

# **FRoNteira**

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

## PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

*Grão-chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo

*Reitor:* Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

*Vice-reitora:* Patrícia Bernardes

*Assessor Especial da Reitoria:* José Tarcísio Amorim

*Chefe de Gabinete do Reitor:* Paulo Roberto de Sousa

*Pró-reitores:* Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



### EDITORA PUC MINAS

*Diretor:* Paulo Agostinho Nogueira Baptista

*Coordenação editorial:* Cláudia Teles de Menezes Teixeira

*Assistente editorial:* Maria Cristina Araújo Rabelo

*Revisão:* Virgínia Mata Machado

*Divulgação:* Danielle de Freitas Mourão

*Comercial:* Maria Aparecida dos Santos Mitraud

*Conselho editorial:* Paulo Agostinho Nogueira Baptista (Diretor); Ângela Vaz Leão (PUC Minas); Caio César Boschi (PUC Minas); João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Ferreira Cury (UFMG); Mário Neto Borges (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Otávio Dulci (PUC Minas); Sérgio de Moraes Hanriot (PUC Minas)

**EDITORA PUC MINAS** • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: [editora@pucminas.br](mailto:editora@pucminas.br)

ISSN: 1679-5377

# FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



**PUC Minas**

Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte

v. 12 n. 24

p. 95-126

2º sem. 2013

# **FronTeIRA**

## **Conselho executivo**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Leonardo César Souza Ramos  
Bárbara Lopes Campos  
Guilherme di Lorenzo Pires  
Lisa Maria de Jesus Andrade  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Vinicius Tavares de Oliveira

## **Conselho editorial**

Alexandre César Cunha Leite, UEPB  
Amado Luiz Cervo, UnB  
André Luiz Reis da Silva, UFRGS  
Antônio Carlos Lessa, UnB  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, UnB  
Carlos Augusto Canedo, PUC Minas  
Carlos Aurélio Pimenta Faria, PUC Minas  
Clóvis Brigagão, Ucam  
Domício Proença Júnior, UFRJ  
Eduardo José Viola, UnB  
Eugênio Diniz, PUC Minas  
Flávia de Campos Mello, PUC SP  
Henrique Altemani, UEPB  
João Pontes Nogueira, PUC Rio  
José Flávio Sombra Saraiva, UnB  
Léa Guimarães Souki, PUC Minas  
Leonardo Nemer Caldeira Brant, PUC Minas  
Marcelo Galuppo, PUC Minas  
Maria Elizabeth Marques, PUC Minas  
Maria Izabel Valladão de Carvalho, UnB  
Miriam Gomes Saraiva, Uerj  
Mônica Herz, PUC Rio  
Nizar Messari, PUC Rio  
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas  
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas  
Paulo José dos Reis Pereira, PUC SP  
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio  
Ricardo Seitenfus, UFSM  
Sônia de Camargo, PUC Rio  
Taiane Las Casas Campos, PUC Minas  
Tullo Vigevani, Unesp

## **Apoio**

Departamento de Relações Internacionais  
Chefe: Rodrigo Corrêa Teixeira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica  
de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1  
(2001- ). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .  
v.

ISSN 1679-5377

Semestral

1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações  
Internacionais.

CDU: 327(05)

# Sumário

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O Brasil enquanto país-satélite da política externa<br>norte-americana durante o período de 1964-1985 | 100 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Brazil as a satellite-country of U.S. foreign policy  
during the period 1964-1985*

Tales de Paula Roberto de Campos  
Marianny Angélica

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| As raízes da política externa chinesa:<br>perspectivas para a inserção no século XXI | 122 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*The roots of chinese foreign policy:  
perspectives for insertion in the xxi century*

Márcio José Oliveira Junior

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Análise das relações entre Brasil e Colômbia<br>em um contexto de multipolaridade emergente:<br>desafios à construção da liderança brasileira na<br>América do Sul | 142 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Analysis of Brazil-Colombia relations in the context  
of emerging multipolarity: challenges to the con-  
struction of Brazilian leadership in South America*

Gabriel Galdino Gomes

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Análise comparativa da Política Externa do<br>primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos<br>Lula: níveis e fatores de mudança na condução | 162 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Comparative analysis between Dilma Rousseff's  
first government and Lula's governments Foreign  
Policy: levels and changing factors in its conduction*

Victor Teodoro de Sousa

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <i>Sobre os autores</i> | 182 |
|-------------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <i>Chamada de artigos</i> | 183 |
|---------------------------|-----|

# O Brasil enquanto país-satélite da política externa norte-americana durante o período de 1964 - 1985\*

*O Brasil enquanto país-satélite da política externa norte-americana durante o período de 1964-1985*

Recebido em: 28/03/2016

Aceito em: 09/09/2016

Tales de Paula Roberto de Campos  
Marianny Angélica

## Resumo

O posicionamento brasileiro com relação à política externa norte-americana era regular: beirando entre a cooperação e a tensão política. Esse quadro passa a sofrer uma derrocada a partir de 1961, com a entrada de João Goulart na presidência do Brasil. O comportamento da política de João Goulart é controversa, o que força os americanos a tomarem medidas drásticas, incitando um golpe militar. De 1964 até 1985, as relações entre Brasil e Estados Unidos terão altos e baixos, tais como alianças comprometidas e embates políticos. Neste artigo, foi realizada uma análise fazendo uma correlação entre o período estudado e a teoria do Realismo, tendo como base um estudo histórico e as revelações da Operação Condor.

**Palavras-Chave:** Brasil, Estados Unidos, Ditadura Militar, Realismo, Cooperação.

## Abstract

The Brazilian position in relation to the US foreign policy it was regular: Verging between cooperation and political tension. This scenario begins to suffer a debate starts changing from 1961, when João Goulart becomes president of Brazil. João Goulart policy behavior is controversial. This forces Americans to take drastic measures and incite a military coup. From 1964 to 1985, relations between Brazil and the United States will have ups and downs, such as threatened alliances and political clashes. Regarding to International Relations, the correlation of the study of this period and the liberal theory are analyzed. In this article, a new analysis was performed by making a correlation between the studied period and the realism theory, based on a historical study and the revelations of Operation Condor.

**Keywords:** Brazil, United States, Military Dictatorship, Realism, Cooperation.

\* Nossos sinceros agradecimentos aos professores Vinícius Tavares e Letícia Vulcano pelas suas orientações sem as quais seria impossível a realização deste artigo.

## Introdução

Este artigo pretende abordar a política externa do Brasil com relação à norte-americana, no período compreendido como o Regime Militar brasileiro (1964-1985), a fim de demonstrar que o Brasil era um Estado primordial para as ambições dos Estados Unidos e para a liderança das políticas estadunidenses durante a Guerra Fria na região da América Latina. Da mesma forma, pretende evidenciar a simpatia por parte dos militares brasileiros para com os americanos, revelada nas operações brasileiras em território nacional e em plano externo. Portanto, essa interação entre as nações, gerada a partir de interesses mútuos, fez com que o Brasil passasse a viver o papel de “país-satélite”.

O uso do termo “país-satélite” tem como referência o exposto por Kamrava (2008), no qual um Estado é visto como dependente econômica e militarmente de outro tido como mais poderoso. O exemplo mais popular está no caso dos Estados-satélites da antiga União Soviética (KAMRAVA, 2008, p. 73). Com base nesse conceito, pode-se supor que as ações praticadas pelas duas nações, especificamente naquele momento, retratavam essa situação. Os interesses americanos e os desejos brasileiros representavam as forças atrativas entre as nações e as magnitudes dos países garantiram a condição para o Brasil se manter em órbita em torno da nação americana. O fato de se utilizar o termo “país-satélite” para o Brasil não diminui a sua importância em relação aos Estados Unidos.

Além disso, pretende-se demonstrar que as ações e os fatos ocorridos nesse período da história são, em sua maioria, exemplos típicos que evidenciam a teoria do Realismo. Apesar do risco da simplificação, ou seja, de tentar restringir todas as ações realizadas num período da História unicamente por uma única teoria de Relações Internacionais, o objetivo neste trabalho é tentar tipificar um modelo de acordo com as ações adotadas.

O Regime Militar (1964-1985), segundo Luiz (2011), foi um marco para a vida política e democrática no país, não só em sua política interna, mas também em sua política externa. No plano interno, o país sofreu uma interrupção da ordem democrática, por meio das eleições indiretas, da suspensão dos direitos políticos, da instituição da censura, do poder político nas mãos dos militares, dentre outras atitudes antidemocráticas. No plano externo, o país que vinha adotando a chamada “Política Externa Independente” nos

governos de 1951-1964, que fora desenvolvida pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil e que fazia com que o país apresentasse atitudes mais ativas sem seguir a linha americana (LUIZ, 2011, p. 3), sofreu uma grande mudança de comportamento. Para compreender as circunstâncias que rondavam a atmosfera da política externa do país naquele momento e desenvolver mais claramente este tema, é necessário ter-se um entendimento mais profundo dos governos militares que dirigiram o país de 1964 a 1985, os Governos Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Médici (1969-1974), Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985), e, portanto, sendo necessário incluir, no contexto histórico desse dado momento, A Guerra Fria e o embate político entre o capitalismo e o comunismo (LUIZ, 2011, p. 3).

