públicos, bem como desvalorização da taxa de câmbio e unificação do mercado cambial, mediante a Instrução 204 da Superintendência de Moeda e de Crédito (SUMOC). O FMI e os países credores, especialmente os EUA, acolheram positivamente a nova política econômica, o que favoreceu a renegociação da dívida externa brasileira. A renúncia de Quadros pôs fim, todavia, ao programa de estabilização econômica (Mesquita, 2014, Villela, 2005).

Durante o regime parlamentarista, devido à incerteza política, não houve uma política econômica consistente. Os sucessivos três primeiros-ministros (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima) careceram de apoio popular, e o Presidente Goulart direcionou seus esforços para restaurar o presidencialismo. Dessa maneira, a inflação aumentou e a taxa de crescimento reduziu-se. Ademais, em setembro de 1962, a aprovação da "Lei de Remessas de Lucros", que regulava o investimento dos capitais estrangeiros e remessas de seus lucros ao exterior, provocou uma forte oposição dos Estados Unidos. O encerramento das concessões da empresa *Hanna Corporation* para explorar minério de ferro e a desapropriação de subsidiária da *International Telephone and Telegraph* (ITT) pelo Governador Leonel Brizola

[57] 70% da dívida externa brasileira venceria entre 1961 e 1963 (Abreu, 2013:220).

também criaram novas arestas na relação com a superpotência (Bresser-Pereira, 2014; Lacerda, 2010; Mesquita, 2014).

Em janeiro de 1963, após vencer o plebiscito sobre o sistema de governo, Goulart ensaiou implementar o "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social". Este foi concebido por Celso Furtado, nomeado ministro do planejamento com o retorno ao presidencialismo. Em princípio, tal plano econômico visava, de maneira ambiciosa, a combinar medidas para reduzir gradualmente a inflação, estimular o crescimento, realizar uma reforma agrária e renegociar a dívida externa (Villela, 2005).

Na prática, o Plano de Furtado concentrou-se no controle da inflação e na renegociação da dívida externa. O primeiro objetivo levou ao corte das despesas públicas (aumento das tarifas públicas e fim dos subsídios à importação de trigo e de petróleo). O segundo redundou na viagem do ministro da Fazenda a Washington, em março de 1963, a fim de protelar o pagamento da dívida externa e obter ajuda financeira. A missão Santiago Dantas[58] logrou resultados pífios em virtude do desagrado estadunidense com Lei de Remessa de Lucros e com a PEI. Ao insucesso das negociações com os EUA somou-se o descontentamento da população brasileira com os efeitos deletérios das medidas econômicas ortodoxas e com o aumento da inflação, tornando a defesa política do Plano Trienal insustentável[59]. Assim, Goulart viu-se pressionado a cancelar as medidas contracionistas ante a deterioração do quadro político-econômico às vésperas do golpe civil-militar de 1964 (Abreu, 2013; Mesquita, 2014).

3.3. A Política Externa do Governo Quadros (1961-1961)

> "Dentro da próxima década nossa população atingirá perto de cem milhões de habitantes e a rápida industrialização de algumas regiões do país faz prever a nossa transformação em uma potência econômica" (Quadros, 1961:145).
>
> "Que solidariedade pode existir entre uma nação próspera e um povo desgraçado? Que ideais comuns podem, no curso do tempo, suportar a comparação entre as áreas ricas, cultivadas, dos Estados Unidos e as zonas assoladas pela fome no nordeste do Brasil?" (Quadros, 1961:149).

[58] Efetivamente, o Brasil apenas obteve US$84 milhões dos quase US$600 milhões pleiteados sem, contudo, conseguir renegociar os prazos da dívida externa (Villela, 2005).

[59] O plano sofreu fortes críticas tanto dos empresários como dos sindicatos, minando sua continuação (Abreu, 2013).

> "A soberania de um Estado jovem como o Brasil não se limita, hoje, à sua exclusão da influência política de outra autoridade, especialmente de outro Estado, senão que significa a preocupação do Estado com o desenvolvimento nacional, estimulando as forças econômicas, culturais e sociais internas, e afastando ou neutralizando as influências externas que se oponham a tal desenvolvimento, ou o entorpeçam, sejam elas políticas, sejam também econômicas e, portanto, representativas não propriamente de Estados estrangeiros, mas de grupos e organizações econômicas alienígenas e internacionais.
> A concepção atual da soberania, a que vimos de nos referir, exige uma grande autonomia nas atitudes da nossa diplomacia, inclusive no quadro das organizações internacionais, porque a nossa posição, nestes grandes palcos do mundo, deve corresponder ao que somos verdadeiramente, como povo, como cultura e como expressão econômica e social" (Arinos, 1961:34).

Durante o curto período em que permaneceu na presidência, Quadros inaugurou uma inovadora vertente de atuação diplomática, a qual seria aprofundada por seu sucessor. Embora tanto Quadros como Goulart hajam ensaiado uma Política Externa Independente, observam-se algumas nuanças devido à rápida evolução dos contextos nacional e internacional.

Conforme analisado anteriormente, a vitória eleitoral de Quadros foi apoiada pela UDN. Em consonância com sua base conservadora, o novo Presidente adotou algumas políticas ortodoxas impopulares destinadas enfrentar os problemas econômicos internos. Quadros também escolheu Afonso Arinos, um respeitado político conservador da UDN, para implementar uma diplomacia progressista.

Há um claro envolvimento de Quadros na concepção e no direcionamento de sua política externa, apresentando o Brasil como "uma nova força no cenário mundial" em busca da superação do subdesenvolvimento e da "emancipação econômica" (Quadros, 1961:145 e155). Antes mesmo de sua posse, Quadros já havia viajado a Cuba, URSS, Iugoslávia e Egito, entrevistando-se, respectivamente, com Fidel Castro, Nikita Krushov, Josip Tito e Gamal Nasser. Ao assumir a presidência, seu interesse na diplomacia brasileira manifestou-se, dentre outras maneiras, na expressiva quantidade de memorandos (conhecidos como "bilhetes") enviados a Afonso Arinos por telex, contendo instruções a serem seguidas sobre os principais temas internacionais. Alguns desses "bilhetes" eram simultaneamente transmitidos à mídia, de sorte a mobilizar a opinião pública (De Araújo, 2006, Franco, 2006; Guimarães, 2013; Visentini, 2013).

O exame do conteúdo dos mesmos revela o empenho de Quadros em aproximar-se dos recém-independentes países africanos, da Argentina, da China; em estabelecer relações diplomáticas com a União Soviética e com os países da Europa Oriental (Albânia, Bulgária, Hungria e Romênia); em definir a posição do Brasil vis-à-vis Cuba e o Movimento dos Países Não-Alinhados; em aprimorar o intercâmbio comercial com o Japão, entre outros assuntos de relevância variada[60].

A análise desses documentos também indica o anseio de Quadros em controlar de perto as informações do Itamaraty. Isso fica, por exemplo, evidente na admoestação dirigida ao Chanceler Arinos quando da concessão do agrément pela República Federal Alemã à nomeação do industrial José Ermírio de Moraes[61] como embaixador brasileiro em Bonn:

> "Peço ao ministro providenciar no sentido de ser eu informado com a presteza conveniente no que respeita a agrément, criação de embaixadas e o mais decidido pelo Itamaraty ou do interesse desse ministério. No caso do senhor Ermírio de Moraes, a notícia somente chegou a meu gabinete quando se fizera conhecida de terceiros" (Franco, 2006:375).

Não faltaram, contudo, palavras de apoio ao Ministro Arinos ante as críticas dirigidas contra a nova política externa:

> "Congratulo-me com Vossa Excelência pela firmeza que revela na orientação dessa pasta e pela serenidade que demonstra frente à incompreensão de alguns e à malícia de muitos" (Franco, 2006:413).

De acordo com alguns autores, Quadros teria usado sua diplomacia inovadora como um meio de atrair alguns setores da esquerda, reduzindo, assim, a resistência contra as austeras medidas econômicas adotadas. Essa interpretação é apenas parcialmente consistente, porquanto sua política externa também ofereceu uma resposta às necessidades de desenvolvimento que afetavam a estabilidade econômica no médio/longo prazos. (Bandeira, 2011; Cruz, 1989; Guimarães, 2013).

---

[60] Os "bilhetes" foram publicados pelo Centro de História e Documentação Diplomática do Itamaraty: Franco, Alvaro da Costa (2006). Cadernos do CHDD. Brasília: FUNAG.

[61] De acordo com Fares, a nomeação acabou sendo rejeitada pelo Senado brasileiro, a fim de advertir o governo Quadros da inquietação de alguns parlamentares americanistas com a Política Externa Independente (Fares, 2014). Mais adiante, haja vista o risco de não ser autorizado pelo mesmo Senado a ausentar-se do Brasil para encontrar-se com o Presidente Frondizi em Buenos Aires, Quadros proporia uma reunião bilateral em Uruguaiana, no Rio Grande do Sul (Barbosa, 2007; Guimarães, 2013).

De fato, a fim de superar as dificuldades econômicas, o governo Quadros trilhou duas linhas de ação distintas em relação à sua diplomacia econômica. Em primeiro lugar, com base na credibilidade adquirida mediante o programa de estabilização econômica, o Brasil renegociou com êxito sua dívida externa de curto prazo com os Estados Unidos e com outros credores internacionais. Em segundo lugar, o Brasil esforçou-se para ter acesso a novos mercados na África, Ásia e Europa Oriental, com vistas a fomentar seu desenvolvimento econômico.

No início da década de 1960, por ser um país em rápida industrialização, o Brasil já dispunha da capacidade de produzir bens manufaturados. O mercado consumidor brasileiro só tinha, no entanto, condições de absorver uma pequena parcela da produção em virtude da enorme iniquidade social. Diante da resistência dos segmentos conservadores à realização de reformas sociais que implicassem a ampliação do mercado doméstico mediante a redistribuição de renda, restava a alternativa de expandir as exportações para mercados não tradicionais de maneira a evitar a superprodução. Outrossim, o Brasil também necessitava aumentar suas exportações de bens primários para os países ricos, com o intuito de importar destes bens de capital e tecnologia. Nesse sentido, fazia-se mister transcender as fronteiras ideológicas da Guerra Fria, construindo novas parcerias (Altemani, 2005; Visentini, 2004; Visentini, 2013:46). Nas palavras de Quadros:

> "Os interesses materiais não conhecem doutrina e o Brasil está atravessando um período em que sua própria sobrevivência como nação, ocupando uma das áreas mais extensas e privilegiadas do globo, depende da solução dos seus problemas econômicos" (Quadros, 1961:154).

Quadros também concebeu uma política externa autônoma, visando a incrementar seu poder de barganha frente ao governo Kennedy mediante a adoção de um "neutralismo tático". Assim, insinuava-se a possibilidade de adesão ao Movimento dos Não-Alinhados (NAM), com o intuito de conseguir a ajuda estadunidense para o desenvolvimento nacional. Essa estratégia implicava a manutenção de uma postura ambígua vis-à-vis o NAM. Por um lado, o Brasil aproximava-se do neutralismo ao favorecer uma postura internacional independente que não se coadunava com os interesses dos EUA. Por outro lado, ao contrário dos países

asiáticos e africanos neutralistas, o Brasil aceitava seu pertencimento ao bloco ocidental[62]. Dessa forma, participou das cúpulas do NAM como observador sem aderir formalmente ao grupo. Para além de sua filiação ao ocidente capitalista, o governo Quadros tinha consciência de que o Brasil provavelmente não desempenharia um papel de liderança nesse grupo terceiro-mundista (Bandeira, 2011; Bandeira, 2003, Cruz, 1989).

Mediante a leitura de memorando enviado ao Chanceler Arinos, percebe-se o zelo de Quadros em orientar o posicionamento do Brasil na reunião preparatória do Cairo para a Primeira Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Não-Alinhados, que se realizaria em Belgrado, em setembro de 1961. O representante brasileiro não devia assumir qualquer obrigação durante a preparatória no Egito. A mesma atitude seria mantida pelo Brasil durante Cúpula na Iugoslávia:

> "Solicito de Vossa Excelência designar o ministro-conselheiro João Augusto de Araújo Castro para representar o Brasil, na qualidade de observador, na conferência internacional a realizar-se no Cairo, a 5 de junho próximo.
> Transmitir instruções a Sua Excelência o observador. Estou enviando esse memorando a Sua Excelência o ministro de Estado. As instruções que desejo sejam transmitidas ao observador designado são as pertinentes a nossa política externa. Deve o observador, sem comprometer-se exceto nas demonstrações de simpatia a todos os esforços por paz e, ainda, exceto na reiteração dos nossos princípios básicos de defesa da autodeterminação dos povos e da sua plena soberania e, ainda, de combate frontal ao racismo e ao colonialismo, proceder como simples, embora categorizado, observador" (Franco, 2006:413).

No que concerne à África, o Brasil abriu novas embaixadas no Senegal, Nigéria, Costa do Marfim, Gana e Etiópia. Também criou consulados na Rodésia, no Congo e no Quênia. Conquanto endossasse o princípio da descolonização, o Brasil furtou-se a assumir uma posição firme com respeito às colônias portuguesas, notadamente Angola. Assim, embora haja apoiado inicialmente um projeto de resolução na Assembleia Geral da ONU a favor da independência angolana, o Brasil absteve-se de votar a resolução 1.603. A amizade tradicional com Portugal continua a ser uma importante fonte de ambivalência tanto no governo Quadros como no Goulart (Barreto, 2001).

[62] Conforme esclarecia o Chanceler Arinos, durante exposição realizada na Câmara dos Deputados, em julho de 1961, o pertencimento ao Ocidente relacionava-se aos valores democráticos, não se encontrando o Brasil "juridicamente vinculado ao bloco de nações ocidentais". Haveria, contudo, compromissos jurídicos no âmbito continental (OEA e TIAR) e um pacto de assistência militar entre Brasil e EUA. Documento 13. (Franco, 2007:139).

Quanto à Europa Oriental, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a Romênia, a Hungria e a Bulgária, bem como firmou acordos comerciais com a Polônia e a República Democrática Alemã. Celebrou também acordo para formação de técnicos com a Tchecoslováquia. Com respeito ao Báltico, pôs fim ao reconhecimento dos governos no exílio da Letônia, da Lituânia e da Estônia (Barreto, 2001; De Araujo, 2006).

Em relação à Ásia, o Presidente Quadros enviou missão comercial à União Soviética e, mais adiante, expressou seu interesse em normalizar as relações diplomáticas com Moscou. Além disso, endossou a discussão sobre o ingresso da China comunista na ONU, sem cogitar seu reconhecimento diplomático. Também despachou uma missão comercial ao país liderada por João Goulart. Em 25 de agosto, quando se encontrava na China, o vice-Presidente foi informado sobre a renúncia de Quadros. No contexto da Guerra Fria, as duas arrojadas iniciativas brasileiras vis-à-vis a União Soviética e a China tornaram-se um foco adicional de tensão nas relações entre o Brasil e os EUA (Bandeira, 2011; Cervo & Bueno, 2008).

Nenhuma questão foi, todavia, tão sensível na relação bilateral quanto o problema cubano. Em defesa da autodeterminação e da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados, Quadros expressou sua "profunda apreensão" com invasão da Baía dos Porcos por paramilitares cubanos treinados pela CIA, ocorrida entre 17 e 19 de abril (Barreto, 2001).

Na esteira dessa malograda iniciativa dos EUA, de 21 a 23 de abril, realizou-se o Encontro de Uruguaiana entre Quadros e Arturo Frondizi, fortalecendo a aproximação bilateral iniciada ainda no governo JK. Durante a reunião com o Presidente argentino na cidade gaúcha, Quadros ensaiou a criação de uma frente de resistência às intervenções estadunidenses na América Latina. Preocupado com a reação negativa dos militares argentinos, Frondizi buscou temperar os termos da proposta de Quadros (Barbosa, 2007; Visentini, 2013). Consoante Bandeira, o líder argentino “não aceitou a formação de um bloco neutralista no Cone Sul, conforme Quadros sugerira, pois sua opinião era no sentido de que a Argentina e o Brasil deviam resistir aos EUA, sem deles se afastarem” (Bandeira, 2003:309).

As negociações resultaram na celebração do Convênio de Amizade e Consulta e na Declaração de Uruguaiana. O Convênio objetivava proporcionar o intercâmbio regular de informações e coordenar as posições internacionais das duas nações. Segundo Barbosa, no texto da declaração conjunta, “os presidentes proclamavam sua repulsa a qualquer interferência por forças extracontinentais nos assuntos do hemisfério, mas ao mesmo tempo reiteravam os princípios de não-intervenção e autodeterminação” (Barbosa, 2007:171).

De acordo com Vidigal, o Encontro de Uruguaiana não redundou na adoção de uma política antiamericana, na medida em que as duas nações reiteravam sua condição ocidental e valorizavam o âmbito interamericano para lidar com as questões políticas e sociais do continente (Vidigal, 2007). Mesmo assim, como bem ressalta Visentini, transparecia uma "política de oposição barganhada face aos EUA", com o intuito de fortalecer a autonomia dos dois vizinhos e de contrarrestar o intervencionismo da superpotência (Visentini, 2004:160).

Nota-se que, embora inicialmente alarmado com a entente entre a Argentina e o Brasil, o Chile aproximou-se de ambos países, firmando duas declarações bilaterais nas quais respaldava os princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos. Os três principais países do Cone Sul (juntamente com o México, a Bolívia e o Equador) iriam, mais adiante, opor-se à suspensão de Cuba da Organização dos Estados Americanos, abstendo-se da votação final em Punta del Este em 1962 (Bandeira, 2003; De Araujo, 2006; Pinheiro, 2013b).

A posição não-alinhada de Quadros vis-à-vis os EUA igualmente se expressou mediante a concessão da mais honrosa condecoração a Che Guevara, Ministro da Economia de Cuba, durante sua breve visita a Brasília. Afora seu significado político de apoio à autodeterminação cubana no quadro de uma política externa independente, o gesto diplomático também foi motivado por interesses comerciais[63]. Essa atitude autônoma do Brasil aumentou a insatisfação de Washington[64]. Ademais, exacerbou as críticas internas da UND contra Quadros às vésperas da sua renúncia (Teixeira da Silva, 2014; De Araújo, 2006).

Carlos Lacerda, governador da Guanabara, ameaçava inclusive "ir para as ruas para lutar como cidadão comum contra a comunização do Brasil pela política externa[65]". Essa relação entre a diplomacia de Quadros e a crise política doméstica é ressaltada pelo Embaixador Guimarães:

> "A política externa de Jânio Quadros teria grandes repercussões sobre a política interna brasileira. Teria sido a causa principal da implacável oposição movida por Carlos Lacerda a

[63] Três dias após a condecoração, encontrava-se em curso uma missão comercial a Havana, sob a liderança do Itamaraty e do Ministério da Indústria e Comércio, com o propósito de incrementar o intercâmbio entre os dois países. Em memorando enviado aos seus dois Ministros, Quadros orientava: "Excelências, Recomendação especial à nossa missão econômica em Cuba, tendo em vista um acordo comercial com aquele país. A oportunidade é excelente. Entendi-me, a respeito, com o ministro Guevara" (Franco, 2006:480).

[64] A condecoração deu-se em 19 de agosto. Três dias depois, como forma de externar seu descontentamento com Quadros, o Presidente Kennedy convidou o ex-Presidente JK para uma reunião em Washington (Barbosa, 2007).

[65] Citado pelo Embaixador Carlos Alberto Leite Barbosa, que trabalhou no cerimonial da Presidência da República durante o governo Quadros (Barbosa, 2007:312).

Jânio Quadros, responsável ou pretexto em parte pela sua renúncia e pela desconfiança dos líderes militares que em nenhum momento procuraram, com firmeza, mantê-lo no poder ou promover a sua volta. Este episódio, como tantos outros na história brasileira, revela o entrelaçamento das políticas interna e externa e a necessidade de examiná-las em conjunto (assim como as circunstâncias econômicas do país) " (Guimarães, 2013:963).

3.4. A Política Externa do Governo Goulart (1961-1964)

"Vivemos um momento crucial no nosso destino como povo, como nação. Somos um país cujas perspectivas futuras nos dão a certeza de que nos poderemos projetar como grande potência, responsável por seu próprio destino e capaz de assegurar a seus filhos uma participação plena nos benefícios da cultura e da civilização. Mas ainda pesam sôbre nós fatôres negativos que impedem a concretização de tais possibilidades. Se não nos libertarmos de tais fatôres, se não nos lançarmos à mobilização de tôdas as nossas energias, e à modernização de nossos métodos de pensar e de viver, não será o Brasil o primeiro país que deixa de realizar sua vocação (..) Como em outros países, que se apresentam no mundo de hoje em situação semelhante à nossa, o grande sentido da luta que a comunidade brasileira deve empreender é a luta contra a opressão, contra a opressão que nos impede de alcançarmos o nosso objetivo e desde logo no campo da política externa sofremos como país a opressão dos países fortes e a tendência para que nossos problemas, nossos interêsses, nossas necessidades, em vez de gravitarem em tôrno da nossa órbita, gravitem em órbita de países cuja economia nos domina" (Dantas, 1962:255).

Em certa medida, a natureza conservadora do governo Quadros servira para mitigar a apreensão dos EUA em relação a uma política externa independente. Em contraste, o histórico político progressista de João Goulart e o crescente apoio recebido pela coalizão nacional-estatista concorreram para estimular as desconfianças da superpotência. Como argumenta Brito Cruz, o governo Goulart "já nasce sob o signo da suspeição ideológica", tornando mais complicado a adoção de uma diplomacia autônoma (Cruz, 1989:51). Por essa razão, sob o regime parlamentarista, o Brasil buscou inserir-se na cena internacional de maneira cautelosa. Em linhas gerais, foi mantida a política externa inaugurada por Quadros com uma definição mais clara dos seus principais objetivos, ao mesmo tempo em que se ensaiava contemporizar com os EUA, a fim de reduzir as tensões bilaterais.

De setembro de 1961 a junho de 1962, enquanto o primeiro-ministro Tancredo Neves e o Presidente Goulart concentravam-se principalmente na gestão da crise doméstica, o Chanceler San Tiago Dantas desfrutou de maior liberdade para conduzir a diplomacia brasileira. Essa liberdade tinha, entretanto, como contrapartida um menor respaldo dos dois

altos mandatários[66]. Diferentemente do seu antecessor, Dantas era um político progressista de PTB. Nessa condição, estabeleceu estreita ligação entre as necessárias reformas internas e uma política externa autônoma. Em suas próprias palavras, a PEI do Brasil foi caracterizada pela:

> "consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) 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: 9).

Dantas defendia uma "revolução emancipadora", de caráter democrático e pacífico, capaz de eliminar o subdesenvolvimento e reduzir as desigualdades internas na distribuição social da renda, mediante a realização de reformas de base orientadas para a transformação das estruturas socioeconômicas do país. Na sua visão, a diplomacia entrelaçava-se com os desígnios de desenvolvimento interno e de reformismo social. A emancipação externa requeria a "extinção de vínculos de dependência a centros de decisão, políticos e econômicos, localizados no exterior" (Dantas, 1963:281).

Segundo Mario Gibson Barboza (então chefe de gabinete de Dantas e futuro Chanceler do governo Médici), o líder trabalhista transformou a "política externa independente" em "ideia-motor de uma concepção diplomática que via o Brasil como uma potência de valor relativo, mas emergente" (Barboza, 2002: 98). Nesse sentido, à exceção de um refluxo na política de aproximação com a África, em que a retórica anticolonialista não era acompanhada por ações concretas, aprofundaram-se as iniciativas internacionais de Quadros, notadamente no que concerne à União Soviética e a Cuba.

A plena normalização das relações diplomáticas com a União Soviética, ocorrida em novembro de 1961, encerrou um lento processo que o governo Kubitschek encetara ao restabelecer as relações econômicas com Moscou em 1959. Os laços diplomáticos do Brasil com o país socialista haviam sido rompidos pelo governo Dutra em 1947. A iniciativa do governo Goulart ensejou um polêmico debate na Câmara dos Deputados durante o qual

[66] Conforme Dantas, em reunião da comissão de planejamento do Itamaraty, "No seio do povo a política externa é bem aceita. Não é muito popular porque a do governo Quadros era mais. Hoje, falta à política externa um intérprete que tenha reputação muito afirmativa no país. O Presidente João Goulart não responde pela política externa. O Tancredo Neves tem sido muito omisso na política externa. Em relação a mim, porque a posição do ministro do Exterior é muito limitada e também porque não sou muito esse tipo de homem público. Sou mais visto como homem de habilidades de posições que de extremar posições" (Dantas, 1961: 245).

Dantas apresentou as razões que embasaram a decisão. Sob a perspectiva política, levando-se em consideração que a maioria dos países democráticos, inclusive os EUA, possuía interlocução diplomática com Moscou, não fazia sentido o Brasil isolar-se. No âmbito econômico, o bloco soviético era o que mais crescia, apresentando oportunidades comerciais que deveriam ser aproveitadas pelo Itamaraty em prol do desenvolvimento brasileiro:

> "Não há nisso ideologia, Senhores Deputados (...) não vamos fechar os olhos à realidade contemporânea, quando estamos vendo que o nosso País tem um projeto nacional a cumprir. Êste projeto nacional é o de salvar da miséria e da pauperização centenas de milhões de brasileiros, e só conseguiremos fazê-lo, e só conseguiremos realizá-lo se conseguirmos aumentar o nosso comércio substancialmente, indo disputar, em tôdas as áreas, as disponibilidades existentes para a absorção dos nossos produtos" (Dantas, 1961:156).

Com base nos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, o Brasil defendeu posição moderada vis-à-vis Cuba durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americana, em Punta del Este, em janeiro de 1962, bem como durante a reunião do Conselho da OEA no contexto da Crise dos Mísseis de outubro de 1962.

Após o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, Cuba anunciou sua adesão ao marxismo-leninismo em dezembro de 1961. O advento de um Estado socialista no continente americano motivou a convocação de uma Reunião de Consulta, aprovada pelo Conselho da OEA, com base no Tratado Interamericano de Assistência Reciproca (TIAR). A decisão foi impulsionada pela pressão exercida pelos EUA e pela Colômbia, contrariando os interesses da Argentina, do Brasil e do México (Fonseca, 2013; Franchini, 2005).

Durante a reunião de Punta del Este, os EUA e seus aliados buscaram excluir Cuba da OEA, impor-lhe sanções econômicas e diplomáticas, bem como discutir, inclusive, a realização de uma intervenção militar na ilha caribenha. Chefiada pelo Chanceler Dantas, a delegação brasileira opôs-se a todas essas medidas, propondo a *finlandização* de Cuba, isto é, a neutralização do país mediante a negociação de um estatuto de obrigações negativas. Este impediria a adesão formal de Fidel ao bloco soviético através do estabelecimento de uma aliança político-militar com Moscou. Previa também o compromisso cubano de não exportar sua revolução para outros países. Em contrapartida, protegeria Cuba contra a ameaça de nova tentativa de invasão militar. Essa garantia era de interesse do Brasil, uma vez que, consoante Celso Amorim, uma intervenção em Cuba "abriria um precedente passível de ser invocado em

relação a qualquer país da América Latina que não se alinhasse, plenamente, com os Estados Unidos" (Amorim, 2007:51; Bandeira, 2011; Franchini, 2005; Fonseca, 2013; Lima, 2007).

Dantas considerava deletério o isolamento de Cuba no âmbito hemisférico e advogava, ao contrário, o exercício de uma "coexistência essencialmente competitiva" entre os mundos capitalista e socialista, tal qual ocorria em outras regiões do globo (Dantas, 2011:12). Essa perspectiva ia ao encontro de uma das diretrizes da PEI, qual seja, a aproximação brasileira dos países socialistas. Ademais, no plano internacional, a coexistência competitiva vincular-se-ia à manutenção da paz e à crença na maior capacidade de o Ocidente influenciar positivamente o bloco socialista. Na esfera doméstica brasileira, a coexistência competitiva com as nações socialistas serviria para incentivar a mobilização popular para realização de reformas sociais de natureza democrática, a fim de reduzir as iniquidades e fomentar o desenvolvimento. Nas suas palavras:

> "Se a fixação de áreas de influência podem trazer alívio temporário às tensões internacionais, a diminuição da competição favorece a estagnação e o isolamento, e por conseguinte retarda o processo de emancipação dos povos em curso de desenvolvimento. Êstes, havendo atingido os meios de identificar o rumo do interêsse próprio, e de inscrevê-lo no âmbito maior do interêsse do universo, podem situar-se e mover-se com flexibilidade no cenário internacional, sem sofrerem, em seu comportamento, as deformações da dominação estrangeira, ou as do ressentimento e do preconceito" (Dantas, 1963:283).

Amorim ressalta a "percepção incomum" que Dantas possuía acerca da "capacidade de reverberação interna" da atuação internacional do Brasil, podendo esta contribuir para engendrar as mudanças sociais almejadas (Amorim, 2007:51). Ao mesmo tempo, Dantas tinha plena consciência de que essa repercussão doméstica também incluía forte contestação dos segmentos sociais conservadores insatisfeitos com a atitude do Brasil vis-à-vis o problema cubano. Nesse sentido, ponderou em reunião com diplomatas brasileiros: "Estamos na hora de escolher os nossos inimigos. Estou me referindo aos inimigos internos. Por meio de três ou quatro tomadas de atitude, dizer de quem é que queremos receber pedradas" (Dantas, 1961:239).

Ao final da reunião de Punta del Este, a imposição de sanções e a possibilidade de nova intervenção armada foi descartada, sobressaindo a posição moderada do grupo latino-americano do qual o Brasil fazia parte. Sob a enorme pressão dos EUA, aprovou-se, todavia, a suspensão de Cuba da OEA e da Junta Interamericana de Defesa (JID), bem como declaração

sobre a incompatibilidade do regime socialista cubano com os princípios do sistema americano. O Brasil absteve-se juntamente com outros cinco países latino-americanos de votar a suspensão de Cuba da OEA, mas aprovou a suspensão de Cuba da JID e assinou a declaração supracitada. Essa atitude contemporizadora foi adotada no contexto das tentativas de chantagem e de coação dos EUA, assim como das divisões internas na sociedade brasileira no tocante a Cuba (Franchini, 2005; Fonseca, 2013).

Em conversa com Dantas, o Secretário de Estado Dean Rusk não só ameaçou cortar a ajuda da Aliança para o Progresso caso os Estados latino-americanos não apoiassem os EUA, mas também insinuou que o Departamento de Estado havia avaliado a possibilidade de intervir no Brasil e se preocupava com uma eventual convulsão social no país. Gibson Barboza relata que o Presidente Goulart fora persuadido pelo Embaixador Lincoln Gordon a aceitar a suspensão de Cuba horas antes da sessão final de Punta del Este. A posição brasileira não foi, contudo, alterada em virtude da recusa do Chanceler Dantas em atender o telefonema de Goulart (Bandeira, 2010, Barboza, 2002).

No nível doméstico, a polarização entre as coalizões liberal-conservadora e nacional-estatista ampliou as divergências sobre a PEI. Às vésperas de Punta del Este, os ex-Chanceleres Horácio Lafer, João Neves da Fontoura, Macedo Soares e Vicente Ráo publicaram nota no jornal o Globo, reivindicando a expulsão de Cuba da OEA. Além disso, a reunião em Punta del Este, posteriormente, suscitou um intenso debate na Câmara dos deputados, em fevereiro de 1962, durante o qual Dantas buscou esclarecer as razões do voto brasileiro vis-à-vis Cuba. O Chanceler regressou à Câmara em maio para defender-se com êxito da proposta de uma moção de censura sobre o mesmo tema. Na ocasião, argumentou ser contraproducente o isolamento de Cuba do convívio interamericano (Dantas, 2011).

Ao reverso, durante a crise dos mísseis, em outubro de 1962, o Brasil votou a favor do bloqueio naval estadunidense e da inspeção dos navios que rumassem a Cuba em reunião do Conselho da OEA. Além disso, atendendo à solicitação do Embaixador Lincoln Gordon, Goulart levou ao conhecimento do governo cubano a posição brasileira contrária à instalação de mísseis soviéticos para fins ofensivos mediante a visita a Havana do general Albino Silva. O governo Goulart manteve-se, no entanto, fiel aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, na medida em que se absteve de apoiar o uso irrestrito da força militar, o que daria uma "carta branca" para os EUA invadirem a ilha caribenha. Mais adiante, segundo Bandeira, em correspondência enviada ao Presidente Kennedy, Goulart manifestou

insatisfação com a maneira como o governo norte-americano lograra aprovar o bloqueio na OEA, aumentando, "sem necessidade" a ameaça de uma guerra nuclear (Amado, 2006; Avila, 2012; Bandeira, 2003:368).

A posição do Brasil vis-à-vis Cuba coadunou-se com aquela da Argentina durante a VIII Reunião de Consulta, em Punta del Este, alcançando o ponto culminante do "espírito de Uruguaiana". Os dois vizinhos sul-americanos caminharam, todavia, para lados opostos a partir da deposição de Frondizi em março de 1962.

Em setembro de 1961, a caminho dos EUA, Frondizi encontrara-se com Goulart no aeroporto do Galeão e reafirmara os entendimentos de Uruguaiana. Dois meses mais tarde, San Tiago Dantas visitou o Chanceler Miguel Angel Cárcano em Buenos Aires, a fim de discutir o aprimoramento do mecanismo de consulta bilateral. Ante a convocação da reunião de Punta del Este, Brasil e Argentina acionaram esse mecanismo e uniram os esforços para tentar impedir a expulsão de Cuba da OEA em janeiro de 1962 (Cervo & Bueno, 1992).

Conquanto não hajam logrado atingir esse objetivo, os dois vizinhos conseguiram obstar a imposição de sanções contra Cuba, o que desagradou sobremaneira os Estados Unidos e as forças armadas argentinas. Estas, alinhadas com aqueles, coagiram Frondizi a romper relações diplomáticas com Cuba, em 8 de fevereiro de 1962, a contrapelo da posição adotada em Punta del Este. Os militares argentinos visavam não só a acercar seu país dos EUA, mas também minar a entente com o Brasil. Com sua autoridade debilitada, Frondizi manteve-se ainda por alguns dias na presidência, sendo finalmente deposto por um golpe militar em 29 de março. Em seu lugar, as forças armadas colocaram José María Guido, então Presidente provisório do Senado, que inflectiu para uma política de alinhamento aos EUA e de distanciamento do Brasil (Bandeira, 2003; Rapoport, 2006; Vidigal, 2009).

A nova orientação internacional do governo Guido e o fim do "espírito de Uruguaiana" expressaram-se na postura diametralmente oposta àquela do Brasil durante a crise dos mísseis de outubro de 1962. A Argentina colocou-se à disposição dos EUA para colaborar na implementação do bloqueio naval a Cuba, mediante o envio simbólico de dois navios de guerra e de uma esquadrilha de três aviões. Nota-se que a Colômbia, a República Dominicana, Trindade e Tobago assim como a Venezuela também decidiram cooperar com a chamada quarentena, emprestando-lhe alguma legitimidade (Avila, 2012; Bandeira, 2003; Rapoport, 2006).

Conforme acima analisado, entre janeiro e outubro de 1962, o Brasil adotou uma posição moderada vis-à-vis o problema cubano, buscando evitar um desgaste acentuado nas relações com os EUA. Como esse intuito, Goulart visitou o país norte-americano em abril de 1962, acompanhado por Dantas e por Walter Moreira Salles, ministro da Fazenda. O encontro com Kennedy na Casa Branca ocorreu no contexto da recém-realizada Reunião de Punta del Este e da encampação da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da *International Telephone &Telegraph* (ITT), por Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul e cunhado de Goulart (Ferreira & Gomes, 2014; Visentini, 2004).

No que concerne a Cuba, embora se haja oposto à existência de um regime socialista no continente americano, Goulart reiterou os princípios da não-intervenção e da autodeterminação. Quanto à nacionalização de empresas estadunidenses, em comunicado conjunto com Kennedy:

> "O presidente do Brasil manifestou a intenção de seu governo de manter condições de segurança que permitirão ao capital privado desempenhar o seu papel vital no desenvolvimento da economia brasileira. O presidente do Brasil declarou que nos entendimentos com as companhias para a transferência das empresas de utilidade pública para a propriedade do Brasil será mantido o princípio de justa compensação com reinvestimento em outros setores importantes para o desenvolvimento econômico do Brasil" (Franco, 2007:341).

Goulart também discursou no Congresso dos EUA, ocasião na qual afirmou que o Brasil não pertencia a qualquer bloco político-militar, embora compartilhasse dos princípios democráticos ocidentais. O Presidente brasileiro também revelou seus "receios" quanto à implementação da Aliança para o Progresso. Ao fim e ao cabo, o diálogo com Kennedy e ida ao Capitólio renderam algum prestígio político interno a Goulart, na medida em que lhe permitiam transmitir a imagem de um líder moderado. Porém, a viagem não ensejou os resultados econômico-financeiros esperados, pois o Brasil não obteve, na prática, os recursos da Aliança para o Progresso, do FMI e dos bancos privados (Cervo & Bueno, 1992; Ferreira & Gomes, 2014).

Antes de regressar ao Brasil, como contraponto à interlocução com Kennedy, Goulart também visitou Adolfo Lopez Mateos no México, em abril de 1962. Em declaração conjunta, os dois Presidentes afirmaram a independência da política externa de seus países e a desvinculação dos blocos político-militares (Dantas, 2011). A orientação convergente das

duas chancelarias em detrimento dos interesses norte-americanos já havia sido revelada em Puntal de Este. A tentativa brasileira de aperfeiçoar a relação com os EUA era, pois, contrabalançada pela aproximação com outro importante país latino-americano que também intencionava ampliar sua autonomia internacional vis-à-vis a superpotência.

A reação de Washington após a reunião de Punta del Este acabou, no entanto, minando esse movimento brasileiro de acercamento às principais nações latino-americanas. A começar pela deposição de Frondizi às vésperas da viagem de Goulart, outros países da região sofreram golpes militares com apoio ou beneplácito estadunidense: Peru, em 1962, Guatemala e Equador, em 1963 (Bandeira, 2014a). Nota-se que a insatisfação dos EUA com a posição do Brasil em Punta del Estel não impediu o diálogo entre Kennedy e Goulart. Esse descontentamento transformou-se, entretanto, em nítida oposição no período posterior à crise dos mísseis, quando a atitude brasileira frente a Cuba contrastou nitidamente com o pleno alinhamento da Argentina às iniciativas estadunidenses.

Desde o início de 1962, os EUA já participavam de uma campanha de desestabilização do governo Goulart. A intervenção política nas eleições do Congresso brasileiro de 7 de outubro fornece um exemplo emblemático da tentativa de favorecer os parlamentares da oposição, defensores do alinhamento aos EUA, mediante o financiamento de suas campanhas políticas. O embaixador Lincoln Gordon posteriormente reconheceu que seu país gastara 5 milhões de dólares nessas eleições. Daí o envio da Missão Draper ao Brasil pelo Presidente Kennedy com o objetivo de analisar os resultados eleitorais alcançados. O grupo liderado pelo republicano William Draper era integrado por funcionários do Departamento de Defesa, da CIA, da USAID e do United States Information Service (USIS). Depois de verificar que as forças de oposição não haviam obtido um ganho eleitoral substantivo, Draper recomendou o cancelamento da visita de Kennedy ao Brasil que ocorreria em novembro de 1962. Também aconselhou menor transigência com o país em termos econômicos. Ambas as sugestões foram aceitas pelo Presidente estadunidense após a crise dos mísseis (Ferreira & Gomes, 2014; Fico, 2008).

Com efeito, em 11 de dezembro de 1962, Kennedy convocou reunião do Comitê Executivo do Conselho de Segurança Nacional para discutir a “ameaça comunista” no Brasil e a crise na sua balança de pagamentos. Em entrevista à imprensa no dia seguinte, criticou a situação econômica do país, referindo-se à inflação de 5 % ao mês. Kennedy também mencionou que esse quadro não só tornava sem efeito a ajuda financeira estadunidense, mas

também ampliava a instabilidade política brasileira. Nota-se que, em vez de contribuir para atenuar a crise, esses comentários a agravavam, pois dificultavam a obtenção de novos créditos externos (Bandeira, 2011).

Dois dias depois, Kennedy reuniu-se com Juscelino Kubitschek e Alberto Llera Camargo, ex-Presidentes brasileiro e colombiano, a fim de discutir a execução da Aliança para o Progresso. Na ocasião, Kennedy disse a Kubitschek que considerava a situação brasileira mais grave do que a cubana em virtude da relevância do país no contexto hemisférico. Não obstante os argumentos de Kubitschek em favor da cooperação norte-americana com o governo Goulart, Kennedy asseverou que a conjuntura brasileira iria se deteriorar. Na visão de Moniz Bandeira, essa avaliação baseava-se na certeza de que o bloqueio de crédito juntamente com *covert actions* e *spoiling actions* realizadas pela CIA recrudesceriam os problemas socioeconômicos do Brasil (Bandeira, 2003).

Ainda no mês de dezembro, Robert Kennedy, irmão do Presidente e Procurador-Geral dos EUA, visitou o Brasil visando a cobrar o saneamento financeiro do Brasil e interferir na reforma ministerial que deveria acontecer após o plebiscito de 6 de janeiro de 1963. Sublinhando a existência de esquerdistas e de antiamericanos no governo brasileiro, Robert Kennedy pressionou Goulart pela substituição destes por funcionários mais alinhados aos interesses americanos. A conversa ríspida não levou ao entendimento entre os dois governos (Bandeira, 2003; Fico, 2008).

Mesmo assim, após o plebiscito, havendo recobrado plenamente os poderes presidenciais, Goulart buscou diminuir as tensões com os EUA, mediante o envio do novo ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, a Washington para negociar o apoio norte-americano ao Plano Trienal. Porém, a caracterização do governo Goulart como esquerdista e a decisão de sabotá-lo já havia sido tomada pelo Presidente Kennedy. Não existia, por conseguinte, qualquer intenção de auxiliar efetivamente na recuperação econômica brasileira. A partir daquele momento, somente os estados da federação governados por políticos pertencentes à coalizão liberal-conservadora (chamados por Lincoln Gordon de "ilhas de sanidade administrativa") receberam diretamente os recursos da Aliança para o Progresso, em desrespeito à competência da união em conduzir as relações exteriores. Os governadores Carlos Lacerda, Magalhães Pinto e Adhemar de Barros, respectivamente, dos estados da Guanabara, de Minas Gerais e de São Paulo beneficiaram-se desses recursos.

A iniciativa de desestabilizar o governo Goulart também já vinha se manifestando de outras formas. Apenas no ano de 1962, 4.968 americanos entraram no Brasil com vistos especiais como pastores evangélicos, comerciantes, estudantes, pesquisadores, voluntários do Peace Corps, entre outros, em direção, principalmente, ao Nordeste. Esse ingresso expressivo de nacionais estadunidenses no país chamou a atenção do governo brasileiro, o qual suspeitava se tratarem de agentes da CIA e outras agências do governo dos EUA (Bandeira, 2003; Fico, 2008).

Carlos Fico distingue a "campanha de desestabilização" do governo Goulart da "conspiração" para sua derrubada, uma vez que não haveria evidências de que todos os envolvidos na primeira iniciativa objetivassem, a um só tempo, enfraquecer politicamente o Presidente (com as atenções voltadas para as eleições presidenciais de outubro de 1965) e desfechar um golpe civil-militar. A tentativa de debilitar a gestão Goulart viria desde 1961, intensificando-se em 1962 e 1963. Em contraste, a "conspiração" dar-se-ia de maneira desarticulada a partir de 1963, abarcando diferentes grupos de militares e de civis brasileiros com o apoio dos EUA (Fico, 2008; Fico, 2014).

Washington desempenhou papel relevante na evolução da "desestabilização" para a "conspiração". A alternativa de remover Goulart da presidência começou a ser cogitada no segundo semestre de 1962. Kenndy reuniu-se com o embaixador Gordon e Richard Goodwin (secretário assistente de Estado para Assuntos Interamericanos) em julho daquele ano. Nesse encontrou, Gordon aconselhou o fortalecimento da articulação militar da embaixada americana no Rio de Janeiro e a sinalização às forças armadas brasileiras de que os EUA não se oporiam a uma intervenção bem-justificada. Gordon considerava que a deposição de Goulart não devia ser o objetivo imediato de Washington, mas sim, uma das opções disponíveis. Nesse sentido, defendeu a vinda do Coronel Vernon Walters para o Rio de Janeiro, a fim de atuar como adido militar na embaixada dos EUA (Fico, 2014; Gaspari, 2014; Napolitano, 2014).

Agente do serviço secreto do Exército americano (*Defense Intelligence Agency*), Walters chegou ao Rio de Janeiro em 1963 com a missão de coordenar as operações da CIA no Brasil, mantendo Gordon bem-informado sobre sua interação com os militares brasileiros. Tal incumbência era facilitada pelos bons contatos que o adido militar tecia com alguns integrantes da ESG. Em especial, ele e Castelo Branco, então Chefe do Estado-Maior do Exército, eram velhos amigos, havendo combatido juntos na Segunda Guerra Mundial durante

a campanha da Força Expedicionária Brasileira na Itália. A relação próxima entre os dois militares constituiu-se em importante variável na articulação do golpe civil-militar brasileiro com o apoio dos EUA (Bandeira, 2010; Fico, 2008; Gaspari, 2014).

