

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

BEATRIZ MACHADO LIMA

O papel do intelectual orgânico na construção da política externa brasileira: diferentes perspectivas para a América Latina (2001-2010)

Maringá
2020

BEATRIZ MACHADO LIMA

O papel do intelectual orgânico na construção da política externa brasileira: diferentes perspectivas para a América Latina (2001-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Meire Mathias

Maringá
2020

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

L732p

Lima, Beatriz Machado

O papel do intelectual orgânico na construção da política externa brasileira : diferentes perspectivas para a América Latina (2001-2010) / Beatriz Machado Lima. -- Maringá, PR, 2020.

117 f.

Orientadora: Profa. Dra. Meire Mathias.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2020.

1. Pensamento político. 2. Política externa - Brasil. 3. América Latina - Política e governo. 4. Hegemonia - Relações internacionais. 5. Política internacional - Brasil. I. Mathias, Meire , orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 327.81

Rosana de Souza Costa de Oliveira - 9/1366

BEATRIZ MACHADO LIMA

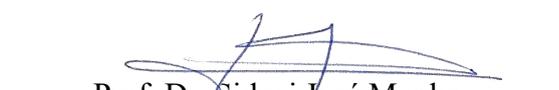
**O Papel do intelectual orgânico na construção da política externa brasileira:
diferentes perspectivas para a América Latina (2001-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Prof.ª Dr.ª Meire Mathias
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. Sidnei José Munhoz
Universidade Estadual de Maringá (UEM)



Prof. Dr. Márcio Roberto Voigt
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Aprovada em: 17 de abril de 2020

À Eliza Muglia Lima (in memoriam), minha referência de força, minha avó.

AGRADECIMENTOS

Não são raras as vezes em que, no meio acadêmico, escutamos que a produção científica é um trabalho solitário. Talvez por isso o ingresso na pós-graduação soasse tão assustador, ao menos para mim. Felizmente na minha experiência essa concepção se provou equivocada, não só pela imensa contribuição vinda de pesquisadores e pesquisadoras que se configuraram referência a este trabalho, mas pelo apoio recebido nos mais diversos níveis.

Antes de mais nada, ressalto o papel fundamental do auxílio financeiro cedido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) nos vinte e quatro meses dedicados à esta pesquisa. Graças a este auxílio pude me dedicar integralmente à elaboração desta dissertação e às diversas atividades que a experiência do mestrado engloba. Em tempos de instabilidade, creio que seja nosso papel enquanto pesquisadores a defesa do campo científico. A remuneração paga aos pesquisadores permite a dedicação exclusiva, fundamental para um trabalho de qualidade, e dá reconhecimento à importante contribuição da produção científica ao desenvolvimento do país.

Da mesma maneira, estendo meus agradecimentos aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (PGC-UEM) que, desde a graduação, contribuíram para minha formação enquanto pesquisadora. Também agradeço imensamente ao Júnior, secretário do PGC, pelo apoio de sempre desde a inscrição no processo seletivo do mestrado à protocolização da defesa.

Agradeço às preciosas contribuições dos professores que compuseram minha banca de qualificação e defesa. Ao Professor Rafael da Silva, pela sempre presente disposição em ajudar nas aulas e pelos pertinentes apontamentos dados na qualificação. Aos Professores Sidnei Munhoz e Márcio Voigt, pelo privilégio de poder contar com as contribuições de pesquisadores que admiro e que compartilham de forma tão carinhosa o conhecimento adquirido em tantos anos de estudo.

De forma especial, agradeço imensamente à professora Meire Mathias, não só pela orientação impecável, mas pela amizade e todo o apoio. A isso, somo a infinita gratidão que sinto pela oportunidade de tê-la ao meu lado no meu processo de amadurecimento pessoal e profissional e, principalmente, pelo nosso amor à América Latina.

Aos companheiros e companheiras do GPPEAL, meu carinhoso agradecimento por todo o aprendizado e os calorosos debates regados a risadas, café e quitutes que pudemos compartilhar. O estudo do pensamento gramsciano não seria o mesmo sem vocês. Destaco aqui

João Paulo de Assis, meu parceiro nesta empreitada e querido amigo desde o primeiro ano da graduação.

Dentre as muitas amizades que felizmente pude formar nestes anos de estudo, gostaria de destacar aquelas que, de diversas formas, foram fundamentais. À Fernanda Maranhão, Renan Augusto e Thiago Faria (*in memoriam*) meu muito obrigada pelo amor e companheirismo desde o início de nossa jornada como cientistas sociais. Agradeço de forma especial à Bárbara Machado, minha irmã, sem você e seu apoio incondicional certamente este caminho teria sido muito mais difícil. Cito também meus queridos Vinicius Spricigo, Rafael Iglesias, Nicolle Montalvão, Laís Guelis, Rafael Bissi, Milena Fernandes, Amanda Carvalho e Roberto Rocha, em agradecimento às incontáveis risadas, abraços e conversas que tornam a vida mais leve.

Agradeço também à família incrível que posso chamar de minha: meu pai, Francisco; minhas irmãs, Ana Carolina e Mariana; Tio Murilo e Tia Lalada; e Isabela Lima, o maior amor que já senti. Aprendo e cresço com vocês. Enfrento o que vier porque sei que sempre estarão por mim.

Àquelas que, aconteça o que acontecer, são parte de mim: Clarissa e Luisa Vargas, Thaís Pimentel e Renata Staudohar, sou porque somos juntas.

Por fim, agradeço àquele que nos últimos anos construiu ao meu lado o caminho que seguimos. Pedro, você me ensinou a aprender com o fracasso e o medo, me forneceu novos olhares sobre a história, me levantou quando eu achei que não conseguiria seguir. Eu te agradeço por todas as conversas, o carinho, as brigas e o café. Pelo almoço feito, a louça lavada, as indicações de leitura, os debates e o choro compartilhado. Obrigada por dividir a vida comigo.

*Vejo da janela dos meus olhos
Na cidade magoada
A usina de sonhos tão parada
Entendo o fogo, porque sou daqui
E essas paredes, porque sou daqui
E os meus amigos porque sou daqui
E os meus perigos porque sou daqui
Eu sei quem acendeu essa fogueira
Que nos queima e não aclara
Nossa noite maior, mais verdadeira
Os bombeiros todos ganham
Os trinta dinheiros pra esquecer o fogo
Mas eu vejo a chama e tremo, porque sou daqui.*

Belchior – Incêndio

O papel do intelectual orgânico na construção da política externa brasileira: diferentes perspectivas para a América Latina (2001-2010)

RESUMO

Esta pesquisa tem por objeto as diferentes concepções presentes no pensamento político-diplomático brasileiro. Nosso objetivo consiste em analisar a forma como a América Latina é compreendida na diplomacia brasileira, e quais as consequências dessas diferentes interpretações no modo pelo qual o país se insere no cenário internacional. Para tanto, tomaremos como fonte os pronunciamentos dos Ministros das Relações Exteriores Celso Lafer (2001-2003) e Celso Amorim (2003-2010) contidos nas Resenhas de Política Exterior do Brasil, publicação oficial do Ministério das Relações Exteriores. À luz da teoria gramsciana e seu conceito de hegemonia, a partir de nossa fonte, buscamos observar como a orientação geral da política externa brasileira considera a América Latina em um sentido mais amplo de estratégia diplomática, levando-se em conta as diferentes concepções políticas e ideológicas presentes nestes pronunciamentos.

Palavras-chave: pensamento político-diplomático; política externa brasileira; América Latina; hegemonia; intelectual orgânico

El papel del intelectual orgánico en la construcción de la política exterior brasileña: diferentes perspectivas para América Latina (2001-2010)

RESUMEN

Esta investigación tiene como objeto las diferentes concepciones presentes en el pensamiento diplomático brasileño. Nuestro objetivo es analizar cómo se entiende América Latina en la diplomacia brasileña, y cuáles son las consecuencias de estas diferentes interpretaciones en la forma en que el país encaja en el escenario internacional. Con este fin, tomaremos como fuente las declaraciones de los Ministros de Relaciones Exteriores Celso Lafer (2001-2003) y Celso Amorim (2003-2010) contenidas en las Resenhas de Política Exterior do Brasil, publicación oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores. A la luz de la teoría de Gramsci y su concepto de hegemonía, desde nuestra fuente, buscamos observar cómo la orientación general de la política exterior brasileña considera a América Latina en un sentido más amplio de estrategia diplomática, teniendo en cuenta las diferentes políticas y cuestiones ideológicas presentes en estos pronunciamientos.

Palabras clave: pensamento diplomático brasileiro; política exterior brasileira; América Latina; hegemonia, intelectual orgánico

The role of the organic intellectual in the construction of Brazilian foreign policy: different perspectives for Latin America (2001-2010)

ABSTRACT

This research has as its object the different conceptions present in the Brazilian political-diplomatic thinking. Our goal is to analyze how Latin America is understood by Brazilian diplomacy, and what are the consequences of these different interpretations in the way the country acts internationally. Therefore, we established as our source the statements of Foreign Ministers Celso Lafer (2001-2003) and Celso Amorim (2003-2010) contained in the *Resenhas de Política Exterior*, a Ministry of Foreign Affairs's official publication. In light of Antonio Gramsci's theory and its concept of hegemony, from our source, we seek to observe how the general orientation of Brazilian foreign policy considers Latin America in a broader sense of diplomatic strategy, taking into account the different political and ideological issues present in these pronouncements.

Keywords: Brazilian political-diplomatic thinking; Brazilian foreign policy; Latin America; hegemony; organic intellectual.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Alca – Área de Livre Comércio das Américas
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
- CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
- IGS – *International Gramsci Society*
- ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- MRE – Ministério das Relações Exteriores
- NAFTA – North American Free Trade Agreement
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PEI – Política Externa Independente
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Introdução.....	12
Capítulo 1 – Os Paradigmas da Política Externa Brasileira.....	17
1.1 – Do campo epistemológico.....	18
1.2 – Dos Paradigmas.....	29
Capítulo 2 – A Política Externa Brasileira e seu conteúdo (2001-2010).....	43
2.1 – A América Latina e os anos 1990: a ascensão do neoliberalismo.....	47
2.2 – Celso Lafer e Celso Amorim: o antagonismo das concepções	54
2.2.1 – Desenvolvimento x Crescimento econômico	56
2.2.2 – Discursos de Posse	62
2.2.3 – Integração: Alca e Mercosul	67
Capítulo 3 – O Ministro das Relações Exteriores como intelectual orgânico: formulação e direção	77
3.1 – Gramsci, a centralidade da política e os intelectuais	78
3.2 – Intelectuais e Política Internacional	86
3.3 – O “último dos primeiros” ou o “primeiro dos últimos”	99
Considerações Finais	109
Referências bibliográficas.....	113
Documentos	116

INTRODUÇÃO

A partir da consolidação da Constituição Federal de 1988, podemos considerar a integração regional como um objetivo específico dentro dos processos da política exterior brasileira. De acordo com seu artigo 4º, fica estabelecido que as relações internacionais brasileiras deverão ser regidas a partir da busca pela “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”¹. Esta diretriz constitucional não determina ou assegura, contudo, de que maneira as ações das nossas relações exteriores serão construídas para atingir a este objetivo, mas o estabelece como prioritário. Todo governo, portanto, deve buscar estabelecer a política externa do país considerando a América Latina e as relações regionais como objetivo.

Neste estudo, partimos do pressuposto de que a política externa brasileira vem se desenvolvendo ao longo da história em um processo de mudanças e continuidades. Que, apesar de diferentes ênfases e prioridades, existe nela uma tradição, um padrão de comportamento. E que, tanto as permanências quanto as rupturas constituintes deste processo respondem às formulações de política externa, às visões de mundo que buscam atingir objetivos específicos. Dessa forma, alguns estudiosos da temática estabeleceram paradigmas da política externa brasileira e, ao que nos interessa para esta pesquisa, as definições de Letícia Pinheiro (2000), Maria Regina Soares de Lima (1994), Luiz Fernando Ligiéro (2011) e Gustavo Faverão (2006) nos auxiliam enormemente na compreensão dos mesmos.

Os conceitos de autonomia, alinhamento e universalismo manifestaram-se, segundo Faverão (2006), de forma decisiva no comportamento geral da diplomacia brasileira desde o início do século XX, ainda que durante a história, ênfases distintas fossem dadas a cada um destes elementos, ou mesmo a marginalização de algum deles. Pinheiro (2000), de forma semelhante, identifica dois paradigmas na história diplomática do Brasil, os quais denomina americanismo e globalismo. De acordo com a autora, a política externa brasileira oscilou entre esses dois paradigmas do início do século XX até o início da década de 1990. O paradigma americanista é definido pela adoção da relação com os Estados Unidos como o eixo principal da política externa, enquanto o paradigma globalista propunha uma diversificação maior das relações do país.

¹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11/06/2017.

Americanista ou globalista, mais alinhado ou menos alinhado, mais universalista ou menos. Fato é que a forma pela qual o país realiza a sua inserção do cenário internacional pode variar a partir de diferentes estratégias. O recorte estabelecido para a nossa pesquisa são as relações do Brasil com a América Latina no contexto da política externa brasileira e, como nosso objetivo não é nos aprofundar ou fazer o debate dos paradigmas existentes, buscamos conduzir nossas reflexões a partir dessa chave analítica. Procuramos identificar se efetivamente conseguimos perceber no pensamento político diplomático e seu discurso, as aproximações e distanciamentos em relação a esses paradigmas.

Dessa forma, podemos inferir que a determinação constitucional de que a integração latino-americana deve ser objetivo das relações internacionais brasileiras, pode ser colocada em prática de formas bem distintas, se levarmos em consideração a partir de qual visão de mundo as ações da política externa brasileira vêm sendo construídas. Isso pode ser constatado dentro do nosso recorte histórico, onde é possível observar uma continuidade da América Latina na agenda da chancelaria brasileira, porém, com alterações, a partir das mudanças de governo, das posições políticas e, portanto, da construção da perspectiva do papel da América Latina em relação ao Brasil e às relações de poder no âmbito das relações internacionais.

Quando se fala em política internacional, consideramos que devem ser levadas em conta questões culturais, econômicas, políticas, militares, entre outras. Contudo, nos deteremos a analisar não estes temas em separado, mas como eles aparecem no âmbito da política externa brasileira para a América Latina, a partir dos discursos, entrevistas, artigos e pronunciamentos dos ex-Ministros das Relações Exteriores Celso Amorim e Celso Lafer. Considerando diferentes concepções ideológicas e posições políticas ao longo dos governos brasileiros no recorte estabelecido, buscar-se-á identificar de que forma a orientação geral da política externa brasileira identifica a América Latina. Em outras palavras, o Brasil formula um discurso e uma posição política na qual a América Latina caminha a um sentido emancipatório ou ao sentido da manutenção de uma posição dependente? Caminhamos a uma direção de maior ou menor subordinação? Buscaremos compreender melhor essas questões, bem como elucidar o debate sobre a nossa circunstância a partir da leitura da produção literária dos formuladores da política externa brasileira.

Para tanto, teremos como fonte principal as Resenhas de Política Exterior do Brasil, publicação oficial do Ministério das Relações Exteriores, inicialmente de periodicidade trimestral, mas que passa a ser semestral a partir do ano de 1990. Nesses documentos encontramos o conjunto de discursos, pronunciamentos, textos e atos oficiais mais relevantes

no período referentes à política externa brasileira. Todos os números desde o segundo trimestre de 1974 até o segundo semestre de 2018 estão disponíveis para download nos sites da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) e do Itamaraty. Desse conjunto, foram selecionadas 20 edições, as quais correspondem ao período no qual os ex-Ministros atuaram nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva (2001-2010). Primeiramente, identificamos nos documentos todos os pronunciamentos feitos pelos dois ministros. Em seguida, selecionamos dentre estes, aqueles que correspondiam ao nosso recorte: a saber, as relações Brasil-América Latina. Estes correspondem a um total de 177 pronunciamentos (entre discursos, entrevistas, artigos, palestras, etc.).

Assim, buscamos estruturar a presente pesquisa da seguinte maneira: no primeiro capítulo, abordamos as origens epistemológicas do campo dos estudos das relações internacionais, apresentamos a estrutura e a dinâmica que constituem o sistema internacional, e a discutimos o que é e quais são os objetivos da política externa de um país. Também apresentamos os principais paradigmas da política externa brasileira os quais serão fundamentais na análise de nossas fontes.

No segundo capítulo, discutimos a conjuntura político-econômica do Brasil nos anos 1990 e os principais aspectos do modelo de desenvolvimento liberalizante, debate fundamental para a compreensão da política implementada durante os anos 2000 e das perspectivas esboçadas por ambos os ministros em nossas fontes. Em seguida, selecionamos dentre o conjunto de documentos selecionados, alguns temas de política externa que apresentaram continuidade entre os discursos e como esses temas ganharam concretude: desenvolvimento x crescimento econômico, integração regional e os discursos de posse (estes por apresentarem as intenções de ambos ministros para suas gestões de forma geral). Neste momento nos ocupamos apenas das declarações categorizadas pelo próprio documento como discursos, pois, para análise, consideramos estas expressão da ação diplomática em situações oficiais.

O conceito de hegemonia de Antônio Gramsci, aplicado às relações internacionais, compreende a arena internacional como um campo de ação política permanente. Além da ação política, a hegemonia pressupõe a constituição de uma determinada visão de mundo, envolvendo questões culturais, econômicas, sociais e militares. Contudo, a hegemonia não é algo que se constitui de maneira espontânea e, para compreendê-la – e, se se busca superá-la – é preciso assimilar o papel que cumpre o intelectual. Gramsci atribui um significado diferente ao intelectual. Ao contrário do que é comumente entendido, o autor sardo procura destruir a ideia de que a filosofia é uma atividade própria de profissionais especializados e sistemáticos.

Para ele, todos os homens são filósofos, pois o pensamento é próprio da atividade humana. A diferença primordial dos intelectuais reside, portanto, não na capacidade do ato de pensar, mas em sua competência em dar coesão ao conjunto desagregado e ocasional do senso comum, criando uma concepção de mundo unitária e coerente.

O intelectual orgânico, além da função própria que se origina, toma corpo e adquire significado em uma função conectivo-organizativa na sociedade. É, portanto, essencial na constituição de projetos hegemônicos e na manutenção da sua posição de classe e dos interesses de classe aos quais está vinculado. De forma que, do ponto de vista daquilo que é constitutivo da política externa na hegemonia dominante, a função do Ministro das Relações Exteriores, como representante máximo da política externa do país e interlocutor principal dos formuladores e executores desta política com o restante da sociedade, pode ser exercida por um intelectual orgânico, que busca através dessa interlocução a constituição da substância da hegemonia dominante.

Consideramos os ex-ministros abordados nessa pesquisa intelectuais orgânicos e que, suas atuações como chanceleres, ainda que circunscritas à hegemonia dominante, possuem ênfases distintas, e é possível observar a orientação política e social diferente a partir de suas formulações, que pensam a organização do Estado e defendem respectivos interesses e visões de mundo.

À vista disso, nos ocupamos, no capítulo final desta pesquisa, da discussão do conceito de intelectual orgânico em Gramsci e dos pronunciamentos dos ministros que demonstram a concepção de seu pensamento, uma vez que consideramos que ambos são não só executores de uma política específica, mas, sobretudo, formuladores de política externa. A partir da leitura das fontes, foram selecionados, em sua maioria, discursos de cerimônias de formaturas de diplomatas do Instituto Rio Branco, momento no qual os ministros falavam para seus próprios pares. Assim, pudemos captar de forma mais abrangente o caráter conectivo-organizativo que incorporam como intelectuais orgânicos na articulação entre elementos culturais e políticos.

Também foram analisadas, neste capítulo final, entrevistas de Celso Lafer e Celso Amorim que compõem o acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Essas entrevistas foram realizadas antes de assumirem o cargo de ministro no início dos anos 2000 e tiveram como objetivo demonstrar o fluxo do pensamento destes intelectuais. Precisamente, ajudam a demonstrar o porquê não os consideramos intelectuais porque são ministros, mas ministros que, antes, são intelectuais. Nas fontes do CPDOC se encontraram presentes os elementos gerais que seriam desenvolvidos e

colocados em prática em suas formulações futuras enquanto ministros dos governos Henrique Cardoso e Lula.

Buscamos, assim, identificar na política externa formulada por estes dois ministros, uma aproximação aos paradigmas apresentados no primeiro capítulo, configurando uma estratégia mais ou menos autônoma de inserção internacional a partir da relação do país com a região latino-americana. Essa estratégia perpassa a conexão entre os âmbitos interno e externo da política e é formulada por estes ministros que, como intelectuais orgânicos, dão coesão e unidade a um projeto específico de poder.

CAPÍTULO 1 - OS PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

“Informando-se bem sôbre os temas fundamentais de nossa política externa, você poderá compreendê-la, defendê-la e enfrentar com argumentos lúcidos os círculos reacionários que a atacam”.

(San Tiago Dantas, Política Externa Independente, 1962)

Quando refletimos sobre a política exterior, muitas vezes somos levados a considerar o tema como um conjunto de ações e objetivos que um determinado Estado direciona em relação aos demais países, fora dos limites nacionais. De forma que, em uma dinâmica internacional onde existem países centrais, hegemônicos, e países periféricos e dependentes, os acordos, ações e estratégias definidos por intermédio da política internacional parecem ser formulados e decididos em um campo diverso da chamada política interna. Contudo, devemos saber: a problemática nacional sempre implica as relações internacionais. Da mesma maneira, na América Latina, as relações externas constituem determinação essencial na definição do perfil da nação. Assim, considerando tamanha importância das relações externas, torna-se necessário compreendermos e demonstrarmos de que maneira a política externa do Brasil é pensada e levada a cabo, uma vez que o Estado, a partir dos interesses que representa, confere à sociedade esta ou aquela direção. (IANNI, 1987).

Segundo Mathias (2002), no Brasil, as instituições governamentais, atribuem ao corpo diplomático o papel de conduzir as diretrizes definidas para a política externa, porém, a formulação dessas diretrizes pode ser encaminhada por um número mais ampliado de sujeitos. Assim, a formulação da política externa é algo dinâmico e em processo de construção, regido tanto pelas relações humanas quanto pelas relações de poder.

Neste capítulo buscaremos abordar, em um primeiro momento, as origens epistemológicas do campo dos estudos das relações internacionais e o desenvolvimento em seus dois principais paradigmas, apresentar a estrutura e a dinâmica constitutiva do sistema internacional e a perspectiva de análise por nós adotada, baseada nos pressupostos teóricos do pensador italiano Antônio Gramsci. Partimos do pressuposto da não dissociação entre os âmbitos interno e externo nos nossos estudos de política internacional, do Estado como um aparato hegemônico e, portanto, do conceito gramsciano de hegemonia para refletirmos não só

as disputas entre os Estados no âmbito internacional, mas também as disputas internas entre os diferentes grupos e frações de classe presentes na sociedade e seus interesses.

Iniciaremos, também, a discussão sobre o que é a política externa de um país e quais são os seus objetivos. E em um segundo momento, apresentaremos os dois principais paradigmas da Política Externa Brasileira por nós elencados e o caráter pendular desta Política – ora aproximando-se, ora distanciando-se em relação a estes paradigmas, de acordo com as formulações de conteúdo, estratégias e decisões que respondem às diferentes visões de mundo que a Política Externa Brasileira representa –, discussão fundamental para a análise a que essa pesquisa se propõe.

1.1 - Do campo epistemológico

Durante muito tempo, as relações internacionais foram deixadas a cargo dos profissionais desta área. A temática era vista como responsabilidade dos diplomatas e especialistas e não havia muito interesse fora desse campo na condução de suas agendas. Contudo, a partir do início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, houve uma mudança nessa concepção. A guerra colocou fim a ideia de que esses assuntos poderiam ser deixados nas mãos dos diplomatas pois afetou não só os soldados e oficiais envolvidos diretamente nela, mas a população como um todo. O interesse popular nos tratados e acordos internacionais, portanto, surgiu inicialmente com uma oposição ao seu suposto caráter confidencial, culpabilizando-os pela guerra. Essa oposição indicou o início de uma demanda pela popularização da política internacional, nascendo, assim, a ciência da política internacional (CARR, 2001).

Ainda de acordo com o historiador Edward Carr (2001), consideramos que os interesses humanos condicionam os nossos pensamentos. Os objetivos de nossos estudos são necessários para impulsionar e direcionar nossas análises na ciência. Contudo, o autor ressalta uma distinção fundamental entre as ciências físicas e as ciências políticas. Ao contrário da primeira, cujo objetivo do cientista é separável da pesquisa em si - um estudo que objetiva a erradicação do câncer, por exemplo, pode limitar-se a um “relatório verídico dos fatos” (CARR, 2001, p. 6), não possibilitando tornar os fatos diferentes do que são -, nas ciências políticas os fatos podem ser mudados pelo desejo da mudança. Assim, o objetivo não é separável da investigação científica, mas é sim, ele mesmo, um fato, tornando objetivo e análise partes de um mesmo processo.

Deste modo, o impulso que deu início aos estudos da política internacional, o desejo de evitar a guerra, determinou a forma de desenvolvimento desta nova ciência e o seu caráter inicial estritamente utópico, concentrando-se no objetivo a ser alcançado – a paz. A análise da realidade é deixada de lado em nome do fim, e no desenvolver dos estudos a “aspiração pura” provou-se ineficiente como base da ciência da política internacional. Assim, segue-se a este um período, denominado realismo, de priorização do estudo dos fatos que não podem ser alterados ou influenciados. Enfatiza-se o “poder das forças existentes e o caráter inevitável das tendências” (CARR, 2001, p. 14). O realismo clássico, portanto, de forma oposta à utopia, é marcado pelo impacto da razão sobre o desejo, pela aceitação dos fatos, voltando suas análises para as causas e consequências destes, valorizando, assim, os dados empíricos. Portanto, o utópico prioriza a finalidade a ser alcançada, enquanto o realista encara os objetivos como uma consequência mecânica do desenrolar dos fatos.

As relações internacionais, desse modo, seriam orientadas por estes dois sistemas de determinação: o que age na origem, e se refere a forças históricas que propulsionam os acontecimentos denomina-se sistema de causalidade; aquele que age no fim e refere-se às ambições e aos objetivos que a sociedade e o Estado assinalam como incumbências da política, denomina-se sistema de finalidade (CERVO, 1994). Realismo e utopia, causalidade e finalidade, teoria e prática, são dualidades presentes na construção do que chamamos ciência da política internacional e do próprio pensamento político. O utópico trata a finalidade como único objeto realmente relevante e distancia-se da realidade onde, muitas vezes, é possível observar fatos bastante diferentes do proposto pelas suas aspirações (a afirmação de que “todos os homens são criados iguais” presente na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América pode ser facilmente questionada pela simples observação da realidade de que nem todos os homens nascem iguais). O realista, por outro lado, tende a cair em um determinismo mecânico dos fatos, que torna incapaz a modificação do curso dos acontecimentos. O processo político não é uma sucessão de fenômenos causais, tampouco é apenas a aplicação prática de pressupostos teóricos. A ciência política deve basear-se, assim, na interdependência entre teoria e prática, utopia e realidade (CARR, 2001).

Segundo o historiador Amado Cervo (1994), as posturas ideológicas tomadas frente às relações internacionais são condicionantes para os caminhos do conhecimento produzido por essa ciência. Assim, os adeptos às teorias realistas e neorealistas tomam o Estado como um ator privilegiado nas relações internacionais e a paz como equilíbrio entre as potências mundiais. Os que se inspiram nas teorias do imperialismo de orientação leninista viram a

crueldade do sistema capitalista nas relações internacionais e, inspiraram nos países até então denominados “Terceiro Mundo”², as teorias da dependência³ nos anos 1960. As teorias liberais concebiam o sistema internacional sob uma visão funcionalista. Assim, além das diversas posturas que se pode tomar na construção teórica das relações internacionais, é possível realizar diversas abordagens, priorizando este ou aquele fator e utilizando diferentes conceitos.

Assim,

O historiador sabe que as forças históricas, organizadas ou não, existem, porém só podem ser conhecidas por seus efeitos; que sua eficácia deve ser estabelecida a cada vez em cada circunstância; que não existe uma força sempre preponderante. Que o político (sistema de finalidade) não é a priori uma derivação do econômico (sistema de causalidade); que a política exterior não tem necessariamente por fim a maximização de recursos como a economia; que por vezes é determinada por valores e forças naturais, pela demografia ou, ainda, pela busca do poder, do prestígio, da conquista ideológica. Em suma, o movimento das relações internacionais – relações pacíficas, conflituosas ou de força – é complexo (CERVO, 1994, p.14).

Tomemos como exemplo as relações políticas entre Brasil e Estados Unidos⁴. O ministro das Relações Exteriores Barão de Rio Branco tinha um relacionamento íntimo e amigável com os Estados Unidos como base da política externa brasileira antes da Primeira Guerra Mundial. Essa “aliança não escrita”⁵, torna-se efetivamente escrita a partir de 1942. No início dos anos 1930, com a desarticulação da economia mundial causada pela crise econômica de 1929 e o acirramento dos conflitos internacionais que culminariam na Segunda Guerra Mundial, muitos países periféricos que haviam alcançado algum nível de desenvolvimento viram nos chamados projetos nacionais de desenvolvimento a possibilidade de concretizarem seus planos de industrialização.

Getúlio Vargas, que toma o poder em 1930, busca desenvolver este projeto com o foco no capital nacional, ainda que de forma não exclusiva, mantendo também contribuições do

² O emprego de “Terceiro Mundo” ainda como um termo, se deu em 1951, por Alfred Sauvy e depois da Conferência de Bandung (1955), ganhou corpo como conceito e passou a ser empregado de modo reiterado (HOBSBAWM, 1995).

³ A teoria da dependência surge em meados dos anos 1960 com o objetivo de compreender e analisar os efeitos da internacionalização na estrutura dos países considerados periféricos e possui diferentes vertentes. Existem controvérsia sobre a melhor classificação dessas vertentes teóricas, contudo, podemos elencar os principais autores que desenvolvem a temática: Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Raul Prebisch, Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e André Gunder Frank (AMARAL, 2012).

⁴ Para mais informações, ver MUNHOZ, Sidnei; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011.

⁵ O termo foi cunhado pelo historiador estadunidense Bradford Burns, em seu estudo sobre as relações entre o Brasil e os Estados Unidos no século XX. Para mais informações, verificar: BURNS, E. Bradford. **The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian American Relations**. New York: Columbia Univ. Press, 1966.

capital estrangeiro. Buscando sanar a problemática de financiamento do projeto em um contexto de crise do comércio internacional e condições internas difíceis (pouca produção de bens de capital no país e a oposição das classes dominantes a uma maior atuação do Estado na economia), Vargas buscou uma aproximação com a Alemanha⁶ por meio do comércio de compensação, importando bens de capitais e armamentos em troca de matérias-primas. Essa linha de ação encontrou muitas barreiras, visto que, as forças armadas brasileiras e as classes dominantes do país encontravam-se rachadas em relação às alianças externas brasileiras, e com a Alemanha prestes a entrar em guerra, era pouco provável que se dispusesse ao financiamento da industrialização do Brasil. Ao sinalizarem a possibilidade de contribuir com os anseios de Vargas, os Estados Unidos surgem como a saída para estes problemas, causando uma reorientação na política externa varguista (CORSI, 2008).

