

O PROJETO AUTONOMISTA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Matias Spektor*

1 INTRODUÇÃO

Há cinquenta anos, um projeto básico de política externa guia o comportamento brasileiro nas relações internacionais – a busca por autonomia. A marca distintiva desse projeto é a definição de interesse nacional em termos de modernização industrial com vistas à construção de um capitalismo nacional blindado contra pressões políticas e econômicas de um sistema internacional do qual o Brasil é dependente.¹

Nessa concepção, a distribuição de poder no sistema internacional resultaria, sobretudo, do viés da globalização capitalista a favor do conjunto de países que se encontram no centro do sistema e em detrimento daqueles situados em sua periferia. O poder político nas relações internacionais seguiria a hierarquia ditada pela distribuição de capital e trabalho. No caso do sistema internacional contemporâneo, a preponderância dos Estados Unidos e de seus aliados teria um lastro acima de tudo econômico. Por isto, mudanças estruturais na economia global, necessariamente, afetariam a distribuição de poder e influência nas relações internacionais.²

Contudo, essa perspectiva não é determinista. Na concepção autonomista, as leis do capital e do trabalho certamente estabelecem limites àquilo que cada país pode aspirar a realizar em suas relações internacionais, mas não predeterminam os resultados da interação política entre as nações. As relações econômicas internacionais seriam, nesta leitura, essencialmente políticas. Dentro de um mesmo sistema hegemônico, haveria ampla latitude para a experimentação.

O projeto autonomista brasileiro não buscou subverter a lógica capitalista nem resistir a ela, mas operá-la de forma a criar as condições para um desenvolvimento capitalista de caráter nacional. Assim, recomenda políticas desenhadas com vistas a aumentar o espaço de manobra das elites nacionais diante de um sistema global que impõe estritas amarras e tende a enquistar o país em sua posição de relativa

* Professor do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (FGV-Rio).

1. Para o primeiro tratamento acadêmico explícito do projeto autonomista, ver Hurrell (1986). Ver também Albuquerque (1996). Para a mais recente iteração do argumento, ver Vigevani e Capaluni (2009).

2. Ver Lima (1986). Ainda não há um tratamento sistemático da política externa brasileira sob a ótica da Economia Política Internacional, com suas respectivas escolas de pensamento. Para um tratamento da história econômica, ver Malan (1995), Abreu (2011), Giambiagi *et al.* (2011) e Abreu (2008).

dependência. O objetivo é aumentar o controle nacional sobre o ritmo, escopo e profundidade de adesão ao processo inescapável da globalização.³

Para isso, o projeto enfatiza a obtenção de meios para alavancar a capacidade brasileira de barganha, visando negociar em condições de menor desigualdade diante das principais economias industriais. Nesta interpretação, a política externa não deve se dedicar à projeção de força militar, à promoção de concepções alternativas de ordem global nem à provisão de bens públicos internacionais a não ser quando estas medidas conduzam a uma melhora significativa da posição negociadora do país “na era dos gigantes” (Guimarães, 2006).

No projeto autonomista, as relações do Brasil com os Estados Unidos são marcadas pelo relativo distanciamento. Afinal, as autoridades brasileiras esperam que o processo de modernização nacional leve a frequentes e crescentes atritos com interesses públicos e privados norte-americanos. Assim, a leitura autonomista teme as intenções norte-americanas, que estariam, via de regra, voltadas para manter o Brasil em sua posição dependente. Por isto, nos últimos cinquenta anos de projeto autonomista, tentativas de alinhamento (1964-67) ou engajamento ativo (1974-76 e 2002-5) foram tímidas e parciais, tiveram vida curta e enfrentaram sérios obstáculos internos.⁴

O projeto autonomista domina o horizonte estratégico brasileiro desde meados da década de 1950. Naturalmente, em sua longa trajetória, adaptou seu repertório de políticas, tendo em vista as profundas mudanças que marcaram a sociedade brasileira e o sistema internacional ao longo de meio século. Em suas origens, como face externa do programa nacional-desenvolvimentista, dedicou-se a construir robustos muros contra o livre comércio, condicionar o investimento externo a parcerias com empresários nacionais, garantir transferência de tecnologia ao setor científico nacional, diversificar a dependência criando laços com a Europa ocidental, Japão e o então chamado Terceiro Mundo. Na primeira fase, a política externa autonomista dedicou-se também a legitimar o regime de exceção inaugurado em meado dos anos 1960, vigiar seus exilados e lutar na Guerra Fria contra o comunismo internacional.

O projeto sobreviveu ao colapso do modelo econômico do nacional-desenvolvimentismo e à redemocratização no fim dos anos 1980. Voltou-se para gerir a guinada global em direção ao neoliberalismo e à onda global de redemocratização. Assim, a diplomacia passou a servir como escudo para resguardar o processo de reformas estruturais e estabilização financeira empreendido

3. Para uma ilustração desse aspecto, consultar Guimarães (2007).

4. Para o período de 1964-1967, ver Vizentini (1998) e Fico (2008). Sobre relações com Estados Unidos durante golpe: para 1974-1976, ver Spektor (2009); para 2002-2005, Spektor (2009). Para uma interpretação informada pela suspeita das intenções americanas, ver Bandeira (2011).

por sucessivos governos desde meados da década de 1980. Também operou a adesão parcial e negociada a regimes característicos da “ascensão liberal”, como de não proliferação nuclear, de comércio, de direitos humanos e de proteção ambiental. O foco do trabalho era transformar a América do Sul em espaço de projeção do capitalismo brasileiro, zona de democracia e não proliferação afastada de possíveis pressões externas, e escudo para alavancar a capacidade de barganha diante de propostas norte-americanas de integração hemisférica (Hurrell, 2001).

Nos anos 2000, o projeto autonomista ganhou fôlego adicional diante das complicações vividas pela hegemonia norte-americana e do lento, mas significativo, processo de reversão da desigualdade social interna. A leitura dominante da época era aquela segundo a qual mudanças estruturais cediam ao Brasil mais espaço de manobra que em qualquer momento do passado. Assim, a política externa foi instrumentalizada para politizar as relações econômicas globais, criando uma nova arquitetura decisória por meio de grupos tais como G20, BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e IBSA (Índia, Brasil, e África do Sul). O projeto promoveu diversificação comercial intensa com África, Oriente Médio e, sobretudo, a China ascendente, e buscou complicar a capacidade norte-americana de utilizar normas internacionais liberais – por exemplo, a intervenção humanitária ou a não proliferação nuclear – como instrumento de asserção hegemônica.

Em todas as instâncias citadas, sucessivos governos brasileiros mantiveram intacto o princípio segundo o qual a política externa é e deve ser um instrumento para dotar as elites locais dos instrumentos necessários para operar a adesão brasileira ao capitalismo global em termos minimamente autônomos. Mesmo os governantes mais críticos do tradicional repertório autonomista – Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso – adaptaram-lhe as características básicas sem desmontá-lo. Isto se explica devido aos poderosos aliados que a ideologia autonomista amealhou ao longo de sua história no setor privado e no aparelho de Estado, em partidos políticos de esquerda e de direita, em forças conservadoras e reformistas. Explica-se também pela leitura hegemônica segundo a qual o autonomismo serviu bem aos interesses brasileiros desde meados do século XX.

O Brasil não é o único país em que a política externa é talhada para aderir aos fluxos da globalização mantendo algum grau de distância defensiva do centro de gravidade política centrado no Atlântico Norte. China, Índia e Rússia, guardadas as vastas diferenças, adotam versões desta temática. A participação ativa na globalização sem com isso aderir em cheio à constelação econômica e normativa do Ocidente liberal é um dos elementos que amalgamam o grupo BRICS.⁵

A recepção do projeto autonomista fora do país nunca foi livre de problemas. Via de regra, terceiros países o interpretam como um programa mais profundamente revisionista do que sua enunciação sugere. Com intensidade crescente nos últimos anos,

5. Para este argumento, ver Hurrell *et al.* (2008).

apareceram em cena argumentos a respeito da suposta ambição brasileira em minar as regras do jogo (como *rising spoiler*, na expressão de Randall Schweller) ou atuar para subvertê-las (como *irresponsible stakeholder*, na expressão de Stewart Patrick). Isto ajuda a explicar por que “os Estados Unidos têm relutado em ungir a ascensão do Brasil”.⁶

O mesmo vale no entorno regional sul-americano. Na década de 1970, havia temor do “subimperialismo brasileiro”. Hoje, há interpretações sobre a suposta “hegemonia consensual” que o país estaria buscando em face dos vizinhos. A literatura recente tem enfatizado principalmente a incapacidade do país de institucionalizar sua presença regional e amarrar-se a regras comuns, apelando, sempre que necessário, ao distanciamento unilateral. Nesta leitura, ao mesmo tempo em que o Brasil seria o principal promotor da institucionalização regional, seria também sua principal fonte de fraqueza.⁷

Este capítulo apresenta e caracteriza o projeto autonomista. Seu objetivo é explicitar as premissas, a lógica e a concepção normativa por meio das quais sucessivas gerações de políticos, funcionários de governo, elites empresariais, acadêmicos e comentaristas brasileiros pensam a respeito das relações internacionais em geral e operam as relações exteriores do país na prática.⁸

A primeira seção apresenta os elementos centrais do projeto autonomista: suas ideias-força, suas premissas e as ausências mais recorrentes. A segunda seção lida com a tradução dos objetivos autonomistas em estratégias de política externa. A terceira, explora o conjunto de fatores que explicam o projeto autonomista. Em seguida, mostra-se a evolução das práticas autonomistas do país em três períodos históricos distintos: 1958-1988; 1989-1999; 1999-2008. A seção final explora as implicações do argumento para as perspectivas futuras da autonomia como conceito estratégico central da política externa brasileira. O objetivo deste capítulo é oferecer insumos para responder à pergunta que se coloca hoje: o projeto da autonomia continua sendo adequado para o Brasil contemporâneo ou há demanda por um novo esforço criativo?

2 ELEMENTOS DO PROJETO AUTONOMISTA

A construção de um projeto de política externa centrado no tema da autonomia pode ser vista como uma resposta das elites nacionais a dois desafios que, iniciados na década de 1950, marcaram a trajetória histórica até os dias de hoje: *i*) a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica incontestada no mundo capitalista;

6. Para “*rising spoiler*”, ver Schweller (2011). Para “*irresponsible stakeholder*”, Patrick (2010). Para “relutado em ungir”, Goforth (2012). Para uma síntese do argumento a favor de reconhecimento do Brasil como potência emergente favorável aos interesses norte-americanos, Council on Foreign Relations (2011).

7. Para “sub-imperialismo”, ver Marini (1992). Para “hegemonia consensual”, Burges (2011). Para dificuldades de conseguir apoio na região, Malamud (2011); para retração unilateral, Bouzas (2002, p. 146).

8. Para uma discussão a respeito do papel de “projetos” em política externa, ver Hurrell e Spektor (2010).

e *ii*) o processo de rápida modernização doméstica. Assim, a atividade diplomática foi posta a serviço da integração do país aos fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho com vistas a mitigar a assimetria de poder internacional, aumentar-lhe a capacidade de barganha e resguardar o *establishment* nacional dos potenciais efeitos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país.

O projeto autonomista, contudo, nunca foi concebido em termos estreitos de cálculo estratégico. Integral a seu desenvolvimento foi a noção segundo a qual a política externa expressaria uma identidade nacional – as crenças e valores do que constituiria a “civilização brasileira”.⁹ Assim, seria equivocado ver o projeto autonomista como mero produto de interesses constituídos no Estado e no mercado. Concepção estratégica da elite governante, sua base está profundamente enraizada nos entendimentos dominantes a respeito da orientação geral da identidade nacional. Trata-se de ideias a respeito da posição cultural brasileira nas relações internacionais, que não podem ser vistas apenas como justificativas para legitimar ou facilitar posições predeterminadas. O papel dessas ideias, ao contrário, é constitutivo destes interesses, na medida em que estas definem as opções de política externa que as elites governantes consideram como plausíveis e desejáveis.

O projeto autonomista nunca foi articulado em um conjunto preciso de proposições nem tem paternidade única. Contribuíram para ele pensadores tão variados como Hélio Jaguaribe, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Sua trajetória foi moldada pelas escolhas de políticos tão díspares como Juscelino Kubitschek, San Tiago Dantas, Ernesto Geisel e Lula, e de diplomatas profissionais como João Augusto de Araújo Castro, Miguel Álvaro Osório de Almeida, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim (Jaguaribe, 1958).¹⁰ É importante ressaltar que o consenso em volta à noção de autonomia apenas existiu em um nível abstrato – o compromisso com uma política de adesão ao capitalismo que assegurasse alguma margem de manobra nacional. Na prática, as escolhas de política externa foram intensamente disputadas entre os próprios expoentes do autonomismo.