Conquanto fosse aceito como uma alternativa desde o segundo semestre de 1962, o auxílio norte-americano ao golpe de 1964 ganhou contornos mais bem definidos mediante a elaboração de um "plano de contingência", ao qual Carlos Fico teve acesso no Arquivo Nacional dos EUA, em 2004. De acordo com o historiador da UFRJ, Lincoln Gordon fora o principal responsável pela preparação da versão do documento datilografado em 11 de dezembro de 1963[67]. O "plano de contingência" indica que o envolvimento de Washington na instauração da ditadura militar brasileira foi além da conhecida "Operação *Brother Sam*", a qual previa o envio de uma força-tarefa naval americana[68] (Fico, 2008).

Durante a execução de um golpe de Estado no Brasil, o "plano de contingência" prognosticava um conflito entre os legalistas e os revoltosos. Ademais, recomendava que os golpistas estabelecessem "um governo provisório alternativo" no país, capaz de controlar uma "parte significativa do território nacional", a fim de configurar uma situação de insurgência ou de beligerância. Caberia aos EUA não só reconhecerem a legitimidade do governo provisório, mas também prestarem a ajuda necessária à sua continuidade (Fico, 2014).

Assim, o plano supunha apoio logístico (derivados de petróleo, alimentos, armas e munição) aos revoltosos e contemplava a possibilidade de os EUA intervirem militarmente se houvesse ingerência da União Soviética ou de Cuba no confronto entre os dois grupos no território brasileiro. As duas diretrizes militares serviram de fundamento para a Operação *Brother Sam.* O "plano de contingência" previa também a maquinação de uma mudança constitucional por meio da qual Ranieri Mazzilli, Presidente da Câmara, tomaria posse até que o Congresso elegesse um novo Presidente com base na Constituição. O desenrolar dos acontecimentos históricos revela que o "plano de contingência" foi parcialmente posto em

[67] Fico esclarece que os "planos de contingência" visam a antecipar e influenciar eventos, esboçando linhas de ação alternativas. Há, com frequência, a produção de mais de uma versão, já que esses estudos prospectivos são atualizados com base em novas informações. A versão encontrada pelo historiador foi elaborada no governo do Presidente Lyndon Johnson. Fico sugere, todavia, que John Kennedy já havia aprovado esse plano antes de ser assassinado em 22 de novembro de 1963 (Fico, 2008; Fico, 2014).

[68] Essa operação naval continha "um "porta-aviões, um porta-helicópteros, um posto de comando aerotransportado, seis contratorpedeiros (dois equipados com mísseis teleguiados) carregados com cerca de 100 toneladas de armas (inclusive um tipo de gás lacrimogênio para controle de multidões chamado CS *Agent*) e quatro navios-petroleiros que traziam combustível". Posta em marcha em 31 de março de 1964, a operação foi logo abortada em virtude da rapidez com que os militares brasileiros depuseram Goulart. O general Castello Branco informara o embaixador Gordon sobre a desnecessidade da ajuda militar estadunidense (Fico, 2014:78).

prática mediante a interlocução entre a embaixada dos EUA no Rio de Janeiro e os conspiradores. Em outras palavras, os golpistas brasileiros tinham conhecimento do plano e buscaram implementar algumas de suas diretrizes (Fico, 2008).

Nos últimos sete meses do governo Goulart, o Ministro das Relações Exteriores foi o diplomata Araújo Castro. Embora reconhecesse a importância do desarmamento e da descolonização em seu famoso discurso na ONU, o Chanceler destacou o desenvolvimento como o principal objetivo da PEI do Brasil. Ao minimizar o elemento político do não-alinhamento, Araújo Castro procurou mitigar as tensões entre Brasil e EUA. Alguns autores argumentam, no entanto, que o diplomata foi longe demais ao renovar o acordo bilateral de assistência militar de 1952, mediante troca de notas reversais, à revelia de Goulart, em 30 de janeiro de 1964.

O "ajuste" do Acordo, celebrado no segundo governo Vargas, era reivindicado pelos militares brasileiros, na medida em que oferecia ao governo Johnson um instrumento legal para, eventualmente, justificar ante o Congresso estadunidense uma intervenção armada no Brasil a favor do governo provisório, a ser forjado pelos golpistas. Dessa forma, Araújo Castro preservou seu prestígio vis-à-vis os militares. Diferentemente de todos os ministros do primeiro escalão de Goulart, os quais foram exonerados logo após o golpe, o Chanceler Castro foi afastado "a pedido", sendo designado Embaixador na Grécia (1964). Mais adiante, serviu no Peru (1967), na ONU e, finalmente, nos EUA (1971) durante o governo Médici. Carlos Fico faz referência às memórias de Vernon Walters, nas quais o ex-adido militar no Rio de Janeiro argumentava que "o Brasil é um país sem ódios", citando o caso do ex-embaixador brasileiro em Washington (Bandeira, 2010; Fico, 2008; Visentini, 2004).

Além da renovação do acordo bilateral de assistência militar, os conspiradores procuraram implementar a diretriz estadunidense de criação de "um governo provisório alternativo" no Estado de Minas Gerais. Em 28 de março de 1964, o governador Magalhães Pinto reuniu-se com o marechal Odílio Denis (ex-ministro da guerra dos governos Kubitschek e Quadros) e o general Olympio Mourão Filho (autor do Plano Cohen) em Juiz de Fora, a fim de combinarem a deflagração do golpe civil-militar. Os três acertaram que, primeiramente, o governador mineiro nomearia um secretariado especial que comporia o futuro "governo provisório alternativo". Em seguida, Magalhães Pinto lançaria um manifesto a favor da deposição de Goulart. Por fim, o general Mourão iniciaria a mobilização militar com a expectativa de travar uma guerra civil demorada contra os legalistas. Vale a pena ressaltar

que, dois dias antes do golpe, Afonso Arinos (ex-Chanceler da PEI nos governos Quadros e Goulart) aceitou o convite do governador para tornar-se seu secretário estadual com a incumbência de negociar o reconhecimento internacional do estado de beligerância durante um possível conflito entre as forças leais a Goulart e os conspiradores (Bandeira, 2010; Fico, 2008; Fico, 2014).

No dia 30 de março, o manifesto lançado por Magalhães Pinto decepcionou o general Mourão por não instigar a deposição de Goulart, defendendo apenas vagamente a "restauração da ordem constitucional comprometida". No mesmo dia, Goulart compareceu à solenidade de posse da nova diretoria da Associação dos Sargentos e Suboficiais da Política Militar no Automóvel Clube, no Rio de Janeiro, onde também se encontravam marinheiros e fuzileiros navais que se haviam rebelado recentemente. A presença do Presidente da República em ato político do baixo escalão das forças armadas foi interpretada por muitos oficiais militares como tolerância com a quebra da disciplina e da hierarquia nas Forças Armadas. Nesse sentido, após assistir ao discurso de Goulart, o general Mourão resolveu principiar o golpe na madrugada do dia 31, mediante o deslocamento de tropas de Juiz de Fora em direção ao Rio de Janeiro (Ferreira & Gomes, 2014; Gaspari, 2014).

Ao ser informado sobre os acontecimentos em Juiz de Fora, Goulart reuniu seu ministério para discutir as medias a serem tomadas. O Presidente cogitou atacar as tropas rebeldes e intervir no Estado de Minas Gerais, depondo o governador Magalhães Pinto. Goulart desistiu, todavia, de reagir à conspiração após ouvir as palavras de San Tiago Dantas. Baseado em conversa recente que tivera com Afonso Arinos ao telefone, Dantas alertou o Presidente sobre o apoio estadunidense ao golpe:

> "Não devemos nos deixar perturbar pelas emoções. É hora de nos mantermos com a cabeça fria. Não podemos nos dar ao luxo de sermos mais imprudentes. Como o senhor deve saber, presidente, o Departamento de Estado norte-americano hoje não sofre mais a influência da política de Kennedy, sofre outras influências, bem diversas. Não é impossível que esse movimento de Minas venha a ser apoiado pelo Departamento de Estado. Não é impossível que ele tenha se deflagrado com o conhecimento e a concordância do Departamento de Estado. Não é impossível que o Departamento de Estado venha a reconhecer a existência de um outro governo em território livre do Brasil" (Apud Gaspari, 2002:97).

As palavras de Dantas e o desmoronamento do chamado "dispositivo militar" de sustentação do governo Goulart levaram o Presidente a deixar o Palácio Laranjeiras no Rio de

Janeiro, realizando seu périplo por Brasília, Porto Alegre, São Borja e Montevidéu. Enquanto voava da capital federal para Porto Alegre, com a intenção de organizar alguma resistência com Brizola no Rio Grande do Sul, Auro de Moura Andrade, Presidente do Senado, atendendo à sugestão dos deputados da UDN, legitimou o golpe de Estado mediante a declaração da vacância da Presidência da República. Esse ato era totalmente inconstitucional, uma vez que Goulart não havia renunciado e se encontrava em território nacional. Mesmo assim, após declarar Ranieri Mazzilli, Presidente da Câmara dos Deputados, o novo Presidente da República, sob protestos de alguns deputados do PTB, o senador Moura Andrade encerrou abruptamente a sessão, cortando os microfones e apagando as luzes do plenário (Ferreira & Gomes, 2014; Fico, 2014).

Acompanhado pelos demais parlamentares golpistas, o deputado Mazzilli rumou ao Palácio do Planalto, sendo empossado Presidente da República pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Álvaro Ribeiro da Costa, às 3h30 do dia 2 de abril. Robert Bentley, diplomata estadunidense lotado em Brasília, responsável pela interlocução com os parlamentares da UDN, juntou-se ao grupo e testemunhou a consumação do golpe pela coalizão liberal-conservadora. O então terceiro secretário não só assistiu à posse de Mazzilli no gabinete presidencial, mas também usou um telefone do Palácio do Planalto para relatar ao governo norte-americano o que ocorrera naquela madrugada. Com base nas informações transmitidas por Bentley, os EUA reconheceram o novo governo no mesmo dia. Em 15 de abril de 1964, o Congresso Nacional elegeu Castello Branco Presidente da República, legitimando o início do governo dos militares (Ferreira & Gomes, 2014; Fico, 2008; Fico, 2014).

O General-Presidente retomou uma política externa alinhada aos EUA. A busca da autonomia expressa na ênfase atribuída aos princípios da autodeterminação e da não-intervenção deu lugar ao conceito de (inter) dependência vis-à-vis a superpotência, obliterando, com algum êxito, os ideais da PEI. Com base nessa nova perspectiva de inserção internacional, entre outras iniciativas, o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba e apoiou a intervenção estadunidense na República Dominicana, comandando a Força Interamericana de Paz nesse país. No âmbito doméstico, a lei de remessa de lucros foi revista; as encampações foram indenizadas de acordo com o valor requisitado pelas empresas americanas e a *Hanna Corporation* recuperou as concessões de jazidas de ferro. Em contrapartida, os EUA reabriram as linhas de crédito ao Brasil, disponibilizando um

empréstimo de US$ 50 milhões e outro de US$ 150 milhões ao longo do ano de 1964 (Bandeira, 2011; Fico, 2008; Teixeira, 2014).

3.5. Considerações Preliminares

1. O governo Quadros inaugurou uma Política Externa Independente de alcance universal, transcendendo os limites hemisféricos associados ao alinhamento aos EUA. Com base em orientação nacionalista que vinha ganhando maior substância a partir da década de 1950, a inserção internacional do Brasil, no início dos anos sessenta, priorizou a diversificação das parcerias, com o fito de ampliar a autonomia vis-à-vis Washington e impulsionar o desenvolvimento interno;
2. Entendendo que o Brasil deveria desempenhar o papel de "uma nova força no cenário mundial", o Presidente Quadros envolveu-se diretamente na concepção e na implementação da "nova política externa". Nomeou como Chanceler o udenista Afonso Arinos com a expectativa de que sua origem conservadora suscitaria menor resistência da direita. Na visão de Quadros, o anseio de o Brasil tornar-se uma "potência econômica" devia ser respaldado por uma inserção internacional que permitisse o intercâmbio político-econômico com a África, a Europa Oriental e a Ásia sem limitações ideológicas. Também incluía uma aproximação cautelosa do Brasil com ao países não-alinhados sem, contudo, concretizar a adesão ao grupo;
3. Em especial, no que tange à América Latina, o governo Quadros defendeu a autodeterminação e a não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados, tendo o problema cubano como pano de fundo. Nesse sentido, criticou a invasão da Baía dos Porcos (abril de 1961), patrocinada pelos EUA, e condecorou Guevara (agosto de 1961);
4. Quadros também ensaiou aprofundar a aproximação com a Argentina, o que deu origem ao "espírito de Uruguaiana". Essa entente previa a coordenação de posições internacionais conjuntas, notadamente contra as intervenções estadunidenses na região;
5. A defesa da autonomia vis-à-vis os EUA engendrou, a um só tempo, descontentamento de Washington e forte críticas da UDN, o que enfraqueceu a sustentação doméstica de Quadros e compôs a cena política da renúncia do Presidente brasileiro;
6. O governo Goulart aprofundou a política externa autonomista vinculada à percepção de que o Brasil iria projetar-se como uma "grande potência". Essa ênfase na atuação internacional

independente adquiriu maior densidade e coerência ao ser vinculada às demandas reformistas formuladas pela coalizão nacional-estatista. O PTB, partido do Presidente e do Chanceler Dantas, exercia a liderança dessa agenda progressista. Os objetivos de reduzir as iniquidades internas e acabar com subdesenvolvimento atrelavam-se à meta de alcançar a emancipação externa mediante a ruptura da dependência político-econômica das nações desenvolvidas;

7. A crescente instabilidade político-econômica, associada à polarização entre as coalizões nacional-estatista e liberal-conservadora, exacerbou, todavia, as controvérsias domésticas com respeito à normalização das relações diplomáticas com a URSS (novembro de 1961) e à recusa de apoiar irrestritamente os desígnios norte-americanos vis-à-vis Cuba;

8. Em que pese a tentativa de adotar uma atitude moderada vis-à-vis os EUA, a política externa do governo Goulart em relação à ilha caribenha chocou-se contra os interesses geopolíticos da superpotência. Em concerto com a Argentina, o Brasil contrapôs-se à imposição de sanções contra Cuba e se absteve de votar em Punta del Este a suspensão do país da OEA (janeiro de 1962);

9. Conquanto haja votado a favor do bloqueio naval à Cuba durante a crise dos mísseis (outubro de 1962), o Brasil externou sua insatisfação com a maneira como os EUA forçaram sua aprovação. Ademais, o governo Goulart não apoiou militarmente a chamada "quarentena". A atitude contrastou com a iniciativa argentina de participar da mesma mediante o envio de navios e aviões de guerra. Isso ocorreu devido ao fato de que, após a deposição de Frondizi pelas forças armadas (março de 1962), o novo governo Guido distanciara-se de Brasília, alinhando-se a Washington. O fim da entente entre os dois vizinhos sul-americanos fragilizou o exercício da autonomia brasileira vis-à-vis os EUA;

10. A PEI tornou-se um dos principais alvos do golpe civil-militar com apoio dos EUA. A fim de impedir o prosseguimento de uma orientação interna nacionalista e de uma inserção internacional de corte autonomista, a superpotência intensificou suas ligações com a coalizão liberal-conservadora, influenciando a transição da campanha de desestabilização para a conspiração que levou à deposição do governo Goulart. Além do conhecido protagonismo dos militares, observou-se o envolvimento de governadores dos estados, bem como de representantes dos poderes legislativo e judiciário, os quais atuaram decisivamente para consumar a posse provisória de Ranieri Mazzilli como Presidente da República na madrugada de 2 de abril;

11. Neste capítulo, a análise com base no conceito de coalizões históricas de Peter Gourevitch possibilitou melhor compreensão da relação entre a PEI e a crise político-econômica interna que culminou no golpe civil-militar. Entre 1961 e 1964, o Brasil buscou conquistar maior autonomia internacional vis-à-vis a influência da superpotência. O exercício desse contrapoder mostrou-se, no entanto, efêmero. A adoção de uma política externa não alinhada aos EUA contribuiu não só para intensificar no Brasil as disputas entre liberais-conservadores e nacional-estatistas, mas também para agravar as dificuldades econômicas herdadas do governo JK. Por sua vez, os EUA desempenharam papel não desprezível no acirramento da instabilidade doméstica brasileira e na ascensão de Castelo Branco ao poder. O novo regime militar adotou, todavia, apenas temporariamente uma política externa alinhada a Washington, uma vez que (como será analisado no capítulo seguinte) um segundo experimento autonomista foi realizado no Governo Geisel.

CAPÍTULO 4 – GEOPOLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E PRAGMATISMO RESPONSÁVEL (1974-1979): ENSAIO AUTONOMISTA E DEPENDÊNCIA ESTRUTURAL

No capítulo anterior, foi realizada análise sobre a PEI dos governos Quadros e Goulart, a qual se caracterizou pela busca de uma inserção internacional autônoma, mediante a diversificação das parcerias com outros países, acompanhada por um maior distanciamento dos EUA. Sob a influência do nacional-estatismo, a PEI tinha como um dos seus principais objetivos contribuir para a superação do subdesenvolvimento brasileiro e da iniquidade econômica mundial entre o Norte e o Sul. O recrudescimento da crise política e econômica interna juntamente com a oposição direta de Washington ao governo brasileiro de esquerda culminaram no golpe civil-militar de 1964, descontinuando o experimento universalista.

A "Política Externa (inter)dependente" de Castelo Branco (1964-1967) retomou o alinhamento aos EUA, procurando obliterar, com algum êxito, os ideais da PEI. A volta ao paradigma americanista, cujas raízes remontam à Era do Barão do Rio Branco, foi fortemente influenciada pelo pensamento militar formulado na Escola Superior de Guerra (ESG), a partir de 1949. De acordo com a visão castrense, ante as fronteiras ideológicas da Guerra Fria, o Brasil deveria posicionar-se ao lado dos EUA na defesa do mundo ocidental, capitalista e cristão. Um exemplo emblemático desse alinhamento foi o apoio dado pelo Brasil à intervenção estadunidense na República Dominicana, em 1965, por meio do comando exercido pelo General Meira Mattos sobre a Força Interamericana de Paz no país caribenho (Teixeira, 2014).

Essa adesão à lógica estadunidense de segurança não implicou, contudo, o abandono da estratégia desenvolvimentista[69], concebida na década de 1930, com o intuito de fomentar a industrialização do país mediante políticas substitutivas das importações. De fato, geopolíticos militares - como, por exemplo, Golbery e Meira Mattos - acreditavam que o fortalecimento das capacidades econômicas e militares do país seria um fator fundamental para que esse se tornasse uma grande potência.

Em paralelo à ênfase na industrialização por substituição das importações no plano doméstico, alguns princípios autonomistas permaneceram na política externa, manifestando-se com intensidade crescente nos três governos anteriores ao do Geisel. Assim, conquanto

[69] Mesmo no governo Castelo Branco, não obstante a adoção de uma política de estabilização recessiva de matriz liberal, o desenvolvimento não chegou a ser rechaçado. As reformas estruturais empreendidas prepararam o terreno para a retomada do crescimento. Essa ambiguidade será tratada na seção 4.3.2.

timidamente, o governo Castelo Branco incrementou as relações do Brasil com o Terceiro Mundo, assumindo papel de liderança no Grupo dos 77, forjado durante as reuniões da UNCTAD[70]. Por sua vez, o governo Costa e Silva (1967-1969) recusou-se a aderir ao Tratado de Não-Proliferação de 1968, criticando o caráter discriminatório deste contra os interesses dos países subdesenvolvidos que aspiravam ainda ao domínio completo da tecnologia nuclear. Por fim, com base na "Diplomacia do Interesse Nacional", vinculada ao projeto de "Brasil Potência", o governo Médici (1969-1974) decretou unilateralmente a ampliação do mar territorial brasileiro de 12 para 200 milhas em 1970. Ademais, o Chanceler Gibson Barbosa empreendeu o denominado "périplo africano", em 1972, promovendo a aproximação a nove países na região subsaariana. Em especial, a atitude do Brasil vis-à-vis o TNP e o mar territorial espelhou a continuação de alguns anseios autonomistas. Somadas aos óbices existentes à importação do café brasileiro pelos EUA, essas questões ensejaram atritos nas relações bilaterais, tensionando o paradigma americanista (Altemani, 2005; Visentini, 1998).

Argumenta-se, neste capítulo, que o "Pragmatismo Responsável" do governo Geisel (1974-1979) marca a plena retomada dos princípios da PEI, buscando adaptá-los ao desígnio geopolítico de um "Brasil-Potência" em contextos internacional e doméstico deveras distintos. A partir de 1979, assiste-se, entretanto, a um novo declínio da autonomia internacional exercida pelo país em virtude das crescentes dificuldades político-econômicas internas e da mudança na postura de Washington vis-à-vis as nações endividadas da periferia.

Este capítulo encontra-se subdividido em seis partes. Na **primeira seção**, exponho suscintamente o pensamento dos três mais eminentes geopolíticos brasileiros: Mário Travassos, de Golbery de Couto e Silva, bem como Carlos de Meira Mattos. Na **segunda seção**, apresento o contexto internacional no qual o Pragmatismo Responsável foi concebido e implementado, destacando as oportunidades e as restrições sistêmicas. Na **terceira seção**, examino as dimensões política e econômica do contexto doméstico, focando nas coalizões dominantes forjadas para o exercício do poder pelos militares. Na **quarta seção**, analiso a política externa de Geisel à luz da discussão sobre a autonomia. Na **quinta seção**, abordo

[70] Com base em fontes primárias, Khalil e Alves argumentam, em interessante artigo, que há uma contradição no governo Castelo Branco entre o discurso orientado pelo postulado esguiano de alinhamento ao Ocidente e a prática do Itamaraty vis-à-vis os países do terceiro mundo no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). De acordo com os autores, o golpe de 1964 não alterou significativamente a postura brasileira nesse fórum devido à institucionalização de algumas ideias da PEI no Ministério das Relações Exteriores. Sob a liderança de Azeredo da Silveira, o Brasil adotou uma postura proativa no grupo dos 77 (Khalil & Alves, 2014:701).

brevemente o aumento dos obstáculos a uma política externa independente nos anos 1980. **Na sexta seção**, formulo algumas considerações preliminares.

4.1. O Pensamento Geopolítico Castrense e a Projeção Internacional do Brasil

Em geral, na literatura especializada, atribui-se o "Pragmatismo Responsável" ao papel fundamental desempenhado pelo Chanceler Azeredo da Silveira juntamente com o forte interesse de Geisel na política externa (Spektor, 2004). Todavia, em se tratando de uma ditadura militar, cabe indagar se a volta de uma orientação internacional autonomista no governo Geisel coadunava-se, em alguma medida, com o pensamento geopolítico militar.

Durante o século XX, a geopolítica brasileira foi predominantemente de origem militar com foco no binômio segurança e desenvolvimento. O uso do conhecimento geográfico como instrumento de uma política do poder baseou-se em um pensamento conservador e autoritário, o qual defendia um Estado forte e centralizador como antídoto contra a instabilidade que fora observada na República Velha e como formar de modernizar o país.

No âmbito doméstico, sobressaiu a preocupação em integrar o imenso território nacional, em grande parte desocupado, a fim de proteger sua soberania, mediante o estabelecimento da presença do Estado e a proteção das fronteiras. O desafio de integrar regiões diversas pouco interligadas conjugava-se à necessidade de desenvolvê-las. Ademais, fazia-se mister combater o inimigo subversivo interno, o qual, conforme a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), propagada pelos EUA e ensinada na ESG, ameaçava implantar o comunismo no Brasil (Fernandes, 2009).

No plano externo, além da dissuasão de um ataque desfechado por uma nação estrangeira (potencialmente vindo da Argentina), a projeção da influência internacional do país figurava como um dos objetivos precípuos dos três geopolíticos brasileiros mais reputados: Travassos, Golbery e Meira Mattos. O Brasil deveria ter ascendência, a princípio, sobre a Bacia do Prata, o Atlântico Sul e a região amazônica (Miyamoto, 2002; Costa, 1992).

Mário Travassos é considerado o demiurgo da geopolítica brasileira com base na publicação, em 1931, de *Projeção Continental do Brasil*. Nesta obra, o militar buscou elaborar estudo científico, transplantando a teoria do poder terrestre do inglês Halford Mackinder da Eurásia para a América do Sul. Assim, no contexto da disputa entre Argentina e

Brasil pela supremacia no subcontinente, atribuía-se ao planalto boliviano importância análoga à do "*heartland*" eurasiático (Mello, 1997).

Ao debruçar-se sobre os aspectos geográficos sul-americanos, Travassos identificou dois grandes antagonismos. O primeiro tratar-se-ia da oposição entre o Oceano Pacífico e o Oceano Atlântico. Este teria uma função dinâmica na medida em que ligava a Europa às Américas, ao passo que aquele seria um "mar solitário" com pouca relevância. A segunda oposição dar-se-ia entre a bacia amazônica e a bacia platina, cujas fozes seriam controladas, respectivamente, pelo Brasil e pela Argentina. Ambos os países almejavam utilizar seus sistemas fluviais visando a unir a vertente pacífica à atlântica, a fim de alcançar uma condição geopolítica diferenciada. Nesse sentido, a conquista da ascendência sobre o altiplano boliviano tornava-se um desafio estratégico, porquanto esse seria o ponto de encontro entre as duas bacias hidrográficas. Ademais, no território da Bolívia, o triângulo formado por Cochabamba, Santa Cruz e Sucre ocuparia uma posição geopolítica central por concentrar a riqueza do país mediterrâneo[71] (Mello, 1997).

Na visão do autor, a rival argentina estaria mais perto de lograr o controle sobre esse espaço estratégico devido à expansão de sua rede ferroviária em direção a Cochabamba. Acresce que a Bolívia dependia do porto de Buenos Aires para realizar seu intercâmbio comercial com os demais países. Ao Brasil caberia reverter essa situação mediante a construção de uma ferrovia que unisse Santa Cruz ao rio Madeira-Mamoré, situado na Bacia Amazônica. Igualmente, o Brasil deveria construir uma linha férrea entre Santa Cruz e Puerto Suárez, ligando-a a estrada Corumbá-Santos. Dessa maneira, o centro de gravidade do triângulo seria deslocado de Cochabamba para Santa Cruz, facilitando a projeção da influência brasileira sobre a Bolívia. Sistema de transporte semelhante com ferrovias e estradas também deveria ser aprimorado, com o escopo de aumentar a conexão do Brasil com Paraguai e Uruguai. Outrossim, a despeito dos obstáculos interpostos pela Cordilheira dos Andes, Travassos ambicionava promover a ligação do Brasil com Colômbia, Equador e Peru, de sorte que o antagonismo entre a vertente atlântica e a pacífica fosse superado a favor da primazia brasileira no subcontinente (Hage, 2013; Mello, 1997).

Além da ameaça representada pela Argentina, Travassos via com apreensão o expansionismo estadunidense no Caribe em direção à América do Sul, sendo a construção do Canal do Panamá um sinal importante da projeção continental da potência do Norte. Para o

[71] Tradução na literatura para *a landlocked state*

autor, os EUA poderiam utilizar-se da Colômbia como porta de entrada para chegar, mais adiante, a Bolívia. A fim de precaver-se contra uma penetração estadunidense em seu território, o Brasil deveria integrá-lo e desenvolvê-lo. Daí a urgência em recobrar o espírito bandeirante e realizar a "marcha para Oeste", a fim de não só ocupar o interior brasileiro, mas também ampliar o raio de ação sobre os vizinhos em detrimento da Argentina (Hage, 2013; Mello, 1997).

Golbery do Couto e Silva publicou *Geopolítica do Brasil*, em 1967, reunindo uma série de ensaios escritos a partir dos anos 1950, no contexto internacional da Guerra Fria. O futuro chefe da Casa Civil do Presidente Geisel, conhecido como o "mago do governo", deu continuidade a algumas ideias de Travassos, incorporando também as influências de outros geopolíticos estrangeiros, tais quais, Ratzel, Haushofer, Mahan e Spykman (Mello, 1997; Miyamoto, 2002:73).

Golbery percebia o espaço brasileiro como um vasto arquipélago carente de maior integração. Esse objetivo seria logrado mediante o dilatamento da fronteira civilizacional brasileira para as "áreas anecúmenas", partindo-se do triângulo Rio de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte, tido como "zona de reserva geral" ou "plataforma central de manobra". Esse centro irradiador ou *heartland* ecumênico deveria alcançar, sobretudo, a hileia inundando a ilha amazônica de civilização. Para tanto, o Estado precisava realizar o "tamponamento" das fronteiras noroestes, a fim de garantir a soberania do território e facilitar sua ocupação. Deveria, também, aumentar a capacidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento (Costa, 1992; Fernandes, 2009; Freitas, 2004; Silva, 1978:89).

No plano externo, frente ao "expansionismo soviético", o Brasil necessitava alinhar-se político-ideologicamente aos EUA, por meio da adoção da DSN, a fim de ajudar na defesa da civilização ocidental cristã contra a "infiltração quinta-colunista". Nesse sentido, em virtude de seu potencial estratégico, o Brasil tinha condições de realizar uma "barganha leal" com EUA, mediante a qual se tornaria o responsável pela defesa do Atlântico Sul. Percebido como "um amplo e inegável porta-aviões", o promontório nordestino teria uma importância fundamental na atuação brasileira. No que concerne especificamente à América do Sul, o país deveria perseguir uma "estratégia de soldadura" na parte meridional, envolvendo a atração dos dois Estados meridionais (Bolívia e Paraguai) e a ocupação territorial efetiva do Mato Grosso, com o fito de exercer a liderança no subcontinente às expensas da Argentina. A

projeção da influência do Brasil para além de suas fronteiras faria parte do seu próprio "destino manifesto" (Freitas, 2004; Mello, 1997; Silva, 1978:56-216).

É sabido que o pensamento geopolítico de Golbery exerceu importante influência sobre o alinhamento do Brasil aos EUA nos três primeiros governos militares. O general não concebia, entretanto, o alinhamento como um fim, mas sim, via-o como um meio de o Brasil ascender à condição de grande potência (Gonçalves e Miyamoto, 1993). Quanto a esse ambicioso objetivo, Golbery asseverava: "ao Brasil, na hora presente, só há uma escolha: engradecer-se ou perecer" (Silva, 1978:64).

Embalado pelo espírito de otimismo que marcou o Brasil durante o governo Kubitschek, Meira Mattos, desde o final da década de 1950, também acalentava esse desiderato de grandeza, tornando-se o principal geopolítico brasileiro a prenunciar enfaticamente a ascensão do país. O avanço da industrialização, a interiorização da capital, a posição estratégica do Brasil no "estreito do Atlântico" levavam-no a antever um "grande rumo" (Mattos, 2011:81-82 v. I). Conforme relato do próprio autor:

> "Em 1959, publicamos o nosso primeiro trabalho sobre geopolítica, um fascículo de 72 páginas que denominamos *Projeção Mundial do Brasil*, numa sugestão de que o Brasil já podia almejar uma escalada de poder, 30 anos depois do Projeção Continental de Travassos. Na apresentação desse livro escrevemos: *O capitão de 1931 sonhou com um Brasil potência continental. Nós lhe pedimos licença para sonhar agora com um Brasil Potência Mundial*" (Mattos, 2011:194 v. III).

Esse sonho intensificou-se na década de 1970, motivando as publicações de *Brasil, Geopolítica e Destino* (1975) e *A Geopolítica e as Projeções do Poder* (1977). Consoante Mattos, o Brasil já possuía os atributos de uma potência média: dimensão geográfica; população; posse de recursos naturais; capacidade industrial tecnológica e científica; coesão interna. Ademais, tal qual no caso da China, esse conjunto de fatores coadunar-se-ia da melhor maneira com a aspiração à grande potência. Em contraste, Índia, Japão e Europa Ocidental integrada deparar-se-iam com maiores óbices à consecução desse desígnio. Mesmo assim, em termos militares, o Brasil ainda carecia de uma força de dissuasão capaz de garantir a tranquilidade do seu desenvolvimento (Mattos, 2011v. I).

Poder, segurança e desenvolvimento deveriam ser, por conseguinte, fomentados por uma liderança forte, a fim de alçar o país ao status de grande potência no ano 2000. Embora

fosse uma "nação satisfeita" sem cobiças territoriais, a projeção militar do Brasil como potência média dar-se-ia de maneira quase inelutável. Seria "uma contingência geográfica e geoestratégica (extensão territorial e posição do território) independente de nossa vontade política", ou melhor, "uma servidão de nossa grandeza" (Mattos, 2011:294-297 v. II).

A ascensão do Brasil seria lograda, priorizando-se a continuação do "projeto de desenvolvimento econômico e social", particularmente na área da Amazônia internacional, em parceria com os "oito países condôminos". Com base na teoria do historiador britânico Arnold Toynbee sobre "Desafio e resposta"[72], Mattos propõe uma "estratégia continentalista" pan-amazônica, segunda a qual seriam criados "polos de irradiação do progresso" visando a superar os obstáculos naturais e a tornar essa região em "área de trânsito entre as costas do Atlântico e do Pacífico", o que eliminaria o primeiro antagonismo apontado por Travassos. Nessa perspectiva, o autor festejou a celebração do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de 1978 (Mattos, 2011:170 e 171 v. II).

Vale a pena ressaltar que, ao contrário de seus dois predecessores, Mattos não mais percebia a Argentina como uma grande ameaça na parte meridional do subcontinente, não chegando sequer a mencioná-la. Quanto aos EUA, coerente com sua atuação em Santo Domingo, Mattos não questionou a lógica do alinhamento brasileiro, apoiando, inclusive, a ideia de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul, uma vez que ambos os países teriam interesses estratégicos convergentes em garantir a estabilidade nessa região (Kelly,1984).

Ao avaliar sua própria obra em 2002, em *Geopolítica e Modernidade*, Mattos deixa transpirar o ufanismo desmesurado e ingênuo que prevaleceu na década de 1970, sem o criticar. Não apresenta também uma explicação convincente para o insucesso em concretizar o "sonho de potência mundial" no ano 2000, apenas mencionado os efeitos deletérios da primeira crise do petróleo. Assim, em referência às suas publicações de 1975 e de 1977, Mattos relata:

> "Esses dois livros foram concebidos e publicados sob a influência do espírito de otimismo, de fé, nos destinos do Brasil, que dominou nosso povo na década de 1970. Viajava-se pelo país de norte a sul, de leste a oeste, e só se ouviam as expressões "Brasil Grande" e "Pra frente Brasil". O nosso crescimento econômico beirava os 10% ao ano. Analistas e imprensa estrangeiros nos apontavam como uma das próximas potências. O Prof Ray Cline, Presidente do Centro de

[72] "A geografia condiciona, dificulta, sugere, inspira, estimula, enfim, apresenta o seu desafio; cabe ao homem responder a esses desafios. Ou lhe responde e os supera, ou não lhes responde e é derrotado" (Toynbee, Apud Mattos, 2011:200 v. III).

Estudos Estratégicos na Universidade de Geogetown, Washington, nas suas avaliações sobre potências mundiais, estimou que poderíamos vir a ocupar o 6° lugar, depois dos Estados Unidos, União Soviética, Alemanha, França e China. O secretário de Estado da maior potência do mundo, Henry Kissinger, elegeu-nos aliado preferencial dos Estados Unidos" (Mattos, 2011:194 v. III).

4.2. O Contexto Internacional

Durante a década de 1970, observou-se uma nova fase na Guerra Fria, a Détente, caracterizada por maior entendimento diplomático entre os EUA e a URSS, não obstante a manutenção da rivalidade geopolítica entre as duas superpotências. A maior concertação bilateral manifestara-se a partir de 1968 mediante a celebração do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e o início das conversações sobre a limitação de armas estratégicas, as quais culminaram na assinatura do Acordos SALT I e SALT II, respectivamente, em 1972 e 1979 (Saraiva, 2001). Em paralelo e de maneira inter-relacionada, houve uma significativa mudança na geopolítica mundial com a visita do Presidente Nixon à China, ensejando o estabelecimento de uma parceria estratégia entre Washington e Pequim, consubstanciada no Comunicado de Shanghai de 1972. Na prática, ao representar a formulação de uma aliança tácita contra o "expansionismo soviético na Ásia", a aproximação entre EUA e China estimulou uma resposta mais flexível da URSS nas negociações com aquele país capitalista, possibilitando, alguns meses depois, a consumação do mencionado Acordo SALT I (Kissinger, 2001a).

Ao mesmo tempo, o acercamento à China inseriu-se no quadro de uma malsucedida tentativa dos EUA de desengajarem-se de forma honrosa da Guerra do Vietnã com base na Doutrina Nixon. Segundo esta, os aliados regionais de Washington deveriam substituí-lo no papel de garantidor da segurança - vitnamização do conflito. De fato, os EUA lograram retirar seu exército do conflito por meio dos Acordos de Paris, em 1973, e procuraram manter sua influência sobre o Vietnã do Sul por intermédio do suprimento de armas e de dinheiro. Não conseguiram, contudo, impedir a Queda de Saigon e a reunificação do país em 1975. A fragorosa derrota na Guerra do Vietnã foi lida pelos demais países como um símbolo do declínio do poder relativo estadunidense não só no domínio militar, mas também econômico (Visentini, 2000).

Com efeito, a partir da segunda metade da década de 1960, o incremento dos gastos militares dos EUA na Guerra do Vietnã foi financiado mediante a expansão monetária do dólar, acarretando um aumento da inflação mundial juntamente com um desalinhamento entre aquele e as principais moedas internacionais. O desequilíbrio nas taxas de câmbio bem como a elevação dos déficits comerciais e de pagamentos estadunidenses minaram ainda mais a confiança no dólar, ameaçando um dos pilares do Sistema de Bretton Woods: as taxas de câmbio fixas com base no padrão ouro-dólar.

Sob ataques especulativos contra sua moeda sobrevalorizada e sob a pressão dos aliados para converter dezenas de bilhões de dólares em ouro, o governo Nixon suspendeu a conversibilidade, desvinculando unilateralmente o dólar do ouro em agosto de 1971. Ademais, com o Acordo do Smithsonian, em dezembro do mesmo ano, os EUA lograram desvalorizar o dólar, forçando seus aliados a apreciarem suas moedas. Ao tornar o dólar o "fundamento exclusivo do sistema monetário mundial", os EUA buscaram ampliar sua margem de manobra econômica e política, com o fito de responder à crise interna e ao processo de multipolarização econômica, engendrado pelo fortalecimento do poder da Europa Ocidental e do Japão (Gilpin, 2001; Gilpin, 2002).

Desfechado pelos países da OPEP em retaliação ao apoio dos EUA a Israel durante a Guerra do Yom Kippur, o Primeiro Choque do Petróleo acirrou a instabilidade na economia mundial a partir de 1973 e evidenciou a vulnerabilidade energética de muitos países. A alta dos preços do petróleo acarretou o fenômeno da "estagflação", o que contribuiu para aprofundar as divergências entre EUA e seus aliados. Ao mesmo tempo, os "petrodólares" auferidos pelos exportadores do ouro negro foram reciclados por bancos privados mediante o empréstimo para alguns países da periferia, os quais enfrentavam sérias dificuldades na balança de pagamento em virtude da crise energética. O aumento da liquidez financeira internacional proporcionou a sustentação do crescimento econômico desses países às custas da expressiva majoração da dívida externa (Altemani, 2005; Arrighi, 1996; Gilpin, 2002; Saraiva, 2001).

Ainda durante o período da détente, a percepção acerca da crise de liderança dos EUA levou alguns países situados na sua esfera direta de influência a reavaliarem sua inserção internacional. Segundo Sombra Saraiva, na América Latina:

> "Sem cair na órbita soviética, países como o Brasil, o México e a Argentina mantiveram, a pesar das diferenças dos regimes políticos, uma linha de conduta própria nos negócios internacionais. A

diversificação de parcerias internacionais da América Latina com a África e a Ásia, nos marcos da cooperação Sul-Sul, com a Europa Ocidental e o Japão atenuou o peso relativo dos EUA como eixo econômico e político das vinculações externas" (Saraiva, 2001:76).

Além das três principais nações da América Latina, outros países como Panamá, Peru e Venezuela igualmente buscaram maior autonomia vis-à-vis os EUA na década de 1970. Mesmo nas reuniões da OEA, tradicional instrumento de exercício do poder estadunidense, alguns membros tentaram limitar a influência de Washington, defendendo a reforma da organização (Brand, 2010).

A maior distensão bipolar no eixo Leste-Oeste também incentivou os países da África, da América Latina e da Ásia a acalentarem "ilusões igualitárias", as quais deveriam ser concretizadas por meio da promoção do diálogo Norte-Sul nos foros multilaterais. Havia, inclusive, a intenção de criar-se Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), expressa na aprovação de Resolução da ONU em 1979. Com efeito, os países periféricos julgavam-se capazes de alterar os parâmetros da ordem internacional a seu favor sem, contudo, deterem os recursos de poder necessários para alcançar esse desígnio. A grave crise econômica que sobreveio na década seguinte corroborou essa debilidade (Saraiva 2001). De acordo com Hal Brands:

> *"Ballooning debt burdens weighed on most Latin American and developing countries and undermined the autonomy of independent-minded governments. The international trends of the 1970s initially seemed conducive to a diplomatic revolution, but in Latin America they ended up reinforcing the status quo instead" (*Brands, 2010:131).

A derrota no Vietnã, o fim do padrão ouro-dólar, os dois choques do petróleo, a ocorrência das revoluções iraniana e sandinista, bem como a ofensiva soviética no Afeganistão levaram muitos líderes e analistas a anteverem o inexorável declínio dos EUA. Paradoxalmente, não obstante os sinais de fraqueza, a ousada iniciativa geopolítica de aproximação com a China comunista, a adoção do padrão dólar flexível, as pesquisas tecnológicas conduzidas principalmente no Vale do Silício, a promoção internacional dos direitos humanos e da democracia, assim como o robustecimento das capacidades militares (iniciado ainda no governo James Carter) assentaram as bases sobre as quais se deu o revigoramento do poder norte-americano nas décadas seguintes. Inversamente, a invasão do Afeganistão aguçou as vicissitudes domésticas da União Soviética, que se tornaram mais

nítidas ao longo dos anos oitenta (Brands, 2016). Nesse novo contexto, em meio à crise da dívida externa, estagflação e a tortuosa abertura política, o Brasil assistiu ao gradual estreitamento de sua latitude internacional nos anos 1980.

4.3. Contexto Doméstico Político-Econômico

4.3.1. Fatores Políticos e Coalizão Dominante no Governo Geisel (1974-1979)

O golpe civil-militar de 1964 depôs o governo Goulart e estabeleceu uma ditadura que durou 21 anos. Diferentemente do personalismo havido em alguns países latino-americanos, em que Generais-Presidentes como Alfredo Stroessner (1954-89) e Augusto Pinochet (1973-90) permaneceram longos períodos no poder, observou-se, no Brasil, um rodízio entre cinco ditadores. Dessa forma, os militares brasileiros buscaram distanciar-se da figura do caudilho latino-americano ao mesmo tempo em que procuravam criar algum verniz de legitimidade, mediante a eleição indireta do Presidente da República pelo Congresso Nacional. Este, na prática, apenas homologava a decisão da cúpula militar.

Em geral, ao classificar a orientação políticas dos militares brasileiros entre 1964 e 1985, historiadores, cientistas políticos e outros pesquisadores subscrevem à dicotomia inicialmente descrita pelo jornalista Carlos Castello Branco, em sua coluna do Jornal do Brasil[73] (Chirio, 2010). De um lado, haveria os militares moderados (também conhecidos como castelistas ou Sorbonne), os quais possuiriam uma visão política estratégica vinculada às discussões ocorridas na Escola Superior de Guerra. Humberto Castelo Branco e seus principais aliados (Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva e João Figueiredo) integrariam esse grupo avesso à radicalização do regime militar. Do outro lado, existiriam aqueles pertencentes à linha dura (também chamada de extrema direita), favoráveis ao recrudescimento de um estado de exceção marcado pela violenta repressão política aos seus opositores. Os "duros" seriam majoritários nas comunidades de segurança e de informações (SNI, DOIs-CODIs etc.). Eles teriam chegado ao poder com Costa e Silva e permanecido no

[73] Ver, por exemplo, "Em Jogo a Política de Contemporização", publicada em 29 de novembro de 1964. Disponível no site http://www.carloscastellobranco.com.br/sec_coluna.php. Acesso em 01/08/2017.

comando durante os "anos de chumbo" do governo Médici. A linha dura sofreria importante revés a partir do retorno do grupo castelista à presidência com o general Geisel[74].

Alguns autores contestaram, no entanto, três aspectos relevantes dessa narrativa: 1) a pretensa moderação e comprometimento de Castelo com os valores democráticos; 2) a pertinência de qualificar Geisel de castelista e 3) a simplificação excessiva da dicotomia entre castelistas e duros.