Segundo o historiador estadunidense Frank D. McCann (2011), Oswaldo Aranha, Ministro das Relações Exteriores do Brasil do primeiro governo Getúlio Vargas, deixou claro que o Brasil apoiaria os Estados Unidos no cenário mundial em troca de apoio do governo estadunidense pela hegemonia brasileira na América do Sul. A aliança entre Brasil e Estados Unidos, portanto, manteve um desenvolvimento contínuo, ainda que houvesse algum momento de inflexão como o ocorrido no período antecedente à Segunda Guerra Mundial. O período que se segue, contudo, é marcado por abalos nas relações entre os dois países, ainda que a industrialização lançada na Era Vargas e as políticas nacionalistas se relacionassem mais ao ímpeto desenvolvimentista do que a aspirações anti-imperialistas. Um processo marcado pelas disputas entre os segmentos políticos brasileiros que, muitas vezes, se colocavam favoráveis ao alinhamento com os Estados Unidos. Assim, durante os governos Dutra (1946-1951), Café Filho (1954-1955) e a primeira parte do governo Kubitschek (1956-1958), o alinhamento foi mantido. Nos governos Vargas (1951-1954), Kubitschek (1958-1961)⁷ e Quadros e Goulart (1961-1964), buscou-se uma autonomia frente aos EUA, ciclo encerrado pelo golpe militar em 1964 (VISENTINI, 2011).

Para que se compreenda de fato as mudanças ocorridas na orientação da política externa do Brasil na história é preciso analisar os múltiplos fatores que foram determinantes em cada

⁶ O governo brasileiro realizou, inclusive, diversas deportações para a Alemanha nazista, a mais emblemática da militante comunista Olga Benário em 1936, em consonância com as tendências anticomunistas de Vargas.

⁷ O ponto mais alto da política externa do governo JK foi a Operação Pan-Americana (OPA), uma proposta de cooperação de nível hemisférico que propunha o desenvolvimento como instrumento para a não penetração de ideologias de esquerda em países atrasados. A cooperação econômica daria forma ao pan-americanismo, e lançaria bases para o que viria a ser a Política Externa Independente no Brasil e a Aliança para o Progresso, nos Estados Unidos (LARA, 2018).

circunstância. O fato de o país possuir o interesse em uma aliança, ou uma aliança de fato, com os Estados Unidos, não impediu que, em um outro momento, essa tendência fosse substituída por uma orientação radicalmente diversa da força preponderante até então. Entre as décadas de 1940 e 1960, é colocada em prática a chamada Política Externa Independente (PEI), um conjunto de ações que buscavam inserir o Brasil no cenário internacional a partir de um caminho de independência frente a bipolaridade imposta pelos conflitos da Guerra Fria. O termo foi cunhado por Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart, e a PEI sistematizada em seu livro “Política Externa Independente”⁸, constituindo o autor como um de seus principais teóricos. Dantas reconhece que a política que buscou desenvolver e sistematizar já vinha de governos anteriores, contudo, considera que não existia como plano antes de ser colocada em prática. Existem, porém, análises que consideram que essa afirmação desconsidera todo um conjunto de medidas executadas durante o governo Jânio Quadros que tinham como base uma concepção política sistemática e coerente (LARA, 2018). A política de Quadros iniciou o que posteriormente, conforme fora desenvolvida e sistematizada por Dantas e seus sucessores, constituiu um novo paradigma nas relações internacionais do Brasil:

Com um conjunto de princípios articulados, a PEI extrapolava o âmbito regional, abria perspectivas mundiais e dava à política externa um lugar de destaque na vida nacional. As razões deste verdadeiro salto qualitativo promovido por Quadros e o Chanceler Afonso Arinos encontravam-se no novo perfil da sociedade brasileira, nas graves dimensões da crise socioeconômica interna, nas dificuldades externas da economia e na acelerada mudança que ocorria no contexto mundial e regional, associado ao desgaste da aliança especial com os EUA (VISENTINI, 2011).

Nesta breve retomada de um período conturbado e de transformações importantes na política externa do Brasil, reafirmamos a observação de Cervo (1994): é necessário concebermos a complexidade do movimento das relações internacionais. Estas devem ser analisadas em cada circunstância, na compreensão das forças históricas presentes. Como mencionamos na introdução deste capítulo, em acordo com Octávio Ianni (1987), a problemática nacional sempre implica as relações internacionais, e estas configuram-se de extrema importância para a compreensão da direção dada pelo Estado, a partir de seus interesses, aos rumos da nação.

⁸ Cf. DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

Para Antônio Gramsci (2007), o realismo político levado a cabo de maneira excessiva, determina que o homem de estado atue unicamente no âmbito da realidade efetiva, se interesse pelo “ser” e nunca pelo “dever ser”. Devemos compreender, entretanto, se o dever ser é um ato arbitrário ou vontade concreta. O equilíbrio entre os opostos encontra-se nessa reflexão, a criação da utopia não parte do nada, deve surgir da realidade efetiva, que não é estática, mas uma relação de forças com mudanças no equilíbrio e em contínuo movimento:

Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio das forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (ou contribuir para isso). Portanto, o “dever ser” é algo concreto, ou melhor, somente ele é interpretação realista e historicista da realidade, somente ele é história em ato e filosofia em ato, somente ele é política (GRAMSCI, 2007, p. 35).

Essa perspectiva nos auxilia no estudo das relações internacionais, principalmente, desde uma região periférica como a América Latina e, mais especificamente, o Brasil. Se, como mencionamos anteriormente, as relações externas são determinantes na definição do perfil de uma nação, a forma como a política externa de um país é formulada e levada a cabo é fundamental para que possamos compreender a quais interesses ela responde, qual visão de mundo a constitui, pois os fatos e a realidade concreta não são estáticos e, como aprenderam os ingleses no início do século passado, as decisões da política internacional afetam a todo o país.

Partindo-se da perspectiva gramsciana, entendemos a arena internacional como um campo de ação política permanente, que segue, logicamente, as relações sociais fundamentais. De forma que, nas palavras do pensador sardo: “toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações absolutas e relativas no campo internacional” (GRAMSCI, 2007, p. 20). Assim, consideramos que os âmbitos interno e externo exercem influência mútua, ambos são “momentos do movimento unitário do Estado e (...) estão em permanente intercâmbio” (BRITO, 2017, p. 133) e, por isso, encontram-se em constante disputa. Afinal, uma alteração orgânica na composição das forças políticas de um país, gerará impactos significativos nas relações internacionais estabelecidas pelo mesmo.

Segundo Meire Mathias (2016), cabe lembrar, existe relativo consenso na literatura das relações internacionais quanto a considerar os interesses nacionais ligados à orientação geral da política externa. Contudo, ressalta que a concepção de uma cisão entre políticas interna e externa deve ser recusada, uma vez que, a investigação única dos determinantes sistêmicos na

política externa não é suficiente para compreender o conteúdo da política levada a cabo. Por isso há a necessidade da busca também pela influência dos determinantes internos na formulação desta mesma política.

É importante ressaltar, porém, que os interesses nacionais não são únicos e imutáveis. Apesar de sempre presente no discurso político, o “interesse nacional” se não esmiuçado de forma a apresentar o que realmente representa e como serão realizadas as ações que buscam atingir seus objetivos, acaba por contribuir para a ocultar as disputas e conflitos existentes internamente, as diferentes visões do que se configura como o interesse nacional.

A definição do conteúdo do interesse do Estado é produto da história e poderá esvaecer ao longo do tempo, todavia, a adoção do interesse enquanto padrão é perfeitamente possível, porque se trata de um fundamento perene. Sob esse marco, os interesses exprimem o contexto político e cultural a partir do qual são formulados e, por isso, podem mudar em virtude das circunstâncias. Todavia, a busca pelo poder é contínua, da mesma maneira que a transformação do mundo resulta da manipulação política dos interesses (MATHIAS, 2016, p. 102).

Assim, os interesses nacionais, ao fim e ao cabo serão aqueles correspondentes àquelas frações de classe mais bem organizadas, no sentido da constituição de forças e disputas hegemônicas no âmbito interno. Serão a síntese dos grupos politicamente organizados e articulados ao governo. A centralidade e a autonomia do Executivo não é, de forma alguma, perdida, porém a influência de grupos privados e frações de classe constitui parte importante na definição da política executada:

Sob o binômio política externa e desenvolvimento, para além daquilo que possa ser denominado como “interesse nacional”, regularmente se projeta interesses específicos de grupos privados (por exemplo, empresários de um determinado setor de serviços) e de frações de classes sociais (por exemplo, setores da burguesia industrial, podendo ser os operários das montadoras de automóveis) que, quando organizados, almejam contrapartidas diferenciadas em relação ao modelo de desenvolvimento e a inserção internacional do país. Àqueles grupos ou frações de classe não organizados em relação aos seus interesses, de uma forma ou outra, também serão impactados pelas políticas em curso, porém, sujeitos a maior vulnerabilidade em relação aos resultados negativos ou perdas (MATHIAS, 2016, p. 97).

Os determinantes internos são, portanto, intrínsecos à política externa do país, não só na fundamentação da matriz de orientação desta política, como também na própria configuração

de forças às quais estará vinculada. Em uma matriz política como a desenvolvida e sistematizada pela Política Externa Independente, os grupos de interesse articulados com o governo e os interesses nacionais que serão almejados pelo governo terão uma configuração específica. Os grupos políticos e os fundamentos que projetam os interesses nacionais em uma matriz de priorização ao alinhamento aos Estados Unidos, por exemplo, serão outros. Essas diferenças, fundamentais, serão melhor detalhadas ao longo da dissertação. Não existe, portanto, um consenso ao que sejam os interesses nacionais, estes se modificam, dão ênfases diferentes de acordo com as visões de mundo que representam, como buscaremos demonstrar com a presente pesquisa.

A constituição de grupos fortalecidos e organizados para a defesa de um projeto político que ampare e represente os interesses das frações de classe mais vulneráveis torna-se, por conseguinte, muito importante, e, para isso, como colocado por San Tiago Dantas (1962): é preciso compreender os temas fundamentais de nossa política externa. Como mencionamos, já no começo do século XX, na Inglaterra, houve uma demanda da sociedade pela popularização da política internacional. Não obstante, por muito tempo na história do Brasil, o assunto permaneceu pouco popular no interesse das massas brasileiras. Podemos pensar que isso resulta da dificuldade de identificação das ações da política externa com consequências diretas na vida da população. De forma que, dificilmente, a importância de uma reunião entre secretários ou os termos de acordos internacionais entre países terá um peso tão grande na opinião pública quanto alterações em benefícios sociais ou o aumento do preço de bens de consumo, ainda que ambos estejam diretamente relacionados.

Assim, a maior parte das atribuições dos órgãos responsáveis pela política externa continuou como preocupação quase exclusiva dos diplomatas, especialistas e estudiosos do tema, e mais distante da maioria da população. Seria imprudente pensar que essa realidade decorre de mero desinteresse, ela é consequência de inúmeros fatores políticos e sociais e sabemos que existem inúmeras diferenças entre o processo político vivido pelo Brasil e o ocorrido na Inglaterra. Contudo, consideramos importante ressaltar esse aspecto histórico para reforçar a importância de não tomarmos as ações políticas de um país separando os âmbitos interno e externo, mas considerando-os em influência mútua, pois, além da investigação única dos componentes “externos” ser insuficiente na compreensão da política conduzida, contribui para reforçar a impressão característica do senso comum de que as decisões de política externa não afetam diretamente o desenvolvimento interno do país, ou que há uma importância maior de uma em relação a outra.

Em acordo com as reflexões de Mathias (2014), consideramos, portanto, que o estudo da política internacional consiste na observação da estrutura do sistema internacional e das dinâmicas que a determinam, bem como a reflexão das condições sociais e econômicas nacionais e o desenvolvimento das relações entre Estado e Sociedade, não isolando assim as dimensões interna e externa em nossas análises. Da mesma maneira, distanciamos-nos também de interpretações que consideram o sistema internacional como exclusivamente competitivo ou de forma inversa, que este caminha rumo a uma sociedade pacífica.

As análises sobre a estrutura do sistema internacional podem se diferenciar de acordo com os diferentes atores que se considera existir no sistema. Algumas matrizes de pensamento afirmam que os únicos atores no sistema internacional são os Estados; outras, contudo, consideram que a atuação dos Estados é decrescente, que as fronteiras tendem a desaparecer e os atores mais relevantes no sistema seriam as grandes empresas e ONGs, perspectiva defendida pela perspectiva neoliberal, sendo inclusive um encaminhamento na ação do papel do Estado e da economia política (como na desregulamentação da economia, abertura de fronteiras ao capital estrangeiro, etc.); outras, ainda, reconhecem o papel desempenhado por estes novos atores, como as megaempresas e ONGs, contudo, sustentam que os protagonistas mais relevantes ainda são os Estados, visto que possuem atribuições essenciais que não podem ser transferidas, como a construção de ordens jurídicas interna dos países e a execução de acordos internacionais, visão com a qual nos aproximamos neste trabalho (GUIMARÃES, 2005). As ONGs, multinacionais, instituições internacionais desde a ONU ao Banco Mundial, são atores nas relações internacionais, muitas vezes determinam a adoção de políticas ao condicioná-las à concessão de acesso à crédito, por exemplo. Nenhum destes, contudo, irá diretamente formular a política externa nem dos Estados Unidos, do Brasil ou de nenhum outro país. Existe uma busca pela construção de estratégias e aliados para influenciar a formulação destas políticas, mas quem conduz as relações internacionais são os Estados. A maior ou menor influência destes atores não-estatais dependerá da composição interna de cada Estado na constituição de seus interesses.

Ainda acompanhando o entendimento de Guimarães (2005), consideramos que as visões sobre a dinâmica do sistema internacional também são variadas, e se distinguem de acordo com o objetivo das relações que estes atores mantêm entre si, dos benefícios consequentes dessas relações e da distribuição destes entre os diferentes atores. A primeira visão sobre essa dinâmica considera que os Estados soberanos e outros atores com maior ou menor participação, tendem a construir uma sociedade pacífica em que todos tenderiam a ganhar. Para isso, seria necessário

o estabelecimento de laços de interdependência entre os países e que, progressivamente, se dissolvessem as fronteiras econômicas, e até políticas, entre os Estados.

A segunda visão caracteriza a dinâmica internacional como um campo de disputas e conflitos entre os atores pela riqueza e poder. Assim, as negociações e disputas surgiriam da necessidade de manter e ampliar estes recursos. O sistema internacional, portanto, sob um viés hobbesiano, seria altamente competitivo e o conflito só deixaria de existir a partir da submissão ou via uma potência hegemônica reguladora. Uma terceira visão apresenta o sistema internacional como uma teia complexa de situações conflituosas, de competição e de cooperação entre os atores (estatais e não-estatais) em que a preponderância de um desses em relação aos outros dependerá da correlação de forças e interesses em cada região, tema e momento. A dinâmica internacional seria, desta forma, caracterizada pela existência dessas diversas situações: paz, cooperação, tensão e conflitos.

Atualmente, consideramos, em acordo com Mathias (2016), o sistema internacional sendo dotado de regras que visam regular o jogo político, contudo, essas regras e os acordos realizados por muitas vezes são violados, de forma que, as transformações na ordem internacional estão submetidas à aprovação ou à transgressão das regras estabelecidas. Dessa forma, os Estados que possuem maior poderio político e econômico terão maior vantagem e campo de atuação nesse processo.

Assim, as reflexões do pensador italiano Antônio Gramsci sobre os conceitos de hegemonia e Estado contribuem para nossa análise da política internacional. Para Gramsci, é o Estado o espaço no qual se realiza a hegemonia, onde acontecem as relações entre política e economia, força e consenso. Tornando importante, portanto, não só as disputas hegemônicas no interior do Estado, mas também aquelas entre Estados:

A concepção gramsciana de hegemonia aplicada às relações internacionais, portanto, nos permite compreender a arena internacional como um campo de ação política permanente, a partir do qual se estruturam organizações e ações políticas que ultrapassam os limites e o caráter institucional ou corporativo, pois, de fato, refere-se à constituição orgânica de forças políticas (MATHIAS, 2016, p.108).

O Estado, portanto, como aparato hegemônico, difusor de determinado modo de pensar e conhecer, representa e busca práticas e estratégias que estejam de acordo com determinada visão de mundo, visão essa construída não só por intermédio da coerção, mas também pela direção política e pelo consenso. Nesse sentido, é enriquecedora a distinção feita pelo pensador

sardo entre pequena e grande política, que define os traços fundamentais do próprio conceito de política e é chave importante para a análise das relações de força (COUTINHO, 2017):

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (GRAMSCI, 2007, p. 21).

É importante destacar, contudo, que Gramsci não busca cindir a política em duas, mas estabelecer entre uma correspondência entre essas definições, uma correlação entre aquilo que acontece no interior do Estado (forças internas) e entre os Estados (forças externas), fundamental na análise de situações concretas:

Sob essa perspectiva, interpreta-se que ao invés da cisão entre as forças externas e internas, o pensamento gramsciano torna nítido um conjunto combinações de forças políticas que se definem em “sistemas hegemônicos” tanto no interior do Estado, quanto entre esses. Por essa razão, em Gramsci, temos a possibilidade de interpretação da realidade internacional a partir de um ponto de vista distinto, visto que, consoante a essa teorização, as iniciativas hegemônicas desafiam a hegemonia existente, na medida em que, organicamente reúnem forças políticas e originam um caminho alternativo (MATHIAS, 2016, p. 113).

A partir das reflexões apontadas por Gramsci, e considerando portanto, o Estado como um aparato hegemônico; os nexos existentes entre os âmbitos interno e externo da política; e que a política exterior projeta interesses que respondem a determinadas visões de mundo, consideramos a política exterior de um país como elemento estruturante do Estado, essencial para a definição do perfil da nação, podendo assim proporcionar melhores ou piores condições de vida. Pois, buscando a manutenção dos interesses nacionais definidos, seja na construção de um projeto consistente de Defesa, ou na estratégia de desenvolvimento econômico e político do país, ela constitui a forma como este país se inserirá na dinâmica internacional e os limites deste nessa dinâmica.

É possível compreender a política externa como um conjunto de ações, formulações, pensamentos e diretrizes de um Estado, possivelmente também de atores não-estatais como organizações internacionais, corporações multi e transnacionais, em relação a outros Estados, organizações internacionais, corporações multinacionais e transnacionais, que é formulada a

partir de demandas nacionais e/ou internacionais. É portanto, a conjugação dos interesses dos representantes de um Estado sobre a sua inserção internacional, mantendo a configuração do sistema internacional ou buscando sua reestruturação, a partir dos seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004).

Segundo Miyamoto (2011), a política externa de um Estado deve contemplar entre seus objetivos: a preservação da sua independência e segurança, a perseguição e a proteção de seus interesses econômicos e também as suas políticas de auxílio econômico à outras nações, de forma a difundir a sua propaganda nacional e ideológica em nações estrangeiras, bem como o apoio à missões de intercâmbio cultural e científico. Assim, todos os Estados que disputam espaço na ordem internacional buscam implementar esses princípios, de forma a se projetarem o máximo possível. Se excluem desta regra, também, aqueles Estados que possuem limitações quanto aos recursos tradicionais de poder (características geográficas, recursos militares, naturais e populacionais). Estes muitas vezes buscam reparar essas desvantagens investindo em outros tipos de recursos como o desenvolvimento científico e tecnológico, e a partir disso também se projetam na ordem internacional (como o Japão e a Coréia do Sul).

Neste ponto cabe esclarecer que desenvolvemos até aqui uma breve discussão sobre a construção do campo epistemológico das Relações Internacionais, a partir de seus dois principais paradigmas estruturantes – o realismo e a utopia – e os desdobramentos decorrentes de seu desenvolvimento. Do mesmo modo, apresentamos as características da estrutura do sistema internacional e a dinâmica que o compõe, bem como os pressupostos teóricos que orientam a análise proposta nessa pesquisa, a partir dos conceitos gramscianos de Estado, hegemonia e as relações entre as chamadas grande e pequena política.

Ao final, consideramos importante ter em mente a delimitação da nossa compreensão do que é a política externa de um país e quais são os objetivos que esta busca atingir para que, a seguir, possamos iniciar a discussão dos principais paradigmas da Política Externa Brasileira, por nós elencados.

1.2 - Dos paradigmas da Política Externa Brasileira

Partimos aqui, em consonância com as análises de Faverão (2006), da ideia de que existe um padrão de comportamento presente na diplomacia brasileira. É importante ressaltar, contudo, que o modelo adotado pelo Estado apresenta reformulações estratégicas de acordo com as condições objetivas de cada período (retoma-se a necessidade de análise dos efeitos das

forças históricas em cada circunstância e da complexidade intrínseca das relações internacionais ressaltados anteriormente), num processo dialético de “mudanças com continuidades”:

Entende-se que o paradigma de política externa brasileira apresenta-se em constante processo de diálogo com o mundo material, estabelecido por meio dos conceitos, também abastecidos pelo concreto, pelo real. Na medida em que o mundo material apresenta-se em constante mudança, tal processo interfere na formulação dos conceitos e, por conseguinte, no paradigma de política externa (FAVERÃO, 2006, p.12).

É necessário, portanto, buscar a compreensão do processo de construção destes conceitos a partir dos elementos concretos apresentados pela história. É desse modo que pretendemos assimilar as transformações ocorridas na Política Externa Brasileira e nos seus próprios paradigmas ao longo do tempo, ressaltando mais uma vez a importância do reconhecimento da influência mútua entre os determinantes internos e externos nessas transformações:

Na medida em que o padrão de comportamento da política exterior do Brasil dialoga de maneira continuada com o mundo material, os conceitos resultantes dessa relação são reflexos do mundo concreto e nele se manifestam. Por conseguinte, considerando-se que o mundo real apresenta-se em constante e gradual processo de desenvolvimento e mudança, nada mais natural que a matriz comportamental da diplomacia brasileira siga o mesmo processo, mesmo preservando um forte caráter de continuidade. Daí a idéia de “mudanças com continuidades” (FAVERÃO, 2006, p. 13).

Entre os anos 1930, durante a depressão econômica oriunda da quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, e um longo período após o final da Segunda Guerra Mundial, a região latino-americana passou por importantes transformações em suas práticas diplomáticas. O historiador Amado Cervo (2001) examinou as particularidades políticas e econômicas da América Latina neste período cujos Estados vivenciavam transformações para adaptarem-se à nova conjuntura global.

Neste período, mais especificamente de 1930 até 1947, há um abandono do paradigma liberal-conservador nos países latino-americanos e a ascensão cada vez maior de um modelo econômico desenvolvimentista. É um momento de busca por autonomia e desenvolvimento econômico, principalmente por meio da industrialização, por meio da qual os Estados buscariam espaço numa intensificada dinâmica global. Simultaneamente, estes países buscavam reduzir os danos causados pela crise econômica ao aproveitar o interesse de países como Estados Unidos e Inglaterra em suas reservas de produtos primários.

Cervo (2001) aponta que, naquele momento, Argentina e Brasil ocupavam lugar de destaque nas relações estabelecidas entre a América Latina e países que buscavam iniciar aproximações com a região, como Estados Unidos e alguns países europeus. Somado a Argentina e Brasil, o México também tinha papel de destaque, dado um elevado grau de autonomia destes países em termos diplomáticos. A importância do desenvolvimentismo para a região era ressaltada por essa autonomia, pois marcava a necessidade desses países em transformar a sua postura no cenário internacional.

A partir do interesse estadunidense em estimular a cooperação com países latino-americanos, aprofundando laços de dependência, estes países buscaram tirar proveito deste interesse visando atingir mecanismos de proteção a seus mercados. Fato que teve sucesso uma vez que além dos Estados Unidos outros países também tinham interesse em estabelecer relações econômicas com a região. A partir deste quadro a diplomacia também sofria modificações, de forma que fosse possível a concretização dos projetos desenvolvimentistas dos países latino-americanos que, mesmo que de forma não homogênea, se estendiam pela região.

A partir da Segunda Guerra Mundial, em 1939, o estímulo do pan-americanismo assegurou a união entre os Estados Unidos e os países latino-americanos em torno dos esforços de guerra. Contudo, as relações entre estes países foram tensionadas a partir da manutenção da região como reserva de recursos, por parte dos Estados Unidos e também com a bipolaridade imposta pelo início da Guerra Fria em 1947 que tornou a América Latina como foco de alerta com o medo da expansão do comunismo. A estratégia estadunidense, contudo, causou efervescência nos países latino-americanos que oscilaram entre um alinhamento à postura *yankee* e um nacionalismo protecionista, na busca de recompensas junto aos EUA pela atuação colaborativa, desde que não fossem prejudiciais às conquistas econômicas efetivas aos aliados latinos (CERVO, 2001).

Vale ressaltar que a bipolaridade mencionada por Cervo muitas vezes pode passar a ideia de que todas as relações políticas do período eram estritamente bipolares quando, na verdade, existiam tensões no interior dos chamados blocos capitalista e soviético e também na relação de países “menores” com as potências estadunidense e soviética:

Durante a Guerra Fria, as mentalidades coletivas foram como que colonizadas por uma percepção binária da ordem geopolítica global, condição da qual poucos acadêmicos conseguiram efetivamente escapar. Esse macrodispositivo semiológico (produzido pelos mais diversos atores locucionais e iconográficos dotados dos mais diversos interesses) simplificava as visões do

mundo e gerava explicações automáticas para todos os eventos relevantes em matéria de política internacional (MUNHOZ; ROLLO, 2015, p.40).

Essa perspectiva nos auxilia na análise de regiões como a América Latina no período, que, como apontamos anteriormente, torna-se objeto de atenção dos Estados Unidos. Esses países têm interesses específicos próprios e muitas vezes aproveitavam a atenção dada pela potência estadunidense para a obtenção desses interesses⁹.

No início da década de 1990, com o fim da Guerra Fria¹⁰ e a vitória do bloco capitalista sobre o bloco socialista, observamos o estabelecimento do que se convencionou chamar uma “nova ordem mundial”. Alinhadas aos interesses do bloco vencedor, capitaneado pelos Estados Unidos, as relações Leste/Oeste davam lugar ao eixo Norte/Sul e a bipolaridade entre países capitalistas e socialistas cedia espaço a uma nova configuração, entre países centrais e países periféricos. Conforme Samuel Pinheiro Guimarães, neste período, o Brasil foi:

Convencido de que, na era da globalização, o que valia era o capital, sua eficiência e sua competitividade, que a preocupação com o emprego, razão que deve ser suprema para todo governo, era antiquada e desnecessária, enquanto o Estado e a soberania seriam relíquias de um passado ruim. Na base de tudo estaria o capital – sem pátria, progressista e capaz de tudo resolver -, desde que fosse tratado sem distinções e que não se colocassem restrições aos seus movimentos de ingresso e de saída (GUIMARÃES, 2005, p. 148).

Desde então, ações de negociação na dinâmica internacional, em instâncias como a OMC, Alca, ou a União Europeia, a partir da ótica de seus promotores, têm por objetivo a desregulamentação das atividades econômicas na periferia, impedindo assim que se executem políticas ativas de desenvolvimento. Essas negociações fazem parte de estratégia ampla desenvolvida pelos Estados Unidos em um esforço de permanecer no centro da economia mundial e na liderança das estruturas hegemônicas de poder (GUIMARÃES, 2005).

Ao examinarmos esse novo arranjo do sistema internacional, é mister considerar a alteração da configuração dos espaços geopolíticos e geoeconômicos, fortemente influenciados tanto pela dinâmica de internacionalização do capital quanto pela consolidação da concepção de mundo neoliberal, que implica alteração no papel do Estado e a

⁹ Além dessas tensões no interior dos blocos e na relação das potências com países menores, existiram períodos de uma bipolaridade mais intensa e momentos de maior distensão. Para melhor entendimento das especificidades do período, ver MUNHOZ; ROLLO, 2015.

¹⁰ Embora escape à centralidade desta pesquisa, é de suma importância registrar que existe um extenso debate historiográfico que refina a reflexão em torno, tanto do período da Guerra Fria, como a discussão da bipolaridade.

implementação de reformas voltadas para o mercado. É importante considerar também o longo processo de exploração e colonização ao qual alguns países foram submetidos e que, justamente em consequência disso, condicionam a participação destes na política internacional a uma forma desigual e, portanto, antidemocrática:

O cenário e a dinâmica internacional em que atuam os grandes Estados periféricos não são novos e imparciais, mas se organizam em torno de estruturas hegemônicas de poder político e econômico. Essas estruturas, resultado de um processo histórico, beneficiam os países que as integram e têm como principal objetivo sua própria perpetuação. Assim, as sociedades, os Estados e os governos nunca iniciam sua atuação internacional a partir da "estaca zero", com os mesmos direitos, deveres e iguais oportunidades (GUIMARÃES, 2001, p. 25).

As ações e os processos históricos que fizeram parte da construção desses países periféricos, não por acaso são partes constitutivas fundamentais dessas estruturas de poder em torno das quais o cenário internacional é construído. Os grandes Estados buscam a manutenção das posições nas quais ocupam globalmente, sendo para isso necessário reforçar a sujeição dos países periféricos cuja formação histórica facilita esse processo¹¹. Dessa forma, vale perguntar: de que maneira os países periféricos podem ser responsabilizados pela sua própria sorte, se na dinâmica das relações internacionais não partem do mesmo lugar?

De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2001), é possível estabelecermos algumas diferenças entre os países periféricos. Para o autor, o Brasil está inserido em uma categoria de países denominados Grandes Estados Periféricos, que são definidos por ele como “países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos” (GUIMARÃES, 2001, p. 21). Da mesma forma, é possível estabelecer algumas semelhanças entre estes países, denominados periféricos. Todos eles estão igualmente submetidos às ideias, costumes e práticas geradas no centro da sociedade internacional, e são ignorantes – mesmo entre as elites mais intelectuais – ao conhecimento mais sofisticado de suas próprias sociedades.

¹¹ É necessário considerarmos que os governos além de enfrentarem constrangimentos no contexto internacional, muitas vezes encontram dificuldades dentro das próprias fronteiras, como uma estrutura socioeconômica conservadora, políticas econômicas inadequadas, dependência, além da existência de grupos políticos cuja intenção de privilegiar seus próprios interesses é maior do que a manutenção do bem-estar do país como um todo. Esses fatores podem explicar, ainda que parcialmente, a condição desfavorável de alguns países na dinâmica internacional (MIYAMOTO, 2011).

O Brasil, portanto, detém esses elementos tradicionais de poder e também procura investir em variáveis não tradicionais como recursos em ciência e tecnologia para diminuir a sua condição de dependência em relação aos países centrais:

Duas exigências são, igualmente, cruciais para a projeção de um país no tabuleiro mundial do poder. Em primeiro lugar, o aumento do próprio poder, aqui contando todos os fatores possíveis, incluindo a estabilidade das instituições políticas e econômicas e sua capacidade militar em termos tradicionais e estratégicos. Quer dizer, deve-se estar atento às variáveis políticas, econômicas, tecnológicas, militares e psicossociais, porque quase tudo que diz respeito às condições domésticas pode influenciar a política externa do país. (...) Em segundo lugar, há a necessidade da anuência explícita, por meio de negociações com as grandes potências que lhe permitam, por meio da consecução da primeira exigência, sentar-se ao lado destas últimas para formulação e implementação das políticas que determinam os rumos do mundo. A alternativa, em caso de não se conseguir atingir a segunda exigência, seria procurar, com outros parceiros, mudar a estrutura do poder mundial, não de forma revolucionária, mas sim adotando uma postura revisionista, visando principalmente a melhorar sua inserção individual, tornando-a mais favorável para seus objetivos (MIYAMOTO, 2011, p. 8).

Dessa forma, buscando atingir os seus objetivos de projeção internacional, seja pela negociação com as grandes potências ou pela criação de alianças com outros parceiros, de acordo com as condições objetivas do momento, o país constrói a estratégia e os conceitos que serão adotados e servirão de base para sua política externa.

Faverão (2006) aponta a existência de um padrão, um lastro na política externa brasileira, que se desenvolve a partir do que denomina de “mudanças com continuidades”. Para identificar este lastro, analisa a política externa brasileira de Rio Branco a Fernando Henrique Cardoso a partir dos conceitos de alinhamento, autonomia e universalismo, buscando compreender quais são os alicerces deste padrão. O autor justifica a escolha dos três conceitos por sua presença marcante tanto na bibliografia especializada como nos discursos diplomáticos e nas políticas efetivamente realizadas.