Esta seção passa em revista três elementos centrais da ideologia autonomista: a leitura a respeito do equilíbrio de poder global, a interpretação sobre a natureza da hegemonia liberal e o entendimento referente à identidade do Brasil no mundo.

9. Para “civilização brasileira”, ver Fausto, Campos e Holanda (1981). Para um debate sobre a identidade do suposto projeto nacional brasileiro, ver Martins e Velloso (1993). Para uma discussão sobre a identidade internacional do Brasil, ver Lafer (2004); para um debate sobre identidade internacional na literatura conceitual, ver Legro e Kowert (1996).

10. Sobre Furtado, ver Tavares (2000) e Cardoso e Faletto (2004). Sobre a política externa do governo Geisel, ver Spektor (2009; 2011a). Sobre San Tiago Dantas, ver Moreira e Niskier (2007). Sobre Araújo Castro, ver Vargas (2008). Sobre Celso Amorim, ver Amorim (2011).

2.1 Equilíbrio de poder

Na concepção autonomista, o sistema hegemônico originado na segunda metade do século XX seria perverso porque, ao globalizar o capitalismo, reforçaria velhas assimetrias de poder, prestígio e influência entre as nações, condenando o Brasil a uma posição secundária nas relações internacionais. O progresso na política internacional, nesta leitura, dependeria de esforços essencialmente políticos que permitissem transcender os incentivos estruturais do capitalismo à manutenção de um centro privilegiado e de uma periferia dependente. A política externa poderia, desta forma, contribuir para transformar o equilíbrio de poder entre as nações.

Esse raciocínio traz embutida a premissa segundo a qual o processo de adesão condicionada ao capitalismo trará mais benefícios que malefícios. O argumento vai contra o cânone econômico liberal, para o qual políticas nacionais alinhadas às leis da economia de mercado são o método mais eficiente para aumentar o bem-estar de uma população e elevar o *ranking* de um país na hierarquia das nações.¹¹

Na leitura autonomista, o livre comércio seria um projeto hegemônico para reforçar a posição dos países mais avançados economicamente. Mais que isso, os efeitos do livre comércio não seriam necessariamente estabilizadores, conforme prega o liberalismo, mas podem aumentar a instabilidade do sistema como um todo ao acirrar a desigualdade entre os países e dentro deles. É importante notar que este tipo de análise não se limita às esquerdas brasileiras, mas pode ser encontrada em todo o espectro ideológico nacional.¹²

A lógica autonomista também denota uma premissa de caráter otimista, segundo a qual o capitalismo admitiria adesões de modo negociado, cauteloso e controlado por linhas políticas definidas nacionalmente. Assim, autonomistas de toda estirpe compartilham da premissa normativa segundo a qual aderir à globalização capitalista sem cláusulas defensivas constituiria um erro estratégico. Os exemplos mais citados pelas elites brasileiras para alertar contra estes riscos são México e Argentina, duas nações periféricas com aspirações industrializantes que, na concepção brasileira, pagaram mais custos que obtiveram benefícios no processo de globalização.

A terceira premissa é que as grandes potências tentarão limitar o processo brasileiro de modernização, posto que o sucesso capitalista na periferia impactaria uma redefinição da posição relativa do centro. Em sua versão mais extrema, este aspecto do ideário autonomista vê nos Estados Unidos uma, senão a principal, ameaça direta aos interesses de um Brasil em ascensão.¹³

11. Para a primeira e mais eloquente apresentação do argumento que vincula modos de produção capitalista à ascensão e declínio entre as nações, ver Smith (2012).

12. Ver Resende (2009).

13. Para este argumento, ver Bandeira (2011) e Guimarães (2007).

Por isso, via de regra, autonomistas veem com preocupação ganhos de poder relativo por parte dos Estados Unidos e seus aliados. Assim, o processo de *détente* americano-soviética dos anos 1960 e 1970 não foi celebrado como fonte de estabilidade e paz mundial. Ao contrário, na leitura brasileira, este processo permitiu aos grandes fazer acordos mais ou menos explícitos que terminaram por “congelar o poder mundial” em detrimento de países como o Brasil (Castro, 1971).¹⁴

Não surpreende que, na perspectiva autonomista, sejam bem-vindos os períodos de percebido declínio relativo do compacto liberal do Atlântico Norte. Quando a *détente* começou a definhar na década de 1970, por exemplo, o então chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira (1974, p. 2), raciocinou assim:

A existência das clivagens, entre os países da aliança [do Atlântico Norte] e dentro de cada país do mundo industrial, poderá ser utilizada, com grande margem de autonomia, pelos países-chave do mundo em desenvolvimento, com o objetivo de conduzir uma política externa baseada nas estruturas de seus interesses nacionais. O Brasil é o país-tipo da categoria dos países insatelitizáveis (...). Os interesses fundamentais da aliança imporão determinados limites à diplomacia brasileira: mas a grande mobilidade e a fluidez no interior da aliança permitirão uma política externa soberana, autêntica e imaginativa.¹⁵

Da mesma sorte, a reação brasileira diante do fim da Guerra Fria não foi de celebração acrítica.¹⁶ Como escreveu Celso Amorim à época, a vitória de uma das partes tornaria “a ordem internacional muito mais rígida do ponto de vista dos países mais fracos”. O mesmo acontecia com o processo de globalização neoliberal, que reduziria “consideravelmente os espaços de manobra dos países em desenvolvimento” (Amorim, 1991, p. 27).

Não surpreende, portanto, que as leituras brasileiras sobre o equilíbrio de poder ficassem notadamente mais otimistas no início da década de 2000. Segundo Amorim, haveria “vários outros polos de poder” para além dos Estados Unidos, “o que é saudável para todos e até para a grande potência” (Moreira, 2002). A diluição da hegemonia americana seria condição necessária para, por exemplo, incluir o tema da agricultura nas negociações sobre liberalização comercial, velha bandeira do mundo em desenvolvimento, que enfrentava resistência do Norte global (Amorim, 2004). Ou, ainda, “em um mundo multipolar, países em desenvolvimento terão maiores oportunidades de influir nas decisões internacionais. Um sistema internacional caracterizado pela multipolaridade tem mais chances de ser regido pelas normas do que pelas arbitrariedades do poder hegemônico” (Amorim, 2009).

14. Para uma análise, ver Spektor (2010c).

15. Agradeço a Luiz Felipe Lampreia por facilitar-me o acesso ao documento.

16. Para uma análise, ver Spektor (2011b).

Ao celebrar a “morte” do agora chamado G8 em 2009, a postura brasileira era de comemoração (G8 está morto..., 2009).

Em síntese, indo contra boa parte das teorias sobre ordem global para as quais uma potência hegemônica capaz e interessada em pagar os custos da ação coletiva é essencial para um mundo estável, justo e afluyente, a leitura brasileira autonomista enxerga que “um mundo em que os Estados Unidos são mais fracos pode ser bom para o Brasil”.¹⁷

2.2 A natureza da aliança liberal

O projeto autonomista brasileiro difere fundamentalmente da leitura dominante a respeito do internacionalismo liberal construído nos últimos cinquenta anos. Para a literatura especializada, a arquitetura de alianças liberais teria “constitucionalizado” as relações internacionais, impondo limites à hegemonia norte-americana e fazendo o sistema mais palatável para países mais fracos, que teriam grandes incentivos para aderir à grande aliança comandada desde Washington. Nesta leitura, os Estados Unidos seriam uma potência satisfeita e, portanto, defensora do *status quo*. Sua grande estratégia estaria voltada para proteger as regras do jogo de ameaças oriundas de países revisionistas (como a União Soviética durante a Guerra Fria ou o Irã nos dias de hoje).¹⁸

Não na interpretação brasileira. Aqui, a hegemonia institucionalizada é vista como não liberal. Trata-se de um arranjo hierárquico que não é aberto para todos, mas fechado e controlado por critérios de pertencimento (*membership*, na expressão em inglês) definidos em Washington. O leque de instituições e regras não funciona como amarra contra o arbítrio das grandes potências, mas como instrumento que facilita a imposição hegemônica de suas preferências (Spektor, 2010a).

Assim, o internacionalismo liberal pós-45 compartilharia características básicas com o colonialismo europeu do século XIX. Sob esse prisma, a longa era da Guerra Fria seria caracterizada menos por um embate entre o Ocidente liberal e o Leste comunista, e mais uma competição de caráter neocolonial entre duas superpotências para assegurar ascendência sobre o chamado Terceiro Mundo. Nesta concepção, estima-se que os Estados Unidos não buscam preservar o *status quo*, mas seriam, eles mesmos, uma força revisionista, mudando as regras do jogo a todo momento para maximizar sua posição relativa no sistema internacional e impedir, desta forma, a ascensão de outras potências.¹⁹

17. Expressão proferida por um funcionário brasileiro de alto escalão em encontro governado por regras de Chatham House (FGV, 2012).

18. Para a versão mais sofisticada desse argumento, ver Ikenberry (2000).

19. Para Guerra Fria como competição neocolonial entre as duas superpotências, ver Westad (2007).

Nessa perspectiva, o sistema internacional operado pelos Estados Unidos não seria nem amigável nem flexível, dois fatores que justificariam uma política externa brasileira militante e voltada a reduzir ou mitigar a capacidade norte-americana de influenciar as escolhas do país. Curiosamente, esse argumento do projeto autonomista não é recorrente apenas entre grupos tradicionalmente marginais no debate público brasileiro, como a extrema esquerda ou os movimentos sociais. Encontra também ampla guarida em grupos que normalmente apreciam o valor de boa parte do ideário liberal, tais como a classe média, a sociedade civil organizada e a elite de negócios (Albuquerque, 1996; Cervo, 2007; Dupas, 2005; Fonseca Junior, 1998; Guimarães, 2007; Vizontini, 1998; Vizontini e Wiesebron, 2006).

Essas crenças do projeto autonomista levam a uma postura de adesão ao internacionalismo liberal, mas de forma parcial e com profundas ressalvas, que terminam constituindo fontes de atrito de baixa intensidade com os Estados Unidos.

Observe-se a trajetória histórica. A partir da década de 1950, sucessivos governos brasileiros celebraram a criação de regras globais de comércio e investimento, o dólar norte-americano como moeda de reserva, a existência de um credor global de última instância (o Fundo Monetário Internacional – FMI), a segurança coletiva formalizada no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), os acordos militares e de defesa regional patrocinados por Washington, e a ideologia anticomunista que, incorporada à política nacional, facilitou uma modernização sem rupturas e relativamente controlada pelas elites no poder.

Contudo, esse processo de celebração e adesão ao jogo liberal nunca foi completo. O país usou parte das regras econômicas globais para fechar sua economia, não para abri-la (Faria, 2012). Manteve relações tensas com o FMI a todo momento (Almeida, 2001). Ocupou cadeiras rotativas no Conselho de Segurança da ONU mais que qualquer outro país depois do Japão, mas foi crítico sistemático do comportamento das grandes potências no Conselho e não hesitou em ficar de fora dele durante duas décadas consecutivas (Vargas, 2011). Além disso, o Brasil sediou a negociação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mas, já a partir da década de 1950, as elites militares brasileiras viram os limites inerentes à cooperação com os Estados Unidos e dela se afastaram progressivamente (Moreira, 1996).

Sem dúvida alguma, o anticomunismo serviu como ímã de atração entre Brasil e Estados Unidos. Governos norte-americanos até Jimmy Carter (1977-1981) apoiaram a repressão no país e receberam as lideranças autoritárias brasileiras na Casa Branca em operações de *marketing* com vistas a legitimar o regime de exceção. Mas, como mostra a documentação agora disponível para a pesquisa pública, em todo momento a relação conviveu com frieza e distanciamento, nunca havendo coordenação estreita entre as políticas externas de

um e outro país. A cooperação norte-americana na era da Guerra Fria foi mais intensa com a Argentina, tradicional fonte de problemas para Washington, que com o suposto aliado Brasil.