De acordo com a memória liberal da ditadura, Castelo Branco seria um militar democrata bem-intencionado que pretendia "sanear" a desordem política brasileira e devolver o poder aos civis após a eleição presidencial marcada para outubro de 1965. Esses dois objetivos teriam sido frustrados pela pressão da linha dura e pelo crescimento da oposição ao governo Castelo, o qual se veria forçado a adotar medidas ditatoriais e a aceitar a contragosto a sucessão de Costa e Silva. A permanência do recurso jurídico ao *habeas corpus* bem como de alguma liberdade de imprensa e de manifestação serviriam como exemplos da natureza branda da gestão castelista. Ademais, a violenta repressão ocorrida a partir da edição do AI-5, em dezembro de 1968, reforçaria a brandura do primeiro dos cinco governos militares. Porém, na condição de Chefe do Estado-Maior do Exército do governo Goulart, Castelo Branco havia conspirado contra seu Presidente. Ademais, sob seu comando, institucionalizou-se o regime autoritário mediante a publicação de quatro atos institucionais e a elaboração da constituição de 1967. As cassações políticas, a truculência policial e a tortura sob a guarda do Estado também aconteceram nos primeiros anos do golpe civil-militar (Napolitano, 2014; Reis, 2014b).

A literatura histórica situa Geisel no grupo castelista na medida em que o general atuou como membro do corpo permanente da ESG e como chefe da Casa Militar de Castelo Branco, opondo-se à ascensão de Costa e Silva à presidência. À semelhança de Castelo, o Presidente Geisel divergiu da pretensão da linha dura em manter a ditadura por tempo indeterminado. Nesse sentido, concebeu um "projeto de restauração democrática pelo *alto"*, o qual previa o retorno ao estado de direito com base em uma lógica autoritária. Assim, os militares negociariam seu regresso à caserna, procurando preservar algum poder de tutela sobre os governos civis (Reis, 2014a:96; Napolitano, 2014).

Não obstante os fortes vínculos de Geisel com o grupo castelista, as políticas de seu governo distinguiram-se, em grande medida, daquelas adotadas por Castelo Branco. Como

[74] Fausto, 2006; Gaspari, 2014 e Skidmore, 1988 são exemplos dessa abordagem dicotômica.

analisarei mais adiante, a orientação desenvolvimentista sob o comando do Estado contrastava com um certo liberalismo econômico do governo Castelo Branco. Igualmente, o Pragmatismo Responsável figurava como o reverso da política externa (inter)dependente, caracterizada pelo alinhamento automático aos EUA (Reis, 2014b; Visentini, 1998). Levando-se em conta as dimensões econômica e diplomática, qualificar Geisel de castelista revela-se, pois, incoerente. Mesmo na esfera política, essa categorização tem valor explicativo limitado, uma vez que a tradicional dicotomia entre castelistas e duros não permite uma compreensão adequada das variações na complexa estrutura da coalizão dominante.

A conspiração que levou ao golpe de 1964 baseou-se na construção de uma heterogênea e complexa coalizão liderada por civis e militares liberais-conservadores com o auxílio dos EUA. Do lado civil, a aproximação entre os parlamentares da UDN e do PSD, o envolvimento dos governadores Magalhães Pinto, Carlos Lacerda e Adhemar de Barros (que almejavam se candidatar para a eleição presidencial de 1965), bem como do judiciário contribuíram para respaldar o golpe iniciado pelo general Olympio Mourão Filho. É digno de nota o apoio dos empresários, da imprensa e de parcela significativa da classe média, a qual participou, entre outras manifestações, da Marcha da Família com Deus pela Liberdade. Do lado militar, segundo Cruz e Matins, além dos castelistas e dos duros, haveria os nacionalistas de direita e "as chefias que se impõem em nome da unidade e do princípio burocrático constitutivo da corporação" – denominada de linha burocrática (Cruz & Matins, 2008:13). Esses quatro grupos castrenses disputaram o comando da coalizão dominante.

Os castelistas ou sorbonistas dirigiram inicialmente a coalizão golpista que chegara ao poder, contando com o apoio dos civis liberais-conservadores. Assim, os políticos da UDN e do PSD, juntamente com outros partidos menores, compuseram o bloco de 361 parlamentares que votaram a favor da "eleição" indireta de Castelo Branco como Presidente da República. Até mesmo o senador Juscelino Kubitschek (cuja presidência dera continuidade à herança getulista tendo Goulart como vice) emprestou seu apoio ao marechal com a esperança de disputar as eleições presidenciais de 1965. A cassação do seu mandato e dos seus direitos políticos em 8 de junho de 1964 levou o PSD a retirar-se do bloco parlamentar, encetando o desmantelamento da coalizão liberal-conservadora (Cruz & Matins, 2008).

No mês seguinte, o adiamento das eleições presidenciais mediante a prorrogação do mandato de Castelo pelo Congresso alienou o apoio de Carlos Lacerda ao governo militar. Em outubro de 1965, a edição do AI-2 sepultou as esperanças dos liberais-conservadores civis

quanto ao retorno da democracia no curto prazo. De fato, o estabelecimento de eleições indiretas para Presidente, a impossibilidade de reeleição para o cargo e a extinção do sistema multipartidário marcaram o início de um rearranjo no interior da coalizão dominante. Em junho de 1966, a cassação do mandato e a suspensão dos direitos políticos de Adhemar de Barros (PSP), governador de São Paulo, ampliou o distanciamento entre os militares e as principais lideranças civis do golpe de 1964.

O alijamento desses políticos civis e os efeitos sociais adversos da política econômica liberal de estabilização (controle dos gastos públicos e contenção salarial) contribuíram para diminuir a influência dos castelistas, ao mesmo tempo em que facilitaram a ascensão dos duros, dos nacionalistas de direita e da linha burocrática. Conquanto não tenham sido expulsos da coalizão no poder, os castelistas passaram a desempenhar um papel marginal no interior da mesma (Cruz & Matins, 2008).

Nesse contexto, o general Costa e Silva, ministro da guerra, impôs-se como sucessor de Castelo com o apoio decisivo dos duros e dos nacionalistas de direita. Estes se opunham ao aumento da dependência econômico-financeira externa e ao alinhamento automático aos EUA, ao passo que aqueles condenavam a orientação legalista de Castelo e pretendiam intensificar a repressão. A reordenação no interior da coalizão dominante ensejou mudanças no conteúdo das políticas adotadas pelo governo Costa e Silva a partir de março de 1967 (Cruz & Matins, 2008).

No plano político, embora haja acenado inicialmente com a possibilidade de liberalizar o regime mediante diálogo com a oposição moderada, Costa e Silva institucionalizou o estado de exceção ao decretar o AI-5 em dezembro de 1968, suprimindo as garantias constitucionais. Na esfera econômica, o segundo governo militar priorizou o desenvolvimento industrial por substituição de importações no lugar da estabilidade macroeconômica. Nesse sentido, sob o comando de Delfim Neto (ministro da fazenda), ampliou-se o papel desempenhado pelo Estado como agente econômico. Em outras palavras, ainda que sem preocupações sociais redistributivas, retomou-se a tradição nacional-estatista voltada para o desenvolvimento do país.

O governo Costa e Silva também adotou a "diplomacia da prosperidade", com base na qual a promoção do desenvolvimento ganhava proeminência sobre a segurança. O Brasil deveria executar uma "política externa soberana" guiada pelo interesse nacional. Assim, ante os sinais de um maior entendimento entre os EUA e a URSS, o país concentrou-se no eixo

Norte-Sul, procurando construir alianças com outras nações do terceiro mundo no âmbito das negociações multilaterais. Embora o alinhamento aos EUA não fosse rechaçado, começaram a surgir desentendimentos bilaterais, notadamente aquele oriundo da recusa brasileira em assinar o TNP (Altemani, 2005; Reis, 2014a; Visentini, 1998).

Conforme mencionado acima, diante da marginalização dos castelistas, o comando da coalizão dominante foi partilhado pelos duros, pelos nacionalistas de direita e pela linha burocrática. Isso não implicou a ausência de disputas entre esses três grupos. Com efeito, entre 1967 e 1969, os nacionalistas ensaiaram obter o controle da coalizão. A doença do Presidente, diagnosticado com trombose, ofereceu-lhes a chance de realizarem seu desígnio. A rápida reação dos duros ante a incapacitação de Costa e Silva obstruiu, contudo, o caminho para a ascensão dos nacionalistas. Em desobediência à Constituição, uma junta militar (composta por Lira Tavares, por Augusto Redemaker e por Márcio de Sousa e Melo, respectivamente, os ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica) impediu a posse de Pedro Aleixo (vice-Presidente civil) e assumiu o poder, em 31 de agosto de 1969, em nome da unidade militar (Cruz & Matins, 2008; Ferreira, 2000).

No curto período em que governou o país, a junta concentrou-se no combate aos grupos de esquerda que aderiram à luta armada contra a ditadura. Esses grupos empreenderam ações arrojadas, entre as quais se destaca o sequestro do embaixador americano Charles Elbrick em setembro de 1969. Ante a impossibilidade de Costa e Silva reassumir suas funções, a junta encaminhou a sucessão no âmbito do Alto Comando das Forças Armadas. Uma vez escolhido o novo Presidente pelos militares, o Congresso Nacional, fechado desde o AI-5, seria reaberto para referendar a eleição.

O general nacionalista Albuquerque Lima, que fora ministro do interior de Costa e Silva, apresentou-se como forte candidato, contando com expressivo apoio de oficiais mais jovens do Exército e da Marinha. Sua campanha foi, todavia, abortada pela linha dura sob a alegação de que ele não era um general de quatro estrelas. O nome de Orlando Geisel, então chefe do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e irmão de Ernesto Geisel, também chegou a ser cogitado. Porém, ele enfrentava a resistência da linha dura que o considerava um castelista. Entre os demais competidores, sobressaiu a indicação do general Emílio Médici devido ao fato de ser visto como um candidato neutro, capaz de restabelecer a união entre os militares. Médici fora chefe do SNI e comandante do III Exército durante o governo Costa e Silva. Em outubro de 1969, observou-se, pois, um rearranjo no interior da coalizão dominante

que, segundo Cruz e Matins, “concederia aos principais atores um espaço proporcional ao peso específico de cada qual. Ao mesmo tempo negaria a cada um em particular o direito de supremacia sobre os demais” (Cruz & Matins, 2008:54; Ferreira, 2000; Gaspari, 2014).

A aceitação desse rearranjo fora garantida por dois instrumentos – o AI-17 e a “quota compulsória” - destinados a suprimir qualquer contestação dentro da caserna. O primeiro possibilitava os duros transferirem para reserva o oficial cuja conduta se afastasse dos “princípios da revolução”, prejudicando a coesão das Forças Armadas. O segundo estabelecia um mecanismo burocrático para deslocar anualmente militares para reserva, com o pretenso objetivo de permitir a ascensão de quadros mais jovens. Todavia, a “quota compulsória” permitia também o alijamento de oficiais malquistos (Ferreira, 2000).

As inclinações de Médici e a composição dos principais cargos do seu governo contribuíam para o equilíbrio supracitado. O Presidente tinha fortes afinidades com as posições da linha dura, não hesitando em empregar todos os instrumentos de repressão à sua disposição durante os “anos de chumbo da ditadura”. Enquanto chefe do SNI, ele votara com “satisfação” a favor do AI-5 e, no seu governo, se jactava de poder utilizá-lo como fonte de poder. Ao nomear seus ministros, Médici manteve alguns do governo anterior no cargo, notadamente o respeitado economista Delfim Neto na pasta da Fazenda. Por sua vez, Orlando Geisel foi guindado de chefe da EMFA à Ministro do Exército. Embora visto como castelista por alguns, o general havia permanecido em posição relevante durante o governo Costa e Silva, apoiando o aumento da repressão. A amizade de longo data entre Médici e Orlando permitiu que o segundo acumulasse significativa influência como Ministro do Exército. Ao mesmo tempo, Médici trouxe de volta ao poder militares que haviam sido secundarizados no governo anterior. Esse era o caso de Ernesto Geisel e de João Figueiredo, os quais se tornaram, respectivamente, Presidente da Petrobrás e chefe do Gabinete Militar (Gaspari, 2014).

Na chancelaria, Médici colocou Mário Gibson Barbosa, o qual adotou a “diplomacia do interesse nacional” a serviço do projeto Brasil-Potência. A confiança gerada pelo milagre econômico levou o Brasil a menosprezar o multilateralismo terceiro-mundista, privilegiando as relações bilaterais e a via solitária para ampliar seu poder nacional. Ademais, o governo Médici manteve o alinhamento aos EUA e procurou minimizar os conflitos bilaterais, os quais tendiam a aumentar à medida que o Brasil ascendia como potência (Altemani, 2005; Visentini, 1998).

O equilíbrio logrado no interior da coalizão dominante a partir da escolha de Médici como Presidente manteve-se durante todo o seu governo. Não obstante a forte repressão contra os opositores do regime militar, o General-Presidente desfrutou de altos índices de popularidade em virtude das elevadas taxas de crescimento. Nesse contexto, a sucessão presidencial ocorreu sem sobressaltos no interior da caserna. Com efeito, por dispor de grande prestígio e poder, Médici teve a prerrogativa de indicar Ernesto Geisel como sucessor. A candidatura do então Presidente da Petrobrás foi afiançada pelo Ministro do Exército – seu irmão. Também contou com o apoio de Figueiredo - Chefe do Gabinete Militar. Médici e a linha dura inquietavam-se, no entanto, com a possibilidade de Geisel convidar o general Golbery a trabalhar no novo governo. Golbery era mal visto pelo fato de haver presidido a Dow Química, filial brasileira de uma multinacional estadunidense. Figueiredo tranquilizou Médici a respeito da relação entre Geisel e Golbery, afirmando que ambos estariam "completamente separados". Entretanto, após a posse de Geisel, Golbery tornou-se ministro-chefe do Gabinete Civil e Figueiredo, chefe do SNI. Mário Henrique Simonsen substituiu Delfim Neto no Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Velloso continuou no Ministério do Planejamento. Ademais, Azeredo da Silveira assumiu o Itamaraty (Gaspari, 2014; Napolitano, 2014).

A dupla Geisel/Golbery tinha como objetivos precípuos realizar o retorno dos militares à caserna e restabelecer o Estado de Direito por meio da "distensão lenta, gradual e segura", em um momento no qual os militares ainda gozavam de algum prestígio fruto da "legitimação pela eficácia". No entender dos dois decisores, fazia-se mister preservar a coesão e a hierarquia militar ameaçadas pelas ações independentes dos órgãos de repressão no interior do próprio regime. Além disso, embora não esteja na origem do projeto de abertura, a crise econômica advinda do primeiro choque do petróleo, ao minar a legitimidade do governo ante a opinião pública, serviu para aumentar a pressão sobre o mesmo em prol do fim da ditadura (Carvalho, 2005; Teixeira, 2003).

Na prática, abertura foi lenta e gradual, porém insegura, uma vez que a reação truculenta do aparato repressivo e o aumento da influência da oposição, que se refletiu na vitória do MDB nas eleições legislativas de 1974, tornaram a transição muito mais complexa e imprevisível. Assim, por um lado, Geisel buscou coibir os crimes perpetrados pela "comunidade de segurança" (torturas, assassinatos etc) mediante a afirmação de sua

autoridade presidencial; por outro lado, não abdicou do uso de medidas ditatoriais, a fim de refrear o impulso da oposição a favor de uma rápida democratização (Fausto, 2006).

Diante das mortes do jornalista Vladimir Herzog e do operário metalúrgico Manuel Fiel Filho nas dependências do DOI-CODI de São Paulo, respectivamente, em 1975 e 1976, Geisel demitiu o general Ednardo D´Ávila, responsável pelo comando do II Exército, posicionando-se contra a prática de crimes hediondos pelas forças armadas. Em 1977, exonerou também o Ministro do Exército, general Sylvio Frota, porta-voz da linha-dura, que havia se candidatado à sucessão de Geisel contrariamente à vontade do Presidente, além de defender a reversão da abertura. Após sua demissão, Frota circulou uma nota criticando, entre outros aspectos, a política externa brasileira em relação à China e a Angola (Carvalho, 2005; Reis, 2014a).

No que concerne à oposição sob a liderança do MDB, Geisel procurou retardar seu crescimento e manter as rédeas do processo de distensão, utilizando-se de alguns expedientes autoritários. Em 1976, alterou a legislação eleitoral mediante a restrição da propaganda política (a chamada Lei Falcão), com o objetivo de favorecer a Arena nas eleições municipais. No mesmo ano, recorreu ao AI-5 para cassar os direitos políticos do deputado Alencar Furtado, líder do MDB na Câmara, sob a alegação de ele haver proferido discurso ofensivo. Em 1977, fechou o Congresso por quatorze dias, visando a promover uma ampla reforma política por intermédio de alterações constitucionais (o "Pacote de Abril"). Essas medidas levaram ao recrudescimento da campanha contra as políticas do regime feita não só pelo MDB, mas também por outras entidades da sociedade civil, tais quais, a Associação Brasileira de Impressa, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, bem como o "Novo Sindicalismo", inaugurado em 1978 com as greves no ABC paulista sob a liderança de Lula. Em que pesem os clamores da oposição e a resistência da linha dura, Geisel logrou conduzir o chefe do SNI, o General João Batista Figueiredo, à presidência, comprometido com a continuação da sinuosa abertura política (Fausto, 2006 e Reis, 2014a).

4.3.2. Fatores Econômicos no Governo Geisel (1974-1979)

O período que medeia o início do governo Castelo Branco e a chegada de Geisel à presidência subdivide-se em duas fases econômicas. No primeiro momento, entre 1964 e

1967, a ditadura implementou uma política de estabilização recessiva de matriz liberal[75] e empreendeu significativas reformas institucionais de caráter desenvolvimentista. Na segunda fase, entre 1968 e 1973, aprofundou-se o modelo de desenvolvimento econômico dependente e associado, mantendo-se uma política gradualista de combate à inflação. Durante o chamado "milagre econômico", o produto interno bruto brasileiro cresceu vigorosamente com relativa estabilidade de preços (Bresser-Pereira, 2014; Gremaud, 2007; Lacerda et al, 2010).

Roberto Campos e Octávio Bulhões (respectivamente, ministro do Planejamento e da Fazenda) executaram a política econômica do governo Castelo Branco. Em abril de 1964, Campos entregou um documento ao Marechal no qual examinava a crise econômica brasileira e propunha as medidas a serem tomadas para superá-la. Esse documento serviu como base para a elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual previa medidas anti-inflacionárias (ajuste fiscal, controle monetário e contenção salarial) e reformas estruturais (tributária, monetária-financeira e trabalhista). No plano externo, havia a expectativa de que essas iniciativas auxiliassem a normalização das tratativas com os organismos financeiros internacionais (Gremaud, 1997; Lacerda et al, 2010; Hermann, 2005).

Roberto Campos esteve, pois, à frente da concepção da estratégia econômica do primeiro governo militar. Embora haja praticado uma política monetária ortodoxa e ampliado a participação do capital estrangeiro na economia brasileira, Campos não abandonara completamente os preceitos desenvolvimentistas. De fato, Ricardo Bielschowsky argumenta que seria equivocado rotular o economista simplesmente como liberal, levando-se em conta sua trajetória profissional e intelectual. Na década de 1950, Campos tornara-se o principal representante da "corrente desenvolvimentista não-nacionalista", havendo influenciado ativamente a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a elaboração do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek. Entre 1964 e 1967, enquanto ministro, Campos manteve a visão favorável ao planejamento da industrialização pelo Estado. Nesse sentido, em que pesem os efeitos recessivos da política anti-inflacionária, as reformas tributária e financeira realizadas ensejaram o fortalecimento do Estado brasileiro, preparando o terreno para uma segunda fase de rápido crescimento econômico nos governos Costa e Silva e Médici. Delfim Neto, ministro da Fazenda, liderou o esforço desenvolvimentista nesses dois governos,

[75] Consoante Bresser-Pereira, "Liberal não porque visasse à estagnação econômica do país, mas porque acreditava nas forças do mercado e buscava o objetivo de estabilização monetária em primeiro lugar, sacrificando o desenvolvimento em favor do combate à inflação. Relativamente anti-industrializante porque, no combate à inflação, não hesitou em logo vitimar a própria indústria, restringindo seu crédito mais do que o fez com a agricultura, por exemplo" (Bresser-Pereira, 2014:185).

mediante a adoção de uma política monetária e creditícia expansionista. O economista manteve, contudo, o arrocho salarial e aumentou o endividamento externo (Bielschowsky; 2000; Bielschowsky & Mussi; Lacerda et al, 2010).

No ano de 1973, o PIB brasileiro alcançara seu zênite com a taxa de crescimento de 14%[76], contribuindo para reforçar o discurso de "Brasil-Potência", que havia vigorado ao longo do governo Médici sob o embalo do "milagre econômico". Em contraste, em março de 1974, quando Geisel assumiu a Presidência, já eram visíveis os sinais internos de esgotamento do "milagre" brasileiro: tendência à diminuição do ritmo de crescimento acompanhada pelo aumento da inflação. Ao mesmo tempo, os efeitos da primeira crise internacional do petróleo já se faziam sentir sobre a balança comercial, embora talvez ainda não fossem claras a real dimensão nem a duração do impacto oriundo do choque externo sobre a economia brasileira. Nesse contexto instável, formulou-se o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)[77], o qual serviu como eixo principal da política econômica do governo Geisel no período de 1975 a 1979 (Macarini, 2011; Netto, 2014).

Diante do aumento do desequilíbrio externo e da inflação interna, duas opções de respostas foram contempladas pelos gestores da política econômica: A **primeira alternativa** seria a de realizar um ajustamento às restrições externas mediante a adoção de políticas fiscal, monetária e creditícia contracionistas, a fim de diminuir a demanda interna e controlar a inflação. Defendida pelo Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, que tinha um perfil mais "conservador", essa via de estabilização poderia levar à recessão. Em se tratando de um regime autoritário que apostava no crescimento econômico como fonte de legitimidade política, esse caminho implicava sérios riscos ao processo de distensão controlada a ser conduzido por Geisel. A **segunda alternativa** era a de manter o crescimento elevado com base na maior captação de financiamento externo, advogada pelo "desenvolvimentista" Reis Velloso, Ministro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Gremaud et al, 1997; Gremaud, 2007; Netto, 2014).

No início de 1974, Simonsen chegou a principiar a implementação de um plano de estabilização, visando a conter a escalada inflacionária mediante restrição monetária. Não

[76] Essa cifra torna-se ainda mais impressionante se cotejada com o crescimento do PIB mundial (6,1%) e o da América Latina (8,4%) em 1973. No ano seguinte, o PIB brasileiro cairia para 8,1 % (Macarini, 2011:36).

[77] O II PND sobreveio ao Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o qual abarcou o período de 1972 a 1974 e ainda se encontrava em vigor no início do governo Geisel. Concebido em 1971, sob o signo do "Milagre", previa investimentos na infraestrutura de transporte, de comunicações e de energia elétrica. Entre os ambiciosos objetivos traçados, estava o de "colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas" (República Federativa do Brasil, 1971:14).

obteve, todavia, o apoio político necessário para levar adiante o ajuste conjuntural pretendido. Ademais, em novembro de 1974, o inesperado sucesso do MDB nas eleições para o Congresso Nacional concorreu para inviabilizar a primeira alternativa. Assim, na condição de árbitro da divergência entre Simonsen e Velloso, Geisel acabou posicionando-se a favor de uma estratégia de ajuste estrutural, com o objetivo de alcançar a superação da dependência externa e do próprio subdesenvolvimento, mediante a conclusão da derradeira etapa do processo substitutivo das importações, bem como da ampliação das exportações.

Com efeito, o II PND retomou a iniciativa varguista de desenvolver o departamento I da economia, priorizando os bens de capital e os bens intermediários. Outrossim, após o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, figurou como "a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento" (Lacerda et al, 2010:133). Com base em maciço aporte de investimentos comandado pelo Estado, o governo Geisel objetivava aumentar a oferta interna de bens de capital e insumos básicos, o que reduziria a dependência das importações no médio prazo[78] (Hermann, 2005 Luna & Klein, 2014).

Em meio à crise do petróleo, a ênfase do II PND também recaiu sobre o setor energético com significativos investimentos em pesquisa, exploração e produção de petróleo e seus derivados; incremento da capacidade de geração de energia hidroelétrica de Itaipu; o advento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) para veículo automotores; o aumento da exploração e uso do carvão; bem como produção de energia nuclear com base no domínio integral de todo o ciclo de enriquecimento de urânio. Este último objetivo constituía-se em um dos símbolos emblemáticos da continuação do Projeto Brasil-Potência do governo Médici. A escolha da segunda alternativa de uma transformação estrutural na economia brasileira via II PND coadunava-se perfeitamente com a consecução desse desígnio estratégico, o qual excluía a opção de um ajuste conjuntural recessivo. As metas de longo prazo acabaram, portanto, prevalecendo sobre qualquer tentativa de estabilização (Gremaud et al, 1997; Macarini, 2011; Netto, 2014). Nas palavras de Fiori:

> "Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Geisel respondeu à crise da primeira metade dos anos 70, propondo uma estratégia de "Nação-potência" que tinha no Estado seu principal artífice. Defendia a conclusão do processo de substituição de importações, mas

[78] Houve, porém, um incremento considerável do volume das importações no curto prazo, a fim de executarem-se os investimentos do II PND. Apenas na década de 1980, em virtude da maturação desses investimentos, as importações de bens industrializados diminuiriam, ao passo que as exportações ganhariam maior valor agregado (Miyamoto et all, 2010).

mantinha o sistema financeiro privado internacional como seu principal fiador" (Fiori, 1990:45).

O financiamento dos gigantescos investimentos do II PND foi realizado com base em recursos públicos e, sobretudo, em empréstimos externos de bancos privados, a taxas de juros flexíveis, captados pelas empresas estatais brasileiras (Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Embratel etc). Diante dos enormes déficits nas transações correntes, fruto do aumento dos gastos com as importações, o crédito externo proveniente da reciclagem dos petrodólares serviu para garantir o fechamento do balanço de pagamento. Além disso, com base em recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Estado ofereceu empréstimos a empresas privadas nacionais, com juros subsidiados, a fim de incentivar os investimentos na produção de bens de capital. Nota-se que, em virtude do momento de incerteza na economia mundial e da baixa prioridade atribuída pelo governo Geisel aos bens de consumo duráveis, as empresas multinacionais desempenharam um papel secundário nessa estratégia de investimentos (Gremaund et al, 1997; Hermann, 2005; Lacerda et al, 2010).

Na visão de Carlos Lessa, os grandiosos objetivos contidos no II PND estavam além das reais capacidades do Brasil de cumpri-los em um quadro de permanência da crise econômica mundial e de falta de apoio político doméstico. Ante o aumento da inflação interna e a ampliação do desequilíbrio no balanço de pagamentos brasileiro, acompanhado por queda nas reservas internacionais do país, o projeto de Nação-Potência tornou-se "letra morta" a partir de 1976, obrigando o governo Geisel a concentrar-se na gestão dos problemas conjunturais. As críticas internas foram engrossadas não só pela imprensa conservadora, mas também pelos empresários mediante a "campanha contra a estatização". O ilustre liberal Eugênio Gudin inaugurou-a durante o recebimento do título de "Homem de Visão" em fins de 1974[79]. Conquanto não refletisse um verdadeiro consenso entre os empresários, a campanha constituiu-se em importante fonte de pressão sobre o governo Geisel, na medida em que não podia ser facilmente reprimida nem ignorada. Essa mobilização alcançou maior visibilidade com o lançamento do I Documento dos Empresários[80], o qual, a um só tempo, condenava a

[79] Aos 88 anos, Gudin afirmou que "o capitalismo brasileiro [era] mais controlado pelo Estado do que o de qualquer outro país, com exceção dos comunistas". Na sua visão, o "gigantismo das empresas do Estado" criava um "capitalismo *sui generis*" (Apud Codato, 1995:74).

[80] Também chamado de "Documento dos Oito", o manifesto político foi divulgado em meados de junho de 1978. Subscreveram-no oito dos dez empresários tidos como os mais proeminentes, os quais haviam sido escolhidos anteriormente pelos seus pares mediante uma consulta promovida pela Gazeta Mercantil (Codato, 1995).

política econômica do governo e reivindicava "instituições políticas democráticas" (Cruz, 1997; Lacerda et al, 2010; Lessa, 1998; Macarini, 2011).

Por sua vez, Antônio Barros de Castro considerou que os principais objetivos alinhavados no II PND haviam sido logrados. De fato, ocorrera uma diminuição dos investimentos estatais a partir de 1976, embora esses não tenham cessado. A maturação dos mesmos só pôde, contudo, ser percebida a partir de 1983, expressando-se no incremento das exportações de produtos industrializados. Consoante o autor, a "estratégia de 1974" de prosseguir o desenvolvimento em "marcha forçada" teria sido "extremamente ousada', ensejando a mais consequente "transformação estrutural" da economia brasileira (Castro, 1985:32-34). Como bem observa Luna e Klein:

> "Em 1979, no fim do governo Geisel, o país sofrera profundas transformações econômicas. O apoio estatal completou o processo de substituição de importações, conferindo ao núcleo industrial brasileiro uma estrutura completamente integrada, inclusive com um amplo setor de produção de bens de capital. O Brasil possuía um dos maiores e mais integrados complexos industriais entre os países em desenvolvimento" (Luna & Klein, 2014:104).

O II PND engendrou também o recrudescimento de dois problemas já existentes na economia do país: a inflação alta e o crescimento das dívidas externa e interna brasileiras. A Segunda Crise do Petróleo de 1979 juntamente com o aumento dos juros estadunidenses no início dos anos oitenta tornaram ainda mais evidentes os limites do modelo de desenvolvimento perseguido pelo Brasil. A recessão que irrompeu entre 1981 e 1983, bem como a escalada inflacionária inauguraram a "década perdida", na qual os grandes projetos de desenvolvimento deram lugar à administração das vicissitudes macroeconômicas em um contexto internacional mais adverso aos interesses das nações endividados da periferia. Não obstante a leitura positiva de Castro acerca do ajuste estrutural proporcionado pelo II PND, o Brasil industrializado ainda se situava "dentro do perímetro do subdesenvolvimento". A sujeição às diretrizes do Fundo Monetário Internacional, a partir de 1982, e o parco domínio alcançado sobre os "setores tecnologicamente de fronteira" fornecem alguns exemplos da continuação da dependência externa. Paradoxalmente, ao buscar maior autonomia comercial mediante o término do último estágio do modelo substitutivo das importações e o incremento das exportações, o governo Geisel acentuou sobremaneira a dependência financeira e a

vulnerabilidade externas do país (Cunha & Farias, 2011; Gremaund et al, 1997; Hermann, 2005: Singer, 2014).

Referindo-se ao contexto histórico do Pragmatismo Responsável, Souto Maior conclui:

> "E a segunda metade da década de 1970 situa-se no hiato entre dois períodos distintos, mesmo divergentes, da história recente de nosso país. No plano da política interna, coloca-se entre a fase mais negra do autoritarismo militar e o renascer do regime democrático. No plano econômico, situa-se entre a euforia do "milagre" e o amargor da "década perdida". No tocante às possibilidades de atuação externa relacionadas com a situação econômica, encaixa-se entre uma fase de amplas reservas cambiais, crédito externo abundante e considerável influxo de investimentos estrangeiros diretos, e a hipoteca econômica e política de uma dívida internacional insaldável, que restringe a capacidade de ação diplomática do país e lhe amesquinha a projeção internacional" (Maior, 2006:508).

4.4. A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979)

Durante a primeira metade da década de 1960, os governos Quadros e Goulart haviam adotado uma política externa independente que ensaiara universalizar os contatos internacionais do Brasil, com o intuito de ampliar sua margem de manobra na política mundial e de mitigar a "pressão hegemônica" exercida pelos EUA. Não obstante algumas inovações emblemáticas como, por exemplo, a postura vis-à-vis a questão cubana e a plena normalização das relações diplomáticas com a União Soviética, observou-se um certo hiato entre o discurso e a real capacidade de pôr em prática os desígnios autonomistas. Faltavam ao país alguns recursos de poder (pujança econômica, maior coesão sociopolítica interna e um projeto estratégico), bem como uma cena internacional conducente a uma diplomacia mais assertiva (Altemani, 2005 e Fonseca, 2006:426).

Dez anos depois, na esteira do "milagre" conduzido por um regime autoritário, o país apresentava outro perfil econômico e social - mais industrializado e urbanizado – o que lhe facultava uma maior presença internacional na condição de uma potência média. Ademais, a menor rigidez bipolar advinda da détente juntamente com a multipolarização econômica ante o robustecimento da Europa Ocidental e do Japão criavam novas "brechas" internacionais que poderiam ser exploradas pelo Brasil, a fim de lograr maior autonomia. Nesse sentido, o governo Geisel dispunha de algumas condições domésticas e internacionais favoráveis para

aplicar efetivamente a premissa contida na PEI segunda a qual caberia ao Brasil desempenhar um papel global (Fonseca, 2006; Cardoso & Miyamoto, 2012; Visentini, 1998).

Essa proposição amalgamou-se com a ideia de Brasil-Potência oriunda do governo Médici, ensejando um projeto de "potência emergente" mais consequente, cujo "instrumento político *par excellence* foi o "pragmatismo responsável" de Geisel" (Lima & Moura, 1982:351). O Brasil não só se percebia como uma "potência emergente", mas também parecia ser tratado dessa forma por alguns países. A assinatura de memorandos de entendimento com as potências industrializadas (França, Inglaterra, Alemanha Ocidental, Japão e EUA) tinha o efeito de corroborar essa leitura. Esses mecanismos de consulta bilaterais visavam, entre outras coisas, à facilitação da gestão das divergências tópicas, as quais o governo Geisel tinha consciência de que tenderiam a crescer como resultado da própria ascensão do país. O acercamento a esses países também objetivava reduzir a dependência do Brasil vis-à-vis os EUA, diversificando-a (Cervo & Bueno, 2002; Fonseca, 2006; Maior, 2006; Miyamoto & Mendonça, 2011; Spektor, 2009).

Souto Maior sublinha a prioridade atribuída aos assuntos econômicos durante a primeira reunião ministerial presidida por Geisel em março de 1974. Em meio ao impacto do choque do petróleo, o novo governo deveria lidar com "os problemas de comércio exterior, de suprimento de produtos essenciais e de acesso à tecnologia" mediante a adoção das "opções e realinhamentos necessários". Nessa mesma linha, Visentini argumenta que a "originalidade do pragmatismo responsável" residiria no apoio à "política de autonomização econômica" e na pronta reação aos efeitos domésticos da crise mundial (Maior, 2006:479; Visentini, 1998:211).

De fato, ao proporcionar a abertura de novos mercados por meio da universalização dos contatos internacionais, a diplomacia concorria para alavancar o desenvolvimento da economia brasileira, cuja transformação estrutural se tornou a principal meta do II PND a partir de 1975. A singularidade da "política de autonomização econômica" deve ser, no entanto, matizada em dois pontos. **Primeiro**, como analisado na seção anterior, a estratégia de desenvolvimento econômico associado de Geisel acarretou resultados ambíguos no que concerne à superação da dependência. Se, por um lado, contribuiu para reverter o déficit na balança comercial; por outro lado, aprofundou a dívida externa do país e, por conseguinte, diminuiu a autonomia ante as finanças internacionais. O **segundo** aspecto diz respeito à ênfase no desenvolvimento econômico no lugar da segurança. Durante o governo Castelo

Branco, esta sobrepôs-se àquele[81] em virtude da necessidade de obliterar os resquícios da PEI, a fim de justificar o realinhamento aos EUA. O foco no desenvolvimento foi, todavia, retomado pela "diplomacia da prosperidade" de Costa e Silva a partir de 1967; figurou como peça imprescindível do Projeto de "Brasil Potência" do governo Médici; bem como adquiriu maior coerência e maturidade no governo Geisel com o abandono definitivo das ideias de "fronteiras ideológicas" da Guerra Fria[82].

Assim, ainda que aprofundando orientação desenvolvimentista já existente em governos anteriores, nota-se que o Pragmatismo Responsável foi caracterizado por maior interconexão entre a política externa e o desenvolvimento econômico: a condição de potência média industrializada ampliava a capacidade de inserção internacional do país, ao mesmo tempo em que a universalização da diplomacia brasileira contribuía para fomentar o desenvolvimento interno.

À semelhança da diplomacia da prosperidade, o Pragmatismo Responsável atribuiu relevância ao eixo de tensão Norte-Sul, no qual era contestada a aguda iniquidade a separar os países ricos daqueles do terceiro mundo. O arrefecimento do embate Leste-Oeste, expresso na própria détente, tendia a incentivar a esperança dos menos desenvolvidos com respeito ao advento de uma nova ordem econômica mundial mais justa (Maior, 2006; Miyamoto & Mendonça, 2011; Visentini, 1998). Ao mesmo tempo, facilitava o adensamento dos laços do Brasil com a África e a Ásia. Em que pesem esses fatores, o governo Geisel reconhecia a necessidade ainda existente de o Brasil recorrer aos países mais ricos em busca de insumos para seu desenvolvimento. No entender do General-Presidente:

> "Os nossos interesses, de fato, estavam no Hemisfério Norte. Os países do Hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudéssemos aproveitar" (D`Araujo & Castro, 1997: 338).

[81] Mesmo assim, o primeiro Presidente do regime militar não deixou de reconhecer a importância da política externa no fomento do desenvolvimento, conforme atesta discurso proferido em julho de 1964: "a diplomacia deve ser também um instrumento destinado a carrear recursos para o nosso desenvolvimento econômico e social como meio de fortalecimento do poder nacional" (Apud Cardoso & Miyamoto, 2012:36).

[82] Conquanto não obstasse, a condescendência com a visão de segurança estadunidense dificultava a projeção da influência brasileira para além do bloco ocidental. Ao transpor os limites impostos por essa ideologia antagonista, o país ganhou maior flexibilidade para aproximar-se de países com regimes socialistas, a fim de atender a seus interesses nacionais com base em uma leitura realista da política mundial. De acordo com o próprio Geisel: "a política do meu governo, com ativa colaboração do Silveira, era realista. Tive dificuldades mais graves com os Estados Unidos e com a Argentina, mas era uma política inteiramente a serviço do Brasil" (D`Araujo & Castro, 1997: 337).

A aproximação brasileira do terceiro mundo não se fez, pois, às expensas das relações com o primeiro. De fato, o adensamento dos contatos com países como a República Federal da Alemanha (RFA) e o Japão denotava uma estratégia de diversificação da dependência vis-à-vis os Estados Unidos. Segundo Carlos Lessa, tratava-se de esconjurar a "maldição das relações especiais com os EUA" mediante o estabelecimento de "parcerias estratégicas" com outras nações desenvolvidas. Assim, o aumento das desinteligências entre Brasília e Washington somou-se à disposição de Bonn e de Tóquio em realizar investimentos e financiamentos, bem como em transferir tecnologias ao Brasil. A este país também interessava afastar-se dos "relacionamentos excludentes" com Israel e África do Sul, visando a acercar-se às nações árabes e à África Negra (Lessa, 1998:30-4).

Quanto às primeiras, o Brasil votou a favor de resolução na Assembleia Geral da ONU, condenando o sionismo como uma forma de racismo, e reconheceu a Organização para Libertação da Palestina (OLP) como o representante legítimo do povo palestino em 1975. Isso impulsionou a aproximação com Argélia, Bahrein, Emirados Árabes, Iraque, Kuwait, Líbia, Omã etc. No que concerne à África subsaariana, na esteira da Revolução dos Cravos, ocorrida em abril de 1974, o Brasil deixou de apoiar o colonialismo lusitano, reconhecendo a independência de Guiné-Bissau antes mesmo que Portugal o fizesse. No ano seguinte, inaugurou representação diplomática em Luanda, antecipando-se à declaração formal da independência angolana, a ser feita pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Este era respaldado pelos países socialistas. Ainda em 1975, estabeleceu relações diplomáticas com Moçambique (Altemani, 2005; Teixeira, 2014; Visentini, 1998).

Mas, quais seriam os benefícios provenientes da diversificação dos contatos com os países do terceiro mundo além-mar? De maneira imediata, o acercamento às nações árabes garantiu fontes de suprimento de petróleo no âmbito da crise energética internacional e, mais adiante, abriria novos mercados para os produtos e os serviços brasileiros. Além de propiciar o incremento de suas exportações para África e Ásia, uma maior abertura para os países periféricos aumentaria o apoio aos interesses brasileiros nas votações de organismos multilaterais. E, não menos importante, ao universalizar sua diplomacia, o Brasil conseguiria mais "fichas de barganha" para negociar com os países centrais em melhores condições, o que favorecia sua ascensão internacional. Nesse sentido, consoante o Chanceler Azeredo da Silveira:

> "Seria um erro, contudo, concluir que a nova política externa do Brasil, marcada por um ecumenismo pragmático, é um simples reflexo das necessidades elementares da vida econômica. É, também, o resultado de uma observação atenta da recente evolução do sistema internacional, e do papel que uma nação emergente, como a nossa, está destinada a desempenhar nesse contexto" (Apud Altemani, 2005:150).

Quando cotejado com a diplomacia dos governos anteriores, talvez a maior originalidade do Pragmatismo Responsável se encontre na vinculação ao processo de "distensão lenta, gradual e segura" da política interna. O adjetivo "responsável" não se contrapunha apenas à conduta "irrazoável" das grandes potências na Guerra Fria (Fonseca, 2006:474). Existia a necessidade de explicar didaticamente, perante o segmento militar, a nova política externa a ser adotada pelo governo Geisel, temperando prováveis críticas a uma virada esquerdista *à la* PEI. Assim, "o pragmatismo diplomático tinha de ser 'responsável', da mesma forma que a abertura democrática tinha que ser lenta para ser segura" (Maior, 2006:484).

A despeito do esforço de desideologização da inserção internacional do Brasil, havia limites cuja transgressão teria um custo político muito alto, sendo o exemplo de Cuba o mais evidente. Nesse caso, os ganhos fruto do restabelecimento dos laços diplomáticos com o país caribenho provavelmente não excederiam o desgaste interno ante as facções mais conservadoras e radicais associadas à linha dura. Igualmente, agia-se com cautela visando a evitar um excessivo distanciamento nas relações com os EUA[83]. Na prática, o desejo de autonomia internacional às vezes se deparava com os limites estabelecidos pelo pertencimento ao bloco ocidental e ao terceiro mundo (Fonseca, 2006; Maior, 2006). O pragmatismo não deixou, contudo, de ser usado como um "balão de ensaio" da descompressão doméstica[84]. Com base em pesquisa feita em fontes históricas variadas, Matias Spektor argumenta:

> "A decisão de usar a diplomacia para chacoalhar o regime foi de Geisel. Ele queria surpreender seus opositores à esquerda e à direita, pôr os elementos mais conservadores na defensiva e ganhar autoridade sobre os outros chefes militares. Por isso, boa parte de sua agenda pessoal era conscientemente provocativa" (Spektor, 2009:63).

---

[83] Nas palavras de Geisel: "O Brasil não reatava relações com Cuba, entre outras razões, por solidariedade aos Estados Unidos" (D`Araujo & Castro, 1997: 345).

[84] A forte oposição de segmentos da linha dura ao restabelecimento das relações diplomáticas com a China comunista ilustra de forma nítida a interface entre a abertura interna e a política externa. A pesar das resistências de parte do segmento militar, em agosto de 1974, Geisel logrou impor-se, implementando sua decisão contra a vontade do Ministro do Exército.

A autoridade presidencial exercida por Geisel[85], seu interesse pela política externa[86] e a fluidez no diálogo com seu Chanceler constituíram-se em elementos-chave para a concepção e implementação dos objetivos do Pragmatismo Responsável (Fonseca, 2006). A escolha do novo ministro das relações exteriores havia ocorrido de maneira meticulosa. Geisel lera as análises realizadas por Azeredo da Silveira sobre a Argentina na condição de Embaixador brasileiro em Buenos Aires entre 1969 e 1973. Além disso, chamara-o para conversar mais de um mês antes de convidá-lo oficialmente para assumir a pasta do exterior. Nos dias que precederam a posse, reunira-se com Silveira, no Rio de Janeiro, para traçar as linhas mestras da sua diplomacia[87] (Spektor, 2010).

Após assumir a presidência, Geisel manteve uma comunicação estreita com seu Chanceler. Lia com atenção as "Informações ao Presidente da República" elaboradas por Silveira e falava com ele frequentemente (Spektor, 2004). "Nós conversávamos muito. Aos domingos ele me telefonava não sei quantas vezes, para falar sobre os problemas que tinha em pauta. Era insistente, mas disciplinado" (D`Araujo & Castro, 1997: 359).