Para entender mais claramente a intensa política externa vivida naquele período, é necessário aprofundar os estudos acerca da Operação Condor, que foi um divisor de águas, uma reunião de política externa dos governos militares do Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Chile e Paraguai, firmada nos anos 1970 e consolidada na assinatura do ato em 1975. Naquele momento, as ações coordenadas entre as seis ditaduras definiram modos conjuntos de atacar, torturar e desaparecer com os militantes políticos que faziam afronta aos regimes militares sul-americanos (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2015). Segundo Souza (2011), a Operação Condor foi responsável por várias mortes envolvendo militantes políticos argentinos, brasileiros, chilenos e paraguaios, até mesmo o caso de presidentes, como o ex-presidente boliviano Juan José Torres. A operação teve também participação de grandes ditadores latino-americanos, como o general chileno Augusto Pinochet (1973-1990) e o paraguaio Alfredo Stroessner (1954-1989) (SOUZA, 2011, p. 160).

A importância de se tratar deste tema reside no fato do Brasil ser um país de importância estratégica fundamental para a América do Sul, além de ser um Estado de eminente expressão política no cenário geopolítico. Tal importância pode ser levada ainda mais em conta se observar o Brasil como forte aliado político e ideológico dos Estados Unidos tal como foi citado por Tavares (2011) em seu documentário “O Dia que durou 21 anos”, no qual o Brasil é visto pela ótica do coordenador da NSA, Peter Kornbluh, que afirmava: “O Brasil era uma superpotência regional, um país imenso, com vasto potencial econômico, vasto potencial de



liderança. Os EUA não podiam se dar ao luxo de perdê-lo.” (TAVARES, 2011).

O país já era tido como um colaborador dos EUA durante a Segunda Guerra Mundial e essa colaboração se intensificou após 1945, de acordo com Cervo (1986) o país se alinhou aos EUA na batalha contra o comunismo, mantendo-se ao lado dos americanos durante a Guerra Fria (CERVO, 1986, p. 76). Tal posição ficou muito bem endossada no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) com o rompimento das relações diplomáticas com a URSS, favorecendo interesses americanos, com a adoção da conhecida “Missão Abbink” de 1948, e a presença de técnicos estadunidenses para auxiliar o crescimento econômico brasileiro (AYRES, 2013, p. 8-9). Essa política de aproximação entre as nações evidenciou-se com o próprio Regime Militar, que adotou no Brasil uma visão pró-EUA (CERVO, 1986, p. 80), Castelo Branco inaugurou no país uma política diferente da “Política Externa Independente”.

Neste artigo apresenta-se uma breve descrição histórica do período de 1930 a 1985, com o intuito de garantir subsídios para demonstrar a interdependência entre as nações, durante o regime militar, e a presença de elementos que permitem relacioná-los com a teoria do Realismo. No segundo tópico apresenta-se uma descrição do caso analisado de acordo com a ótica realista, novamente, para demonstrar as hipóteses levantadas nesse artigo. Evidentemente o período de 1930 a 1985 tem um quantitativo elevado de eventos, o que seria realmente impossível de descrever neste texto. Portanto, foram elencados nesta revisão os fatos que apresentam maiores ligações com o objetivo deste artigo. Nesta revisão, buscaram-se estudar trabalhos relevantes, tais como Cervo (1986, 2002), autor de obras importantes, como “História das Relações Internacionais: Dois séculos de história (1815-1947)”, e a obra célebre de Moura (2012), “Relações Exteriores do Brasil 1939-1950 - Mudanças na natureza das relações Brasil-EUA durante e após a Segunda Guerra Mundial”. O documentário de Tavares (2011), “O dia que durou 21 anos”, apesar de se tratar de uma filmografia, é fundamental para explicar a transição do período democrático brasileiro a partir da presidência de João Goulart para a entrada do regime militar em 1964, sob a direção de Humberto Castelo Branco. Demonstra também a reação política dos governos estadunidenses de John F. Kennedy e Lyndon Johnson quanto à guinada na política brasileira para o esquerdismo, podendo levar, junto a si, toda a América Latina.

## Contextualização do tema

### *Getúlio Vargas (1930-1945) e a queda do Estado Novo*

A década de 1930 é considerada um marco na história contemporânea devido à emergência de novas forças políticas na forma de um movimento nacional que derrubou a “república oligárquica” e levou Getúlio Vargas ao poder em outubro de 1930 (MOURA, 2012, p. 47). Para Manzur (2014), quando Getúlio Vargas assumiu a presidência, delineou-se uma percepção inovadora das relações internacionais em que um eixo central passou a pautar a política externa do país, que duraria até o fim dos governos militares, com alguns resquícios evidenciando-se até fins dos anos 1980: o nacional-desenvolvimentismo. Manzur (2014) ainda afirma que esse conceito pode ser entendido, em uma interpretação livre do pensamento de Moura (2012), como a busca do desenvolvimento interno pela via da política externa. Nesse sentido, Vargas foi o primeiro líder brasileiro a encampar a ideia de que a barganha internacional poderia tornar viáveis projetos como o da modernização das Forças Armadas, da economia e das finanças do país, e da implantação da indústria siderúrgica, estabelecendo as bases para o crescimento nacional (MANZUR, 2014, p. 171-173).

Nos fins de outubro de 1945, o Brasil começava a decretar o fim do Estado Novo (1937-1945), no qual Getúlio Vargas permaneceu 15 anos no poder. No plano externo, a entrada do Brasil ao lado dos aliados na Segunda Guerra Mundial era visto como contraditório; (PANDOLFI, 1999, p. 9-11), pois Vargas teria simpatia pelas Potências do Eixo, inclusive elogiando suas ações nos anos de 1939 e 1940, sendo um meio de legitimar, por sinal, seu governo totalitarista (CERVO, 1986, p. 72-73). No entanto, essa afirmação pode ser um tanto controversa; Moura (2012) descreve em seu trabalho que:

“os discursos de Vargas produziram muito debate, tanto nos Estados Unidos como no Brasil. Popularmente, pensava-se que o Brasil se aproximava do modelo fascista e rejeitava o padrão liberal-democrata de Estado e sociedade. Discussões no governo Roosevelt fizeram o Administrador Federal de Crédito mudar os termos de suas propostas anteriores e remover os limites do crédito necessário para a construção da siderúrgica brasileira. A embaixada estadunidense no Rio de Janeiro estava convencida que a ameaça de Getúlio de se voltar para a Alemanha era séria e poderia tornar-se realidade se as novas iniciativas do governo dos Estados Unidos fracassassem” (MOURA, 2012, p.66-67).

Porém, com a intensa cooperação econômica entre Brasil e EUA, somada às baixas de navios mercantes e de transporte afundados pelos alemães, nada mais restou ao Governo Vargas senão declarar guerra às Potências do Eixo em 1942 e convocar a FEB (Força Expedicionária Brasileira) a travar batalhas na Itália (CERVO, 1986, p. 73-75). A entrada ao lado dos Aliados no conflito levou a um ultimato ao Estado Novo: “Como justificar a manutenção da ditadura, se soldados brasileiros lutavam na Europa em prol da democracia? Em novembro de 1945, Getúlio foi deposto da presidência da República.” (PANDOLFI, 1999, p. 11).

### *Governo Dutra (1946-1950) e o alinhamento aos EUA*

Após 1945, a América Latina permaneceu aliada aos EUA na Guerra Fria, e o Brasil manteve-se também nessa linha, inclusive sob a direção do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950); esse alinhamento fora automático, especificamente pelo fato de o Brasil ter apoiado os Aliados (e, em primeira instância, os Estados Unidos) durante a mencionada guerra (MANZUR, 2014, p. 176).

O governo do presidente Dutra foi considerado conservador tanto na esfera externa como na interna; na via diplomática, fazendo importantes ligações com a política externa norte-americana e rompendo relações corteses e comerciais com a União Soviética, além disso, cassando o PCB (Partido Comunista Brasileiro) e fechando embaixadas na China devido à eclosão da Revolução Chinesa (CERVO, 2002, p. 269-273; MANZUR, 2014, p. 176).

### *Segundo governo Vargas (1951-1954): populismo contra entreguismo*

A saída de Dutra e a entrada do Segundo Governo Vargas (1951-1954) mudam novamente a política interna e externa. Vargas faz uso de um apoio nacionalista e militar, altera a política externa diminuindo a presença de capital estrangeiro no país, deste modo, combatendo os que eram conhecidos como os “entreguistas” e fazendo uso de sua mais nova arma política característica dos presidentes de 1951 a 1964: O chamado populismo, (CERVO, 2002, p. 273). Esse termo, segundo definiu Weffort (1980), corresponde à “política de massa que buscava conduzir manipulando suas aspirações” (WEFFORT, 1980, p. 61). Todavia, esse termo tem gerado controvérsia. De acordo com Fortes (2007), duran-

te o ciclo das ditaduras militares, aprofundou-se a crítica ao passado populista e as décadas neoliberais criaram um contraste negativo, frente ao qual muitos aspectos desse mesmo passado passaram a ser vistos sob uma luz mais favorável. Para Fortes (2007), o reflexo mais nítido dessa inflexão no ambiente político-intelectual tem sido a defesa do abandono do conceito de populismo por diversos autores, que, entretanto têm apresentado como alternativa ou termos descritivos associados a variantes específicas do fenômeno (“trabalhismo”, “cardenismo”, “peronismo”) ou caracterizações ainda mais genéricas, como “nacional-estatismo” (FORTES, 2007, p. 73). Bresser-Pereira, citado por Fonseca (2011), transcreve a distinção entre populismo econômico e político e, ao contrário da literatura tradicional, substitui a interpretação depreciativa por outra, a qual o resgata como fenômeno histórico: para uma sociedade de formação oligárquica e que dava os primeiros passos rumo à democratização, à industrialização e à urbanização, “o populismo político é um avanço em relação ao passado autoritário porque é uma forma inicial de participação popular, é uma manifestação da democracia que está emergindo” (BRESEER-PEREIRA apud. FONSECA, 2011, p. 58).