A postura brasileira de crítica ao internacionalismo liberal manteve-se intocada durante a guinada liberal do sistema político brasileiro com o fim do regime militar, a restauração da democracia e a abertura econômica. Mesmo para os dois presidentes brasileiros mais identificados com uma agenda liberalizante – Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso –, os Estados Unidos eram inúmeras vezes irresponsáveis, violando as regras e instituições do compacto liberal. Para ambos os presidentes, o melhor antídoto contra os riscos inerentes a este modelo de gestão da ordem global era guardar algum grau de distanciamento. Ao deixar o poder, ambos os seus governos estavam afastados dos Estados Unidos.²⁰

Isso revela que, na constelação do projeto autonomista, é perfeitamente plausível para o Brasil ser defensor de princípios tipicamente liberais e, apesar disso, discordar dos Estados Unidos. Em anos recentes, houve inúmeros exemplos deste fenômeno. O Brasil interpretou que uma perigosa ameaça ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear advém do próprio comportamento norte-americano, ao conceder um acordo bilateral à Índia (que sempre rejeitou o regime de não proliferação), dar guarida a Israel (que detém armas nucleares, mas não as declara) e punir sistematicamente o Irã (signatário do Tratado). Da mesma forma, o Brasil estima que os Estados Unidos comumente representam uma ameaça à democracia na América Latina, conforme visto no apoio norte-americano a um golpe em Honduras (2009) e à tentativa de deposição de Chávez na Venezuela (2002). Segundo esta mesma perspectiva, o embargo imposto a Cuba há cinquenta anos permitiria ao regime em Havana manter mão de ferro sobre a sociedade, enquanto a integração do país aos órgãos multilaterais da região e ao comércio global seria o método mais eficaz para minar o autoritarismo na ilha. O mesmo vale para a nova era de intervenções humanitárias: ao usar o argumento da “responsabilidade de proteger” para fazer mudança de regime na Líbia (2011), a aliança liberal estaria usando normas nobres para avançar interesses nacionais espúrios.²¹

Em suma, na perspectiva autonomista, não é óbvio ou evidente que a aliança liberal em volta da qual se estruturou a política global nos últimos cinquenta anos seja sempre fonte de estabilidade, justiça e afluência. Sua natureza hegemônica contribui para criar instabilidade, promover a injustiça e condenar parte do mundo à pobreza.

20. Ver Lampreia (2010), Azambuja (2010), Ricupero (2011) e Barbosa (2010; 2011a-d; 2012).

21. Sobre Tratado de Não-Proliferação Nuclear, ver Spektor (2010a). Sobre a Líbia, ver Spektor (2002).

2.3 Identidade internacional do Brasil

O projeto autonomista assenta-se em três noções a respeito da imagem e dos valores do Brasil em face do sistema internacional.

Em primeiro lugar, está a crença de que o Brasil merece mais autoridade do que tem hoje no sistema internacional. Este aumento de influência seria traduzido em pertencimento aos principais clubes de governança. Assim, o projeto autonomista orientou-se para obter acesso a instâncias como o Grupo de Supridores Nucleares, o Conselho de Segurança da ONU ou o G8 expandido. Da mesma forma, a política externa trabalhou para criar e manter grupos como G20, BRICS, Basics, IBSA e União de Nações Sul-Americanas (Unasul).²²

Por trás disso está a ideia de que o país tem algo a dizer sobre a ordem global para além do entorno regional. Daí a sensibilidade brasileira à acusação de que o Brasil busca reconhecimento como grande potência sem pagar os custos associados. Com bastante ênfase nos últimos anos, a política externa tem buscado amear credenciais que permitam desenvolver o argumento de que o Brasil ajuda a custear a ordem global em temas tão variados como mudança do clima, operações de manutenção da paz, ajuda internacional para o desenvolvimento e não proliferação nuclear (Hurrell, 2008).

Segundo, a identidade internacional do país centra-se no princípio de que o Brasil está posicionado sobre as bordas ou fronteiras da formação Ocidental. O país estaria fora e dentro do Ocidente devido a sua formação: é claramente ocidental quando comparado ao mundo islâmico, Índia ou China; não o é tão claramente se comparado às expressões globais do império anglo-saxão, como a África do Sul na era do *apartheid*, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. No caso brasileiro, a “miscigenação racial”, o “sincretismo religioso” e o legado ibérico dariam ao Brasil essa condição de “extremo ocidente”. Estas características não apenas seriam dados da formação do Brasil como também seriam fundamentalmente positivas: seriam, em si mesmas, fonte de virtudes como a criatividade, a tolerância e a capacidade de empatia com outros povos.²³

Terceiro, o projeto autonomista descansa sobre a premissa do excepcionalismo brasileiro. Segundo esta visão, o Brasil seria *avis rara* por chegar à independência como monarquia em uma região de repúblicas, falar português em vez de espanhol, expandir seu território quando todos os outros vizinhos se desmembraram, obter soberania sem guerra revolucionária contra a metrópole, partilhar a fronteira com dez vizinhos contíguos sem ir à guerra contra nenhum deles ao longo de

22. Sobre direitos inerentes a mais voz, ver Hurrell (2009); sobre grupos, ver Stuenkel (2012a; 2012b).

23. Sobre miscigenação, sincretismo e extremo ocidente, ver Freyre (2002) e Holanda (1978). Sobre criatividade, tolerância e empatia, ver Lafer (2004), Ricupero (2011); sobre o pertencimento do Brasil à América Latina, ver Bethell (2010).

um século e meio, e ser a única potência emergente representada nos BRICS que optou por não construir um artefato nuclear. Assim, no ideário nacional, o país pode perfeitamente ser da América Latina e, ao mesmo tempo, não sê-lo. Ou ser um país desenvolvido e em vias de desenvolvimento simultaneamente, amalgamando características de Bélgica e Índia, conforme sugere a expressão *Belíndia*.

Essas dicotomias não são, na leitura dominante, contradições irreconciliáveis, mas fontes de singularidade. No projeto autonomista, esta identidade contribui para que as elites nacionais aspirem a uma posição privilegiada no sistema internacional. O Brasil mereceria tratamento especial na sociedade das nações porque seria sem igual. Da mesma sorte, o projeto autonomista sustenta a crença de que as características da identidade brasileira permitiriam ao país funcionar como mediador natural entre ricos e pobres, árabes e judeus, o Ocidente e o resto (Amorim, 2011).

Esse elemento é crucial para entender a demanda brasileira por reconhecimento internacional. Quando interlocutores estrangeiros se perguntam quais funções o Brasil cumpre na sociedade internacional para merecer direitos especiais, ignoram o fato de que, na concepção dominante no Brasil, este reconhecimento é em função menos do que o país *faz* no mundo do que daquilo que o país é e representa. Isto gera problemas de comunicação recorrentes nos Estados Unidos e na Europa, onde a métrica para julgar aliados e inimigos é geralmente dada por critérios de comportamento, não somente por critérios de procedência (Spektor, 2012).

3 ESTRATÉGIAS AUTONOMISTAS

Em seus cinquenta anos, o projeto autonomista desenvolveu cinco tipos de estratégias de política externa. Todas elas foram perseguidas com mais ou menos intensidade em diferentes momentos históricos, e apareceram em cena sob diferentes combinações. Esta seção sintetiza a lógica conceitual de cada uma delas. Em seguida, aponta estratégias alternativas – a princípio plausíveis – que não foram seguidas.

3.1 Balanceamento

Esta estratégia consiste em acumular recursos materiais que permitam às autoridades brasileiras resistir a eventuais pressões oriundas das grandes potências. Historicamente, a ênfase desse comportamento recaiu na busca de capacidade industrial e tecnológica, não no acúmulo de recursos militares. Assim, na concepção autonomista, os elementos constitutivos do capitalismo brasileiro valem não apenas por seu impacto econômico doméstico, mas também por sua função geoestratégica internacional. Na leitura dominante, esse comportamento foi particularmente valioso em momentos críticos de alta fragilidade financeira (como na década de 1980) e ajudaria a explicar por que o Brasil se viu menos desamparado em face das grandes potências que outros países da região, como Argentina e México. Este tipo

de raciocínio permite compreender por que a definição de “política industrial”, no caso brasileiro, nunca foi mera resposta a demandas de grandes corporações ou aos vaivéns dos ciclos econômicos, mas também a cálculos governamentais a respeito da posição relativa do país nas relações entre Estados.²⁴

3.2 Diversificação

Esta estratégia busca diversificar o número de consumidores, provedores e investidores do Brasil. A teoria por trás deste comportamento é a de que, como os fluxos de capital e comércio nas relações internacionais tendem a ser politicamente orientados e são fruto de negociações assimétricas, a posição relativa do país em uma barganha é inversamente proporcional ao grau de dependência do país em relação a cada parceiro. Nesta leitura, a capacidade de barganha do país é proporcional ao número de terceiras nações que têm presença como exportadores, importadores, credores ou investidores na economia nacional. A estratégia de diversificação também busca um *hedge* contra as incertezas a respeito do futuro das relações do Brasil com cada um de seus parceiros. Este tipo de preocupação é central devido à premissa autonomista segundo a qual o acúmulo brasileiro de capacidades materiais perturbará as relações de poder com países mais poderosos, que por sua vez buscarão limitar, no futuro, o processo brasileiro de ascensão. A diversidade de parceiros reduziria os custos que cada um deles pode impor individualmente sobre as escolhas do Brasil. Assim, as decisões por trás de políticas tais como a comercial, de privatizações, de transferência de tecnologia ou de atração de investimentos não são feitas exclusivamente com base em cálculos de eficiência econômica, mas como parte de uma operação política voltada a preservar o campo de ação nacional.²⁵

3.3 Construção de coalizões

Este comportamento busca coalizões que possam melhorar a posição negociadora do Brasil diante dos Estados Unidos e seus aliados ou que possam limitar e diluir a capacidade dos mais fortes de impor suas preferências sobre o Brasil. A estratégia não tem por objetivo transformar a distribuição de capacidades no sistema internacional, porque não busca a criação de alianças densas (estas amarrariam o Brasil a terceiros países, fenômeno que o autonomismo busca evitar). Trata-se de criar coalizões táticas com vistas a melhorar os resultados das negociações em que o Brasil se encontra. Em sua expressão histórica, este tipo de coalizão pode ser global (como o G77 ou os BRICS em negociações ambientais) ou regional (como o Mercosul/Unasul em negociações com a Europa e os Estados Unidos, ou diante da globalização neoliberal). Crucial aqui é a ênfase em coalizões como alavancagem para ganhos nacionais, não como plataformas de identidades

24 Sobre este assunto, ver Evans (1995); sobre tecnologia, ver Adler (1987).

25. Para um tratamento do tema, consultar Altemani e Lessa (2012).

coletivas. Isto ajuda a explicar por que o Brasil nunca aderiu ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), apesar de compartilhar dos princípios centrais do movimento terceiro-mundista. Este tipo de comportamento ainda visa aumentar o poder relativo brasileiro no sentido de fazer do país um elemento necessário para a obtenção de grandes acordos multilaterais. O exemplo mais vivo talvez seja o ativismo brasileiro em rodadas comerciais nas quais o país, que responde por menos de 2% do comércio mundial, adota uma orientação nas coalizões das quais participa que lhe asseguram assento nas mesas formais e informais (no caso comercial, por exemplo, acesso ao Green Room da Organização Mundial do Comércio – OMC).²⁶

3.4 Distanciamento

Esta estratégia tem por objetivo reduzir a presença brasileira no radar dos Estados Unidos. A orientação é primordialmente defensiva: diante da expectativa norte-americana de que o Brasil se alinhe às preferências de Washington, cumpra o papel de liderança regional ou trabalhe como mediador das relações entre os Estados Unidos e terceiros países sul-americanos, o comportamento brasileiro volta-se para reduzir expectativas. Trata-se de uma decisão voltada a negar cooperação às demandas da grande potência. Assim, esta estratégia dita que é melhor se esquivar da criação de instâncias de coordenação de políticas externas ou de planejamento diplomático conjunto com os Estados Unidos. Também busca mitigar ou eliminar a expectativa norte-americana de que o Brasil possa organizar ou gerenciar seu entorno regional. A estratégia de distanciamento também inclui a não adoção de políticas de penetração no sistema político norte-americano. Como na lógica autonomista a interdependência reforça a assimetria entre os dois países, o repertório da política de distanciamento busca reduzir estes laços: não aposta no uso político dos cidadãos brasileiros residentes nos Estados Unidos (como o faz a Índia), reduz ao mínimo a interação com o Congresso norte-americano (diferentemente de México, Colômbia ou República Dominicana) e resiste à facilitação de negócios e investimentos de ambas as partes. Assim, embora pontos de contato entre as duas sociedades e governos sejam numerosos, a política de distanciamento ajuda a prevenir que proliferem relações sociais e econômicas sem controle estatal.²⁷

3.5 Pertencimento

Esta estratégia busca assegurar ao Brasil pertencimento aos clubes formais e informais que proveem governança global. Aplica-se a foros de segurança internacional (como o Conselho de Segurança da ONU), finanças (como G20), comércio

26. A diversificação é uma categoria do comportamento genérico que a literatura especializada chama de balanceamento brando – *soft balancing*, em inglês (Walt, 2006). Sobre as coalizões na área ambiental, ver Hurrell e Sengupta (2012). Para a área comercial, consultar Blunstein (2009).