Em contraste, a influência exercida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil sobre a política externa não parecia ser significativa. Segundo Lamaziere, a posição ocupada por Golbery no governo Geisel não se traduziu na aplicação dos preceitos de *Geopolítica do Brasil* à diplomacia (Apud Pinheiro, 2013a:79). Mesmo assim, o general era consultado por Geisel e por Silveira[88] no tocante a alguns assuntos internacionais, notadamente os relativos à América Latina envolvendo a segurança nacional (Pinheiro, 2013a; Lima & Moura, 1982). Afinidade entre Geisel e Silveira, bem como a pouca ingerência de Golbery na política externa devem ser levadas em conta ao avaliar-se a correção de rumos empreendida nos dois eixos principais

[85] Um indicativo da ascendência de Geisel sobre os demais militares foi sua capacidade de diminuir a importância do Conselho de Segurança Nacional (CSN) na formulação da política externa. Ao contrário do que sucedera nos três governos anteriores, a partir de 1974, o CSN deixou de ser um relevante *locus* de decisão para tornar-se um órgão referendários das deliberações já realizadas pelo Presidente. Embora não fosse mais previamente consultado, o CSN continuou servindo para dar uma maior legitimidade às decisões tomadas por Geisel (Pinheiro, 2013a:94-96).

[86] Geisel fora adido militar em Montevidéu entre 1947 e 1950, bem como presidente da Petrobrás entre 1969 e 1973, o que lhe dera alguma experiência em assuntos internacionais (Pinheiro, 2013a:84).

[87] Estas informações baseiam-se nas entrevistas que Azeredo da Silveira concedeu às professoras Maria Regina Socares e Mônica Hist, entre maio de 1979 e março de 1982, no Rio de Janeiro e em Washington. Matias Spektor reuniu as gravações disponíveis no Cpdoc/FGV em um livro sob sua organização (Spektor, 2010).

[88] Em depoimento supracitado, Silveira diminui bastante a importância do general na política externa. "O Golbery não tinha a menor influência. Ele ajudava o Presidente em discursos. Mas era ridículo. Quando eu fazia um discurso, o que eles mudavam eram preposições e palavras". "O Golbery não gostava, mas era totalmente subordinado ao Presidente Geisel, que lhe passava pitos heroicos, lhe dizia o que ele tinha de fazer" (Spektor, 2010:304 e 311).

da diplomacia brasileira naquele momento: as relações bilaterais com os Estados Unidos e a Argentina.

Como mencionado previamente, a partir do governo Costa e Silva (1967-1969), nota-se o retorno de alguns desígnios autonomistas associados a uma maior ênfase no desenvolvimento no lugar da segurança. A frustração ante os ganhos econômicos auferidos da cooperação com os EUA, notadamente os pífios dividendos da Aliança para o Progresso, motivou um reexame do alinhamento à superpotência. Conquanto este não haja sido rompido, começaram a aflorar divergências bilaterais que se intensificaram à medida que o país adotava uma postura mais independente. Durante o governo Geisel, o relacionamento bilateral atingiu seu nadir não só em virtude das discordâncias nos domínios econômico e político, mas também, sobretudo, na esfera de segurança (Gonçalves e Miyamoto, 1993). Acresce que havia uma percepção mais crítica à condescendência do Brasil perante os EUA da parte do próprio General-Presidente:

> "Eu achava, e vi isso nos governos anteriores, inclusive no do Médici, que o Ministério das Relações Exteriores procurava fazer boa figura, aparecer e prestar serviços aos Estados Unidos" (..) Eu achava que nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos" (D`Araujo & Castro, 1997:335-336).

A contrapelo da dinâmica histórica, o comercio bilateral passou a ser desfavorável ao Brasil a partir dos anos setenta, acumulando um déficit de 3,7 bilhões no biênio 1974-1975. Na leitura brasileira, essa situação derivava, em parte, da sobretaxação no mercado estadunidense aos produtos brasileiros como açúcar, suco de laranja e o aço. Ao mesmo tempo, o empenho do governo brasileiro em consolidar uma indústria bélica nacional e em exportar armamentos para novos mercados como, por exemplo, no Oriente Médio, contrariava os interesses econômicos dos EUA (D`Araujo & Castro, 1997; Cervo e Bueno, 2002).

Ademais, o reconhecimento da emancipação de países africanos sob a liderança de grupos de orientação comunista, a condenação mais incisiva ao regime do apartheid da África do Sul, bem como o apoio à causa Palestina em detrimento de Israel chocavam-se com as diretrizes geopolíticas de Washington. Ao posicionar-se com base no interesse nacional, o Brasil não intencionava rejeitar sua condição de país Ocidental nem refutar a liderança

exercida pelos EUA no bloco capitalista. Percebia, entretanto, a importância de diferenciar os momentos nos quais os EUA atuavam como líder do Ocidente daqueles em que agiam para atender apenas aos seus objetivos nacionais (Fonseca, 2006). Malgrado os desencontros, o Geisel tinha consciência de que o diálogo com a superpotência devia ser preservado:

> "Nós não podíamos brigar demasiadamente com os Estados Unidos, não podíamos romper com eles. Nem os Estados Unidos queriam romper conosco. Contudo, tínhamos que encontrar fórmulas de atender aos interesses do Brasil sem nos aviltar. Tínhamos que manter uma posição de negociação que, às vezes, exigia um pouco mais de altivez" (D`Araujo & Castro, 1997: 360).

As tensões entre Brasília e Washington exacerbaram-se na área nuclear. Ainda durante o governo Costa e Silva, estabeleceu-se um grupo de trabalho com a incumbência de definir a política nuclear brasileira. Este grupo produziu um relatório aconselhando a aquisição de um reator de potência nuclear, bem como a celebração de um acordo internacional visando à obtenção de urânio enriquecido do exterior, o que implicaria a manutenção da dependência do país em relação ao fornecimento de terceiros. O Brasil escolheu a Westinghouse, uma empresa estadunidense, como parceira de sua iniciativa nuclear em 1972. O primeiro reator foi entregue ao Brasil em 1974, no mesmo ano em que a Comissão de Energia Atômica dos EUA informou ao governo Geisel que não poderia assegurar o suprimento do urânio enriquecido. Esse revés levou o Brasil a negociar um acordo nuclear com Alemanha Ocidental ao arrepio dos interesses geopolíticos estadunidenses[89]. Assinado em junho de 1975, o acordo previa a transferência tecnológica integral do ciclo de enriquecimento de urânio. Ao proporcionar um conhecimento que poderia ser eventualmente empregado na construção da bomba atômica, o acordo nuclear expressava claramente o desiderato de o Brasil tornar-se uma grande potência. Ante o *fait accompli*, os EUA conseguiram apenas persuadir Bonn e Brasília a firmarem um acordo de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica, comprometendo-se com o uso pacífico da tecnologia nuclear (Bandeira, 2011; Lima, 2013a; Maior, 2006; Visentini, 1998).

Os governos Geisel e Ford ensaiaram reparar o desgaste na relação bilateral mediante a assinatura de um memorando de entendimento durante a visita de Henry Kissinger ao Brasil em fevereiro de 1976. Com base no documento, os EUA reconheciam a relevância

[89] Bonn havia comunicado Washington sobre as tratativas com Brasília, o que ensejou a tentativa dos EUA de inviabilizarem o acordo nuclear. Os governos brasileiro e alemão lograram, no entanto, resistir às pressões americanas, levando a bom termo as negociações.

internacional do Brasil, ao passo que este reafirmava sua solidariedade ao mundo ocidental. Abria-se também um canal facilitado de concertação para gerir divergências pontuais. No entender de Souto Maior, o instrumento de cooperação expressava o "equilíbrio difícil, porém dinâmico" logrado pelo Brasil em face da "atitude imperial dos EUA" (Maior, 2006:505).

Em 1977, o novo governo de Jimmy Carter buscou pressionar o Brasil e a Alemanha a denunciarem o acordo de 1975, reabrindo um novo ciclo de tensões com o governo Geisel. Ademais, procurou colocar o Brasil na defensiva ao vincular a assistência militar dos EUA ao escrutínio da situação dos Direitos Humanos no país. Brasília reagiu denunciando o Acordo militar bilateral de 1952, o qual já vinha sendo avaliado pelas forças armadas brasileiras como desfavorável à modernização do equipamento bélico nacional. Dessa forma, por ser pouco útil aos objetivos do Brasil, os ganhos políticos internos em termos da afirmação do discurso soberano excederam os custos técnicos gerados pelo rompimento do acordo. A relação entre as duas nações chegou, contudo, à sua pior fase. O afastamento entre Brasília e Washington foi apenas mitigado com a visita de Carter ao Brasil, em março de 1978, a qual Geisel optou por não reciprocar (Cervo & Bueno, 2002: Lima & Moura, 1982; Visentini, 1998).

Por sua vez, a relação do Brasil com a Argentina foi marcada, em grande medida, pelo contencioso acerca do aproveitamento dos rios internacionais, embora pontuado por tentativas de solucionar as desavenças mediante a celebração de um tratado. As negociações só lograram, no entanto, êxito no governo Figueiredo com o Acordo de Corpus-Itaipu em outubro de 1979. A posição menos tolerante de Brasília vis-à-vis os interesses argentinos dificultou o equacionamento das disputas. Em contraste com o período da PEI, no qual houve o entendimento entre os dois países com base no "espírito de Uruguaiana", o período do Pragmatismo Responsável foi caracterizado pelo predomínio das desconfianças mútuas.

O Brasil percebia-se, a um só tempo, como potência regional de primeira grandeza e potência emergente, fazendo com que a política adotada para os países da América Latina e, em especial, para aqueles da América do Sul, fosse pensada como parte de sua estratégia de ascensão mundial (Fonseca, 2006; Maior, 2006; Saraiva & Vigevani, 2014). Nesse sentido, os óbices criados pela Argentina à implementação do Tratado de Itaipu[90] levaram ao aumento das tensões entre os dois países em meio à vulnerabilidade energética engendrada pela crise

[90] Brasil e Paraguai celebraram o Tratado de Itaipu em 1973. Esse representou uma grande derrota geopolítica para a Argentina, uma vez que que atrelou fortemente o Paraguai à órbita brasileira. Revertia-se, assim, a ascendência da Argentina sobre o Paraguai, a qual se cristalizara após a retirada das tropas brasileiras do país guarani em 1876. Firmado ainda durante o governo Médici, o Tratado bilateral passara a simbolizar a preponderância brasileira na América do Sul (Bandeira, 2003; Vidigal, 2009).

internacional do petróleo. O antagonismo chegou a, inclusive, extrapolar o âmbito regional, na medida em que a Argentina obteve o apoio da Assembleia Geral da ONU, em 1974, à sua tese quanto à obrigatoriedade de consultas prévias aos países situados a jusante dos rios explorados[91] (Altemani, 2005; Lima, 2013a; Saraiva, 2012).

Spektor argumenta que Azeredo da Silveira foi o principal responsável pela reavaliação da posição do Brasil ante a Argentina. Na visão do Chanceler, seu país não mais precisava perseguir uma política de "cordialidade oficial" perante Buenos Aires, com o intuito de preservar o equilíbrio de poder no Cone Sul, evitando a formação de uma coalizão antibrasileira sob a liderança argentina. Em contraste com a emergência brasileira, o declínio econômico e "falta de vigor social" do vizinho permitiam ao Brasil ser mais assertivo e intransigente na defesa dos seus interesses nacionais, notadamente na questão relativa à construção da Hidrelétrica de Itaipu (Spektor, 2009:65-67).

De fato, entre 1970 e 1976, a Argentina teve seis Presidentes, passando por um período de inconstância política e de problemas econômicos. A instabilidade agravou-se após a morte de Juan Perón, sucedido por sua esposa Maria Estela Martinez de Perón em julho de 1974. Em meio à ampliação da crise político-econômica interna, o Chanceler Alberto Vignes tentou aproveitar-se dos desentendimentos entre Brasília e Washington acerca do acordo nuclear teuto-brasileiro, a fim de aproximar-se dos EUA e de ocupar a posição de país-chave na América do Sul. Nesse sentido, Viegnes convidou Kissinger a estimular os investimentos norte-americanos na Argentina e a visitar o país. Ciente de que a balanço de poder na região inequivocamente pendia para o Brasil, o Secretário de Estado não só desprezou o convite, mas também viajou a Brasília para assinar o supracitado memorando de entendimento (Bandeira, 2003; Rapoport, 2006).

Após voltarem ao poder mediante novo golpe de Estado em março de 1976, os militares argentinos buscaram, a um só tempo, alinhar-se aos EUA e promover entendimento com o Brasil no tocante ao contencioso Corpus-Itaipu. Fracassaram no primeiro ponto, mas lograram algum êxito no segundo, durante o governo Geisel, mediante um longo e tortuoso processo de negociações bilaterais.

No que concerne às tratativas com superpotência, conquanto a destituição dos peronistas e a adoção de uma política econômica liberal desindustrializante fossem saudadas

[91] É digno de nota que a Argentina recebeu o respaldo de países africanos e árabes ao seu pleito. Isso forneceu um importante incentivo para que o Brasil reavaliasse sua política externa, aproximando-se destas nações.

pelo governo Gerald Ford, as maciças violações dos direitos humanos perpetradas pela ditadura tornaram-se um fator de condenação pelo governo James Carter a partir de 1977. Paradoxalmente, ante a impossibilidade de acercar-se aos EUA, o governo de Jorge Rafael Videla viu-se na necessidade de aprofundar a política externa não-alinhada dos peronistas, em especial o adensamento do intercâmbio comercial com a URSS via exportação de cereais (Rapoport, 2006).

A junta militar presidida por Jorge Videla também ensaiou aprimorar as relações com o Brasil, a fim de solucionar o diferendo sobre o aproveitamento energético do Rio Paraná. Para tanto, nomeou Oscar Camilión embaixador argentino em Brasília. O político - que havia atuado como um dos negociadores do Acordo de Uruguaiana durante o governo de Arturo Frondizi - adotou um discurso conciliador, advogando uma solução trilateral entre Argentina, Brasil e Paraguai. O Chanceler Azeredo da Silveira postergou, contudo, as negociações sugeridas por Camilión para fazer de Itaipu um fato consumado à medida que as obras de construção da usina hidrelétrica avançavam. O Brasil só aceitou principiar as reuniões tripartites no segundo semestre de 1977. As mesmas seriam marcadas pelo antagonismo entre Camilión e Silveira sem que se conseguisse ultimar um acordo (Bandeira, 2003:430; Spektor, 2002).

Ironicamente, com base na doutrina de segurança nacional, os militares de ambos os lados concorreram para diminuir as tensões diplomáticas bilaterais. Em 1976, o ingresso do Brasil como sexto[92] membro na Operação Condor facilitou um maior intercâmbio de informações com as forças armadas argentinas. Esse canal de comunicação foi reforçado pela realização de encontros bilaterais entre militares de alta patente em 1977, durante os quais se discutiu a questão de Itaipu (Saraiva, 2012; Spektor, 2002; Vidigal, 2009).

As pressões do governo Carter contra os programas nucleares do Brasil e da Argentina também acabaram incentivando a manutenção de um diálogo bilateral fluido sobre esse tema, mitigando as desconfianças mútuas acerca de uma corrida nuclear. Com efeito, o secretário de Estado Cyrus Vance tentou exagerar o clima de rivalidade entre os vizinhos do Cone Sul, com o escopo de cobrar dos dois países a renúncia dos seus programas nucleares. Um entendimento entre Brasília e Buenos Aires visando à cooperação bilateral nesse domínio não

[92] O Chile liderou o lançamento da Operação Condor em 1975. Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai integraram esse arranjo clandestino de troca de informações e repressão regional (Castilho, 2014).

chegou, todavia, a ser alcançado durante o governo Geisel (Pinheiro; 2002; Saraiva, 2012; Vidigal, 2009).

Moniz Bandeira igualmente ressalta que a ameaça de um conflito da Argentina com o Chile com respeito à posse de três ilhas no Canal de Beagle levou aquele país a contemporizar com o Brasil nas negociações Corpus-Itaipu. As divergências entre Buenos Aires e Santiago acentuaram-se com a divulgação do laudo arbitral da Rainha Elizabeth II em abril de 1977, o qual era favorável ao Chile. Ante a recusa da Argentina em aceitar a decisão, os dois governos procuraram sem êxito alcançar um acordo bilateral. Em dezembro de 1978, um confronto armado entre Buenos Aires e Santiago parecia iminente com o deslocamento de soldados para a zona de fronteira. Assim, levando em conta as tradicionais relações de amizade entre Brasília e Santiago bem como o risco de enfrentá-los simultaneamente, Buenos Aires adotou uma postura transigente no diálogo tripartite sobre o Rio Paraná (Bandeira, 2003; Rapoport, 2006).

Dessa forma, a Argentina buscou sair de uma posição de isolamento regional que havia se agravado ante o esforço do Brasil em acercar-se tanto aos países do Cone Sul como àqueles setentrionais. O adensamento das relações com Bolívia, Paraguai e Uruguai ocorreu mediante negociações diplomáticas incentivadas por concessões econômicas (Bandeira, 2011 e Spektor, 2002). Por sua vez, o aumento da influência do Brasil na parte norte do subcontinente deu-se mediante o exercício da liderança na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica[93] (TCA), em julho de 1978. Na ocasião, em discurso proferido aos demais sete chefes de Estado, Geisel contrapôs-se "aos intentos espúrios de 'internacionalização'" da floresta (Presidência da República, 1978). O Brasil reivindicava, pois, um papel de potência regional e de potência emergente responsável, que se preocupava, acima de tudo, com a proteção da soberania e o fomento do desenvolvimento no espaço sul-americano.

Esse incremento da projeção internacional do Brasil era acompanhado por um declínio relativo da Argentina. No final da década de 1970, o país vizinho paulatinamente deixou, no entanto, de ser visto como o maior rival geopolítico do Brasil. Ao contrário, em meio à crise econômica e à transição política interna dos anos oitenta, as fricções com Washington envolvendo o programa nuclear, a dívida externa, a reserva de mercado na área da

[93] O Tratado dispunha sobre a cooperação entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela visando à gestão dos recursos locais e à integração física com foco na soberania, no desenvolvimento e na proteção ecológica (Maior, 2006: 496 e 497).

informática, as patentes farmacêuticas e a floresta amazônica indicavam que os EUA representavam o principal óbice externo à ascensão do Brasil (Bandeira, 2011).

4.5. Os Limites à Autonomia entre 1979 e 1989

Durante a década de 1980, os governos de João Baptista Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990) procuraram aprofundar uma política externa autônoma em contextos doméstico e internacional desfavoráveis. Nesse sentido, ambos os Presidentes se engajaram no fortalecimento das relações do Brasil com a África, a Ásia, o Oriente Médio e, especialmente, com a América Latina. As visitas precursoras a alguns países pelos dois chefes de Estado expressavam o objetivo de "universalizar" a atuação internacional brasileira.

Na África, entre as iniciativas adotadas pelo Brasil, sobressaíram-se o estreitamento dos laços políticos e econômicos com Angola bem como a crítica ao regime do *apartheid* na África do Sul. Figueiredo – primeiro Presidente brasileiro a realizar viagem oficial ao continente - visitou Argélia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Nigéria e Senegal em 1983. Por sua vez, Sarney esteve em Angola em 1989. Neste mesmo ano, a I Cúpula dos Países Lusófonos ocorreu na cidade de São Luís do Maranhão (Garcia, 2005; Visentini, 2013).

Na Ásia, destacou-se o adensamento da interação com Pequim e Moscou. Dez anos após o restabelecimento das relações diplomáticas sino-brasileiras, Figueiredo foi também o primeiro Presidente brasileiro a visitar a China em 1984. Com base no Acordo de Cooperação Científico-Tecnológica, firmado em 1982, os dois países assinaram um Memorando de Cooperação sobre o uso pacífico da energia nuclear. Ademais, em 1988, Sarney levou adiante a cooperação estratégica com Pequim mediante a celebração de um acordo para a construção de satélites espaciais, visando ao monitoramento de recursos terrestres (*China-Brazil Earth Resources Satellites*[94]). Na esteira da invasão do Afeganistão pela União Soviética, o Brasil buscou ampliar o intercâmbio comercial com a superpotência comunista, preservando sua autonomia frente às pressões dos EUA para que os países do bloco Ocidental impusessem um boicote contra a venda de cereais a Moscou. Igualmente, o governo Figueiredo não seguiu os EUA no boicote aos jogos olímpicos de Moscou em 1980. Ademais, Sarney foi o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar a União Soviética em 1988. Na ocasião, celebrou acordos

[94] Entre 1999 e 2014, o programa CBERS possibilitou o lançamento conjunto de quatro satélites.

na área comercial e no domínio da cooperação cientifico-tecnológica (Garcia, 2005; Visentini, 2013).

Quanto ao Oriente Médio, no contexto da segunda crise do petróleo, o Brasil incrementou seu intercâmbio com Arábia Saudita, Argélia, Egito, Irã, Iraque e Líbia. As implicações geopolíticas transcendiam a mera importação do ouro negro, uma vez que a indústria armamentista brasileira passou a competir com aquela das grandes potencias na exportação de carros de combate, tanques leves, mísseis, aviões e armas de fogo. O Brasil também desenvolveu cooperação tecnológica na área nuclear e na prospecção de petróleo com os países da região (Bandeira, 2011; Visentini, 2013).

No que concerne à América Latina, o entendimento com a Argentina tornou-se o principal vetor do início de um processo de integração entre os países do Cone Sul. Em outubro de 1979, após dois anos de complicadas negociações, Brasília, Buenos Aires e Assunção lograram assinar o acordo tripartite Corpus-Itaipu. Esse importante passo abriu caminho para a visita de Figueiredo à Argentina para reunir-se com Videla no ano seguinte. O último Presidente brasileiro a viajar ao país vizinho havia sido Getúlio Vargas em 1935. Os dois líderes assinaram 11 protocolos abarcando diversos assuntos, entre os quais a cooperação no domínio da tecnologia nuclear bem como na fabricação conjunta de aviões militares e mísseis (Bandeira, 2011; Saraiva, 2012).

Consoante Bandeira, o acercamento bilateral refletiu-se na "neutralidade imperfeita" do Brasil durante a guerra das Malvinas em 1982, o que contribuiu para reforçar a confiança mútua. Durante o conflito, Brasília não só reconheceu o direito de soberania argentina sobre as ilhas, mas também enviou aviões militares à nação vizinha pilotados por oficiais brasileiros. Igualmente, assumiu a representação dos interesses diplomáticos de Buenos Aires junto a Londres. Mais adiante, em novembro de 1985, Sarney e Alfonsín formalizaram o objetivo comum de avançar no processo de integração, visando precipuamente ao desenvolvimento industrial conjunto, mediante a Declaração de Iguaçu. Na ocasião, os dois Presidentes também reforçaram a cooperação na esfera nuclear. Na segunda metade dos anos oitenta, as negociações bilaterais aprofundaram-se ensejando o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e a celebração do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, respectivamente em 1986 e 1988. Essa entente entre Brasil e Argentina assentou as bases para a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com a participação do Uruguai e do Paraguai em março de 1991. O foco no estabelecimento de

políticas setoriais comuns seguindo uma lógica industrial e tecnológica seria substituído, contudo, pela ênfase na liberalização comercial sob a liderança de Collor e de Menem (Bandeira, 2003; Saraiva, 2012).

Ao mesmo tempo, a relação entre Brasil e EUA permaneceu tensa ante as pressões deste sobre aquele com respeito à dívida externa, ao programa nuclear, à exportação de armamentos, à reserva de mercado para implantar uma indústria de informática, à ausência de legislação brasileira sobre proteção patentária para produtos farmacêuticos etc. Com efeito, durante o governo Reagan (1981-1989), os EUA adotaram uma postura intransigente na negociação da dívida externa de sorte a restringir a autonomia internacional do Brasil. Em particular, vincularam as discussões acerca da dívida externa aos contenciosos sobre a informática e os fármacos. Na esteira da moratória de 1987, Washington ameaçou impor medidas comerciais coercitivas contra a lei de informática brasileira com base na seção 301 da Lei americana de Comércio e Tarifas de 1974. No caso dos fármacos, a retaliação comercial (a aplicação de sobretaxa de 100% *ad valore*) foi efetivamente imposta sobre a importação de produtos brasileiros - papéis, eletrônicos e química fina (Arslanian, 1994).

A crescente instabilidade macroeconômica silenciou o discurso brasileiro de potência emergente e enfraqueceu gradualmente a posição do país vis-à-vis os EUA ao longo da "década perdida". De fato, conforme Hal Brands sublinha de maneira perspicaz, o governo Reagan percebeu o problema da dívida externa no terceiro mundo como uma oportunidade para eliminar as políticas econômicas nacionalistas e neutralizar as reivindicações dos países do Sul a favor de uma nova ordem econômica internacional. Assim, as negociações da dívida externa, juntamente com o FMI, o Banco Mundial e os bancos privados, foram instrumentalizadas para impor as diretrizes econômicas neoliberais favoráveis aos interesses estadunidenses. Isso explica por que, durante o governo Sarney, Washington circunscreveu a agenda diplomática bilateral com Brasília às discussões sobre as questões econômico-financeiro-comerciais (Brands, 2016; Cortês, 2010).

Embora cada vez menor, alguma autonomia foi preservada mediante diversificação dos contatos internacionais. O Brasil resistiu à iniciativa da África do Sul - apoiada pelos EUA - de estabelecer a Organização do Tratado do Atlântico Sul. Alternativamente, não obstante a oposição de Washington, Brasília conseguiu que sua proposta de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) fosse aprovada por resolução da Assembleia Geral da ONU em 1986. Nesse mesmo ano, o Brasil normalizou as relações diplomáticas com

Cuba, revertendo o rompimento bilateral empreendido pela política externa alinhada de Castelo Branco. Também logrou avançar na sua pesquisa nuclear, o que possibilitou o anúncio oficial do domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio por Sarney em 1987 (Bandeira, 2011; Abdenur & Neto, 2014).

4.6.Considerações Preliminares

1. O Pragmatismo Responsável foi caracterizado por novo ensaio de uma inserção externa com maior autonomia em resposta às oportunidades e aos desafios existentes na cena internacional. Expressava também, a um só tempo, a nova condição alcançada pelo país de potência média industrializada na esteira do "milagre" econômico e a tentativa de superar a dependência externa e o subdesenvolvimento doméstico;
2. O Brasil conseguiu diversificar suas relações com outros países, abandonando definitivamente as restrições impostas pelas "fronteiras ideológicas" da Guerra Fria, sendo Cuba a mais notável exceção. Nesse sentido, distanciou-se dos EUA, aproximando-se da Europa Ocidental e do Japão. Ademais, obteve importantes progressos no adensamento dos laços com os países árabes, a África lusófona e a China;
3. Durante o governo Geisel, o Brasil acercou-se aos países da América do Sul, salvo a Argentina. Embora tendesse a diminuir, a antiga rivalidade geopolítica no subcontinente persistiu, desfrutando o Brasil de maior ascendência sobre seus vizinhos em função da perda do poder relativo da competidora;
4. O Pragmatismo Responsável não deixou de espelhar a intenção de projetar regional e/ou mundialmente o poder do Brasil, presente no pensamento geopolítico castrense, notadamente nos escritos de Travassos, Golbery e Mattos. Conquanto de maneira menos triunfalista, o desejo de grandeza, acalentado pelos dois últimos autores, refletiu-se na percepção da chancelaria acerca do Brasil como potência emergente. O adensamento dos laços com os países da América Latina, exceto Cuba, também se coadunou com as prescrições geopolíticas, na medida em que tinha o objetivo de aumentar a influência do Brasil sobre o subcontinente, particularmente, a Amazônia internacional. Daí, por exemplo, a convergência do pensamento de Mattos com a assinatura do TCA. A política externa e a segurança nacional (cara à doutrina geopolítica) confluíam com maior harmonia no entorno regional;

5. Não se notam, todavia, coincidências com respeito à posição adotada ante os EUA, a África lusa e a Ásia. Ao transcender as "fronteiras ideológicas", a diplomacia de Geisel contrariou o alinhamento a Washington, defendido por Golbery e por Meira Mattos. De modo semelhante, o reconhecimento de países com orientações socialistas nos dois continentes chocou-se com a lealdade desses autores ao Ocidente cristão capitalista. Os preceitos geopolíticos castrenses aparecem, por conseguinte, apenas de maneira parcial no Pragmatismo Responsável;

6. A análise das coalizões internas que respaldaram o regime militar permitiu matizar a tradicional dicotomia entre os castelistas e os duros, demonstrando que a escolha de Geisel pelo Presidente Médici como seu sucessor foi precedida por um equilíbrio logrado no seio da coalizão dominante, em outubro de 1969. Tal equilíbrio foi, no entanto, rompido pela disputa no interior dessa coalizão em virtude do início da distensão política e da implementação do Pragmatismo Responsável. A maior militância da oposição civil, liderada pelo MDB, a favor de uma célere democratização e a "campanha contra a estatização", inaugurada pelo liberal Gudin, concorreram também para aumentar as pressões sobre o governo. Geisel não seguiu uma linha genuinamente castelista (liberal e alinhada) nas áreas econômica e diplomática nem afiançou a repressão política e o fervoroso anticomunismo dos duros (incrustados nas comunidades de segurança e de informações). Ao contrário, implementou uma estratégia desenvolvimentista de ajuste estrutural mediante o II PND e adotou uma política externa autonomista que contemplava o reconhecimento de países de orientação socialista tais quais China e Angola. Assim, se, por um lado, contrariou simultaneamente os tradicionais interesses dos castelistas e dos duros; por outro lado, convergiu com os nacionalistas de direita no que concerne à política externa não-alinhada aos EUA;

7. Paradoxalmente, o aumento da margem de manobra diplomática do Brasil na política mundial foi acompanhado pela ampliação da vulnerabilidade interna do país aos condicionantes político-econômicos externos. Em outras palavras, a busca por autonomia vis-à-vis os EUA, mediante a universalização dos liames diplomáticos do Brasil com as demais nações, ocorreu em paralelo ao exponencial aumento da dependência financeira do país, cuja dívida externa tornou-se um dos mais graves problemas junto com a escalada inflacionária. Em particular, a questão do endividamento foi astutamente explorada por Washington, na década de 1980, a fim de reverter a política desenvolvimentista do Brasil e cercear sua autonomia internacional;

8. O aprofundamento da estratégia de desenvolvimento dependente e associado dos anos cinquenta mostrava claramente suas consequências deletérias. À exceção do conhecimento nuclear adquirido mediante a cooperação com a Alemanha Ocidental, manteve-se também a dependência tecnológica. Havia, pois, limites claros à continuação de uma postura internacional assertiva e independente, a qual fora embalada pelo efêmero sonho de Brasil potência emergente.

CAPÍTULO 5 - A POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA DO GOVERNO LULA (2003-2010) E A CRISE NO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2016)

No capítulo anterior, examinou-se a política externa do governo Geisel (1974-1979). O Pragmatismo Responsável foi caracterizado pela amálgama da ideia-força da PEI de que o país deveria desempenhar um papel global com o projeto geopolítico dos militares de um "Brasil-potência". As "brechas" internacionais criadas pela détente, o rearranjo no interior da coalizão dominante e o avanço no desenvolvimento econômico associado na esteira do "milagre" abriram o caminho para a projeção da influência internacional do Brasil na condição de uma potência média. Nas décadas de 1980 e 1990, o surgimento de um ambiente internacional menos permissivo às nações periféricas, a crise interna do modelo desenvolvimentista e o domínio da ideologia neoliberal redundaram na interrupção do desígnio de potência emergente.

A ênfase no crescimento com distribuição social e a adoção de inserção internacional autônoma pelo governo Lula, respaldados por uma coalizão social-desenvolvimentista, reavivaram a discussão sobre a ascensão internacional do Brasil, a qual se daria juntamente com a emergência de outras nações do agrupamento Brics. Esse debate foi, contudo, encerrado por nova crise político-econômica que culminou na destituição do governo Dilma Rousseff em 2016. Tal qual ocorrera nos governos Goulart e Geisel, a maior assertividade da política externa brasileira, associada a um esforço desenvolvimentista, suscitou uma reação conservadora que resultou na diminuição da autonomia internacional alcançada vis-à-vis os EUA.

Este capítulo encontra-se dividido em seis partes. Na **primeira seção**, apresento o contexto internacional pós-onze de setembro, no qual a Diplomacia Ativa e Altiva foi concebida e implementada. Em que pese o unilateralismo adotado pelos EUA em sua guerra ao terror, a priorização do Grande Oriente Médio[95] pela geopolítica norte-americana criou maior margem de manobra para o Brasil impulsionar a integração sul-americana e projetar sua influência para além do seu entorno regional. Na **segunda seção**, avalio o contexto doméstico nos âmbitos político e econômico. A formação de uma coalizão social-desenvolvimentista nucleada pelo PT levou à execução de uma política econômica híbrida que ganhou paulatinamente um viés mais desenvolvimentista. Na **terceira seção**, examino os óbices a

[95] Definida pelo governo Bush (2001-2009), além dos países árabes, essa região incluiria Afeganistão, Irã, Israel, Paquistão e Turquia (Ottaway & Carothers, 2004).

uma política externa independente entre 1990 e 2002. As restrições internacionais, a turbulência interna político-econômica e a escolha de inserção internacional pautada pelos preceitos neoliberais ensejaram um refluxo na autonomia brasileira, ainda que alguma latitude haja sido preservada na esfera regional. O estudo desse período permite melhor compreensão das mudanças introduzidas a partir de 2003, notadamente no que concerne à relevância atribuída à cooperação sul-sul. Na **quarta seção**, analiso a política externa que o governo Lula implementou nas esferas multilateral-global, regional e bilateral. Na **quinta seção**, proponho interpretação sobre a nova investida da coalizão neoliberal-conservadora no contexto da geopolítica internacional. Por fim, na **sexta seção**, formulo algumas considerações preliminares.

5.1. Contexto Internacional

Após a desintegração da União Soviética, os neoconservadores (*neocons*) do Partido Republicano não tardaram em elaborar um programa com o objetivo de garantir a supremacia mundial dos EUA e neutralizar a emergência de potenciais competidores. Em 1989, o Presidente George Walker Bush (1989-1993) constituiu uma força-tarefa que formulou a estratégia de "contenção preventiva universal". Esse grupo (integrado por Jeb Bush, Dick Cheney, Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, entre outros) lançou o *Project for the New American Century* (PNAC) em 1997. Em sintonia com os interesses do complexo industrial-militar estadunidense, esse projeto geopolítico previa a expansão da hegemonia estadunidense em escala global, o que mais adiante seria sintetizado pela doutrina da *full spectrum dominance* (Fiori, 2008; Bandeira, 2016).

Embora formulado inicialmente pelos republicanos, o objetivo de assegurar que o século XXI seja americano tornou-se consensual na política interna dos EUA, contando, pois, com o endosso e a implementação por parte dos democratas. Assim, sob o manto da retórica de promoção da democracia e do mercado liberais, o governo Clinton (1993-2001) manteve o foco na primazia norte-americana. Na prática, a realização de 48 intervenções militares em diversos países demonstrava a natureza ilusória do discurso pacifista cosmopolita. Tal contradição foi, todavia, eliminada após 11 de setembro de 2001, uma vez que o governo George Bush (2001-2009) passou a reivindicar de maneira explícita o direito de os EUA travarem unilateral e preventivamente uma guerra contra o terrorismo. A retórica belicista

coadunou-se com a ampliação das intervenções militares, notadamente no Grande Oriente Médio contra o Afeganistão e o Iraque (Fiori, 2008).

O unilateralismo adotado pelo governo Bush e o insucesso da ofensiva militar nesses dois Estados (diante da incapacidade de estabilizá-los) ensejaram, no entanto, uma crise de liderança internacional de Washington, a qual se agravou com a crise financeira de 2008, cujo epicentro foram os EUA. O antiamericanismo cresceu em 45 nações paralelamente à impopularidade do Presidente Bush em seu próprio país. Conquanto eleito sob o signo de mudança, o Presidente Barack Obama (2009-2017) deu prosseguimento ao PNAC, mantendo os EUA permanentemente em guerra. Moniz Bandeira ressalta que a "guerra ao terror" (rebatizada de *overseas contingency operations*) aprofundou-se durante o governo do democrata, sendo que os *drones* se tornaram uma importante ferramenta de execução de supostos terroristas (Bandeira, 2016).

O desgaste da liderança estadunidense e as dificuldades encontradas pela superpotência no Grande Oriente Médio a partir de 2001 proporcionaram maior latitude a alguns países, em especial China e Rússia, para aumentarem sua influência internacional e questionarem a hegemonia dos EUA. O "momento unipolar" celebrado por Charles Krauthammer em 1990 e reafirmado pelo mesmo autor em 2002 revelou-se efêmero ante a diminuição do poder relativo norte-americano em face da (re)emergência de outras potências (Gonçalves, 2011; Krauthammer, 2002). Richard Haass chega, inclusive, a levantar dúvidas sobre se houve de fato a supremacia americana no pós-Guerra Fria:

> *"But any unipolarity was short-lived. Indeed, it is probably more accurate to say that it never really existed and that the ability of the United States to translate its clear advantage in wealth and power into influence was limited at global and local levels alike* (Haass, 2017:104).

A China deu continuidade ao impressionante processo de desenvolvimento econômico e de fortalecimento de seu poder militar iniciado pela política das Quatro Modernizações (indústria, agricultura, tecnologia e forças armadas) e da abertura ao exterior de Deng Xiaoping em 1978. Em 2010, tornou-se a segunda maior economia mundial e principal credor da dívida pública estadunidense. O país vem ampliando significativamente sua projeção internacional para além do continente asiático, mediante o adensamento dos laços comerciais, financeiros e diplomáticos com todas as regiões do globo. Ademais, o robustecimento de suas capacidades militares tem se traduzido em uma postura mais assertiva no Leste Asiático,

principalmente em relação às disputas com outros países sobre os limites do Mar da China Meridional. Malgrado o discurso da "ascensão pacífica" de Pequim e à luz da história do sistema interestatal, a emergência da China vem sendo vista com preocupação pelos EUA. Em razão da grande interdependência econômica e dos riscos de um conflito entre as duas potências nucleares, Washington tem ensaiado conter a projeção internacional da China sem deflagrar uma guerra de consequências catastróficas (Visentini, 2015).

Por sua vez, com a ascensão de Vladimir Putin ao poder em 2000, a Rússia principiou o esforço de soerguimento do país mediante a recentralização do Estado e a nacionalização dos seus recursos naturais. A recuperação do controle da produção de gás e de petróleo permitiu que a Rússia se beneficiasse dos altos preços no mercado internacional, alavancando o crescimento econômico e a modernização de suas capacidades militares. O revigoramento das Forças Armadas russas e a maior assertividade internacional do país foram claramente demonstrados pela reintegração da Crimeia e pela intervenção direta na Síria, respectivamente em 2014 e 2015 (Fiori, 2008; Haass, 2017).

Desde o estabelecimento do Tratado de Amizade e Cooperação entre a China e a Rússia em 2001, a parceria estratégica bilateral consolidou-se, ainda que não haja sido firmada uma aliança formal. Os dois países desempenharam um papel de liderança tanto na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) como no agrupamento Brics. A OCX foi precedida pela criação de Os Cinco de Xangai, em 1996, abarcando as duas potências juntamente com Cazaquistão, Tadjiquistão e Quirquistão. Em 2001, com a inclusão do Uzbequistão, a organização recebeu seu nome atual (OCX), propiciando a cooperação nas áreas econômica e de segurança na Ásia Central. Essa região ocupa uma posição estratégica devido à posse de recursos energéticos (gás e petróleo) e às rotas existentes para sua exportação. Em 2017, a Índia e o Paquistão ingressaram na OCX. Já o acrônimo Bric (que abordarei mais adiante) ganhou substância a partir da primeira cúpula entre os chefes de Estado do Brasil, da Rússia, da Índia e da China em Ekaterimburgo em 2009. O agrupamento passou a ser chamado Brics com a entrada da África do Sul em 2011. A concertação político-diplomática entre esses cinco países em desenvolvimento concorreu para a defesa de uma ordem internacional multipolar que não contemple apenas os interesses das potências ocidentais lideradas pelos EUA e que espelhe a mudança em curso na distribuição do poder mundial (Gonçalves, 2011; Vizentini, 2012; Stuenkel, 2015).

A crise de liderança mundial dos EUA também se refletiu na diminuição de sua influência sobre o continente americano, particularmente sobre a América do Sul. A prioridade atribuída à geopolítica do Grande Oriente Médio por Washington, bem como o início de governos progressistas na Venezuela (1999), no Brasil (2003), na Argentina (2003), no Uruguai (2005), na Bolívia (2006), no Equador (2007), na Nicarágua (2007) e em El Salvador (2009), movidos por um *éthos* anti-hegemônico, contribuíram para a obsolescência do conceito de Hemisfério Ocidental. O sistema interamericano, que tem a OEA e o TIAR como principais alicerces, enfraqueceu-se à medida que outros arranjos de cooperação regional, sobretudo a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), foram estabelecidos. Nota-se que as consequências deletérias da promoção do modelo econômico neoliberal na América Latina pelo governo Clinton e o intervencionismo militar unilateral do governo Bush acirraram a impopularidade dos EUA no continente, estimulando os processos de integração autônomos. O sepultamento das negociações da ALCA durante a Cúpula de Mar del Plata, em 2005, figurou como um símbolo importante da inabilidade estadunidense em forjar um consenso no seu próprio hemisfério (Castañeda, 2008; Fernandes, 2016; Lima, 2013b; Spektor, 2016).

Embora não haja ocupado uma posição prioritária na guerra ao terror empreendida pelos EUA, o que proporcionou maior margem de manobra aos países do subcontinente, a América do Sul não deixou de possuir relevância estratégica para a superpotência. Após 11 de setembro, Washington ensaiou intensificar a implantação do Plano Colômbia (lançado em 2000), tratando a complexa questão da guerrilha, em especial a atuação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), como um problema terrorista. O Plano Colômbia serviu para justificar o adensamento dos laços militares entre Washington e Bogotá, havendo os dois governos, inclusive, firmado um acordo militar em 2009, o qual previa a instalação de bases estadunidenses no país caribenho. Esse acordo foi, todavia, julgado inconstitucional pela Corte Suprema de Justiça da Colômbia.

Washington também redefiniu as premissas estratégicas que orientaram as ações do Comando Sul (Southern Command) entre 2007 e 2016. O governo estadunidense atribuiu uma maior responsabilidade a essa organização militar na condução da política regional de Washington, porquanto seu escopo de atuação passou a transcender o domínio clássico da segurança e da defesa. Com efeito, a pobreza e a desigualdade, a corrupção, o terrorismo e o crime foram listados como desafios para a segurança dos países e dos territórios situados na

América Central, no Caribe e na América do Sul. A atuação do Comando do Sul contra essas ameaças não-tradicionais seria realizada mediante maior interlocução com as forças armadas, as ONGs bem como com as instituições públicas e privadas dos países da região. Juan Tokatlian afirma que, na prática, com essa desmesurada missão, a organização militar arvorou-se papel semelhante ao de um procônsul continental. Ademais, a capacidade de intervenção foi majorada pela reativação da Quarta Frota em 2008, a qual se encontrava inoperante desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O anúncio da maior presença da Marinha estadunidense no Atlântico Sul sobreveio à descoberta pelo Brasil de reservas na camada pré-sal, inserindo o país no mapa geopolítico do petróleo (Hist, 2013; Tokatlian, 2008; Stewart-Ingersoll & Frazier, 2012).

No âmbito político-diplomático, os EUA tentaram transmitir uma nova perspectiva hemisférica com o governo Obama. Em 2009, durante a Quinta Cúpula das Américas, sediada por Trinidad e Tobago, o Presidente recém-empossado discursou chamando atenção para a necessidade de os países do continente agirem em conjunto, com o objetivo de superar a grave crise econômica que afetava a todos. Além disso, reconhecendo que, em algumas ocasiões, os EUA distanciaram-se dos demais Estados do Hemisfério ou impuseram sua agenda sobre os mesmos, Obama defendeu a construção de uma nova parceria na qual não haveria *senior partner* nem *junior partner* (USA, 2009). Essa postura aparentemente mais despretensiosa serviu para acalentar esperanças de que haveria uma mudança na tradicional política estadunidense em relação a Cuba. A ofensiva diplomática de Washington não redeu, entretanto, os frutos esperados. Três anos mais tarde, a questão cubana tornou-se o pomo da discórdia na Sexta Cúpula das Américas, que ocorreu na Colômbia em 2012, inviabilizando, inclusive, a adoção de uma declaração final assinada por todos os Estados participantes. Apenas em 2015, mediante a participação de Cuba na Sétima Cúpula das Américas no Panamá (em abril) e o restabelecimento das relações diplomáticas com a ilha caribenha (julho), os EUA lograram dar um significativo passo para reconstruir algum consenso e avançar na promoção de sua agenda hemisférica (Lima, 2013b; USA, 2012; Peru, 2017; Vigevani & Magnotta, 2016).

Mais recentemente, é digno de atenção o fato de "a governabilidade democrática frente à corrupção" ser anunciada pelo governo peruano, próximo anfitrião da Oitava Cúpula das Américas, em abril de 2018, como o tema central do encontro entre os chefes de Estado. Consoante Luís Fernandes, "a bandeira da corrupção econômica ou moral" tornou-se um

instrumento da contraofensiva conservadora levada a cabo pelos EUA para desestabilizar os governos progressistas na América Latina comprometidos com o desenvolvimento e com a diminuição das iniquidades sociais. A condescendência ou cumplicidade de Washington na deposição dos Presidentes Manuel Zelaya (2009), Fernando Lugo (2012) e Dilma Rousseff (2016) insere-se nesse quadro de reafirmação do poder hegemônico no âmbito hemisférico (Fernandes, 2016:18; Peru, 2017; Vigevani & Magnotta, 2016).