A ideia de universalismo¹², está associada, segundo ele, às características do Brasil, sejam elas geográficas, étnicas ou culturais. Representa, portanto, os interesses plurais e a preocupação em diversificar as relações do país com o mundo. O conceito de autonomia, por

¹² “Sob a ótica comercial, pode-se referir ao universalismo através do termo *global trader*, quando o país apresenta considerável grau de ‘diversificação de seus fluxos geográficos de comércio, tanto na origem de suas importações, como no destino de suas exportações; sua pauta comercial (exportações mais importações) é diversificada, abrangendo um grande número de setores produtivos’” (BARBOSA e CÉSAR, 1994, *apud*, FAVERÃO, 2006, p. 15).

sua vez, expressa o objetivo de toda diplomacia: a preservação de sua independência, de seus interesses econômicos e de sua segurança. Por fim, sobre o alinhamento, Faverão considera fundamental a reflexão sobre a relação entre Brasil e Estados Unidos para a análise da política externa brasileira, pois ao longo do século XX e começo do século XXI, muito das ações da diplomacia nacional se correlacionam com o diálogo feito com Washington (FAVERÃO, 2006).

Estes três conceitos, portanto, manifestaram-se de forma decisiva no que o autor considera o padrão do comportamento diplomático brasileiro, ainda que, muitas vezes, fossem dadas diferentes acentuações a cada um destes conceitos, ou até mesmo a marginalização completa de algum deles.

De forma semelhante, Letícia Pinheiro (2000) identifica na história da política externa brasileira, dois paradigmas diplomáticos¹³, os quais denomina de americanismo e globalismo¹⁴. A cientista social sustenta que, a política externa brasileira teria oscilado entre estes dois paradigmas desde o início do século XX com a gestão do Barão do Rio Branco, até o início dos anos 1990 no governo Collor. O paradigma do americanismo é definido pela adoção dos Estados Unidos como eixo da política externa, considerando a aproximação com o país como fator importante para a capacidade brasileira de negociação internacional. Enquanto o paradigma do globalismo propunha a diversificação das relações do Brasil internacionalmente para o aumento do seu poder de barganha. Os dois paradigmas, portanto, aproximam-se das já mencionadas exigências elencadas por Miyamoto (2011) para o aumento da projeção nacional no cenário mundial.

Em sua análise, a autora identifica períodos de predominância de um ou outro paradigma, na história da política externa brasileira. Do início do século XX ao fim dos anos 1950, e novamente durante os primeiros dez anos da ditadura militar, temos o americanismo como o paradigma hegemônico. No início dos anos 1960, com a Política Externa Independente, tem início a hegemonia do globalismo, até a sua interrupção em 1964 com o golpe militar. Ele é retomado em 1974, com o governo Geisel, e permanece até o seu limite, no início dos anos 1990.

¹³ A pesquisadora Letícia Pinheiro (2000) define como paradigma diplomático “teorias de ação diplomática formadas por um conjunto de ideias que constitui a visão da natureza do sistema internacional por parte dos formuladores de política de cada época” (PINHEIRO, 2000, p. 308).

¹⁴ Aqui tratado exclusivamente como conceituação para um paradigma das relações internacionais brasileiras que busca a diversificação das alianças no campo internacional, diferente do conceito de globalização. É dentro deste paradigma que se consolida, por exemplo, a Política Externa Independente, a aproximação brasileira com as nações latino-americanas e, mais recentemente, toda a discussão da perspectiva estratégica Sul-Sul.

Contudo, Pinheiro (2000) estabelece, no contexto dos dois paradigmas apresentados, diferenciações características da dinâmica da política. Assim, o americanismo foi dividido em ideológico e pragmático. O americanismo ideológico, justifica a aliança brasileira com os Estados Unidos a partir de uma convergência ideológica existente entre os países, enquanto que o americanismo pragmático buscaria aproveitar as oportunidades desta aliança de forma predominantemente instrumental¹⁵. O globalismo, por outro lado, por sua própria essência pragmática (buscando a diversificação para maior aproveitamento de oportunidades), não obteve qualificação em tipos distintos¹⁶.

Para os fins propostos por essa pesquisa, identificamos como equivalentes os já mencionados conceitos abordados por Pinheiro (2000) e Faverão (2006). Consideramos que a definição do paradigma do americanismo guarda equivalência ao conceito de alinhamento – a divisão entre americanismo pragmático e ideológico pode também ser compreendida a partir dos conceitos de alinhamento pragmático ou alinhamento automático – e o paradigma globalista definido por Pinheiro, encontra paralelo na definição de universalismo de Faverão. Optamos, aqui, pela utilização do conceito de alinhamento/não-alinhamento por compreendermos que apresenta a ideia de uma forma mais geral, sem que seja necessariamente associado a um país específico, ainda que a política externa brasileira tenha optado, em certos momentos, pelo alinhamento aos Estados Unidos¹⁷.

Seja qual for o paradigma adotado para a política externa do país, mais próximo de certas nações hegemônicas ou em busca de diversificação nas parcerias, os posicionamentos e ações escolhidas se adaptam e se atualizam de acordo com os interesses daqueles que detém o aparelho estatal. Estes são adaptados de acordo com as conjunturas internas e externas e o projeto político que atenda às suas agendas (MIYAMOTO, 2011). Contudo:

O conjunto de princípios básicos que balizam a política externa brasileira, desde o período da Primeira República, está orientado pela busca de soluções pacíficas para as controvérsias; pelo respeito à independência dos Estados; pela primazia do direito e a não-intervenção em assuntos internos de outros

¹⁵ Pinheiro (2000) identifica no americanismo pragmático influências de concepções realistas hobbesianas, pois o seu principal representante, o Barão do Rio Branco, enfatizava os recursos de poder de cada Estado, considerando o sistema internacional marcado pelo princípio da anarquia. Enquanto que o americanismo ideológico, seria marcado por traços de um realismo ingênuo ou até mesmo fortes traços de idealismo.

¹⁶ Não obstante, a autora afirma que este tenha sido originado a partir da crítica ao americanismo realizada pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), da visão das relações centro-periferia da CEPAL e do pensamento realista das relações internacionais e que também pode ser traduzido em dois tipos diferentes: um de natureza hobbesiana, e outro de natureza grotiana. Mais sobre em PINHEIRO, 2000 e SOARES DE LIMA, 1994.

¹⁷ Embora a nossa preferência, ainda utilizaremos em alguns momentos os termos americanismo e globalismo para tratar destes paradigmas diplomáticos quando utilizarmos a perspectiva de Pinheiro (2000).

Estados. Somam-se a esses, os princípios específicos de atuação internacional como a abertura político-diplomática internacional e definição fronteiriça (MATHIAS, 2010, p. 23).

Assim, apesar de haverem mudanças significativas, a linha básica da política externa brasileira se manteve contínua ao longo da história. Não obstante, Soares de Lima (1994) destaca três momentos de descontinuidade na política externa do Brasil: o período imediato ao golpe militar de 1964, o governo Geisel (1974-1979) e o governo Collor (1990-1992):

O primeiro e o último compartilham uma característica comum: envolveram mudanças bruscas, isto é, que se processaram em um curto lapso de tempo, de paradigmas de política externa. Outro elemento comum a ambos os momentos deriva do anterior, a saber, por envolver mudança de paradigmas, esta se processou à revelia e à margem da corporação diplomática. Comparativamente ao imediato pós-64, o governo Geisel implicou mudança de paradigma. À diferença dos dois momentos, anterior e posterior, porém, essa mudança não foi brusca, uma vez que desde o governo Costa e Silva a política externa, basicamente no plano multilateral, já vinha operando com base no paradigma anterior a 1964. Outra distinção crucial com relação àqueles momentos, é que no governo Geisel se observou perfeita sintonia entre os pontos de vista do presidente da República e os da corporação diplomática, conferindo peso político significativo àquela agência estatal no interior dos círculos de decisão governamental. A conclusão é cristalina: no presidencialismo brasileiro o parâmetro que regula os graus de liberdade ou a autonomia relativa detida pela diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder - como nos governos Médici (em algumas áreas de política externa) e Figueiredo -, seja por afinidade de pontos de vista, como nos casos do governo Geisel e Sarney (SOARES DE LIMA, 1994, p. 74).

A autora ainda destaca que, pelo fato de a corporação diplomática não responder a interesses particulares na sociedade ou na política, o seu poder é derivativo de sua sinergia com o Poder Executivo central. Assim, a autonomia relativa do corpo diplomático é sempre maior nos períodos ditatoriais do que nos períodos democráticos pela razão de que, em períodos autoritários as decisões de política externa não precisam ser ratificadas pelo Congresso. Mesmo que, como é possível se observar, esta sinergia entre diplomacia e Poder Executivo não seja sempre encontrada quer no período autoritário quer no período democrático (Idem, 1994).

Atualmente, podemos observar uma nova descontinuidade no paradigma da política externa brasileira. Desde o início de sua posse, o presidente Jair Bolsonaro¹⁸ já apresentava

¹⁸ Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal, venceu as eleições presidenciais de 2019, assumindo o cargo em 01 de janeiro de 2019.

posturas claras de diferenciação da tradição política brasileira, como a nomeação de ministros de perfis muito diversos (técnicos, militares, políticos de carreira etc.) e que não necessariamente possuem a experiência exigida pelo cargo. Para a pasta de Relações Exteriores, foi nomeado o diplomata Ernesto Araújo. O fato de o diplomata ter sido promovido à chanceler para assumir o ministério sem nunca ter chefiado uma embaixada ou mesmo assumido um posto de relevância foi considerado por diplomatas atuantes no Itamaraty como quebra de hierarquia¹⁹. Outras ações como a aprovação de decreto que autoriza a pessoas de fora da carreira diplomática a assumirem cargos de assessoria no Itamaraty e que diplomatas com menos experiência possam assumir funções tradicionalmente desempenhadas por diplomatas de nível hierárquico superior também assinalam a mudança no perfil do Ministério:

A avaliação é de que ele [o decreto] inverte a lógica adotada historicamente: a de que postos-chave na condução da política externa têm que ser ocupados por integrantes da diplomacia, que é uma das carreiras de estado, como funcionários do Banco Central e do Tesouro Nacional²⁰.

A postura do novo governo, por meio do Ministro Ernesto Araújo, aparenta abandonar a ideia do Itamaraty como órgão de auxílio ao governo, na formulação de políticas de Estado, subvertendo as tradições de hierarquia²¹ na atribuição de cargos:

“(…) modificou o organograma do ministério, fez ajustes ao currículo do Instituto Rio Branco, tirou de postos confortáveis velhos expoentes do tucanopetismo e premiou indivíduos dispostos a mostrar fidelidade à nova ordem. Em nenhum momento, porém, apostou as fichas em construir uma comunidade de diplomatas comprometidos com a concepção bolsonarista de relações exteriores e, assim, institucionalizar as ideias de política externa de direita que o candidato consagrou nas urnas²².

¹⁹ PARAGUASSU, Lisandra. “Diplomatas desaprovam Araújo como chanceler e citam quebra de hierarquia”. **Exame**, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/diplomatas-desaprovam-araujo-como-chanceler-e-citam-quebra-de-hierarquia>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

²⁰ JORNAL Nacional. “Decreto permite assessores no Itamaraty sem carreira diplomática”. **G1**, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/01/10/decreto-que-permite-assessores-no-itamaraty-sem-carreira-diplomatica.ghtml>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

²¹ O ingresso na carreira diplomática é feito via concurso público e a progressão na carreira prevê aprovação no Curso de Formação de Diplomatas e outros cursos promovidos pelo Instituto Rio Branco. Ver mais em: “Relações Exteriores” – Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/186-carreira-diplomatica>>.

²² SPEKTOR, Matias. “Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro”. **Folha de S. Paulo**, 04 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml>>. Acesso em 05 abr. 2019.

Está claro que o presidente Jair Bolsonaro mesmo logo no início de sua gestão não demonstrava inclinação governamental a nenhum paradigma diplomático específico. Contudo, já podemos perceber que, essa nova descontinuidade na política externa do Brasil, desde cedo aparenta acontecer à margem da corporação diplomática e de forma brusca, semelhante aos períodos do início da ditadura militar, em 1964, e no governo Collor, de 1990 a 1992, conforme apontado por Soares de Lima (1994).

Apesar da presença contínua dos dois paradigmas diplomáticos já apresentados, mesmo que alternando-se a predominância de um ou outro ao longo da história, ambos encontraram os limites de suas possibilidades. Ao assumir o governo em 1990, observou-se no governo Collor uma dissociação entre os objetivos e valores do Executivo, que buscava a retomada do americanismo, e os interesses das forças políticas e sociais mais relevantes no país que não mais aprovavam essa linha. O globalismo, por outro lado, encontrava as raízes do seu esgotamento²³ em virtude da nova configuração da ordem mundial, colocada pelo fim da Guerra Fria e a diminuição do poder dos países do Sul, e a posição dos países periféricos em denunciar a irracionalidade das grandes potências mundiais (PINHEIRO, 2000).

Em concordância com essa perspectiva, Soares de Lima (1994), aponta que, mesmo se Collor tivesse terminado seu mandato, o paradigma americanista não encontraria êxito. Para tanto, nos aponta alguns momentos na história brasileira onde este paradigma obteve sucesso. No primeiro governo Getúlio, durante a Segunda Guerra Mundial, existia nas forças políticas internas uma coalizão favorável ao alinhamento com os Estados Unidos. Por um lado, setores liberais encontravam nessa aproximação uma possível via para a flexibilização do regime e por outro, setores nacionalistas, no âmbito militar, que buscavam ferramentas para a industrialização nacional, encontraram na construção da cidade de Volta Redonda²⁴ essa poderosa ferramenta.

Outro exemplo dado pela autora sobre a convergência do governo com os interesses dos setores políticos mais relevantes na adoção do paradigma americanista, é o contexto do imediato pós-1964 quando, em sua opinião, o alinhamento com os Estados Unidos cumpria seu papel no campo ideológico, legitimando a posição do governo de “restauração da ordem democrática”

²³ Algumas razões para a não retomada do paradigma globalista também foram elencadas por Soares de Lima (1994).

²⁴ Volta Redonda é um município localizado no sul do Rio de Janeiro criado para o desenvolvimento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), indústria de aço essencial para o estabelecimento do Brasil como país industrializado. A indústria contou com o apoio estadunidense na sua construção durante o governo de Getúlio Vargas, com a finalização da usina e da cidade no final dos anos 1940, que ficou conhecida como “Cidade do Aço”.

ao derrotar a “ameaça das forças de esquerda”, no interior da lógica do conflito Leste/Oeste de então; e também junto aos atores políticos e econômicos que optaram pela ortodoxia nas políticas econômica e externa, buscando o reestabelecimento da confiança dos investidores externos e dos organismos financeiros internacionais abalada pelos acontecimentos pré-1964.

Tal configuração não foi observada no governo Collor. Neste momento a aliança com os Estados Unidos baseava-se na chamada modernização pela internacionalização, algo sem precedentes históricos até então:

Todas as tentativas anteriores de modernização concebiam o desenvolvimento como um projeto ligado à independência nacional, econômica e política [...]. Em contraste, a estratégia da modernização pela internacionalização explicitamente aceita uma submissão pelo menos parcial da soberania nacional nos domínios político, econômico e cultural (PRZEWORSKI, 1993 *apud* SOARES DE LIMA, 1994, p. 80).

Essa estratégia, ainda que considerada como o novo caminho após a nova configuração mundial no pós-Guerra Fria, encontrou barreiras no Brasil no início dos anos 1990, pois se chocava com valores tradicionais das elites do país de compreensão do desenvolvimento nacional a partir da industrialização, além de as reformas voltadas ao mercado e o controle do desenvolvimento tecnológico e bélico das Forças Armadas brasileiras exigido pelos Estados Unidos encontrarem obstáculos:

O sucesso e a longa permanência no tempo da estratégia de industrialização brasileira e a natureza pactuada da transição política elevam consideravelmente os custos da mudança para os atores econômicos fundamentais e gera maiores riscos para a estabilidade institucional de políticas de convergência com os Estados Unidos na área militar e de segurança (SOARES DE LIMA, 1994).

Esgotadas as possibilidades dos dois paradigmas diplomáticos, se colocava necessário a formulação de um novo paradigma de política externa. Para Pinheiro (2000, p. 312), diferentemente do passado um novo continuísmo foi estabelecido. Não mais ancorado aos paradigmas históricos já superados, mas “em função dos princípios realistas da política externa brasileira que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia”.

As ponderações de Faverão (2006) nos auxiliam na análise dos processos que ganharam intensidade nos anos 1990 e que contribuiram para o rearranjo nas políticas externa e interna do Brasil de então. O país acabava de sair da chamada “década perdida”, termo pelo qual ficou

conhecida a década de 1980 no Brasil em razão da grave recessão econômica. A queda do modelo nacional-desenvolvimentista, impôs a reestruturação do paradigma da Política Externa Brasileira que estava, até então vinculado a esse projeto de desenvolvimento:

O esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, os altíssimos índices inflacionários e a estagnação econômica e social do país alimentavam a crescente idéia de repensar o caminho a ser trilhado pelo Brasil. Nos mais diversos setores da vida nacional (governo, sociedade, academia e elites) era progressiva a demanda por mudanças no modelo de inserção internacional brasileiro que, por consequência, exigiria alterações no paradigma de atuação diplomática do Brasil (FAVERÃO, 2006, p. 129).

As pressões para a implementação das reformas neoliberais emergiam internamente e externamente. As medidas de caráter neoliberal consagradas pelo Consenso de Washington²⁵ eram capitaneadas pelas grandes potências mundiais, organizações e instituições internacionais. Emergia, portanto, uma nova diretriz econômica e a necessidade de uma nova estratégia de inserção internacional adaptada à nova conjuntura interna e a um cenário internacional de “polaridades indefinidas” (FAVERÃO, 2006, p.132).

A partir dessa perspectiva, buscaremos refletir sobre como o pensamento diplomático brasileiro é reformulado, no período que, segundo Pinheiro (2000), segue ao esgotamento na forma dos dois paradigmas diplomáticos brasileiros apresentados neste capítulo. Para tanto, nos deteremos em dois formuladores de política externa: Celso Lafer, Ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso (2001-2003) e Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula (2003-2010), e como a política externa levada por estes formuladores aproxima-se ou distancia-se dos dois paradigmas apresentados, localizando as diferentes matrizes fundantes do pensamento político diplomático a ser analisado.

Os dois paradigmas, americanista e globalista, de maior alinhamento ou maior peso universalista, contemplam, como apresentamos, continuidades e discontinuidades dentro da Política Externa Brasileira. Essa dinâmica possibilita a consolidação de formulações e pensamentos diferenciados. A adoção de um caminho pelo governo não significa, contudo, a

²⁵ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de ‘Consenso de Washington’” (BATISTA, 2009, p. 115).

extinção de outros dentro do campo diplomático, as diversas concepções permanecem em disputa. Isso assegura o estabelecimento de um equilíbrio instável – a quebra de paradigma abala as outras correntes de pensamento, mas não as suprime – e a própria reformulação dos paradigmas de acordo com as novas necessidades impostas pelo desenvolvimento das forças históricas, com novas estratégias, aprofundamentos e transformações. Demonstra-se, assim, um caráter pendular, onde a linha de política externa adotada pelo governo ora aproxima-se, ora afasta-se destes grandes paradigmas, de acordo com as visões de mundo que as configuram, as condições objetivas da realidade e as disputas presentes em suas formulações.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SEU CONTEÚDO (2001-2010)

*Cuando sonó la trompeta, estuvo
todo preparado en la tierra
y Jehová repartió el mundo
a Coca-Cola Inc., Anaconda,
Ford Motors, y otras entidades.*

(Pablo Neruda – La United Fruit Co.)

Como abordamos no capítulo anterior, no início dos anos 1990 o Brasil adentrava um período subsequente à chamada “década perdida” de 1980, quando o país vivenciava uma grave recessão econômica a partir da crise do modelo de substituição de importações, a alta inflação e a estagnação econômica e social. As medidas formuladas pelo Consenso de Washington, davam a tônica da nova configuração mundial no mundo pós-Guerra Fria, que, conduzida pelas grandes potências mundiais e organizações internacionais, pressionavam o mundo para a implantação das reformas neoliberais (FAVERÃO, 2006).

O Brasil buscava se adaptar à essa nova conjuntura internacional, ao mesmo tempo em que se ajustava ao período democrático que seguia após vinte e um anos de ditadura militar. Marco do início deste novo período, a Constituição Federal de 1988 buscou enterrar o passado autoritário e constituir a base democrática que guiaria os novos rumos do país. De forma inédita, estabeleceram-se princípios que devem orientar a política externa do país, bem como novas responsabilidades dos poderes Executivo e Legislativo na condução desta política:

O conjunto de princípios básicos que balizam a política externa brasileira, desde o período da Primeira República, está orientado pela busca de soluções pacíficas para as controvérsias: pelo respeito à independência dos Estados; pela primazia do direito e a não-intervenção em assuntos internos de outros Estados. Somam-se a esses, os princípios específicos de atuação internacional como abertura político-diplomática internacional e definição fronteiriça (MATHIAS, 2010, p.23).

Em seu artigo 4º, de parágrafo único, estabelece que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina,

visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” e determina os princípios fundamentais que devem conduzir as relações internacionais brasileiras:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.²⁶

A partir da consolidação da Constituição Federal de 1988, portanto, podemos considerar a integração regional como um objetivo específico dentro dos processos da política exterior brasileira. Evidentemente, esta diretriz constitucional não determina ou assegura de que maneira as ações das nossas relações exteriores serão construídas para este fim, contudo, estabelece que este objetivo é prioritário.

Com a queda do muro de Berlim em 1989, a dissolução do bloco socialista e a reorganização do mundo em grandes blocos regionais – os países da Europa com a União Europeia; Estados Unidos, Canadá e México no NAFTA e o Japão com os Tigres Asiáticos – a constituição de um bloco de integração regional na América Latina tornava-se um imperativo histórico²⁷, um caminho para o desenvolvimento da região e de sua maior competitividade no cenário internacional:

Juntas, as nações latino-americanas possuem população, recursos naturais e peso político, que, se adequadamente combinados, colocarão a região entre as principais economias mundiais. Separadas e divididas, elas se reduzirão a um conjunto de populações pobres e de regimes políticos instáveis (MONTORO, 1995, p. 29).

²⁶ Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. Título I – Artigo 4º.

²⁷ Montoro (1995) apresenta, de forma a elucidar a questão, pesquisa realizada em 1987 pelo IBOPE, que informa que 88% da população brasileira era favorável a participação do Brasil em uma comunidade de países da América Latina. Essa porcentagem subia para 91,5% entre jovens de 14 a 18 anos de idade e para 96% entre aqueles que possuem nível superior de educação. Assim, mesmo em um país com dimensões continentais como o Brasil o sentimento integracionista se apresentava de forma muito forte.

Destarte, no cenário internacional, temos a consolidação da agenda neoliberal. Na América Latina, temos o declínio das ditaduras militares e a recomposição dos regimes democráticos. Se, por um lado, esse é um momento da consolidação de uma agenda democrática do ponto de vista político, por outro, do ponto de vista econômico, a alternativa não é a continuidade do neodesenvolvimentismo interrompido nos anos 1960, mas sim a consolidação do desenvolvimento liberalizante pela adoção de políticas de cunho neoliberal. Historicamente, muda-se o modo de organização do capitalismo, logo, o sentido do desenvolvimento também se modifica, configurando-se não como um caminho possível para a América Latina, mas como uma imposição, marca da condição dependente da região²⁸.

Dessa forma, não apenas como um imperativo histórico, necessário para o desenvolvimento e a inserção internacional da região latino-americana, a integração regional também se configurava como um objetivo determinado constitucionalmente dentro das relações exteriores do Brasil. Contudo, essa determinação pode ser colocada em prática de formas bem distintas.

De acordo com Meire Mathias (2002), os membros do Itamaraty consideram a ação diplomática como uma prática que é desenvolvida no exterior, mas que sempre leva em consideração e negocia interesses nacionais, construindo assim, por meio dela, a imagem do país no cenário internacional. De forma que, ressaltamos, no nosso entendimento, é o projeto político-econômico interno que determina as diretrizes da política internacional. Apesar das sabidas pressões externas que as nações sofrem na condução de suas políticas internas, é preciso fazer uma reflexão em torno da noção da tomada de decisão em política externa. Naquilo que se refere a orientação das suas diretrizes. A política externa está associada ao projeto político de desenvolvimento nacional, projeto ao qual o governo está comprometido. Logo, mesmo havendo uma determinação constitucional para a priorização da América Latina nas relações externas brasileiras, a substância, a ênfase dessa política externa pode mudar completamente na medida em que se altera o projeto político-econômico levado a cabo.

Ligiéro (2011), em harmonia com as reflexões que apresentamos no capítulo anterior, sustenta que a política externa brasileira se caracteriza pela continuidade. Para o autor, as

²⁸ Como mencionamos no capítulo anterior, nos anos 1980 o Brasil vivia a “década perdida”, oriunda da grave recessão econômica da época. Neste período, aumentou-se enormemente a dívida externa brasileira e, com ela, solidificaram-se as amarras às condicionalidades do Fundo Monetário Internacional e do Consenso de Washington. De forma que o Brasil não tinha uma autonomia para decidir caminhos que escapassem aos interesses dessas organizações, sob pena de execução da dívida e a intensificação da crise econômica existente no país.

mudanças que por vezes ocorreram ao longo da história, nunca abalaram a linha de conduta basilar das relações internacionais brasileiras, reforçando a ideia já apresentada de mudanças com continuidades. Em sua análise, considera que a aliança do Brasil com os Estados Unidos foi marcante durante todo o século XX, e as mudanças ocorridas na política externa brasileira estiveram sempre, direta ou indiretamente, associadas às alterações nessa aliança²⁹.

O referido autor atribui essa continuidade ao fato de que a política externa brasileira foi, desde 1930, um dos pilares do projeto de desenvolvimento do país. Ele afirma que, ao final da Segunda Guerra Mundial, surgiram duas tendências de política externa e que o debate sobre elas se intensificou durante os anos 1960, período em que as questões de política externa e interna estiveram muito próximas³⁰. De forma semelhante às análises expostas no capítulo anterior, a primeira tendência é denominada pelo autor de americanista, defendendo uma aproximação maior com os Estados Unidos e o desenvolvimento associado às grandes potências mundiais (a aproximação era vista como vantajosa uma vez que o país carregava uma dependência comercial, militar e de investimentos em relação aos estadunidenses), e a segunda denominada nacional-desenvolvimentista ou independente que buscava uma maior participação nacional no desenvolvimento e uma maior autonomia frente aos Estados Unidos.

Consideramos importante sublinhar estas tendências, e mais ainda, a forma como em cada uma delas o papel do Estado se altera, pois é a partir dessa chave de análise que iremos tratar as nossas fontes. Na medida em que o papel do Estado é redefinido, a especificidade da política externa também é alterada. Queremos demonstrar que há uma reestruturação externa – no período destacado pelo autor, auge da Guerra Fria –, quer dizer, estruturalmente o sistema e as relações internacionais se modificam, contudo, é importante analisarmos como será construída internamente a política externa do país frente a essas mudanças. Então, o papel do Estado nessas chaves de desenvolvimento, mais alinhado ou menos alinhado, é muito importante e uma vez redefinido também será alterada a diretriz da política externa.

Dessa forma, podemos inferir que a determinação constitucional de que a integração latino-americana deve ser objetivo das relações internacionais brasileiras pode ser colocada

²⁹ Ligiéro (2011) ressalta dois momentos em que essas mudanças tiveram maior destaque: a Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), e o pragmatismo responsável levado pelo governo Geisel (1974-1979). Em ambos foi adotada uma postura de maior autonomia em relação aos Estados Unidos.

³⁰ No governo Jânio Quadros (1961), por exemplo, a política externa praticamente dominava os debates no Congresso Nacional, demonstrando um grande interesse pelos temas de política internacional. Principalmente com a implantação, em sua gestão, da Política Externa Independente. Para um maior aprofundamento nas relações internacionais brasileiras do período, ver: LARA, 2019.

em prática de formas diferentes, se levarmos em consideração a partir de qual visão de mundo as ações da política externa brasileira vêm sendo construídas. Isso pode ser constatado no contexto do nosso recorte histórico, onde é possível observar uma continuidade da América Latina na agenda da chancelaria brasileira, porém, com alterações, a partir das mudanças de governo, das posições políticas e, portanto, da construção da perspectiva do papel da América Latina em relação ao Brasil e às relações de poder no âmbito das relações internacionais.

2.1 – A América Latina e os anos 1990: a ascensão do neoliberalismo

A retomada de ideias do liberalismo clássico pelo projeto neoliberal, ganhou terreno fértil na região latino-americana nos anos 1990. A vitória deste projeto no Brasil acompanhou “uma tendência regional e mundial, sob o impulso da derrocada dos regimes do chamado ‘socialismo real’ e do Consenso de Washington” (KAYSEL, 2015, p. 69). Os países latino-americanos vivenciaram ditaduras e períodos autoritários atroztes que vieram como reação às ideias progressistas que cresciam na região e, com a dissolução da União Soviética, estabelecia-se - juntamente com a redemocratização destes países - a ideia da necessidade de uma nova ordem.

Devido ao seu próprio dinamismo, as mudanças desencadeadas nos anos 90 forneceram à realidade um ar de ordem independente, sendo que discursos como o fim da história, falência das ideias socialistas, crise dos paradigmas, democracia representativa, entre outros, ganharam força. Em sintonia com a doutrina liberal surgiram interpretações que percebem o novo como sendo tudo aquilo que está sendo construído e projetado para o futuro (o devir), desconsidera-se, portanto, as contradições registradas no processo histórico. Teve início o resgate dos princípios e fundamentos do liberalismo, acrescido de ideias e discursos motivadores como novos desafios, fim das vantagens comparativas, competição e cooperação, entre outros (MATHIAS, 2010, p. 28).

Contudo, precisamos destacar que existem contraposições a estas concepções, como as do geógrafo britânico David Harvey, destacada por Mathias (2010). Segundo a autora, Harvey sustenta que as transformações econômicas e culturais ocorridas no final do século XX não apontam uma nova forma social, mas sim novas adequações do capitalismo à realidade concreta.

De acordo com Resende (1995), o neoliberalismo³¹ tem sua ascensão a partir dos anos 1970 em um contexto de aceleração da transnacionalização da economia, quando buscava-se prescindir a figura do Estado como uma barreira para o capital. Na teoria neoliberal, o bem estar humano deve ser promovido a partir da garantia das liberdades individuais em uma estrutura institucional que seja caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, cujo papel do Estado se limite a preservar a estrutura institucional destas práticas; exercer o monopólio legítimo da violência nas funções de defesa e polícia e os aparatos jurídicos que garantam o direito de propriedade; e criar mercados em casos onde estes não existam. Contudo, o Estado não deve atuar em nada mais além destas áreas e sua operação nos mercados deve ser mínima porque:

De acordo com a teoria, o Estado não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2008, p.12).

A título de análise, é necessário perceber que, o eixo estruturante desta teoria é a modificação do papel do Estado e não, como muitos querem fazer crer, a implementação de um Estado mínimo. Efetivamente, o papel do Estado é fundamental para a regulamentação neoliberal, o que é mínimo é o papel social do Estado, e não o Estado em si. A teoria neoliberal, portanto, contrapõe-se à teoria keynesiana, que encara o Estado como mediador na regulação do mercado e grande contribuidor na garantia dos direitos sociais: “o pacto de crescimento com redistribuição deve ser rompido em nome da dinamização do mercado” (RESENDE, 1995, p. 38).

Deste modo, modifica-se a natureza do Estado de maneira que o crescimento econômico do país deva ser capitaneado pelo setor privado e o mercado, dando lugar de destaque ao direito à propriedade e à competitividade. Prioriza-se o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento socioeconômico. A atribuição de direitos de propriedade é tida como a melhor forma de evitar a superexploração de bens comuns como a terra e a água e a competição (estimulada pela privatização e a desregulação), afirmam, aumenta a eficiência,

³¹ Resende (1995) destaca que o neoliberalismo se diferencia das outras correntes do pensamento liberal, também carregando em si variadas vertentes: a corrente austríaca ou subjetivista (Popper, Hayek e Kirzner), a monetarista de Chicago (Friedman, Stigler e Becker) e a de Virgínia (Downs, Buchanan e Tullock).

melhora a qualidade e diminui os custos, levando ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar humano (HARVEY, 2008).