27. Na literatura especializada, esta estratégia também é chamada de *balking* (Walt, 2006, p. 141-143; Hirst e Hurrell, 2009; Spektor, 2009; Spektor, 2014).

(o chamado “quarteto” na OMC) ou regulação (como o Grupo de Supridores Nucleares). A tese por trás deste comportamento é simples: o pertencimento aos grupos que determinam as regras do jogo é, em si mesmo, um recurso de poder. Ter um assento nas “grandes mesas” nem sempre é função daquilo que um país faz ou dos custos que paga, mas muitas vezes é uma definição política a respeito de quais países têm *status* diferenciado nas relações internacionais. De todas as estratégias brasileiras, esta é a que foi adotada de modo menos sistemático. Em algumas ocasiões, o interesse nominal por pertencimento a um ou outro grupo não se traduziu em ativismo político capaz de viabilizar a adesão do país aos foros em questão (como a questão do assento permanente quando da criação do Conselho de Segurança da ONU). Em outras, o Brasil preferiu manter-se fora para evitar ora a adesão assimétrica a estes, ora o pagamento de altos custos (como nos debates iniciais sobre a expansão do G8).²⁸

3.6 Estratégias alternativas

As estratégias até aqui caracterizadas foram adotadas em detrimento de outros caminhos que, na longa trajetória do projeto autonomista, terminaram sendo inviáveis, fracassados, postos de lado ou simplesmente ignorados. Esta seção lida com quatro tipos de comportamento que o Brasil não adotou ou apenas testou parcialmente: balanceamento de poder (*balancing*), institucionalização (*binding*), deslegitimação e alinhamento automático (*bandwagoning*).²⁹

Uma política de balanceamento de poder (*balancing*) levaria o Brasil a buscar aliança com uma grande potência extraterritorial com vistas a resistir à hegemonia norte-americana. Não houve na experiência histórica nacional uma possibilidade real de alinhamento a um terceiro polo de poder. Qualquer possibilidade hipotética de aliança político-diplomática com a União Soviética foi prontamente eliminada na década de 1930 (Trindade, 1974). E em que pesem os laços de crescente aproximação entre o Brasil do Estado Novo e a Alemanha de Hitler, os vínculos existentes nunca chegaram a se voltar para a construção de uma aliança, muito menos de caráter antiamericano (Bandeira, 2011).

Por sua vez, a busca de balanceamento de poder por meio da entrada em coalizões anti-hegemônicas com outros países do Sul Global também foi e é fundamentalmente limitada. Assim, o Brasil participou como observador, mas não aderiu, ao MNA. Na composição do chamado Diálogo Norte-Sul, na década de 1970, adotou um tom notadamente moderado. Na década de 2000, o engajamento com a Comunidade Árabe, a União Africana, IBSA e BRICS pode ser visto como tentativa para mitigar

28. Para um exemplo aplicado ao campo nuclear, ver Patti (2012). Para a lógica aplicada ao caso do Conselho de Segurança da ONU, ver Vargas (2011). Para a resistência brasileira a pagar os custos associados a esta estratégia, ver Spektor (2014). Para uma instância de interesse nominal, mas de ausência de ativismo, ver Garcia (2012).

29. Para uma discussão detalhada de cada uma dessas estratégias, ver Walt (2006).

o lado mais duro da hegemonia americana e insistir que “outro mundo é possível”, mas não é realista avaliar o comportamento brasileiro nem as funções destas instituições como lanças apontadas contra o perfil hegemônico dos Estados Unidos. Em todo o processo, o revisionismo brasileiro foi notadamente moderado.³⁰

O balanceamento de poder também pode ocorrer em termos regionais, quando um país busca alianças regionais para fazer frente a uma grande potência. Certamente, o Brasil instrumentalizou seu relacionamento com a América do Sul em alguma medida para mitigar o poder norte-americano. Isto pode ser visto na criação de um sistema de inspeções nucleares mútuas com a Argentina com vistas a limitar pressões norte-americanas de não proliferação. Mais recentemente, definiu seu processo de integração regional sul-americano como escudo protetor contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e criou o Conselho Sul-Americano de Defesa com vistas a reduzir a exposição da região ao radar estratégico norte-americano. Mas estas instâncias são mais bem interpretadas como coalizões que permitem fortalecer a posição negociadora brasileira e diluir marginalmente o poder americano sobre o Brasil, e não como alternativas ao ordenamento hegemônico. O teor anti-hegemônico da retórica nunca se traduziu em estratégias para combater esta hegemonia, apenas para aumentar seus custos.

O projeto autonomista também lançou mão apenas parcialmente de estratégias de formalização e institucionalização do relacionamento com os Estados Unidos com vistas a limitar-lhes a capacidade de pressionar o Brasil (*binding*, em inglês). Historicamente, a busca brasileira por normas, regras, marcos regulatórios e instituições desenhadas para “amarrar” os Estados Unidos limitaram-se a breves períodos durante a década de 1970, com Henry Kissinger, e, novamente, durante a década de 2000, com George W. Bush. Mesmo assim, em ambas as ocasiões, esta opção não foi perseguida sistematicamente pelo lado brasileiro, em boa medida devido à percepção de que a aproximação excessiva terminaria “amarrando” o parceiro mais fraco com maior intensidade que o mais forte (Spektor, 2009; 2014).

O Brasil tampouco adotou uma política de deslegitimação da ordem internacional vigente. Embora em diferentes momentos históricos do autonomismo houvesse críticas às hierarquias do sistema que as considerassem ilegítimas, perversas ou datadas, a política externa manteve-se estritamente vinculada ao princípio de que a ordem internacional vigente é, em sua essência, legítima. Não houve críticas aos procedimentos estabelecidos nem se buscou eliminar as instituições existentes (com a exceção, quiçá, do G8, na esteira da crise econômica da década de 2000). A insatisfação com normas específicas – como foi o caso quando a “responsabilidade de proteger” apareceu no léxico normativo global – foi sempre branda.

30. Sobre as limitações de balanceamento de poder contra os Estados Unidos hoje, ver Brooks e Wohlforth (2005). Sobre o Brasil e o MNA, ver Kocher (2010; 2011), Hershberg (2004a; 2004b) e Farias (2012).

O mesmo valeu para a reação brasileira a concepções de ordem global tais como a “guerra contra o terror” ou a divisão do mundo entre “civilizados *versus* bárbaros”, típica do pós-11 de setembro. O projeto autonomista não investiu na criação de concepções alternativas de ordem global. Isto foi válido mesmo para as instâncias históricas de maior crítica às regras dominantes do jogo, como visto no início dos anos 1960, em meados dos 1970 e durante a era Lula nos anos 2000.

Finalmente, sucessivos governos brasileiros na era da política externa autonomista descartaram o que se convencionou chamar de “alinhamento automático” e que a literatura especializada chama de *bandwagoning*. Seguir os Estados Unidos a reboque, na leitura autonomista, não seria plausível para o Brasil porque a potência hegemônica não teria incentivos para premiar o comportamento adesista nem os recursos para impor grandes perdas ao Brasil por não o fazer. O argumento ainda sustenta que o leque de interesses nacionalmente constituídos na sociedade brasileira seria tão complexo que nenhum governo em Brasília teria condições de sustentar uma política de alinhamento sistemático aos Estados Unidos, competidor com o qual há poderosos choques de interesses materiais.³¹

Houve apenas uma tentativa de implementar política de alinhamento no período autonomista (em seguida ao golpe de 1964). Mesmo naquela instância, a aproximação foi parcial. Em pouco tempo, o comportamento foi descartado como ineficiente pela elite no poder. Isto não significa, naturalmente, que a opção da adesão não tenha sido pensada e debatida. Ao contrário, em meados do século XX, houve poderosa tradição nas Forças Armadas brasileiras em defesa da tese da aproximação sistemática aos Estados Unidos como método para a obtenção de poder, prestígio e influência no exterior e como escudo contra mobilizações populares em casa. Nos anos 1960, o papel da aliança com os Estados Unidos como resseguro para o regime autoritário contra a subversão deu origem à Doutrina de Segurança Nacional. E, finda a Guerra Fria, o governo Collor patrocinou, ao menos nos primeiros meses, uma política de aproximação. Contudo, nenhuma destas iniciativas vingou.³²

4 EXPLICAÇÕES

Para explicar os porquês do projeto autonomista e suas estratégias é necessária uma teoria causal. A literatura especializada ainda não investiu neste esforço explicativo. Sem ter a pretensão de oferecer os contornos de dita teoria, esta seção aponta os fatores externos e domésticos que possivelmente deverão ser levados em conta em uma apreciação conceitual sistemática a respeito da trajetória autonomista.

31. Para uma síntese sobre *bandwagoning*, ver Schweller (1994).

32. Para mais informações sobre o papel dos Estados Unidos no ideário das Forças Armadas, ver McCann (2007) e Moura (1980). Sobre o papel dos Estados Unidos na Doutrina de Segurança Nacional, ver Spektor (2009). Para uma defesa do alinhamento aos Estados Unidos como alavanca geopolítica para o Brasil, ver Silva (1995). É importante notar que a política de aproximação aos Estados Unidos patrocinada pelo Barão do Rio Branco (1902-1912) não pode ser vista sob o prisma aqui proposto, porque, à época, os Estados Unidos não eram uma potência hegemônica, e sim uma potência emergente.

4.1 Fatores sistêmicos

O primeiro fator sistêmico que marca a posição do Brasil no mundo é a hegemonia norte-americana no entorno geopolítico do país. Isto, por si só, ajuda a explicar dois fenômenos no padrão de comportamento brasileiro desde meados do século XX: a impossibilidade de engajar-se em equilíbrio de poder com terceiros polos e os incentivos para abdicar da projeção militar para fora das fronteiras como um elemento do poder nacional.³³

Em grande medida, a definição de interesse nacional em termos de desenvolvimento interno foi possível devido à presença de um *hegemon* regional disposto a pagar os custos de manter um ambiente externo relativamente estável. A hegemonia americana permitiu ao Brasil definir sua política externa em termos de aquisição de recursos materiais econômicos e tecnológicos sem desviar esforços para assegurar a independência física do Estado em um sistema internacional que, por definição, tende a ser inseguro e hostil. Assim, as elites locais tiveram o privilégio de engajar o resto do mundo de forma seletiva (a título ilustrativo, até a década de 1980 nenhum chefe de Estado brasileiro pisara na Colômbia, Peru ou Venezuela, por exemplo).

O segundo fator sistêmico diz respeito à natureza da hegemonia americana na região. Os contornos desta foram e são relativamente frouxos, tendo em vista a ausência de competidores imediatos e a distância desta região dos grandes focos de conflito internacional. Esta relativa indiferença por parte da grande potência certamente não significa que o padrão de relacionamento norte-americano com o resto do hemisfério tenha sido tranquilo ou livre de choques. Quer dizer, ao contrário, que os custos de manter a hegemonia regional foram historicamente baixos para os Estados Unidos, permitindo-lhes adotar uma atitude de “presunção hegemônica” sem investimento ou atenção sustentada. A implicação disto para o projeto autonomista brasileiro é precisa: as características da hegemonia americana criaram para o Brasil ampla latitude para definir sua política externa em termos de distanciamento dos Estados Unidos, com algum investimento na construção de coalizões regionais. Em um ambiente hegemônico mais estrito este espaço seria mais limitado.³⁴

O terceiro fator sistêmico diz respeito aos atributos materiais do Brasil. Em perspectiva comparada com outros países sul-americanos, desde os anos 1950 o Brasil acumulou recursos capazes de funcionar como anteparo diante de pressões hegemônicas. Não se trata apenas do tamanho, população e riquezas naturais. Mas o parque industrial e o mercado consumidor permitiram ao Brasil resistir a

33. Para um argumento conceitual sobre os Estados Unidos na América Latina que enfatiza o caráter hegemônico, ver Mearsheimer (2002).