5.2. Contexto Doméstico Político-Econômico

5.2.1. Fatores Políticos e Coalizões no Governo Lula (2003-2010)

Nesta seção, analiso a dinâmica da política interna do governo Lula com base na existência de duas coalizões distintas nucleadas em torno do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT). A oposição entre uma coalizão neoliberal-conservadora[96] e outra coalizão social-desenvolvimentista[97] cristalizou-se durante os governos Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), alcançando uma extrema polarização no governo Dilma (2011-2016).

Em 2002, a vitória eleitoral de Lula ensejou o retorno de uma coalizão progressista ao poder, o que não se observava desde a deposição do Presidente Goulart. Pela primeira vez em sua história, o povo brasileiro escolheu um candidato de esquerda como o novo líder do país. Depois de mais de dez anos de políticas econômicas neoliberais, havia um desejo generalizado de mudança.

[96] Neoliberal porque insere-se no contexto do neoliberalismo dos anos 1990. Conservadora porque favorável à manutenção da ordem existente extremamente desigual em sintonia com os interesses dos segmentos sociais mais abastados e internacionalizados. Embora se referindo, em essência, à mesma coalizão, Bresser-Pereira a chama de "liberal-dependente". O autor enfatiza a natureza dependente e subordinada da integração do Brasil à economia mundial, atendendo aos interesses das multinacionais e de seus governos, notadamente o estadunidense. Esse projeto previa a redução do papel do Estado brasileiro e a diminuição de sua autonomia internacional. Por sua vez, André Singer chama atenção para uma ampla coalizão de centro-direita incumbida de ajustar o país ao neoliberalismo (Bresser-Pereira, 2014:318 e 344, Singer, 2012).

[97] O Ministro Guido Mantega anunciou formalmente um novo ciclo econômico "social-desenvolvimentista" em 2007. Ao nomear a coalizão de social-desenvolvimentista, refiro-me a tentativa do governo Lula de retomar o foco no desenvolvimento econômico tendo, consoante Aloizio Mercadante, o "social como eixo estruturante". Assim, as políticas públicas priorizariam a redução das desigualdades, a ampliação de direitos e a inclusão social (Mercadante, 2010:475). Outros autores como Bresser-Pereira e Domingues aludem apenas a uma "coalizão de esquerda" durante o mesmo período (Bresser-Pereira, 2014:343; Domingues, 2013:77).

Durante seus dois mandatos, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conseguira conter a inflação e consolidar a democracia, garantindo uma relativa estabilidade política e econômica no Brasil. O baixo crescimento, o alto desemprego e a vulnerabilidade externa às crises financeiras internacionais haviam, contudo, matizado esses avanços. Ademais, sob a perspectiva da coalizão neoliberal-conservadora, que havia apoiado o governo Cardoso, a redução da imensa desigualdade social brasileira não figurava como prioridade.

Em 1994 e 1998, Cardoso vencera as eleições presidenciais mediante a costura de duas coligações de centro-direita nucleadas[98]pelo PSDB, pelo Partido da Frente Liberal[99] (PFL) e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Embora não haja se unido formalmente a essas duas coligações durante as duas disputas eleitorais, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) integrou a coalizão governista neoliberal liderada pelo PSDB, fornecendo-lhe o apoio parlamentar necessário (Amorim Neto; Britto, 2014; Roma, 2002).

Essa coalizão de centro-direita representou sobretudo os interesses dos empresários estreitamente vinculados ao capital internacional[100], dos grandes latifundiários e da classe média alta[101]. As políticas tais quais o controle da inflação, a independência do Banco Central, a liberalização dos movimentos de capitais internacionais, as privatizações, a desregulamentação do mercado e a aproximação internacional das nações desenvolvidas, especialmente dos EUA, estiveram entre as prioridades da coalizão neoliberal-conservadora (Boito[102] & Berringer, 2014, Boito & Saad-Filho, 2016).

Em sua quarta candidatura à Presidência, Lula derrotou José Serra (coligação PSDB-PMDB), forjando uma aliança do PT com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido

---

[98] Em 1998, o Partido Progressista Brasileiro (PPB), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Social Liberal (PSL) uniram-se ao PSDB, PFL e PTB, forjando uma grande coligação conservadora.

[99] O PFL – atual Democratas (DEM) – ocupou a vice-presidência com Marco Maciel entre 1995 e 2002.

[100] Boito e Saad-Filho denominam essa "fracção de classe" como "burguesia internacionalizada". Esses empresários atuariam em bancos internacionais, em companhias de seguros, em grandes empresas de consultoria e de contabilidade e na mídia principal. Em comum, haveria a rejeição a um projeto de desenvolvimento nacional (Boito & Saad-Filho, 2016:192).

[101] Este segmento social inclui os gestores de grandes e médias empresas privadas, os altos escalões da burocracia estatal (juízes, procuradores, militares de alta patente etc), profissionais liberais altamente qualificados e remunerados, rentistas de pequena escala, entre outros (Boito & Saad-Filho, 2016:192).

[102] Nesta seção, faço uso de algumas informações fornecidas por Boito, Saad-Filho e Berringer. Minha análise distingue-se, no entanto, da dos autores, na medida em que não se adota nesta o conceito de Bloco no Poder de Nicos Poulantzas, ao qual faço menção mais detidamente no primeiro capítulo desta tese. Essa abordagem não é, todavia, incompatível com o conceito de coalizão de Peter Gourevitch, forjada por um grupo heterogêneo de atores políticos. Nesse sentido, o que nomeio de coalizão social-desenvolvimentista aproxima-se do que Boito e Saad-Filho chamam de "frente política neodesenvolvimentista" (Boito e Saad-Filho, 2006:195).

Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Liberal[103] (PL) e o Partido da Mobilização Nacional (PMN). Em 2006, o candidato do PT conquistou a reeleição em coligação com o PC do B, o PL e o Partido Republicano Brasileiro (PRB).

A coalizão social-desenvolvimentista expressava os anseios dos trabalhadores sindicalizados, dos camponeses organizados, da classe média baixa, dos vários trabalhadores informais e marginalizados, bem como de empresários[104] do setor industrial, da construção civil e naval, do agronegócio, do ramo de processamento de alimentos, entre outros. Essa coalizão progressista visava a fomentar o desenvolvimento e promover a inclusão social mediante expansão do mercado interno de consumo de massa, o que deveria ser logrado pela via da redistribuição da renda e da redução das iniquidades (Bastos, 2012; Bresser-Pereira, 2014; Carneiro, 2012). Nesse sentido, o estado brasileiro deveria desempenhar um papel de liderança no processo de crescimento econômico e distribuição de riqueza, concentrando-se em:

> *"the rise of minimum wage, the expansion of welfare transfers and benefit payments, protection of family agriculture, the expansion of universities and professional schools, the introduction of racial and social quotas for access to universities and the civil service, public housing programs, lower tariffs and expanded access to the electricity grid, and so on"* (Boito & Saad-Filho, 2016:195).

A partir de 2005, a eficácia dessas políticas tornou-se mais visível em termos de crescimento econômico e de redução da pobreza. Isso explica por que o Presidente Lula conseguiu superar a pior crise política durante seu primeiro mandato, o que garantiu sua reeleição em 2006. O escândalo da compra de votos de parlamentares em Brasília (o chamado Mensalão), visando à aprovação das propostas do governo no Congresso Nacional, afetou negativamente a imagem do PT e colocou em risco o governo Lula. Mesmo assim, com altas taxas de apoio popular, Lula enfrentou a crise política, distanciando-se das alegações de corrupção. Vale a pena sublinhar que a turbulência política não afetou o desempenho da economia, o que concorreu para manter a popularidade do Presidente (Nobre, 2013; Reis, 2014b).

[103] O PL e, mais adiante, o PRB ocuparam a vice-presidência com José Alencar entre 2003 e 2010.
[104] Boito e Saad-Filho os denomina de grande burguesia interna (Boito & Saad-Filho, 2016).

Em 2005, segundo Nobre, o governo Lula iniciou um movimento de aproximação política com o PMDB, a fim de obter uma supermaioria parlamentar[105]. Essa tinha a dupla função de garantir a governabilidade e impedir um eventual processo de impeachment. Ademais, Lula escolheu Dilma Rousseff, então Ministra das Minas e Energia, para substituir José Dirceu na chefia da Casa Civil. O acercamento ao PMDB evoluiria para uma aliança formal no final do governo Lula, com base na qual Dilma Rousseff venceria as eleições de 2010 e de 2014 ao lado de Michel Temer como vice (Nobre, 2013).

5.2.2. Fatores Econômicos no Governo Lula (2003-2010)

Ao final do governo Cardoso, o aumento das críticas aos efeitos nocivos das políticas neoliberais adotadas estimulou a atualização do debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento brasileiro. Duas correntes acadêmicas sobressaíram, priorizando estratégias econômicas distintas: o "novo-desenvolvimentismo" e o "social-desenvolvimentismo".

O novo-desenvolvimentismo nasceu das críticas de alguns ex-integrantes do governo Cardoso - sendo Bresser-Pereira[106] seu maior expoente - à gestão macroeconômica do período de 1995 a 2002. De acordo com essa perspectiva, a apreciação do câmbio, bem como a rapidez e o escopo da abertura comercial teriam prejudicado o desenvolvimento, o qual deveria ser alavancado pelas exportações industriais do setor privado para o mercado internacional. Assim, caberia ao Estado garantir uma taxa de câmbio competitiva (via desvalorizações cambiais) e diminuir a taxa de juros, a fim de incentivar as empresas exportadoras. Durante o governo Lula, as críticas focaram-se na permanência da sobrevalorização do real e na dependência das exportações de commodities. A apreciação cambial teria diminuído a exportação de manufaturados e agravado o processo de desindustrialização (Bastos, 2012:786; Bresser-Pereira, 2014, Carneiro, 2012).

---

[105] Sérgio Abranches caracterizou o sistema político brasileiro como um "presidencialismo de coalizão", cujo traço principal seria a necessidade de o Executivo construir uma ampla maioria parlamentar para contar com uma base de sustentação no Congresso. A fim de formar essa coalizão heterogênea e lograr a governabilidade, o Executivo teria que realizar uma intensa barganha (envolvendo cargos na administração, liberação de verbas etc.) com as forças dominantes no Congresso (Abranches, 1988:22). Alternativamente, Marcos Nobre chama essa mesma dinâmica de formação de um "condomínio pemedebista", com o fito de ressaltar a natureza pouco democrática e republicana da cultura política que permeia as negociações. Para o autor, o PT haveria aderido efetivamente a essas barganhas a partir de 2005 (Nobre, 2013:15).

[106] Bresser-Pereira foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) bem como da Ciência e Tecnologia (1999). Ele solicitou sua desfiliação do PSDB em 2011.

Por sua vez, o social-desenvolvimentismo adveio da crítica de intelectuais de esquerda à era neoliberal. Ricardo Bielschowsky[107] liderou a incorporação das diretrizes dessa corrente ao programa de governo do PT em 2002. A estratégia social-desenvolvimentista enfatizou o papel do Estado na distribuição de renda, na redução da pobreza, na ampliação do crédito e na alocação de investimentos na infraestrutura econômica e social (habitação, saneamento básico e transporte de massa etc). O desenvolvimento seria impulsionado, sobretudo, pela expansão do mercado interno mediante o consumo de massa (Bastos, 2012; Bielschowsky, 2012; Carneiro, 2012).

Diferentemente do novo-desenvolvimentismo, cujas principais ideias não foram acolhidas pelo decisores, o social-desenvolvimentismo influenciou em termos práticos a gestão econômica do governo Lula. Este adotou, no entanto, uma política econômica contraditória e híbrida, porquanto combinou medidas neoliberais com o social-desenvolvimentismo. Mesmo assim, no período entre 2003 e 2006, as iniciativas heterodoxas paulatinamente ganharam mais espaço frente às práticas ortodoxas, embora estas últimas não tenham sido abandonadas. Dessa forma, o foco no crescimento econômico e na diminuição da desigualdade social acentuou-se a partir de 2006 (Boito & Saad-Filho, 2016, Singer, 2014, Werneck, 2014).

Em 2002, a fim de ganhar as eleições presidenciais em um contexto de incertezas político-econômicas, Lula adotou um discurso moderado que não só renunciava as propostas mais radicais da esquerda (como a inadimplência do pagamento da dívida externa), mas também assegurava a manutenção das políticas ortodoxas vigentes, proporcionando uma transição suave de governo. De fato, com o intuito de impedir a vitória eleitoral de Lula, o candidato rival José Serra do PSDB havia alimentado os temores do mercado internacional em relação a um futuro governo de esquerda, ampliando a instabilidade macroeconômica. Em decorrência desse terrorismo de mercado, o risco-país aumentou e as taxas de câmbio tornaram-se mais voláteis (Bastos, 2012).

Ao tomar posse no ano seguinte, contrariando as expectativas da esquerda, Lula cumpriu suas promessas e investiu seu capital político recém-adquirido na manutenção do

[107] Segundo o economista, a preocupação com uma mudança na estrutura distributiva, a fim de dinamizar a produção e o emprego no mercado interno, remonta às análises de Celso Furtado nos anos 1960. Mais recentemente, durante o lançamento do Plano Cruzado, o economista Barros de Castro havia observado o impacto do aumento dos salários dos mais pobres sobre o consumo de produtos industrializados, identificando um potencial de desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno "com fortes ganhos de produtividade por economias de escala" (Bielschowsky, 2012:738).

tripé da política econômica neoliberal, a saber, metas de inflação, taxas de câmbio flutuantes e medidas fiscais contracionistas. Ele também elevou a meta de superávit fiscal bem como as taxas de juros para reiterar seu compromisso com a estabilidade econômica (Nobre, 2013; Werneck, 2014).

A partir de 2004, a economia brasileira começou a crescer com a inflação sob controle. O aumento dos preços das commodities ampliou as exportações brasileiras para a China (notadamente soja e minério de ferro), levando a elevados superávits na conta corrente e melhoria na balança de pagamentos com aumento das reservas internacionais. Ao mesmo tempo, as políticas sociais visando à redução da pobreza e à distribuição da riqueza começaram a surtir efeito. Diante de um quadro econômico promissor, o governo Lula anunciou a quitação antecipada de toda a dívida externa com o FMI em dezembro de 2005 (Bielschowsky & Mussi, 2013).

No início de 2006, na esteira do escândalo do Mensalão, o ministro da Fazenda Antonio Palocci demitiu-se em meio às acusações de corrupção. Enquanto esteve no cargo, Palocci foi um obstinado defensor das políticas neoliberais. Em seu lugar, o Presidente Lula escolheu Guido Mantega. O economista permaneceu na Fazenda até o final do primeiro governo Dilma (2011-2014), imprimindo uma orientação econômica social-desenvolvimentista. A gestão de Luciano Coutinho no BNDES (entre 2007 e 2016) também contribuiu para reforçar essa perspectiva. Na direção oposta, Lula manteve Henrique Meirelles na presidência do Banco Central durante os oito anos de seu governo. O ex-presidente internacional do *BankBoston* defendeu taxas de juros elevadas em sintonia com os interesses do sistema financeiro internacional, dos empresários brasileiros vinculados a esse sistema, bem como da classe alta e de fração da classe média rentista. O governo Lula conservou, pois, uma política de compromisso por meio da qual os interesses de distintos segmentos sociais, notadamente das duas classes situadas nos extremos opostos da sociedade brasileira (os mais ricos rentistas e os mais pobres), fossem contemplados (Bresser-Pereira, 2014; Singer, 2015; Souza, 2016:46).

Em janeiro de 2007, no início do seu segundo governo, Lula expôs o objetivo de retomar o planejamento estatal e incrementar o gasto público mediante o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este previa a execução de grandes obras de infraestrutura nas esferas social, urbana, logística e energética. Abarcava também um conjunto de incentivos tributários e financeiros para facilitar a participação do setor privado.

A eliminação de gargalos ao crescimento do país e a redução das desigualdades regionais figuravam como um dos seus principais objetivos. Os investimentos realizados pelo PAC, a descoberta do petróleo do pré-sal no litoral brasileiro (ainda em 2007) e a obtenção de grau de investimento concedido pela agência de risco *Standard & Poor's* (abril de 2008) auspiciavam a continuação do crescimento (Jardim e Silva, 2015; Nobre, 2013).

O agravamento da crise financeira internacional (cujo epicentro foram os EUA com a quebra do banco de investimentos Lehman Brothers em setembro de 2008) gerou, todavia, incertezas quanto à capacidade do Brasil em manter-se no caminho do crescimento. A adoção pelo governo Lula de medidas contracíclicas[108] auxiliaram a abrandar os efeitos econômicos da crise[109]. No âmbito político, essa crise serviu para acirrar as disputas internas entre os defensores da continuação de políticas neoliberais (notadamente juros altos e câmbio apreciado) e aqueles favoráveis ao aprofundamento do social-desenvolvimentismo. Dilma Rousseff e Guido Mantega passaram a criticar com veemência a decisão de Henrique Meirelles em prosseguir aumentando os juros em plena crise, o que foi feito até janeiro de 2009. Ironicamente, o afrouxamento do discurso do FMI e do Banco Mundial quanto à implementação da disciplina fiscal ortodoxa juntamente com as políticas de natureza keynesiana praticadas pelos países desenvolvidos contribuíram para que os social-desenvolvimentistas encontrassem menor resistência interna e externa para avançarem na sua agenda progressista. Nesse sentido, o governo adotou uma política fiscal expansiva mediante o incremento dos gastos públicos e do crédito disponível (Bastos, 2012; Bresser-Pereira, 2014; Werneck, 2014).

Além das medidas contracíclicas anteriormente mencionadas, o governo Lula resolveu capitalizar o BNDES para que este concedesse empréstimos subsidiados a algumas empresas brasileiras, a fim de encorajar sua maior internacionalização e as tornar campeãs nacionais,[110] capazes de competir com as grandes empresas de outros países na venda de produtos e de serviços (Almeida et al, 2014).

Em termos gerais, essas políticas foram bem-sucedidas até 2010. No plano internacional, o Brasil era considerado um mercado emergente que resistira à crise financeira

[108] As medidas adotadas visavam a estimular o consumo, incluindo-se entre as quais, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis, construção civil e eletrodomésticos, a criação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), alterações no formato de cobrança do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e estímulo ao crédito em bancos públicos.

[109] Embora tenha retraído 0,2 % em 2009, o PIB brasileiro voltou a crescer vigorosamente em 2010.

[110] JBS, Marfrig, Fibria, Oi, LBR, Totvs e Linx, entre outras.

global, bem como que sediaria a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. No âmbito doméstico, Lula encerrou seu governo, desfrutando de uma popularidade sem precedentes (Bresser-Pereira, 2014, Werneck, 2014).

Conforme será analisado abaixo, o enfraquecimento da liderança estadunidense em paralelo à (re)emergência de outras potências na Ásia, bem como a adoção de políticas de crescimento econômico e de inclusão social, respaldadas pela coalizão doméstica social-desenvolvimentista, forneceram as condições propícias à retomada pelo Brasil de uma inserção internacional autônoma vis-à-vis a superpotência. Tal qual ocorrera durante os períodos da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, a Diplomacia Ativa e Altiva do governo Lula apostou na projeção internacional do Brasil para além do contexto hemisférico. O revigoramento dessa orientação assertiva frente à realidade mundial a partir de 2003 foi precedido por um período no qual a autonomia do país progressivamente reduziu-se. Conquanto haja sido salvaguardada alguma latitude na América do Sul, observa-se, em especial da parte do governo Cardoso, um apequenamento deliberado do potencial brasileiro no sistema internacional.

5.3. Os Limites à Autonomia entre 1990 a 2002

Em março de 1990, ao assumir a presidência, Fernando Collor ensaiou retomar o alinhamento aos EUA, forjando uma aliança especial. A tentativa de reaproximação da superpotência baseou-se na adoção das prescrições neoliberais do Consenso de Washington e na renúncia à busca por autonomia em setores estratégicos. No campo nuclear, Collor extinguiu o Programa Nuclear Paralelo mediante o fechamento simbólico de um poço para explosões subterrâneas na serra do Cachimbo. Igualmente, pôs fim à reserva de mercado na área da informática. Mesmo assim, não logrou pleno êxito em desvencilhar-se de uma política externa de corte autonomista. Houve resistências à submissão aos interesses de Washington no interior do Itamaraty e das Forças Armadas bem como de parte do empresariado afetado pela abertura econômica. A natureza efêmera do governo Collor, abreviado pelo seu impeachment, também concorreu para evitar uma mudança radical na inserção internacional do Brasil (Altemani, 2005; Bandeira, 2014b; Visentini, 2013).

Quatro exemplos ilustram essa dualidade entre aquiescência e autonomia: 1) diferentemente da Argentina, que enviou dois navios de guerra ao Golfo Pérsico em apoio aos

EUA, o Brasil limitou-se a condenar a invasão do Kuwait pelo Iraque e a respaldar as sanções autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Os fortes laços comerciais entre Brasília e Bagdá (venda de materiais bélicos em troca de petróleo, atuação de construtoras como a Mendes Júnior e cooperação na área nuclear) levaram o governo Collor a adotar uma postura mais moderada, o que desagradou os EUA; 2) conquanto sob uma orientação liberal voltada para o livre-comércio no nível sub-regional, o advento do Mercosul e a atitude cautelosa do Brasil vis-à-vis o anúncio da Iniciativa Para as Américas por George Bush geraram divergências entre Brasília e Washington. O Mercosul passaria a ser visto como um obstáculo para a formação de uma área de livre-comércio nas Américas sob a liderança estadunidense; 3) em fevereiro de 1992, o secretário de Defesa Dick Cheney visitou 14 países latino-americanos com a proposta de que as forças armadas dos mesmos se especializassem em missões de policiamento, notadamente na luta contra o narcotráfico. Ademais, ao Brasil foi oferecido o treinamento de suas tropas em território dos EUA contanto que tropas desse país pudessem realizar exercícios de combate na Amazônia brasileira. O governo Collor opôs-se a essas propostas por considerar que a soberania do país seria comprometida; 4) diante das críticas a sua política ambiental e dos discursos das grandes potências ocidentais sugerindo a internacionalização da Amazônia, o Brasil engajou-se pró-ativamente na defesa da soberania sobre seu território ao acolher a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992. Brasília logrou consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável, vinculando as questões ambientais às necessidades dos países do Sul em desenvolverem-se (Bandeira, 2014b; Pecequilo, 2011; Vaz, 2006).

Collor sofreu impeachment em meio a escândalos de corrupção em dezembro de 1992. Itamar Franco tomou posse em um contexto de fragilização política da democracia recém-retomada e de crise econômica. Segundo Teixeira da Silva, o novo Presidente expressou orientações contraditórias, oscilando entre o nacionalismo e o neoliberalismo. Assim, por exemplo, embora apoiasse a participação do Estado na promoção do desenvolvimento e acreditasse na necessidade de formular-se um projeto nacional, privatizou a Companhia Siderúrgica Nacional (símbolo da Era Vargas) e extinguiu as reservas de mercado para as empresas brasileiras. Houve, pois, uma certa continuidade entre os governos Collor, Itamar e Cardoso em termos de adoção de uma política econômica liberal. A nomeação de Cardoso para o Ministério da Fazenda, em maio de 1993, após passar pela chefia do Itamaraty, contribuiu para essa constância (Reis, 2014b; Teixeira da Silva, 2016).

A dualidade entre nacionalismo e neoliberalismo refletiu-se também na política externa de Itamar mediante a escolha e a gestão de seus dois Chanceleres: Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim. Em termos gerais, ante o pouco envolvimento do Presidente nos assuntos internacionais em virtude da necessidade de concentrar-se nos problemas domésticos, ambos esboçaram prioridades distintas[111], as quais foram aprofundadas nas eras Cardoso e Lula.

Cardoso escolheu o embaixador Luis Felipe Lampreia como Secretário-Geral do Itamaraty, com o qual, segundo as memórias do diplomata, compartilhava "afinidade completa" no que concerne às prioridades da política externa. Entre outubro de 1992 e julho de 1993, Cardoso e Lampreia focaram no aperfeiçoamento das relações com os EUA, na integração do Mercosul e na reafirmação do compromisso de utilizar a energia nuclear apenas para fins pacíficos, buscando submeter o Brasil inteiramente às inspeções da Agência Internacional de Energia Nuclear. Lampreia também menciona a necessidade de administrar os conflitos existentes no interior do Itamaraty, os quais afloraram durante o governo Collor. De maneira distinta, Visentini interpreta o início de "um hábil processo de cooptação dos quadros do Itamaraty para um novo projeto de inserção internacional". De fato, a partir de 1995, o Presidente Cardoso e o Chanceler Lampreia dariam continuidade a uma política externa fortemente influenciada por um viés neoliberal[112] (Lampreia, 2010; Visentini, 2013:100).

A partir de julho de 1993, Celso Amorim assumiu a chancelaria e Roberto Abdnur, a Secretária-Geral, havendo este servido antes como embaixador na China. O novo Chanceler atribuiu maior ênfase ao desenvolvimento como um dos objetivos da política externa. Esta teria um "sentido universalista" e não seria marcada por alinhamentos. Entre as principais iniciativas, destacaram-se: o prosseguimento da integração do Mercosul; a proposta de constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA); a tentativa de

[111] A diferença de prioridade derivava de visões distintas acerca da realidade internacional. Segundo Spektor, Cardoso "via a globalização como força irresistível à qual o Brasil precisava se adaptar". Já Amorim "enxergava a onda neoliberal como um *projeto* politicamente controlado pelas grandes potências, que tinha que ser resistido e negociado" (Spektor, 2014b:152).

[112] Nos últimos dias como Chanceler, Fernando Henrique escreveu artigo indicando quais deveriam ser as ações prioritárias do Brasil: "A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração dos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos – são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais" (Apud Barreto, 2002:283).

reintegrar Cuba ao sistema interamericano; a aproximação aos pares potenciais (China, Rússia, Índia e África do Sul), estabelecendo uma parceria estratégica com a primeira; a recusa de endossar a intervenção militar no Haiti, defendida pelos EUA; a retomada de uma política africana; o início da institucionalização da Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o lançamento da campanha para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Amorim, 2011; Barreto, 2002; Hist & Pinheiro, 1995).

Em virtude dos dividendos políticos colhidos com o sucesso inicial do plano Real, Cardoso catapultou-se do Ministério da Fazenda à Presidência da República. Assim, ao longo dos seus dois mandatos (1995-2002), ensaiou aprofundar a política externa que delineara enquanto Chanceler de Itamar Franco. A inserção internacional do Brasil foi em grande parte influenciada pela decisão de prosseguir na implementação do receituário neoliberal do Consenso de Washington no plano doméstico: abertura da economia aos capitais internacionais, desregulamentação, privatização etc.

Em artigo escrito em 2001, Cardoso sublinhou as "três dimensões fundamentais" que balizaram sua política externa, quais sejam, a volta à democracia, a abertura do mercado interno ao comércio internacional e a estabilização da moeda (Cardoso, 2001:5). Não sem contradições, principalmente durante seu segundo mandato (1999-2002), Cardoso priorizou a aproximação com os EUA e a adesão aos regimes internacionais, a fim de resgatar as chamadas "hipotecas diplomáticas", melhorando a imagem do Brasil vis-à-vis as potências ocidentais (Lampreia, 1998:13). Nesse sentido, o país aderiu ao Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR); aprovou a Lei sobre Propriedade Intelectual (equacionando o problema de patentes para fármacos); ingressou no Grupo de Supridores Nucleares (GSN) e aderiu ao TNP. Essas iniciativas não pressupunham uma barganha nacionalista com as grandes potências, mas sim, destinavam-se a comprovar que o Brasil seguia a "*mainstream*" cosmopolita.

Cardoso engajou-se também no aprimoramento dos contatos com os EUA mediante a construção de uma relação mais estreita com Bill Clinton. Ambos passaram a frequentar juntos os encontros da "Terceira Via" juntamente com Tony Blair e outros líderes tidos como socialdemocratas. Esse acercamento proporcionou limitados e efêmeros ganhos, sendo talvez o mais emblemático, o empenho do Presidente americano em obter a ajuda financeira do FMI e do G-7 ao Brasil para reforçar suas reservas internacionais na esteira da moratória russa em 1998. Com um déficit em conta corrente em torno de 30 bilhões de dólares e sob ataque

especulativo, o Brasil teve que contrair um empréstimo de 42 bilhões de dólares em troca de significativo ajuste fiscal. Ante o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos internos e da vulnerabilidade externa, o país foi obrigado a recorrer novamente ao FMI em 2001 e 2002, em plena campanha eleitoral para a presidência. Assim, a disposição dos EUA em colaborarem com o Brasil durantes as crises serviu para aumentar a dependência financeira deste em relação àquele, diminuindo seu poder de barganha. Conforme mencionado acima, Washington concebia a dívida externa dos países periféricos como instrumento de pressão para alavancar seus próprios interesses (Almeida, 2013; Almeida, 2014; Giambiagi, 2011 Hurrell, 2009).

Em que pese a prioridade atribuída às relações com o primeiro mundo, o Brasil não foi tão longe quanto a Argentina a ponto de perseguir um alinhamento automático aos EUA. Não almejou um "amor carnal", como o fez o Chanceler Guido Di Tella, estribado no realismo periférico de Carlos Escudé, nem lutou para conquistar o status de grande aliado extra-OTAN da superpotência (Bandeira, 2003:482). Em contraste com o governo Menem, a política externa de Cardoso tentou manter alguma autonomia vis-à-vis os EUA no que concerne à América do Sul. Nesse sentido, o Brasil adotou inicialmente uma atitude cautelosa e protelatória em relação às discussões sobre a ALCA. Buscou priorizar o fortalecimento do Mercosul e assinou um Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre aquele e a União Europeia, deixando outra opção de negociação sobre a mesa. Ainda que com menor ênfase se comparado às relações com o Norte, o governo Cardoso também deu prosseguimento ao movimento de aproximação com os pares potenciais - China, Rússia, Índia e África do Sul (Albuquerque, 2006; Vigevani & Cepaluni, 2012).

Em seu segundo mandato (1999-2002), a indiferença de Washington ante a aguda crise econômica argentina (e seus efeitos deletérios sobre o Mercosul), as divergências acerca das negociações da ALCA, a crescente ingerência militar norte-americana sobre a América do Sul via Plano Colômbia e o unilateralismo do governo George Bush (com seu foco na segurança) levaram o Brasil a relativizar sua aproximação com os EUA. Em termos retóricos, Cardoso passou a criticar a "globalização assimétrica" ao mesmo tempo em que investiu na liderança do Brasil no seu entorno regional. Daí o resgate da orientação sul-americana - anteriormente sugerida pela proposta da ALCSA – mediante a realização da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília (2000). Pela primeira vez na histórica, esse encontro congregou todos os mandatários sul-americanos sem a presença dos EUA nem a do

México. A reunião teve como um dos principais frutos o lançamento da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IRSAA), visando à implementação de projetos nas esferas de energia, de telecomunicações e de transportes. Conquanto baseada em uma visão geoeconômica de regionalismo aberto em detrimento de uma lógica geopolítica de integração, a IRSAA serviu, ao menos, para evidenciar a necessidade de a América do Sul superar a condição existente, há cinco séculos, de "arquipélago político" desintegrado (Bandeira, 2009; Simões, 2012:14; Padula, 2011; Pecequilo, 2011).

Por fim, vale a pena indagar mais detidamente até que ponto seria pertinente conceber a política externa de Cardoso como a busca da "autonomia pela integração" (consoante o Chanceler Lampreia) ou da "autonomia pela participação" (de acordo com o embaixador Gelson Fonseca, assessor diplomático dos Presidentes Collor e Cardoso). Na perspectiva de ambos diplomatas, situados em posições-chave, a inserção internacional do Brasil na era Cardoso contrapunha-se à "autonomia isolacionista" ou à "autonomia pela distância" do período anterior ao fim da Guerra Fria (Lampreia, 1998:11; Fonseca, 1998:359-369).

Segundo Lampreia, mesmo às custas da renúncia de certa parcela da soberania brasileira, o fortalecimento do Mercosul e a construção de um espaço sul-americano ilustrariam "a autonomia pela integração". Essa também seria exercitada mediante a adesão ao TNP para ganhar "credibilidade" e obter "mais respeito da comunidade internacional". Em suas memórias, Lampreia igualmente afirma que a manutenção da autonomia pressupunha "ter as melhores relações possíveis com os Estados Unidos" (Lampreia, 1998:12-13; Lampreia, 2012). Em outras palavras, a autonomia para Lampreia comportava elementos paradoxais, transitando da consolidação do entorno regional brasileiro à aquiescência aos interesses estadunidenses.

Por sua vez, embora a essência seja a mesma, Gelson Fonseca apresentou uma reflexão acadêmica mais sofisticada. Williams Gonçalves observa com percuciência que o assessor presidencial logrou pleno êxito em retratar a política externa de Cardoso de maneira positiva, atribuindo uma conotação sutilmente negativa àquela adotada durante o período anterior à década de 1990. Assim, a autonomia não mais estaria atrelada ao imperativo do desenvolvimento, mas sim, à ativa participação nos regimes internacionais em sintonia com os novos tempos da globalização. O sucesso alcançado por essa análise expressou-se na ampla aceitação e citação das ideias de Fonseca pela academia brasileira de modo pouco crítico

(Gonçalves, 2017). Ademais, mantinha-se o discurso de continuidade com adaptações, já que, embora por meio distinto, a política externa brasileira continuaria focando na autonomia.

Se, por um lado, a defesa, na prática, de uma autonomia pela aquiescência ou pela dependência constitui-se em um oximoro; por outro lado, não é possível constatar que o Brasil abdicou completamente do exercício da autonomia durante o governo Cardoso. De fato, essa tornou-se mais limitada ante a adesão não barganhada aos regimes internacionais e o agravamento da dependência econômica e da vulnerabilidade internacional, ensejadas pelas políticas neoliberais. Preservou-se, contudo, alguma margem de manobra para adiar o projeto de integração hemisférica dos EUA e caminhar na direção do fortalecimento da América do Sul. Essas contradições revelam a ausência de um projeto nacional coerente e capaz de proporcionar o desenvolvimento e a ascensão internacional do país.

5.4. Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

Como observado anteriormente, a vertente autonomista da política externa brasileira é inaugurada nos Governos Quadros e Goulart, alcançando maior maturidade e consequência durante o governo Geisel. A presidência de Lula (2003-2010) retomou a tradição universalista da diplomacia em contexto histórico distinto. Segundo o Chanceler Celso Amorim, o Brasil adotou uma posição internacional engajada e proativa, a fim de redimensionar seu perfil no mundo. Além disso, a atuação externa do país não descurou do "imperativo de preservar a capacidade soberana brasileira de definir o modelo de desenvolvimento" (Barreto, 2012:18).

Ao reconhecer-se como um país em desenvolvimento que ainda apresentava, nas palavras de Amorim, "sérias vulnerabilidades econômicas e sociais", o Brasil buscou maior protagonismo internacional para fomentar seu desenvolvimento socioeconômico e atenuar as dependências estruturais (financeira, empresarial e tecnológica) mediante uma diplomacia multidimensional, marcada pela ação simultânea nos planos multilateral-global, regional e bilateral. Nesse sentido, especial atenção foi atribuída às relações sul-sul com outros países da periferia na América Latina, na África e na Ásia, sem, contudo, desconsiderar a necessidade de aprimorar o intercâmbio com os parceiros tradicionais do Norte. Com efeito, o acercamento a outros países da periferia aumentou o reconhecimento internacional do Brasil, suscitando maior interesse das nações desenvolvidas em dialogar com aquele. A diversificação das parcerias no eixo horizontal ensejou, por conseguinte, maior margem de

manobra no eixo norte-sul (Barreto, 2012:17; Cervo, 2008:56; Gonçalves, 2011:17; Silva, 2015:145).

As relações sul-sul compreendem basicamente dois tipos de cooperação horizontal, os quais, amiúde, se encontram entrelaçados, porquanto ambos se vinculam à agenda da política externa de um país em desenvolvimento como o Brasil. O primeiro tipo diz respeito à cooperação técnica internacional entre países periféricos, conforme a definição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa cooperação tem como objetivo precípuo superar ou, ao menos, mitigar as assimetrias econômico-sociais que ensejam a divisão entre países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos, mediante a transferência de conhecimento técnico de uma nação prestadora para outra receptora. O segundo tipo de cooperação horizontal concerne à coordenação diplomática entre os países do Sul por intermédio da formação de coalizões políticas de geometria variável (coalition building), visando, entre outros aspectos, ao incremento do poder de negociação conjunta em foros multilaterais (Lechini 2010; Milani, 2017).

O foco do governo Lula nas políticas de redução da pobreza e da desigualdade social emprestou maior legitimidade à cooperação técnica internacional brasileira. Houve grande congruência entre as políticas de inclusão social adotadas no âmbito doméstico e as políticas orientadas para desenvolvimento na esfera internacional. O incremento da primeira modalidade de cooperação sul-sul evidenciou-se, sobretudo, na relação com os países africanos em virtude da alta prioridade atribuída à outra margem do Atlântico Sul por Brasília. A "longa sonolência" que, segundo Sombra Saraiva, caracterizou a política externa brasileira para a África durante os anos noventa deu lugar a um engajamento intenso no continente (Saraiva, 2012; Lessa, 2017).

Nota-se que a África foi o destino de 39,5 % dos gastos da cooperação técnica do Brasil, ficando apenas atrás dos 53,3% despendidos com a América Latina e o Caribe (IPEA, 2013:29). Ademais, 48 % dos projetos coordenados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foram direcionados para a África, contemplando 36 países. Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola foram as nações que mais receberam a transmissão do saber técnico, o que demonstra a ênfase dada pelo Brasil aos países de língua portuguesa. Várias agências nacionais envolveram-se na prestação da cooperação técnica internacional, entre as quais, a Embrapa, a Fiocruz, o SENAI e o Inmetro, respectivamente,

nas áreas da agricultura, da saúde, da educação profissionalizante e da Metrologia (Alves, 2013; MRE, 2010a).

O Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), o G–20 comercial na OMC e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) sobressaem como exemplos de coalizões políticas sul-sul nas quais o Brasil participou ativamente, elevando sua estatura internacional. Essas coalizões mesclam uma dose de "revisionismo soft" no que tange às instituições multilaterais com propostas edificantes de fortalecimento da governança dos regimes internacionais. Em contraste com a visão resignada de Cardoso, a "agência" foi exercitada nos âmbitos doméstico e global. Ressalta-se que, para o Brasil, essa "capacidade de concertação político-diplomática" afigura-se como um dos mais importantes ativos do país no convívio com as grandes potências, uma vez que, com base na Constituição e na assinatura do TNP, o Brasil abdicou de recorrer à alternativa nuclear como elemento de dissuasão estratégica (Lima, 2010: 166 e 174).

Criado em 2003, o IBAS reuni três países emergentes, multiétnicos, multiculturais e democráticos, com o objetivo precípuo de coordenar políticas e estabelecer cooperação setorial, além de combater a fome e a pobreza internacionais através do Fundo IBAS. Devido às suas características singulares, o G-3 também se legitimou como um importante mediador nas questões de segurança internacional, sendo, por exemplo, convidado a participar da Conferência de Annapolis sobre o Oriente Médio, em 2007. Nota-se que, durante a primeira Cúpula do IBAS em Brasília, foi idealizada outra coalizão que estreou na Reunião Ministerial da OMC em Cancún, no mesmo ano: o G-20 comercial. Esse grupo logrou colocar no centro da agenda os interesses dos países em desenvolvimento, principalmente no que concerne à negociação agrícola (Amorim, 2013).

Por sua vez, os Brics constituem-se em um arranjo deveras heterogêneo, abarcado cinco países com distintos recursos de poder. O acrônimo foi cunhado pelo economista Jim O'Neill do Goldman Sachs, em 2001, com base em uma publicação com o título "*Building Better Global Economic BRICs*". A partir de 2006, durante a Assembleia Geral da ONU, Brasil, Rússia, Índia, China tomaram a iniciativa de transformar o acrônimo em coalizão política, a qual ganhou maior densidade, em 2008, com a Primeira Cúpula dos Brics, em Ecaterimburgo, na Rússia. Em 2011, durante sua Terceira Cúpula, em Sanya, na China, a África do Sul tornou-se o quinto integrante do agrupamento. Acresce que, em meio à grave crise econômica, a qual estimulou as discussões do G-20 financeiro, os Brics adotaram

postura mais assertiva, visando a "desconcentrar o processo decisório das instituições internacionais e resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas" (Lima & Castelan, 2013:257).

No plano regional, embora a América do Sul já fosse considerada pelo governo brasileiro anterior como espaço prioritário de atuação diplomática, o esforço em prol da integração do subcontinente passou a ser caracterizada por maior proatividade e abrangência a partir de 2003, seguindo uma dinâmica de círculos concêntricos. Desse modo, o processo paulatino de superação da rivalidade entre Brasil e Argentina na década de 1980 constituiu-se no primeiro círculo. Essa aproximação bilateral evoluiu para o estabelecimento do segundo círculo mediante a formação do Mercosul em 1991. Esse serviu como alicerce principal para o advento do terceiro círculo expresso na UNASUL, em 2008. O quarto círculo redundou da criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Barros & Ramos, 2013; Gratius & Saraiva, 2013).

Com o início dos governos progressistas de Lula e de Néstor Kirchner, houve um movimento de diversificação da agenda e de expansão dos membros do Mercosul. A tradicional ênfase no comércio e no regionalismo aberto deu lugar a uma lógica geopolítica de integração juntamente com a valorização da dimensão social. Assim, observaram-se avanços nas áreas da educação, da cultura e da cooperação científica, bem como no fortalecimento institucional do bloco. O estabelecimento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, visando a diminuir a assimetria entre os membros do grupo (2004); a assinatura do Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005) e a celebração do protocolo de adesão da Venezuela (2006), cujo ingresso no bloco só se daria seis anos depois, e o advento do Instituto Social do Mercosul (2007), incumbido de coordenar projetos sociais regionais, ilustram algumas das mudanças ocorridas a partir de 2003 (Saraiva, 2012; Sarti, 2017; Rodrigues, 2016).

Por sua vez, em dezembro de 2004, durante a reunião presidencial de Cuzco, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), abrangendo os países do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações. Em 2007, o nome da CASA foi alterado para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a qual ganhou maior lastro institucional com a assinatura do seu Tratado Constitutivo, em maio de 2008.

Nota-se que o advento da UNASUL ocorreu em um delicado contexto regional marcado pela crise diplomática envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela bem como pela

Reativação da Quarta Frota pelos EUA. No mesmo ano, sob a iniciativa brasileira, no âmbito da UNASUL, foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), dotando a integração regional de uma relevante dimensão de segurança, capaz de tratar de temas sensíveis como, por exemplo, o narcotráfico; a ameaça de transbordamento do conflito interno colombiano e o estabelecimento de bases estadunidenses no país; o apaziguamento dos conflitos entre os departamentos bolivianos; a reação contra o "golpe civil" no Paraguai etc. É digno de menção que as atividades desenvolvidas pelo CDS sobrepõem-se a algumas práticas de segurança da OEA, dominada por Washington. Em realidade, o CDS emulou a OEA em alguns aspectos, ao mesmo tempo em que procurou substituí-la, contribuindo para enfraquecer o sistema interamericano forjado pelos EUA (Bandeira, 2009; Weiffen, Brigitte et al, 2013).

Em 2010, por iniciativa do Brasil e do México, foi criada a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), a fim de estimular o avanço no processo de integração política, econômica, social e cultural da região, composta por 33 países. Nesse mecanismo de diálogo e acordo, destaca-se a ausência conspícua dos EUA. Ao participar da CELAC, o Brasil reconhece sua condição latino-americana, sem, todavia, deixar de envidar esforços para construir junto com seus vizinhos uma identidade sul-americana própria. Com efeito, o conceito de América do Sul apresenta a vantagem de ser mais bem delimitado territorialmente. Em contraste, além de caracteriza-se por ser mais vaga, a definição de América Latina abarca o México bem como países da América Central e do Caribe, os quais se encontram no perímetro de influência direta dos EUA. Historicamente, o Brasil sempre relutou em ser enquadrado sem distinções na agenda de política externa dos EUA para a América Latina, buscando diferenciar-se do grupo deveras heterogêneo de países que compõe essa região marcada por enormes assimetrias. Em particular, havia a clara intenção de distinguir-se do México, uma vez que, na visão de Brasília, o país havia abandonado sua tradicional posição anti-hegemônica ao aderir ao Nafta em 1994 (Amorim, 2010; Bandeira, 2009; Lima, 2013b; MRE, 2011).