Como destacado por Mathias (2010), um dos maiores expoentes da teoria neoliberal, o economista Friedrich Hayek, encara o Estado como desorganizador da sociedade e da possibilidade de progresso. Na perspectiva hayekiana, as políticas governamentais são coercitivas e inibidoras do desenvolvimento³² e só o movimento livre e espontâneo do mercado equilibraria as relações sociais, levando ao progresso.

Não obstante, sob a perspectiva crítica, Harvey (2008) nos apresenta alguns aspectos de controvérsia da teoria geral do Estado liberal: a interpretação desta teoria acerca do poder de monopólio, onde, como resultado da competição, empresas fracas vão sendo tiradas do mercado por empresas fortes (isto não é visto como um problema desde que seja assegurado o ingresso de competidores ao mercado) e em áreas onde se configuram monopólios naturais (o fornecimento de água, gás e energia elétrica não tem porque ser dividido entre várias empresas) parece inevitável a regulação do Estado, apresentando fortes possibilidades de irregularidades e lucros abusivos.

Um outro aspecto de controvérsia diz respeito ao que chama fracasso de mercado, quando empresas e indivíduos evitam pagar custos que lhes cabem (como o manejo adequado de resíduos e a segurança das condições de trabalho). Embora os neoliberais reconheçam este problema, defendem apenas a intervenção parcial do Estado para evitá-lo, ou até mesmo a inação. A melhor saída seria a intervenção por meio de mecanismos do próprio mercado como incentivos fiscais e imposições de taxas; há também problemas com a presunção de que todos os agentes que operam no mercado possuem igualdade no acesso às informações e que não existem assimetrias de poder. Essas assimetrias existem e tendem a aumentar com o tempo a não ser que haja algum tipo de intervenção estatal para freá-las.

Desta forma, “este pressuposto neoliberal parece ser ou inocentemente utópico ou um escamoteamento deliberado de processos que vão levar à concentração de riqueza e, portanto, à restauração do poder de classe” (HARVEY, 2008, p. 79). O que Harvey alerta, aqui, é que não existe a mesma condição de competitividade para todos. As grandes empresas dos países centrais, as transnacionais, tem melhores condições de competitividade do que a pequena e média empresa ou as empresas de países periféricos. Então, não se trata de um projeto de desenvolvimento que permite a organização do capital, porque o capital não se organiza, não

³² É importante ressaltar que, o conceito de desenvolvimento tratado por Hayek é de cunho neoliberal com foco no crescimento econômico e na competitividade.

é auto regulável. O que permite essa regulação é a atuação do Estado e se essa atuação é minimizada – aceita pelo capitalismo neoliberal quando atuando em benefício da própria classe dominante - se reforça o poder de classe, a concentração de renda.

Por fim, o autor aponta alguns problemas políticos fundamentais no âmbito do neoliberalismo, como a contradição entre um individualismo sedutor e uma vida coletiva dotada de sentido, a suposição que os indivíduos sejam livres em suas escolhas mas que não supõe que possam escolher construir instituições coletivas fortes como sindicatos, e o paradoxo das intensas intervenções estatais em um mundo que se propõe não intervencionista (em face aos movimentos sociais que agem coletivamente, o Estado neoliberal é levado a agir repressivamente para a manutenção de seus interesses, negando as próprias liberdades individuais que prega). A liberdade das massas é, assim, restringida em nome da liberdade de poucos:

Nessa situação, todavia, ele [o Estado neoliberal] pode recorrer a uma arma secreta: a competição internacional e a globalização podem ser usadas para disciplinar movimentos opostos ao programa neoliberal em Estados individuais. Se não der certo, o Estado em questão terá de recorrer à persuasão, à propaganda ou, se necessário, à força bruta e ao poder de polícia para suprimir a oposição ao neoliberalismo (HARVEY, 2008, p.80).

O Estado neoliberal, portanto, traz em si um paradoxo, que é próprio do sistema capitalista, onde, ao menos em teoria, enaltece as liberdades individuais na mesma medida em que restringe essas liberdades. O neoliberalismo, assim, intensifica a competitividade no interior do Estado, entre indivíduos, e entre Estados, impossibilitando que se estabeleça o equilíbrio que apregoa. Há, na verdade, uma noção de liberdade atrelada ao individualismo econômico, onde aqueles que possuem poder de compra usufruem desses benefícios e os que não, são responsabilizados pela própria sorte.

A concepção gramsciana de hegemonia nos auxilia no entendimento deste movimento. Para o autor sardo, a supremacia de um grupo social carrega em si duas características constitutivas, ela é, ao mesmo tempo, dominante e dirigente³³. Essa dupla ação, no exercício da hegemonia, atua por meio da força e do consenso. A força, a partir do poder de coerção do Estado, e o consenso na relação que se estabelece entre o governante e o governado. À medida em que o consenso entra em declínio, ou seja, que a capacidade dirigente da classe dominante

³³ Gramsci (2002) ressalta que uma classe pode e deve ser dirigente antes mesmo da chegada ao poder, essa seria, inclusive uma das condições principais para a conquista do poder. Assim, ao tomar o poder torna-se dominante, mas deve também continuar a ser dirigente.

entra em crise, aumenta o seu lado dominante através da força e da coerção estatal. Dessa forma, como nos demonstrou Harvey (2008), conforme a propaganda e a persuasão não forem suficientes para frear os movimentos contrários ao projeto neoliberal, ou seja, ao passo que o seu poder diretivo e de consenso não for suficiente, a classe dominante recorrerá à força, mediante o aparato repressor do Estado para a supressão da oposição.

Da mesma maneira que encontramos pontos de contradição na teoria neoliberal ao pensarmos, no plano interno, a relação entre Estado e sociedade, podemos identificar essas contradições ao analisarmos as relações entre Estados no contexto internacional:

O movimento de globalização pressupõe uma interdependência econômica entre os países em que a estruturação do capitalismo deve ocorrer não só ao que se refere aos fluxos de capitais, de mercadorias e de serviços, mas também ao que se refere ao capital produtivo. Prova disso é o aumento do número de empresas de natureza transnacional que, com sua expansão, alteram a localização espacial da produção. Desse modo, a cooperação entre países, que visa à conquista de mercados, reflete o aumento da interdependência econômica. Entretanto, é sabido que o grau de competitividade entre os países difere muito e, por isso, nem todos têm as mesmas chances de concorrência (MATHIAS, 2010, p.29).

Para pensarmos e investigarmos a política internacional e a América Latina, devemos ter em mente que partimos de um lugar específico que foi e é construído historicamente, e de um sistema internacional que possui estruturas e uma dinâmica que também foram e são, da mesma forma, historicamente construídas. Em teoria, e no seu discurso, as vantagens da interdependência entre os Estados carrega a presunção de igualdade entre todos os agentes, uma horizontalidade na competição. Contudo, esse processo se desenvolve a partir de uma estrutura que comporta relações de poder entre as potências grandes, médias e os países pobres configurando um sistema que favorece a hegemonia dos países desenvolvidos, a manutenção do poder de classe (MATHIAS, 2010). Portanto, numa perspectiva marxista, consideramos que o próprio movimento de internacionalização do capital gera essa interdependência, e, sendo essa assimetria estrutural, a única maneira de suplantá-la é modificando a estrutura do próprio sistema.

Conforme as reflexões de Vigevani e Oliveira (2005), até 1988 as ideias de construção de uma autonomia pela distância, baseadas nos parâmetros tradicionais da política externa davam sentido as políticas protecionistas levadas a cabo no país. No momento em que, ao final do governo Sarney (1985-1990), importantes mudanças ocorreram a partir da absorção pelo

Estado do novo contexto da globalização e as medidas de caráter neoliberal que se desenhavam, os parâmetros tradicionais que norteavam a política externa brasileira não se modificaram, apenas passaram a ser interpretados de uma nova maneira.

Os autores sustentam que essa nova interpretação se acentua a partir do governo Collor de Mello (1990-1992). A política externa tornava-se tema importante nos objetivos do governo de levar o país ao “Primeiro Mundo”³⁴ a partir da inserção competitiva na economia internacional e da modernização:

Em outros termos, pode-se dizer que o processamento interno das mudanças do sistema internacional ocorridas ao final da década de oitenta e na de noventa, deu-se buscando novas formas de inserção. Reconheceu-se a realidade do unipolarismo e da preponderância sistêmica nos mais diferentes campos dos valores norte-americanos (sic) e europeus, ainda que insistindo na necessidade da não aceitação dos aspectos desfavoráveis ao Brasil. Este equacionamento permitiu a construção de políticas específicas, tanto na América do Sul quanto em relação a outras regiões, os acordos em áreas de alta tecnologia com a China são um exemplo (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p.8).

Essas análises indicavam a limitação da atuação internacional do Brasil ancorada unicamente em princípios “terceiro mundistas”, conforme destacado por Faverão (2006), e apontavam a necessidade da implementação da liberalização e da abertura econômica do país em contraponto ao modelo de economia fechada. O paradigma universalista permanecia extremamente válido, atualizando-se para um enfoque mais profundo à integração sub-regional. Assim, para que o Brasil pudesse se inserir de forma competitiva na ordem internacional, Collor de Mello absorveu as tendências econômicas da época e implementou reformas para a abertura econômica do país, privatizações e a desregulamentação do mercado. No que se refere a política externa levada por sua gestão, é possível identificar dois momentos, em fase inicial, afastando-se do paradigma já estabelecido desde Geisel, voltando a uma aproximação com os Estados Unidos em busca de alinhar-se às posições do “Primeiro Mundo” e, em um segundo momento, a revisão desta posição a partir da posse de Celso Lafer à frente do Ministério das Relações Exteriores.

Como já mencionamos anteriormente, a relação do Brasil com a América Latina tornou-se uma diretriz constitucional para a política externa brasileira a partir da Constituição Federal de 1988. Rubens Ricupero, identifica essa tendência de priorização dos temas latino-

³⁴ Sabemos que termos como Primeiro e Terceiro Mundo caíram em desuso. Aqui, nos referimos aos termos escolhidos pelos autores.

americanos, no que chama “latino-americanização” da política exterior brasileira, partindo de duas iniciativas. A primeira delas, na retomada das relações diplomáticas com Cuba, a partir do ingresso no Grupo de Apoio à questão centro-americana, e no Grupo do Rio³⁵. A segunda iniciativa importante nesse processo é a integração com nossos vizinhos meridionais. Consideramos, em consonância com Ricupero, que

O retorno quase simultâneo à democracia na Argentina, Brasil e Uruguai, mais tarde no Paraguai, o desafio de consolidar o regime democrático, de controlar a inflação e retomar o desenvolvimento geraram uma comunidade de interesses e um projeto ambicioso de integração (RICUPERO, 1995, p. 347).

A América Latina vivenciou em quase sua totalidade terríveis ditaduras militares e/ou períodos autoritários em sua história. O fato desses períodos sucederem momentos de intensificação de pautas progressistas e a efervescência de debates que colocavam em perspectiva a posição colonial que esses países ocupavam dentro da ordem internacional não é mera casualidade. A partir de 1959, com a Revolução Cubana, e a conquista da autonomia do país em relação ao controle estadunidense (e mais tarde, o alinhamento de Cuba à URSS), emergiu a preocupação de que o exemplo cubano pudesse se alastrar pelo restante da América Latina. No auge da Guerra Fria, o alarmismo em torno deste fato gerou a necessidade de os Estados Unidos solidificarem a sua influência entre os países da região³⁶.

O desenrolar deste processo acabou desembocando na tentativa de desenvolvimento³⁷ da região promovida pelo governo estadunidense, por iniciativas como a Aliança para o Progresso³⁸, e, com o malogro deste processo, nas ditaduras militares. Assim, não só comungamos um passado colonial comum na formação dos Estados Nacionais latino-americanos, mas também é possível identificarmos na ascensão de formulações e iniciativas

³⁵ O Grupo de Apoio à Contadora foi um grupo formado por Brasil, Argentina, Peru e Uruguai que buscava apoiar o Grupo de Contadora, criado por México, Panamá, Colômbia e Venezuela em 1983 em resposta à atuação intervencionista do governo estadunidense sob o comando de Ronald Reagan. A união destes dois deu origem ao Grupo do Rio, “único foro político exclusivamente latino-americano para harmonizar posições a respeito dos grandes temas hemisféricos” (RICUPERO, 1995, p. 347).

³⁶ Para melhor entendimento da política externa estadunidense voltada à região latino-americana no período ver VILLAÇA, 2011.

³⁷ Os projetos de desenvolvimento dos Estados Unidos visavam uma “revolução pacífica”, modificando as estruturas sociais dos países latino-americanos, para assim evitar a disseminação dos ideais socialistas e, em sua concepção, uma “revolução violenta e autoritária” na região.

³⁸ A Aliança Para o Progresso foi um dos programas pensados pela administração de John F. Kennedy para resolver o problema de desenvolvimento na América Latina, financiando estruturas por meio de milhões de dólares. Lincoln Gordon, embaixador dos EUA no Brasil, foi o principal nome do programa e maior difusor de sua importância entre os governos latino-americanos.

emancipatórias aqui desenvolvidas e, em seguida, nas duras ofensivas de reação e perseguição a essas formulações, um caminho comum trilhado por toda *Nuestra América*.

O impulso pela cooperação regional, como apontado por Ricupero, sobreviveu às mudanças de governo e começava a admitir, em algumas circunstâncias, que “os interesses em relação aos Estados Unidos sejam subordinados a posições de princípio ou de interesse em questões da América Latina” (RICUPERO, 1995, p.348). Não à toa que, de forma nada irônica (ao contrário do que sustenta Ricupero na referida obra), esses pressupostos venham por terra em virtude das condições impostas pelo quadro internacional:

Isso sucede, em primeiro lugar, no fundamento pragmático, abalado drasticamente pela crise da dívida, que irá, de saída, fazer secar a fonte antes inesgotável de crédito dos bancos privados, em seguida, a dependência dos programas estruturais de ajuste do FMI e do Banco Mundial fornecerá ao tesouro norte-americano (sic) e, em menor grau, a outros países industrializados o eufemisticamente chamado *soft power* para impor condicionalidades e reformas aos endividados (Idem).

Destarte, é possível compreendermos alguns dos aspectos que constituíram base para o modelo desenvolvido e implementado pela política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mais especificamente, ao final de sua gestão durante a condução do ministro Celso Lafer (2001-2003) do Ministério das Relações Exteriores, (período ao qual se referem nossas fontes) denominado pelos mesmos como *autonomia pela integração*.

Consideramos significativa a compreensão das mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas no Brasil e no mundo durante os anos 1990 ao trabalharmos com a política externa de um governo que, apesar de nos determos em específico aos primeiros anos da década de 2000, é iniciada no começo dos anos 1990. Os desenvolvimentos deste período também se tornam cruciais porque tiveram efeito substancial na criação da base sobre a qual a política exterior brasileira atuaria no governo Lula, em especial na condução de Celso Amorim do Ministério das Relações Exteriores, durante quase toda a década de 2000.

2.2 – Celso Lafer e Celso Amorim: o antagonismo das concepções

Maria Regina Soares de Lima (1994), delimita algumas características institucionais do Ministério das Relações Exteriores, uma delas nos interessa profundamente, pois dá base para compreendermos o papel dos ministros como intelectuais, na chave gramsciana. Para a autora, o MRE possui alto grau de insulamento “em relação aos influxos provenientes do seu ambiente

político e social”. Esta característica seria uma consequência da institucionalização particular do serviço diplomático (padrões regulares de carreira, controle sobre recrutamento, treinamento e avaliação profissional) e da sua missão própria que não possui vínculos específicos na sociedade e na política interna.

Essa particularidade gera um duplo caráter: como recurso, o insulamento do ministério “bem menos permeável às ingerências políticas que se tornam endêmicas em contextos administrativos, como o brasileiro, de escassa institucionalização do serviço público” (SOARES DE LIMA, 1994, p. 75), e permite a formação de uma *policy Community*, no sentido de uma “comunidade orgânica de atores em torno de uma política setorial - forte e estruturada, que, neste caso, se confunde com a própria organização” (Idem); e também enquanto fragilidade, na medida em que este menor enraizamento na política interna ou a ausência de “advogados” no meio social o torna mais dependente da autorização do poder Executivo central.

Portanto, partindo desta análise e das categorias gramscianas já abordadas, buscaremos analisar os discursos dos ministros Celso Lafer e Celso Amorim contidos nas Resenhas de Política Externa³⁹. Para o desenvolvimento desta pesquisa, consideraremos apenas a atuação destes nos governos Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) e Lula (2003-2010), respectivamente, desconsiderando as suas atuações em governos anteriores⁴⁰ por utilizarmos a documentação disponibilizada no site do Ministério das Relações Exteriores que inicia no ano de 1995.

Buscaremos identificar a continuidade de certos temas de política externa entre os discursos proferidos pelos dois ministros, tendo como premissa a investigação das rupturas e continuidades presentes no Brasil do início dos anos 2000 até o findar da década, e como esses temas vão ganhando concretude. Neste capítulo, nos ocuparemos apenas das declarações categorizadas no próprio documento enquanto discursos, tomando-os como expressão da ação diplomática, apresentadas pelos ministros em situações oficiais.

Celso Lafer é um jurista brasileiro que atuou como ministro das Relações Exteriores durante o governo Collor de Mello (1992), ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio no governo Fernando Henrique Cardoso (1999) e novamente como ministro das Relações

³⁹ Nossa análise se deterá aos conteúdos políticos presentes nos discursos, por essa razão, não optamos por uma metodologia embasada no campo da análise do discurso. Queremos identificar justamente aquilo que os ministros buscaram passar nas suas declarações, pois, a partir da leitura gramsciana, compreendemos que os mesmos defendem interesses e visões de mundo específicas que buscam a formulação e a consolidação de projetos políticos.

⁴⁰ Celso Lafer atuou como Ministro das Relações Exteriores no governo Collor de Mello, em 1992 e Celso Amorim no governo Itamar Franco, de 1993-1995.

Exteriores também no governo Fernando Henrique (2001-2002). Filiado ao PSDB, se situa como um liberal com preocupações sociais.

Celso Amorim é um diplomata brasileiro que, por três vezes ocupou cargo de ministro no governo brasileiro. Foi Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco (1993-1995) e do governo Lula (2003-2010) e Ministro da Defesa do governo Dilma Rousseff (2011-2015). É filiado ao Partido dos Trabalhadores desde 2009 e se situa como no campo progressista com preocupações histórico-sociais.

Lafer reconhece que a América Latina é nossa circunstância, ou seja, o Brasil está circunscrito à região latino-americana. Portanto, do ponto de vista do realismo político, o “nosso lugar” é a América Latina, fato que, apesar de regulamentado pela Constituição Federal de 1988, pode apresentar diferentes interpretações e ênfases de acordo com a estratégia adotada (MATHIAS, 2010). A nossa circunstância não é considerada como uma limitação, mas como uma via necessária para a inserção brasileira no cenário internacional. Contudo, como esta estratégia é pensada e colocada em prática?

2.2.1 – Desenvolvimento x Crescimento econômico

Como já mencionamos, nos pressupostos da teoria neoliberal, prioriza-se o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento socioeconômico. De forma que, para que exista uma sociedade mais equilibrada e desenvolvida, deve-se investir esforços no setor privado de forma a reestruturar a economia e fomentar as forças produtivas. Este ideário ganhou força a partir da crise da expansão capitalista dos anos 1970, e pautou a influência do Estado na economia dos pressupostos keynesianos como causa destes problemas:

O que é importante destacar é que em todos os casos, a retórica neoliberal identifica no modelo desenvolvimentista a razão das crises econômicas e sociais derivadas do baixo crescimento econômico. A saída vendida pela plataforma neoliberal é um conjunto de políticas de abertura econômica, desregulamentação dos fluxos financeiros, privatizações dos serviços públicos e uma nova racionalidade sobre o funcionamento da sociedade baseada na meritocracia individual e na concepção do indivíduo como empreendedor de si mesmo, que organiza sua vida em função da maximização de intensidades (MATHIAS, BRITO, 2016, p.340).

Na América Latina, a racionalidade neoliberal introduzia-se a partir das reformas voltadas ao mercado e foi pautada como resposta ao esgotamento do modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações (Idem).

Ressaltamos que ambos ministros têm uma concepção acerca do neoliberalismo e das reformas implementadas no Brasil nos anos 1990 e os seus impactos na sociedade brasileira e no mundo. Lafer toma posse como Ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique em 2001, e, vale destacar, assume a função no final do segundo mandato daquela gestão, dando continuidade à política desenvolvida desde 1995. Assim, é possível identificar nos seus discursos uma visão positiva sobre política desenvolvida no país e os seus impactos na situação econômica brasileira:

Após anos de seqüelas causadas especialmente por elevados índices de inflação, a economia brasileira desfruta agora de um panorama muito positivo. De um modelo de substituição de importações, o Brasil passou para um novo modus operandi, e agora enfrenta o futuro com uma economia reestruturada e revitalizada. As várias reformas promovidas pelo governo resultaram em mudanças importantes. A liberalização do comércio na última década revelou o Brasil aos mercados mundiais, enquanto programas internos de privatização contribuíram para uma reviravolta na economia, em parte por transferir ao setor privado decisões sobre alocação de recursos até então sob o domínio de planejadores governamentais⁴¹

Amorim, por outro lado, carrega em seu discurso a tônica presente na gestão do governo Lula, de um “novo desenvolvimentismo”, que busca marcar uma ruptura com a herança deixada pelo governo anterior, criando condições para que pudessem, assim, implementar o novo programa de governo (BRITO, 2017). Podemos identificar esse posicionamento em parte de seu discurso na Conferência das Nações Unidas sobre a crise financeira e econômica mundial e seu impacto sobre o desenvolvimento em 2009, onde considera a concepção neoliberal de não intervenção estatal na economia uma das geradoras da crise econômica mundial de 2008:

A crença na auto-regulação dos mercados foi uma das causas da crise. Saudamos os esforços feitos até o momento de expandir e reforçar a regulação das atividades econômicas e financeiras. Porém, tais medidas têm-se limitado à esfera nacional. Elas devem ser coordenadas em nível global. Os países em desenvolvimento e economias emergentes devem continuar a buscar meios criativos de proteger-se a si mesmos das flutuações das principais moedas⁴².

⁴¹ LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Lafer, na abertura do seminário do programa Sloan Fellows. 24 de maio de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 185.

⁴² AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Conferência das Nações Unidas sobre a crise financeira e econômica mundial e seu impacto sobre o desenvolvimento. Nova York, EUA, 26/06/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.104, 1º Semestre de 2009. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.148.

Mais adiante, continua:

O caminho para a plena recuperação da economia mundial poderá ser longo e tortuoso. Devemos olhar para além do curto prazo e definir uma nova moldura para o desenvolvimento e as finanças que sobreviva à atual crise e impeça outras. Deve-se reavaliar o papel do Estado, juntamente com o setor privado, na regulação e promoção do desenvolvimento. A crise relegou a teoria do Estado mínimo ao museu dos equívocos ideológicos. Tomemos o caso do Brasil. Como sabem todos, o Brasil foi afetado pela crise. Mas foi poupado de seus piores efeitos. Em grande medida, isto deveu-se ao fato de que diversificamos nossos parceiros comerciais, investimos no mercado interno por meio da redistribuição de renda e promovemos a expansão da infraestrutura. Em todas as três dimensões, o papel do Estado foi crucial⁴³.

A redefinição do papel do Estado, bem marcante nos trechos destacados dos dois discursos, implica, como já mencionamos anteriormente, em especificidades na política externa desenvolvida e na própria concepção de desenvolvimento. Como porta-voz da política externa implementada durante o governo Lula, Celso Amorim coloca o neoliberalismo (ou pelo menos a crítica desse modelo à intervenção do Estado na economia), em seu discurso, como algo equivocado e uma maior atuação do Estado como ponto crucial para o desenvolvimento do país e a superação da crise mundial.

Nesse ponto, concordamos com Brito (2017) ao identificarmos no discurso oficial da gestão a concepção do neoliberalismo como um modelo fadado ao fracasso e do projeto político iniciado pelo governo Lula como um momento de superação deste, a construção de uma “hegemonia pós-neoliberal”. Essa ideia era fundamentada, principalmente, nos índices de crescimento econômico obtidos pelas ações do Estado no combate à pobreza, na máxima de “menos neoliberalismo e mais desenvolvimentismo”⁴⁴.

Esta posição tem por base a crítica à retórica da “nova ordem mundial” implantada a partir do neoliberalismo e ao modelo liberalizante implementado no Brasil na década de 1990, onde prevaleceu a relação bilateral-vertical com os Estados Unidos e o desenvolvimento do setor industrial voltado a exportação em detrimento do setor voltado ao mercado interno. Nos anos 2000, contudo, um novo ciclo toma corpo nos países da América Latina:

⁴³ Ibidem, p. 149.

⁴⁴ Brito (2017, p. 24) destaca que este modelo, “diferente do ‘substitutivo de importações’, se sustenta sobre privatizações (no governo Lula passaram a ser chamadas de “concessões” de longo prazo e passíveis de renovação), liberalização comercial e desregulamentação dos fluxos de capital – teria levado a uma manutenção da vulnerabilidade estrutural externa e a um padrão de especialização retrógrada, que envolve a forte concentração de produtos primários na pauta de exportações e a baixa intensidade tecnológica na produção industrial. A melhoria de aspectos de vulnerabilidade externa da economia seria conjuntural e sua manutenção dependeria do prolongamento do ciclo expansivo da economia mundial”.

Desde Chavez, na Venezuela, a Rafael Correa, no Equador, passando por Lula-Dilma, no Brasil, e os Kirchner, na Argentina, o subcontinente passará por um período de experiências políticas, econômicas e sociais que – se é equivocado caracterizar como “pós-neoliberais” (como se apressaram alguns) – indicaram a busca por uma outra alternativa de inserção internacional a partir de uma política industrial que recupera aspectos do nacional-desenvolvimentismo e de uma política externa multilateral, buscando fortalecer os vínculos Sul-Sul (MATHIAS, BRITO, 2016, p. 342).

Ainda que possamos enxergar diferenças nas perspectivas defendidas pelos dois ministros, ambos estão circunscritos a um Estado neoliberal, nenhum dos dois rompe, nem se propõe a romper, com as condições estruturais estabelecida nacional e internacionalmente. O que conseguimos identificar são ênfases distintas a determinados temas dentro do “lastro” da política externa brasileira, como pontuado pelo próprio Celso Amorim em Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social:

Como costume dizer, os princípios básicos da política externa, que são princípios de Estado, tem uma certa permanência. Entre os quais se incluem a defesa da solução pacífica de controvérsias, o respeito à soberania dos povos, à não-intervenção, o apoio ao diálogo, ao multilateralismo. Servi a muitos governos e raras vezes vi deslizes em relação a esses princípios básicos. Aconteceram alguns pequenos deslizes no início do Governo militar, sobretudo, e em alguns outros momentos (depois mesmo no Governo militar eles foram corrigidos). O que diferencia uma política, portanto, não são só os princípios, mas também a intensidade com que se luta para que esses princípios se tornem realidade. E nesse ponto realmente o Governo do Presidente Lula tem marcado uma mudança importante na política externa. Ele definiu prioridades de maneira clara – me lembro uma vez ter ouvido um discurso, não me lembro se de um antecessor meu, em que ele listava vinte prioridades; quem tem vinte prioridades, não tem prioridade⁴⁵.

Partindo dessa análise, o que consideramos antagonismos nas concepções são justamente essas diferentes ênfases que passam, sobretudo, pela visão de mundo de cada um dos ministros, sua concepção de desenvolvimento, do papel do Estado, visão essa que é projetada na formulação da política externa brasileira. Ainda que não haja uma ruptura sólida⁴⁶

⁴⁵ AMORIM, Celso. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na 15ª reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no Palácio do Planalto, em 1º de dezembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.97, 2º Semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 185.

⁴⁶ De acordo com Ricupero (2017, p.647), “apesar de discurso marcadamente diferente, na ênfase e no conteúdo, bem como de certo exagero na autovalorização de seu ineditismo, ela [a política externa de Lula] não chegou a configurar uma real ruptura com a tradição diplomática estabelecida a partir da reviravolta efetivada no governo

entre as duas gestões, não podemos deixar de identificar essas diferenças substanciais. Mesmo que saibamos que existem contrastes entre o conteúdo destes discursos e a prática efetivamente estabelecida durante o governo, se partimos do pressuposto do ministro como o representante das ações do MRE com os outros segmentos políticos e a sociedade civil, as concepções passadas nos discursos se tornam fundamentais na construção de consensos e projetos hegemônicos.

À essas visões de mundo responde o entendimento dos ministros do papel do Brasil no campo internacional. Autonomia, melhoria das condições de vida, crescimento econômico e desenvolvimento social são compromissos defendidos por qualquer equipe séria a frente do governo. Estes elementos estão presentes nas declarações analisadas tanto de Celso Lafer, quanto de Celso Amorim. A diferença se encontra, sobretudo, no caminho trilhado para atingir esses compromissos.

Nas palavras de Lafer encontramos a noção de uma maior dependência do externo para o desenvolvimento interno, atrelando a melhoria nas condições de vida a uma maior vinculação internacional, portanto mais dependente, para o incremento dos índices econômicos a partir das nossas relações comerciais. A nossa maior competitividade no campo internacional, permitida e incentivada a partir da abertura econômica imposta pela tônica neoliberal, estabeleceria as condições para que, internamente, pudéssemos atingir os objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento social:

O comércio brasileiro é altamente diversificado, tanto em termos de mercados para exportação de nossos produtos quanto pela origem de nossas importações. Isso explica o fato de estarmos agora engajados em diversas e simultâneas negociações comerciais no MERCOSUL, no processo da ALCA e, ainda, entre MERCOSUL e União Européia. Isso também explica por que apoiamos uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais no encontro ministerial da OMC em Doha. Na medida em que buscamos formas de aumentar nosso acesso ao mercado externo, temos concentrado esforços no fortalecimento de nosso mercado interno e na intensificação de políticas que visem maior justiça social⁴⁷.

Geisel. Não houve, dessa vez, a invenção de um paradigma verdadeiramente novo, como de fato aconteceu com a Política Externa Independente inaugurada por San Tiago e Araújo Castro e atualizada por Geisel e Silveira”.

⁴⁷ LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Lafer, na abertura do seminário do programa Sloan Fellows. 24 de maio de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 185.

Amorim, por sua vez, apostava na defesa da liberalização comercial com justiça social⁴⁸, numa visão “não egoísta” de desenvolvimento⁴⁹ onde o progresso é fruto da construção coletiva, com dinamismo econômico e estabilidade sociopolítica, na “consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento ancorado em uma combinação bem sucedida (sic) de crescimento com igualdade”⁵⁰:

A cobertura de saúde universal e a segurança de renda garantida aos pobres, aos desempregados, aos idosos e aos portadores de deficiência pouparam o Brasil dos efeitos mais sérios da crise. Graças a essas políticas e a programas como o Bolsa Família – que beneficia 11 milhões de famílias, ou seja, quase 50 milhões de pessoas –, a desigualdade no Brasil, o flagelo que nos acometeu e continua nos acometendo, tem caído de maneira notável, continuada e consistente. E a queda da desigualdade através de programas como o Bolsa Família não só transferiu renda, mas ensejou a criação de empregos, dinamizando as economias locais. Portanto, é uma falácia supor que é preciso primeiro crescer para depois criar justiça social, que é primeiro necessário ter índices econômicos positivos, para depois criar empregos⁵¹.