34. Sobre “presunção hegemônica”, ver Lowenthal (1976). Para duas excelentes histórias sobre o tema, ver Grandin (2007) e Shoultz (1998).

pressões norte-americanas em temas como direitos humanos, não proliferação ou comércio de forma mais ou menos sistemática ao longo das últimas seis décadas. O mesmo vale para o Estado brasileiro, relativamente forte e capaz de funcionar como escudo contra pressões internacionais. Parte do motivo pelo qual o Brasil pôde adotar uma estratégia de política externa de caráter relativamente autárquico se deve a sua capacidade de mobilizar estes recursos domésticos para resistir a pressões externas. Essa é uma característica ausente do leque de possibilidade da maioria dos vizinhos na região.³⁵

O quarto fator sistêmico refere-se à natureza das instituições globais que moldaram o capitalismo desde o pós-Guerra. A modernização brasileira teve lugar em um ambiente global altamente institucionalizado. Basta listar o dólar como moeda de reserva e trocas, o credor de última instância (FMI), o banco de desenvolvimento (Banco Mundial), o financiador de comércio (Eximbank), o sistema financeiro centrado em formas de governança privada (Clube de Paris) e o sistema multilateral de liberalização comercial (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT/ Organização Mundial do Comércio – OMC). Em que pesem os custos e perversidades inerentes a este padrão de governança, as regras institucionalizadas permitiram às autoridades nacionais amplo espaço de manobra. Sucessivos governos brasileiros puderam erguer tarifas e condicionar a entrada de capitais, mantendo o acesso a crédito externo, ganhando mercados consumidores e orientando a atividade econômica para criar e proteger grandes campeões da indústria nacional. Neste ambiente global institucionalizado, o Brasil passou do estágio de economia agrícola ao de economia industrializada e urbanizada, acumulando no período taxas elevadas de crescimento. O sistema foi, neste sentido, permissivo para a estratégia autonomista (Gilpin, 1987; Ruggie, 1982).³⁶

Juntos, esses fatores ajudam a explicar por que o Brasil nunca teve incentivos sistêmicos para liderar movimentos contestatórios globais com base em uma agenda normativa de caráter profundamente revisionista. Assim, o autonomismo brasileiro não gerou nada similar ao que a França experimentou sob De Gaulle, a China sob Mao Tse Tung, o Egito sob Nasser ou a Índia sob Nehru. Ao contrário, mesmo nos momentos mais intensos de questionamento da ordem global, como nos governos Jânio Quadros, Ernesto Geisel e Lula, a diplomacia foi moderada.

Os limites estruturais que o sistema impôs ao projeto autonomista são claros. Apesar de toda a ênfase na obtenção de espaços de manobra, o fato é que o Brasil manteve-se altamente dependente do compacto dominado pelos Estados Unidos. Durante os anos do nacional-desenvolvimentismo, a modernização brasileira

35. Sobre o papel diluidor da hegemonia americana dos atributos nacionais brasileiros, conferir Lafer (1991). Para um estudo de caso, ver Vigevani (1995).

36. Para apreciação sobre a trajetória econômica brasileira, ver Baer (2007).

precisou de poupança externa. Nos anos 1980, a crise da dívida externa travou-se nos salões do Tesouro norte-americano. Nos anos 1990 e no início da década de 2000, o aval da Casa Branca foi essencial para garantir a sobrevivência do plano de estabilização financeira e controle inflacionário. A autarquia pode ter contribuído para a formação de um estamento capitalista nacional, mas, certamente, não preservou o país e sua sociedade intactos nem assegurou fatias significativas de poder. Ao contrário, como será visto a seguir, os custos da escolha autonomista foram notadamente altos.

4.2 Fatores internos

O leque de interesses materiais domésticos e sua interface com as ideologias dominantes no país durante o período também devem contar com uma explicação sofisticada para o projeto nacional autonomista. Há pelo menos cinco grandes temas que merecem destaque.

Em primeiro lugar, está o papel central do aparelho de Estado brasileiro como local de mediação e criação de interesses autonomistas. Seu impacto sobre as relações internacionais do país pode ser visto na integração do território nacional, na imposição da ordem interna, na promoção do desenvolvimento econômico capitalista tanto quanto nos fracassos que levaram o país a ser uma das sociedades mais desiguais e violentas do mundo.³⁷

Segundo, o projeto autonomista e suas respectivas estratégias foram suficientemente flexíveis para atrair atores políticos de extremos opostos do leque ideológico. A metáfora da autonomia serviu a democratas e ditadores, partidos de esquerda e de direita, governadores de estados do Norte e do Sul do país. Tanto João Goulart como os militares que o derrubaram abraçaram argumentos autonomistas. Fernando Henrique Cardoso definiu sua política de adaptação à globalização em termos autonomistas, tanto quanto era autonomista a crítica feita pela oposição no PT. Isto não exclui, conforme notado anteriormente, as intensas disputas dentro da comunidade de política externa a respeito de como implementar os objetivos da pauta autonomista, como atestam o debate entre os chanceleres Araújo Castro e Azeredo da Silveira, por um lado, ou aquele entre Celso Lafer e Celso Amorim, por outro.³⁸

O terceiro ponto a ressaltar é a relativa ausência de antiamericanismo nos fundamentos do projeto autonomista. Embora o projeto esteja voltado para mitigar e diluir a posição dependente do Brasil em relação aos Estados Unidos e ao compacto internacionalista liberal, sua lógica está voltada à busca de alavancagem

37. Para uma discussão comparativa sobre o Estado, ver Whitehead (1995) e Sikkink (1991). Sobre o papel recente do Estado na inserção internacional do país, ver Diniz (2011).

38. Para saber mais sobre Araújo Castro e Azeredo da Silveira, ver Spektor (2009). Sobre Lafer e Amorim, ver Spektor (2011b). Para as divisões no seio da política externa, consultar Vargas (2010).

para barganhas diplomáticas, não ao desafio ou denúncia do comportamento norte-americano no mundo. Em perspectiva comparada com outros países latino-americanos ou do chamado Sul Global, o Brasil nunca albergou movimentos intensamente antiamericanos. A adoção de uma política externa que visou reduzir a hegemonia dos Estados Unidos sobre as opções brasileiras não necessitou de uma orientação cultural ou moral de cunho antiamericano para operar no dia a dia.

A explicação para esse fenômeno tem pelo menos três partes. Os Estados Unidos exercem poderosa atração no Brasil pela força das similaridades – são dois países-baleia, economias de *plantation*, sociedades jovens, marcadas pela escravidão, imigração e pela miscigenação, e ambas assistiram a processos de rápida ascensão social.³⁹ Além disto, as elites brasileiras compartilharam a identidade com o *establishment* norte-americano durante toda a era da Guerra Fria: as conexões transnacionais de caráter anticomunista foram centrais à posição relativa do Brasil no mundo da segunda metade do século passado. As elites governantes brasileiras também instrumentalizaram a luta contra o comunismo internacional com vistas a fortalecer sua posição interna, banindo a esquerda da competição política formal e dando lugar a um grande consenso em prol de um padrão de modernização pelo topo e de caráter desmobilizador. Essa dinâmica fundamental não mudou com o fim da Guerra Fria. A “ascensão liberal”, com sua ênfase na gestão neoliberal da economia e na constitucionalização das relações internacionais por meio de regimes e instituições multilaterais, também viu elites norte-americanas e brasileiras do mesmo lado da cerca. Assim, Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula trabalharam para posicionar o Brasil firmemente no campo da globalização econômica e financeira que caracterizou o período. Para isto, buscaram adequar-se à globalização neoliberal, embora o fizessem com estilos e ênfases diferentes.⁴⁰

Em quarto lugar, o projeto autonomista, com sua ênfase nas estratégias de política externa aqui descritas, encaixou-se como uma luva nas sucessivas iterações da modernização conservadora brasileira. Em nenhum momento a política externa foi instrumentalizada para mobilizar o apoio da população, como foi o caso com Nehru na Índia, Mao na China ou Nasser no Egito. Ao contrário, a busca por autonomia foi definida em termos de negociação em âmbito bilateral ou em foros internacionais. Sua ideologia buscou expurgar a noção de que a política externa deveria servir a ideologias, a partidos ou ao jogo político doméstico. Sucessivas gerações de autonomistas apresentaram o projeto em termos “técnicos”, enfatizando o papel de diplomatas profissionais em sua execução. Somente no início dos anos 1960 a política externa ecoou nas mobilizações de rua. Pouco tempo depois, voltou aos gabinetes, de onde não saiu mais. Isto, naturalmente, gerou um problema:

39. Para o tratamento comparado de Brasil e Estados Unidos por ensaístas e historiadores, ver Oliveira (2000). Sobre o trânsito de intelectuais brasileiros nos Estados Unidos, ver Wegner (2002).

40. Para uma avaliação sobre a adaptação da Nova República à globalização, ver Vianna (2011).

sem a opção da mobilização interna, a política externa tampouco obteve apoio e legitimidade interna para entrar em rota mais revisionista.⁴¹

Por fim, o projeto autonomista é hegemônico para além do aparelho de Estado brasileiro. Resistiu, por exemplo, ao processo de pulverização de atores relevantes para as relações internacionais típico da era da redemocratização e da internacionalização do capitalismo nacional. As premissas fundamentais do projeto não sofreram questionamento sério por parte das novas agências que ganham força na política exterior do país, tais como Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Petrobras, a Fundação Oswaldo Cruz e a Embrapa. A instância em que o autonomismo encontra maior resistência – a sociedade civil organizada – continua sendo o elo mais fraco entre os novos atores que moldam o comportamento internacional do país.⁴²

5 FASES DO AUTONOMISMO

É impossível, no escopo deste trabalho, oferecer uma narrativa detalhada do projeto autonomista. Esta seção oferece uma síntese de caráter meramente tipológico em três fases: o período que coincide com a criação de um sistema hegemônico norte-americano e com o programa nacional-desenvolvimentista brasileiro (anos 1950-1980); a etapa marcada pela globalização liberal e pelo fim do nacional-desenvolvimentismo (1989-1999); e a fase caracterizada pela instabilidade do ordenamento global unipolar e pela ascensão da esquerda no Brasil (1999-2008).⁴³

5.1 A primeira fase (anos 1950-1980)

O ideário autonomista tem longo *pedigree*, sendo possível encontrar referências desde os anos 1920 e durante o Estado Novo para a ideia de que o melhor caminho para galgar posições na hierarquia internacional seria a construção de um capitalismo de cunho industrial e nacional. Mas a tradução do projeto desenvolvimentista em um programa de política externa apareceu em cena apenas nos anos 1950.⁴⁴

O ambiente internacional que marcou esta fase foi caracterizado pela criação de um ordenamento hegemônico centrado em volta dos Estados Unidos e suas alianças, tendo como complemento um modelo de integração econômica capitalista altamente institucionalizado (Ikenberry, 2009; Westad, 2007; Gilpin, 1987). No Brasil, a época foi marcada pela adoção da luta anticomunista, pelo aparecimento de novos grandes grupos de interesse de caráter industrial, por altas taxas de crescimento econômico e pela aposta em um modelo de modernização acelerada, mas conservadora.

41. Este parágrafo baseia-se em Hurrell e Spektor (2010).

42. Sobre novos atores, ver Pinheiro e Milani (2012).

43. Para uma grande narrativa sobre a Guerra Fria, ver Westad (2007). Para “ascensão liberal”, ver Ikenberry (2010).

44. Exponentes intelectuais incluem, por exemplo, Helio Jaguaribe (1958) e José Honório Rodrigues (1965).

O pensamento autonomista encontrou eco em figuras tão diversas como Juscelino Kubitschek, Ernesto Geisel e, na diplomacia, Miguel Álvaro Osório, João Augusto de Araújo Castro, Antônio Francisco Azeredo da Silveira e Armando Frazão. Era uma geração que compartilhava a crença de que os benefícios obtidos pelo Brasil em suas relações com os Estados Unidos teriam sido parcos. Não se tratava de um grupo coeso, mas, em seus embates, todos eles operavam em um mesmo diapasão autonomista.⁴⁵

Esse ideário sustentava que a modernidade brasileira passava, necessariamente, por aderir ao sistema econômico e político global com centro de gravidade no Atlântico Norte e operado pelos Estados Unidos. Assim, o Brasil adaptou-se à nova preeminência dada pela Carta da ONU às normas de soberania e de não intervenção e vinculou-se ao FMI, Eximbank e redes privadas de credores internacionais. As elites governantes também abraçaram a causa anticomunista e a política externa foi posta a serviço de seguir, vigiar e cooperar com terceiros países para reprimir, no estrangeiro, exilados políticos, ativistas e personalidades públicas de oposição.⁴⁶

Ao longo desse período, a política externa adotou as seguintes estratégias de cunho autonomista.

Em primeiro lugar, definiu o poder nacional em termos do acúmulo de recursos econômicos, populacionais, industriais e tecnológicos. Ao fazê-lo, abriu mão da projeção de poder militar (apesar de o Brasil da época ter sido governado durante longa data por homens de farda). Assim, finda a década de 1960, o projeto de Brasil Potência (voltado para a modernização conservadora em casa) ganhara a competição contra a Doutrina de Segurança Nacional (programa alternativo de projeção geopolítica).⁴⁷

Segundo, a partir da década de 1950, o Brasil redefiniu sua relação com a Europa em termos de diversificação da dependência financeira, comercial e tecnológica. Criou relações comerciais e de transferência tecnológica com o Japão e mesmo com países do bloco comunista, como China, União Soviética e Europa do Leste. Lançou, pela primeira vez, políticas para os países recém-independentes da África e para o mundo árabe. Apesar de ser anticomunista, o regime em Brasília não hesitou em patrocinar este alargamento do leque de parceiros com vistas a reduzir a dependência brasileira em face das nações capitalistas do Atlântico Norte.