Nesse sentido, o governo Lula empenhou-se para que a América do Sul se consolidasse como espaço geopolítico com alguma influência para além de sua própria região. As duas Cúpulas entre a América do Sul e os Países Árabes (ASPA) - realizadas em 2005 e 2009 - bem como as duas Cúpulas entre a África e a América do Sul (ASA) – ocorridas em

2006 e 2009 – atestaram o aumento da presença internacional da região sob a liderança brasileira (Gratius & Saraiva, 2013: 7).

No plano bilateral, as relações do Brasil tanto com a Argentina como com os EUA mantiveram sua relevância central. Houve também um aumento do peso da China na agenda da política externa brasileira. Além da crescente importância dos BRICS para Brasília, agrupamento no qual o país asiático ocupa posição de destaque em razão do vigor de sua ascensão internacional, ocorreram não só o adensamento do intercâmbio comercial, mas também o aprofundamento da cooperação científico-tecnológica sino-brasileira.

No que concerne à Argentina, à luz do progresso bilateral alcançado ao longo das duas décadas anteriores, a relação entre os dois vizinhos do Cone Sul foi considerada pelo governo Lula como uma "parceria estratégica". O aprimoramento do eixo Brasília-Buenos Aires era concebido como fundamental para superar as reminiscências da competição geopolítica e avançar no fortalecimento do espaço sul-americano. A ampliação das assimetrias entre os dois países em termos de crescimento econômico e de projeção internacional alimentava, no entanto, alguma apreensão da Argentina quanto à possibilidade de o Brasil lograr a primazia na América do Sul enquanto potência regional. Em que pese o discurso diplomático concertado presente no "Consenso de Buenos Aires[113]", Leslie Wehner caracteriza a interação bilateral como uma "parceria competitiva", contendo, a um só tempo, elementos de cooperação e de competição. Essa ambiguidade refletiu-se nas visões nuançadas acerca do sentido da integração regional (Saraiva, 2012; Schenoni, 2014; Wehner, 2014:4).

Desde sua constituição, o Mercosul teve um propósito estratégico distinto para os dois países. Não obstante a orientação neoliberal da política econômica do governo Collor, o Brasil buscou preservar a dimensão política do bloco, mostrando-se inclusive reticente frente à criação da ALCA. Em contraste, a Argentina atribuiu maior prioridade à dimensão econômica do Mercosul, ao mesmo tempo em que perseguia um alinhamento automático a Washington

[113] Assinado em 16 de outubro de 2003 entre Brasil e Argentina, o "Consenso de Buenos Aires" visava a impulsionar a parceria política entre os dois países, além de servir implicitamente como contraponto ao "Consenso de Washington", defendendo a implementação de políticas orientadas para o desenvolvimento, a inclusão social, a erradicação da fome e da pobreza. Ademais, a integração regional é concebida como "uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando a sua capacidade de negociação. Uma maior autonomia de decisão nos permitirá enfrentar de maneira mais eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo, bem como os interesses contrapostos dos blocos mais desenvolvidos, amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais. Nesse sentido, destacamos que a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, tendo por objetivo a conformação de um modelo de desenvolvimento no qual se associem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos". Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml. Acesso em 31.10.2017.

com base no realismo periférico. Dessa forma, o governo Menem entendia o Mercosul como uma etapa de integração regional em direção à ALCA (Russell & Tokatlian, 2013).

A disparidade de visões foi, em parte, resolvida em virtude da crise que acometeu a Argentina em 2001. Em razão da indiferença dos EUA ante a instabilidade econômica de sua aliada, a Argentina foi obrigada a abandonar seu alinhamento a Washington, abrindo o caminho para maior aproximação com o Brasil. É digno de nota que os EUA adotaram uma posição deveras distinta em face da crise econômica de 1994 no México. A fim de garantir a estabilidade do recém-criado NAFTA, Washington não hesitou em socorrer o país do colapso econômico.

Assim, no contexto pós-crise do Mercosul, Brasil e Argentina ensaiaram fortalecer o bloco aprofundando a integração. Nessa empreitada, Buenos Aires tentou posicionar-se como um aliado em pé de igualdade de Brasília, a fim de exercer uma liderança dual baseada em uma dependência recíproca. O aumento considerável das assimetrias entre os dois parceiros bem como as medidas protecionistas adotadas pela Argentina (a fim de promover a recuperação econômica e a reindustrialização do país) geraram, todavia, algumas tensões, dificultando maior entendimento. Mesmo assim, o Brasil manteve uma postura tolerante (a chamada "paciência estratégica"), levando em consideração seu interesse a longo prazo de robustecer o Mercosul. Porém, ao assinar a "parceria estratégica" com a União Europeia em 2007, o Brasil sinalizou que sua política externa não se ateria à esfera mercosulina ante as oportunidades de incrementar seu prestígio internacional. Por seu turno, a Argentina aproximou-se da Venezuela e apoiou seu ingresso no bloco. Além de conseguir de Caracas os recursos financeiros vedados pelo FMI e por outros agentes econômicos, Buenos Aires acalentava o interesse de mitigar a influência brasileira no Mercosul (Flemes & Wehner, 2013; Saraiva, 2012; Gonçalvez & Lyrio, 2003:11).

Quanto à ideia brasileira da criação da UNASUL, a Argentina inicialmente a recebeu com desconfiança. Buenos Aires percebeu, no entanto, que a eleição do ex-Presidente Kirchner como Secretário-Geral do novo arranjo contribuiria para aumentar o prestígio regional do país. Igualmente, o governo de Cristina Kirchner julgou importante influenciar as discussões no CDS. Essa mesma lógica de participação como um meio de manter influência estimulou o apoio da Argentina ao projeto da CELAC. Ressalta-se que o retorno ao conceito de América Latina foi visto como oportunidade de trazer o México de volta à equação regional, de sorte a também contrabalançar o peso do Brasil. A dimensão competitiva entre

Brasília e Buenos Aires apresenta-se como inequívoca no que concerne ao pleito brasileiro de ascender ao Conselho de Segurança da ONU. Argentina não só se opôs a essa candidatura, mas também aderiu ao grupo Unidos pelo Consenso com o claro objetivo de impedir a reforma sugerida nos termos de Alemanha, Brasil, Japão e Índia (Flemes & Wehner, 2012; Tokatlian, 2013).

Se, por um lado, o fim do alinhamento automático de Buenos Aires a Washington possibilitou o investimento na parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina a fim de avançar na integração regional; por outro lado, o aumento da assimetria de poder, as divergências em relação às barreiras comerciais e a maior projeção internacional brasileira criaram arestas que não foram equacionadas no governo Lula.

No que tange à interação do Brasil com os EUA, Lessa afirma que a mesma pode ser entendida como uma "parceria fundamental" ou uma "relação estrutural", na medida em que o desenrolar daquela baliza todo o sistema das relações internacionais brasileiras. De fato, o próprio esforço de alcançar maior autonomia internacional - fortemente presente na PEI, no Pragmatismo Responsável e na Diplomacia Ativa e Altiva- encontra-se associado a um não-alinhamento aos EUA. Por sua vez, Carlos Milani considera que a relação bilateral deixou de ser um aspecto central para a política externa brasileira durante o governo Lula. A menor dependência econômica vis-à-vis a superpotência, o fortalecimento do regionalismo sul-americano e a formação de novas coalizões internacionais teriam concorrido para essa mudança. Essa avaliação parece superestimar a autonomia do Brasil em face dos EUA. Não obstante a maior projeção internacional alcançada por Brasília, a descomunal assimetria de poder entre os dois países do continente americano torna ainda estrutural a relação para o Brasil (Lessa, 2010:120; Lessa, 2013a; Milani, 2011; Saraiva & Vigevani, 2014).

No início do primeiro mandato de Lula, a adoção de uma política externa mais assertiva não se traduziu em um maior distanciamento vis-à-vis os EUA. Em 2002, ainda na transição entre as presidências de Fernando Henrique e de Lula, houve uma tentativa concertada dos dois políticos brasileiros em conquistar o apoio de George Bush ao governo recém-eleito, com o intuito de neutralizar a desconfiança dos EUA e dos mercados internacionais ante a ascensão de um ex-sindicalista de esquerda ao Palácio do Planalto. Segundo Matias Spektor, o ensaio foi bem-sucedido: estabeleceu-se uma relação construtiva baseada no respeito mútuo entre Lula e Bush, chegando o Brasil, inclusive, a ser reconhecido pelo EUA como potência emergente no mesmo ano. Em 2005, no contexto da visita de Bush

ao Brasil, inaugurou-se o "diálogo estratégico", com base no qual as duas nações do hemisfério americano debateriam temas globais (Cervo, 2008; Pecequilo, 2011; Spektor, 2014b).

Na interpretação de Spektor, José Dirceu e Antonio Palocci desempenharam papel chave na aproximação entre Bush e Lula. A saída dos Ministros da Fazenda e da Casa-Civil em razão de escândalos políticos teria dificultado a gestão do bom relacionamento com a Casa Branca, prevalecendo a "distância cautelar" adotada pelo Departamento de Estado e pelo Itamaraty. Além disso, a diminuição da dependência ante os EUA em virtude da maior diversificação das parcerias diplomáticas, bem como a autoconfiança brasileira engendrada pela percepção quanto à emergência do país na cena internacional contribuíram para amainar a interlocução entre Brasília e Washington (Spektor, 2014b). Outrossim, em termos estruturais, o "revisionismo soft" praticado pelo Brasil e outras nações ascendentes em face das regras e da governança da ordem internacional naturalmente gerava crescentes atritos com as tradicionais grandes potências mundiais.

Vale a pena sublinhar que a relação bilateral adquiriu maior complexidade, não devendo, portanto, ser pensada apenas com base na oposição entre alinhamento e distanciamento, pois havia elementos de divergência e de convergência. No âmbito regional, as posições do Brasil e dos EUA vis-à-vis a Venezuela, a ALCA, Colômbia, Haiti e Honduras ilustram esse argumento; no plano global, sobressaem as perspectivas das duas nações com respeito ao Iraque, à OMC e ao Irã.

Logo ao principiar seu mandato, Lula propôs a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, a fim de auxiliar a OEA a evitar que a disputa entre o Presidente Chávez e a oposição venezuelana degenerasse em uma guerra civil. Brasil e EUA - ao lado de Chile, Espanha, México, Portugal - integraram esse arranjo que logrou promover um diálogo entre as partes antagônicas, culminando em um referendo bem-sucedido sobre a permanência de Chávez na presidência.

Se a manutenção da estabilidade na Venezuela, em particular, e na América Latina, em geral, interessava a ambos países, o mesmo não ocorria com respeito ao projeto de integração hemisférica proposto pelos EUA. De 2003 a 2005, Brasil e EUA copresidiram as negociações da ALCA com objetivos opostos. Washington almejava ultimar com êxito as discussões iniciadas em 1994, mediante a eliminação progressiva das barreiras alfandegárias. Em contraste, ciente das enormes assimetrias econômicas ante os EUA, Brasília procurou

bloquear ou, ao menos, protelar a celebração de um acordo nos moldes pretendidos pela superpotência, sugerindo uma ALCA *light*. Em 2005, na Cúpula de Mar Del Plata, assistiu-se ao fracasso das negociações devido à ausência de acordo entre os 34 países (Amorim, 2010; Hist, 2013; Pecequilo, 2011).

Em 2009, os EUA ensaiaram aprofundar a cooperação militar com a Colômbia, mediante a assinatura de um acordo, o qual previa a instalação de sete bases norte-americanas no país sul-americano. Conquanto não exista uma rivalidade militar entre Bogotá e Brasília que possa redundar em um conflito armado, a presença de tropas norte-americanas bem como o fortalecimento militar do Estado vizinho no âmbito do Plano Colômbia foram percebidos com apreensão pelo governo brasileiro, que buscou tratar o assunto multilateralmente na Cúpula de Bariloche da Unasul. O acordo não foi, no entanto, implementado em razão do parecer da Corte Suprema de Justiça da Colômbia, julgando-o inconstitucional (Bandeira, 2009; Fiori, 2013; Flemes & Wehner, 2012).

No Caribe e na América Central, sub-região tradicionalmente sob a influência direta dos EUA, observou-se um maior envolvimento do Brasil. Em 2004, os EUA apoiaram a liderança militar brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), com o fito de pôr termo à violência e à turbulência política que assolavam o país, mediante a desmobilização de gangues armadas e a pacificação da *Cité Solei*. O combate à pobreza bem como a promoção da infraestrutura e do desenvolvimento através da execução de projetos de cooperação técnica figuraram como objetivos de médio e longo prazo. Consoante Hist, ao chefiar a MINUSTAH, o Brasil transformou significativamente sua presença diplomática e econômica na sub-região caribenha. Ademais, a participação da Argentina e do Chile na missão possibilitaram uma maior coordenação entre os três países (ABC) no domínio da política externa e da defesa (Hist, 2013).

Ao reverso, em 2009, os desdobramentos do golpe contra o Presidente hondurenho Manuel Zelaya, notadamente o abrigo fornecido pela embaixada brasileira em Tegucigalpa ao político, causaram desentendimentos entre EUA e Brasil. A princípio, ambos países condenaram a destituição de Zelaya, negando-se a reconhecer a nomeação de Roberto Michelleti, Presidente do Congresso Nacional, como Presidente interino de Honduras. Mais adiante, Washington alterou sua posição: respaldou o anúncio da realização de eleições por Michelleti e aceitou a vitória de Porfirio Lobo, que tomou posse em 2010. Em desacordo, Brasília só veio a reconhecer o novo Presidente em 2011. A defesa da legitimidade do

Presidente deposto representou um divisor de águas na relação do Brasil com a superpotência, na medida em que figurava como uma interferência desautorizada na dinâmica política de um país da América Central, contrariando os interesses estadunidenses (Amorim, 2010; Milani, 2011; Pecequilo, 2011).

No plano global-multilateral, durante os primeiros meses do seu governo, Lula contrapôs-se também à invasão do Iraque e à deposição de Saddam Hussein ao arrepio das Nações Unidas e do direito internacional, em 2003. O Presidente brasileiro já havia dito ao Presidente Bush no ano anterior que sua guerra era a contra a fome (Cervo, 2008, Spektor, 2014b). Outra fonte de desencontro bilateral foi o contencioso que o Brasil iniciou na OMC, em 2002, contra os subsídios fornecidos à indústria do algodão pelos EUA. A disputa intensificou-se durante os dois governos de Lula, obtendo o Brasil da OMC, em 2009, o direito de retaliar os EUA. Embora as duas partes hajam chegado a um acordo em maio de 2010, a controvérsia só foi resolvida definitivamente em 2014, com a assinatura de um Memorando de Entendimento (Pecequilo, 2011; WTO, 2016).

Ironicamente, no que concerne ao Irã, a princípio, Lula e Obama concordaram quanto à oportunidade de o Brasil e a Turquia darem um primeiro passo na direção do equacionamento do problema nuclear, mediante um "acordo de troca" de urânio enriquecido por combustível nuclear como "um instrumento de criação de confiança" (Amorim, 2015:60,88). Informado sobre a viagem de Lula a Teerã, Obama enviou-lhe uma carta, solicitando o cumprimento de alguns requisitos para uma solução diplomática com o país persa. Alguns meses antes, negociações já haviam sido empreendidas pelos P5+1, nos mesmos termos, sem sucesso. Dessa vez, em maio de 2010, Brasil e Turquia lograram persuadir o Irã a assinar a "Declaração de Teerã", com base na qual, entre outros pontos, o país se comprometia com o "acordo de troca", a fim de comprovar a natureza pacífica do seu programa nuclear. De maneira contraditória com o estímulo inicial de Obama, os EUA rechaçaram o acordo celebrado e deram prosseguimento à gestão no Conselho de Segurança da ONU, com o intuito de impor sanções contra o Irã. Na condição de membros temporários do diretório e por uma questão de honra, Brasil e Turquia votaram contra a resolução, que foi aprovada contrariando os interesses estadunidenses (Vidal, 2013).

Ainda de acordo com Amorim, o envolvimento brasileiro na questão nuclear iraniana expressava o "desejo do Presidente Lula de ter uma política externa verdadeiramente universal, não limitada por vetos de qualquer tipo". Ademais, essa iniciativa aproximou o

Brasil do "grande jogo da política internacional" (Amorim, 2015:14 e 103). Garcia, assessor internacional da Presidência da República, argumenta que a reação negativa das grandes potências ao Acordo de Teerã externou "a inconformidade delas com o fato de que países "periféricos" tivessem obtido diplomaticamente do Irã o que elas não haviam conseguido com suas ameaças" (Garcia, 2013:64). É digno de nota que, além de gerar tensões no diálogo com os EUA, o acordo trilateral não foi respaldado por China, Rússia e Índia no Conselho de Segurança, o que denotou a ausência de uma maior convergência de posições no âmbito dos Brics em temas de segurança internacional (Ricupero, 2013).

Malgrado a forte desinteligência entre Brasil e EUA vis-à-vis o Irã, não ocorreu ruptura na relação bilateral. A celebração do Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa[114] no mês anterior (abril de 2010) ao da Declaração de Teerã indicara que havia interesse mútuo em colaborar na área da segurança. Esse entendimento com os EUA contrastou com a denúncia do acordo militar de 1952, realizada pelo governo Geisel em 1977 (Hist, 2013; Teixeira, 2014:169).

Em que pese o acordo de cooperação bilateral na área militar, em termos gerais, a política brasileira de defesa distanciou-se dos interesses de segurança estadunidenses. O governo Lula não endossou o discurso de Bush da guerra ao terror e tentou limitar seus efeitos sobre a América do Sul. Nesse sentido, além de opor-se ao crescente envolvimento militar dos EUA na Colômbia, Brasília negou a existência de quaisquer indícios da presença ou do financiamento de terroristas na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, conforme insistentemente especulado pelo governo estadunidense. Porém, não deixou de intensificar a atuação da Política Federal e da Agência Brasileira de Inteligência nessa fronteira nem de dialogar com os EUA sobre o tema. Brasília reagiu também com preocupação ante a notícia do envio de 400 soldados norte-americanos à base Mariscal Estigarribia no Paraguai, em 2005, a pretexto da luta contra o terrorismo, o narcotráfico e a corrupção (Cabral, 2013; Ferreira, 2010).

O governo Lula investiu no fortalecimento do CDS, a fim de construir um espaço geopolítico sul-americano menos permeável a ingerências externas, ao mesmo tempo em que não respaldou a proposta estadunidense de ampliar a atuação da Junta Interamericana de

[114] Após longa espera para ser apreciado pelo Congresso Nacional, o chamado acordo guarda-chuva só foi promulgado pelo governo Dilma em 18 de dezembro de 2015. O documento visa, entre outros objetivos, "a participação em treinamento e instrução militar combinados, exercícios militares conjuntos e o intercâmbio de informações relacionado a esses temas" (Presidência da República, 2015).

Defesa mediante a constituição de um destacamento internacional para as Américas. Igualmente, continuou a resistir às pressões norte-americanas para que as forças armadas brasileiras concentrassem sua atuação no combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Ao encorajar a integração do subcontinente em detrimento da abordagem hemisférica de Washington, o Brasil apresentou-se como liderança alternativa na tradicional área de influência estadunidense (Cabral, 2013; Hist, 2013).

O governo Lula também expôs uma política de defesa afirmativa mediante o fomento de maior sinergia com a política externa, o desenvolvimento econômico e a inovação tecnológica. A Política Nacional de Defesa (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008) - atualizados em 2012 juntamente com o lançamento do Livro Branco - expressaram o esforço em definir uma "grande estratégia" a fim de proteger a soberania brasileira e projetar pacificamente a influência do país na cena internacional. Esses dois documentos priorizam os objetivos de fortalecer as capacidades de dissuasão bem como de ampliar a cooperação internacional do Brasil em matéria de defesa com os países do seu "entorno estratégico", quais sejam, os da América do Sul e da Costa Ocidental da África. O conceito inovador de entorno geopolítico imediato também abarca o Atlântico Sul e a Antártida. Com base nessa orientação estratégica, atribui-se especial relevância à cooperação no âmbito da CDS, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da Zopacas (Amorim, 2016; Lima *et al*, 2017).

Quanto às relações sino-brasileiras, houve a continuação do movimento de acercamento que fora elevado a um novo patamar com a visita do Presidente Jiang Zemin ao Brasil em 1993. Durante seu encontro com Itamar Franco, os dois Presidentes estabeleceram uma "parceria estratégica ". Essa ganhou maior densidade no período Lula mediante, entre outras iniciativas, o advento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) em 2004, quando da visita de Lula ao país asiático. O trabalho realizado pela COSBAN ensejou a elaboração do Plano de Ação Conjunta (2010-2014), com o intuito de robustecer e de ampliar a "parceria estratégica" em diferentes áreas, mediante a estipulação de metas a serem monitoradas e avaliadas. De acordo com Altemani, a "parceria estratégica" sobressaiu nas dimensões política e científico-tecnológica sem abarcar, contudo, as relações econômico-comerciais (Altemani, 2012:139; Lessa, 2010, MRE, 2010b).

No âmbito político, Brasil e China atuaram de maneira concertada em fóruns internacionais por meio de coalizões de geometria variável, com vistas a alterarem as regras

estabelecidas pelas potências tradicionais, de sorte que alguns anseios dos países periféricos fossem atendidos, notadamente o de lograr maior desenvolvimento. Nesse sentido, ambas nações interagiram como membros dos BRICS, do G-20 comercial, do G-20 financeiro e do BASIC. Além disso, Brasília e Beijing defenderam construção de um mundo multipolar em detrimento do unipolarismo estadunidense (Cervo, 2008, Altemani, 2012).

Em termos científico-tecnológicos, a parceria sino-brasileira visou à criação de tecnologias próprias para mitigar a dependência vis-à-vis as potências ocidentais e fomentar o desenvolvimento autônomo. Em 1982, o governo Figueiredo assinou um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica durante a visita do Chanceler Ramiro Guerreiro à China. Dois anos mais tarde, Figueiredo encontrou-se com Deng Xiaoping no país asiático, firmando um ajuste de cooperação entre o CNPq e a Academia de Ciências da China nas áreas das ciências puras e aplicadas. Igualmente, foi celebrado um Memorando de Entendimento no campo da cooperação nuclear para fins pacíficos. Em 1988, a visita do Presidente José Sarney a Beijing redundou na celebração do Acordo sobre Pesquisas e Produção Conjunta do Satélite de Sensoriamento Remoto (CBERS). Ao formular um programa espacial bilateral, em uma área de tecnologia avançada sensível, as duas nações em desenvolvimento implementaram uma parceria sul-sul inédita, a qual rompeu o monopólio dos países desenvolvidos nesse setor. Ao primeiro satélite, posto em órbita em 1999, sucedeu-se o lançamento de mais dois satélites durante o governo Lula, respectivamente, em 2003 e 2007. Neste último ano, as imagens dos satélites CBERS passaram a ser distribuídas gratuitamente para a América do Sul e a África, reforçando a natureza horizontal da cooperação sino-brasileira (Moraes, 2010; Altemani, 2012).

Na dimensão econômico-comercial, não se observou, entretanto, uma "parceria estratégica" haja vista a crescente assimetria no intercâmbio bilateral, caracterizado pelo aumento da dependência brasileira do mercado chinês, com base na reprodução da tradicional lógica centro-periferia: exportação de commodities (principalmente, soja e minério de ferro), bem como importação de produtos manufaturados de maior valor agregado. Em 2008, durante a irrupção da crise financeira global, a demanda chinesa por matérias primas e produtos agrícolas do Brasil contribuiu para que essa crise produzisse efeitos brandos sobre o país. Ao mesmo tempo, houve uma diminuição da importância dos bens industrializados na pauta das exportações brasileiras. Atrelado a essa tendência, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil em 2009, posição que os EUA haviam ocupado por oitenta anos. Nesse

ano, o Brasil obteve um superávit comercial de US$ 4.279 bilhões com a China (Guilhon-Albuquerque, 2014; Altemani, 2012).

Altemani tenta matizar as consequências adversas da assimetria nos termos de troca, argumentando que as importações de produtos eletrônicos, de máquinas e de aparelhos mecânicos da China concorreram, em alguma medida, para atender à necessidade de investimento do setor produtivo brasileiro. Esse aspecto não compensou, todavia, outros dois efeitos deletérios. O primeiro tratou-se da dificuldade da indústria nacional em competir com as importações chinesas em diversos segmentos do mercado interno, o que aumentou os riscos de primarização e de desindustrialização. Houve também uma especialização regressiva da estrutura industrial, porquanto os lucros extraordinários auferidos com a exportação de soja e de minério de ferro desestimularam o investimento na produção industrial com maior intensidade tecnológica. A segunda consequência nociva foi o desvio de comércio na América do Sul à medida que a China ocupou posições no tradicional mercado regional para a exportação dos manufaturados brasileiros (Altemani, 2012: Acioly & Cintra, 2010).

Em paralelo ao maior comércio bilateral, deu-se a crescente presença de Investimentos Externos Diretos (IED´s) da China no Brasil ligados à internacionalização das empresas do país asiático. Seguindo um padrão adotado em toda a América Latina, os IED`s chineses concentraram-se em hidrocarbonetos (exploração do pré-sal e produção de petróleo) assim como minérios, com o objetivo de garantir fontes seguras de matérias primas (Altemani, 2012).

Conforme analisado, o governo Lulu foi marcado por crescimento econômico com inclusão social e uma política externa assertiva nos planos multilateral-global e regional. Houve, porém, uma reversão da maior projeção internacional lograda pelo Brasil ante a crise interna que culminou no apeamento do governo Dilma Rousseff (2011-2016).

5.5. A Crise Interna do Governo Rousseff e o Enfraquecimento da Autonomia Internacional do Brasil (2011-2016)

Não obstante a natureza recente dos acontecimentos e o número escasso de fontes primárias disponíveis, é possível sugerir uma interpretação, levando-se em conta os fatores político-econômicos internos e a geopolítica internacional. De fato, o exame das duas crises domésticas siamesas (uma econômica, outra política) e dos indícios da reação dos EUA à

maior autonomia conquistada pelo Brasil permitem uma primeira aproximação para entender a atual crise à luz dos períodos anteriormente avaliados nesta tese.

Dilma Rousseff venceu campanha presidencial de 2010, derrotando José Serra, e se reelegeu em 2014 contra Aécio Neves. Em ambas disputas, ela concorreu tendo Michel Temer do PMDB como vice-Presidente. À frente de duas amplas coligações,[115] o triunfo do PT representou a possibilidade de manutenção de uma coalizão progressista no poder por dezesseis anos. Esse experimento inédito foi, contudo, interrompido pelo afastamento da Presidente, em maio de 2016, seguido por seu impeachment, em agosto do mesmo ano.

No início do seu primeiro governo (2011-2014), em consonância com a tendência comum do ciclo político-eleitoral, Rousseff implementou políticas fiscal e monetária contracionistas. A redução nos gastos públicos, a fim de ampliar-se o superávit primário, foi acompanhada pelo aumento dos juros[116] para conter a inflação. Porém, diferentemente do ocorrido no início do governo Lula, essas medidas foram adotadas em um contexto econômico internacional marcado pela incerteza. De fato, a crise financeira na zona do Euro (impactando principalmente Espanha, Itália, Irlanda, Grécia e Portugal) combinou-se com a lenta recuperação econômica estadunidense da crise de 2008 e com a decisão da China de desacelerar seu crescimento. Este último fator ensejaria o fim do chamado *boom* das commodities, o que diminuiria o saldo das exportações brasileiras para o país asiático. Ante o agravamento do quadro internacional adverso, o governo Rousseff buscou aprofundar o social-desenvolvimentismo, realizando, no entanto, algumas alterações importantes na gestão da política econômica (Singer, 2016; Dweck & Teixeira & 2017).

A "nova matriz econômica" defendida pelo Ministro Guido Mantega abarcava um conjunto de iniciativas, entre as quais, a redução na taxa de juros; a atuação ainda mais ativa do BNDES na concessão de créditos subsidiados para as empresas brasileiras; a promoção de uma política industrial com foco na inovação mediante o Plano Brasil Maior; a desoneração da folha de pagamentos das empresas; o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL); o barateamento do preço da eletricidade para reduzir os custos de produção; a desvalorização do real para diminuir as importações e aumentar as exportações de produtos

[115] Em 2010, o PT, o PMDB, o PC do B, o Partido da República (PR), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o PRB, o Partido Social Cristão (PSC), o PSB, o Partido Trabalhista Cristão (PTC) e o Partido Trabalhista Nacional (PTN) formaram a coligação vencedora. Em 2014, o PT, o PMDB, o PSD, o Partido Progressista (PP), o PR, o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), o PDT, o PC do B e o PRB coligaram-se reelegendo Dilma Rousseff.

[116] O Banco Central subiu a taxa de juros de 7,5% para 13,5 % entre fevereiro de 2010 e agosto de 2011 (Serrano & Summa, 2015:816).

industrializados; a adoção de maior controle de capitais internacionais; o aumento de alguns impostos para importação e o estímulo ao conteúdo local em setores estratégicos (Singer, 2016).

Dentre todas as medidas supracitadas, a decisão governamental de o Banco Central reduzir os juros bem como de pressionar os bancos privados a reduzirem seu lucro[117] (a chamada "batalha do *spread")* foi a que produziu maior impacto político, uma vez que rompia com a conciliação praticada pelo governo Lula, envolvendo diferentes segmentos sociais. Essa política de compromisso contemplava, a um só tempo, os interesses dos mais ricos, com fortes vínculos com o setor financeiro, e dos mais pobres, beneficiados pelas políticas de combate à pobreza (Singer, 2016; Souza, 2016).

Com a substituição de Meirelles por Alexandre Tombini no início do governo Rousseff, o Banco Central principiou uma reavaliação do sistema de metas da inflação, matizando a importância atribuída aos juros como instrumento quase exclusivo da política monetária. Ademais, a diminuição dos juros somou-se a outras medidas, visando a fomentar o investimento na produção industrial. Dessa forma, entre agosto de 2011 e abril de 2013, o governo Rousseff logrou não só reduzir os juros de 12,5% para 7,5 %, mas também obteve a diminuição do *spread* bancário (Nobre, 2013:136; Singer, 2016).

Tal orientação foi duramente criticada pelos interesses rentistas. Segundo De Almeida, "enquanto os bancos ganharam fortunas durante o governo Lula, suas margens caíram a patamares 'insustentáveis', conforme expressão de Roberto Luiz Troster, economista-chefe da Federação Brasileira dos Bancos". Ao ser privado de lucros exorbitantes, o setor financeiro passou a opor-se sistematicamente ao governo Rousseff. A demissão de Mantega tornou-se o primeiro objetivo a ser alcançado. É digno de nota que a saída do ministro da Fazenda foi inclusive defendida pela revista *The Economist* em dezembro de 2012. O governo brasileiro foi acusado de minar a confiança dos investidores internacionais ao intervir nos juros cobrados pelos bancos privados. Essas pressões juntamente com um pequeno incremento da inflação levaram Tombini a dar início a um novo ciclo de alta de juros a partir de abril de 2013, malgrado a oposição de Rousseff e de Mantega. A decisão contribuiu para comprometer as perspectivas de crescimento, enfraquecendo a "nova matriz econômica" (De Almeida, 2016:44; Singer, 2016; Beck, 2012).

[117] Os bancos deveriam baixar as taxas cobradas em empréstimos e no cheque especial para que essas se aproximassem daquelas praticadas pelos bancos na maioria dos países.

As manifestações de junho de 2013 agravaram as dificuldades políticas já enfrentadas pelo governo Rousseff. Os protestos iniciais, organizados através das redes sociais, ocorreram na cidade de São Paulo contra o aumento das passagens dos ônibus municipais. Esses se ampliaram ante a truculência da polícia estadual e se estenderam a outras cidades do país. Centradas em um primeiro momento nos transportes públicos, as manifestações ganharam a adesão de um número crescente de participantes e se metamorfosearam[118] com a adição de várias reivindicações difusas. Os problemas nas áreas da educação e da saúde, os gastos com a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016, bem como a corrupção generalizada foram alguns dos temas criticados pelos manifestantes. Nota-se que, ao longo do segundo semestre de 2012, a corrupção voltara a ser um assunto em evidência a desgastar a imagem do PT e de outros partidos políticos haja vista a enorme exposição midiática do julgamento do Mensalão (Dos Santos, 2017; Nobre, 2013; Singer, 2016).

Jessé Souza argumenta que as "jornadas de junho" proporcionaram a oportunidade para que as forças conservadoras principiassem a construção de uma aliança que sustentaria o golpe de 2016. Consoante o sociólogo, a grande mídia (notadamente o Jornal Nacional da Rede Globo) desempenhou papel ativo em distorcer e pautar as manifestações, a fim de desviar o foco inicial de um problema relativo à esfera municipal para o âmbito federal. Assim, a mídia investiu na federalização do descontentamento difuso mediante a ênfase em algumas bandeiras com o escopo de atingir o governo Rousseff. A crítica abstrata contra a corrupção e, em particular, contra a PEC 37[119] foi insistentemente veiculada não só para mobilizar a classe média conservadora, mas também para comprazer segmentos do aparelho jurídico-policial. As consequências da galvanização da classe média pela mídia a pretexto da luta contra a corrupção, bem como da maior aproximação entre a mídia e o aparelho jurídico-policial tornar-se-iam mais visíveis a partir do lançamento da Lava-Jato em março de 2014. Essa operação daria maior concretude ao discurso anticorrupção por meio do vazamento

[118] Esta metamorfose incluiu o crescente envolvimento de grupos ultraliberais no estímulo e na organização das manifestações a partir de 2013, sobressaindo-se o movimento Vem Pra Rua e o Movimento Brasil Livre (MBL). Cumpre salientar que alguns artigos recentes têm revelado que o MBL recebeu treinamento no exterior e recursos de *think tanks* estadunidenses como, por exemplo, o *students for liberty,* vinculado à rede *Atlas Network.* Essas informações teriam sido fornecidas, em diferentes entrevistas, por Juliano Torres e por Kim Kataguiri, ambos integrantes do MBL (Barcelos, 2017; Rocha, 2017; Amaral, 2015; Phillips, 2017).

[119] "A proposta de emenda à constituição visava a garantir que polícia, Ministério Público e poder judiciário dividissem entre si o trabalho na atividade judicial, ou seja, as atividades de investigar, acusar e julgar. Segundo essa divisão, a polícia investigaria, o MP acusaria e o juiz julgaria" (Souza, 2016:107). Assim, a apuração de crimes só poderia ser realizada pela polícia federal e pelas polícias civis dos Estados.

seletivo, sistemático e ilegal de informações para a mídia, politizando a justiça (De Souza, 2016).

A Presidente Dilma reagiu apresentando propostas a governadores e prefeitos em prol da responsabilidade fiscal, do controle da inflação, da reforma política e da melhoria dos serviços públicos nos domínios da educação, da saúde e do transporte. Também buscou direcionar a insatisfação das ruas para pressionar o Congresso de perfil conservador a aprovar projetos de interesse popular que se encontravam paralisados. Em virtude da resistência dos parlamentares a essa agenda de mudanças, o governo federal pouco conseguiu avançar. Dessa forma, entre as iniciativas efetivamente implementadas, sobressaiu o corte de 10 bilhões de reais no orçamento de 2013 (Singer, 2016; Souza, 2016).

O arrocho fiscal, o incremento dos juros e a relutância do empresariado em investir em um ambiente político de incerteza nutrida pela Lava Jato comprometeram o crescimento do PIB em 2014, o qual foi de 0,1 %. Sob esse pano de fundo, Dilma Rousseff venceu o segundo turno das eleições de 2014 com três pontos percentuais[120] de vantagem sobre o candidato Aécio Neves. Inconformado com a derrota por margem deveras estreita, em 30 de outubro, o PSDB protocolou petição ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mediante a qual solicitava uma "auditoria especial" para apurar se houve fraude nos resultados das eleições. Logo depois, em dezembro, o mesmo partido protocolou ação no TSE com vistas a cassar o registro da candidatura da chapa Rousseff-Temer por supostas irregularidades eleitorais e a empossar Aécio Neves. Começava-se aí a ser urdida o que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de "coalizão de assalto conservador ao poder" (De Almeida, 2016; Dos Santos, 2017:180).

Em seu discurso de defesa da Presidente durante o julgamento do impeachment no Senado, José Eduardo Cardozo sublinhou a união entre os inconformados com o resultado das eleições com os descontentes com o prosseguimento da operação Lava Jato. Não obstante a aparente correção dessa assertiva, outros interesses mais complexos parecem guiar a cerzidura dessa heterogênea coalizão. A literatura acadêmica mais recente indica o emaranhado de atores e de interesses envolvidos.

Rodrigo de Almeida[121] descreve o conluio entre alguns caciques do PMDB e os políticos do PSDB para viabilizar o golpe parlamentar, no qual sobressaiu o protagonismo do

[120] Em 26 de outubro de 2014, Rousseff obteve 51,64% dos votos válidos contra 48,36% de Neves.

[121] O jornalista e cientista político foi assessor de imprensa do Ministério da Fazenda e secretário de imprensa da Presidência da República durante o governo Rousseff. Nessa condição, faz um relato dos bastidores do golpe de 2016.

presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, do vice-Presidente Michel Temer e do senador Aécio Neves - o candidato que não soube perder (De Almeida, 2016).

Segundo o autor, Cunha assumira a presidência da Câmara derrotando Arlindo Chinaglia, candidato apoiado pelo Planalto. Desde o início de seu mandato, notabilizou-se pela aprovação das chamadas pautas-bomba, as quais previam aumentos nos gastos públicos na contramão do ajuste fiscal almejado pelo governo. Mesmo assim, Cunha buscou sem êxito alcançar um acordo com o governo Rousseff e o PT, a fim de escapar da cassação no Conselho de Ética da Câmara, contando com votos favoráveis de três deputados petistas, em troca do engavetamento dos 34 pedidos de impeachment recebidos. Diante da indisposição do PT em se render à chantagem, Cunha autorizou a abertura do processo de impeachment em 2 de dezembro de 2015 (De Almeida, 2016).

Por sua vez, Temer passou a sinalizar seu anseio de ocupar o lugar de Rousseff desde que recebeu da Presidente a incumbência de realizar a articulação política do governo com o Congresso. Em agosto de 2015, fez um pronunciamento no qual afirmou ser "preciso que alguém tenha capacidade de reunificar a todos", sugerindo implicitamente a incapacidade da Presidente em fazê-lo. Devido à sua forte ligação com Cunha, Temer soube com antecedência da decisão do deputado de aceitar o pedido de impedimento sem o demover do intento. Cinco dias após o início do processo, apresentou o "Plano Temer", de conteúdo neoliberal-conservador, à Fiesp. Ademais, em abril de 2016, o vice-Presidente divulgou áudio (alegadamente por "equívoco") no qual ensaiava um pronunciamento à nação como se já fosse o Presidente interino antes mesmo da votação do afastamento de Rousseff pela Câmara dos Deputados (De Almeida, 2016:58, 205). A narrativa feita por De Almeida ajuda a sistematizar os acontecimentos que precederam o golpe sem, contudo, realizar uma análise das suas possíveis raízes mais profundas.

André Singer tem o mérito de buscar revelar os nexos entre a política e a economia durante o governo Rousseff. Na sua visão, o principal fator explicativo para a destituição da Presidente encontra-se em uma mudança havida no interior de duas coalizões de classe contrapostas que existiam durante o governo Lula. A "coalizão rentista" era liderada pelo capital financeiro nacional e internacional, abarcando a participação da classe média tradicional. A essa coalizão interessava a manutenção do real valorizado e dos juros altos em consonância com as prescrições neoliberais. Do ponto de vista geopolítico, a coalizão rentista aceitava passivamente a liderança estadunidense. Em contraste, a "coalizão produtivista" era

formada por empresários e trabalhadores industriais tendo como denominador comum o foco no crescimento econômico, na reindustrialização e na distribuição de renda (Singer, 2015; Singer, 2016).

Para o autor, o governo Lula lograra atuar como um árbitro bonapartista[122] entre essas duas coalizões, levando em conta a "correlação de forças", com o apoio do "subproletariado" (os mais pobres que trabalham). Ao reverso, o governo Rousseff rompeu essa dinâmica ao chocar-se com a "coalizão rentista" mediante a alteração na política dos juros, a "estatização de setores estratégicos" e a maior aproximação aos trabalhadores industriais. A imbricação entre os capitais financeiro e industrial bem como a apreensão latente dos empresários industriais vis-à-vis o favorecimento das demandas dos trabalhadores pelo governo engendraram um realinhamento político, qual seja, a saída dos empresários industriais da coalizão produtiva e seu ingresso na coalizão rentista - adversária do governo e orientada para sua deposição (Singer, 2015; Singer, 2016).

Singer oferece uma contribuição analítica bastante relevante ao propor como principal chave interpretativa a reação dos interesses rentistas contrariados. A tese da arbitragem (a qual pressupõe algum distanciamento das duas coalizões para mantê-las em relativo equilíbrio com o respaldo do "subproletariado") não parece, todavia, adequada. Em razão de sua orientação econômica social-desenvolvimentista, o governo Lula teve a "coalizão produtivista" como uma de suas bases políticas, conquanto haja feito algumas concessões à "coalizão rentista". A seu turno, o governo Rousseff não se caracterizou por essa transigência.

À semelhança de Singer, Jessé Souza considera a elite financeira como a "mandante" do golpe, o qual seria executado por um congresso reacionário, por fração do aparelho jurídico-policial e pela mídia. O sociólogo também examina o medo e o preconceito da classe média conservadora quanto à inclusão dos setores sociais marginalizados. O aumento do salário mínimo e das garantias trabalhistas dos mais pobres, bem como a crescente tendência destes de frequentarem espaços até então restritos às classes média e alta (shopping centers, aeroportos, restaurantes etc.) teriam ensejado imenso desconforto entre as elites. A bandeira difusa do combate à corrupção haveria sido manipulada pela mídia para canalizar essa insatisfação e apear o governo Rousseff do poder (Souza, 2016). Tal qual Singer, Souza não inclui, entretanto, em sua análise sobre a heterogênea coalizão golpista o papel desempenhado

[122] A tese da arbitragem realizada por Lula inspira-se no texto clássico de Karl Marx sobre o golpe de Estado de 1851 na França: "O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte".

pelos principais partidos (PT, PSDB e PMDB) na dinâmica política. Apenas sugere que o congresso haveria sido comprado pela elite que dirige os grandes bancos e os fundos de investimento. Considerando que a escolha de Joaquim Levy como ministro da Fazenda no início de 2015 já representava uma significativa concessão a essa elite financeira e um entrave à continuação das políticas social-desenvolvimentistas, cabe questionar se o golpe de 2016 deve ser de fato imputado vagamente à "elite do dinheiro".

Boito e Saad-Filho apontam o PT e o PSDB como representantes de duas frentes políticas distintas, respectivamente, a neodesenvolvimentista e a neoliberal ortodoxa. Liderada pela burguesia interna, a primeira frente inclui também a classe média baixa, os trabalhadores sindicalizados, os trabalhadores do campo organizados, bem como a maioria dos trabalhadores informais e marginalizados A segunda frente é encabeçada pela burguesia internacionalizada vinculada ao capital internacional e à mídia principal, abarcando a classe média alta. Esta ocupa importantes posições no interior do aparelho jurídico-policial, em especial no que concerne ao trabalho dos juízes, da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (Boito & Saad-Filho, 2006:195).

Os autores argumentam convincentemente que a frente neoliberal ortodoxa, em 2005 e com maior vigor a partir de 2015, produziu uma grande ofensiva contra a frente neodesenvolvimentista, com foco direcionado contra algumas instituições chave tais quais a Petrobras e o BNDES, bem como contra as principais construtoras brasileiras. Devido à natureza seletiva das investigações judiciais, seu alvo principal não seria o combate contra a corrupção, mas sim, o desmantelamento das políticas neodesenvolvimentistas (Boito & Saad-Filho, 2006: 204). Com base em Nicos Poulantzas, Boito e Saad-Filho atribuem, contudo, ênfase excessiva à disputa pelo poder entre a burguesia interna e a burguesia internacionalizada, cuja fronteira que separa essas duas frações de classe, como os próprios autores reconhecem, não é estanque nem de fácil definição. Ao fazê-lo, os autores deixam em segundo plano a relevância e a atuação de outras frações das classes sociais, notadamente a dos trabalhadores industriais, conquanto reconheçam a importância da alta classe média urbana.

Por sua vez, Wanderley Guilherme dos Santos considera que o "assalto conservador ao poder" foi desfechado por uma ampla e heterogênea coalizão. O Legislativo (com o protagonismo do PSDB e do PMDB), o Judiciário, o empresariado e a grande imprensa seriam seus principais agentes, os quais nutririam alguma "simpatia pelos interesses de grupos

transnacionais com hegemonia norte-americana" (Dos Santos, 2017:47). O cientista político sublinha que o golpe de 2016 seguiu um percurso semelhante àquele trilhado pela direita após a eleição de Vargas (1950) e de Kubitschek (1955): a acusação de fraude eleitoral era seguida pela de corrupção. A denúncia do "mar de lama" e o inquérito conduzido pela "República do Galeão" acarretaram o suicídio do primeiro, ao passo que o governo do segundo foi salvaguardado pela intervenção do general Lott. Outrossim, o assalto parlamentar de 2016 teria em comum com o golpe de 1964 a reação dos conservadores a políticas favoráveis ao progresso econômico e social dos destituídos e à redução das desigualdades. O autor também sugere alguma similitude com os golpes ocorridos mais recentemente em Honduras (2009) e no Paraguai (2012) sem, todavia, avançar na comparação (Dos Santos, 2017).