As concepções de desenvolvimento aqui apresentadas estão presentes desde a formulação da política externa de cada governo até a sua chegada nos segmentos políticos de fora do MRE e na sociedade em geral. Ela influencia a forma pela qual o governo irá construir estrategicamente as suas relações de integração regional e sua atuação no campo internacional. Seja a construção de uma maior dependência do externo na consolidação do desenvolvimento interno, na atuação do Brasil como *trader* cujo papel na arena internacional é a negociação dentro das condições de competitividade colocadas pelo neoliberalismo; ou da busca de uma maior aproximação entre as políticas interna e externa, desenvolvendo o país internamente para uma menor dependência do externo, o Brasil não só como *trader* mas como *player*, um ator na

⁴⁸ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da XXXVI Assembléia-Geral da OEA, em São Domingos, República Dominicana, em 5 de maio de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 98, 1º Semestre de 2006, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 150.

⁴⁹ AMORIM, Celso. Intervenção do Ministro Celso Amorim no evento de alto nível da 99ª Conferência Internacional do Trabalho – Genebra, 14/06/2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 106, 1º Semestre de 2010, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 247.

⁵⁰ AMORIM, Celso. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, no Seminário de alto nível da 33ª Período de Sessões da CEPAL, Brasília, 31/05/2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 106, 1º Semestre de 2010, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 225

⁵¹ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim na reunião do Grupo de Trabalho sobre a Dimensão Social da Globalização – 306ª Sessão do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho – Genebra, 16/11/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 105, 2º Semestre de 2009, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 169.

política internacional, a partir das suas relações econômicas, políticas e sociais com o seu entorno, a América Latina, a América do Sul, o Cone Sul.

Portanto, é preciso perceber que, apesar de ambos os ministros trabalharem em seus discursos com a ideia de desenvolvimento, identificamos as duas concepções como distintas e as definimos, nesta pesquisa, a partir de dois conceitos diferentes. Nos discursos de Lafer identificamos uma noção do Brasil como *trader*, cujos objetivos da política externa são voltados à lógica do mercado e a uma maior acumulação de capital, e a definimos como uma concepção de crescimento econômico. Nas elaborações de Amorim, identificamos uma maior interlocução entre a atuação internacional do país e a política nacional, buscando não só a consolidação do país como *trader* mas também como *player*, não deixando de lado os aspectos sociais, sendo por nós definida como uma concepção de desenvolvimento.

2.2.2 – Discursos de Posse

Decidimos, a partir da leitura das nossas fontes, separar o conteúdo de política externa presente nos discursos analisados em temas que apresentaram continuidade nas duas gestões. Dessa maneira, ao invés de comparar as duas políticas externas, poderemos observar de que forma a ênfase dada a estes temas se modifica de acordo com as formulações de cada ministro, reiterando a ideia da política externa brasileira dotada de rupturas e continuidades. Consideramos o discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores um momento-chave aonde os ministros apresentarão as intenções da política externa que será colocada em prática de uma forma mais geral.

De início, é importante destacar a presença do tema da integração latino-americana em ambos os discursos, que, como já mencionamos, configura determinação constitucional nas relações externas brasileiras. Lafer reitera o posicionamento da América Latina como nossa circunstância, ao determinar as relações regionais como um fator de continuidade na determinação do interesse nacional:

É sob a perspectiva do interesse nacional que o Brasil busca sua inserção no mundo. Entre os fatores de continuidade que determinam o interesse nacional destaque: o dado geográfico da América do Sul, que é a nossa circunstância diplomática; o positivo e pacífico relacionamento com os nossos muitos vizinhos; a experiência de um “povo novo”, fruto da confluência de variadas matrizes e tradições, amalgamada pela unidade da língua portuguesa; o componente latino-americano da nossa identidade cultural; a escala continental que nos dá um papel na tessitura da ordem mundial; a relativa

distância dos focos de maior tensão no cenário internacional; o desafio do desenvolvimento e o imperativo do resgate da dívida social, que é o passivo da nossa História. Este conjunto de elementos caracteriza-nos no pluralismo do mundo⁵².

Mais adiante, complementa a posição:

Promover a identidade latino-americana é uma orientação permanente da política externa brasileira, estabelecida na Constituição. As fronteiras de nossa região não são nem devem ser vistas como fronteiras de separação, mas sim como fronteiras de cooperação. Trata-se de fazer a economia de nossa geografia; de criar sinergias e eixos de integração da infra-estrutura; de estabelecer condições de segurança e tranquilidade para enfrentar o desafio comum do desenvolvimento⁵³.

Amorim, por sua vez, afirma:

Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo.⁵⁴

Depois:

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.⁵⁵

A partir destes trechos, onde os ministros abordam diretamente essa temática, nota-se, com maior clareza, o que é efetivamente a integração latino-americana⁵⁶ no discurso de Lafer e em Amorim uma concepção mais sucinta. Contudo, é possível observar ao longo dos documentos o desenvolvimento deste entendimento por Amorim, mais focado no “como fazer” do que no “que é” a integração do Brasil com a América Latina. Para isso, consideramos

⁵² LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 41

⁵³ LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 45.

⁵⁴ AMORIM, Celso. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, 1º Semestre de 2003 Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.23.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Destacamos que, para a análise proposta nesta pesquisa, consideramos a América Latina como América do Sul, América Central e o Caribe.

fundamentais as considerações dos ministros sobre a Alca e o Mercosul, instâncias essenciais no desenvolvimento da integração brasileira com a região.

A predominância do tema Mercosul no discurso de Lafer caracteriza-se pelo tom de chave estratégica que a organização tem na negociação dos interesses brasileiros em instâncias internacionais como a OMC e a União Europeia, ressaltado pelo ministro como um dos maiores êxitos diplomáticos da região. As transações comerciais propiciadas pelas negociações multilaterais ocorrem, resalta Lafer, em um mundo de contrastes advindos das assimetrias da globalização. Por isso, é preciso pôr em curso o que chama de “diplomacia do concreto”, que pressupõe uma rigorosa avaliação dos impactos internacionais na economia nacional, uma visão macroeconômica associada a um entendimento da microeconomia. De forma que, o Mercosul aparece quase sempre conectado aos objetivos comerciais e de estratégia econômica.

Em contrapartida, Amorim resalta, além da comercial, as dimensões políticas e sociais do Mercosul:

Temos de enfrentar com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e da União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos é mera ilusão. Fundamental para a recuperação do MERCOSUL é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar, igualmente, a Comissão Parlamentar Conjunta, de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários que promovam o comércio e a integração⁵⁷.

É perceptível que, apesar do tema configurar em ambos os discursos, a maneira com a qual os ministros abordam a questão difere. Enquanto a região latino-americana configura em Lafer, o que parece uma condição para a articulação internacional do Brasil, Amorim destaca a importância de instâncias de integração como o Mercosul não só nas estratégias de ampliação e fortalecimento comercial, mas também nos planos sociais e políticos.

Os discursos de posse prenunciam as diretrizes de cada um dos ministros, tendo como base os preceitos políticos de cada governo alicerçado por um regime específico. Embora saibamos que os governos Fernando Henrique e Lula não tiveram uma ruptura completa quanto à atuação econômica neoliberal, existiram distinções na forma como isto era apresentado

⁵⁷ AMORIM, Celso. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. In: Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 92, 1º Semestre de 2003 Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.23.

interna ou externamente. Isso fica evidente quando confrontamos as primeiras linhas do discurso de posse de Lafer e de Amorim. Enquanto o segundo se refere de forma bastante enfática ao compromisso social que estigmatizou a figura de Lula, o primeiro preferiu se referir à globalização de forma genérica, sem sentir-se acanhado em desvelar as características mais marcantes das diretrizes neoliberais:

Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional. Cresci e vivi no meio empresarial. Não são para mim conceitos abstratos os obstáculos enfrentados pelos setores produtivos com os entraves burocráticos; as barreiras externas aos nossos produtos e serviços; e as diversas facetas do “custo Brasil”, em especial o efeito negativo das distorções na estrutura tributária sobre a competitividade das exportações brasileiras⁵⁸

O ministro reforça a atuação de instâncias como o Comitê Empresarial Permanente, a Câmara de Comércio Exterior, a Agência de Promoção de Exportações e o Departamento de Promoção Comercial e reforça, utilizando as palavras de Horácio Lafer⁵⁹: “onde houver um cliente possível para o Brasil, ali estará vigilante o Itamaraty”.

Amorim, assumindo o cargo em uma gestão de oposição ao governo anterior, busca marcar o compromisso com uma mudança política e social em relação ao que vinha sendo desenvolvido no Brasil até aquele momento, ampliando a atuação da política exterior para além das transações comerciais:

Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula⁶⁰.

⁵⁸ LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 43.

⁵⁹ Horácio Lafer foi um diplomata brasileiro e atuou como Ministro das Relações Exteriores do governo Juscelino Kubitschek (1959-1961).

⁶⁰ AMORIM, Celso. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, 1º Semestre de 2003 Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.21.

A maneira com a qual os ministros abordam as mudanças econômicas, sociais e políticas ocorridas no Brasil e no mundo desde a década de 1990 também possui diferenças marcantes. Lafer, que já havia atuado como ministro durante o governo Collor, diz voltar ao posto em um Brasil melhorado: “sei que volto a um Itamaraty que, como o Brasil, transformou-se com as significativas mudanças internas e externas que marcaram a última década. Volto a um Itamaraty que, como o Brasil, mudou para melhor”⁶¹.

Mais adiante reforça a importância da participação do setor privado:

Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional. Cresci e vivi no meio empresarial. Não são para mim conceitos abstratos os obstáculos enfrentados pelos setores produtivos com os entraves burocráticos; as barreiras externas aos nossos produtos e serviços; e as diversas facetas do “custo Brasil”, em especial o efeito negativo das distorções na estrutura tributária sobre a competitividade das exportações brasileiras⁶²

Amorim, de outro modo, considera o cenário internacional complexo e nem sempre amistoso. Em suas palavras:

A economia mundial está estagnada. Os fluxos financeiros comportam-se de forma errática e segundo uma lógica perversa, que penaliza os países em desenvolvimento. A despeito das muitas promessas, os mercados dos países desenvolvidos continuam fechados a grande parte dos nossos produtos. Práticas comerciais predatórias dos países ricos nos privam dos benefícios de nossa competitividade. No plano político, conflitos que se supunha estarem em vias de solução recrudesceram, alimentados pela intolerância e o fanatismo. Atos terroristas de indescritível barbárie provocam reações e suscitam posturas que têm o potencial de afetar os princípios do multilateralismo. O risco de guerra volta a pairar sobre o mundo. Tudo isso se reflete em crises econômicas, financeiras e políticas, que tendem a ser mais graves nos países pobres. Nossa região – a América do Sul – também sofre os efeitos desses abalos⁶³.

⁶¹ LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 41.

⁶² LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 43.

⁶³ AMORIM, Celso. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, 1º Semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.22.

Nesta seção, a partir das intenções dos ministros para a política externa em seus discursos de posse, conseguimos observar como o determinante da integração regional da política externa brasileira pode incorporar diferentes matizes. Com base na discussão realizada previamente sobre as mudanças ocorridas durante a década de 1990, com a intensificação do Estado neoliberal no Brasil e na América Latina, pudemos identificar aproximações e distanciamentos, nos discursos, das concepções dos ministros a essas diretrizes neoliberais e a maneira com que ambos incorporam essas concepções no desenvolvimento de sua política externa.

Celso Lafer não parece se distanciar daquilo que já vinha sendo implementado pelo ministro anterior (é importante ressaltar que Lafer assume o ministério ao final do segundo mandato de Fernando Henrique, pressupondo assim, essa continuidade) e das concepções neoliberais presentes à época. Reforça a sua trajetória pessoal no meio empresarial e a indispensável atuação do setor privado nas negociações comerciais brasileiras.

Amorim, ao contrário, não poupa críticas ao contexto de competição desigual promovido pela lógica neoliberal imperativa e reforça o compromisso com a diminuição das desigualdades, e com a ampliação, em seu discurso, da atuação do Itamaraty para além dos acordos e negociações comerciais, contemplando o papel político e social que carrega a implementação da integração regional na política externa brasileira.

2.2.3 – Integração: Alca e Mercosul

Para este tópico, consideramos relevante destacar os processos de integração regional abordados pelos ministros em seus discursos, seja em um sentido mais amplo de entendimento da integração seja tratando especificamente de organizações institucionais de integração regional como a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e o Mercosul. A escolha da temática se deu não só pela determinação constitucional já mencionada como também pela recorrência nos discursos.

O Mercosul é uma iniciativa de integração regional da América Latina, surgido em 1991 a partir do Tratado de Assunção. Os membros fundadores, signatários do Tratado, são Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A Venezuela aderiu ao bloco em 2012 mas foi suspensa em dezembro de 2016 e em agosto de 2017, por descumprimento do Protocolo de Adesão e violação da Cláusula Democrática. A Bolívia encontra-se em processo de adesão e os demais

países da América do Sul se encontram como Estados Associados. O Mercosul tem por objetivo:

um modelo de integração profunda, com os objetivos centrais de conformação de um mercado comum - com livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos - o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com terceiros países e a adoção de uma política comercial comum⁶⁴.

Durante o desenvolvimento do bloco, contudo, a “agenda do MERCOSUL foi paulatinamente ampliada, passando a incluir temas políticos, de direitos humanos, sociais e de cidadania⁶⁵”. Desde então, se configura como a maior iniciativa para a implementação da integração regional na agenda da política externa brasileira, mantendo-se como ponto estratégico, político e econômico, ao longo dos diferentes governos.

A Alca foi um projeto de bloco econômico das Américas, norte, central e sul, surgido durante a Cúpula das Américas em 1994 e teve, por outro lado, um desenvolvimento muito mais controverso. O interesse estadunidense na consolidação deste projeto era grande, visto a possibilidade da criação de um espaço de livre comércio que abrangeria diversos setores da economia e processos de decisão nos países do hemisfério:

Desde então, um conjunto de fatores foi tornando o projeto original da ALCA cada vez mais difícil de ser implementado: a resistência de amplos setores sociais ao longo do continente, os impactos negativos do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, que inclui o Canadá, EUA e México), a percepção de alguns governos da região da perda de capacidade decisória que poderia resultar deste acordo, e até mesmo a apreensão de alguns setores ligados às indústrias nacionais⁶⁶.

Este é um momento de grande dinamismo da economia estadunidense, decorrente do processo de expansão capitalista que resulta do fim da União Soviética. Este momento de expansão é acompanhado de diversos problemas, vale ressaltar. A unificação da Alemanha não se dá de forma simples, desenvolvem-se as crises sistêmicas do capitalismo, de forma que não é um momento exclusivamente de expansão. Mas ela ocorre, e nesse contexto, os Estados

⁶⁴ MERCOSUL. Saiba mais sobre o MERCOSUL. **Mercosul**, 17 ago. 2019. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercossul>>.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ REBRIP. O que é a chamada “ALCA Light”. Rede Brasileira pela Integração dos Povos, fev. 2004, p. 01.

Unidos observa o crescimento da China e o estreitamento de suas relações com os Tigres Asiáticos e busca fazer frente a isso, tornando a construção da Alca um elemento estratégico fundamental.

De início, a posição da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) mostrou-se cautelosa em relação à Alca, pois, não haveria informações suficientes sobre qual seria o impacto deste processo nas economias nacionais. Contudo, algum tempo depois a organização já apresentava uma posição mais favorável:

O segmento industrial brasileiro dizia reconhecer a importância do comércio no Mercosul e dos seus decorrentes acordos. Contudo, no caso hemisférico sustentavam que a participação do setor privado seria fundamental nas negociações de um processo tão complexo, que poderia ser lesado por ilegitimidades, caso a representação não fosse adequadamente construída (MATHIAS, 2011. p. 13).

O setor industrial considerava, portanto, uma possibilidade concreta de ampliação da competitividade e dos índices de importação, configurando um grande peso político de pressão nas negociações do governo brasileiro no projeto. Contudo, a Alca favorecia a hegemonia estadunidense no hemisfério ao mesmo tempo que enfraquecia a autonomia do Mercosul nas negociações comerciais internacionais:

Brasil e Argentina passaram a se preocupar em priorizar o fortalecimento da integração regional, garantindo que os países membros negociassem em bloco e não em separado, como queriam os americanos. A estratégia brasileira foi de adiar o início das negociações para fazê-la em etapas, e contou com o apoio de setores do empresariado, bem como de parte dos sindicatos insatisfeitos com as propostas norte-americanas (Idem).

O projeto original encontrava cada vez mais barreiras na sua implementação:

A resistência de amplos setores sociais ao longo do continente, os impactos negativos do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, que inclui o Canadá, EUA e México), a percepção de alguns governos da região da perda de capacidade decisória que poderia resultar deste acordo, e até mesmo a apreensão de alguns setores ligados às indústrias nacionais⁶⁷.

Assim, diante da dificuldade no avanço das negociações referentes ao projeto original apresentado, em 2003 na reunião ministerial de Miami, consolidou-se um novo formato de negociação do projeto, popularmente conhecido como “Alca light”, que previa um nível mais

⁶⁷ REBRIP. O que é a chamada “ALCA Light”. Rede Brasileira pela Integração dos Povos, fev. 2004, p. 01.

baixo de comprometimento e permitia que cada país negociasse de forma separada⁶⁸. A partir de 2005, contudo, rejeitado pela maioria dos países latino-americanos, o projeto foi abandonado.

Após essa breve apresentação, analisaremos os discursos dos ministros que perpassam a discussão da integração regional de uma maneira mais ampla, e também suas perspectivas em relação ao Mercosul e a Alca.

Lafer defende que, a liberalização comercial empreendida nos anos 1990 não podia ser revertida uma vez que os fatores que levaram a transformação da política comercial brasileira à época não só não desapareceram como a atuação do país depende cada vez mais de uma inserção competitiva na economia mundial. O ministro compreende que o Mercosul seria “um campo de treinamento para a participação do Brasil na economia global”, cujo objetivo político consistia na construção da lógica de cooperação e da promoção da independência do Cone Sul e atuaria como instrumento para a obtenção dos seguintes objetivos:

(1) promover a inserção mais competitiva das economias dos quatro países na economia mundial, (2) propiciar economias de escala e, como consequência, aumentos de produtividade, (3) tornar a região mais atrativa para os investidores internacionais e (4) balizar as ações do setor privado, principal motor do processo de integração⁶⁹

O Mercosul seria, um destino para o Brasil, a circunstância da nossa diplomacia. A Alca, ao contrário, se configurava como uma opção. A partir das negociações, que teriam como base,

⁶⁸ As instruções gerais da Declaração Ministerial de Miami define que a ALCA seria negociada em dois pisos: “1) Um piso mínimo, ou seja, uma base comum aos 34 países, onde deverão ser incluídas obrigações em todos os temas que sempre existiram nas negociações da ALCA (acesso a mercados, agricultura, serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, política de concorrência, subsídios, anti-dumping e direitos compensatórios, e solução de controvérsias). A reunião de Miami, no entanto, não definiu o grau de compromisso a ser assumido pelos 34 países em cada um destes temas, e adiou estas decisões substantivas para a reunião do CNC (Comitê de Negociações Comerciais), realizado em Puebla entre os dias 2 e 6 de fevereiro de 2004, onde os vice-ministros tinham a missão de tentar dar substância ao acordo político de Miami. Puebla deveria definir, por exemplo, se o chamado piso mínimo seria de fato mínimo ou se ficaria mais próximo da proposta de ALCA cheia dos EUA (com amplos compromissos em cada tema, na maioria dos casos transcendendo em muito as regras da OMC); 2) Um segundo piso, onde os países podem assumir níveis distintos de compromissos adicionais no âmbito da ALCA, por meio de acordos bilaterais (acordos entre dois países ou blocos de países) e/ou plurilaterais (acordos entre mais de dois países ou blocos, mas sem incluir a totalidade dos países membros). As regras e procedimentos para as negociações de tais acordos seriam definidas em Puebla. É bom lembrar que os EUA, na semana anterior à reunião ministerial de Miami, anunciaram acordos bilaterais com Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Panamá e República Dominicana, em uma clara tentativa de isolar o Mercosul”. REBRIP. **O que é a chamada “ALCA Light”**. Rede Brasileira pela Integração dos Povos, fev. 2004, p. 01.

⁶⁹ LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Lafer, no Memorial da América Latina, por ocasião do Seminário “O continente americano e o futuro das integrações regionais”. São Paulo, 4 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 82.

em suas palavras, a defesa dos interesses nacionais, o Brasil poderia avaliar a situação e decidir voluntariamente pelo estabelecimento de uma área de livre comércio nas Américas:

A alternativa de participar da ALCA apresenta, como tenho dito, riscos e oportunidades. Rejeitar de antemão a negociação, no entanto, apresentaria riscos sem contrapartida. O fato de que a negociação da ALCA tem como um de seus pólos a maior economia do mundo deve ser visto mais como uma oportunidade do que como um processo que deva inevitavelmente resultar em um acerto leonino. É possível que uma negociação assimétrica dê resultados simétricos, no sentido de atender igualmente aos interesses das partes mais fracas⁷⁰.

A Alca configura-se nos discursos do ministro como algo que não carrega em si nem um sentido bom nem um ruim, será aquilo que se fizer dela e, para isso, é essencial o peso e o poder de barganha que o Mercosul confere nas negociações e a participação organizada do setor privado:

Ao apresentarem suas posições em um único documento, em nome da “Coalizão Empresarial Brasileira”, e atuarem de forma coordenada durante os debates nos *workshops* dos Foros Empresariais das Américas – inclusive na semana passada, em Buenos Aires -, o setor privado brasileiro vem dando uma firme demonstração de coordenação e envolvimento. Cada vez mais os empresários compreendem que, embora as negociações sejam longas, a participação em cada etapa é indispensável para assegurar resultados finais satisfatórios. Não basta comparecer na hora de fechar o contrato⁷¹.

Lafer defende, portanto, uma atuação conjunta entre governo e setor privado na identificação e na defesa dos interesses brasileiros. É possível observarmos a aproximação dos ideais neoliberais à concepção do ministro presente nos discursos mas é importante ponderar que isso não significou necessariamente uma defesa irrestrita da adesão à Alca.

O tema da Alca apareceu com muito mais frequência nos discursos de Celso Lafer, e nos momentos em que o Mercosul foi abordado como uma etapa estratégica para a atuação do Brasil em outras instâncias internacionais, um “campo de treinamento” nas palavras do

⁷⁰ LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Lafer, no Memorial da América Latina, por ocasião do Seminário “O continente americano e o futuro das integrações regionais”. São Paulo, 4 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 88.

⁷¹ LAFER, Celso. A importância da participação do setor privado nas negociações da ALCA. Seminário “ALCA: oportunidades ou ameaças?”. Câmara Americana de Comércio, São Paulo, 10 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 95.

ministro. Nos discursos analisados de Celso Amorim, por sua vez, há uma preponderância maior da temática do Mercosul com especificidades próprias:

A política externa do Governo do Presidente Lula tem como compromisso fundamental aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, tem servido de base para incrementar o relacionamento com os países da região. Nesse sentido, o MERCOSUL constitui o pilar fundamental de todas as iniciativas do Brasil de avançar no projeto de construir uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera⁷²

O ministro reitera a importância econômico-comercial do Mercosul e complementa a necessidade do fortalecimento da sua estrutura institucional e do seu ordenamento jurídico, uma vez que tanto os aspectos comerciais do Mercosul, quanto os sociais e jurídicos incidem na vida dos cidadãos e, portanto, podem ser questionados no sistema interno dos Estados-parte. Sobre o caráter comercial do Mercosul, adiciona:

O lado comercial é importante, de alguma maneira, para usar uma expressão da moda, ele destrava as forças produtivas, faz com que as forças produtivas do Mercosul se multipliquem valendo-se das vantagens comparativas. Obviamente o lado comercial é apenas uma alavanca, a verdadeira meta, o verdadeiro objetivo do Mercosul é fazer da sociedade dos nossos países uma comunidade verdadeiramente integrada, eu diria mesmo que uma sociedade única, que vai além da soma da sociedade individual de cada um dos nossos países⁷³.

Para tanto, Amorim defende a popularização da integração e do Mercosul, posição que é sustentada pelo ministro em diversas passagens ao longo dos discursos. Para ele a cultura integracionista não pode estar restrita aos chefes de Estado e autoridades políticas, mas deve chegar aos inspetores aduaneiros, aos guardas de esquina: “O que nós dizemos é que não basta que os líderes políticos sejam integracionistas, é preciso que o guarda da esquina seja integracionista. E somente quando isso ocorrer é que nós teremos uma verdadeira integração”⁷⁴.

⁷² AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Abertura do II Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL, no Palácio Itamaraty, em 28 de novembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.95, 2º Semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.185.

⁷³ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura oficial da Cúpula Social do Mercosul, Brasília, 13 de dezembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.99, 2º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.212.

⁷⁴ AMORIM, Celso. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Primeira Sessão da XXXI Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul, Brasília, 15 de

De forma que, teríamos um Mercosul reforçado, que:

Cada vez mais se aproxima dos povos e não fica limitado aos governos, aos burocratas ou mesmo somente aos empresários. É um Mercosul que realmente vai para frente. Eu diria mais: quando as pessoas perguntam se o Mercosul está em crise e o que faremos para salvá-lo, eu diria que o Mercosul não é mais propriedade dos governos; o Mercosul hoje é das sociedades, o Mercosul é dos povos, e são os povos do Mercosul que não deixarão fazer que esse processo venha a fracassar. Por isso mesmo tenho certeza que teremos êxito⁷⁵.

É possível percebermos dentro dos temas de maior preponderância em cada ministro, que, para além das diferenças essenciais entre um ou outro mecanismo de integração, as concepções sobre a integração em si mostram-se muito diversas para cada um dos ministros. Ao enfatizar a continuidade da tendência neoliberal preponderante nos anos 1990 na condução de sua política externa, Lafer sinaliza a priorização dos temas econômicos e de transações comerciais, como pudemos observar nas suas concepções de integração e na defesa da construção brasileira na Alca.

Celso Amorim, de outro modo, ocupa-se de forma mais intensa sobre o Mercosul e, mais especificamente, sobre as características políticas e sociais de integração que o Mercosul proporcionaria, atribuindo novas dimensões ao processo de integração. Ao defender a integração como um projeto não mais de governos, mas dos povos, atribui à integração a importância de instrumento do desenvolvimento econômico e social dos países.

A integração é um tema de continuidade na política externa brasileira. E por ela podemos observar os antagonismos presentes nas concepções aqui apresentadas. Enquanto temos uma perspectiva integracionista que busca adensar a própria concepção do termo, trazer mais elementos, recriar o processo de aproximação de uma região que foi por tanto tempo fragmentada, por outro lado observamos uma ideia de integração como finalidade, uma objetividade voltada para oportunidades, para a concorrência e o mercado.

Os discursos nos auxiliam a enxergar as ênfases distintas dadas pelos ministros nos temas presentes no conteúdo da política externa. A integração pode ser vista como meio, algo dinâmico que permite a construção de uma estratégia voltada para dentro, que olha para o

Dezembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.99, 2º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 218.

⁷⁵ AMORIM, Celso. Discurso de abertura da XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), proferido pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007. In: **Resenhas de Política Exterior do Brasil**, n. 100, 1º Semestre de 2007. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p.43.

desenvolvimento da integração dos povos, das nações, que, ainda que a partir de ações governamentais, são socialmente orientadas. Porém ela também pode ser concebida enquanto fim, que se encerra em si, um campo de treinamento para fora. Lafer desenvolve a ideia da integração voltada para o mercado, adequando-se ao modelo de desenvolvimento neoliberal que é, como já discutimos, amplamente articulado à participação do setor privado.

Apesar de a condição histórica em todo o período abordado por nossa pesquisa ser da organização do capitalismo sob a agenda neoliberal, não se trata de compreender o neoliberalismo como um pacote de medidas em que os países aderem ou não de acordo com seus interesses e visões de mundo. Tais perspectivas são ilustrativas de que as ênfases dadas a determinados temas e os caminhos de formulação e execução da política externa podem variar amplamente. Não se trata de compreender as perspectivas dos ministros como estruturalmente diferentes, mas identificarmos de que forma estes vão construindo a política externa dentro deste espectro de rupturas e continuidades. E essa forma responde a visões de mundo e projetos políticos distintos, ainda que circunscritos às mesmas condições estruturais.

A percepção desta diferença nos é muito cara visto que observamos aqui, a implementação das diretrizes da política externa brasileira a partir de determinadas concepções sobre o papel do Estado. Nosso objetivo, portanto, foi demonstrar que essas diretrizes diferentes remetem a uma concepção própria de desenvolvimento, seja ela voltada à uma maior liberdade comercial visando crescimento econômico ou de forma mais ampliada, entendendo o papel social e político do Estado nestes mesmos pontos.

Gramsci atribui a função de intelectual orgânico, àqueles intelectuais estão a serviço da hegemonia dominante. O conteúdo dessa hegemonia, a sua substância é o que define a reforma intelectual e moral. Quando compreendemos, a partir das reflexões anteriormente apresentadas, que o neoliberalismo é o conteúdo, é o que dá substância à hegemonia dominante a partir dos anos 1990, podemos observar as diferenças – circunscritas à essa substância – dentro das formulações dos dois chanceleres analisados nesta pesquisa.

Ambos ex-ministros produzem, formulam para essa hegemonia. Nenhum dos dois vai romper com a lógica neoliberal. Mas, a sua perspectiva, a compreensão estratégica de player ou trader, do papel do Estado, o componente social, todas essas questões vão estar presentes nas suas formulações. Por isso, consideramos Amorim como um intelectual orgânico neoliberal mas que aponta para uma maior autonomia, e o Lafer como um intelectual orgânico neoliberal que aponta para um maior alinhamento. Uma vez que essas posições podem ser observadas em suas declarações e formulações.

Essa constatação pode ser observada em alguns casos emblemáticos, como o que ficou conhecido como a “diplomacia dos sapatos”⁷⁶. Em 2002, alguns chanceleres foram submetidos à revista ao entrar em solo estadunidense, obrigados a retirarem os sapatos. A medida teve início após um cidadão britânico tentar detonar explosivos em seus tênis em um voo entre Paris e Miami. Não foram todos os chanceleres a passar pela medida, contudo. O grupo era dividido entre chanceleres que eram obrigados a retirar os sapatos, aqueles que são dispensados da revista por critérios aleatórios, e a lista daqueles que teriam autorização para passarem sem a obrigatoriedade da revista.

Alguns diplomatas alegaram quebra dos princípios do direito internacional e dos protocolos pela medida e pela seletividade do rigor entre os chanceleres, sendo poupados aqueles que se alinhavam mais aos interesses *yankees*. Celso Lafer, junto a outros chanceleres, foi um daqueles que precisou sujeitar-se à retirada dos sapatos na entrada no país, numa demonstração clara da pouca importância dada ao Brasil pelos Estados Unidos, mesmo que este se configurasse como um parceiro protagonista nos interesses do governo Lafer/Cardoso.

Destacamos em contraposição, episódio que o Brasil, um dia após a negação da entrada de brasileiros em território espanhol, impediu a entrada de oito cidadãos espanhóis após estes terem desembarcado no aeroporto internacional de Salvador/BA⁷⁷. À época, sob comando de Celso Amorim, o Ministério das Relações Exteriores atuou rapidamente em resposta ao tratamento dado aos cidadãos brasileiros extraditados, ameaçando conferir tratamento similar aos espanhóis que buscassem entrar no Brasil.

Em caso mais recente, a título de exemplificação, ressaltamos a decisão do Ministro Ernesto Araújo e do governo Jair Bolsonaro, de liberar da exigência de visto de visita todos os cidadãos estadunidenses, australianos, canadenses e japoneses, que desejem entrar em território brasileiro sem qualquer contrapartida desses países⁷⁸.

Acreditamos que esses episódios auxiliam a ilustrar as diferentes posições e decisões estratégicas adotadas pelo país frente a outros países. E de forma mais clara, a tomada de decisão na construção de uma maior ou menor autonomia do Brasil no cenário internacional.