Terceiro, esta fase viu o Brasil passar de uma postura distante em relação a coalizões terceiro-mundistas como o Movimento dos Países Não Alinhados em

45. Ver Castro e Amado (1982); Miguel O. Almeida (2009); Spektor (2011a). Para embates no período comumente chamado de "Política Externa Independente", ver Dantas (2011).

46. Para ONU, ver Garcia (2012). Para exilados, ver Quadrat (2011).

47. Vale contrastar, por exemplo, *O poder nacional*, de Araújo Castro (1999), com *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva (1995).

direção a uma postura muito mais assertiva com o G77, o Diálogo Norte-Sul, a UNCTAD e outras coalizões em foros multilaterais. A operação tinha o objetivo de criar mecanismos para resistir ou ao menos mitigar a proliferação de normas tipicamente liberais de comércio, direitos humanos, meio ambiente e não proliferação nuclear.⁴⁸

Quarto, sucessivos governos – de Juscelino Kubitschek a Emílio G. Médici e José Sarney – buscaram legitimar-se com o apoio da Casa Branca. Entretanto, em todo o período, as relações com os Estados Unidos foram marcadas por atritos de baixa intensidade e uma política brasileira de distanciamento explícito. O distanciamento brasileiro buscava, em grande medida, reverter a expectativa norte-americana de que o Brasil auxiliasse, por meio de coordenação de políticas, a luta anticomunista. O Brasil preferia engajar-se nessa luta seguindo preferências exclusivamente nacionais, rejeitando propostas de coordenação. O distanciamento também resultava de choques de interesses materiais em áreas como comércio, energia, direito do mar e acesso a tecnologias sensíveis (Spektor, 2009).

Quinto, em termos de pertencimento, o Brasil da época buscou ressaltar sua vinculação simultânea ao Ocidente anticomunista e a elementos para além do Ocidente. Data deste momento a instrumentalização do legado africano na política externa. A diplomacia passou a enfatizar uma identidade brasileira comprometida em reduzir a assimetria entre as nações e demandar políticas de justiça redistributiva. Nesta leitura, as rachaduras inerentes à aliança ocidental eram positivas (da mesma forma que os processos de fortalecimento dessa aliança, como a *détente* na década de 1960, eram vistos negativamente).

Em termos de resultados práticos, o autonomismo amargou um fracasso fundamental. Não apenas o Brasil manteve-se amplamente dependente de poupança externa para financiar sua industrialização, como as dificuldades inerentes a um modelo econômico inflacionário e produtor de vasta dívida externa levaram sucessivos governos a uma posição dependente em relação ao FMI, ao Clube de Paris e, acima de tudo, ao Tesouro dos Estados Unidos. Além disto, o projeto autonomista, em sua expressão naquela fase, deixou o Brasil isolado do mundo. Findo o período (e o regime militar), o país era visto como caloteiro, autoritário, subimperialista em seu entorno regional, campeão da violência urbana e da desigualdade, e um pária na área nuclear.

48. Ver Quadros (1961).

5.2 A segunda fase (1989-1999)

A fase compreendida entre 1989-1999 foi marcada por uma profunda onda de globalização econômica, pelo fortalecimento relativo dos Estados Unidos no sistema internacional e pelo aparecimento em cena de regras, normas e instituições crescentemente intrusivas na vida dos Estados. O cenário interno foi caracterizado pela revolução do sufrágio universal, que transformou o Brasil em democracia competitiva focada na estabilidade financeira e na redução das desigualdades sociais. Neste momento, o projeto autonomista criado nos anos 1950 foi mais sistematicamente desafiado.

Contudo, a liderança política e diplomática não abandonou o autonomismo. Reinterpretou-o à luz de novos condicionantes externos e internos. Na liderança dessa operação estiveram Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, Celso Amorim, Luiz Felipe Lampreia, Marcílio Marques Moreira, Rubens Ricupero, Marcos Azambuja e Ronaldo Sardenberg. Em que pesem as vastas diferenças entre uns e outros – e os recorrentes desencontros entre si –, todos partilharam da percepção de que valeria a pena manter o objetivo autonomista central, qual fosse a definição de “interesse nacional” em termos de transformações no cenário interno, não em termos de projeção de poder militar ou de oferta de uma concepção alternativa de ordem global.⁴⁹

A redefinição ocorreu nos seguintes termos.

Primeiro, a ênfase tradicional no acúmulo de recursos econômicos, industriais e tecnológicos foi submetida ao trabalho prévio de obtenção de “credenciais de boa conduta”. Afinal, as fragilidades do país e seu comportamento pregresso limitavam sua capacidade de barganha. Era necessário “arrumar a casa”. Aqui havia duas visões. Uma delas, melhor representada por Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato, argumentava que a globalização atava as mãos dos governos nacionais. “O sul se encontra sob uma dupla ameaça – aparentemente incapaz de integrar-se, buscando seus próprios interesses, e tampouco capaz de evitar ‘ser integrado’ como servo das economias mais ricas”, diria no início de seu primeiro mandato (Cardoso, 1996, p. 12). “Queiramos ou não a globalização econômica é uma nova ordem internacional (...). O mundo pode ser dividido entre as regiões ou países que participam do processo de globalização e usufruem seus frutos e aqueles que não participam” (Cardoso, 1996a, p. 11). A outra, melhor representada por Celso Amorim, via nas dimensões do Brasil um resseguro contra as mudanças do capitalismo global. Para ele, havia espaço de manobra porque a transformação não

49. Para Collor, ver Pedone, Cavalcante e Cruz Júnior (1993). Para FHC, ver Hurrell (2010); Lampreia (2010); Moreira (2001); Ricupero (2012); Azambuja (2011). Celso Lafer, Celso Amorim e Ronaldo Sardenberg ainda não escreveram memórias sobre o período. Ver sobre o período, Power (2000). Para o pensamento de FHC sobre o tema, ver Cardoso (1972; 1977); Sorj e Font (1985); Love (1990); Cruz (1999).

era necessariamente estável nem plenamente comandada pelas nações do Atlântico Norte. Unindo uma e outra visão, estava a concepção de que o Brasil precisava modernizar e reformar o Estado para assegurar algum grau de manobra em um mundo interdependente. Ambas as leituras operavam no espaço intelectual do projeto autonomista.⁵⁰

Assim, o programa nuclear brasileiro foi submetido a salvaguardas internacionais, receberam-se oficialmente ONGs internacionais dedicadas a denunciar abusos aos direitos humanos, reduziram-se as barreiras comerciais, abriu-se a economia a investimentos privados por meio de um programa de privatizações, assinaram-se compromissos multilaterais na área ambiental e de gênero. O país voltou ao Conselho de Segurança da ONU, para o qual não se candidatara durante vinte anos. O país envolveu-se com operações multilaterais em Angola, Moçambique, Uganda, Ruanda, Libéria, Camboja, Croácia, Macedônia, Nicarágua, Guatemala e Timor-Leste. Este processo de adaptação ganhou ascendência sobre qualquer estratégia de diversificação.

Entretanto, a adesão às regras liberais foi lenta, parcial e, em muitas ocasiões, negociada. O Brasil da época não assistiu a uma fuga em direção ao neoliberalismo nos moldes de Argentina, Venezuela e México, nem de Turquia ou Indonésia. A preocupação em adaptar o país à globalização foi feita com vistas a preservar a ideia de um capitalismo nacional que permitisse às autoridades locais manter algum espaço de manobra diante das nações industrializadas do Norte. O objetivo continuou sendo a modernização da economia brasileira, agora promovida pela abertura comercial ao mundo e pela tentativa de debelar a hiperinflação. Nem os presidentes nem suas equipes de assessores chegaram a desenvolver conceitos operacionais para uma suposta guinada liberal. O argumento era o de que as adaptações eram essenciais para *manter*, não abandonar, o projeto de autonomia.

Segundo, a política de coalizões neste período viu-se complicada pelo fim de qualquer possibilidade de sobrevida para a Nova Ordem Econômica Internacional vislumbrada nos anos 1970: os países latino-americanos não fizeram negociação coletiva de suas dívidas externas e o Grupo dos 10, liderado por Brasil e Índia, fracassou na tentativa de expandir a agenda do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Assim, as coalizões terceiro-mundistas não ofereciam opção plausível.

Contudo, o Brasil aumentou dramaticamente sua aposta em coalizões regionais. Criou um programa de inspeções nucleares mútuas com a Argentina,

50. Sobre o embate entre as duas visões, ver Spektor (2014) e Neves (2012). Para uma análise sobre Collor, ver Casarões (2012). Para toda a fase que vai de 1989 a 1999, ver entrevistas conduzidas pelo autor com Marcos Azambuja, Rubens Barbosa, Luiz Felipe Lampreia, Marcos Galvão, Ivan Cannabrava, Gelson Fonseca Jr., Luis Alfredo Graça Lima, Botafogo Gonçalves, Graça Lima, Luiz Augusto de Castro Neves, Rubens Ricupero e Luiz Santana, disponíveis para consulta física no Programa de História Oral, CPDOC/FGV.

fez exercícios militares conjuntos pela primeira vez, lançou um ambicioso programa de integração comercial com os vizinhos do Cone Sul e incentivou a expansão de instituições por toda a América do Sul.⁵¹

Na concepção brasileira, o Mercosul deveria criar um espaço econômico comum que permitisse expandir o capitalismo brasileiro na vizinhança, criando no processo o contexto político para resistir às propostas norte-americanas de integração hemisférica. O desenho estratégico concebido em Brasília não era de instituições densas e intrusivas, mas minimalistas e suficientemente flexíveis para acomodar a busca brasileira por autonomia (inclusive em relação a parceiros mais fracos). Este modelo teve enorme sucesso na década de 1990, transformando-se no terceiro maior bloco econômico depois da União Europeia e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (em inglês, North American Free Trade Agreement – Nafta). O comércio intrarregional cresceu 400% entre 1991 e 1997. Somente no fim da década o grupo entraria em crise (Mera e Barrett, 2012; Vaz, 2002).

Terceiro, o Brasil deste período buscou reduzir os irritantes da relação com os Estados Unidos, tendo em vista o lugar central que aquele país e seu Tesouro teriam na construção da estabilidade financeira. Contudo, tanto Collor quanto Fernando Henrique conviveram com fricções sistemáticas em temas como a Guerra do Golfo, o regime de não proliferação nuclear, propriedade intelectual, comércio, a “guerra contra as drogas” e a política econômica. Em 1996, os Estados Unidos tinham 82 ações *antidumping* contra o Brasil e o Brasil lançou seis casos contra os Estados Unidos na OMC. O Brasil não apoiou a intervenção no Haiti em 1994, a escalada militar americana na Colômbia ou as sanções da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra Fujimori no Peru. A proposta americana da Alca encontrou no Brasil sua maior resistência em todo o hemisfério. Em que pesem as boas relações pessoais de Collor com George H. W. Bush (pai) e de Fernando Henrique com Bill Clinton, a dinâmica não era particularmente próxima nem produtiva. Estes problemas criaram incentivos poderosos para que a política externa brasileira mantivesse viva a lógica do distanciamento relativo em relação aos Estados Unidos (Hirst e Hurrell, 2009; Spektor, [s.d.]).

Quarto, em termos de pertencimento, essa época deu vazão à ideia segundo a qual a identidade ocidental do Brasil precisava ser fortalecida na era da globalização. Nesta leitura, a modernização autoritária de Getúlio Vargas e a do ciclo militar iniciado em 1964 traziam consigo uma carga conservadora excessivamente perversa e mantinham o Brasil no atraso. Agora, contudo, a revolução democrática e a abertura da economia poderiam ajudar a reverter o quadro. O Brasil poderia ser *extremo* Ocidente, mas era Ocidente ao fim.

51. Andrew Hurrell, South America a Security Community? In: Emanuel Adler, *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Esse processo de “autonomia pela participação” encontrou seus limites no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1999. O governo começou a adotar um tom cada vez mais crítico, afirmando que “a globalização reduz a liberdade dos países” (Cardoso, 1998, *apud* Hurrell, 2010). A liberalização financeira era fonte de instabilidade que precisava ser regulada por Estados fortes. “Esse capitalismo especulativo pode danificar o próprio centro do sistema”, alertou FHC (*op. cit.*). Por um lado, o presidente dizia isso de olho nos índices declinantes de aprovação popular. Por outro, tratava-se de uma percepção generalizada de que a globalização dos anos 1990 estava empurrando o sistema internacional em direção a maior instabilidade e injustiça.