Conquanto com perspectivas analíticas e nomenclaturas distintas, é possível constatar que os autores supracitados indicam a formação de uma heterogênea coalizão neoliberal-conservadora favorável ao fim do período progressista iniciado em 2003. Argumento que uma maior compreensão da dinâmica política interna que precedeu ao "assalto conservador ao poder" deve ser alcançada, incorporando-se a política externa brasileira (no contexto geopolítico internacional) ao exame.

Os poucos estudos que avaliaram a política externa do governo Rousseff tenderam a adotar um tom crítico ressaltando suas vicissitudes. Cervo e Lessa apontam para a reversão do processo de "ascensão brasileira como potência emergente" durante o período de 2011 a 2014. A ausência de "ideias força" novas, capazes de orientar e estimular "estratégias de ação externa", a ineficiência da máquina estatal vinculada à perda de sua capacidade indutora, bem como o esmorecimento do diálogo entre o governo e a sociedade estariam na origem desse "declínio relativo". Observar-se-ia, entretanto, a continuidade de algumas iniciativas internacionais do governo Lula, embora sem a mesma agilidade e fluidez. De maneira semelhante, Rubens Ricupero qualifica a diplomacia do governo Rousseff de "desprestigiada e rotineira", chamando atenção para a falta de vocação e de interesse da Presidente para os assuntos internacionais. Ao reverso, Oliver Stuenkel conjectura que Rousseff valorizava a inserção internacional do Brasil, mas seu estilo excessivamente centralizador estaria na origem do atravancamento da política externa. Por sua vez, Miriam Saraiva refere-se ao esfriamento das relações entre a Presidência e o Itamaraty assim como ao surgimento de contextos doméstico e internacional adversos. Ademais, haveria menor disposição do governo

em liderar a integração sul-americana, tornando-se o Brics o principal foco da diplomacia brasileira (Cervo & Lessa, 2014:133; Saraiva, 2016; Ricupero, 2017:681; Stuenkel, 2017b).

Em síntese, a literatura sublinha a ocorrência de uma paralização ou recuo da política externa, os quais seriam gerados, principalmente, por um problema de natureza doméstica, isto é, a má gestão da Presidente entrelaçada ao recrudescimento das crises política e econômica. Essa leitura deixa de atentar para o fato de que, inversamente, houve maior assertividade na política externa brasileira em alguns pontos que se chocavam contra a agenda das potências ocidentais, notadamente a dos EUA. Nada sinalizava, contudo, para a escolha de uma posição internacional menos afinada aos interesses ocidentais no início do governo Rousseff. Ao contrário, a tentativa brasileira de reaproximação dos EUA, a fim de superar as divergências causadas pela Declaração de Teerã, denotava a intenção de realizar uma pequena correção de rumos em relação à política externa de Lula, ainda que suas linhas mestras fossem mantidas pelo governo petista. Nesse sentido, o Brasil adotou distanciamento político vis-à-vis o Irã, não se furtando a criticar algumas violações de direitos humanos praticadas pelo país persa.

Em março de 2011, a visita de Barack Obama a Brasília viabilizou maior entendimento com Rousseff. Os dois chefes de Estado assinaram diversos acordos, fomentando a cooperação nos campos de interesse mútuo como, por exemplo, em comércio e investimento, assistência técnica a terceiros países, intercâmbio educacional e biocombustíveis da aviação. O aprofundamento do diálogo para a construção de uma "parceria Estados Unidos-Brasil para o século XXI" deu-se com a visita de Rousseff a Washington em abril de 2012. De fato, essa parceria deveria ser consagrada com pompa e circunstância pela visita de Estado de Rousseff aos EUA, em outubro de 2013, honraria que Fernando Henrique Cardoso havia sido o último Presidente brasileiro a receber em 1995.

A revelação da espionagem conduzida pela NSA contra o Brasil acabaria, entretanto, acarretando o adiamento por tempo indeterminado da prestigiosa viagem pelo governo Rousseff. As informações divulgadas pelo trânsfuga Edward Snowden revestiam-se de elevada gravidade, porquanto diziam respeito ao grampeamento do telefone da Presidente da república e das comunicações feitas por altos executivos da Petrobrás (empresa que passou a ser alvo das investigações da operação Lava-Jato a partir de 2014). Diante da ausência de desculpas do governo estadunidense, Rousseff não só criticou a espionagem na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, mas também apresentou juntamente com a Alemanha

um projeto de resolução contra os programas clandestinos de vigilância. Por fim, a viagem de Rousseff a Washington (uma visita de trabalho em vez de uma visita de Estado) só aconteceu em junho de 2015 em meio ao agravamento da crise interna brasileira (Ricupero, 2017; Visentini, 2013).

Não obstante a tentativa frustrada de aparar as arestas com os EUA, o governo Rousseff prosseguiu com algumas políticas do seu predecessor que tendiam a contestar a influência da superpotência especialmente na América do Sul e no Grande Oriente Médio. A continuação do esforço de elaborar uma "grande estratégia" e o maior investimento na consolidação dos Brics ilustram essa orientação em um contexto internacional de acirramento da pressão competitiva entre as grandes potências tendo, a anexação da Crimeia à Rússia como divisor de águas no início de 2014.

Segundo Celso Amorim[123], o cerne da "grande estratégia" desenhada estava na coordenação entre uma "política externa independente" e "uma política de defesa robusta". O poder brando de que dispunha o Brasil deveria ser fortificado pelo poder duro[124] mediante o revigoramento de uma indústria nacional de defesa direcionada para a obtenção da autonomia tecnológica. A fim de alcançar tal objetivo, "o avanço no programa submarino da marinha (o PROSUB), a criação do centro de defesa cibernética do Exército (o CDCiber) e a aquisição de novas unidades de combate da força aérea (o projeto F-X2)" eram apontados como exemplos da modernização militar brasileira (Amorim, 2016:142 e 262). Vale a pena destacar que os acordos celebrados com a França (2008) e com a Suécia (2013), respectivamente, para o desenvolvimento de submarino com propulsão nuclear e para a aquisição dos caças da Gripen NG envolviam a transferência de tecnologia militar.

A execução da grande estratégia iria ao encontro da avaliação com base na qual estaria em curso uma desconcentração do poder mundial e o advento de um sistema internacional multipolar. Esse cenário global abriria novas oportunidades para o Brasil desenvolver-se e projetar sua influência sobre a política internacional, ao mesmo tempo em que apresentaria fontes de incerteza, engendradas pela maior competição interestatal por recursos naturais

[123] Baseio-me aqui nos discursos de Celso Amorim, ex-Chanceler de Lula e Ministro da Defesa de Rousseff (2011-2014), reunidos no seu livro intitulado a Grande Estratégia do Brasil (Amorim, 2016).

[124] Amorim refere-se aos conceitos formulados por Joseph Nye em Paradoxo do Poder Americano. O poder brando vincula-se à persuasão, à atração e à cooptação, proporcionados sobretudo pela cultura e pela ideologia, ao passo que o poder duro diz respeito à coerção exercida mediante as capacidades militares e econômicas (Nye, 2002).

(alimentos, águas e energia), os quais o país e seus vizinhos sul-americanos possuíam em abundância e deveriam salvaguardar (Amorim, 2016:142 e 307; Gonçalves, 2011).

A América do Sul também enfrentava o desafio imposto pelo surgimento de forças centrífugas. Em 2012, a criação da Aliança do Pacífico entre Chile, Colômbia, México e Peru aparecia como um elemento desagregador em relação ao fortalecimento do Mercosul e ao adensamento da UNASUL. Conquanto não auspiciasse um substantivo impacto econômico na América Latina, haja vista a reduzida margem existente para a redução tarifária entres países exportadores de commodities, a Aliança do Pacífico interpunha-se no caminho da integração sul-americana autônoma encorajada pelo Brasil. Ademais, esse acordo vinculava-se ao ambicioso projeto geopolítico estadunidense de estabelecimento da Parceria Transpacífica (TTP) com base na lógica do regionalismo aberto (Padula, 2013).

A política externa brasileira demonstrou alguma dificuldade em explicitar um posicionamento claro ante a Aliança do Pacífico. Mesmo assim, o Brasil empenhou-se em preservar a unidade política sul-americana contra ingerências estrangeiras, logrando êxito em bloquear na OEA moção que interferiria na crise interna venezuelana, apoiada por EUA, Canadá e Panamá. Em seu lugar, o Conselho Permanente da organização aprovou declaração de "reconhecimento, pleno respaldo e alento" ao governo da Venezuela em março de 2014 (Fiori, 2014b; OEA, 2014; Saraiva, 2016).

A atenção devotada aos Brics pelo governo Rousseff coincidiu com maior engajamento e convergência de posições entre os membros dessa coalizão nas questões de segurança internacional, bem como com o início de maior institucionalização da parceria na área econômica. Embora a ordem internacional estabelecida não seja questionada frontalmente por essas nações, a adoção de uma atitude concertada, notadamente nas discussões havidas no Conselho de Segurança da ONU com respeito à instabilidade nos países situados no Grande Oriente Médio, contrariou cada vez mais os interesses ocidentais, em especial, dos EUA.

Em 2011, África do Sul, Brasil e Índia (como membros não-permanentes) ocuparam assento no Conselho de Segurança da ONU juntamente com China e Rússia. A presença simultânea dos cinco membros dos Brics favoreceu uma maior coordenação do posicionamento vis-à-vis os debates sobre a Líbia e a Síria (Stuenkel, 2015).

À exceção da África do Sul, que a apoiou explicitamente, os outros quatro integrantes dos Brics abstiveram-se de votar a resolução 1973 de março de 2011. Dessa forma, se por um

lado, consentiram implicitamente com uma intervenção militar contra o governo de Muammar Gaddafi; por outro lado, indicaram algum desconforto com a aplicação da noção de "responsabilidade de proteger" (*responsibility to protect* ou R2P) a um Estado soberano que não poderia ser caracterizado como falido. Essa precaução deu lugar à crítica contundente à medida que a suposta intervenção humanitária transformou-se em uma operação de mudança de regime empreendida pela OTAN (Ham, 2015; Stuenkel, 2015). Ironicamente, a Líbia era apontada pelos estudos da paz como um exemplo da imposição de sanções inteligentes por haver abandonado seu programa nuclear em 2003.

Com base nas lições extraídas da resolução 1973, o Brasil propôs o conceito de responsabilidade ao proteger (*responsibility while protecting*, ou RwP) de sorte a temperar o uso da R2P e estimular o refinamento das discussões sobre a intervenção humanitária. Essa contribuição não foi, entretanto, bem acolhida pelas potências ocidentais e acabou sendo abandonada pelo Brasil. Com efeito, no contexto da chamada Primavera Árabe, interessava aos países da OTAN ampliar a aplicação do R2P a outros países do Grande Oriente Médio (Abdenur, 2016).

Na esteira dos acontecimentos na Líbia, os Brics procederam de maneira ainda mais cautelosa ante a tentativa do Conselho de Segurança de condenar a repressão realizada pelo governo de Bashar al-Assad na Síria. Assim, China e Rússia vetaram projeto de resolução proposto por Estados Unidos, França e Reino Unido enquanto Brasil, Índia e África do Sul abstiveram-se de votá-lo em 2011. A preocupação dos Brics frente a uma possível tentativa de as potências ocidentais intervirem militarmente na crise síria passou a ser expressa a partir da declaração divulgada ao final da 4.ª Cúpula dos Brics, que ocorreu em Nova Deli em março de 2012. No texto endossado pelos líderes das cinco nações, é incentivada a solução da crise por meios pacíficos bem como o respeito a "independência, integridade territorial e soberania síria". Essa posição contrária aos interesses ocidentais manter-se-ia nas seguintes cúpulas dos Brics. Em setembro de 2015, a Rússia interveio militarmente na guerra civil, a pedido do governo de Bashar al-Assad, para alegadamente combater ao terrorismo. O envolvimento bélico de Moscou deu-lhe a liderança no futuro equacionamento do problema sírio, diminuindo a influência estadunidense sobre o conflito. Essa significante manobra geopolítica russa recebeu apoio tácito dos demais integrantes dos Brics, na medida em que não foi criticada por nenhum dos países (Abdenur, 2016; MRE, 2012; Stuenkel, 2015).

Vale a pena sublinhar que o apoio indireto dos BRICS à assertividade geopolítica russa na Eurásia já havia sido conferido durante a anexação da Criméia em março de 2014. África do Sul, Brasil China e Índia não só se abstiveram de votar uma resolução da Assembleia Geral da ONU (UNGA A/RES/68/262), a qual criticava o referendo na Criméia, mas também se opuseram à iniciativa australiana de excluir a participação da Rússia da Cúpula do G-20 em Brisbane. Dessa forma, lograram minar o esforço das potências ocidentais de isolarem internacionalmente Moscou. De acordo com Stuenkel, nenhuma autoridade brasileira condenou a incorporação da Crimeia. Dentre as razões enumeradas pelo autor, Brasília intencionava manter coesão interna do agrupamento, assegurando a presença de Vladimir Putin na 6.ª Cúpula dos Brics no Brasil (Abdenur, 2016; Stuenkel, 2015).

A conferência entre os chefes de Estado ocorreu em julho de 2014. Na Declaração de Fortaleza, os Brics condenaram "intervenções militares unilaterais e sanções econômicas em violação ao direito internacional e normas universalmente reconhecidas das relações internacionais". Também expressaram "profunda preocupação com a situação na Ucrânia" e clamaram "por um diálogo abrangente, pelo declínio das tensões no conflito e pela moderação de todos os atores envolvidos" sem, contudo, mencionar a anexação da Crimeia à Rússia (MRE, 2014). Isso novamente foi interpretado pelas potências ocidentais como um apoio tácito às ações de Moscou. Nota-se que a insatisfação estadunidense com a posição do Brasil[125] vis-à-vis a Crimeia e a Venezuela é abordada em estudo produzido pelo *Congressional Research Service*, agência federal vinculada ao Congresso dos EUA. Ao analisar a relação entre EUA e Brasil, Peter Meyer observa em seu relatório:

> "(..) bilateral ties have been strained from time to time as the countries' occasionally divergent national interests and independent foreign policies have led to disagreements. In recent years, for example, U.S. officials have been disappointed by Brazil's opposition to international efforts to diplomatically isolate Russia after it annexed Crimea and its unwillingness to openly criticize the Venezuelan government's efforts to suppress political dissent. Although Brazil does not support the actions of the Russian and Venezuelan governments, its aversion to sanctions and preference for dialogue have led it to approach the issues much differently than the United States" (Meyer, 2016:10).

[125] Cabe acrescentar que, na esteira da Cúpula de Fortaleza, ainda em julho de 2014, o Brasil também desagradou um aliado chave dos EUA no Grande Oriente Médio, ao condenar "energicamente o uso desproporcional da força por Israel na Faixa de Gaza" e chamar o embaixador brasileiro em Tel Aviv para consultas. O Estado hebreu respondeu rotulando o Brasil de "anão diplomático", além de desqualificá-lo como possível mediador dos conflitos na região (Fiori, 2014b; Bercito, 2014).

A Declaração de Fortaleza também anunciou a criação de novo banco de desenvolvimento (a fim de financiar projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável) e o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas (visando a mitigar eventuais problemas na balança de pagamentos dos membros do agrupamento e outros países em desenvolvimento). O advento de ambos instrumentos representou o primeiro passo significativo a favor da institucionalização da cooperação financeira entre os Brics, deixando o agrupamento de ser apenas uma coalizão frouxa destinada a coordenar posições na cena internacional. Ao fazê-lo, os Brics não só indicaram a reduzida capacidade das instituições de Bretton Woods em atender às suas necessidades (haja vista o lento ritmo das reformas internas no FMI e no Banco Mundial com escopo de permitir maior participação dos emergentes), mas também principiaram a erigir estruturas paralelas e alternativas àquelas dominadas pelas potências ocidentais (Abdnur & Folly, 2015; MRE, 2014; Stuenkel, 2017).

Na 6.ª Cúpula dos Brics, ocorreu igualmente a realização de uma sessão conjunta com os líderes da Unasul, possibilitando maior aproximação do agrupamento, sobretudo da China e da Rússia, dos países sul-americanos[126]. Ademais, em Brasília, o Presidente Xi Jiping encontrou-se com todos os líderes da CELAC, emitindo uma declaração conjunta. Neste documento, foram anunciados o lançamento oficial do Fórum China-CELAC e a realização da primeira reunião ministerial em Pequim, associada à promessa de concessão de vultosos empréstimos. Pequim e Moscou aumentaram, pois, sua projeção internacional sobre a tradicional área de influência estadunidense (Fiori, 2014b; Swaine, 2014).

O esboço de uma "grande estratégia" de corte autonomista pelo Brasil e o crescimento do peso geopolítico dos Brics sob a liderança da China e da Rússia (em especial na América do Sul e no Grande Oriente Médio) intensificaram o desafio à hegemonia norte-americana. De acordo com a Estratégia Militar Nacional de 2015, elaborada pelas Forças Armadas dos EUA, os chamados "Estados revisionistas" e as "organizações extremistas violentas" (Al-Qaeda e

[126] Esse evento veio ao encontro da ofensiva diplomática dos dois países asiáticos para a América Latina. O mandatário chinês aproveitou sua viagem ao Brasil para visitar Argentina, Venezuela e Cuba. Em Buenos Aires, firmou 20 acordos, entre os quais, um crédito de 4.7 bilhões de dólares para construir duas barragens hidrelétricas e outro de 11 bilhões de dólares para aumentar as reservas do Banco Central argentino, em um momento de recessão econômica e crise da dívida envolvendo os "fundos abutres". Em Caracas, assinou 38 acordos de cooperação, prevendo o envio de petróleo em troca do financiamento nas áreas industrial, científica, tecnológica e agrícola. Finalmente, em Havana, Xi Jiping celebrou 29 acordos nos domínios das finanças, da biotecnologia, da agricultura, da infraestrutura e das energias renováveis. Por sua vez, Vladimir Putin aproveitou a viagem ao Brasil para visitar também Argentina e Cuba. Com a primeira, assinou alguns acordos, entre os quais, o de cooperação no uso pacífico da energia nuclear. No segundo país, discutiu a reativação de uma base de espionagem soviética e perdoou 90 % da dívida cubana com Moscou (El País, 2014; BBC 2014).

Estado Islâmico) representam as principais ameaças à segurança nacional da superpotência. Os "Estados revisionistas" buscariam contestar normas internacionais para alterar a ordem mundial existente. Ainda que apenas China e Rússia[127] sejam explicitamente citados ao lado do Irã e da Coreia do Norte, é possível inferir que a agenda reformista propugnada por todos os membros dos Brics[128]com respeito às instituições e aos mecanismos internacionais dominados pelas potências ocidentais figure como ameaças não mencionadas pelo documento. Nesse contexto, há alguns indícios de que o veto dos EUA ao incremento da autonomia internacional do Brasil foi levado a cabo mediante vínculos estabelecidos com representantes da coalizão neoliberal-conservadora (USA, 2015; Fernandes, 2016; Metri, 2016).

Consoante Luís Manoel Fernandes, algumas informações reveladas pelos *Wikileaks* sinalizam para a associação entre interesses domésticos e internacionais em prol da eliminação do modelo social-desenvolvimentista e da política externa independente. Salientando que outras informações virão à luz à medida que os arquivos oficiais forem liberados para pesquisa, tal qual se deu com o golpe civil-militar de 1964, o autor cita: a) a espionagem de altas autoridades brasileiras (inclusive a Presidente da República) e da Petrobrás; b) a interlocução entre o Senador José Serra do PSDB (futuro Chanceler de Temer) com a petroleira norte-americana Chevron, contendo promessas sobre alterações nos marcos regulatórios de exploração de petróleo no pré-sal, caso seu partido chegasse ao poder; c) bem como a cooperação desenvolvidas entre os órgãos de segurança dos EUA e alguns setores do aparelho jurídico-policial brasileiro para combater o "financiamento do terrorismo", havendo o Juiz Sérgio Moro desempenhado papel relevante na consolidação desse intercâmbio em um momento no qual a temática era tratada com cautela pela diplomacia brasileira (Fernandes, 2016).

---

[127] Mais recentemente, no governo Donald Trump, a Estratégia de Segurança Nacional caracterizou as duas "potências revisionistas" como o principal desafio ao poder e aos interesses estadunidenses (USA, 2017).

[128] Os EUA objetivam, *cela va sans dire*, diminuir a relevância dos Brics, não o nomeando de maneira explícita como uma ameaça aos seus interesses, o que poderia negativamente contribuir para uma maior coesão interna entre os membros do agrupamento. Ao contrário, faz-se mister estimular sua divisão interna, em especial entre China e Índia, mediante o fortalecimento dos laços diplomáticos com o país sul-asiático, com o intuito precípuo de contrabalançar a ascensão chinesa. Pode-se supor, também, que a redução da importância do agrupamento seja facilitada pelo crescimento da instabilidade dentro dos países de menor poder relativo (Brasil e África do Sul). Nota-se que os acadêmicos norte-americanos Mark Schaefer e John Poffenbarger (apud Medeiros, 2017:66), os quais pesquisaram em documentos oficiais do Departamento de Estado, argumentam que os EUA veem os Brics como um desafio no longo prazo. Os autores recomendam prevenir "a institucionalização e o fortalecimento da coesão entre os membros" dos Brics mediante a estratégia do "dividir para dominar".

Outrossim, alguns dos alvos da operação Lava-Jato, tais quais a Petrobras, o BNDES, as principais construtoras brasileiras e o programa do submarino nuclear brasileiro, não atendem apenas ao interesse da coalizão liberal-conservadora de pôr termo ao governo social-desenvolvimentista sob o pretexto da cruzada contra a corrupção. A volta às políticas neoliberais, o enfraquecimento da coesão interna da sociedade brasileira e o debilitamento da capacidade de projeção da influência internacional do Brasil vão ao encontro dos objetivos das principais potências ocidentais de vetar, quando possível, a ascensão de alguns países da periferia, assegurando a manutenção do *status quo* internacional.

5.6. Considerações Preliminares

1. A Diplomacia Ativa e Altiva do governo Lula marca a plena retomada da perspectiva autonomista na política externa brasileira. A formação de uma coalizão doméstica social-desenvolvimentista e a diminuição do poder relativo dos EUA em virtude do insucesso das invasões do Afeganistão e do Iraque, paralelamente à re(emergência) de outras potências (notadamente a China e a Rússia), propiciaram a adoção de uma inserção internacional assertiva pelo Brasil, a fim de fomentar seu desenvolvimento socioeconômico, preservar sua soberania e avançar os interesses das nações periféricas mediante a cooperação sul-sul;
2. A ênfase do governo Lula nas políticas internas de redução da pobreza e da iniquidade social conferiu maior legitimidade e vigor à cooperação horizontal com os países da América Latina e da África. Ao mesmo tempo, o foco no desenvolvimento e o objetivo de tornar a chamada governança global mais congruente com as alterações em curso na distribuição do poder mundial encorajaram a aproximação com os parceiros dos Brics. Em um primeiro momento, a diversificação e o adensamento dos laços com as nações periféricas incrementaram o reconhecimento internacional do Brasil, ampliando sua margem de manobra vis-à-vis os países desenvolvidos, em especial os EUA. Porém, a partir do governo Rousseff, essa situação foi invertida em decorrência da grave crise político-econômica interna que culminou na destituição da Presidente;
3. Ao longo dos governos Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), a oposição entre as coalizões neoliberal-conservadora e social-desenvolvimentista consolidou-se, caminhando para uma intensa polarização durante o governo Rousseff (2011-2016). A coalizão progressista nucleada em torno do PT retomou o papel de liderança exercido pelo Estado, a

fim de estimular o crescimento econômico e a distribuição social de riqueza. A implementação de uma política econômica híbrida, em que a manutenção de algumas medidas neoliberais da era Cardoso coexistia com as iniciativas social-desenvolvimentistas, possibilitou ao governo Lula preservar uma política de compromisso que contemplava os interesses de distintos segmentos sociais, notadamente aqueles dos mais ricos e dos mais pobres. Essa orientação foi alterada a partir do governo Rousseff com a "nova matriz econômica", que buscava aprofundar a vertente social-desenvolvimentista e abandonar algumas práticas neoliberais, sobretudo no que concerne à política monetária. O fim da política de compromisso favoreceu a reação da coalizão neoliberal-conservadora. Esta optou, como em outros momentos da história do Brasil, por recorrer a expedientes pouco democráticos para regressar ao governo;

4. O exame tanto da disputa entre as duas coalizões políticas antagônicas como da economia política brasileira permite apenas uma compreensão parcial do "assalto conservador ao poder". Um melhor entendimento sobre o evento deve ser logrado, acrescentando-se a essa dimensão doméstica a política externa de corte autonomista no contexto geopolítico internacional;

5. Na América do Sul, o fim do alinhamento automático da Argentina aos EUA e a retomada de uma política externa autônoma pelo Brasil facultaram a inauguração de uma "parceria estratégica" entre os dois vizinhos, governados por forças progressistas, com o fito de impulsionar a integração regional. Não obstante a existência de divergências, tendo como pano de fundo o aumento da assimetria de poder entre os dois países, Brasília e Buenos Aires convergiram no fortalecimento do Mercosul, reorientando-o para a valorização do desenvolvimento e dos aspectos sociais. O entendimento bilateral assentou os alicerces necessários para o advento da UNASUL e da CELAC. Esses dois arranjos regionais, com destaque para estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito do primeiro, associados ao malogro das negociações da ALCA, contribuíram para enfraquecer a influência estadunidense sobre a América Latina e, por extensão, sua primazia sobre o Hemisfério Ocidental;

6. A despeito do foco prioritário no Grande Oriente Médio em meio à guerra ao terror, a região latino-americana não perdeu sua relevância estratégica para a superpotência, o que é corroborado pela expansão do escopo de atuação do Comando Sul a partir de 2007. Essa organização militar passou a dedicar-se ao enfrentamento de novos desafios nos países latino-

americanos, entre os quais, o combate à corrupção, importante bandeira desfraldada pela direita conservadora para desestabilizar governos progressistas;

7. A busca pelo Brasil de maior autonomia internacional diante dos EUA não se traduziu, inicialmente, em distanciamento bilateral. De fato, ambos países procuraram elevar a relação a um novo patamar mediante o lançamento do "diálogo estratégico" em 2005. Ao aceitar discutir temas globais com o Brasil, os EUA reconheciam o aumento da estatura internacional daquele país. Mesmo assim, à medida que a política externa brasileira se tornou mais assertiva, as duas nações divergiram mais do que convergiram em relação aos assuntos de interesse comum. O entendimento quanto ao Grupo de Amigos da Venezuela e à MINUSTAH contrastou com as divergências no que concerne à ALCA, à Colômbia, a Honduras, ao Iraque, ao contencioso na OMC e ao Irã. Em particular, a deposição do Presidente Manuel Zelaya e a "Declaração de Teerã" não só geraram fortes tensões bilaterais, mas também explicitaram os limites à projeção da influência brasileira para além da América do Sul ante o veto estadunidense. A elaboração de uma política de defesa afirmativa pelo Brasil definindo seu "entorno estratégico" também ensejou uma menor convergência entre Brasília e Washington, porquanto contrariava os objetivos geopolíticos da superpotência na América do Sul e no Atlântico Sul;

8. Durante o governo Lula, a concertação política com a China em fóruns internacionais, mediante as coalizões de geometria variável, serviu para aumentar o perfil internacional do Brasil. Ademais, a parceria espacial apontou para um caminho de progresso tecnológico a ser mais bem explorado pelos países em desenvolvimento. Inversamente, o intercâmbio comercial e financeiro, embora haja redundado em benefícios conjunturais devido ao crescimento estimulado pelo aumento expressivo dos saldos comerciais, gerou maior dependência estrutural da exportação de commodities, acompanhada pela ameaça de especialização regressiva da estrutura industrial brasileira. A partir de 2011, a desaceleração do crescimento chinês acarretou o fim do *boom* das commodities, impactando negativamente sobre a economia brasileira;

9. Ao contrário das interpretações acadêmicas de que houve paralização ou recuo da política externa brasileira durante o governo Rousseff, argumento que algumas iniciativas se chocaram mais frontalmente com a agenda e os interesses ocidentais, notadamente aqueles dos EUA, em um contexto internacional de recrudescimento da pressão competitiva entre as grandes potências. A continuação do esforço de elaborar uma "grande estratégia"

(coordenação entre diplomacia e defesa), o posicionamento ante a crise venezuelana, bem como o maior engajamento e concertação junto aos demais Brics no domínio da economia (institucionalização da cooperação financeira) e da segurança (Líbia, Síria e Crimeia) internacionais ilustram essa maior assertividade;

10. Já vieram à tona algumas poucas evidências de que o "assalto conservador ao poder" não adveio apenas de uma conspiração urdida pela coalizão liberal-conservadora para invalidar o resultado das eleições democráticas de 2014 e "estancar a sangria da Lava-jato". Os liames dessa coalizão com o capital estrangeiro, bem como a contraofensiva dos EUA para recobrarem sua ascendência sobre o Hemisfério Ocidental e conterem o revisionismo dos países dos BRICS (sob a liderança da China e da Rússia) indicam que a deposição de Rousseff se inseriu em um contexto geopolítico internacional maior. À semelhança do que ocorreu com o golpe civil-militar de 1964, provas mais contundentes virão à luz à medida que as informações contidas em arquivos oficiais (nacionais e estrangeiros) forem desveladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese, busquei analisar as políticas externas e as crises político-econômicas internas dos governos Quadros/Goulart, Geisel e Lula/Rousseff sob a perspectiva das coalizões políticas domésticas e da geopolítica internacional. Nos três períodos examinados, à adoção de uma política externa independente, vinculada a uma estratégia desenvolvimentista, sobreveio uma conjuntura doméstica de crescente instabilidade que enfraqueceu o experimento autonomista. A polarização política acompanhada pela ofensiva da coalizão liberal-conservadora, o acirramento das divisões no interior da coalizão dominante e a resistência dos EUA a uma política externa não-alinhada fornecem uma chave explicativa para esses avanços e retrocessos na inserção internacional do Brasil.

No primeiro capítulo, expus o referencial teórico e conceitual da tese. Inicialmente, dialoguei com a literatura de Relações Internacionais, com o intuito de abordar o problema do nível de análise; de salientar a relevância das coalizões ou dos consensos políticos domésticos para entender a política externa; bem como de definir o que é autonomia, fazendo referência aos outros dois conceitos de dependência e de poder. A autonomia foi aqui concebida como um contrapoder dos Estados periféricos em face da influência exercida pelos Estados centrais. Em seguida, situei o contexto geopolítico regional no qual se insere o Brasil, apontando para o desafio imposto pelas prioridades estratégicas dos EUA no Hemisfério Ocidental. Por fim, apresentei a sociologia política da economia política e das coalizões históricas de Peter Gourevitch, a qual me serviu como inspiração para o recorte teórico deste trabalho ao elucidar a relação entre o jogo político (*politics*) e os projetos políticos (*policies*).

No segundo capítulo, discuti tanto o modelo de desenvolvimento escolhido pelo Brasil como as linhas gerais da política externa do segundo governo Vargas e do governo Kubitschek. Entre 1930 e 1980, o país assistiu a uma era de rápida industrialização e significativo crescimento econômico pautados por uma ideologia desenvolvimentista. Nesse longo intervalo temporal, os anos 1950 representaram um divisor de águas, uma vez que não só houve um deliberado esforço desenvolvimentista por parte do Estado brasileiro para consolidar a indústria como eixo dinâmico da economia, mas também se fez a opção por um desenvolvimento associado com os capitais privados internacionais, a partir do governo Kubitschek. Ao mesmo tempo, tornam-se evidentes os limites e os parcos ganhos obtidos mediante a tentativa de realizar um alinhamento negociado com EUA no contexto da Guerra

Fria. Ambos os governos ensaiam alguns passos na direção de uma política externa autônoma, porém de maneira deveras hesitante e contraditória. Esse movimento e a política externa independente que lhe sucedeu foram influenciados pelos trabalhos da Cepal e do IBESP/ISEB. Notadamente, os dois institutos liderados por Hélio Jaguaribe avançaram algumas ideias precursoras, expressas sobretudo nos Cadernos do Nosso Tempo e em O Nacionalismo na Atualidade Brasileira, as quais foram aperfeiçoadas pelas políticas externas autônomas dos governos que esta tese perscrutou.

No terceiro capítulo, analisei a chamada Política Externa Independente dos governos Quadros e Goulart. Esta almejava transcender os limites do bloco ocidental, a fim de ampliar a autonomia de Brasília vis-à-vis Washington e de impulsionar o desenvolvimento interno do país. Entre 1961 e 1964, o Brasil acalentou a intenção de desempenhar um papel global, acercando-se, principalmente, da Argentina, dos países socialistas e das nações africanas. A partir do governo Goulart, o propósito internacional autonomista adquiriu maior densidade ao ser vinculado às demandas sociais reformistas internas. A adoção de uma política externa não alinhada aos EUA ocorreu no contexto geopolítico da plena inserção da América Latina na dinâmica da Guerra Fria mediante o agravamento da questão cubana. Isso contribuiu para intensificar no Brasil a polarização entre as coalizões nacional-estatista e liberal-conservadora em meio às crescentes dificuldades econômicas, às manifestações sociais e à crise de representatividade do pluripartidarismo brasileiro. A Política Externa Independente tornou-se um dos principais alvos do golpe civil-militar urdido pela coalizão liberal-conservadora com o inequívoco envolvimento de Washington.

No quarto capítulo, avaliei a política externa do governo Geisel. O Pragmatismo Responsável caracterizou-se pela inteira retomada dos princípios da PEI, procurando adaptá-los ao desígnio geopolítico de elevar o Brasil à categoria de potência internacional. No plano doméstico, a consecução desse objetivo pressupôs a manutenção de altos índices de crescimento mediante a transformação estrutural da economia brasileira via II PND. O financiamento dos investimentos previstos no ambicioso plano baseou-se, em grande medida, no capital privado internacional obtido pelas empresas estatais brasileiras. No âmbito externo, universalizaram-se as relações internacionais do Brasil por meio da aproximação com os vizinhos da América do Sul (exceto a Argentina), a Europa Ocidental (em particular com a RFA na área nuclear), a África lusófona, os países árabes, a China e o Japão. A implementação da distensão política e do Pragmatismo Responsável pelo governo Geisel

rompeu com o equilíbrio existente no seio da coalizão dominante. Este também foi afetado pelo aumento das pressões fruto das campanhas a favor da democratização e contra a estatização. Embora proveniente do grupo castelista, o Presidente militar não perseguiu uma política econômica liberal nem o alinhamento internacional aos EUA. Também contrariou a linha-dura quando cerceou a repressão política interna e adensou os laços diplomáticos com os países de orientação socialista. Sua política externa não-alinhada esteve, por conseguinte, mais em sintonia com os interesses dos nacionalistas de direita. A ampliação da autonomia do Brasil vis-à-vis os EUA foi lograda concomitantemente ao incremento significativo da dependência do mercado financeiro internacional. Na década de 1980, Washington explorou essa maior vulnerabilidade decorrente do aprofundamento do desenvolvimento associado para vetar a continuação do projeto Brasil-potência.

No quinto capítulo, examinei a Diplomacia Ativa e Altiva sob a presidência de Lula e a crise no governo Dilma. A partir de 2003, a ascensão da coalizão social-desenvolvimentista ao poder possibilitou a priorização do crescimento econômico com inclusão social e a recuperação de uma política externa independente, em um contexto internacional de relativo declínio da influência estadunidense. À semelhança da PEI, a preocupação com as desigualdades sociais internas e sua vinculação com as demandas internacionais dos países periféricos deram novo impulso à cooperação sul-sul com as nações da América Latina e da África. Também houve a materialização do "espírito de Uruguaiana" com o lançamento de uma "parceria estratégica" entre Brasília e Buenos Aires, orientada para a integração sul-americana. Tal qual durante o Pragmatismo Responsável, o Brasil adotou uma postura internacional assertiva que, somada aos avanços socioeconômicos mais recentemente logrados, nutriu as expectativas sobre sua emergência como potência na cena mundial, ao lado das demais nações dos Brics. Essa tendência foi, contudo, vetada pelo "assalto ao poder" da coalizão neoliberal-conservadora no contexto geopolítico da reafirmação da hegemonia dos EUA sobre o continente americano e de sua ofensiva contra o revisionismo dos Brics.

Nos três tempos pesquisados, o incremento da autonomia na política externa brasileira foi seguido por crises que acarretaram a redução ou o anulamento desse contrapoder. Essas crises têm em comum sua origem predominantemente política com impactos deletérios sobre o esforço desenvolvimentista. Entendida como um tipo de poder periférico de natureza relacional, exercido em um contexto histórico-geográfico específico, a autonomia não é constante e, portanto, não pode ser apontada como um traço permanente da diplomacia

brasileira. Na direção inversa do discurso tradicional do Itamaraty, corroborado em grande medida pela literatura especializada, a habilidade de o Brasil resistir, neutralizar ou contrapor-se à influência dos Estados centrais, especialmente àquela dos EUA, varia no desenrolar de sua história. A obtenção de um maior grau de autonomia pela política externa brasileira figurou como uma circunstância pontual e transitória.

No momento em que escrevo estas considerações finais, transcorridos mais de dezoito meses do apeamento do governo Dilma, a crise que acometeu o Brasil ainda persiste e é acompanhada por um grande retrocesso político. Na esfera doméstica, o governo Michael Temer vem anulando importantes conquistas sociais, mediante o congelamento do teto dos gastos públicos em saúde e educação por vinte anos, a tentativa de restringir a definição do trabalho escravo, a reforma trabalhista alterando a CLT, a alteração da lei de partilha do pré-sal para favorecer empresas estrangeiras etc. Na área internacional, partindo-se da crítica à ideologização da política externa pelos governos petistas, houve a partidarização da chefia do Itamaraty por políticos de proa do PSDB: José Serra e Aloysio Nunes. A gestão da pasta exterior foi fragilizada por ambos serem alvo de investigações sobre corrupção, lavagem de dinheiro, fraude em licitações e formação de cartel.

Muito aquém de um mero retorno à disputável "autonomia pela integração" da era Cardoso, a política externa atual espelha a própria crise interna que avilta a relevância do país no sistema internacional. Curiosamente, essa falta de altivez é assinalada por relatório de conjuntura, produzido pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em maio de 2017. Qualificado como uma "bobagem" pelo Chanceler Nunes, o documento indica a ausência de um "projeto de política exterior estratégico e coerente" que vá além do empenho em legitimar o novo governo e acalmar os investidores internacionais (Kalout & Degaut, 2017:9; Fleck, 2017). Ademais o relatório escrito por dois integrantes do próprio governo Temer conclui que:

> "Política externa não se faz no vácuo. Um país com o peso econômico do Brasil não pode contentar-se com uma diplomacia reativa e conformista, que atue a reboque dos acontecimentos, que exerça pouca influência sobre os rumos das relações internacionais e que sofra em demasia os efeitos das políticas adotadas pelos atores globais" (Kalout, & Degaut, 2017:28).

De fato, não houve vacuidade nos três momentos examinados por esta tese. As políticas externas autonomistas refletiram a formação de uma determinada coalizão política doméstica orientada para o desenvolvimento e a projeção internacional independente do país em um dado contexto geopolítico. Por sua vez, as crises internas que as interromperam decorreram da contraofensiva conduzida por coalizões liberais-conservadoras, o recrudescimento das divisões no seio da coalizão dominante e do veto da potência hegemônica.

A pesar dos reveses que se seguiram ao golpe de 1964 e à crise econômica dos anos 1980, algumas forças políticas no interior do Estado e na sociedade brasileira não deixaram de ansiar por uma diplomacia autonomista condizente com as capacidades e as potencialidades do país. Esse paradigma foi retomado assim que a coalizão política no poder voltou a priorizar o desenvolvimento e a ascensão internacional do Brasil. À luz da experiência pretérita, a superação da crise e da incerteza atuais requer a união das forças progressistas, com o intuito de forjar uma nova coalizão comprometida com a construção de um projeto para o país. Tal projeto deve abranger a elaboração de estratégias para preservar a unidade no interior da coalizão progressista e neutralizar a reação futura das forças conservadoras.

Por fim, cabe acrescentar que, embora esta tese haja focado no caso brasileiro, há a possibilidade de expandir-se a agenda de pesquisa, contemplando a trajetória de outros Estados periféricos que exercitaram ou exercitam sua autonomia internacional. Em especial, seria interessante aplicar a abordagem teórica utilizada aos outros dois parceiros do Brasil no adormecido Fórum IBAS: Índia e África do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Adriana & Neto, Danilo Marcondes (2014). O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In org. Nasser, Reginaldo & De Moraes. O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul. Brasília: IPEA.

_____ & Folly, Maiara (2015). The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS. Revolutions: Global Trends & Regional Issues. v. 3, n. 1. p. 66-92.

_____ (2016). Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict. Rising Powers Quarterly. v.1, n.1. p. 109-133.

ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Dados. v. 31, n 1. p. 5-34.

ABREU, Alzira Alves (2003). As frentes partidárias durante o governo Goulart. Rio de Janeiro: Portal do Cpdoc. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_frentes_partidarias_durante_o_governo_Goulart (acesso em 20/03/2017).

_____ (2007). Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). In Ferreira, Jorge & Reis, Daniel Aarão. Nacionalismo e Reformismo Radical (1945-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ABREU, Marcelo de Paiva (2013). O Processo Econômico. In Gomes, Angela. História do Brasil Nação:1808-2010. v.4. Rio de Janeiro: Objetiva.

_____ (2014). Crise, Crescimento e Modernização Autoritária, 1930-1945. IN: Abreu, Marcelo de Paiva (org). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.

ACIOLY, Luciana & Cintra, Marcos (2010). Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional. v.2. Brasília: IPEA.

ALBUQUERQUE, José Guilhon (2006). A Política Externa do Governo Fernando Henrique. In Albuquerque, José Augusto et al. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa São Paulo: Lumen Juris.

ALDEN, Chris & VIEIRA, Marco Antonio (2005). The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil India and Trilateralism. Third World Quartely. v.26, n.7. p. 1077-1095.

_____(2012). Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Cooperação Sul-Sul e o Paradoxo da Liderança Regional. In Hirst, M; Lima, MR & Vieira, MA. As Vozes do Sul e a Agenda Global. São Paulo: Hucitec.

_____ & Aran, Amnon (2012). Foreign Policy Analysis: New Approaches. Abingdon: Routledge.

ALLISON, Graham & ZELIKOW, Philip (1999). Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Longman.

ALMEIDA, Mansueto et al (2014). Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobrás. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea.

ALTEMANI, Henrique de Oliveira (2005). Política Externa Brasileira. São Paulo: Saraiva.

_____ (2012) Brasil e China: cooperação sul-sul e parceria estratégica. Belo Horizonte: Fino Traço.

ALVES, Leonardo Pace (2013). A Cooperação Técnica Triangular e o Papel do INMETRO. Porto Alegre: Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. v. 2, n.4. p. 123-146.

ALVES, Vágner Camilo (2007). Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

AMADO, Rodrigo (2006). A Política Externa de João Goulart. In Albuquerque, José Augusto et al. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa São Paulo: Lumen Juris Editora.

AMARAL, Mariana (2015). A Nova Roupa da Direita. Pública (Agência de Jornalismo Investigativo). Disponível em: https://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/ (acesso em 20/01/2017).

AMORIM, Celso (2007) "Política Externa Independente de San Tiago Dantas", in Moreira, Marcílio Marques et al: Atualidade de San Tiago Dantas. São Paulo: Lettera.

_____ (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. Brasília: RBPI. v. 53. Edição especial, p. 214-240.

_____(2011). Itamar Franco (1930-2011), Abertura para o Diálogo e Capacidade de Ouvir. São Paulo: Paz e Terra. Política Externa. v.20, n.2. p. 225-229.

_____ (2013). Breves Narrativas Diplomáticas. São Paulo: Benvirá.

_____ (2015). Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá.

_____(2016). A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp.

AMORIM Neto, Octavio (2011). De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

ARINOS, Afonso (1961). Discurso de Posse do Ministro das Relações Exteriores. In Franco, Alvaro da Costa (2007). Documentos da Política Externa Independente. v.1. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília. FUNAG

ARRIGHI, Giovanni (1996). O longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto.

ARSLANIAN, Regis (1994). O Recurso à Seção 301 da Legislação do Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil. Brasília: Instituo Rio Branco. Coleção Relações Internacionais; 23.

AVILA, Carlos Federico Domínguez (2012). Crise dos Mísseis Soviéticos em Cuba: um estudo das iniciativas brasileiras. Belo Horizonte:Varia História. v.28, n.47. p. 361-389.

BALDWIN, David (2013). Power and International Relations. In Carlsnaes, Walter et al. Handbook of International Relations. California: SAGE publications.

_____ (2016). Power and International Relations: a conceptual approach. New Jersey: Princeton University Press.

BANDEIRA, Luiz Moniz (2003). Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003). Rio de Janeiro: Revan.