⁷⁶ FOLHA de São Paulo. Segurança nos EUA faz Lafer tirar sapato. **Folha de São Paulo**, 28 fev. 2002. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u37688.shtml>>. Acesso em 20 nov. 2019.

⁷⁷ FONSECA, Pedro. Brasil barra entrada de espanhóis após tensão entre países. **Estado de São Paulo**, 07 mar. 2008. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-barra-entrada-de-espanhois-apos-tensao-entre-paises,136357>>. Acesso em 20 nov. 2019.

⁷⁸ MAZUI, Guilherme. Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto. **G1**, 18 mar. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml>>. Acesso em 20 nov. 2019.

Por isso consideramos essencial o estudo da formulação e do posicionamento do pensamento político-diplomático brasileiro, pois nele residem os elementos essenciais da orientação geral dada pelo país nas suas relações externas. Adiante, buscaremos conduzir nossa análise não a partir da hegemonia neoliberal ou das ações de política externa, mas sim a partir dos próprios intelectuais. Nos voltaremos às nossas fontes observando como estes intelectuais defendem e, principalmente, formulam à um tipo específico de orientação.

CAPÍTULO 3 – O MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES COMO INTELLECTUAL ORGÂNICO: FORMULAÇÃO E DIREÇÃO

Marco Polo descreve uma ponte, pedra sobre pedra. Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? – pergunta Kublai Kan. A ponte não está sustentada por esta ou aquela pedra – responde Marco-, mas pela linha do arco que elas formam. Kublai permanece silencioso, refletindo. Depois acrescenta: Por que me falas das pedras? É apenas o arco que me importa. Polo responde: - Sem as pedras não existe o arco (Italo Calvino – Le città invisibili).

Ao longo dos primeiros capítulos desta pesquisa, buscamos apresentar alguns elementos do estudo das relações internacionais e de política externa para auxiliar o leitor, de forma introdutória. Discorreremos também sobre os paradigmas da política externa brasileira, nosso tema, e de que forma, ao longo de nosso recorte de pesquisa, o governo brasileiro transitou entre estes dois paradigmas ora aproximando-se mais de um deles, ora de outro, em um movimento pendular (ainda que a prevalência de um paradigma não signifique a extinção completa do outro, configurando um espaço de disputa entre estes).

Julgamos importante ressaltar tais aspectos para que, na exposição da análise de nossas fontes, a saber, os discursos dos ministros Celso Lafer e Celso Amorim, conseguíssemos demonstrar esse movimento pendular, elaborado por nossas referências bibliográficas, da política externa brasileira. Contudo, essa pesquisa pretende dar um passo a mais. Consideramos que o ministro das relações exteriores ocupa um papel estratégico fundamental na condução da política externa e, quando esta posição é ocupada por figuras que para além das funções já esperadas do cargo, formulam sobre política externa, o ministro configura-se como ponte entre o insulamento característico do MRE e a sociedade cumprindo um papel de intelectual orgânico.

Dessa forma, na parte final desta pesquisa, nos dedicaremos a desenvolver a discussão sobre o conceito gramsciano de intelectual orgânico juntamente com a análise de discursos, entrevistas e artigos dos ministros contidos nas Resenhas de Política Exterior que julgamos conter suas formulações de política externa.

Antônio Gramsci foi um teórico e militante comunista italiano, preso em 1926 após a tomada de poder de Mussolini na Itália. Gramsci havia sido eleito deputado pelo Partido Comunista Italiano, porém isto não evitou a sua condenação, juntamente com outros dirigentes

comunistas. O momento configurou-se como um dos mais críticos do fascismo italiano: houve a supressão do Parlamento, a constituição do Partido Fascista como único e, entre a população, instaurou-se uma rede de organizações fascistas de massa com sindicatos, associações femininas, de juventude, etc. A partir de 1929, Gramsci começa a escrita do que, mais adiante, ficariam conhecido como Os Cadernos do Cárcere⁷⁹, obra que se diferenciaria do que havia produzido até então pela intenção do autor de produzir algo menos circunstancial e mais duradouro (COUTINHO, 1989).

Acreditamos pertinente a breve retomada do contexto de produção da mais conhecida obra gramsciana uma vez que, mesmo trabalhando com categorias abstratas como política e Estado, o autor não deixa de lado a vinculação destes temas com os problemas concretos da realidade italiana. De forma similar, é o que pretendemos com esta pesquisa. Utilizando alguns conceitos do autor sardo para compreendermos a política externa brasileira e a forma como os ministros aqui estudados atuam na condução da mesma.

3.1 – Gramsci, a centralidade da política e os intelectuais

Carlos Nelson Coutinho (1989) aponta uma certa concentração nos escritos de Gramsci aos aspectos políticos da teoria marxista. Isso significa que a política ganha centralidade em suas formulações, assim, tende a analisar as esferas do ser social a partir de suas relações com a política. Gramsci, contudo, não se deixa levar por um “politicismo”. Isso porque compreende dois sentidos para a política:

Em sua acepção ampla, o político identifica-se praticamente com liberdade, com universalidade, com toda forma de práxis que supera a mera recepção passiva ou a manipulação de dados imediatos (passividade e manipulação que caracterizam boa parte da práxis técnico-econômica e da práxis cotidiana em geral) e se orienta conscientemente para a totalidade das relações subjetivas e objetivas (COUTINHO, 1989, p. 53).

É a partir dessa concepção que o autor sardo entende a política como elemento presente em todas as esferas do ser social, uma vez que se constitui como sinônimo de catarse, de passagem da necessidade à liberdade. Coutinho ressalta, porém, que é ontologicamente correto afirmarmos que toda forma de práxis implica um potencial momento catártico, mesmo aquelas

⁷⁹ A produção de Gramsci pode ser dividida entre os escritos pré-carcerários e os Cadernos do Cárcere. No Brasil, a obra carcerária foi organizada por Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, e foi dividida em seis volumes dos Cadernos e dois volumes das Cartas do Cárcere.

que não necessariamente se relacionam com a formação de consciência das classes. E este movimento pode ser encontrado, inclusive, no interior da práxis política de sentido estrito, como quando diferencia a grande e a pequena política, já abordadas aqui anteriormente.

O sentido estrito da política em Gramsci, por outro lado, diferente da catarse, configura-se como algo historicamente transitório, referindo-se ao conjunto de práticas relacionadas diretamente ao Estado e às relações entre governantes e governados. De forma que, contrariamente a um possível politicismo, Gramsci constitui-se como um crítico da política:

A historicidade da política não é apenas estrutural-imanente: é a própria esfera política (em sua acepção restrita) que, na opinião de Gramsci, tem caráter histórico. Ela *surge* no tempo, já que só existe política quando há governantes e governados, dirigentes e dirigidos, uma divisão que – como Gramsci indica – tem sua matriz última na divisão da sociedade em classes e, portanto, num fato que nem sempre existiu; e, além disso, deverá *desaparecer* no tempo, na “sociedade regulada” (comunista), ou seja, precisamente quando desaparecer a divisão da sociedade em classes (ibidem, p. 55).

Como já mencionamos anteriormente, Gramsci é crítico do realismo excessivo, que se limita ao que “é” em detrimento do que pode “vir a ser”. A distinção entre os dois sentidos da política feita pelo autor nos ajuda a compreender melhor o sentido dessa crítica, principalmente ao levarmos em conta o período no qual escreve, na consolidação de regimes totalitários como o fascismo. Gramsci preocupava-se em refletir caminhos para a criação de uma vontade nacional popular (similar ao que indicava ter acontecido durante a Revolução Francesa com o jacobinismo e a Revolução Russa com o bolchevismo), ou seja, a criação de “um novo desenvolvimento da vontade coletiva nacional-popular no sentido da realização de uma forma superior e total de civilização moderna” (GRAMSCI, 2007, p.18).

Um dos caminhos essenciais apontados por Gramsci para atingir esse objetivo é a compreensão da estrutura política das sociedades ocidentais da época, sintetizadas por ele no seu conceito de Estado integral⁸⁰. O autor não rompe com a concepção tradicional marxista de Estado – o Estado não produz as relações econômicas mas é expressão destas, segundo a função produtiva das classes sociais -, mas a amplia: o Estado integral é composto por dois planos superestruturais unidos dialeticamente (nas sociedades ocidentais), um deles o Estado

⁸⁰ Gramsci utiliza, ao longo de sua obra, a denominação Estado integral e Estado ampliado na designação do mesmo conceito. Ambas são corretas, contudo, para efeito de normatização e, acompanhando os estudos gramscianos e as discussões realizadas pela International Gramsci Society (IGS)/Brasil, nesta pesquisa adotaremos a nomenclatura “Estado Integral”.

propriamente dito, sociedade política, e o outro a sociedade civil⁸¹. Essa diferenciação, contudo, é estritamente metodológica, Gramsci não separa as duas esferas, mas compreende sua distinção:

A postura dialética de G. é respaldada pela convicção de que a “distinção entre sociedade política e sociedade civil [...] é puramente metódica, não orgânica, e, na vida histórica concreta, sociedade política e sociedade civil são uma mesma coisa” (Q 4, 38, 460). A consciência da não separação “ontológica” entre os diversos níveis da realidade histórico-social (economia, política, cultura) não se torna, porém, ausência de distinção: expressões em que sociedade civil e sociedade política “são uma mesma coisa”, “se identificam” (Q 13, 18, 1.590 [CC, 3, 46]), ou em que “a sociedade civil [...] é também ‘Estado’, aliás, é o próprio Estado” (Q 26, 6, 2.302) enfatizam, com um esforço expressivo, a novidade representada pelo Estado em seu significado integral (LIGUORI, 2017, p. 517).

A teoria clássica marxista, base essencial do pensamento gramsciano, buscava desmistificar a figura do Estado demonstrando que não só ele não era algo “separado” da sociedade como estava diretamente vinculado às contradições presentes na própria sociedade e na sua divisão em classes. Assim, ele só poderia existir enquanto essas mesmas contradições se mantivessem presentes, motivo pelo qual a sua função caracterizava-se por conservar essas condições para a garantia de sua existência e os interesses de classe aos quais ela estaria vinculada. O Estado era, portanto, identificado com o conjunto de aparelhos repressivos.

Essa percepção encontra respaldo na própria realidade na qual se encontravam seus maiores expoentes (Marx, Engels e Lênin):

Numa época de escassa participação política, quando a ação do proletariado se exercia sobretudo através de vanguardas combativas mas pouco numerosas, atuando compulsoriamente na clandestinidade, era natural que esse aspecto repressivo do Estado burguês se colocasse em primeiro plano na própria realidade (COUTINHO, 1989, p. 75).

Gramsci, contudo, vivenciou uma época de maior complexidade do Estado, e pôde ampliar esta concepção mais “restrita” deste como um aparelho repressivo em vista da crescente

⁸¹ “Nas sociedades ocidentais, G. vê esses dois planos dialeticamente unidos no conceito de “Estado integral”, que representa a contribuição gramsciana específica à teoria do Estado. A crítica, com base em Buci-Glucksmann, 1976, usa também a expressão “Estado ampliado”, entendendo o novo protagonismo do Estado registrado no século XX, em contextos políticos diversos, tanto no campo econômico, quanto na organização da sociedade e na criação do consenso. A expressão pode ser deduzida do Q 6, 87, 763 [CC, 3, 243], em que G. se refere ao ‘Estado em sentido orgânico e mais amplo (Estado propriamente dito e sociedade civil)’” (LIGUORI, 2017, p.516).

socialização da participação política (a criação de grandes partidos de massa e do sufrágio universal são alguns exemplos). Observa o surgimento de uma nova esfera social, identificada por ele como sociedade civil, “dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado” (Idem).

A historiadora brasileira Virgínia Fontes aponta que, antes de Gramsci, o conceito de sociedade civil carregava um sentido similar entre os autores: era onde reinavam os inerentes apetites humanos do mercado e da concorrência:

Para uns, valorizado como instância central a ser preservada, figurando a propriedade mencionada, inclusive, da vida. Por esse viés, a propriedade e o mercado eram equiparados à própria civilização. Para outros, como a expressão do predomínio, numa sociedade histórica precisa e delimitada, da sociedade burguesa moderna, de um individualismo que limitava e reduzia a própria individualidade, fazendo-a perder a consciência de seu pleno sentido, o do pertencimento a um processo histórico e social (FONTES, 2010, p. 131)

Em uma direção oposta, Gramsci não compreende a sociedade civil como algo separado do Estado (novamente, a separação entre Estado e sociedade civil é estritamente metodológica), mas procura incorporar “os fundamentos da produção social, da organização das vontades coletivas e de sua conversão em aceitação da dominação, através do Estado” (Ibidem, p.133). A cisão entre essas esferas corrobora, inclusive, com uma visão liberal sobre o Estado, pois expressa uma oposição aparente entre público e privado. Nessa perspectiva, o âmbito privado é onde reside a liberdade, no âmbito público a possibilidade de coerção que deve ser controlada. Assim, numa visão liberal, a sociedade política deve atuar como guardiã da propriedade privada (DIAS, 2006).

A leitura crítica da relação entre a sociedade civil e a sociedade política, passa necessariamente por compreender que não existe cisão entre elas. Pensá-las em separado significa desconsiderar as condições objetivas da luta de classes, cindindo coerção e direção, ambos, em Gramsci, constitutivos da hegemonia. O Estado integral de Gramsci, portanto, compreende a face repressiva já desvelada pela teoria clássica marxista, e incorpora a esta a face da construção de consenso a partir da sua resignificação do conceito de sociedade civil:

Portanto, o Estado em sentido amplo, “com novas determinações”, comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”), que

é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1989, p. 76).

É preciso identificar, todavia, algumas distinções entre estas duas esferas. No que se refere à sua função, ambas existem para a conservação ou promoção dos interesses de determinada classe social fundamental. Porém no âmbito da sociedade civil as classes buscam conseguir aliados através do consenso e da direção, exercendo sua hegemonia. E no âmbito da sociedade política, ou do Estado em sentido estrito, as classes sempre agem a partir da dominação e da coerção:

Elas se distinguem por uma materialidade (social-institucional) própria. Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (Ibidem, p. 77).

Constituem-se, portanto, duas faces de uma mesma moeda, com determinações próprias, mas partes de um mesmo todo. Coutinho ressalta, na teoria gramsciana, essa autonomia material que a esfera ideológica adquire para além de sua autonomia funcional. Se faz necessário assim, obter o consenso – ativo e organizado – como base para a dominação, daí o papel fundamental dos intelectuais.

Como abordamos anteriormente, o conceito de hegemonia de Antônio Gramsci, aplicado às relações internacionais, compreende a arena internacional como um campo de ação política permanente. Além da ação política, a hegemonia pressupõe a constituição de uma determinada visão de mundo, envolvendo questões culturais, aspirando à criação de um acordo coletivo. Portanto, muito mais que dominação, a hegemonia representa um “sistema de força material, ideológica e institucional que determina a ordem internacional universalista e, por isso, refere-se a uma ordem consensual que assegura uma relação hegemônica” (MATHIAS, 2014, p. 117).

Isso se evidencia pela escassa produção de estudos de um país periférico sobre outro ou

sobre si mesmo, enquanto nos países centrais existe um grande esforço em olhar e pensar a periferia. Assim, ficamos cada vez mais isolados, de forma que, muitas vezes passamos a nos odiar e a nos distanciar ao ponto de não mais nos reconhecermos no outro, pois estamos nos vendo através dos olhos dos países centrais e sua visão de mundo (GUIMARÃES, 2001).

Para Gramsci, é preciso acabar com a ideia de que a filosofia é um campo de conhecimento muito difícil e restrito aos cientistas especialistas e sistematizados. Segundo o autor, todos os homens são filósofos. Existe uma filosofia espontânea peculiar a todas as pessoas que está contida na nossa linguagem, no senso comum e no bom senso e em todo sistema de crenças e folclore. Todos nós, portanto, carregamos experiências que constituem a nossa história e a história de nossos antepassados, uma visão de mundo que compartilhamos entre aqueles que pensam e agem como nós. De acordo com o autor sardo, nossa personalidade é bizarramente compósita, carregamos nela elementos pré- históricos juntamente com princípios da mais alta ciência moderna (GRAMSCI, 1999). De forma que o conjunto da sociedade possui um saber que é geralmente fragmentado:

É um saber limitado, não por ser popular, ou seja, é limitado, mas pelo fato de que o pensamento do conjunto da população é marcado pela fragmentariedade da situação de subalternidade do povo. Para Gramsci, o povo é o conjunto das classes subalternas, não como uma entidade romântica pairando sobre a sociedade. Estamos falando de mulheres e homens de carne e osso, como ele sempre amou dizer (DIAS, 2013, p. 119).

Em contrapartida, existe outro tipo de saber, que não é ocasional e desagregado, mas sistematizado, coerente. E a passagem de um a outro é iniciada a partir da crítica da própria concepção do mundo, da filosofia existente, é um “conhece-te a ti mesmo” como produto da história (GRAMSCI, 1999). Este saber, é associado, mas não necessariamente está vinculado à educação formal:

Um movimento filosófico só merece este nome na medida em que busca desenvolver uma cultura especializada para restritos grupos de intelectuais ou, ao contrário, merece-o na medida em que, no trabalho de elaboração de um pensamento superior ao senso comum e cientificamente coerente, jamais se esquece de permanecer em contato com os “simples” e, melhor dizendo, encontra neste contato a fonte dos problemas que devem ser estudados e resolvidos? Só através deste contato e que uma filosofia se torna “histórica”, depura-se dos elementos intelectualistas de natureza individual e se transforma em “vida” (GRAMSCI, 1999, p. 100).

De forma que, apesar da defesa de que todos os homens são filósofos, Gramsci define especificamente a limitação dessa filosofia entre os mais “simples” que, por ser fragmentada e ocasional, não consegue alcançar um nível maior de generalização. Ao mesmo tempo, a filosofia especializada não deve deixar de ter contato com as particularidades presentes no senso comum, pois só assim se torna histórica, ou seja, compreende no particular todo o “lastro” de conhecimento especializado que já existiu.

Para esta pesquisa, nos deteremos à uma parcela específica destes filósofos especialistas, ou intelectuais. Aqueles que exercem uma função específica na prática social. Devemos ter cautela, ao que Gramsci enfatiza como um erro metódico comum, o de buscar o caráter da atividade do intelectual naquilo que é intrínseco a ela e não no sistema de relações em que essa atividade se encontra no complexo geral das relações sociais. Evitar este erro de método significa saber observar as funções que estes intelectuais desenvolvem (organizativas e conectivas) nos processos de formação da hegemonia (VOZA, 2017).

Afinal, todos os homens são intelectuais mas nem todos exercem a função de intelectuais. O papel do intelectual, nas reflexões gramscianas, é essencial para a reflexão da constituição de projetos hegemônicos de classe (DURIGUETTO, 2014), de forma que:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc., etc. (GRAMSCI, 1982, p. 3).

Assim, para Gramsci, os intelectuais têm papel decisivo no estabelecimento do Estado e na organização da sociedade no sentido da manutenção da sua posição de classe e dos interesses de classe aos quais estão vinculados. E, explicita a sua função decisiva configurando um caráter mediador entre as classes sociais e o Estado (DURIGUETTO, 2014):

Por intelectuais, deve-se entender [...] todo o estrato social que exerce funções organizativas em sentido lato, seja no campo da produção, seja no da cultura e no político-administrativo [...]. Para analisar a função político-

social dos intelectuais, é preciso investigar e examinar sua atitude psicológica em relação às classes fundamentais que eles põem em contato nos diversos campos: têm uma atitude “paternalista” para com as classes instrumentais ou se consideram uma expressão orgânica destas classes? Têm uma atitude “servil” para com as classes dirigentes ou se consideram, eles próprios, dirigentes, parte integrante das classes dirigentes (GRAMSCI *apud* DURIGUETTO, 2014, p. 270)?

É a partir dessa reflexão que guiamos a análise de nossas fontes. Uma de nossas hipóteses é a de que, por se constituírem formuladores de política externa, no momento em que se encontravam como ministros das relações exteriores, tanto Celso Lafer quanto Celso Amorim, exerciam a função de intelectuais orgânicos, ambos pertencentes a sociedade política, conforme conceituação gramsciana do Estado integral. Pois, ocupando lugar dentro da instituição organizada no Estado brasileiro e formulando conteúdo, substância da hegemonia dominante, exerciam a função conectivo-organizativa colocada por Gramsci, não só na diminuição do insulamento do MRE perante a sociedade civil e política, mas mesmo entre à própria categoria dos diplomatas, visto que, como pudemos ver no capítulo anterior, mesmo com ambos pertencendo à classe dominante-dirigente, existem ênfases e perspectivas distintas, constitutivas das disputas políticas e tensões dentro de um mesmo bloco.

A hegemonia, de acordo com Gramsci, é sempre constituída de consenso e coerção, mas não de uma forma equilibrada. Por vezes se constitui de forma mais coercitiva, por outras com maior consenso, de maneira que essas duas faces do Estado podem ficar mais ou menos evidentes. De forma que não é demasiado reforçar a relevância dos intelectuais, formuladores e divulgadores de determinadas visões de mundo, na construção da hegemonia e da direção para a qual esta hegemonia irá caminhar.

Anita Schlesener afirma que Gramsci elucidava o importante papel dos intelectuais na organização política e social da Itália, sejam aqueles que desempenhavam funções burocráticas até aqueles que direcionavam e centralizavam as manifestações sociais e políticas da região: “a atuação dos intelectuais volta a ser remetida à história italiana, articulando política e cultura como dois momentos interligados na conquista da hegemonia, num contexto social composto por elementos contraditórios e em luta” (SCHLESENER, 2007, p. 52).

Por intermédio do resgate da história dos intelectuais italianos, Gramsci articula a cultura e a luta política demonstrando a necessidade da criação de uma vontade coletiva nacional-popular na Itália. De forma semelhante a essa metodologia, buscamos nesta pesquisa, analisar a articulação entre cultura e política presente nos discursos dos ex-ministros realçando

o seu caráter diretivo na formação de uma vontade coletiva que responde a determinada visão de mundo.

3.2 – Intelectuais e Política Internacional

A partir da perspectiva que guiou essa pesquisa, procuramos, ao entrar em contato com nossas fontes, investigar aspectos presentes nos discursos dos ministros que nos auxiliassem a evidenciar o papel conectivo-organizativo que incorporam enquanto intelectuais. Para Gramsci, uma nova hegemonia que vise a emancipação das classes subalternas pressupõe a construção de uma nova visão de mundo a partir de uma reforma intelectual e moral. No campo das hegemonias em disputa terão papel fundamental os intelectuais orgânicos vinculados ao projeto de uma hegemonia. Não consideramos, a partir do que já foi exposto e do universo de documentos com os quais trabalhamos nessa pesquisa, que Celso Lafer e Celso Amorim exerceram o papel de intelectuais ligados a uma nova hegemonia. Eles, contudo, mediatizaram a manutenção da hegemonia já existente, vinculada diretamente ao interesse da classe ou fração de classe dominante, mesmo que tensionassem a disputa política dentro dessa mesma classe em busca da consolidação de projetos específicos.

Examinamos essas tensões, principalmente, a partir das diferentes ênfases dadas pelos ministros aos temas analisados no segundo capítulo deste trabalho, demonstrando as divergências em relação à concepção do papel do Estado, mesmo que sem uma ruptura entre elas ou com a hegemonia dominante. Também destacamos o papel conectivo- organizativo dos mesmos em temas como a Alca e o Mercosul. Como elos fundamentais entre o interesse do governo e o apoio fundamental que necessitariam do restante da sociedade, os ministros frequentemente expuseram e defenderam interesses específicos. E, para além dessa defesa, foi fundamental a construção de “qual Alca queremos?”, “qual Mercosul queremos?”.

Neste momento, separamos aqueles discursos em que consideramos estarem presentes elementos das formulações próprias dos dois ministros: qual o papel dos diplomatas, como se configura a atuação do país frente ao cenário internacional, de que forma atua e se constitui a política externa brasileira, etc. Esses tópicos foram encontrados com maior destaque principalmente em momentos em que os ministros falavam para outros diplomatas, como em cerimônias de formatura do Colégio Rio Branco e reuniões de chanceleres, chefes de posto do Itamaraty, entre outros. Este é um aspecto importante no nosso levantamento visto que são

discursos carregados da visão de mundo constitutiva da hegemonia defendida por estes intelectuais.

Mathias e Martinelli (2017) ressaltam que no exercício da diplomacia nem todos exercem a função de intelectual que aqui atribuímos aos ex-ministros. Alguns destes especialistas cumprirão funções estritamente burocráticas. Assim, enquanto o “intelectual-diplomata” ocupa-se da formulação da política externa, a partir de ideias que correspondem a determinada visão de mundo, o “burocrata-diplomata” toma o exercício da política externa como um fim em si mesmo, ainda que ambos tomem a realidade como ponto de partida imprescindível. Dessa forma, a visão de mundo presente nos pronunciamentos aqui analisados, é por nós compreendida como algo que será incorporado por outros profissionais da diplomacia de forma a assegurar que essas concepções sejam levadas a cabo. Como nem todo diplomata é formulador, muitos exercendo um papel burocrático de execução, é necessário que as prioridades, diretrizes, propósitos sejam extraídos da orientação geral da política externa brasileira, formulada por estes intelectuais.

Antes de mais nada, vale destacar que o volume de documentos referentes ao período de Celso Amorim à frente da chancelaria brasileira pelo governo Lula é consideravelmente maior, uma vez que é resultado de oito anos de mandato em contraposição aos dois anos de atuação de Celso Lafer junto ao governo Henrique Cardoso. Ainda assim, consideramos que este número, ainda que mais reduzido, nos possibilitou o contato com pontos importantes do pensamento político diplomático do ministro, principalmente se considerarmos sua experiência à frente do MRE, a sua participação na construção da área de política externa do plano de governo de Fernando Henrique Cardoso e de sua produção intelectual de forma geral.

Uma conclusão importante a que pudemos chegar é a de que existe, nos documentos analisados, uma maior presença do presidente Lula nos pronunciamentos de Celso Amorim em relação à política externa do governo e à diplomacia. De forma que o ministro, frequentemente se referia a esses temas como algo que seria abordado pelo Presidente em seguida, ou que seriam melhor abordados pelo Presidente Lula (que geralmente discursava momento depois em ocasiões como formatura de turma de diplomatas, por exemplo).

Podemos observar essa postura em passagens como em seu pronunciamento na cerimônia de formatura da turma “Celso Furtado” do Instituto Rio Branco em 2005: “Senhor Presidente, não vou fazer uma dissertação sobre política internacional porque creio que na sua

presença, que é nosso guia e mentor nestes temas, seria pouco apropriado de minha parte⁸²”. Ou ainda na cerimônia de formatura das turmas 2003/2004 e 2004/2005 do Instituto Rio Branco: “Presidente, não quero me alongar, primeiro porque hoje o dia é para escutar o Senhor (*sic*) e escutar os oradores que falarão em nome dos formandos e os paraninfos. É um dia deles e é um dia seu dentro desta casa⁸³”.

Esse é um posicionamento condizente com a chamada “diplomacia presidencial” adotada durante o governo Lula, onde ressaltava-se uma maior presença do chefe do Executivo nos assuntos internacionais. Se costuma citar, para corroborar essa afirmação, as diversas viagens de Lula liderando comitivas de políticos e empresários. Alguns autores, contudo, apontam que apesar da notoriedade da diplomacia presidencial atribuída ao governo Lula, esta foi tão intensa quanto a de seu predecessor (BRITO, 2017).

Consideramos esses aspectos importantes uma vez que podem nos auxiliar na observação do papel conectivo-organizativo que caracteriza a ação do intelectual orgânico. A maior presença de menções ao Presidente, inclusive muitas vezes dirigindo-se diretamente a ele, e às ações do governo Lula nas falas de Celso Amorim denotam uma maior integração, um maior alinhamento no discurso entre os objetivos da política externa e as metas do governo, entre os âmbitos externo e interno. Indica uma aproximação das pautas de uma política de Estado, como a política externa, com as políticas de governo de Lula.

Ao executarmos essa análise hoje, com certo distanciamento dos eventos corridos durante os governos do líder petista, podemos perceber com certa clareza essa aproximação, e como essas ações contribuíram na criação de um consenso sobre as pautas internacionais brasileiras. No momento dos pronunciamentos de Amorim, entretanto, este consenso ainda estava sendo criado. É precisamente nos pronunciamentos do ex-ministro onde está contida a substância da hegemonia levada a cabo à época. Vejam bem, não existe uma ruptura em relação ao governo antecessor, como apontamos brevemente acima a diplomacia presidencial também estava presente no governo de Fernando Henrique, contudo a intensificação nos discursos de

⁸² AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de formatura da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco, no Palácio Itamaraty, em 1º de setembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.97, 2º Semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 69.

⁸³ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Cerimônia de Formatura das Turmas 2003 / 2004 e 2004 / 2005 do Instituto Rio Branco, em Brasília, em 20 de abril de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.98, 1º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 132.

Amorim das pautas e da autoridade de Lula frente à política externa brasileira são fundamentais na construção de um consenso carregado da visão de mundo defendida, e dos interesses específicos aos quais essa visão responde. Daí o caráter conectivo-organizativo, conectivo pois aproxima temas os interesses específicos da política externa aos do governo e organizativo uma vez que fala à toda uma nova leva de futuros diplomatas que assumirão suas funções dentro do Itamaraty como burocratas-diplomatas ou intelectuais-diplomatas.

Outro ponto interessante, nesse sentido, presente no discurso de Amorim é o da necessidade de investimentos e ampliação do quadro diplomático brasileiro. Como mencionamos, a política externa foi uma das principais frentes de atuação do governo Lula, consolidando a maior presença do chefe do Executivo na pasta e a preocupação em criar uma conexão mais direta, aos interlocutores, entre o trabalho da diplomacia brasileira, os interesses da população e a concepção do Presidente sobre o papel da diplomacia. Em reunião de Chefes de posto do Itamaraty, Amorim afirma:

Nós somos muito gratos ao Presidente por ter compreendido a importância do bom funcionamento da máquina administrativa. A política externa se faz com idéias, mas não apenas com idéias. A política externa faz-se também com recepções, com telex funcionando, com aparelhos de internet e de computação modernos, com pessoal etc. Essa compreensão do Presidente tem sido algo realmente muito importante para o funcionamento do Itamaraty e, portanto, para que se alcancem os objetivos que foram anunciados⁸⁴.

Em artigo à Revista Diplomacia, Estratégia e Política⁸⁵, denominado “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, podemos observar passagem em que Amorim vincula a política externa, o projeto político do governo Lula e a população brasileira:

A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Mas ela possui, também, uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da

⁸⁴ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty. Brasília, 5 de janeiro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.98, 1º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 28.

⁸⁵ A Revista Diplomacia, Estratégia e Política (DEP) é um periódico sobre temas sul-americanos que foi publicado entre 2004 e 2009 e todos os seus volumes estão disponíveis no site do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Está profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro⁸⁶.

Amorim reitera esse posicionamento em seu discurso de formatura da turma “Sérgio Vieira de Mello” do Instituto Rio Branco:

Para um país como o Brasil, participar da ação diplomática não pode ser visto como um simples emprego. Sob o comando do Presidente Lula, a política externa brasileira desenvolve-se como se o relógio de nossa História se tivesse acelerado. Precisamos do melhor que cada um é capaz de dar, em nosso esforço coletivo pela defesa de interesses nacionais e pela afirmação de valores universais. Fazemos parte de um projeto nacional que busca erradicar a fome, a miséria, o analfabetismo, melhorar as condições de saúde do nosso povo e promover o pleno emprego, em ambiente de democracia e de pleno respeito aos direitos humanos⁸⁷.

Essa aproximação é muito importante na constituição da imagem da política externa que é defendida por Amorim e, conseqüentemente, pelo governo Lula. Ela, por um lado, ajuda na formação da ideia de que as ações de política externa têm implicações internas como na ampliação do quadro diplomático, gerando mais oportunidades para cidadãos brasileiros ingressarem na carreira, ou até, de forma mais geral, na ligação direta dos interesses do povo brasileiro, colocados por Amorim no projeto encabeçado por Lula, na erradicação da fome, do analfabetismo, etc. As ações e decisões internacionais estariam, portanto, à serviço das pautas do projeto petista.