5.3 A terceira fase (1999-2008)

Esta fase do projeto autonomista foi marcada pelo recrudescimento da ordem internacional no fim do mandato de Bill Clinton e nos primeiros anos do mandato de George W. Bush, especialmente depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Outra marca foram as transformações na economia global – o sentimento de que havia uma nova geografia econômica em vias de formação, reduzindo o poder relativo do compacto industrial do Atlântico Norte. Ainda no campo da economia, houve mudança estrutural no capitalismo brasileiro, que se regionalizou, levando o país a ser um dos principais credores, investidores e consumidores das economias vizinhas.

O período também viu poderosas dinâmicas transnacionais centradas na sociedade civil – dos protestos em Seattle contra a globalização às mobilizações contrárias à invasão do Iraque em 2003. Neste ambiente, a legitimidade das ideias e das instituições comumente associadas com o neoliberalismo entrou em declínio, abrindo espaço para o argumento de que “outro mundo é possível”. Na América do Sul, a época foi marcada por uma onda de rejeição aos governos de centro-direita.

Na política nacional, o período assistiu à ascensão de Lula ao poder. Com isto, voltaram à mesa as grandes barganhas entre Estado e sociedade que reabriram o debate a respeito dos melhores mecanismos para integrar democracia e economia de mercado. A política externa ficou crescentemente crítica da ordem global e mais ativista que em qualquer momento histórico anterior. Os principais expoentes deste pensamento nesse período foram José Dirceu, Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Nelson Jobim.

Esses homens concordavam em que o sistema internacional era mais maleável que as apreciações anteriores sugeriam. Assim, o Brasil poderia impactar sobre o padrão de comércio internacional ou a segurança coletiva de modo antes inconcebível. A ascensão da China, acoplada ao declínio relativo da Europa e dos Estados Unidos, abria novas oportunidades externas para o Brasil, porque mitigava

a dependência nacional de apenas um polo. Para eles, um mundo menos unipolar seria fundamentalmente melhor para o Brasil (Sardenberg, 2007; Amorim, 2011).

A expansão das ambições do Brasil na década de 2000 aconteceu dentro do cânone autonomista: as relações internacionais do país deveriam ser instrumentalizadas para facilitar o acúmulo de recursos de poder material domésticos que seriam, por sua vez, orientados para uma política de redução das desigualdades sociais, transformando o país pela primeira vez em uma sociedade de classe média. A política externa continuou sendo concebida como instrumento menos de projeção de poder que de fortalecimento interno e de expressão dos valores da identidade nacional.

Cinco estratégias de política externa foram mais notáveis.

Primeiro, a política externa retomou o objetivo de acumular recursos de poder interno, especialmente para fortalecer o Estado, principal agente responsável pela inserção internacional do país e pela criação de políticas redistributivas. Ganhou força também a necessidade de a política externa servir à regulação dos fluxos transnacionais, dando ênfase à governança em grupos formais e informais (como o G8 expandido ou o G20).⁵²

Segundo, o período assistiu a um esforço sistemático por alargar o leque de parceiros comerciais. Expandiu-se a presença brasileira na economia sul-americana, assinaram-se acordos com África e Oriente Médio, buscou-se negociar um grande acordo com a Europa e lançou-se uma diplomacia ativista na OMC (estas duas últimas iniciativas, sem sucesso). Este período coincidiu com uma mudança estrutural, pela qual a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil (Blunstein, 2009).

Terceiro, a década de 2000 assistiu a um esforço sistemático por criar novas coalizões com outros países do chamado Sul Global. As mais notáveis foram o G20, BRICS e IBSA. Juntas, exerceram enorme peso na orientação do projeto autonomista, considerando que eram vistas como a melhor evidência de que o sistema internacional estava em fluxo favorável ao Brasil, aumentando o espaço nacional para vocalizar demandas e galgar posições na hierarquia global de poder (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010; Alden, Morphet e Vieira, 2010; Stuenkel, 2011).

Em termos de coalizões regionais, este período viu a criação do conceito de América do Sul, a proliferação de instituições dentro do âmbito do Mercosul, a criação da Unasul e do Conselho Sul-Americano de Defesa. Embora não haja consenso na elite brasileira a respeito do lugar da integração regional no horizonte estratégico nacional, e em que pese a resistência brasileira em promover instituições densas que possam limitar o espaço de manobra do país, a transformação em direção a níveis

52. Sobre a política externa deste período, ver Hurrell (2008), Hirst (2010) e Pinheiro (2009).

mais intensos de integração é inquestionável. A lógica desse fenômeno, do ponto de vista brasileiro, está integralmente de acordo com o princípio autonomista de que iniciativas dessa natureza devem fortalecer a capacidade negociadora brasileira com os países mais poderosos, mas não criar alianças com outros membros da coalizão que limitem o espaço de manobra nacional (Spektor, 2010).

Em quarto lugar, a política de relativo distanciamento dos Estados Unidos permaneceu viva nos anos 2000. Depois de um breve período excepcional de tentativas mútuas de construção de uma agenda comum de coordenação de políticas externas no início do governo Lula, o relacionamento bilateral assistiu a crescentes atritos sobre política regional (com ênfase para discordâncias a respeito de Colômbia, Honduras, Venezuela e Cuba), a política de não proliferação nuclear (em relação ao Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação Nuclear e ao programa nuclear do Irã), direitos humanos (em relação a Cuba, Irã e grandes obras brasileiras com impacto sobre populações locais) e a proposta americana de uma Área de Livre Comércio para as Américas. No segundo mandato de Lula e com a chegada de Barack Obama ao poder, o fosso entre os dois países aumentou ainda mais (Neves e Spektor, 2011).

Em quinto lugar, os termos da política externa diante da questão do pertencimento enfatizaram a identidade brasileira para além do Ocidente e puseram ênfase na noção de “grandeza” (Burges, 2008). A expressão disto foi vista em viagens de alto perfil do presidente Lula a países como Síria, Cuba, Irã, Líbia e ao continente africano. Foi vista também no estilo negociador maximalista na Rodada Doha da OMC, e no ativismo que marcou a tentativa brasileira de eliminar a ideia de reformar o Conselho de Segurança da ONU por uma gambiarra (*quick fix*, na expressão em inglês) pela qual apenas Alemanha e Japão seriam incorporados ao órgão.

Em termos de resultados concretos, esta fase revelou maior disposição brasileira de desafiar a ordem estabelecida. Contudo, a orientação geral do programa não fugiu ao cânone autonomista: não se tratava de projetar poder, pagar grandes custos por manter a ordem global nem oferecer uma visão alternativa desta ordem. O foco era maximizar o espaço de manobra nacional, aproveitar as crises da hegemonia americana para galgar posições na hierarquia internacional e facilitar a criação de um ambiente externo que permitisse ao Brasil manter a estabilidade financeira com alguma redistribuição de renda.

Esse modelo começou a ser desafiado abertamente pela crise financeira de 2008, que mitigou o interesse norte-americano em ceder parcelas crescentes de autoridade a grandes potências emergentes. A posição brasileira também ficou fragilizada diante dos sucessivos choques com os Estados Unidos. Em termos gerais, o Brasil continuou sendo fundamentalmente dependente do estado da globalização capitalista.

Sua dependência em relação à China aumentou significativamente, assim como aumentaram os laços de interdependência com o resto da América do Sul.

6 PERSPECTIVAS DO PROJETO AUTONOMISTA

Este capítulo caracterizou a busca por autonomia como a estratégia dominante da política externa brasileira durante as últimas cinco décadas. Trata-se do repertório de política externa que o Brasil moderno desenvolveu com vistas a facilitar o processo de modernização industrializante com foco na criação de um capitalismo nacional relativamente resguardado de um sistema internacional que, na leitura das elites locais, é fundamentalmente politizado e assimétrico.

Esse projeto sobreviveu à ascensão e queda do sistema mundial bipolar, ao nascimento e colapso do nacional-desenvolvimentismo e a um ciclo de autoritarismo e democracia. Sua extraordinária aderência no tempo foi produto do amplo apoio institucional que recebeu em todo o espectro político-partidário, nas forças armadas, em círculos empresariais e nas elites intelectuais. Assim, o Itamaraty não foi o único nem o principal baluarte dessa opção estratégica, embora seja seu principal guardião institucional. Ao longo de sua vida, a ideologia da autonomia transformou-se no modo hegemônico de pensar as relações internacionais do país.

Durante a última década, as condições que sustentaram o projeto de autonomia enfrentam crescentes desafios. O relativo declínio da primazia norte-americana, a progressiva abertura e internacionalização da economia brasileira, e a pluralização de agentes que definem o comportamento externo do país criam dificuldades para a sobrevivência de um consenso nacional em torno da autonomia.

O problema que hoje se apresenta é claro: pode a política externa autonomista sobreviver às transformações do sistema internacional e das barganhas políticas que hoje caracterizam a vida pública no Brasil?

A resposta a essas perguntas é o principal desafio conceitual de política externa na atualidade.

Do ponto de vista internacional, a hegemonia americana está em vias de transformação. Permaneça o sistema enraizado na unipolaridade ou migre para um formato multipolar, a capacidade norte-americana de prover bens públicos globais é declinante. Isto significa que as condições básicas que permitiram ao Brasil centrar sua política externa na facilitação do desenvolvimento econômico interno poderão declinar no tempo. Isto criaria novas pressões para um ajuste na grande estratégia do país.

Do ponto de vista doméstico, há duas transformações relevantes. Por um lado, a internacionalização do capitalismo brasileiro já está criando novas demandas de política externa. Esta realidade é mais evidente no caso da América do Sul,

África e Estados Unidos, mas tende a se aplicar a outras áreas geográficas. Não se trata mais de promover novos negócios (como na estratégia de diversificação de parcerias), mas de preservar posições, gerenciar conflitos antes inexistentes e impedir uma reversão do processo de alargamento dos negócios do capitalismo nacional no mundo.

Por outro lado, estão as profundas mudanças sociais. A política externa autonomista foi desenhada para servir ao grande capital industrial. Hoje, este grupo de elite assiste a uma mudança no equilíbrio de influências, que migra em direção ao grande agronegócio e às altas finanças. Da mesma sorte, o projeto autonomista foi instrumentalizado pela tecnocracia para proteger o processo de modernização conservadora controlado pelo Estado e suas alianças com as elites econômicas. O programa não estava talhado para servir à maioria da população. Hoje, a transformação do país em uma sociedade de classe média baixa tende a criar pressões sobre a política externa antes inéditas.

Por isso, o esforço de reavaliar a adequação do projeto autonomista para os dias atuais é mais urgente que nunca.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. The Brazilian economy, 1930-1980. In: BETHEL, Leslie (Org.). **The Cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. (Org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

ADLER, Emanuel. **The power of ideology**: the quest for technological autonomy in Argentina and Brazil. Berkeley: University of California Press, 1987.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira**. São Paulo: Editora Cultura; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 1996. 4 v.

ALDEN, Chris. **Sally Morphet e Marco Vieira**: the south in world politics. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

ALMEIDA, Miguel Ozório. **Um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FUNAG, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Formação da diplomacia econômica no Brasil**: as relações internacionais no império. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil**: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

AMORIM, Celso. O Brasil e a ordem internacional no Pós-Golfo. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./jun. 1991.

_____. The new dynamic in world trade is multipolar. **Financial Times**, London, Aug. 2004.

_____. Aula inaugural. *In*: ABERTURA DO CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 13 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/9Bg6No>>.

_____. **Conversa com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. **Entrevistas ao CPDOC**. jan. 2010.

_____. **Depoimento ao CPDOC**. 2011.

BAER, Werner. **Brazilian economy**: growth and development. London: Lynne Rinner, 2007.

_____. **A economia brasileira**. Rio de Janeiro: Nobel, 2009.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos**: a rivalidade emergente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a.

_____. **O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2011b.

BARBOSA, Rubens. **Entrevista ao CPDOC**. jan. 2010.

_____. **Entrevistas ao CPDOC**. jan. 2011a.

_____. **Entrevista ao CPDOC**. abr. 2011b.

_____. **Entrevista ao CPDOC**. ago. 2011c.

_____. **Entrevista ao CPDOC**. dez. 2011d.

_____. **Entrevistas ao CPDOC**. jan. 2012.

BETHELL, Leslie. Brazil and Latin America. **Journal of Latin American studies**, Cambridge, v. 3, n. 42, 2010.