_____ (2005). Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2009). Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

_____ (2010). O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964. São Paulo: UNESP.

_____ (2011). Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2014a). O Golpe Militar de 1964 como Fenômeno de Política Internacional. In Toledo, Caio Navarro. 1964: Visões Críticas do Golpe: Democracia e Reformas no Populismo. Campinas: Editora da Unicamp.

_____ (2014b). As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2016). A Desordem Mundial: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BARBOSA, Antônio (2003). Parlamento, Política externa e o Golpe de 1964. In: Martins, E.C.R. (org.). Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: FUNAG.

BARBOSA, Carlos Alberto (2007). Desafio Inacabado: política externa de Jânio Quadros. São Paulo: Atheneu.

BARBOZA, Mário Gibson (2002). Na Diplomacia, o traço todo da vida. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

BARCELOS, Gabriel (2017). O Conservadorismo Moral como Reinvenção da Marca MBL. Le Monde Diplomatique Brasil. Novembro 2017. Ano 11. n. 124. p. 10-11.

BARRETO, Fernando de Mello (2001). Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil: 1912 a 1964.

_____(2012). A Política Externa após a Redemocratização. Brasília: FUNAG. Tomo I – 1985-2002.

_____(2012). A Política Externa após a Redemocratização. Brasília: FUNAG. Tomo II – 2003-2010.

BARROS, Pedro Silva; Ramos Felippe (2013). O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). Foz do Iguaçu: Revista do IMEA-UNILA. v.1, n.2. p. 7-20.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Campinas: Economia e Sociedade. v. 21, n. especial. p. 779-810.

BBC (2014). Putin signs Argentina nuclear deals on Latin America tour. Disponível em: http://www.bbc.com/news/world-latin-america-28261746 (acesso em13/06/2014).

BECK, Marcio (2012). 'The Economist' defende demissão de Mantega e da Equipe Econômica. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/the-economist-defende-demissao-de-mantega-da-equipe-economica-6958698 (acesso em 20/12/2017).

BENEVIDES, Maria Victoria (1985). Banda de Música da UDN. In: Abreu, Alzira; Beloch, Israel. (Org.). Dicionário Histórico e Biográfico Brasileiro 1930-1983. v. 1. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

BERCITO, Diogo (2014). Israel Repudia Crítica do Brasil sobre Bombardeios na Faixa de Gaza. Disponível em:. http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/07/1490447-israel-repudia-critica-do-brasil-sobre-bombardeios-na-faixa-de-gaza.shtml (17/11/2017).

BERRINGER, Tatiana (2015). A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula. Curitiba: Appris.

BERSTEIN, Serge & MILZA, Pierre (1996). Histoire du XXe Siècle. Paris: Hatier.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000). Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 1930-1964. Rio de Janeiro: Contraponto.

_____ & MUSSI, Carlos (2006). "El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005", in Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina. Santiago de Chile: RIL editores.

_____ (2009). Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuaralismo. Santiago: Revista Cepal 97. p. 173-194.

_____ (2012). Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Campinas: Economia e Sociedade. v. 21, n. Especial. p. 729-747.

_____ & MUSSI, Carlos (2013). Padrões de Desenvolvimento na Economia Brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois. In Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (Cgee).

BOITO, Armando & Berringer, Tatiana (2014). Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma. Riverside: Latin American Perspectives. Issue 198. v.41, n.5. p. 94-109.

_____ & Saad-Filho, Alfredo (2016). State, State Institutions, and Political Power in Brazil. Riverside: Latin American Perspectives. Issue 207. v.43, n.2. p. 190-206.

BRANDS, Hal (2010) Latin America's Cold War. Cambridge: Harvard University Press.

_____ (2016). Making the Unipolar Moment: U.S Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order. New York. Cornell University Press.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2010). As Três Interpretações da Dependência. São Paulo: Perspectivas. v. 38. p.17-48.

_____(2014). A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34 Ltda.

BRINCAT, Shannon (2014). Dialetics and World Politics: The Story So Far. Abingdon: Globalizations. v.11, n.5. p. 587-604.

BRITTO, Patrícia (2014). Eleições Presidenciais Recentes Mostram Sucesso de Coligações Amplas. Disponível em:

http://brasil.blogfolha.uol.com.br/2014/04/30/eleicoes-presidenciais-recentes-mostram-sucesso-de-coligacoes-amplas/ (acesso em 14/11/2017).

BUZAN, Barry & WÆVER, Ole (2003). Regions and Powers: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press.

CABRAL, Ricardo Pereira (2013). The Foreign Policy of Luíz Inácio Lula da Silva´s Government and its Relations with the USA. In Munhoz, Sidnei & Da Silva, Francisco Carlos. Brazil – United States Relations: XX and XXI centuries. Maringá: Eduem.

CADERNOS DO NOSSO TEMPO (1954). A Denúncia de João Neves. Rio de Janeiro. Janeiro-junho. n. 2. p. 83-100.

_____ (1955). O Legado Político de Vargas e as Possibilidades de sua Potencialização Ideológica. Rio de Janeiro. Janeiro-março. n.3 p. 49-56.

_____ (1956). Para uma Política Nacional de Desenvolvimento. Rio de Janeiro. Janeiro-março. n. 5. p. 47-188.

CARDOSO, Fernando Henrique (1980). As Ideias e seu Lugar: Ensaios sobre as Teorias de Desenvolvimento. Petrópolis: Editora Vozes. Cadernos Cebrap. n. 33.

_____& FALETTO, Enzo (1983). Dependencia y Desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica. Ciudad de México. Siglo Veintiuno Editores.

_____ (2001). A Política Externa do Brasil no Início de um Novo Século: uma mensagem do Presidente da República. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional. v. 44, n.1. p. 5-12.

_____ (2009). New Paths: Globalization in Historical Perspective. Studies In Comparative International Development. v. 44. p. 296-317.

CARDOSO, Sandra Aparecida & MIYAMOTO, Shiguenoli (2012). A Política Externa dos Governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. São Paulo: Revista de Economia e Relações Internacionais. v.11, n. 21. p. 33-49.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros (2012). Velhos e Novos Desenvolvimentismos. Economia e Sociedade, Campinas. v. 21, n. especial. p. 749-778.

CARVALHO, Aloysio (2005). Geisel, Figueiredo e a Liberalização do Regime Autoritário (1974-1985). Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais. v.48, n.1. p. 115-147.

CARVALHO, Thiago Bonfada De (2009). Geopolítica Brasileira e Relações Internacionais nos anos 50: o pensamento do General Golbery do Couto e Silva. Brasília: FUNAG.

CASTAÑEDA, Jorge (2008). Morning in Latin America: the chances for a new beginning. Foreign Affairs. v.87, n.5. p. 126-139.

CASTILHO, Alessandra (2014). O Golpe de 1964 e A Política Externa Brasileira dentro do Contexto Repressivo. Revista Neiba. Cadernos Argentina-Brasil. v.3, n.1. p. 57-68.

CASTRO, Antônio Barros (1985). "Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984". In: Castro, A. B.; Souza, Francisco Eduardo Pires. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CAVLAK, Iuri (2008). A Política Externa Brasileira e a Argentina Peronista (1946-1955). São Paulo: Annablume.

CERVO, Amado Luz & BUENO, Clodoaldo (1992). História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UNB.

_____(2001). Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI.

_____ (2008). Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

_____ (2012). O Brasil na Atual Ordem Mundial. Porto Alegre: Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. v.1, n.2. p. 37-59.

_____& LESSA, Antônio (2014). O Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Brasília: RBPI. v. 57, n.2. p. 133-151.

CHASTEEN, John Charles (2001). América Latina: Uma História de Sangue e Fogo. Rio de Janeiro: Campus.

CHIRIO, Maud (2010). A "primeira linha dura" do regime militar: trajetórias de oficiais do Exército nos anos 60 e 70. Rio de Janeiro: Militares e Política. n. 6 (janeiro-junho 2010). IFCS / UFRJ. p. 34-49.

CODATO, Adriano (1995). A burguesia contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição. Curitiba: Revista de Sociologia e Política. v. 3. p. 55-87.

CORTÊS, Octávio Henrique (2010). A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação das diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG.

COSTA, Wanderley Messias (1992). Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder. São Paulo: EDUSP.

CRUZ, José Humberto e Brito (1989). Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da Política Externa Independente (1961-1964). Brasília: Cadernos do IPRI. n.2. p. 47-57.

CRUZ, Sebastião Velasco (1997). O Presente como História: Economia e Política no Brasil pós-64. Campinas: UNICAMP. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Coleção Trajetória 3.

_____ & MATINS, Carlos Estevam (2008). De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In Org. Sorj, Bernardo, de Almeida, Maria Hermínia. Sociedade Política no Brasil Pós-1964. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

CUEVA, Agustín (2003) Problems of Dependency Theory. In Chilcote, Ronald H. Development in Theory and Practice, Latin American Perspectives. Londres/Oxford/Boulder/Nova York: Rowman & Littlefield Pubishers.

CUNHA, Raphael Coutinho & FARIAS, Rogério (2011). As Relações Econômicas Internacionais do Governo Geisel (1974-1979). Brasília: RBPI. v. 54, n.2. p. 46-69.

DAHL, Robert (1957). The Concept of Power. Behavioral Science. v.2, n.3. p. 201-215.

DANTAS, San Tiago (1961). II Registro da reunião da comissão de planejamento sobre assuntos ligados à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, Em 27 de dezembro de 1961. In Franco, Alvaro da Costa (2007). Documentos da Política Externa Independente. v. 1. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília. FUNAG.

_____(1961). Discurso na Câmara dos Deputados em 23 de novembro de 1961. In Lessa, Renato & Holanda, Cristina (2009). In San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre a política externa. Brasília: FUNAG.

_____(1962). Discurso de despedida do cargo de Ministro das Relações Exteriores In Lessa, Renato & Holanda, Cristina (2009). In San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre a política externa. Brasília: FUNAG.

_____ (1963). Política Externa e Desenvolvimento: discurso de paraninfo para a turma de diplomatas do Instituto Rio Branco. In Lessa, Renato & Holanda, Cristina (2009). In San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre a política externa. Brasília: FUNAG.

_____ (2011). Política Externa Independente. Brasília: FUNAG.

D`ARAUJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (1997). Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: FGV.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto (2013). Brazil-USA relations during the Fernando Henrique Cardoso Governments. In Munhoz, Sidnei & Da Silva, Francisco Carlos. Brazil – United States Relations: XX and XXI centuries. Maringá: Eduem.

_____ (2014). O Brasil e o FMI desde de Bretton Woods: 70 anos de história. São Paulo: Revista Direito GV. v.10, n.2. p. 469-496.

DE ALMEIDA, Rodrigo (2016). À Sombra do Poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff. São Paulo: LeyA.

DE ARAUJO, Braz (2006). A Política Externa do Governo Jânio Quadros. In Albuquerque, José Augusto et al. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa São Paulo: Lumen Juris Editora.

DE HOLLANDA, Cristina Buarque (2012). Os Cadernos do Nosso Tempo e o Interesse Nacional. Rio de Janeiro: DADOS-Revista de Ciências Sociais. v.55, n.3. p. 607-640.

DELGADO, Lucilia Neves (1989). PTB: do Getulismo ao Reformismo (1945-1964). São Paulo: Marco Zero.

_____(1994). Frente Parlamentar Nacionalista: utopia e cidadania. Revista Brasileira de História. São Paulo. n.27. p. 61-71.

_____ (2003). Partidos Políticos e Frentes Parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia. In Ferreira, Jorge & Delgado, Lucilia. O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática: da democratização de1945 ao golpe civil-militar de 1964. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2007). Nacionalismo como Projeto de Nação: a Frente Parlamentar Nacionalista (1956-1964). In Ferreira, Jorge & Reis, Daniel Aarão. Nacionalismo e Reformismo Radical (1945-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DOMINGUES, José Maurício (2013). O Brasil entre o Presente e o Futuro: conjuntura interna e inserção internacional. Rio de Janeiro: Mauad.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI. Rio de Janeiro: FGV editora.

DREIFUSS, René Armand (1981). 1964: A Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis: Vozes.

DWECK, Esther & Teixeira, Rodrigo (2017). A Política Fiscal do Governo Dilma e a Crise Econômica. Texto para Discussão. Campinas: Unicamp. IE. n. 303. p. 1-42.

EL PAIS (2014). O presidente chinês Xi Jinping assina 29 acordos com Castro em uma visita a Cuba. 22 de julho de 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/22/internacional/1406060074_468362.html (acesso em 25/11/2017).

ESCUDÉ, Carlos (2015). Realism in the Periphery. In Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Routledge.

EVANS, Peter (2009). From Situations of Dependency to Globalized Social Democracy. Studies In Comparative International Development. v. 44. p. 318-336.

FARES, Seme Taleb (2014). Esperança e Medo: a Guerra Fria e as relações Brasil-Estados Unidos no Congresso Nacional (1961-1964). Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNB.

FAUSTO, Boris (2006). História Do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

_____ (2013). A Vida Política. In História do Brasil Nação:1808-2010. v. 4. Olhando para Dentro (1930-1964). Rio de Janeiro: Objetiva.

FERNANDES, Ananda Simões (2009). A Reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. Londrina: Antíteses. v. 2, n.4. p. 831-856.

FERNANDES, Luís Manoel (2016). Da Transição na Ordem Mundial à Ruptura na Ordem Democrática Nacional. Dourados: Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. v.5, n.9. p. 9-25.

FERREIRA, Jorge (2003). O Governo Goulart e o Golpe Civil-Militar de 1964. In Ferreira, Jorge & Delgado, Lucilia. O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática: da democratização de1945 ao golpe civil-militar de 1964. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____ (2004). A Estratégia do Confronto: a Frente de Mobilização Popular. São Paulo: Revista Brasileira de História. v. 24, n.47. p. 181-212.

_____ & GOMES, Angela (2014). 1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

FERREIRA, Marcos Alan (2010). A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no Pós 11 de Setembro: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. Tese de Doutorado defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

FERREIRA, Oliveiros (2000). Vida e Morte do Partido Fardado. São Paulo: Editora Senac.

FERREIRAS, Norberto (2015). A Questão Nacional e as Tradições Nacional-Estatistas no Brasil, América Latina e África. Rio de Janeiro: FGV.

FICO, Carlos (2008). O Grande Irmão: da operação brother sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2014). O Golpe de 1964: momentos decisivos. Rio de Janeiro: FGV editora.

FIORI, José Luís & LESSA, Carlos (1983). Relendo a Política Econômica: as falácias do nacionalismo popular do Segundo Governo Vargas. Textos para Discussão - CERES, IEI/UFRJ.

_____(1995). Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras: Leitura Política de uma Industrialização Tardia. In Fiori, José Luís. Em Busca do Dissenso Perdido. Rio de Janeiro: Insight.

_____ (1999). Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações. In Fiori, José Luís. Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes.

_____ (2001a). Para Um Diagnóstico da Modernização Brasileira. In, Fiori, José Luís & Medeiros, Carlos. Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis: Editora Vozes.

_____ (2001b). Sistema Mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In, Fiori, José Luís & Medeiros, Carlos. Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis: Editora Vozes.

_____ (2008). O Sistema Interestatal Capitalista no Início do Século XXI. In Fiori, JL; Medeiros, C; Serrano, F. O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Record.

_____ (2013). O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na Primeira Década do Século XXI. In Sader, Emir. Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo.

_____ (2014a). História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____ (2014b). Chuvas e Trovoadas. Disponível em: http://www.valor.com.br/opiniao/3768996/chuvas-e-trovoadas (acesso em 6/11/2014).

_____ & PADULA, Raphael (2015). Brésil: géopolitique et ouverture sur le Pacifique. Outre-Terre. Revue européenne de géopolitique. n.42. p. 65-83.

FLEMES, Daniel & NOLTE, Detlef (2010) Introduction. In Flemes, D. Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers. Surrey: Ashgate.

_____ & WEHNER, Leslie (2012). Drivers of Strategic Contestation in South America. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Working Paper. n. 207. p. 4-31.

_____ (2013) Reacciones Estratégicas en Sudamérica ante el Ascenso de Brasil. Foreign affairs Latinoamérica. v. 13, n.4. p. 107-114.

FLECK, Isabel (2017). Crítica à Política Externa em Documento Oficial é "bobagem", diz Aloysio. Disponível em:

http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/1889362-documento-oficial-que-critica-politica-externa-e-bobagem-diz-aloysio.shtml (acesso em 1/07/2017).

FONSECA, Gelson Jr (1996). Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre os Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. Albuquerque, José Augusto et al. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Lumen Juris.

_____ (1998). A Legitimidade e outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra.

_____(2013). Francisco Clementino San Tiago Dantas: o conflito Leste-Oeste e os limites do argumento racional. In Pimentel, José Vicente. Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). v. 3 Brasília: FUNAG.

FONSECA, Pedro Cezar (2015). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. IPEA: Texto para discussão 2103. Brasília: IPEA.

FRANCHINI, Hélio (2005). A Política Externa Independente em Ação: a Conferência de Punta Del Este de 1962.

FRANCO, Alvaro da Costa (2006). Cadernos do CHDD. v.5, n.8 Brasília: FUNAG.

_____ (2007). Documentos da Política Externa Independente. v. 1. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília: FUNAG.

_____ (2007). Documento 37. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Unidos do Brasil e dos Estados Unidos da América. Abril de 1962. Documentos da Política Externa Independente. v. 1. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília. FUNAG.

FREITAS, Jorge Manuel da Costa (2004). A Escola Geopolítica Brasileira: Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: Bibliex editora.

GARCIA, Eugênio Vargas (2005). Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto.

GARCIA, Marco Aurélio (2013). Dez Anos de Política Externa. In Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo.

GASPARI, Elio (2002). As Ilusões Armadas: A Ditadura Envergonhada. v.1 Rio de Janeiro: Editora Companhia das Letras.
_____ (2014). As Ilusões Armadas: A Ditadura Envergonhada. v.1 Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

_____(2014). As Ilusões Armadas: A Ditadura Escancarada. v.2 Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

_____(2014). O Sacerdote e o Feiticeiro: A Ditadura Derrotada. v.3 Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

_____(2014). O Sacerdote e o Feiticeiro: A Ditadura Encurralada. v.4 Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

GIACALONE, Rita (2012). Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. Foreign Policy Analysis. n. 8. p. 335-353.

GIAMBIAGI, Fábio (2011). Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In Giambiagi et al (2011). Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier.

GILPIN, Robert (2001). Global Political Economy: understanding the international economic order. New Jersey: Princeton University Press.

_____ (2002). Economia Política das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

GIL VILLEGAS, Francisco (1989). "El Estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórica-metodológica. Foro Internacional 116. p. 662-692.

GOMES, Angela de Castro (2007). Partido Trabalhista Brasileiro (1945-1965): getulismo, trabalhismo, nacionalismo e reformas de base. In Ferreira, Jorge & Reis, Daniel Aarão. Nacionalismo e Reformismo Radical (1945-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GONÇALVES, José Botafogo & LYRIO, Mauricio Carvalho (2003). Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. Rio de Janeiro: Dossiê CEBRI. v. 2 Ano 2.

GONÇALVES, Williams & MIYAMOTO, Shiguenoli (1993). Os Militares na Política Externa Brasileira:1964-1984. Rio de Janeiro: Estudos Históricos. v.6, n.12. p. 211-246.

_____ (2011). Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. In de Freixo, Adriano et al. A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço. Rio de Janeiro: apicuri.

_____ (2017). In: Carvalho, Glauber; Rosevics, Larissa. (Org.). Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Per Se.

GOUREVITCH, Peter (1978). The Second Image Reversed: the international sources of domestic politics. Cambridge: International Organization. v. 32, n.4. p. 881-912.

_____ (1986). Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises. New York: Cornell University.

GRAMSCI, Antonio (1971). Prison Notebooks. London: Lawrence & Wishart.

_____ (1977). Quaderni Del Carcere. Torino: Giulio Einaudi Editore. v.3. Quaderni. p. 12-29.

GRATIUS, Susanne & SARAIVA, Miriam Gomes (2013). Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. CEPS working document. n. 374. p. 1-13.

GREMAUD, Amaury Parick et al (1997). A Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Atlas.

_____ (2007). Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo: Atlas.

GUILHON-ALBUQUERQUE (2014). Brazil, China, US: a triangular relation? Brasília: RBPI. v. 57. Edição Especial. p. 108-120.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2006). Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto.

_____ (2013). Afonso Arinos de Mello Franco: atualidade e paradoxo. In Pimentel, José Vicente. Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG.

HAASS, Richard (2017). A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order. New York: Penguin Press.

HAGE, José Alexandre (2013). Mario Travassos e a Geopolítica Brasileira: tensões com a Argentina e preocupações com o Imperialismos. Natal: Revista Geopolítica. v.4, n.1. p. 98-114.

HAM, Van (2015). The BRICS as an EU Security Challenge: The Case for Conservatism, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.

HERMANN, Charles (1990). "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". Oxford: International Studies Quarterly. v.34, n.1. p. 3-21.

HERMANN, Jennifer (2005). Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. IN: Giambiagi, Fabio et al. Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier.

HIRST, Monica & PINHEIRO, Letícia (1995). Política Externa do Brasil em Dois Tempos. Brasília: RBPI. v. 38, n. 1. p. 5-23.

_____ (2006). A Política Externa do Segundo Governo Vargas (1951-54). In Albuquerque, José Augusto et al. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Lumen Juris Editora.

_____ & LIMA, Maria Regina (2015). Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy. In Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Routledge.

_____ (2013). Understanding Brazil-United States Relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century. Brasília: FUNAG.

HOBSBAWM, Eric (1994). Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras.

HURRELL, Andrew James (2009). O Brasil e os EUA: reflexões comparativas. In Hist, Monica. Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: editor FGV.

_____ (2013). The Quest for Autonomy: the evolution of Brazil´s role in the international system. Brasília: FUNAG.

IPEA (2013). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento 2010. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Agência Brasileira de Cooperação.

JAGUARIBE, Hélio (1955). O Legado Político de Vargas e as Possibilidades de sua Potencialização Ideológica. In Cadernos do Nosso Tempo (1955). Rio de Janeiro. Janeiro-março. n. 3. 49-56.

_____(1980). Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica. Relações Internacionais, 3 (junho). p. 91-130.

_____ (2008). Brasil, Mundo e Homem na Atualidade. Brasília: FUNAG.

_____ (2013). O Nacionalismo na Atualidade Brasileira. Brasília: FUNAG.

JARDIM, Maria & SILVA, Márcio (2015). Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo? São Paulo: UNESP editora.

KALOUT, Hussein & DEGAUT, Marcos (2017). Brasil, Um País em Busca de Uma Grande Estratégia. Secretaria-Geral da Presidência da República. Relatório de Conjuntura. n. 1. Maio. p. 9-29.

KELLY, Philip (1984). Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos of Brazil. Cambridge: Journal of Latin American Studies. v.16, n.2. p. 439-461.

KENKEL, Kai Michael (2016), An Emerging Power in Decline: Brazil's Global Presence in Crisis, GIGA Focus Latin America, 02/2016, Hamburg: GIGA. Disponível em: https://www.giga-hamburg.de/en/publication/an-emerging-power-in-decline-brazils-global-presence-in-crisis (acesso em 1/02/18).

KHALIL, Suhayla & ALVES, Vágner Camilo (2014). Ideias e Política Externa: as Relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco. Rio de Janeiro: Contexto Internacional. v.36, n.2. p. 683-708.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O. & VERBA, Sidney (1994). Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.

KINHAVALIK, José Pedro (2009). Os Militares e o Conceito de Nacionalismo: disputas retóricas na década de 1950 e início dos anos 1960. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina.

LACERDA, Antônio Corrêa et al (2010). Economia Brasileira. São Paulo: Saraiva.

KISSINGER, Henry (2001a). Diplomacia. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves.

_____ (2001b). Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century. New York: Simon and Schuster.

KRAUTHAMMER, Charles (2002). The Unipolar Moment Revisited. The National Interest. v. 70. p. 5-17.

LAFEBER, Walter (1991). America, Russia, and the Cold War 1945-1992. Nova York: McGRAW-HILL.

LAFER, Celso (2001). A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1998). A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação. Brasília: RBPI. v. 42, n.2. p. 5-17.

_____(2012). O Brasil e os Ventos do Mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional. Rio de Janeiro: Objetiva.

LECHINI, Gladys (2010). "La Cooperación Sur Sur. Teoría y Práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África". Bogotá: Revista Latinoamericana Surmanía. n. 4. p. 57-79.

LEITE, Patrícia Soares (2011). O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG.

LESSA, Antônio Carlos (1998). A Diplomacia Universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. Brasília: RBPI. v. 4, n. especial. p. 29-41.

_____ et al (2010). Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945-1990). Rio de Janeiro: Contexto Internacional. v.32, n.2. p. 333-365.

_____ (2013a). Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. In Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. v.1. Belo Horizonte: Fino Traço.

_____ (2013b). Hélio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In Pimentel, José Vicente. Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). v. 3. Brasília: FUNAG.

_____(2017). Política Externa Brasileira no Ciclo do Partido dos Trabalhadores: continuidades, renovações e retrocessos (2003-2016). Revista Politika. 5 de março. p. 6-23.

LESSA, Carlos (1998). A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia.

LIGIERO, Fernando (2011). A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: FUNAG.

LIMA, Maria Regina & Moura, Gerson (1982). A Trajetória do Pragmatismo - uma análise da política externa brasileira. Rio de Janeiro: DADO. v. 25, n.3. p. 349-364.

_____ (1992). Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño. In Russel (org). Enfoques Teoricos y Metodologicos para el Estudio de la Política Exterior. Buenos Aires: Gel.

_____ (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña": América Latina/Internacional. v.1, n.2. p. 27-46.

_____(2007). "Política Externa Independente de San Tiago Dantas", in: Atualidade de San Tiago Dantas, Moreira, Marcílio Marques et al. São Paulo: Lettera, 2007.

_____ (2010). Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In Baumann, R. Brasil e os demais BRICS – Comércio e Política. Brasília: IPEA.

_____ (2013a). The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu. Brasília: FUNAG.

_____ (2013b). Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. São Paulo: Lua Nova. n. 90. p.167-201.

_____& CASTELAN, Daniel (2013). Os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In Pimentel, José Visente. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG.

_____et al (2017). Atlas da Política Brasileira de Defesa. Buenos Aires: CLASCO; Rio de Janeiro: Latitude Sul.

LIMONGI, Fernando (2012). Fernando Henrique Cardoso: Teoria da Dependência e Transição Democrática. Novos Estudos. n. 95. Novembro. p. 178-205.

LINHARES, Maria Yedda (2000). Descolonização e Lutas de Libertação Nacional. In Reis, Daniel Aarão et al. O Século XX: o tempo das dúvidas. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LOHBAUER, Christian (2005). História das Relações Internacionais II. O Século XX: do declínio europeu à Era Global. Petrópolis: Editora Vozes.

LONG, Tom (2015). Latin America Confronts the United States: asymmetry and influence. Cambridge: Cambridge University Press.

LUNA, Francisco Vida & Klein, Herbert (2014). Transformações Econômicas no Período Militar (1964-1985). In Reis, Daniel Aarão et al. A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar.

MACARINI, José (2011). Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea. v. 15, n.1. p. 30-61.

MAIOR, Luiz Augusto (1996). O "Pragmatismo Responsável". Albuquerque, José Augusto et al. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa São Paulo: Lumen Juris.

MARES, David & TRINKUNAS, Harold (2016) Aspirational Power: Brazil on the long road to global influence. Washington D.C.: Brooking Institution Press.

MARIANO, Marcelo Passini & VIGEVANI, Tullo (2006) A Alca e a Política Externa Brasileira. In Altemani, Henrique & Lessa, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica (2011). Volumes I, II e III. Rio de Janeiro: FGV.

MEARSHEIMER, John (2001). The Tragedy of Great Power Politics. New York: WW. Norton & Company.

MEDEIRO, Carlos & SERRANO, Franklin (2001). Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil. In Fiori, José & Medeiros, Carlos. Polarização Mundial e Crescimento. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

MEDEIROS, Klei (2017). Nova Reação Conservadora e Contenção da Difusão: um estudo da dinâmica global pós-crise de 2008. Rio de Janeiro: Oikos. v. 16, n.3. p. 53-70.

MELLO, Leonel Itaussu. (1997). A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata. Manaus: Editora da Universidade de Manaus.

MERCADANTE, Aloizio (2010). As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010). Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, em 17 de dezembro de 2010.

MESQUITA, Mario (2014). Inflação, Estagnação e Ruptura, 1961-1964. In Abreu, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Campos.

METRI, Mauricio. Sob a Névoa da Conjuntura. Correio da Cidadania. Disponível em: https://jornalggn.com.br/noticia/sob-a-nevoa-da-conjuntura-por-mauricio-metri__(acesso em 22/03/2016).

MEYER, Peter (2016). Brazil: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service (CRS) Report. Washington: February 11, 2016. p. 1-27.

MILANI, Carlos Roberto (2011). A Importância das Relações Brasil-Estados Unidos na Política Externa Brasileira. Boletim de Economia e Política Internacional. n. 6. p. 69-85.

_____ & Pinheiro, Letícia (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional. v.35, n.1. p. 11-41.

_____ (2017). ABC 30 Anos: história e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

MIYAMOTO, Shiguenoli (2002). Geopolítica do Brasil: algumas considerações In Carvalho, Leonardo Arquimimo. Geopolítica e Relações Internacionais. Curitiba: Juruá Editora.

_____et al (2010). Política Externa e Desenvolvimento: o Governo Geisel (1974-1978). Revista Política Hoje. v. 19, n.1. p. 80-120.

_____ & MENDONÇA, Filipe (2011). Política Externa do Governo Geisel (1974-1979).

MORAIS, Rodrigo Fracalossi de (2010). Cooperação Espacial Sino-Brasileira. Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA. v.7, n.60.

MORGENTHAU, Hans (2003). A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MOTTA, Rodrigo Patto de Sá (1999). Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

MOURA, Gerson (1980) Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

_____(1991). Avanços e Recuos: a política exterior de JK. In Gomes, Angela. O Brasil de JK. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC.

MRE (2010a). Balanço da Política Externa Brasileira (2003-2010). Brasília.

MRE (2010b). Disponível em:

http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china-2010-2014 (acesso em 7/03/2016).

MRE (2011). I Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Nota 472. 4 de dezembro de 2011.

MRE (2012). Fourth Summit: Delhi Declaration and Action Plan. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/68-fourth-summit (acesso em 20/01/2017).

MRE (2014). VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/68-fourth-summit (acesso em 20/01/2017).

NAPOLITANO, Marcos (2014). História do Regime Militar Brasileiro. São Paulo: Contexto.

NERY, Tiago (2015) A Política Externa Brasileira e a Unasul: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. Tese de Doutoramento defendida no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

NETTO, Dionísio Dias Carneiro (2014). Crise e Esperança, 1974-1980. IN: Abreu, Marcelo de Paiva (org). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

NOBRE, Marcos (2013) Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NYE, Joseph (2002). Paradoxo do Poder Americano: por que a única potência do mundo não pode seguir isolada. São Paulo: UNESP.

OEA (2014). Consejo Permanente aprobó declaración sobre la situación en Venezuela. Comunicado de Prensa de 7 de março de 2014.Disponível em: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-084/14 (acesso em 21/01/2017).

OTTAWAY, Marina & CAROTHERS, Thomas (2004), The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start, Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, 29, March. p. 1-7.

PADULA, Raphael (2011). As Visões Dominantes sobre a Integração Regional. In Costa, D; Padula, R; Paz, A; Nunes, R. & Severo, LW. América do Sul: Integração e Infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei.

_____ (2013). A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. Revista do IMEA-UNILA. v.1, n.2. p. 30-47.

PECEQUILO, Cristina Soreanu (2011). As Relações Brasil-Estados Unidos. Belo Horizonte: Fino Traço.

PERU (2017). Representación Permanente del Perú ante la Organización de los Estados Americanos. VIII Cumbre de las Américas. Disponível em: https://www.peruoea.org/viii-cumbre-las-americas/ (acesso em 24/11/2017). acessado em 24 de novembro de 2017.

PETROCCHI, Renato (2015) San Tiago Dantas: a política externa como instrumento de reforma social e de democracia. Carta Internacional. v.10, n.2. p. 81-96.

PHILLIPS, Dom (2017). Brazil's right on the rise as anger grows over scandal and corruption. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2017/jul/26/brazil-rightwing-dilma-rousseff-lula (acesso em 15/01/2018).

PHILLIPS, Nicola (2015). The Dynamics of Asymmetrical Development: Latin America in the Global Economy. In Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Routledge.

PINHEIRO, Leticia (2000). Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: Contexto Internacional. v.22, n.2. p. 305-335.

_____(2002). O pragmatismo responsável no arquivo do presidente Geisel. In Castro, Celso e D'Araujo, Maria Celina. Dossiê Geisel. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ (2013a). Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry. Brasília: FUNAG.

_____ (2013b). O Brasil no Mundo. In: Gomes, Angela de Castro (org). História Do Brasil Nação: 1808-2010. v. 4. Olhando Para Dentro: 1930-1964. Madri e Rio de Janeiro: Fundácion Mapfre e Editora Objetiva.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1978). Discurso por ocasião da assinatura do "Tratado de Cooperação Amazônica" em Brasília, DF. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1978 (acesso em 04/05/2017).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2015). Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em Washington, em 12 de abril de 2010. Decreto Nº 8.609 de 18 de Dezembro de 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2016). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8609.htm__(acesso em 05/03/2016).

POULANTZAS, Nicos (1977) Poder político e classes sociais. São Paulo: Editora Martins Fontes.

_____(1978). Classes sociais no capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

PUTNAM, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. International Organizations. v.42, n.3. p. 427-460.

QUADROS, Jânio (1961). Nova Política Externa. In Franco, Alvaro da Costa (2007). Documentos da Política Externa Independente. v. 1. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília. FUNAG. Tradução do artigo originariamente publicado na Foreign Affairs. 40 (1). October 1961.

RAPOPORT, Mario (2006). Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003). Buenos Aires: Ariel.

REIS, Daniel Aarão (2014a). Ditadura e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (2014b). A Vida Política. Entre a Ditadura e a Democracia – Da Modernização Conservadora ao Reformismo Moderado, 1960-2010. In: Reis, Daniel Aarão (org). História Do Brasil Nação: 1808-2010. Modernização, Ditadura e Democracia 1964-2010. v. 5. Madri e Rio de Janeiro: Fundácion Mapfre e Editora Objetiva.

_____ (2015). O Nacional-Estatismo Brasileiro: cultura política e história. In Ferreras, Norberto (2015). A Questão Nacional e as Tradições Nacional-Estatistas no Brasil, América Latina e África. Rio de Janeiro: FGV.

REIS, José Carlos (2007). As Identidades do Brasil: De Varnhagem a FHC. Rio de Janeiro: FGV Editora.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Dezembro (1971). Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972/74.

RICUPERO, Rubens (2013). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In Pimentel, José. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG.

_____(2017). A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores.

ROCHA, Camila (2017). *Think Tanks* Ultraliberais e a Nova Direita Brasileira. Le Monde Diplomatique Brasil. Novembro 2017. Ano 11. n. 124. p.6-7.

ROMA, Celso (2002). A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.17, n.49. p. 71-92.

RODRIGUES, Bernardo Salgado (2016). Mercosul: 25 anos de avanços e desafios. Rio de Janeiro: NEIBA. v.5. p. 1-18.

RUSSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003). From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. Latin American Politics and Society. v. 45, n.1. p. 1-24.

_____ (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.104. p. 157-180.

_____ (2015). Grand Strategy. In Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Routledge.

SARAIVA, José Flávio (2001). Détente, Diversidade, Intranquilidade e Ilusões Igualitárias (1969-1979). In Saraiva, José Flávio. Relações Internacionais: Dois Séculos de História. Volume II. Brasília: IBRI.

_____(2012). África Parceira do Brasil Atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no Início do Século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço.

SARAIVA, Miriam Gomes (2012). Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço.

_____ & VIGEVANI, Tullo (2014). Política Externa do Brasil: continuidade em meio à descontinuidade, de 1961 a 2011. In Reis, Daniel Aarão et al. A Ditadura que Mudou o Brasil: 50 anos do Golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (2016). Estancamento e Crise da Liderança do Brasil no Entorno Regional. Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Edición especial. p. 295-310.

SARTI, Ingrid (2017). Theoretical and Developmental Challenges to Contemporary South American Integration. In: Carvalho, Glauber; Rosevics, Larissa. (Org.). Diálogos Internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Per Se.

SCHENONI, Luis L (2014). Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional. Buenos Aires: La revista Nueva Sociedad 250. p. 138-149.

SERRANO, Franklin & SUMMA, Ricardo (2015). Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. Belo Horizonte: Nova Economia. v. 25. n. especial. 803-833.

SILVA, Alexandra de Mello (1995). O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. Revista Estudos Históricos. v. 8, n.15. p. 95-118.

SILVA, André Luiz Reis (2015). Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). Rio de Janeiro: Contexto Internacional. v. 37, n.1. p. 143-184.

SILVA, Golbery do Couto (1978). Geopolitica del Brasil. México: El Cid Editor.

SIMÕES, Antonio José Ferreira (2012). Eu Sou da América do Sul. Brasília: FUNAG.

SINGER, André (2012). Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ (2015). Cutucando Onças com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). São Paulo: Novos Estudos. n. 102. p. 43-71.

_____ (2016). A (Falta de) Base Política para o Ensaio Desenvolvimentista. In Singer, Andrpe & Loureiro, Isabel. As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo.

SINGER, David (1961). "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", in International Politics and Foreign Policy, Edited by James N. Rosenau. Princeton: Princeton University Press, 1961.

SINGER, Paul (2014). O Processo Econômico. In: Reis, Daniel Aarão (org). História Do Brasil Nação: 1808-2010. Modernização, Ditadura e Democracia 1964-2010. v. 5. Madri e Rio de Janeiro: Fundácion Mapfre e Editora Objetiva.

SKIDMORE, Thomas (1988). Brasil: De Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
Smith, Steve (1997). The Globalization of World Politics. New York: Oxford University Press, 1997.

SNYDER, Francis (1980). Law and Development in the Light of Dependency Theory. Law & society Review. v.14, n. 3. p. 723-804.

SOUZA, Jessé (2016). A Radiografia do Golpe: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa.

SPEKTOR, Matias (2002). Ruptura e Legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979). Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília.

_____ (2004). Origens e Direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). Brasília: RBPI. v. 47, n.2. p. 191-222.

_____ (2009). Kissinger e o Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (2010). Azeredo da Silveira: um depoimento. Rio de Janeiro: FGV.
Spektor, Matias (2014a). O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. In Neto, Monteiro Aristides (org), Política Externa, Espaço e Desenvolvimento. Brasília: Ipea.

_____ (2014b). 18 Dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush.

_____ (2016). Brazil: Shadows of the Past and Contested Ambitions. In: Hitchcock, William et al. Shaper Nations: Strategies for a Changing World, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

SPYKMAN, Nicholas (1942). America´s Strategy in World Politics: the United States and the balance of power. New York: Harcourt, Brace and Company.

STEWART-INGERSOLL, Robert & Frazier, Derrick (2012). Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework. New York: Routledge.

STRATFOR (2011). The Geopolitics of the United States, Part 1: The Inevitable Empire. Disponível em: https://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-1-inevitable-empire (acesso em 06/06/2015).

STRATFOR (2012). The Geopolitics of Brazil: An Emergent Power's Struggle with Geography. Disponível em: https://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-brazil-emergent-powers-struggle-geography (acesso em 06/06/2015).

STUENKEL, Oliver (2015). The Brics and the Future of Global Order. London: Lexington Books.

_____ (2017a). New Development Banks as Horizontal International Bypasses: Towards a Parallel Order? AJIL Unbound, v. 111. p. 236-240.

_____ (2017b). Was Dilma Rousseff an international affairs wonk at heart? Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2017/05/01/rousseff-international-affairs/ (acesso em 12/12/2017).

SWAINE, Michael (2014). Xi Jinping's July 2014 Trip to Latin America. The Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em: http://carnegieendowment.org/2014/09/05/xi-jinping-s-july-2014-trip-to-latin-america-pub-56547 (acesso em 14/12/2017).

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (1990). A Modernização Autoritária: do golpe militar à redemocratização.In Linhares, Maria Yedda. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus.

_____(2003). A Crise da Ditadura Militar e o Processo de Abertura Política no Brasil, 1974-1985. In Ferreira Jorge & Delgado, Lucilia. Brasil Republicano: O Tempo da Ditadura. v.4 Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2014). “O Brasil No Mundo.” In: Reis, Daniel Aarão (org). História Do Brasil Nação: 1808-2010. Modernização, Ditadura e Democracia 1964-2010. v.5. Madri e Rio de Janeiro: Fundácion Mapfre e Editora Objetiva.

_____ (2016). Brasil, em Direção ao Século XXI. In Linhares, Maria Yedda. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.

TICKNER, Arlene (2003). Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. Oxford: International Studies Perspectives. v.4, n.4. p. 325-350.

_____ (2008). Latin American IR and the Primacy of lo práctico. Oxford: International Studies Review. v. 10, n.4. p. 735-748.

_____ (2009). Latin America: Still Policy Dependent After all These Years. In Tickner, Arlene & Waever, Ole. International Relation Scholarship Around the World. New York: Routledge.

_____ (2015). Autonomy and Latin American International Relations Thinking. In Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Routledge.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2008). La Configuración de un Problema. Le Monde Diplomatique. Edición chilena. Julio.

_____ (2013). ¿Cúan Poderoso es Brasil? Foreign Affairs Latinoamerica. v. 13, n.1. p. 25-31.

TUCÍDIDES (2001). História da Guerra do Peloponeso. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

USA (2009). The White House. Office of the Press Secretary. Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony. Port of Spain, Trinidad and Tobago. Disponível em:
http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-the-Summit-of-the-Americas-Opening-Ceremony (acesso em 28/06/2014).

USA (2012). The White House. Office of the Press Secretary. Remarks of President Barack Obama -- As Prepared for Delivery -- Summit of the Americas Opening Plenary. Cartagena, Colombia. Disponível em:
http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/14/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-summit-americas-opening (acesso em 28/06/2014).

USA (2015). The National Military Strategy of the United States of America.
http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf

USA (2017). National Security Strategy of the United States of America. Disponível em:
https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf
(Acesso em 20/01/2018).

VAZ, Alcides Costa (2006) O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente. In Altemani, Henrique & Lessa, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. v. 2.

VIDAL, Camila Feix (2013). O Protagonismo Brasileiro Diante da Declaração de Teerã. Porto Alegre: Conjuntura Austral. v.4, n, 18. p. 41-60.

VIDIGAL, Carlos Eduardo (2007). Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986). Tese de Doutorado defendida no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

_____(2009). Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986). Curitiba. Juruá Editora.

_____(2013). Augusto Frederico Schmidt: o Poeta de Dependência Consentida. In Pimentel, José Vicente. Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). v. 3. Brasília: FUNAG.

VIGEVANI, Tullo & Cepaluni, Gabriel (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Rio de Janeiro: Contexto Internacional. v. 29, n. 2. p. 273-335.

_____ (2012). Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula. Plymouth: Lexington Books.

_____ & Magnotta, Fernanda (2016). Os Atores Externos: agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina. Pensamiento Propio, v. 44. p. 179-215.

VILLELA, André (2005). Dos "Anos Dourados" de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963). In Giambiagi et al. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Editora Campos.

VISENTINI, Paulo Fagundes (1998). A Política Externa do Regime Militar Brasileiro, Porto Alegre: Editora da Universidade.

_____ (2000). A Guerra Fria. In Reis, Daniel Aarão et al. O Século XX: o tempo das crises. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2003). Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____(2004). Relações Exteriores do Brasil (1945-1964). O nacionalismo e a política externa independente. Petrópolis: editora vozes.

_____ (2013). A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier.

WALTZ, Kenneth (1965). Man, The State and the War: New York: Columbia University Press.

_____ (1979). Theory of International Politics. Reading, Mass: Addison-Wesley.

WANDERLEY Sergio (2016). Iseb, uma escola de governo: desenvolvimentismo e formação de técnicos e dirigentes. Rio de Janeiro: Revista Administração Pública. v. 50, n.6. p. 913-936.

WEHNER, Leslie (2014). Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as A Regional Power. Foreign Policy Analysis doi: 10.1111/fpa.12048. p. 435-455.

WEIFFEN, Brigitte; Wehner, Leslie & Nolte, Detlef (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. International Area Studies Review. v.16, n.4. p. 370-389.

WELCH, David (1992). "The organizational process and bureaucratic politics paradigms: retrospect and prospect". Cambridge: International Security. v.17, n. 2. P 112-146.

WERNECK. Rogério (2014). Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010. IN: Abreu, Marcelo de Paiva (org). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2014.

WESTHUIZEN, Janis Van Der (2012). Comparando a Emergência do Brasil e da África do Sul como Potências Médias. In Hirst, M; Lima, MR & Vieira, MA. As Vozes do Sul e a Agenda Global. São Paulo: Hucitec Editora.

WTO (2014). Disponível em:
https://www.wto.org/english/tratop_E/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (acesso em 05/03/2016).