Por outro lado, a intensa aproximação da política externa ao chefe do Executivo e seu projeto político é vista por Rubens Ricupero como subordinação da pasta à objetivos partidários e ideológicos o que inviabilizaria a continuidade das políticas de Estado que, segundo o historiador, devem fazer apelo ao conjunto dos cidadãos:

No governo Lula, tanto o ministro Celso Amorim como o secretário- geral, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, e outros diplomatas de carreira em postos de comando entenderam que, por dever ou direito, cabia-lhes como cidadãos aderir ao Partido dos Trabalhadores e colocar a política externa a serviço do propósito político do governo, ou, como costumavam dizer, do “projeto de país” de Lula e seu partido (RICUPERO, 2017, p. 649).

⁸⁶ AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. SL, 1 de outubro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.95, 2º Semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 504.

⁸⁷ AMORIM, Celso. Discurso do MRE Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma “Sérgio Vieira de Mello”, no Palácio Itamaraty, em 18 de setembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.93, 2º Semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 114.

Cabe ressaltar, que Celso Amorim apenas filiou-se ao Partido dos Trabalhadores em 2009⁸⁸, um ano antes do fim do segundo mandato de Lula. E, acreditamos que a percepção de Ricupero contribui com a vaga percepção do “interesse nacional” que mencionamos no primeiro capítulo desta pesquisa, uma vez que atribui à política externa, como política de Estado, um caráter neutro, ou que responde a um dito “interesse cidadão”, sem necessariamente determinar o que seria o interesse partidário e o que seria o interesse nacional. Compreendemos a importante distinção entre políticas de Estado e governo, contudo, como buscamos demonstrar ao longo dessa pesquisa, a sociedade política, o Estado, sempre responde a interesses e visões de mundo específicos, constituintes da hegemonia dominante. Dizer que um governo específico submete a política externa à interesses ideológicos é, necessariamente, dizer que existem governos que não o fazem, visão com a qual não compactuamos.

Ainda, como já mencionamos brevemente, e pretendemos discutir mais adiante, ambos os ministros aqui analisados são intelectuais antes de serem ministros. Carregavam suas visões de mundo antes de tomarem posse como ministros, e muito provavelmente foram nomeados a esses cargos precisamente por essa visão que é constitutiva de suas formulações.

Consideramos importante ressaltar que, embora tenhamos abordados pronunciamentos de Celso Amorim, a presença menos intensa destes elementos (maior menção ao Presidente e a vinculação da política externa aos projetos do governo) nos discursos de Lafer também constituem informação crucial. Há certa dificuldade em trabalhar com o “não-dito” como fonte de informação, mas a ausência de determinados elementos nos fornece tanto material quanto a constância destes nos pronunciamentos analisados. Da mesma forma que pudemos extrair dos discursos de Amorim a substância do seu componente conectivo-organizativo, Lafer mantendo o tom tradicional, valorizado pela visão de Ricupero (2017) de um “afastamento” da política externa, reforça o papel insular característico do MRE, mais restrito aos especialistas como apontamos no primeiro capítulo.

Assim, embora tenhamos encontrado menção ao Presidente Fernando Henrique Cardoso e ao trabalho realizado pela gestão, a discrepância entre os discursos dos ministros é muito perceptível. A postura é algo encontrado com uma frequência muito maior nos discursos

⁸⁸ BONIN, Robson. “Amorim filia-se ao PT e ‘não exclui candidatura no ano que vem’, diz Berzoini”. **G1**, 30 set. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1323926-5601,00-AMORIM+FILIASE+AO+PT+E+NAO+EXCLUI+CANDIDATURA+NO+ANO+QUE+VEM+DIZ+BERZON I.html>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

de Amorim, configurando, em nossa opinião, uma postura política específica, mais do que algo protocolar, principalmente se considerarmos que grande parte dos discursos analisados nesse momento tratam de cerimônias de formaturas de turmas de diplomatas e, uma maior aproximação das metas de governo com a política externa e a valorização do campo diplomático na política brasileira configura estratégia importante na ação do ministro como intelectual ao discursar para novos diplomatas.

Esse ponto ainda é reforçado pelos diferentes elementos empregados pelos ministros na exposição de suas ideias. Nos pronunciamentos de Lafer pudemos observar grande recorrência de referências teóricas como Hanna Arendt, Norberto Bobbio e Barão do Rio Branco, entre outros autores da teoria política e das relações internacionais, algo não tão frequente nos discursos de Amorim, mais autorreferente e direcionado ao chefe do Executivo. Em aula ministrada no Instituto Rio Branco, menciona:

No bem-sucedido desempenho de Rio Branco nas questões de fronteiras, refinada mescla de poder e transigência, encontram-se as linhas-mestras tanto do estilo quanto da ação diplomática brasileira subsequente. Estilo que se configura por uma “moderação construtiva”, própria de uma leitura grociana da realidade internacional que procura, mediante a diplomacia e o Direito, reduzir o ímpeto da “política do poder”⁸⁹.

Também podemos observar essa postura em artigo publicado por Lafer no jornal Folha de São Paulo em abril de 2001:

Kant, cuja reflexão permeia o pensamento de Hannah Arendt e de Norberto Bobbio, no seu luminoso texto “O que é a ilustração?”, faz uma distinção entre o uso público e o uso privado da razão. Disse que o uso privado é aquele que o douto pode fazer de sua razão no âmbito de cargo ou de função pública a ele confiado. Concluiu que, em muitas profissões que se exercem no interesse da comunidade (...), são necessários mecanismos que assegurem a contenção do comportamento, a contenção necessária para não comprometer as finalidades públicas⁹⁰.

⁸⁹ LAFER, Celso. Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer. Brasília, 12 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.88, 1º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 104

⁹⁰ LAFER, Celso. Artigo do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, publicado no jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 19 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.88, 1º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 335

Em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, Lafer retoma a citação a Hannah Arendt:

Na lição de Hannah Arendt, a violência não cria o poder. Ela destrói o poder como capacidade de agir conjunto, dado-chave da ação diplomática. São elementos dessa capacidade destrutiva o fato de que, quanto mais desenvolvido é um país, mais vulnerável ele se torna. A eletricidade, os transportes, todos os instrumentos da modernidade são atingíveis, e por meio deles afeta-se o sistema nervoso de um país⁹¹.

Mais do que analisarmos as bases conceituais utilizadas por Lafer nos interessa ressaltar a forma com a qual foram expostas as concepções do ministro. Enquanto opta por um caminho mais tradicional, até mesmo elitista se pensarmos que se tratam de referenciais acadêmicos, Celso Amorim ocupa seus discursos de sua própria experiência enquanto diplomata e das concepções formadoras do plano de governo de Lula. Ele dilui os conceitos em seus discursos, que apresentam uma forma mais simples ainda que carregados de sua visão de mundo. Essa diferenciação é também estratégica.

Os intelectuais da classe dominante são formados durante um longo processo que busca alicerçar a hegemonia, a ordem vigente. Eles desenvolvem as formas de manutenção dessa ordem ao longo do tempo, modernizam aquilo que já existe. Não à toa, ainda que a filosofia de uma época seja a filosofia da classe dominante, é preciso que de alguma forma as necessidades e projetos das demais classes sejam levados em consideração nesse processo de modernização. A forma pela qual essa incorporação será feita depende de muitos fatores, um deles a própria força das classes antagonistas, processo que é traduzido na chave gramsciana de coerção e consenso. Um momento de maior incorporação das classes subalternas revela uma maior atuação na construção do consenso, por exemplo (DIAS, 2006).

O fato de Amorim mobilizar menos autores acadêmicos e evidenciar tópicos aparentemente mais simples, como as necessidades materiais (Internet, computadores, funcionários) para o exercício pleno da política externa, nos permite observar a incorporação das classes subalternas em seus discursos. Não só ao tornar sua fala mais “diluída”, mas

⁹¹ LAFER, Celso. Artigo do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, publicado no jornal O Estado de São Paulo. São Paulo, 16 de setembro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.89, 2º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 301. Esta citação foi repetida pelo ministro Celso Lafer na ocasião do Fórum Nacional “Nova Ordem Internacional, globalização e o mundo pós-11 de setembro” e pode ser encontrado em **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.90, 1º Semestre de 2002. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 187.

diretamente pontuando a importância da assimilação da política externa aos mais “simples”, em capítulo anterior vimos trecho onde ressalta a necessidade de os guardas de esquina serem integracionistas para que o projeto de integração regional realmente funcione. É importante destacar, contudo, que essa incorporação é feita traduzindo essas necessidades no interior do seu próprio projeto, sua própria visão de mundo, substância da hegemonia dominante:

O conjunto das teorias e das práticas sociais em uma sociedade comandada pela burguesia é demarcador do pensável e do praticável. O direito é o direito capitalista, a medicina, a engenharia, a história, etc., produzem e reproduzem as necessidades e soluções dominantes. Os intelectuais formados por esses saberes de classe tornam-se disponíveis para o exercício de elaboração/manutenção da ordem intelectual e política dominante (DIAS, 2007, p. 109).

Estes intelectuais, portanto, atuam para a expansão e manutenção das classes dominantes. Ainda que se diferenciem quanto a construção maior do consenso ou da coerção, atuam do interior da ordem, no âmbito da sociedade política e da hegemonia dominante.

Em aula ministrada no Instituto Rio Branco, Celso Lafer ressaltou a necessidade, imposta pela nova conjuntura internacional após a queda do Muro de Berlim, do reconhecimento da internacionalização do mundo nos países:

No plano do “eixo assimétrico” de nossas relações internacionais, o marco representado pelo fim da guerra fria também trouxe transformações profundas, que foram se tornando mais visíveis ao longo da década de 90. Se os anos 80 marcaram, no plano político interno, a transição do regime militar para a democracia, no plano econômico o país assistiu, em meio à crise da dívida externa e à inflação, ao esgotamento do modelo essencialmente autárquico de desenvolvimento, ou de inserção controlada do país na economia mundial, desde o após guerra caracterizado, em nível industrial, pela substituição de importações. Nos anos 90, a diminuição dos custos dos transportes e da comunicação associada aos avanços em computação modificou o significado financeiro e econômico das fronteiras, tornando menos nítida a diferença entre o “interno” e o “externo”. A eficiência e o dinamismo do processo de internalização das cadeias produtivas, mediante inserção controlada na economia mundial, foram colocados em questão. O mundo que, durante a maior parte do século XX, o Brasil administrou com bastante competência como “externalidade”, internalizou-se⁹².

⁹² LAFER, Celso. Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer. Brasília, 12 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.88, 1º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 107.

Tal posição é condizente com os temas já trabalhados nesta pesquisa em capítulo anterior. A globalização, termo utilizado por Lafer, é uma condição frequentemente citada pelo ministro para elucidar a necessidade do país de adequar a sua política externa à nova conjuntura. Se antes o país pôde construir sua autonomia se distanciando do mundo, agora é preciso construir uma autonomia com a internalização do mundo nos países.

Lembremo-nos de que, nesse momento, Lafer discursava a uma turma de diplomatas recém-formados, que em breve executariam e/ou possivelmente formulariam suas próprias concepções sobre política externa. O posicionamento do ministro sobre a abertura do país para o mundo, imposto pelo processo de globalização, é um importante peso na direção política/cultural que interessa ao projeto hegemônico defendido. A abertura comercial defendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso está presente nas formulações de Lafer que foram passadas a esta nova leva de diplomatas.

Por ocasião da formatura da turma “Jaime Azevedo Rodrigues” do Instituto Rio Branco, o ex-ministro menciona: “o presidente FHC tem demonstrado uma visão arquitetônica da política externa diante dos desafios do século XXI, que tem justamente como objetivo constante lidar criativamente com o impacto da “internalização” do mundo na vida brasileira⁹³”. E mais adiante, continua:

o presidente FHC vem preparando o país ‘não fechando-nos com medo do mundo. Não. Preparando-nos para integrarmos-nos ao mundo, mas integrarmos-nos ao mundo de acordo com os nossos interesses, o quanto possível, e colocando os nossos interesses firmes em todas as mesas de negociação, como nós temos feito⁹⁴.

A contraposição feita por Lafer indica a continuidade de implementação do projeto liberalizante iniciado no Brasil durante o governo Collor, marcando a posição de “esgotamento” do modelo de substituição de importações, conforme discutimos em capítulos anteriores. Assim, a adequação do país ao modelo neoliberal de internacionalização do capital “abre e integra o país ao mundo”, levando os interesses brasileiros às instâncias internacionais, e a não adesão, portanto, “fecharia o país, indicando medo do mundo”. Nesse

⁹³ LAFER, Celso. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, no Dia do Diplomata, por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Jaime Azevedo Rodrigues” do Instituto Rio Branco. Palácio do Itamaraty, Brasília, 10 de outubro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.89, 2º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 144.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 145.

momento, início dos anos 2000, o país vivenciava os desgastes provocados pelos efeitos negativos das reformas liberalizantes dos anos 1990 que, ao contrário das promessas, desencadeou o aumento da desigualdade social, do desemprego, da instabilidade monetária e da hierarquização do sistema internacional:

Independentemente do enfoque que se dê para a caracterização do fenômeno neoliberal, não se pode evitar o fato de que ele tem como fundamento o movimento de reprodução ampliada do capital e que a sua concentração é signo também de poder político. O fato de que, durante o pós-Segunda Guerra, as grandes transnacionais se desenvolveram a ponto de suas receitas superarem o PIB de países não pode obscurecer o fato de que a ampliação do campo exterior de atuação destas multinacionais foi sustentada pela política externa dos países centrais, que, pela via militar e/ou diplomática, fizeram valer seus interesses nas disputas hegemônicas no sistema mundial. O neoliberalismo, portanto, amplificou a concentração de capital e intensificou a desigualdade de poder entre as nações e no interior delas (BRITO, 2017, p. 146).

É precisamente esse contexto de desgaste que propicia a vitória de Lula em 2002 e que marca a forte oposição, ao menos em discurso⁹⁵, do governo petista às políticas implementadas no país na década de 1990. Nesse sentido, Amorim aborda a temática da globalização, dirigindo-se ao próprio Presidente Lula também em uma cerimônia de formatura de diplomatas:

O que creio que o seu Governo trouxe de novo é a busca não apenas de uma inserção competitiva, mas de uma inserção digna, ativa, coerente com o projeto de Nação, um projeto que, durante muito tempo, pareceu, senão abandonado, pelo menos diluído nas brumas da globalização. Não que a globalização não seja um fato, como, logo depois de 64, nos lembravam então os arautos daquela época, a interdependência também era um fato. Era um fato, mas era utilizada para contrastar com a independência, da mesma maneira que muitas vezes a globalização é hoje usada não como um fato – e é algo que de fato existe –, mas para contrastar contra qualquer veleidade de autonomia, de identidade nacional, de busca de um projeto próprio⁹⁶.

⁹⁵ Brito afirma que durante os governos Lula houve um aprofundamento do modelo liberalizante. Um modelo que se sustenta sob privatizações, e que durante o governo de Lula foram chamadas de “concessões” de longo prazo, liberalização comercial e desregulamentação dos fluxos de capital. Esse aprofundamento levou a uma “manutenção da vulnerabilidade estrutural externa e a um padrão de especialização retrógrada, que envolve a forte concentração de produtos primários na pauta de exportações e a baixa intensidade tecnológica na produção industrial”. Assim, “a melhoria de aspectos de vulnerabilidade externa da economia seria conjuntural e sua manutenção dependeria do prolongamento do ciclo expansivo da economia mundial” (BRITO, 2017, p. 24).

⁹⁶ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Vinicius de Moraes”, no Palácio Itamaraty, em 20 de abril de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.94, 1º Semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 96.

Enquanto Lafer busca ressaltar uma dissipação da fronteira entre interno e externo a partir da globalização, de forma a dar coesão e unidade aos projetos de internacionalização do capital empreendidos pelo governo Fernando Henrique, Amorim contrapõe-se a essa visão – como observamos em outros momentos, busca se colocar como algo novo em relação ao governo anterior -, referindo-se a ela como algo usado para eliminar um projeto nacional e autônomo. É interessante observarmos que, ao fazer isso, Amorim não só dá substância ao projeto empreendido pelo governo Lula, como critica o projeto político empreendido pelo seu antecessor e atual (ao momento do discurso) opositor.

Essa oposição também pode ser observada na própria concepção de diplomacia dos ministros. Em uma acepção clássica do realismo, Lafer – novamente em ocasião de formatura de diplomatas – afirma:

Presidente Fernando Henrique Cardoso já teve a oportunidade de observar que “a dinâmica da história não se dá pela imposição dos universais sobre os locais, nem pela explosão dos universais, que se contrapõem aos locais. Existem formas de inter-relação”. Esta inter-relação é o desafio do juízo diplomático, que é sempre uma avaliação voltada para traduzir em cada conjuntura a especificidade dos interesses, valores e necessidades internas de um país em possibilidades externas, dentro do quadro geral das tendências do sistema internacional. É essa por sua vez a tarefa prática que os jovens diplomatas que hoje se formam têm pela frente⁹⁷.

Amorim em ocasião semelhante, aponta uma manipulação do conceito de realismo para uma aceitação do que é ditado pelos “poderosos”:

Parto do princípio de que os indivíduos sem um sentido desenvolvido da realidade não se interessam nem pela política nem pelas relações internacionais. Mas devemos ter presente que o conceito de realismo em diplomacia, como na política, presta-se a variadas manipulações. Contrariamente ao que sustentam alguns, ser realista não é aceitar a inevitabilidade da predominância dos mais poderosos. A arte de negociar é precisamente a de extrair soluções do embate entre diferentes ambições e percepções da realidade – de preferência, em um ambiente de boa fé e de aceitação das regras mutuamente acordadas. O que não podemos fazer é, em nome de um pretenso realismo, nos dobrarmos às ambições alheias sem lutarmos pelas nossas⁹⁸.

⁹⁷ LAFER, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, por ocasião da cerimônia de formatura da turma Jaime Azevedo Rodrigues. Palácio Do Itamaraty, Brasília, 10 de outubro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.89, 2º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 144.

⁹⁸ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma “Sérgio Vieira de Mello”, no Palácio Itamaraty, em 18 de setembro de 2003.

Essas diferentes abordagens para as temáticas de política externa encontram eco nas diretrizes defendidas pelos ministros. É interessante para a coesão que Amorim pretende construir enquanto intelectual que a visão de mundo construída por Lafer durante o governo Fernando Henrique seja tensionada, que seja colocada como algo “velho” em relação a novidade trazida pela política externa do governo Lula.

Diante disso, e em vista do que já trabalhamos ao longo dessa pesquisa, podemos observar que sob diferentes categorias, os discursos analisados reportam as visões de mundo distintas e que demonstram um projeto político mais coercitivo ou produtor de consenso, nas chaves gramscianas. No primeiro capítulo procuramos demonstrar essas diferentes visões de mundo a partir dos paradigmas de política externa que apresentamos, mais ou menos universalista. No segundo capítulo, utilizamos algumas temáticas para o mesmo propósito, conectando os posicionamentos dos ministros aos paradigmas anteriormente apresentados e suas diferentes percepções sobre temas extraídos dos seus próprios discursos: crescimento econômico, desenvolvimento social, Alca e Mercosul as visões de mundo mobilizadas pelos ministros em seus discursos de posse.

Esses posicionamentos organizam e dão unidade e coesão a determinado projeto hegemônico. Essa hegemonia é construída e mantida, entre outros elementos, por esses intelectuais que contribuem na consolidação de um Estado que incorpora mais as demandas das classes subalternas – por nós identificado nas falas de Amorim, aproximando-se a um paradigma de política externa mais autônomo, com responsabilidade social e assimilação de elementos e narrativas mais populares - dando mais substância à face do consenso. Ou, para a consolidação de um Estado que incorpore menos as demandas das classes subalternas aos interesses próprios das classes dominantes – elementos que encontramos mais associados nas falas de Lafer, que estabelece em seus pronunciamentos aproximação a uma política externa menos autônoma, logo, que se submete mais às determinações internacionais, visando o crescimento econômico a partir da liberalização comercial e um discurso menos popular, mais elitista – garantindo os próprios interesses na construção de um consenso com menos elementos das classes subalternas incorporados.

Percebam que, em ambos os casos, existem elementos de consenso, afinal, é este o papel

In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.93, 2º Semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação, p. 114.

do intelectual na construção da hegemonia. É importante reiterarmos, contudo, o fato de que, nos discursos analisados nesta pesquisa, pudemos identificar uma maior incorporação de elementos das classes subalternas nos discursos de Amorim do que no de Lafer. Novamente, nenhum dos dois ministros rompe com a hegemonia dominante, mas ainda assim é possível observarmos as tensões e disputas políticas presentes nas diferentes ênfases dadas pelos locutores analisados nas suas formulações sobre política externa.

3.3 – O “último dos primeiros” ou o “primeiro dos últimos”

Como destacamos no início deste capítulo, ao desenvolver o conceito de intelectuais orgânicos, Gramsci aponta um erro metodológico comum que deve ser evitado. Não devemos buscar o caráter da atividade do intelectual, o papel que eles exercem na sociedade, naquilo que é intrínseco à essa atividade mas no sistema de relações no qual a atividade se encontra no complexo geral das relações sociais. De forma que, devemos observar a função desenvolvida por estes intelectuais, que são organizativas e conectivas, nos processos de formação da hegemonia (VOZA, 2017).

É este caminho que procuramos desenvolver ao longo desta pesquisa ao analisarmos os pronunciamentos dos ex-ministros Celso Lafer e Celso Amorim. Ou seja, orientamos a nossa análise no sentido de identificar nestes discursos o papel conectivo- organizativo destes intelectuais na construção de projetos específicos de poder, ainda que não haja um rompimento com a hegemonia dominante por parte de nenhum deles.

Nesse sentido, afirmamos que a função de ministro das relações exteriores não os fez intelectuais, ambos já se dedicavam aos estudos de política externa e formulavam suas visões de mundo relacionadas a essa temática antes de assumirem o cargo. Por esse motivo, selecionamos neste último momento entrevistas concedidas pelos ex- ministros antes do nosso recorte histórico principal. Objetivamos com isso, analisar o fluxo do pensamento destes intelectuais para além do exercício da função de ministro. Para tanto, em vez de selecionarmos entrevistas realizadas por meios de comunicação, optamos por utilizar o acervo disponível no site do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), por se tratarem de entrevistas temáticas que não respondem a este ou aquele determinado fato, mas são depoimentos de especialistas que atuam na área de política externa.

As entrevistas selecionadas fazem parte do Programa de História Oral do CPDOC⁹⁹, cujo objetivo era, utilizando a metodologia da história oral¹⁰⁰, de forma a construir um acervo que guarde e divulgue o testemunho vivo dos entrevistados¹⁰¹. Algumas destas entrevistas tinham como pretensão compreender acontecimentos específicos da história brasileira, e nesse sentido, é significativo que tanto Celso Lafer quanto Celso Amorim façam parte desse acervo, uma vez que se consagraram como figuras importantes e de referência para responder a contemporaneidade, o momento em que o país se encontrou em determinado momento. As datas das entrevistas (1993 a de Lafer e 1997 a de Amorim), inclusive, são relativamente próximas, estão inseridas em um mesmo momento, o que nos permite traçar alguns paralelos em nossa análise.

De início, pudemos notar uma diferença marcante nos dois depoimentos: a entrevista de Lafer, realizada para publicação na revista Estudos Históricos, tem uma estrutura mais bem organizada e editada; a entrevista com Amorim, por outro lado, fez parte do projeto “Brasil em transição: um balanço final do século XX” desenvolvido pelo CPDOC e a transcrição da gravação está integralmente disponível no documento. Essa diferença proporcionou uma experiência distinta na leitura e análise dos documentos.

Ambos os entrevistados responderam a questões referentes à política externa e às relações internacionais. A forma com que estes temas foram trabalhados, contudo, reiteram a postura observada anteriormente nos discursos analisados das Resenhas de Política Exterior. Podemos observar a tendência de Lafer a priorizar uma abordagem mais geral de análise na própria catalogação realizada na página do CPDOC que identifica os temas de sua entrevista da seguinte maneira: Ministério das Relações Exteriores, política externa e relações internacionais. Amorim, por outro lado, tem as seguintes temáticas relacionadas, denotando a maior especificidade das perguntas e respostas do entrevistado: Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), Argentina, Conselho de Segurança da ONU, diplomacia, Estados Unidos da América, Governo Fernando Collor (1990-1992), Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998),

⁹⁹ CPDOC – Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/acervo/historiaoral/programa>>.

¹⁰⁰ De acordo com o site, a história oral é uma metodologia que consiste em realizar entrevistas gravadas com pessoas que possam testemunhar sobre aspectos da história contemporânea. No Brasil, essa metodologia foi introduzida na década de 1970, mesmo ano de criação do Programa de História Oral do CPDOC. Estas entrevistas são consideradas fontes para a compreensão do passado juntamente a outros tipos de registros como documentos e imagens. O Programa cuida da conservação e do tratamento das gravações feitas, porém a metodologia compreende momentos antes e depois dessas gravações, como a pesquisa e o levantamento de dados e preparação dos roteiros para as entrevistas.

¹⁰¹ Segundo o site, o acervo conta com cerca de 1000 entrevistas, metade delas disponíveis para download no portal.

Governo Itamar Franco (1993-1994), Governo José Sarney (1985-1989), Liga das Nações, Mercosul, Ministério das Relações Exteriores, Organização das Nações Unidas, Paulo Nogueira Batista, Política Nuclear, relações econômicas internacionais e relações internacionais.

Ambas as entrevistas aqui analisadas, versam sobre temáticas muito vivas durante a década de 1990, período em que foram realizadas, e que trabalhamos em diversos momentos anteriores nesta pesquisa. O país vivenciava a transformação política, econômica e social da época e, sobre essas mudanças, em consonância com os posicionamentos apresentados em sua época de ministro do governo Fernando Henrique, Lafer declara:

Minha reflexão era que o mundo continuava mudando, e que estavam operando num jogo de forças centrípetas e forças centrífugas. As forças centrípetas levavam à globalização, e as centrífugas à fragmentação. O período da queda do muro até a guerra do Golfo, que é o que eu chamaria de primeiro pós-guerra fria, foi caracterizado por uma lógica de unificação no plano econômico e também pela idéia de que a democracia e os direitos humanos estavam num processo de expansão universal, de que haveria uma ação conjunta importante no sentido de diminuir as tensões internacionais, de que não haveria grandes controvérsias, de que caminhávamos para um mundo mais pacífico. No entanto, a desagregação da União Soviética marcou o que eu chamaria de segundo pós-guerra fria, onde se tem, ao lado da lógica da unificação, a lógica da fragmentação, das identidades políticas, o que gera tensão. E a tensão entre essas duas forças significa que tudo mudou, em todos os planos¹⁰².

A partir dessa leitura conjuntural, Lafer desenvolve ao longo da entrevista os pontos pelos quais foi escolhido e se entusiasmou com o projeto político e econômico levado à cabo por Collor. O ministro afirma que o convite para que ele integrasse a equipe de Collor, à frente do MRE, aconteceu porque o governo sentiu que era fundamental o entrosamento entre a economia e a política externa para a consolidação de seu projeto de modernização:

Nós tínhamos uma percepção comum de que o governo tinha um projeto modernizador. Era mais uma visão do que um projeto, e sua melhor formulação, creio eu, está no discurso de posse de Collor, que é muito coerente quanto ao que deveria ser a agenda do país para os anos 90. Esse projeto, evidentemente, nos parecia algo que exigia detalhamento, exigia formulação¹⁰³.

Percebam que, Lafer identifica a existência de uma visão que precisa de formulação e detalhamento, o que justificaria a sua escolha para chefiar o MRE e formular e conduzir a política

¹⁰² LAFER, Celso. Entrevista com Celso Lafer. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, 1993, p. 277.

¹⁰³ Ibidem, p. 272.

externa do país. Esta é uma das características fundamentais no entendimento do papel de Lafer enquanto intelectual. Como já pontuamos, nem todo ministro é um intelectual (lembremo-nos do erro metodológico apontado por Gramsci). Naquele momento era necessário um formulador, alguém que desse coesão, organização à substância da hegemonia representativa da visão de mundo daquele projeto de governo. O ministro afirma que, em conversa com o ex-presidente Fernando Collor sobre a política externa, para identificarem se ambos estão confortáveis com o convite feito para Lafer assumir o MRE, Collor discorreu sobre sua visão das necessidades brasileiras:

E essa conversa foi ótima. Ele voltou a certos pontos recorrentes da sua reflexão pública, afirmando que precisávamos modernizar o país, ter uma economia mais aberta, mas também uma posição política mais afirmativa. Dizia-se consciente da importância das temas da justiça social, dos direitos humanos, da idéia de criação de oportunidades, mas achava também que precisávamos ter, palavra-chave que ele usava sempre, uma inserção competitiva¹⁰⁴.

O convite de Collor, assim, significava a busca por uma maneira de traduzir essas intenções em um projeto de política externa. Lafer congregava a experiência e o acúmulo nos estudos sobre política externa, o entusiasmo com a perspectiva, a visão de mundo que dava substância ao governo e a compreensão do seu papel quanto à organização destes interesses na política externa brasileira. Em suas próprias palavras: “a tarefa do scholar, do professor, é tentar organizar o entendimento do mundo. Cheguei no Ministério e disse: ‘Vamos organizar um pouco, pelo menos a nossa cabeça, e vamos ver se isso nos permite organizar também a nossa agenda¹⁰⁵’”. O tema é tratado em outro momento por Lafer, em resposta ao questionamento de como veria a relação entre ser um “*scholar*” e um “*policy maker*”:

O que uma experiência em *high office* oferece é a experiência de decidir, mas não a de como decidir. No como decidir, são os seus mapas mentais que operam. O que eu levei para o Itamarati (*sic*) como *scholar* foram categorias, foram muitos anos de reflexão sobre política externa. Portanto, eu não me perdia mais do que seria o caso diante de um mundo cheio de universais fugidios¹⁰⁶.

Esse é precisamente o ponto que buscamos destacar. O que Celso Lafer chama de

¹⁰⁴ LAFER, Celso. Entrevista com Celso Lafer. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, 1993, p. 273.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 277.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 283.

“mapas mentais”, entendemos como sua visão de mundo. De forma que, é essa visão de mundo que guiará suas ações enquanto ministro. Novamente, ele não é intelectual por que é ministro, e podemos observar isso na própria fala de Lafer acima. Os seus “mapas mentais” que constituem sua visão de mundo, não são descolados da hegemonia dominante, estarão a serviço do “projeto modernizador” de inserção competitiva, abertura comercial, privatizações que eram a menina dos olhos do governo Collor e que se mantiveram, como pudemos ver, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso.

Em relação à formulação de política externa, essas intenções são traduzidas nas estratégias de inserção internacional do Brasil. Para Maria Regina Soares de Lima essas estratégias configuram-se em alternativas de política externa. Uma delas, denominada pelo autora de “busca da credibilidade”, e que aqui identificamos com os posicionamentos de Lafer, tem na globalização o principal parâmetro para as ações de política externa. O foco é de fora para dentro, a medida em que, os benefícios da globalização só podem ser alcançados mediante as reformas internas de caráter liberalizante, ampliando a economia de mercado e a concorrência internacional:

Tal estratégia parte da constatação de que o país não possui “excedentes de poder” e, portanto, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear “condutas unilaterais no cenário internacional”. Na estratégia da credibilidade, a autonomia nacional “deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições” internacionais. Nesta percepção, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidade reais (SOARES DE LIMA, 2005, p.17).