### *Governo JK (1956-1961): o início do desalinhamento com os EUA*

O alinhamento aos EUA se mostra menos evidente com a entrada de Juscelino Kubitschek no poder (1956-1961). JK lança a Operação Pan-americana em 1958, a favor do fim do subdesenvolvimento latino-americano e o favorecimento da melhoria econômica e social da região. A resposta norte-americana foi imediata, com a formação de vários blocos econômicos (como o BID – Banco Interamericano do Desenvolvimento – e a ALALC – Associação Latino-Americana do Livre Comércio) e a adoção do projeto “Aliança para o Progresso” do presidente estadunidense John F. Kennedy (CERVO, 1986, p. 76-77). No plano interno, Juscelino Kubitschek iniciou o chamado Plano de Metas (1956-1960), que aproveitou o quadro de ótimo crescimento econômico nacional (BELLINGIERI, 2004, p. 1) buscando desenvolver o setor das chamadas “indústrias de base” (indústria automobilística, por exemplo), com ajuda de capital estrangeiro e na infraestrutura nacional, como o caso da malha rodoviária (BELLINGIERI, 2004, p. 1). O governo JK teve seu fim com uma inflação de 33,2% em 1961 (BELLINGIERI, 2004, p. 13).

*Jânio Quadros (1961-1962) e a política externa independente*

A eclosão da Revolução Cubana em 1959 (CERVO, 2002, p. 310) leva os EUA a adotar práticas para evitar que governos como o do Brasil tivessem uma guinada política para a esquerda; assim, Kennedy mandou, em 1961, o embaixador Lincoln Gordon para o Brasil, já presidido por Jânio Quadros (TAVARES, 2011). Jânio lança a chamada “Política Externa Independente”, formalizada em seu governo e que permaneceu forte sob o mandato de João Goulart. Através da PEI (Política Externa Independente), Jânio passa a “mundializar” a política externa brasileira, fazendo frente aos interesses americanos. Jânio fez com que a política brasileira fosse menos dependente; enviou delegações internacionais a China e condecorou o líder político Che Guevara (CERVO, 1986, p. 77-78). Desse modo, a PEI demonstrou-se uma terceira via às alternativas internacionais. Jânio, em sua política interna, aprovou uma posição nacionalista, desenvolvimentista e populista (CERVO, 2002, p. 309), porém, conflitou uma crise política dentro do país, sofreu grande repressão pela base conservadora da UDN (União Democrática Nacional), liderada por Carlos Lacerda, que fez Jânio mandar o vice-presidente João Goulart para a China (ARQUIVO NACIONAL, 2015), deste modo, renunciando ao cargo e fazendo a transição de poder para seu vice (TAVARES, 2011).

*João Goulart (1962-1964): a conspiração americana para o golpe*

A entrada de João Goulart no poder significou a deterioração das relações entre EUA e Brasil, segundo Cervo (2002), o país era visto com extrema desconfiança pelos americanos. Essa afirmação pode ser confirmada no documentário de Tavares (2011) que relata uma conversa entre Lincoln Gordon e Kennedy. O presidente perguntou a Gordon: “Se Goulart tivesse poderes, se ele tivesse poderes, agiria?”. Gordon afirmou que Goulart “faria algo como Perón, ou algo assim”. Ou seja, a visão era que ele agiria como “um ditador pessoal e populista” (TAVARES, 2011).

O posicionamento americano era de querer comprovar que Goulart fazia parte da esquerda e seu posicionamento sobre a realização da reforma agrária somente reforçava o argumento estadunidense (TAVARES, 2011). Conforme a administração Goulart avançava com o tempo, os atritos dos dois países aumentavam; um evento primordial foi a desapropriação das terras pertencentes à

empresa americana ITT (*International Telephone and Telegraph*) feita pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola (CERVO, 2002, p. 355).

Goulart desejava continuar os projetos da Política Externa Independente contra a linha dos EUA; isso ficou evidente nas palavras do líder do Governo Jango, Bocayuva Cunha: “Nós queremos que a política externa do Brasil seja brasileira e queremos colocar os interesses do Brasil acima de tudo” (TAVARES, 2011). Outro evento na política internacional ocorreu com a decisão americana de intervir no regime de Fidel em Cuba na OEA (Organização dos Estados Americanos). Brasil, Argentina, Chile e México se abstiveram da resolução (CERVO, 2002, p. 356). Já na Crise dos Mísseis de Cuba de 1962, Goulart se colocou contra um bloqueio naval americano aos cubanos, porém Jango apoiou Kennedy em uma resolução pacífica frente a tal evento, impedindo a piora da relação EUA-Brasil (CERVO, 2002, p. 356-357). Em 1963, ficava cada vez mais clara a posição americana acerca da importância do Brasil na política latino-americana. “Cuba se foi. Para onde o Brasil for, irá toda a América do Sul”. Segundo Carlos Fico, “Os EUA não admitiriam, em nenhuma hipótese, uma outra Cuba, (...) um outro governo na América Latina de viés socialista, comunista, o que fosse”. Teriam, a qualquer custo, mesmo com uso da violência, evitar um governo desta linha (TAVARES, 2011). Já que uma possível cooperação política entre Kennedy e Jango não era vista como provável, Kennedy e Lincoln Gordon começam a arquitetar uma conspiração contra o governo Jango. Gordon obteve a carta branca de Kennedy para uma possível intervenção militar americana no Brasil. Tudo se iniciou com o apoio político e financeiro aos opositores de Jango, como o caso do governador da Guanabara, Carlos Lacerda, e o governador de São Paulo, Adhemar de Barros (TAVARES, 2011; CERVO, 2002, p. 361). No plano econômico, os EUA pararam de fornecer ajuda econômica ao Brasil; no plano político, a CIA começou a treinar grupos paramilitares para suscitar um levante civil contra Goulart (CERVO, 2002, p. 361). Kennedy estava muito engajado em escalar as medidas de embate ao Brasil pelo menos até o seu assassinato, em 1963 (TAVARES, 2011).

No lugar de John Kennedy, assume o poder dos EUA o seu vice-presidente Lyndon Johnson, tomando posse em 22 de novembro de 1963. Com relação à política externa com o Brasil, Johnson continuou a manter o projeto agressivo deixado por Kennedy

(TAVARES, 2011). O ponto alto em que a conspiração tinha como objetivo retirar Goulart do poder foi o Comício da Central do Brasil em 13 de março de 1964, próximo ao prédio do alto escalão do Exército. A promessa de Reformas de Base propostas pelo seu governo em favor de medidas sindicais e esquerdistas contrariou os interesses americanos e de militares brasileiros conservadores. Após o comício, os EUA passaram a fortalecer os vários grupos de oposição a João Goulart, tais como, os grupos militares, os católicos, a imprensa e passeatas democráticas (TAVARES, 2011). A resposta americana mais contundente veio por meio da “Marcha da Família com Deus pela Pátria e Liberdade”, contra o comunismo. O sucesso da marcha para os conspiradores levou Castelo Branco à liderança do golpe. O próximo passo americano levaria a uma possível ação contra o governo brasileiro: a chamada Operação Brother Sam (TAVARES, 2011). As tropas locais de conspiração estavam posicionadas no batalhão proveniente de Minas Gerais, sob a liderança do major Olímpio Mourão Filho. Os militares não encontraram resistência até o Rio de Janeiro. João Goulart, que possuía poder político para enfrentar os conspiradores, estranhamente acabou fugindo para o sul do país (TAVARES, 2011). O golpe militar, consolidado em 31 de março de 1964, foi um alívio para Johnson, que passou a ter o Brasil a seu lado. Johnson, satisfeito com o desfecho, falou com Mann, integrante do governo americano: “Acho que foi a coisa mais importante que aconteceu no hemisfério nos últimos anos (...) espero que nos deem crédito ao invés de problemas” (TAVARES, 2011).

Mesmo com grande apoio político e espionagem, os EUA não declararam abertamente apoio ao golpe, ficando a sua ação de inteira responsabilidade dos próprios militares (CERVO, 2002, p. 362).

### *Castelo Branco (1964-1967): colaborador dos EUA na América Latina*

O governo militar instalado em 1964 foi bem acolhido pelos americanos. Castelo Branco era visto como o colaborador dos EUA na América Latina, o qual mudou claramente a direção da política externa do Brasil, ao lado dos países capitalistas. Desse modo, o primeiro presidente militar inaugurou a “Política Interdependente” a favor dos EUA na Guerra Fria. As mudanças do pensamento militarista brasileiro ocorreram na chamada Doutrina de Segurança Nacional e na participação posterior do Brasil para intervir na



guerra civil da República Dominicana (CERVO, 1986, p. 80). O país também deu apoio aos EUA no golpe militar que colocou o vice-presidente militar René Barrientos no poder na Bolívia, em 1964 (FERNANDES, 2010, p. 159). A importância do Brasil era tanta para os EUA, que Castelo Branco chegou a entrar em negociações para colocar tropas brasileiras em auxílio às americanas no Vietnã em 1964, em apoio às ações de Lyndon Johnson no sudeste asiático (FERNANDES, 2010, p. 158).