BLUNSTEIN, Paul. **Misadventures of the most favored nations**: clashing egos, inflated ambitions, and the great shambles of the world trade system. New York: Public affairs, 2009.

BOUZAS, Roberto. Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración? *In*: LOS NUEVOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL, 2002, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CEI-INTEL, oct. 2002. p. 146.

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. Hard times for soft balancing. **International security**, Washington, v. 30, n. 1, 2005.

BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

_____. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Miami: University Press of Florida, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/11X95c>>.

_____. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Miami: University of Florida Press, 2011.

CAMPELLO, Daniela. **Between votes and capital**: democracy and financial integration in the developing world. 2008. Tese (Doutorado) – University of California, Los Angeles, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dependent capitalist development in Latin America. **NLF**, v. 1, n. 74, 1972.

_____. The consumption of dependency theory in the United States. **Latin American research review**, Pittsburgh, v. 12, n. 2, p. 7-24, 1977.

_____. Consequências sociais da globalização. *In*: INDIAN INTERNATIONAL CENTRE, 1996, Nova Delhi. **Anais...** Nova Delhi, 27 jan. 1996a.

_____. Relações Norte-Sul no contexto atual: uma nova dependência. *In*: BAUMAN, Renato (Ed.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996b. p. 12.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASARÕES, Guilherme. The role of Itamaraty in the foreign policymaking of the Collor de Mello administration. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FHHy2T>>.

CASTRO, João Augusto de Araujo. O congelamento do poder mundial. *In*: EXPOSIÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS DO CURSO SUPERIOR DE GUERRA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1971, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, jul. 1971.

CASTRO, João Augusto de Araujo; AMADO, Rodrigo. **Araujo Castro: política internacional brasileira**. Brasília: Editora UnB, 1982.

CASTRO, Araujo. O poder nacional: limitações de ordem interna e externa. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n. 6, mar. 1999.

CASTRO, Araujo; SILVEIRA, Azeredo; SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRF – COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Global Brazil and US-Brazil relations**. New York: CRF, 2011. (Independent Task Force Report, n. 66).

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. Ideias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 13, n. 37, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/TkM7Eg>>.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Editora FUNAG, 2011.

DAUDELIN, Jean; BURGESS, Sean. Brazil: how realists defend democracy. In: LEGLES, Thomas; LEAN, Sharon F.; BONIFACE, Dexter S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/HH710O>>.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FARIAS, Rogério de Souza. **Industriais, economistas e diplomatas**: o Brasil e o sistema multilateral de comércio (1946-1993). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FAUSTO, Boris; CAMPOS, Pedro Moacyr; HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1981. 11 v.

FICO, Carlos. **O grande irmão**: da operação Brother Sam aos anos de chumbo – o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal. 46. ed. São Paulo: Record, 2002.

G8 está morto e emergentes têm maior representatividade, diz ministro. **Folha de São Paulo**, 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/2ZwYPd>>.

GARCIA, Eugenio Vargas. **O sexto membro permanente**: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GOFORTH, Sean. Brazil's erratic behavior. **The national interest**, Washington, 11 Apr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ECGWhj>>.

GRANDIN, Greg. **Empire's workshop**: Latin America, the United States, and the rise of the new imperialism. London: Holt Paperbacks, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HERSHBERG, Jim. The United States, Brazil, and the Cuban missile crisis, 1962. **Journal of Cold War studies**, v. 6, n. 2, 2004a. Parte 1.

_____. The United States, Brazil, and the Cuban missile crisis, 1962. **Journal of Cold War studies**, v. 6, n. 2, 2004b. Parte 2.

HIRST, Monica; HURRELL, Andrew. **Brasil – Estados Unidos**: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedad**, v. 1, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

HURRELL, Andrew. **The quest for autonomy**: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985. 1986. Tese (Doutorado) – University of Oxford, Oxford, 1986.

_____. South America: a security community? *In*: ADLER, Emanuel. **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. The foreign policy of modern Brazil. *In*: HOOK, Stephen (Ed.). **Comparative foreign policy**: adaptation strategies of the great and emerging powers. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2001. p. 137-154.

_____. Lula's Brazil: a rising power but going where? **Current History**, Feb. 2008a.

_____. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? *In*: HURRELL, Andrew *et al.* **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008b.

_____. Cardoso and the world. *In*: MARTINS, Herminio; D'INCAO, Maria Angela (Ed.). **Democracia, crise e reforma**. Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 473-499.

_____. Brasil, BRICS e desafios globais. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Editora FUNAG, 2012. Mimeografado. Disponível em: <<http://goo.gl/DHJipQ>>.

HURRELL, Andrew; SPEKTOR, Matias. On projects and foreign policy. *In*: BRAZIL GLOBAL ORDER WORKSHOP, 2010. **Anais...** Oxford: Oxford University Press, 2010.

HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. **International affairs**, v. 88, n. 3, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/yJdruU>>.

IKENBERRY, G. John. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2000.

_____. Liberal Internationalism 3.0: America and the dilemmas of the liberal world order. **Perspectives on politics**, Cambridge, v. 7, n. 1, 2009.

_____. The restructuring of the international system after the Cold War. *In*: WESTAD, Odd Arne; LEFFLER, Melvyn. (Org.). **The Cambridge history of the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/D1mLxi>>.

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KOCHER, Bernardo. **O Brasil e a Guerra Fria na América Latina**: novas fontes e interpretações. [s.l.]: [s.d.].

_____. O Brasil no terceiro mundo: uma abordagem sobre a política externa e o desenvolvimento econômico durante a Guerra Fria. *In*: SEMINÁRIO FGV-LSE, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. **História da Guerra Fria**: novas fontes e interpretações. [s.l.]: 2011.

LAFER, Celso. Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, 1991.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e os ventos do mundo**: memórias de cinco décadas na cena internacional. São Paulo: Objetiva, 2010.

LEGRO, Jeffrey; KOWERT, Paul. Norms, identity, and their limits: a theoretical reprise. *In*: KAYZENSTEIN, Peter (Org.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu**. 1986. Tese (Doutorado) – Vanderbilt University, Nashville, 1986.

LOVE, Joseph. The origins of dependency analysis. **Journal of Latin American studies**, London, v. 22, n. 1, 1990.

LOWENTHAL, Abraham. Two hundred years of American foreign policy: the United States and Latin America – ending the hegemonic presumption. **Foreign affairs**, Oct. 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/6l4RGD>>.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American politics and society**, Florida, v. 53, n. 3, 2011.

MALAN, Pedro. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque; FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

MARTINS, Luciano; VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **A nova ordem mundial em questão**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

McCANN, Frank. **Soldados da pátria: história do exército brasileiro de 1889 a 1937**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. Nova York: W.W. Norton, 2002.

MERA, Laura Gomes; BARRETT, Beverly. The political economy of international trade agreements: Latin America and beyond. **Latin American politics and society**, Florida, v. 54, n. 1, 2012. (Review Essay).

MOREIRA, Assis. Uma política firme, sem confrontos. **Gazeta Mercantil**, 18 dez. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/ZZ6Rgl>>.

MOREIRA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o Tiar e a Guerra Fria. *In*: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: Editora Cultura; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 1996. v. 1.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, economia e finanças**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MOREIRA, Marcílio Marques; NISKIER, Arnaldo. **Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2007.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NEVES, João Augusto Castro. **No limiar da ordem global**: o Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NEVES, João Augusto de Castro; SPEKTOR, Matias. Obama and Brazil. *In*: LOWENTHAL, Abraham F.; PICCONE, Theodore J. **Shifting the balance**: Obama and the Americas. Washington: Brookings Institution Press, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/8nYaIy>>.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Americanos**: representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PATRICK, Stewart. Irresponsible stakeholders: the difficulty on integrating rising powers. **Foreign affairs**, Nov./Dec. 2010.

PATTI, Carlo. **Brazil in global nuclear order**. 2012. Tese (Doutorado) – Università degli Studi di Firenze, Firenze, 2012.

PEDONE, Luiz; CAVALCANTE, Antonio; CRUZ JÚNIOR, Ademar. Brazil's foreign policy under Collor. **Journal of interamerican studies and world affairs**, v. 35, n. 1, 1993.

PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign affairs en español**, v. 9, 2009.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POWER, Timothy. **The political right in post-authoritarian Brazil**: elites, institutions, and democratization. College Park: Pennsylvania State University Press, 2000.

QUADRAT, Samantha Viz. **Caminhos cruzados**: história e memória dos exílios latino-americanos no século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. **Foreign affairs**, Oct. 1961.

RESENDE, André Lara. Além da crise: desequilíbrio e credibilidade. **Valor Econômico**, Brasília, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/6WfSyS>>.

RICUPERO, Rubens. **Rio Branco**: o Brasil no mundo. São Paulo: Contraponto, 2000.

_____. **Entrevistas ao CPDOC**. ago. 2011.

_____. **Depoimento ao CPDOC**. 2012.

RODRIGUES, José Honório. **Aspirações nacionais**. Rio de Janeiro: Obelisco, 1965.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in post war economic order. **International organization**, v. 36, n. 2, 1982.

SARDEMBERG, Ronaldo. **A palavra do Brasil nas Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Editora FUNAG, 2007.

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back in. **International security**, Washington, v. 19, n. 1, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/DqqswI>>.

_____. Emerging powers in the Age of Disorder. **Global governance**, v. 17, n. 3, 2011.

SHOULTZ, Lars. **Beneath the United States**: a history of U.S. policy toward Latin America. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SILVA, Golbery do Couto. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Ática, 1995.

SILVEIRA, Azeredo. **Política externa brasileira**: seus parâmetros internacionais. Rio de Janeiro, 16 jan. 1974. Manuscrito secreto.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 2.

SORJ, Bernardo; FONT, Maurício (Org.). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SPEKTOR, Matias. Humanitarian intervention Brazilian style? **Americas quarterly**, v. 3, p. 1, 2002.

_____. Why Brazil is a broker with Iran. **Council on foreign relations**, New York, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/ZH3M50>>.

_____. Brazil: the underlying ideas of regional policies. *In*: FLEMES, Daniel (Org.). **Regional leadership in the global system**: ideas, interests and strategies of regional powers. Farnham: Ashgate, 2010b.

_____. Brazilian visions of global order. *In*: NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL MEETING ON RISING STATES, 2010, Washington. **Anais...** Washington: NIC, Nov. 2010c.

_____. Globalização e Estado nas revoluções globais de 1968: Irã, Brasil e Indonésia. **Estudos históricos**, v. 23, 2010d.

_____. **Azeredo da Silveira**: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011a.

_____. Brazilian assessments of the end of the Cold War. *In*: KALINOVSKY, Artemy M.; RADCHENKO, Sergey (Org.). **The end of the Cold War and the third world**: new perspectives on regional conflict. London: Routledge, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/MQSrG9>>.

_____. **Brazil and the future of liberal internationalism**. Princeton: May 4th 2012. Mimeografado.

_____. **18 dias**: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

STUENKEL, Oliver. Identity, status, and the concept of the west: the case of Brazil and India. **Revista brasileira de política internacional**, v. 54, 2011.

_____. Why IBSA and BRICS should not merge. **Foreign policy research center**, v. 11, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/s85L3q>>.

_____. Brasil, BRICS e desafios globais. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Editora FUNAG, 2012b.

TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

TRINDADE, Hégio. **Integralismo**: o fascismo brasileiro da década de 30. São Paulo: Difel, 1974.

VARGAS, João Augusto Costa. **Uma esplêndida tradição**: João Augusto de Araujo Castro e a política exterior do Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2008.

_____. **Individuals and ideas in Itamaraty**: the role of diplomatic thought in Brazilian foreign policy. Brasília, 2010. Mimeografado. Disponível em: <<http://goo.gl/pmK9vg>>.

_____. **Campanha permanente**: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: Editora FUNAG, 2002.

VIANNA, Luis Werneck. **A modernização sem o moderno**: análises de conjuntura na era Lula. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil *versus* Estados Unidos da Informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa-Omega; EDUSP, 1995.

VIGEVANI, Tullo; CAPALUNI, Gabriel. **Brazilian foreign policy in changing times**: the quest for autonomy from Sarney to Lula. New York: Lexington Books, 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do Regime Militar Brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; WIESENBRON, Marianne (Org.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade**: polos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

WALT, Stephen. **Taming American power**. New York: W.W. Norton, 2006.

WEGNER, Robert. **A conquista do Oeste**: a fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

WESTAD, Odd Arne. **The global Cold War**: third world interventions and the making of our times. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WHITEHEAD, Laurence. State organization. In: BETHELL, Leslie (Org.). **The Cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. v. 11.

_____. (Org.). **Shifting the balance**: Obama and the Americas. Washington: Brookings, 2011.