A perspectiva é percebida com clareza em passagem da entrevista em que Lafer afirma: “sempre disse que considerava a política externa a tradução criativa de necessidade internas em possibilidades externas¹⁰⁷”. Ela também é reiterada nos pronunciamentos de Lafer já analisados, como por exemplo, nas posições adotadas na construção da Alca e do Mercosul trabalhadas no segundo capítulo desta pesquisa. A integração regional é vista por Lafer como um “destino” para o Brasil, a América Latina como “nossa circunstância” e não como um parceiro internacional:

Era um pouco a idéia de que o Brasil era um país de interesses gerais, um *global trader* no campo econômico, que precisava construir parcerias internacionais. Pensei em parcerias com os Estados Unidos, com a

¹⁰⁷ LAFER, Celso. Entrevista com Celso Lafer. Estudos Históricas, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, 1993, p. 281.

Comunidade Européia e com Japão. Depois vinha a América Latina, que não é uma parceria mas é a nossa circunstância¹⁰⁸.

Em diversos momentos pudemos identificar elementos do que Maria Regina Soares de Lima nomeia como modelo da “relação especial” com os Estados Unidos. A autora elenca três principais características deste modelo: “o alto nível de interdependência econômica com os Estados Unidos; a aliança militar com os EUA e a baixa identidade com os vizinhos no âmbito regional e uma auto-avaliação como diferente e distante dos mesmos” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 9). Ressalta, porém, que a política externa brasileira não satisfaz as duas primeiras características uma vez que as relações econômicas e militares do país com os Estados Unidos tem um caráter assimétrico, de forma que a ideia dessa aliança seria unilateral, professada apenas pelo Brasil. Frank McCann (2011), inclusive, indica que nos EUA essa perspectiva é vista com certo desdém, como ingênua.

A implementação desta concepção na política externa brasileira deixou um legado de sentido pragmático na relação entre os dois países, essa aliança seria vista, então, como um meio de concretização dos projetos das elites políticas, econômicas e militares brasileiras. É na construção deste ideário que atua o intelectual, ele passa a mostrar essas conexões, sentidos e modos de pensar e entender a direção da política do país. Ele organiza o pensamento, o que deve ser pensado, e mostra as conexões destas visões com a realidade. Quando Lafer e Amorim fazem essa conexão com a política exterior vai sendo definido, vai ganhando corpo, coesão, substância, a direção da orientação geral da política externa. Ela vai se constituindo como mais autônoma ou tendendo à uma “aliança especial”, um alinhamento pragmático, tensionando o “pêndulo” entre os paradigmas da política externa brasileira, como discutimos anteriormente.

Lafer reitera a posição que destacamos anteriormente, de olhar a América Latina como uma plataforma de acesso aos recursos de poder necessários para uma melhor inserção internacional, como circunstância, não como parceria (essa sim reservada à potências como Estados Unidos, a União Europeia e o Japão):

Parecia-me evidente que a América Latina, em geral, e o Mercosul, em particular, eram a nossa circunstância, a nossa vida, o nosso destino. Desde o primeiro momento, vi no Mercosul uma plataforma de inserção competitiva do Brasil que era importante pelas oportunidades que gerava e pelo que representava como interlocução no plano mundial¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 278.

¹⁰⁹ LAFER, Celso. Entrevista com Celso Lafer. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, 1993, p. 279.

Essa posição foi mantida nos discursos e nas estratégias de Lafer alguns anos depois, na sua atuação como ministro do governo Fernando Henrique e corrobora com a perspectiva de Lafer, em seu papel de conectivo-organizativo, de que a globalização era um processo dominante na ordem internacional, com a preponderância da potência estadunidense. Essa visão guiou suas formulações de política externa, que articularam as ações do país às necessidades do modelo liberalizante que estava sendo implementado no Brasil. A atuação de Lafer como intelectual, na perspectiva gramsciana, foi fundamental na consolidação deste projeto, na construção deste consenso que à época ainda não estava formado.

Uma outra alternativa de política externa, ancorada em uma estratégia de inserção internacional que prioriza um maior grau de flexibilidade e liberdade, identificada como autonomista, vai por um caminho oposto. Seria crítica às avaliações positivas da liberalização comercial e da adesão aos regimes internacionais, constituindo uma política “ativa” de desenvolvimento voltada pra dentro, priorizando a superação dos desequilíbrios internos. Essa estratégia é ancorada em uma perspectiva de resistência às imposições colocadas pelas potências dominantes a partir da composição de alianças com países de interesses semelhantes (SOARES DE LIMA, 2005).

Em sua entrevista, ao ser questionado sobre o período do governo Collor, no início dos anos 1990, e o debate interno que teria sido aberto dentro do Itamaraty para se pensar sobre a política externa brasileira, Amorim declara:

Eu acho que, na realidade, foi necessária uma readaptação do Itamarati a uma nova realidade, porque... Talvez até um pouco, digamos assim, caricaturalmente: “Olha, o que o Itamarati faz em matéria de negociação internacional, a nossa política comercial externa, é um pouco uma espécie de guarda republicana do processo de substituição de importações; o processo de substituição de importações acabou ou está sendo mudado radicalmente, e nós ainda estamos aqui continuando...” Não adianta, porque o Itamarati não define a política industrial brasileira, não pode ter essa pretensão. Ele pode ter tido alguma influência marginal em algum momento ou outro, mas ele não define a política industrial, ele não define a política econômica. Então você tem que, a partir de uma realidade de política econômica e de política comercial, procurar ver qual é o melhor interesse brasileiro, procurar garantir, como eu lhe disse, que as coisas, dentro do possível, sejam objeto de negociação e não de uma abertura graciosa. Mas era preciso ter presente a nova realidade: o modelo era outro, passaria a ser outro, e houve vários fatos que apontaram nesse sentido. E nós temos que nos adaptar a essa realidade. Nós participamos ativamente de várias dessas discussões, desses novos termos que foram surgindo, a inserção competitiva¹¹⁰.

¹¹⁰ AMORIM, Celso Luiz Nunes. Celso Amorim (depoimento, 1997). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003. 37

A partir dessa nova realidade, Amorim expõe o seu olhar sobre a situação e, assim, nos apresenta os elementos de seu pensamento que seriam desenvolvidos mais adiante em sua atuação junto ao governo Lula:

Então a minha preocupação era que a definição desse processo de inserção competitiva não se confundisse com uma abertura indiscriminada. A idéia era que você não podia mais continuar crescendo na base da substituição de importações, mas isso não significava uma redução do Brasil ao que ele tinha sido antes, quer dizer, um país essencialmente agrícola ou coisa semelhante, e que era importante equilibrar isso com investimentos em ciência e tecnologia, investimentos em pesquisa, em educação, que dessem ao Brasil condições de participar ativamente. (...) Um outro elemento talvez importante, dentro desse processo internacional, dessa redefinição – e eu acho que isso correspondeu a uma percepção que se teve no Itamarati, e aí eu já estava no Departamento Econômico, embora sempre há raiz – eu diria concedente, foi de que, já que nós estávamos num processo de abertura, isso era uma definição das autoridades econômicas, não era uma definição do Itamarati. O momento tinha que ser aproveitado para nós aprofundarmos a abertura regional, daí nasce o Mercosul, e aproveitarmos aquele impulso liberalizador para conduzi-lo para onde ele nos parecia trazer vantagens maiores para o Brasil, tanto econômicas quanto políticas¹¹¹.

A partir dessa visão, já em sua atuação como ministro das relações exteriores no governo Itamar Franco (1993-1995), Amorim afirma a necessidade de se realizar uma “correção de rumos” na diplomacia brasileira, terminando com a “embriaguez do cosmopolitismo¹¹²”:

Como eu dizia para os meus colegas no GATT. Porque ali havia extremos: uns que queriam ser muito nacionalistas, protecionistas ao exagero, e outros diziam: “Não, mas o GATT não pode... O GATT não deixa fazer...” Eu dizia: “O GATT não é uma religião, o GATT é um instrumento de negociação para defender o interesse brasileiro.” A política externa é a mesma coisa. A globalização não pode ser uma religião. Você não pode dizer: “Agora tem um novo dogma que passou a imperar e tal...” O objetivo nosso é defender o interesse nacional, defender certos princípios, levando em conta a realidade internacional, mas não passar a fazer disso uma doutrina, um dogma de fé. Essa foi a preocupação¹¹³.

Consideramos que existe nessa posição de Amorim, ao menos em germinação, os elementos fundamentais presentes nas suas posições sobre a globalização e a forma de avaliar

p. dat., p. 9

¹¹¹ Idem.

¹¹² AMORIM, Celso Luiz Nunes. Celso Amorim (depoimento, 1997). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003. 37

p. dat., p. 19.

¹¹³ Idem.

o campo internacional e a atuação brasileira em suas estratégias de política externa. Ao contrário da visão de estratégia utilizada por Lafer, não se tratava de traduzir interesses internos em possibilidades externas, mas levar em consideração a realidade internacional de forma ativa. Essa perspectiva também se contrapõe a própria forma com a qual Lafer compreende a região latino-americana, em suas palavras, “nossa circunstância”. Ao considerar a nova realidade internacional no mundo pós-guerra fria, em vez de analisar as possibilidades de inserção brasileira a partir de sua relação com as potências indiscutíveis (EUA e Europa), sendo a integração regional um meio de consolidação de poder para atingir esses objetivos, a visão de Amorim contempla um novo cenário de possibilidades.

Essa percepção já pode ser percebida em resposta de Amorim ao questionamento sobre a posição dos países latino-americanos à proposta de rotatividade dos novos membros do Conselho de Segurança da ONU:

Primeiro, haveria um elemento discriminatório: por que nos países desenvolvidos você tem um país só e nos países em desenvolvimento você estabelece rotação? Onde é que está essa linha de Tordesilhas que diz que ao norte do Equador ou ao norte dos Pirineus, ao norte dos Alpes, você tem países e abaixo deles você tem regiões?¹¹⁴

Essas perspectivas, analisadas neste último momento de nossa pesquisa, nos ajudam a compreender as visões de mundo destes ministros no fluxo de seu pensamento. É certo que existem gradações, modificações no pensamento de Lafer e Amorim do momento em que deram essas entrevistas até a sua atuação como ministros a partir dos anos 2000, período de foco de nossa análise. Mas consideramos importante demonstrarmos a presença destes elementos fundamentais de seu pensamento, as diferenças essenciais na visão da ordem internacional de ambos.

De uma forma geral, foi possível identificar nos pronunciamentos de Lafer a percepção de que, potências hegemônicas como os Estados Unidos, teriam um interesse auto interesse esclarecido que consolidariam instituições internacionais multilaterais funcionais à ordem internacional e que criariam possibilidades de bens coletivos aos demais países (SOARES DE LIMA, 2005).

Em contrapartida, identificamos nos pronunciamentos e na visão de mundo de Amorim, uma avaliação mais matizada da ordem internacional. Onde, apesar do reconhecimento o

¹¹⁴ AMORIM, Celso Luiz Nunes. Celso Amorim (depoimento, 1997). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003. 37 p. dat., p. 26.

predomínio da potência estadunidense, há espaços para a construção de eixos paralelos à essa potência. Assim, a participação em instâncias internacionais torna-se fundamental para a construção de uma oposição, tornando o espaço internacional mais competitivo, juntamente com alianças a potências médias como muitos países latino- americanos (Idem).

Esses elementos dão substância ao papel conectivo-organizativo exercido pelos ministros. Eles dão concretude à hegemonia que será construída, que, abarca, como pudemos ver, muito mais do que as questões de política externa, compreendendo os âmbitos interno e externo do país. Essa substância está presente nos interesses das classes dominantes, e está sujeita a tensões e disputas entre a própria classe dominante e também com as classes subalternas. Essas diferenças puderam ser vistas na aproximação das formulações dos ministros aos paradigmas de política externa apresentados inicialmente e em suas concepções sobre temas específicos dentro da política externa, como em instâncias como a Alca e o Mercosul.

Em acordo com Maria Regina Soares de Lima (2005), consideramos que os tempos mudaram desde o fim da Guerra Fria e as transformações que, no Brasil, começaram a tomar forma no início da década de 1990. O anseio por um maior protagonismo do Brasil no cenário internacional está presente em ambas as perspectivas aqui analisadas, sejam quais forem as estratégias e análises sobre a ordem internacional. A busca pelo reconhecimento internacional e o aumento do poder de negociação e do crescimento econômico do país é unânime. A maior diferente reside, portanto, na forma pela qual esse reconhecimento será construído: o Brasil será identificado como o “último entre os primeiros”, buscando uma aproximação às grandes potências em detrimento dos demais países, ou como “o primeiro entre os últimos”, garantindo uma liderança forte entre os países não-hegemônicos formando uma contraposição às potências?

A construção do consenso ao redor de uma ou outra concepção passa pela atuação do intelectual orgânico, de acordo com os interesses a que a visão de mundo deste intelectual representa. Assim, o seu papel conectivo-organizativo é que irá “costurar” estes interesses às ações de política externa tomadas, dando coesão e amplitude. Essa costura é feita, não só frente à sociedade civil nos seus diálogos com a população, como frente à própria sociedade política, na formação da orientação geral que será repassada aos novos diplomatas que darão corpo à política externa brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha de um objeto de pesquisa dificilmente se determina de uma maneira simples, linear. O interesse em se pensar a América Latina como algo mais do que uma região geográfica permeou todo o processo de construção deste trabalho. Mas de que forma e que caminhos poderíamos seguir para atingir esse objetivo tão amplo? Logo de início, uma de nossas maiores preocupações era construir um desenho de pesquisa que, em acordo com Raony Palicer (2017), ao olhar para o todo da região latinoamericana, não obscurecesse as multiplicidades, os elementos particulares que formam os territórios, suas características naturais, pessoas e as redes de inter-relações que existem em cada país da América Latina.

Para tanto, a partir da teoria gramsciana, traçamos um percurso que, em vez de pensar a região dando luz às suas particularidades, pudesse compreender a dinâmica das particularidades de um país em relação à essa região. Nesse sentido, o estudo das relações internacionais se constitui como uma ferramenta preciosa de observação dos nexos entre as dimensões internas e externas, nacionais e internacionais (PALICER, 2017). Afinal, como já se questionava Gramsci (2007) as relações internacionais seguem ou precedem as relações sociais fundamentais?

Encontramos na determinação constitucional brasileira de priorização da América Latina na política externa, um ponto de partida. De que maneira, contudo, os diferentes governos interpretaram essa determinação e formularam suas estratégias de política externa? Buscando respostas a essa questão, consideramos importante realizar uma breve digressão ao surgimento dos estudos das relações internacionais, e, principalmente, à própria tradição da política externa brasileira. A partir dessa digressão, pudemos apreender um comportamento pendular, de mudanças com continuidades, das diretrizes da PEB entre dois grandes paradigmas: americanista e universalista. A identificação destes paradigmas e a diferença entre eles no trato das relações brasileiras com a região latinoamericana se constituiu como um parâmetro para nossas análises.

A delimitação histórica desta pesquisa levou em consideração a atuação dos intelectuais Celso Lafer e Celso Amorim como ministros das relações exteriores dos governos Henrique Cardoso e Lula, respectivamente. A década de 1990 foi marcada no Brasil e no mundo por ser um período de transformações sociais, econômicas e políticas. O modelo liberalizante implementado durante o governo Collor foi levado adiante nos governos seguintes, ainda que com especificidades e ênfases distintas.

A consolidação desse modelo de desenvolvimento mudou a forma de organização do capitalismo e se colocou como um imperativo à região latinoamericana, marca de sua condição dependente. Por isso, não consideramos o neoliberalismo como um pacote de medidas em que os países podem ou não aderir de acordo com os seus interesses. É, antes, um projeto político e econômico adotado no âmbito do Estado e conduzido não só pelo governo mas por grupos dominantes, de forma que assume ritmo e intensidade próprios em cada país. Constitui-se, portanto, como um processo histórico que se intensifica no pós-Guerra Fria e que possui um arcabouço teórico, um desenvolvimento de ideias, uma visão de mundo que não está dissociada de sua implementação, implicando assim, em reformas políticas e econômicas.

As diferentes perspectivas analisadas a partir dos discursos selecionados para essa pesquisa permitiram que identificássemos as tensões existentes dentro dessa mesma concepção hegemônica, de forma que os caminhos da formulação da política externa ainda que circunscritos à mesma hegemonia, variaram amplamente. Essa variação foi percebida dentro de um espectro de rupturas e continuidades, a partir das posições dos ministros sobre temáticas-chave do conteúdo da política externa, como a integração regional e organismos como a Alca e o Mercosul. A partir disso, identificamos elementos de suas próprias concepções de desenvolvimento e do papel do Estado.

Lafer desenvolve em seus discursos uma ideia de integração voltada para o mercado, mais alinhada ao modelo de desenvolvimento neoliberal amplamente articulado à participação do setor privado. A integração regional é entendida como um fim em si mesma, um campo de treinamento para a inserção internacional. Amorim, por sua vez, compreende em seus discursos a integração como meio, uma forma dinâmica de desenvolvimento voltado para dentro e que prioriza a integração dos povos e nações.

Assim, quando compreendemos que o neoliberalismo é o conteúdo que dá substância à hegemonia dominante no Brasil a partir dos anos 1990, podemos observar nas falas dos ministros, que estão circunscritas à essa substância, duas estratégias diferentes mas que formulam para uma mesma hegemonia. Por isso, consideramos Celso Lafer como um intelectual neoliberal que tende à uma política externa de maior alinhamento e Celso Amorim como um intelectual neoliberal que tende à uma política externa de maior autonomia.

No último momento desta pesquisa, as reflexões de Antonio Gramsci sobre o conceito de intelectual orgânico nos forneceram elementos para identificar tanto em Celso Lafer como em Celso Amorim o papel conectivo-organizativo atribuído pelo autor sardo aos intelectuais. Nos pronunciamentos analisados no terceiro capítulo desta dissertação, estavam contidas as

formulações de política externa destes ministros-intelectuais, não à toa foram, em sua maioria, discursos em cerimônias de formatura de diplomatas, ou seja, se dirigiam à futuros profissionais do Ministério das Relações Exteriores que se constituiriam em novos formuladores ou executores das diretrizes do Itamaraty. Estes pronunciamentos organizam e dão coesão a determinado projeto hegemônico, ligado a uma visão de mundo. De forma que, essa hegemonia é construída e mantida por estes intelectuais de acordo com interesses que representam.

Com o intuito de evitarmos o erro metodológico apontado por Gramsci nas reflexões sobre o papel dos intelectuais, buscamos identificar esses posicionamentos no sistema de relações desta atividade no complexo geral das relações sociais. Orientamos as nossas análises para o papel conectivo-organizativo exercido pelos intelectuais na construção de projetos hegemônicos de poder. Pudemos observar este papel, inclusive, nos pronunciamentos anteriores ao período em que foram ministros do governo Henrique Cardoso e Lula, demonstrando o seu fluxo de pensamento, e a presença dos elementos de suas visões de mundo mesmo antes de assumirem este cargo.

É o intelectual orgânico que, nas reflexões gramscianas irá articular elementos da cultura e da política como momentos interligados na conquista e manutenção da hegemonia. Lafer e Amorim, ocupando um lugar na sociedade política e formulando e dando coesão ao conteúdo da hegemonia dominante exerceram a função de conectividade e direção, tanto na diminuição do insulamento do Ministério das Relações Exteriores como entre a própria categoria dos diplomatas, defendendo e construindo perspectivas distintas e que marcam as disputas políticas presentes mesmo dentro de um mesmo bloco hegemônico.

Partimos aqui do pressuposto do olhar à política internacional a partir dos nexos entre os âmbitos externo e interno das reflexões de Gramsci e, mesmo com visões de mundo diferentes, ambos os ministros fazem essa relação em suas formulações, no conteúdo de seu pensamento. De forma que essa categoria do pensamento gramsciano se mostrou fundamentada a partir dos pronunciamentos analisados.

Em síntese, a forma como a política externa brasileira trabalha a partir da determinação constitucional de priorização da América Latina nas suas relações internacionais se mostrou distinta nos pronunciamentos de Celso Lafer e Celso Amorim. Essas distinções, mesmo que dentro de uma mesma hegemonia dominante, são representativas de visões de mundo diferentes constitutivas das disputas políticas. A consolidação dos projetos hegemônicos que respondem à essas visões de mundo é tarefa do intelectual orgânico que, enquanto ministro das relações exteriores, dá organização e coesão à política externa do país. Foram essas diferenças que nos

permitiram identificar um posicionamento de maior ou menor autonomia, de um objetivo de se constituir como “primeiro entre os últimos” ou “último entre os primeiros”.

Essas particularidades nos permitiram compreender melhor os interesses envolvidos nas disputas políticas nacionais do período em questão e a relação destas disputas com a região latinoamericana e a inserção internacional do país. De forma que, a partir de nossa pesquisa, e em concordância com Gramsci, pudemos ressaltar o papel essencial das relações sociais fundamentais que, indubitavelmente, precedem (logicamente) as relações internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Marisa Silva. **Teorias do Imperialismo e da Dependência**: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo. 161 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, 2012.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Paulo Nogueira Batista**: pensando o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 115-161.
- BRITO, Cassius M. T. M. B. de. **Estado e poder político no Brasil**: a experiência do Partido dos Trabalhadores no governo federal (2003-2010). 215 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, 2017.
- BURNS, E. Bradford. **The Unwritten Alliance**: Rio-Branco and Brazilian American Relations. New York: Columbia Univ. Press, 1966.
- CARR, Edward H. **Vinte anos de crise**: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.
- CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado (org.). **O Desafio Internacional**. Brasília: Editora Unb, 1994, p. 9-58.
- CORSI, Francisco Luiz. Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 7, n. 12, 2008, p. 67-93.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Grande política/pequena política. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (orgs.). **Dicionário Gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017, p.688-690.
- DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- DIAS, Edmundo F. Intelectuais: para que e para quem? In: LOMBARDI, José C.; MAGALHÃES, Livia D. R.; SILVA SANTOS, Wilson da (Orgs.). Gramsci no limiar do século XXI. Campinas: Librum Editora, 2013, 118-140.
- DIAS, Edmundo. Política brasileira: embate de projetos hegemônicos. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.
- DURIGUETTO, M. L. A questão dos intelectuais em Gramsci. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 118, p. 265-293, abr./jun. 2014.
- FAVERÃO, Gustavo de Mauro. **Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações no processo de integração regional**. 229 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, 2006.
- FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.
- GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere - vol. 1. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - Vol. 3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** – Vol. 5. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GUIMARÃES, Samuel P. **500 anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001.

GUIMARÃES, Samuel P. **Desafio Brasileiro na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HARVEY, David. O Estado Neoliberal. In: HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: histórias e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos**: o breve século XX. Trad. Marcos Santa Rita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. A questão nacional na América Latina. **Rev. Estudos Avançados** – SP, 1987.

KAYSEL, André. Regressando ao regresso: elementos para uma genealogia das direitas brasileiras. In: CRUZ, Sebastião Velasco et al. (orgs.). **Direita volver!** O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015, p.49-74.

LARA, José Victor de. **Revolução às margens do capitalismo: a aliança para o progresso no nordeste do Brasil, 1961-1964**. 194 p. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual de Maringá, 2019.

LARA, José Victor de. Um novo paradigma? A Política Externa Independente do governo Jânio Quadros. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 18, nº 204, mai/2018, p. 58-69.

LIGIÉRO, L. F. **A autonomia na Política Externa Brasileira** – a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIGUORI, Guido. Estado. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (orgs.). **Dicionário Gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 516-521.

MATHIAS, Meire. Hegemonia e Processos de Integração na América Latina: contribuições ao debate. In: PASSOS, Rodrigo D. F. dos; VIEIRA, Noemia R.; SIMONETTI, Mirian C. L. (orgs.). **Relações Internacionais Contemporâneas**: novos protagonistas e novas conjunturas. Marília: Oficina Universitária, 2014, p. 113-128.

_____, Meire. Diplomacia e Representação Empresarial: a política externa brasileira nos anos 90. **3o. Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Atores**; Associação Brasileira de Relações Internacionais. São Paulo, 2011.

_____, Meire. Inserção internacional: três temas na agenda brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, Jun. 2002, vol.16, no.2, p.27-35. ISSN 0102-8839

_____, Meire. **Paradoxos de uma política externa**: por que o Mercosul?. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

_____, Meire. Teoria de Relações Internacionais e a concepção de política exterior: uma reflexão em Gramsci. In: PASSOS, Rodrigo D. F. dos; FUCILLE, A. (Orgs.). **Visões do Sul**:

crise e transformações do sistema internacional. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, p. 97-114.

_____, Meire; BRITO, Cassius M. T. M. B de. Dependência, imperialismo e capital-imperialismo: a dinâmica da posição brasileira na América Latina. **Rebela**, v. 6, n. 2, Florianópolis, mai/ago, 2016, p. 326-355.

_____, Meire; MARTINELLI, Talita. Pensamento político-diplomático brasileiro: apontamentos sobre o Brasil no sistema Internacional. In: **VIII Seminário Nacional de Sociologia e Política**. Curitiba: Maio, 2017.

McCANN, Frank D. Brasil e Estados Unidos: dois séculos de relacionamento. In: MUNHOZ, Sidnei; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011, p. 25-63.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília: CEPAL. Escritório do Brasil/IPEA, 2011.

MONTORO, André Franco. Perspectivas de Integração da América Latina em um mundo multipolar. **São Paulo em Perspectiva**, v.9, n.1, São Paulo, 1995, p. 28-34.

MUNHOZ, Sidnei; ROLLO, José Henrique. Détente e Détentes na época da Guerra Fria (décadas de 1960 e 1970). **Esboços**, Florianópolis, v. 21, n. 32, p. 138-158, out. 2015.

MUNHOZ, Sidnei; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011.

PALICER, Raony. **O Centro periférico: a América Central e a Política Internacional**. 133 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, 2017.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul/dez 2000, p. 305-335.

RESENDE, Paulo E. A. Novas Formas de Integração. **São Paulo em Perspectiva**, v.9, n.1, São Paulo, 1995, p. 35-40.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

SCHLESENER, Anita. **Hegemonia e Cultura: Gramsci**. Curitiba: Ed. UFPR, 2007.

SOARES DE LIMA, Maria R. Aspiration Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, ano XIX, jan/mar 2005, p. 1-24.

SOARES DE LIMA, Maria R. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. **Cadernos do IPRI**, Brasília, nº 11, nov. 1994, p. 71-82.

VIGEVANI, Tullo. OLIVEIRA, Marcelo F. A Política Externa Brasileira na Era FHC: Um exercício de autonomia pela integração. **Interthesis**, v.2, n.1, Santa Catarina, 2005, p. 1-44.

VILLAÇA, Mariana. Estados Unidos: ‘farol’ e ‘polícia’ da América Latina. In: MUNHOZ, Sidnei; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011, p. 65-101.

VISENTINI, Paulo F. O populismo e as relações Brasil-EUA (1945-1964): a dialética do alinhamento e da autonomia. In: MUNHOZ, Sidnei; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011, p. 211-244.

VOZA, Pasquale. Intelectual orgânico. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (orgs.). **Dicionário Gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017, p.688-690.

DOCUMENTOS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Celso Amorim** (depoimento, 1997). Rio de Janeiro, CPDOC, 2003.

AMORIM, Celso. Cerimônia de posse do Ministro das Relações Exteriores. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, 1º Semestre de 2003 Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. SL, 1 de outubro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.95, 2º Semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação

AMORIM, Celso. Discurso de abertura da XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), proferido pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007. In: **Resenhas de Política Exterior do Brasil**, n. 100, 1º Semestre de 2007. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma “Sérgio Vieira de Mello”, no Palácio Itamaraty, em 18 de setembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.93, 2º Semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Conferência das Nações Unidas sobre a crise financeira e econômica mundial e seu impacto sobre o desenvolvimento. Nova York, EUA, 26/06/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.104, 1º Semestre de 2009. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim na reunião do Grupo de Trabalho sobre a Dimensão Social da Globalização – 306ª Sessão do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho – Genebra, 16/11/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 105, 2º Semestre de 2009, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Abertura do II Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL, no Palácio Itamaraty, em 28 de novembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.95, 2º Semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura oficial da Cúpula Social do Mercosul, Brasília, 13 de

dezembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.99, 2º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Cerimônia de Formatura das Turmas 2003 / 2004 e 2004 / 2005 do Instituto Rio Branco, em Brasília, em 20 de abril de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.98, 1º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Vinícius de Moraes”, no Palácio Itamaraty, em 20 de abril de 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.94, 1º Semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty. Brasília, 5 de janeiro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.98, 1º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de formatura da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco, no Palácio Itamaraty, em 1º de setembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.97, 2º Semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da XXXVI Assembléia-Geral da OEA, em São Domingos, República Dominicana, em 5 de maio de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 98, 1º Semestre de 2006, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Intervenção do Ministro Celso Amorim no evento de alto nível da 99ª Conferência Internacional do Trabalho – Genebra, 14/06/2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 106, 1º Semestre de 2010, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Intervenção do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, no Seminário de alto nível da 33º Período de Sessões da CEPAL, Brasília, 31/05/2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 106, 1º Semestre de 2010, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na 15ª reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no Palácio do Planalto, em 1º de dezembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.97, 2º Semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

AMORIM, Celso. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Primeira Sessão da XXXI Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul, Brasília, 15 de Dezembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.99, 2º Semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

BONIN, Robson. “Amorim filia-se ao PT e ‘não exclui candidatura no ano que vem’, diz Berzoini”. **G1**, 30 set. 2009. Disponível em: <

<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1323926-5601,00-AMORIM+FILIASE+AO+PT+E+NAO+EXCLUI+CANDIDATURA+NO+ANO+QUE+VE M+DIZ+BERZOINI.html> > Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

FOLHA de São Paulo. Segurança nos EUA faz Lafer tirar sapato. Folha de São Paulo, 28 fev. 2002. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u37688.shtml>>. Acesso em 20 nov. 2019.

FONSECA, Pedro. Brasil barra entrada de espanhóis após tensão entre países. Estado de São Paulo, 07 mar. 2008. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-barra-entrada-de-espanhois-apos-tensao-entre-paises,136357>>. Acesso em 20 nov. 2019.

JORNAL Nacional. “Decreto permite assessores no Itamaraty sem carreira diplomática”. **G1**, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/01/10/decreto-que-permite-assessores-no-itamaraty-sem-carreira-diplomatica.ghtml>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

LAFER, Celso. A importância da participação do setor privado nas negociações da ALCA. Seminário “ALCA: oportunidades ou ameaças?”. Câmara Americana de Comércio, São Paulo, 10 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Artigo do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, publicado no jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 19 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.88, 1º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Artigo do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, publicado no jornal O Estado de São Paulo. São Paulo, 16 de setembro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.89, 2º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer. Brasília, 12 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.88, 1º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, por ocasião da cerimônia de formatura da turma Jaime Azevedo Rodrigues. Palácio Do Itamaraty, Brasília, 10 de outubro de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.89, 2º Semestre de 2001. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, por ocasião do Fórum Nacional “Nova Ordem Internacional, globalização e o mundo pós-11 de setembro”. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.90, 1º Semestre de 2002. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Lafer, na abertura do seminário do programa Sloan Fellows. 24 de maio de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Discurso do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Lafer, no Memorial da América Latina, por ocasião do Seminário “O continente americano e o futuro das integrações regionais”. São Paulo, 4 de abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 88, 1º Semestre de 2001, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação.

LAFER, Celso. Entrevista com Celso Lafer. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, 1993, p. 1-14.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto. G1, 18 mar. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadãos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml>>. Acesso em 20 nov. 2019.

PARAGUASSU, Lisandra. “Diplomatas desaprovam Araújo como chanceler e citam quebra de hierarquia”. **Exame**, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/diplomatas-desaprovam-araujo-como-chanceler-e-citam-quebra-de-hierarquia>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

REBRIP. **O que é a chamada “ALCA Light”**. Rede Brasileira pela Integração dos Povos, fev. 2004.

RELAÇÕES EXTERIORES – Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/186-carreira-diplomatica>>.

SPEKTOR, Matias. “Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro”. **Folha de S. Paulo**, 04 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml>>. Acesso em 05 abr. 2019.