Internamente, os problemas começaram a surgir com a nova presidência. Os policiais começaram a repreender politicamente grupos contrários ao golpe. Os EUA reagiram com ajuda econômica ao país como apoio às crises políticas. Em resposta, Castelo Branco começa a dar mais solidez ao regime militar por meio dos Atos Institucionais nº.1 (suspensão das liberdades políticas e cassação de políticos contrários ao golpe) (BRASIL, 1964) e nº.2 (Aumento do tempo de mandato do Governo Castelo Branco, abolição dos direitos políticos e extinção dos partidos políticos) (BRASIL, 1965; TAVARES, 2011).

A aprovação dos atos institucionais do governo de 1964-1967 trouxe preocupação aos EUA. Lincoln Gordon, a favor do atual regime, defendeu-o ao afirmar que, “se não apoiarmos Castelo, a Linha Dura [militares mais conservadores que eram a favor do golpe e apoiavam ações mais enérgicas e agressivas contra os ‘comunistas’] tomará o poder”. Desse modo, o governo americano ignorou a aprovação de uma constituição ilegal no país (TAVARES, 2011).

Porém, a política externa de Castelo Branco não conseguiu êxito, uma vez que o Brasil não tinha poder suficiente para realizar posicionamentos próprios (CERVO, 2002, p. 370) ainda que a ideia dos militares brasileiros do “Brasil potência” começasse a nascer atingindo seu objetivo no mandato de Médici (CERVO, 2002, p. 370-375). Tal amostra de participação política do poder brasileiro em nível regional ocorrerá no fechamento das relações políticas com Cuba (CERVO, 2002, p. 375-376). Por fim, Castelo Branco, mesmo tendo conseguido importantes feitos, acabou pressionado pela “Linha Dura” a se alinhar, cada vez mais, aos Estados Unidos (CERVO, 2002, p. 373). O quadro econômico (crescimento abaixo da média de 4,1% e inflação alta de 57,3% entre 1964 e 1967), segundo Bellingieri (2004), trouxe-lhe sérios problemas.



*Costa e Silva (1967-1969): a linha dura no regime militar*

O General Costa e Silva (1967-1969) sucedeu Castelo Branco em 1967, aumentando a escala de violência e o papel antidemocrático no país. Costa e Silva pertencia à chamada “Linha Dura” que conseguiu alcançar o poder (TAVARES, 2011) e lançou o mais duro ato institucional: o AI-5, em 1968 (TAVARES, 2011), o qual deu ao presidente o poder de dissolver o Congresso por tempo ilimitado e cessar todos os direitos políticos de qualquer cidadão (BRASIL, 1968). A diretriz interna da Ditadura Militar mudou radicalmente a partir de 1967. Alguns setores que apoiaram o golpe acreditaram que se iniciava a perda de foco no regime. A chamada “Operação Limpeza” ganhou força para deter grupos contrários ao golpe, o que era suavizado com Castelo Branco. No plano externo, o governo Costa e Silva descreveu novas políticas para o país, dessa vez mais focada com o desenvolvimento nacional. Assim como Castelo Branco, Costa e Silva enfrentou um momento de desenvolvimento econômico (em média de 7,8% em seu mandato), segundo Bellinieri (2004), e de maior influência política do Brasil no cenário internacional, o que exigiu tomada de decisão da presidência da República (CERVO, 2002, p. 380-381). O presidente instalou no Brasil a chamada “Diplomacia da Prosperidade”, pondo fim às metas de política externa impostas por Castelo Branco. Mesmo que Costa e Silva tivesse abandonado os projetos de enfrentamento militar direto através das chamadas “fronteiras ideológicas”, o governo de 1967-1969, representante dos chamados “anos de chumbo” (1968-1974), fez intensas interferências no Cone Sul, não só no Uruguai e na Bolívia, mas também no Chile, como mandava a Diretriz de Segurança Nacional (FERNANDES, 2010, p. 162). De certo modo, esse governo militar retomou o projeto desenvolvimentista de JK para frear o subdesenvolvimento, com enorme crescimento econômico entre 1968 e 1973 (CERVO, 2002, p. 383), registrado como o “Milagre Econômico” ou “Milagre Brasileiro”- momento em que o país alcançou níveis de crescimento econômico por volta de 11,1% a.a. e a fortes quedas de inflação abaixo dos padrões nacionais (VELOSO *et al.*, 2008, p. 221). Esse quadro econômico favorável ajudou o governo a consolidar o plano arquitetado como o “Brasil Grande Potência”, fortalecendo a participação do capital estrangeiro e desenvolvendo o país industrialmente (CERVO, 2002, p. 383). Afinal, o desenvolvimento brasileiro era necessário para evitar que o país,

sendo uma nação subdesenvolvida, sofresse uma ameaça clara de adesão ao comunismo. Este posicionamento foi fortemente apoiado pelos Estados Unidos (VECCHIO, 2004, p. 177).

*Médici (1969-1974): os anos de chumbo, o auge político-econômico e a cooperação com Nixon*

A entrada de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) na presidência em 1969 veio em decorrência da morte de Costa e Silva. De um lado, os militares queriam que o governo se tornasse mais maleável no prosseguimento do regime, enquanto os setores mais radicais queriam mais agressividade com o modo de guiar a ditadura (VECCHIO, 2004, p. 179). Foi sobre a liderança de Médici que o Brasil alcançou níveis ótimos de crescimento econômico, que se deu entre 1968 e 1973 (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 224), somado à intensa e mais forte repressão militar. Médici reforçou em seu mandato o discurso anticomunista nos planos interno e externo, mantendo o projeto de política externa do nacional-desenvolvimentismo (CERVO, 2002, p. 384; LUIZ, 2011, p. 6).

Médici incorporou tal discurso, tanto que chegou a elaborar meios para derrubar o governo chileno de Salvador Allende, meios estes que foram apoiados pelo presidente norte-americano Richard Nixon, em 1971 (FILHO, 2009, p. 45)

Outra demonstração de combate mais sólido aos comunistas está na preparação da “Operação Trinta Horas” para apoiar o presidente uruguaio Juan Maria Bordaberry, caso sofresse uma queda pelo grupo guerrilheiro Tupamaros (VECCHIO, 2004, p. 185).

Por meio das ações do Ministro das Relações Exteriores, Gilson Barbosa, tentou-se trazer um novo papel ao Brasil no sistema internacional. Tal posicionamento internacional ficou conhecido como a “Diplomacia do Interesse Nacional”, na qual o Governo Médici busca intensificar a ideia do “Brasil Potência” por meio de *jingles* e frases de efeito, como, por exemplo, “ame-o ou deixe-o”, assim como vários outros meios para obter apoio popular frente ao ótimo aspecto econômico (LUIZ, 2011, p. 7; VECCHIO, 2004, p. 180). As diretrizes de Gilson Barbosa, em 1972, para o governo de Emílio Médici eram: Primeiro, a cristalização do poder; segundo, consolidar o desenvolvimento brasileiro por meio do crescimento econômico; terceiro, buscar uma ordem internacional que defenda a paz; quarto, promover a cooperação com demais nações que tam-

bém estavam se desenvolvendo; e, por último, dar maior vazão à política externa brasileira (CERVO, 2002, p. 384-385).

*Geisel (1974-1979): a transição “lenta e gradual” e a Operação Condor*

Passados os melhores resultados provenientes do “Milagre Econômico”, Geisel (1974-1979) iniciou sua gestão já abalada pelos eventos da economia devido a Choque do Petróleo de 1973, inflação a níveis altos, crescimento econômico abaixo do normal (em média de 6,7% de 1974 a 1979) e endividamento externo que alcançou US\$ 50 bilhões de dólares (LUIZ, 2011, p. 7; BELLINGIERI, 2004, p. 7-13). Para Pimenta (2014), a base do governo de 1974-1979 resgata a gestão de Castelo Branco, ao dar cargos importantes aos militares pertencentes ao governo de 1964 (PIMENTA, 2014, p. 63-64). Vale lembrar que é a partir do Governo Geisel que foram instituídas as seguintes metas: Fazer uma transição “lenta e gradual”, nas palavras do presidente, do regime autoritário à democracia novamente; diminuir a presença das forças militares, dentre elas a “Linha Dura”; realizar o controle repressivo aos “subversivos” e manter o crescimento econômico (SKIDMORE apud. PIMENTA, 2014, p. 64). Assim como no quadro interno, em que Geisel venceu a repressão da esquerda ao derrotar os revoltosos do Araguaia e desarticulou a base do PCB (Partido Comunista Brasileiro) na Operação Radar, em 1975 (PIMENTA, 2014, p. 65-66), o presidente inaugura a política externa do “Pragmatismo Responsável”, retomando a Política Externa Independente e trazendo maiores ligações do Brasil para com a política internacional (LUIZ, 2011, p. 8). Foi durante esse período que o poder militar brasileiro se tornou mais expressivo (PIMENTA, 2014, p. 75). Geisel considerou necessário interferir na região, uma vez que o Brasil era o país mais expressivo da América Latina. Dessa forma, o Brasil expandiu a cooperação com os países da região, como o Paraguai, com a fundação da Usina de Itaipu (PIMENTA, 2014, p. 76-77). A ação repressiva do governo brasileiro (desde o Governo Costa e Silva) e de outras nações latino-americanas que cometeram diversos atos de violação aos Direitos Humanos causou incômodo ao governo norte-americano, que, mesmo assim, aceitou o uso irrestrito da violência, uma vez que seus interesses estavam sendo atingidos (SCALIANTE, 2010, p. 57). A Operação Condor, firmada nos anos 1970 em pleno funcionamento dentro do Governo Geisel, que envolvia a união

de Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile, buscava a defesa dos Estados, seja contra as ameaças internas seja contra as externas (FILHO, 2009, p. 45-46). Este foi o ápice da união entre EUA e Brasil, na qual consistiu a perseguição de grupos comunistas com uso de violência além do normal (SCALIANTE, 2010, p. 58). O AI-5, firmado em 1968, fez com que as ações dos militares fossem legalizadas e fizesse com que Richard Nixon e Henry Kissinger implantassem no Brasil o Conselho de Segurança Nacional americano (SACLIANTE, 2010, p. 56-58). Um retrato de como o Brasil foi um ávido colaborador da Operação Condor foi o aparato repressivo do SNI (Serviço Nacional de Inteligência), que fora treinado pela CIA e que tinha sob liderança o General Goubery Couto e Silva (SCALIANTE, 2010, p. 71; 83). Segundo Pinochet e Manoel Contreras, líder do DINA (Dirección Nacional de Investigaciones), o Serviço de Inteligência Chileno, o Brasil era o local de treinamento para os agentes de tortura e interrogatório (SCALIANTE, 2010, p. 109). Segundo Quadrat (2002):

“O Brasil teve uma participação intensa na Operação Condor. O então chefe da SNI e o futuro presidente da república João Baptista Figueiredo é apontado pelo juiz espanhol Baltasar Garzón como um dos principais coordenadores da Operação Condor. O Brasil figura também como um dos principais aliados do governo Pinochet no Chile” (QUADRAT, 2002, p. 126-127).

Geisel saiu do poder enfrentando sérios problemas políticos internos, como a democratização do regime militar (sendo pressionado pela “Linha Dura” por meio da tática de terrorismo de direita) e, no âmbito externo, com o reconhecimento dos governos marxistas de Angola e da China, demonstrando a autonomia do governo brasileiro (PIMENTA, 2014, p. 64-68; VECCHIO, 2004, p. 187). Mesmo que as medidas políticas tomadas por governos como o de Geisel pudessem ser contrárias ao pensamento estadunidense, os EUA não podiam simplesmente repreender o Brasil, uma vez que precisariam de apoio político na América Latina (SCALIANTE, 2010, p. 60).

### *Figueiredo (1979-1985): a crise real e a queda do regime militar*

Em 1979, o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) estava destinado a ser o último dos governos militares. Nas palavras de Figueiredo, ele queria “fazer deste país uma democracia” (GONÇALVES, MIYAMOTO, 1993, p. 237). O governo de Figueire-

do continuou com o Pragmatismo Responsável de Geisel, porém já estava abalado pelos desafios da sociedade internacional, conforme aponta Luiz (2011). Ocorreram nesse período o Segundo Choque do Petróleo em 1979, a queda do desenvolvimento econômico e inflações galopantes (BELLINGIERI, 2004, p. 9). O Itamaraty começou a perder a estabilidade de suas ações, além do governo de 1979-1985 sofrer críticas severas (LUIZ, 2011, p. 9). Apesar de o governo brasileiro começar a se desvencilhar da posição americana, criando uma política externa universalista, ou seja, a favor da paz e da cooperação (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 237), ele não foi capaz de resolver os problemas econômicos do país, segundo indica Luiz (2011). Com o chamado “esfriamento” da Guerra Fria e com as batalhas finais ainda sendo travadas pela gestão Reagan nos EUA na década de 1980, o regime militar decretou uma crise real, sendo finalmente dissolvido em 1985. Ainda que a gestão do governo democrático de José Sarney (1985-1989) tenha mantido algumas características dos militares, fez calmamente a transição para a democracia (LUIZ, 2011, p. 9).

## **Teoria do Realismo aplicada na análise da ditadura militar**

Ficou evidente a mudança de comportamento na política externa do governo militar com relação às políticas dos governos anteriores, os denominados “populistas”. O principal objetivo da política externa norte-americana em 1964 era de “projetar e defender os interesses do Estado na política mundial”, em outras palavras, o “Estado é reconhecido como soberano, único e autônomo no cenário, sendo impossível que se estabeleça qualquer autoridade superior a sua razão e existência” (JACKSON, 2007, p. 102; PECE-QUILO, 2004, p. 123; LESSA, 2012, p. 94). E, para isso, foi necessário que os Estados Unidos causassem uma mudança profunda na ideologia e no comportamento do Estado brasileiro, que pode ser analisado pré e pós-1964.

Com base em Waltz (2002), pode-se explicar o alinhamento brasileiro de interesses com os EUA pré-1964, de acordo com a Teoria Sistêmica proposta em Teoria das Relações Internacionais. O autor acredita que as ações dos Estados influenciam a formação de diversas variáveis como consequência dos atos de si próprio. Nesse caso, o Brasil teria três ações a seguir: Alinhar-se politicamente aos EUA; alinhar-se com a URSS; ou, na terceira opção, seguir uma

Política Externa Independente. O Brasil escolheu a terceira. Desse modo, as “mudanças dentro dos sistemas marcam alterações de um sistema para outro” (WALTZ, 2002, p. 98). Ou seja, essa escolha levou o sistema dos EUA a ser afetado; a alternativa americana viria a danificar as resultantes da escolha brasileira, decidindo, assim, instituir um golpe militar indiretamente (WALTZ, 2002, p. 94-98).

Os EUA fizeram o que Mingst e Arreguín-Toft (2009) definiriam como o “uso da força”, de modo que pudesse “obrigar um Estado a fazer algo, ou desfazer algo que fez” através da ameaça com o uso da força, aspecto defendido pela teoria realista (MINGST, ARREGUÍN-TOFT, 2009, p. 122).

O uso da força (ainda que por meios indiretos) foi crucial para a deposição do governo Goulart e a instalação do regime militar; foi nesse momento que o Governo Militar entrou em um processo de coerção pelos EUA (MINGST, ARREGUÍN-TOFT, 2009, p. 122). Depois do golpe, a coerção americana para com os militares não se baseou na ameaça ao uso da força para ditar seu interesse nacional logo que tal recurso fora utilizado contra Goulart. Os estadunidenses se pautaram de “fontes intangíveis de poder” para influenciar um Estado com dependência militar e de grande liderança, caracterizando o Brasil como um país-satélite às ambições americanas (MINGST, ARREGUÍN-TOFT, 2009, p. 112-116; KAMRAVA, 2008, p. 73). Isto fica evidente nas palavras de Castelo Branco, que afirma haver uma “fidelidade cultural e política ao sistema internacional ocidental” dos interesses brasileiros para com os norte-americanos (CERVO, 2002, p. 369).

Uma vez definida a influência do poder americano sob as instituições militares brasileiras, os países pertencentes ao Cone Sul, durante os anos de 1960 e 1970, estiveram em um processo de controle de grupos militares, que buscavam a cooperação política para combater ações de facções internas de orientação comunistas visando garantir a segurança nacional (FILHO, 2009, p. 44). Para os realistas, de maneira generalizada, é correto afirmar que a segurança seria a busca pela sobrevivência estatal, dado que, para um Estado, quanto mais poder se detém, maior a sua possibilidade de se manter seguro e, portanto, sobrevivente (WILLIAMS apud. DANTAS, 2014, p. 115), o que vale tanto para o regime militar do Brasil como para os EUA. Impedir a evidente ameaça comunista na região era o objetivo primordial de ambos (LOWE, 2011, p. 174-175). E para evitar tal avanço, “a melhor solução para um proble-

ma perene (...) é um Estado aumentar seus interesses políticos no exterior” fortalecendo seu poder relativo na região e seu *status quo* por meio da segurança (ZAKARIA apud. DONNELLY, 2000, p. 63; DONNELLY, 2000, p. 64). Sendo assim, os EUA passaram a exercer influência – em termos de autoridade e controle, o que leva o Brasil a ser o que Moura (2012) define como a formação de um “sistema de poder”, onde é necessário “manipular a política do Brasil”, assegurando sua colaboração com os planos hegemônicos estadunidenses na América do Sul (MOURA, 2012, p. 248). Por outro lado, em termos realistas, o Estado controlado perde sua autonomia e seu poder de decisão, o que leva a cessar a capacidade de um Estado ser considerado um indivíduo autônomo (BROWN, AINLEY, 2009, p.90) tornando o país, portanto, um Estado-satélite norte-americano. Vários exemplos podem demonstrar a dependência do governo brasileiro ao norte-americano sobre os governos militares. O primeiro caso a ser exemplificado está na influência americana sob a Operação Condor:

“Brasil aderiu ao acordo original entre Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia e Paraguai para cooperar e trocar informações de terrorismo e subversão (...) limitou sua contribuição (...) para a provisão de equipamento de comunicação para o Condortel, rede de comunicações estabelecidas pelos países do Condor” (UNITED STATES, 2001, tradução própria).

O segundo exemplo, mais ligado à influência americana sobre o Brasil, pode ser visto na aprovação de Nixon da intervenção brasileira sobre o Chile em 1971, a fim de “tentar e prever novos Allendes e Castros e tentar, onde é possível, reverter estes quadros”. A comprovação de que Nixon acreditava numa ligação diplomática especial entre ambos os Estados pode ser vista na seguinte afirmação do presidente norte-americano:

“(...) era muito importante que Brasil e EUA trabalhassem conjuntamente neste campo (...) nós acreditávamos que poderíamos cooperar, pois há muitas coisas que o Brasil como um país sul-americano poderia fazer e que os EUA não poderiam” (UNITED STATES, 2009, tradução própria).

Portanto, o Brasil como um país que se comprometeu em impedir o “avanço marxista/esquerdista” na região, estaria sob o domínio/influência dos EUA, como pode ser observado pelas palavras de Nixon que oferece a Médici “assistência ao Brasil quando e onde for preciso”, deixando para a nação brasileira o encargo das ope-



rações regionais – nas palavras do general brasileiro Vicente Dale Coutinho: “Os EUA obviamente queriam que o Brasil fizesse o ‘trabalho sujo’ na América do Sul” (UNITED STATES, 2009).

## Considerações finais

Quando se estabeleceu o título deste artigo, o termo “país-satélite” surgiu como uma forma de descrever a interação gerada entre os dois países para garantirem os seus interesses, uma visão no próprio bem-estar. Retomando a introdução com a teoria e com a análise histórica realizada, pode-se denotar que o Brasil foi o “termômetro” para a política americana na América Latina justamente após a Revolução Cubana de 1959 e a Crise dos Mísseis de 1961. Esse foi o mais alto ponto de ebulição da Guerra Fria durante os anos 1960 e 1970, momento em que os EUA estavam a ponto de sofrer perdas com sua campanha no Vietnã e a expansão de movimentos esquerdistas na América Latina, a exemplo do próprio Brasil sob a liderança de JK, Jânio e Jango, que seguiam uma PEI defendendo um posicionamento nacional próprio que fazia relações com governos considerados “comunistas” pelos EUA.

E para o objetivo do EUA de deter o avanço de governos de orientação centro-esquerda na América do Sul, o Brasil deveria ser o primeiro país sul-americano a ser detido – o que suscitou um golpe militar contra Goulart em 1964. Uma vez realizado o golpe, o Estado brasileiro seguiu como o “país-satélite” a mando de Washington – evidente na administração de Castelo Branco, Costa e Silva e Médici.

Era necessário intervir de qualquer modo a fim de evitar que a doutrina comunista pudesse alcançar uma área sob a influência americana. A Operação Condor, firmada nos anos 1970, foi o instrumento de repressão sul-americano, o qual evoluiu a maquinaria repressora brasileira na região, trazendo maior uso de práticas de tortura, assassinatos, ação autoritária, violação aos Direitos Humanos e prisões arbitrárias. A expansão do papel do Brasil pró-EUA na região cristalizou-se na Operação Condor, onde o papel brasileiro ampliou-se e manteve-se até o período de derrocada das campanhas socialistas na América do Sul no início da década de 1980, a queda de tais regimes militares na América do Sul e o enfraquecimento da União Soviética nos anos 1980 e 1990.

Vale ressaltar que o fato de se utilizar o termo satélite para o Brasil não diminui a sua importância na relação com os Estados



Unidos. A sua não participação poderia gerar um desequilíbrio na América Latina, o que poderia ter obrigado a nação americana a abrir nova frente em meio a muitas nações com visões políticas externas diferentes da estadunidense.

No transcorrer deste trabalho, procurou-se demonstrar que houve uma clara mudança de comportamento na política externa do Brasil após o movimento de 1964. A partir de uma análise com base na teoria do Realismo é possível descrever as atitudes e ações ocorridas antes e após essa data. A decisão tomada pelo governo brasileiro antes de 1964 tem como base a Teoria Sistemática de Waltz (2002), e, durante todo o período do chamado governo militar, também houve a presença de ações comuns à teoria do Realismo.

## Referências bibliográficas

AYRES, Leonardo Staevie. **Governo Dutra: Ortodoxia versus desenvolvimento no Brasil pós-guerra**. Porto Alegre, 2013.

BELLINGIERI, Júlio Cesar. **A economia no período militar (1964-1984): Crescimento com endividamento**. s.l. Faculdade Integradas FAPIBE, 2004.

BRASIL. Arquivo nacional. **Presidente: Jânio Quadros**. Brasília, Governo Federal, 2015. Disponível em: <[http://www.an.gov.br/crapp\\_site/presidente.asp?rqID=23](http://www.an.gov.br/crapp_site/presidente.asp?rqID=23)>. Acessado dia (26/09/2015).

BRASIL. Ato institucional nº 1. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos**. Brasília, 9 de abril de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acessado dia (08/10/2015).

BRASIL. Ato institucional no 2. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos**. Brasília, 27 de setembro de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acessado dia (08/10/2015).

BRASIL, Ato institucional no 5. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Presidência da República – Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos**. Brasília, 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acessado dia (12/10/2015).

BROWN, Chris. AINLEY, Kirsten. **Understanding International Relations**. 4th.Edition, London, Palgrave MacMillan, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **A política externa brasileira (1822-1985)**. 1ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1986, 95 p.

CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**./ Amado Luiz Cervo; Clodoaldo Bueno. – 2ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. - 526 p.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. 2015. **Operação Condor**. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados>>. Acessado dia (23/09/2015).

DANTAS, Aline Chianca. Uma análise da concepção de segurança á luz das teorias realistas e liberais das relações internacionais. **Século XXI**.Vol.5, n. 1, p. 113-128, janeiro-junho/2014.

DONNELLY, Jack (2000). **Realism and International Relations**. Edinburgh, Cambridge University Press, 2000.

FERNANDES, Ananda Simões. A política externa da ditadura brasileira durante os “anos de chumbo” (1968-1974): As intervenções do “Brasil Potência” na América Latina. **História Social**. n. 18, p. 157-176, 2010.

FILHO, Pio Penna. O Itamaraty nos anos de chumbo – O Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 52, n. 2, p. 43-62, 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), pp. 56-76, janeiro-março/2011.

FORTES, Alexandre. O Estado Novo e os trabalhadores: a construção de um corporativismo latino-americano. **Locus: Revista de história**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 61-86, 2007

GONÇALVES, Willians da Silva. MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**. Vol. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007

LOWE, Norman (2011). **História do Mundo Contemporâneo**. 4ª edição, Porto Alegre, Penso, 2011. p. 175-177.

KAMRAVA, Mehran (2008). **Understanding Comparative Politics: a framework for analysis**. 2ªed. New York, Routledge, 2008.

LESSA, Jaderson Borges. O Direito dos povos nas relações internacionais como uma resposta à teoria realista. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 03; n. 01, 2012

LUIZ, Juliana Ramos. **A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI. 3, 2011, São Paulo, Anais..., p. 1-16, v. 1., 2011.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A Política Externa Independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova**, São Paulo, 93: p. 169-199, 2014

MINGST, Karen A. ARREGUIN-TÓFT, Ivan M. **Essentials of International Relations**. W W Norton & Company Inc., 2009.

MOURA, Gerson. Relações exteriores do Brasil: 1939-1915 - mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra. **Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG**, 2012.

PANDOLFI, Dulce. Repensando o Estado Novo. Organizadora: Dulce Pandolfi. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões. Petrópolis: **Vozes**, 2004.

PIMENTA, Gabriel Fernandes. **A política externa do governo Geisel (1974 – 1979): uma análise realista neoclássica**. 2014. p. 1-125. Dissertação de Mestrado. PUC Minas, Belo Horizonte.

QUADRAT, Samantha Viz. **O poder de informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil**. 2002. Dissertação de Mestrado. IFCS/UFRJ.

SCALIANTE, Elizabete Aparecida. **Políticas coercitivas da Operação Condor**. 2010, p. 1-135. Dissertação de Mestrado. PUC-SP, São Paulo.

SOUZA, Fabiana Farias de. Operação Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. **Aedos - revista do corpo discente do PPG-História da UFRGS**. vol.3, n.8, p. 159-176. Janeiro-Junho, 2011.

TAVARES, Camilo. **O dia que durou 21 anos**.(2013). YouTube, 1 de maio de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=U91gtFREBYQ>>. Acessado dia (25/09/2015).

UNITED STATES (2001). Brazil's role in Operation Condor. **National Security Archive**. Washington, 2001. Disponível em: <<http://nsarchive.gwu.edu/news/20010306/condortel.pdf>>. Acessado dia (11/05/2016).

UNITED STATES (2009). Brazil Conspired with U.S. to Overthrow Allende. **National Security Archive**. Washington, 2009. Disponível em: <<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB282/index.htm>>.

VECCHIO, Angelo Del. Política e potência no regime militar brasileiro. **Projeto História**. Vol. 29, n. 1, p. 169-196, dezembro/2004.

VELOSO, Fernando A. *et al.* Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **RBE- Revista Brasileira de Economia**. Vol.62, n. 2, p. 221-246, Abril-Junho/2008.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa, Gradiva, 2002, p. 88-177.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. 4ª ed. – vol. 25. / Francisco Corrêa Weffort – Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

# As raízes da política externa chinesa: perspectivas para a inserção no século XXI

*The roots of chinese foreign policy:  
perspectives for insertion in the XXI century*

Recebido em: 21/10/2015

Aceito em: 09/09/2016

Márcio José Oliveira Junior

## Resumo

A política externa chinesa conta com bases bastante sólidas para a construção de sua inserção internacional no século XXI. Nesse sentido, serão analisados nesse texto primeiramente as bases para táticas de política externa chinesa a partir de 1949. Após isso, focaremos nos dois principais modelos provenientes do Partido Comunista Chinês para a inserção chinesa no atual sistema internacional que são o Maoísmo e o modelo de Deng Xiaoping, visando assim aprofundar no entendimento dessas táticas para a inserção internacional. Desse modo, observaremos suas principais bases e políticas, refletindo até que ponto a construção desses modelos influenciam diretamente a inserção internacional da potência asiática no atual quadro das Relações Internacionais. Assim, após analisar a importância ímpar dos embates entre os modelos para a política externa chinesa, concluímos que aparentemente o modelo de Xiaoping se constitui como a perspectiva de inserção chinesa no século XXI.

**Palavras-Chave:** China, Ásia, Política Externa, Sul Global

## Abstract

Chinese foreign policy has very solid foundations for building its international insertion in the XXI century. Accordingly, will be analyzed in this text first the basis for Chinese's tactics for the foreign policy from 1949. After that, we will focus on two main models from the Chinese Communist Party to China's inclusion in the current international system that are Maoism and Dengism, thus aiming deepen our understanding of these tactics for China's international insertion. Thereby, we observe its main bases and policies, reflecting the extent to which the construction of these contrasting models directly influence the international insertion of the Asian power in the current frame of International Relations. Therefore, after analyzing the unique importance of the clashes between the models for Chinese foreign policy, we apparently conclude that the Xiaoping's model is the main prospect of China's insertion in the XXI century.

**Keywords:** China, Asia, Foreign Policy, Global South

## Introdução

Com uma grandiosa história, a civilização chinesa vem através dos anos e de seus conhecimentos milenares se moldando como um povo forte e de identidade única quando comparado às grandes potências do ocidente. Mesmo com o período sombrio de subordinação perante os ingleses no século XIX, como observado em Kissinger (2011), os chineses acabam se recuperando e construindo um país com um modelo político diferente. O primeiro consiste no período republicano liderado por Chiang Kai-Shek<sup>1</sup> (1925-1949) que inicia a separação do Estado chinês do imperialismo europeu. Já o segundo se dá logo após Revolução Comunista em 1949 liderada por Mao Zedong e que cria a China contemporânea

A Revolução de 1949 cria as bases e as ideologias do Partido Comunista Chinês (PCC) que são levadas em consideração até os dias de hoje. Desde 1949, a trajetória do PCC é bastante rica e com contribuições relevantes para a construção do pensamento da política externa chinesa que embasa o seu perfil contemporâneo até a sua consolidação como potência emergente no século XXI. Esta evolução, conforme mostrada em Visentini (2011a) pode ser dividida em dois períodos: o primeiro sob a égide de Mao (1949-1976) em que rompe com a antiga China e promove a reforma e uma inserção diferenciada do país, dando início aos primeiros passos da China Moderna. Com o fim do governo Mao há uma mudança no modelo político-econômico chinês, com implicações para a atualização da política externa chinesa. A ascensão ao poder de Deng Xiaoping e sua visão reformista na década de 1970, coloca a China em uma nova trajetória em direção ao século XXI.

Tendo em vista esse contexto é um dos objetivos desse artigo analisar os principais pontos da Política Externa chinesa no período contemporâneo. Para analisarmos esta política externa se mostra relevante falarmos sobre esses dois períodos. Com isso, esse texto debate os principais conceitos que a política externa do PCC construiu para promover a inserção internacional do país pós-1949. Faz-se, assim, uma análise dos principais aspectos dessa

---

1. Em Wades-Giles já que o mesmo considerava o sistema Pinyin de romanização da língua chinesa um método da China continental ficando Chiang Kai-Shek ao invés de Jiang Jieshi conforme sua preferência pessoal.

inserção e suas principais mudanças e conceitos, até o período contemporâneo.

## O Grande Dragão Chinês: as bases do confucionismo para a Política Externa

Nesta seção analisaremos as principais estratégias para que se promova a inserção internacional da China, tendo como foco o período a partir de 1949, sob a égide do Partido Comunista, os modelos de Mao e Xiaoping para avaliar os conceitos fundamentais da política externa da China: os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e o Desenvolvimento Pacífico.

Segundo documentos oficiais do Ministério de Negócios Estrangeiros da China (2003), a política externa chinesa apresenta três princípios que estão presentes em todo o seu projeto de inserção internacional e que servem como base para a construção de suas táticas e estratégias: a busca pela harmonia, a independência de suas políticas e o fortalecimento da sua soberania como Estado. A escolha destes três pontos faz com que a política externa chinesa seja um modelo diferente da tradicional visão de inserção dos países do eixo norte que promovem uma Política Externa pautada pelo *Hard Power*<sup>2</sup>. Para ilustrar esta diferença, Jisi Wang (2013) aponta que o modelo chinês valoriza o papel da estabilidade social, sendo uma política ligada a questões culturais, históricas e de tradição da sociedade chinesa.

Tendo como base esses objetivos centrais da política externa chinesa que são a busca pela harmonia, soberania e integridade territorial, dois conceitos sustentam a inserção internacional do país: A) Os Cinco princípios de coexistência pacífica; B) O Desenvolvimento pacífico. Com isso, avaliaremos estes dois conceitos e sua importância nas relações internacionais contemporâneas da China. Para isso, é preciso entender quais são as raízes históricas que os sustentam dentro da tradição e da cultura chinesas. Com isso, é preciso entender tanto a força política do PCC quanto a importância que o confucionismo como filosofia detém nesta construção.

---

2. O *Hard Power* é um conceito cunhado por Joseph Nye que consiste na ideia de se utilizar as condições materiais (força militar, econômica) para influenciar o comportamento de pares políticos nas Relações Internacionais. O *Hard Power* é diferente do *Soft Power* no sentido de que para esse as tradições culturais e outras formas indiretas de influência são utilizadas para influenciar o comportamento de atores políticos. NYE, Joseph (2010). *The Future of Power*. Washington, DC: Public Affairs. 320p.

Caminhando em paralelo com a ideia de Jisi Wang (2013) de que a política externa chinesa se mostra como uma política emanada de suas tradições históricas numa espécie de mescla com o nacional e o internacional, não podemos deixar de lado o confucionismo. O confucionismo é a filosofia chave do Estado chinês desde a época dos imperadores, fazendo se também muito presente na China Moderna.

Estas bases surgem com os Ensinamentos de Confúcio<sup>3</sup> (孔子) - filósofo muito importante na antiguidade chinesa- sendo “Os Analectos” sua obra seminal para a cultura e pensamento político chinês. Tal pensamento e filosofia acabam por se mesclar à cultura chinesa durante o passar dos tempos, pois segundo Kissinger (2011) as elites chinesas acabaram por tomar sua filosofia como base para seu pensamento e para reger a política imperial e os desígnios e qualidades de funcionários públicos do imperador. O confucionismo foi transformando em uma espécie de “lei do mandarinato” cristalizando-se como a filosofia de Estado.

Tal escolha ocorre pelo fato de que, como visto por Sinedino (“Os Analectos”, 2013) “Os Analectos” de Confúcio colocam em discussão questões como tradição, hierarquia, dentre outros fatores de construção moral chinesa que foram de encontro aos desejos da elite dos funcionários públicos. Essa filosofia disseminou-se para a sociedade como um todo, transformado o confucionismo como as regras do convívio social e político dentro da sociedade. Comparativamente, poderíamos dizer que Confúcio é pra China o que Maquiavel foi para o ocidente no sentido da importância de seu pensamento político.

Porém, após termos observado que o confucionismo se torna uma filosofia da sociedade chinesa devido a sua aceitação pelas elites e a sua transferência para a sociedade, Jisi Wang (2013) nos mostra que o confucionismo como filosofia e base para a convivência da sociedade é capaz de moldar a política externa chinesa Dessa maneira temos que essa Feng argumenta,

A visão de Confúcio sobre o comportamento estratégico chinês é de que a China, em geral, mostra uma relutância em usar a força. Mesmo sob um tratado de segurança, meios diplomáticos e negociações são preferidos e proposto como primeira preferência (FENG, 2007, p. 25)

3. Confúcio (551-479 a.C). Lê-se Kong Zi.

O Confucionismo como filosofia para a sociedade chinesa prega como grande objetivo para a relação entre a sociedade tanto interna como externa a busca e a construção da harmonia e de relações pacíficas entre os membros da sociedade, como pode ser observado com a leitura dos aforismos em Os Analectos. Nesse sentido, e tendo observado a grande dialética entre o interno e o externo apresentado por Jisi Wang (2013), o confucionismo se coloca como um importante conceito para a política externa chinesa, pois transfere essas concepções para a sociedade e das relações pacíficas entre os seus membros para o sistema internacional; portanto, busca os mesmos objetivos propostos por Confúcio na sua relação com outros países.

Assim, temos que os preceitos da paz e da harmonia ganham destaque dentro dessa filosofia. Como o confucionismo é imprescindível para a sociedade chinesa sendo a base para suas relações sociais como indica Spence (2000), isso possui implicações para moldar a ética de relacionamento entre os chineses e os países no sistema internacional. É claro que poderíamos detalhar muito mais sobre o confucionismo, porém essa breve discussão nos mostra o núcleo de como o confucionismo molda a política chinesa. A partir disso, apresentamos a discussão dos dois modelos de inserção internacional chinesa: o maoísmo e o modelo de Deng Xiaoping.

## **Da Revolução Comunista à Deng Xiaoping (1949/1999)**

Os dois principais modelos de inserção do PCC são o Maoísmo e o Denguismo e deles derivam os conceitos de coexistência pacífica e de desenvolvimento pacífico. Em 1949, após o período em que o regime republicano de Chiang Kai-Shek fora o Estado de Direito da China, o partido comunista após a sua longa marcha pelo interior do país angariando apoio do campesinato e das classes trabalhadoras toma o poder dos republicanos que apoiavam o capitalismo os expulsando para a Ilha de Formosa (Taiwan) criando assim a República Popular da China (RPC). A frente desse movimento que culminou com a derrubada da República Chinesa estava Mao Zedong (毛泽东), que assumiu o governo em 1949.

### *Mao Zedong e os Princípios da Coexistência Pacífica*

Como observado em Kissinger (2011), podemos dividir o pe-



ríodo Maoista em três momentos de política externa: 1) Fundação da RPC e aproximação com a União Soviética; 2) Isolamento Chinês e 3) Reaproximação ao Sistema Internacional via Estados Unidos.

Assim, Feng (2007) coloca que a primeira subdivisão da política externa chinesa corresponde ao período de 1949 até o início dos anos 1960. Este é um período no qual o regime comunista tenta se inserir como um grande parceiro de revolução da União Soviética (URSS), com uma política de alinhamento a Moscou. Com isso, o eixo Moscou-Beijing se consolida como um polo de troca de informação e construção política. De acordo com Kissinger (2011), nessa fase ocorre uma grande leva de investimentos da URSS na China para que haja a reconstrução após a invasão japonesa da Segunda Guerra e um avanço na base produtiva chinesa, para que desse modo a revolução pudesse se fortalecer.

Nesta fase os chineses enfrentaram diversos conflitos em suas fronteiras que moldariam sua relação com o ocidente. Segundo Visentini (2011b) um dos principais conflitos que levaram a China a um afastamento do ocidente foi a Guerra da Coreia em 1950. Essa guerra, travada sob os auspícios da ONU, teve grande participação das tropas chinesas que lutaram para defender seu território durante a retomada do *status quo* na península da Coreia, protegendo-se dos avanços do ocidente. Além disso, houve uma intensa militarização de Taiwan, ilha para onde fugiram os opositores de Mao com apoio dos Estados Unidos, que como visto em Feng (2007) tornou-se um assunto delicado para a cúpula do PCC e se tornou um dos pontos fulcrais para o relacionamento com o ocidente.

Outro ponto de tensão enfrentado pela China nos anos pós-revolução é a ingerência política soviética no sentido de tentar transformar a China em mais um país com o modelo soviético. Como visto em Kissinger (2011), tais fatores não agradavam a Mao, que vislumbrava para a China um modelo muito mais autêntico do que uma cópia de outros modelos. Devido a essa discussão entre os modelos e suas respectivas oportunidades, há um grande aumento das tensões entre URSS e China (entre os modelos do Stalinismo e do Maoismo), fato esse que leva a China já isolada do ocidente, a rachar com o bloco soviético. Isso tem início com a Revolução Cultural em 1966, que inaugura a segunda fase da gestão Mao em política externa.

Portanto, a Revolução Cultural (1966) marca o início do isolacionismo chinês. Aarão (1985) demonstra que esta etapa busca um

reavivamento do espírito revolucionário chinês, fazendo com que a população revivesse durante esse período o ímpeto que tomara conta da China em 1949, para se curar das tentativas de mudar a direção da revolução. Observa-se um período no qual a China volta-se para si mesma, sendo substituída no cenário internacional pela República Democrática da China (RDC) com capital em Taipei. Desse modo, a China continental é colocada de lado no Sistema de Estados. Durante esse período a política externa chinesa pode ser resumida de acordo com Wang (2013)

[...]o principal interesse da China nas relações internacionais [...] foi a manutenção da estabilidade do poder político revolucionário; a maior ameaça externa era os EUA ou a União Soviética, [...] e os meios primários da China para lidar com a ameaça, para além da luta militar, foram os esforços diplomáticos [...] (WANG, 2013, p. 24)

É interessante observarmos pela citação que nesse período o Estado Chinês vive constantes problemas com ameaças externas em torno de suas fronteiras nacionais. Kissinger (2011) argumenta que durante esse período, as principais ameaças vinham da URSS, EUA/Taiwan, Índia, Invasão do Vietnã, Japão, Coreia do Sul. Os chineses de Beijing eram pressionados tanto pelo bloco capitalista como pelo socialista, gerando um grande problema estratégico para a sobrevivência do modelo. É nesse contexto que Kissinger (2011) demonstra que há o “repensamento” da estratégia de política externa chinesa para um novo modelo, o dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica.

Os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica<sup>4</sup> são as diretrizes sobre as quais o Estado Chinês pretende basear a sua reforma do sistema internacional e pautar seu relacionamento com outros Estados. Zhou Enlai (周恩来) premiê de Mao à época da criação dessa tática, conforme analisado por Altemani (2012) pauta essa modernização tendo em vista toda a base histórica e de pensamento da longa tradição chinesa. Enlai traduz as antigas ideias de Confúcio para uma tradição moderna de política externa, retomando o pensamento clássico da sociedade chinesa. Desse modo, de acordo com o documento oficial dos Cinco Princípios (2000a) tais pontos consistem em: 1) Respeito mútuo pela soberania e integridade territorial; 2) Não agressão entre os Estados; 3) Não interferência na política interna; 4) Igualdade entre os Estados e benefícios mútuos em

---

4. Já fazendo a comparação com os documentos atuais.

seus relacionamentos; 5) Existência dos Estados baseada na paz.

Os Cinco Princípios se apresentam como condição fundamental para a política externa chinesa no sentido de representar uma base teórica para promover o desenvolvimento pacífico. Ou seja, são os pontos fundamentais para que o Estado balize seu comportamento no Sistema Internacional e são importantes pois como visto no documento oficial (2000b):

1) Os Cinco princípios de coexistência pacífica são normas básicas para coordenar as relações internacionais de forma justa e igualitária entre os Estados; 2) Os Cinco Princípios de coexistência pacífica condizem da maneira mais compreensível e racional para se construir relacionamentos entre os Estados, já que se funda basicamente na confiança e no respeito; 3) Os Cinco Princípios de coexistência pacífica são o oposto do antigo pensamento das relações internacionais, ou seja, se apresenta como o oposto da “política do poder” e da construção de hegemonias pelas potências, construindo assim um sistema sempre baseado na igualdade, justiça e paz (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA 2000b, p.5)

Resumindo o porquê dessa mudança, Zhang (2013) sustenta que,

A China é um dos poucos países no mundo que tem muitos países vizinhos (14 fronteiras terrestres e 6 com ligações marítimas) com muitas disputas históricas que sobraram [...] É por isso que a China foca (sua política externa) em improvisar suas relações [...] (ZHANG, 2013, p. 6)

A adoção dos Princípios abre espaço para que se prepare a terceira fase da política externa, a da reaproximação com os Estados Unidos na década de 1970, superando o isolacionismo. Zhang (2013) analisa que o período anterior a essa decisão tomada por Mao de recolocar a China nos eixos centrais do Sistema Internacional fora um período no qual havia uma extraordinária pressão geopolítica em torno das fronteiras, principalmente pela URSS. Kissinger (2011) coloca que os soviéticos a época do isolacionismo chinês pressionam o governo militarmente pelos seus quase 4000km de fronteiras até que ocorre um fator de distanciamento e extrema importância: o racha sino-soviético. Tal conflito foi causado devido ao feroz embate entre os modelos de comunismo soviético e Chinês. Tal enfrentamento chega ao seu ápice, como indica Kissinger (2011), quando ocorre a batalha por uma ilha no Rio Ussuri chamada Zhenbao (珍宝岛) pelos chineses e Damansky (остров Даманский) pelos soviéticos, quase levando ambos os pa-

ises a guerra na fronteira.

Já se baseando nos conceitos dos “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” Kissinger (2011) mostra que Mao opta por uma jogada arriscada, mas ao mesmo tempo pragmática na qual a cooperação e o respeito mútuo imperassem para que protegesse o modelo das varias problemáticas ao redor de suas fronteiras. Desse modo, Mao lança a pedra fundamental para a reforma chinesa que será aprofundada por Xiaoping nos anos posteriores: ele aproxima o Estado Chinês do seu grande rival EUA, fazendo assim a reinserção chinesa no Sistema Internacional.

Segundo Pecequillo (2011) os EUA e a China costuraram um grande acordo no sentido de normalizar suas relações internacionais. Isso permitiu que os chineses ganhassem força no cenário regional e os EUA para combater a URSS. De acordo com a autora é através do que ficou conhecido como “Comunicado de Xangai”, documento que ambos os países se comprometem em normalizar suas relações internacionais, reduzindo o risco de conflito militar e se comprometendo em lutar contra as tentativas de estabelecimento de hegemonias na Ásia reafirmando e lutando a favor do *status quo*, é que a China volta a ser um importante *player* no Sistema Internacional. Além disso, os EUA garantem essa retomada da RPC como Estado ativo e participante da sociedade de Estados através do que ficou conhecido como *One China Policy* desenvolvendo assim relações diplomáticas formais com os representantes de Beijing e não mais com os de Taipei como observado por Pecequillo (2013). Sobre isso,

A “cartada da China” estabelece uma relação tripolar Washington-Moscú-Pequim demonstrando a complexidade da Guerra Fria: um confronto entre superpotências pela hegemonia global e não apenas entre modelos socialistas e capitalistas. Assim, a maior nação capitalista aproximara-se de um país socialista (China) para, em linhas gerais, conter um outro país socialista (União Soviética) (PECEQUILLO, 2013, p. 108)

O período enfrentado pela política externa maoista foi um período muito conturbado no qual a constante luta para que a China permanecesse viva era o aspecto central, dificultando projetos de uma inserção diferenciada que viria a ser construída sob a égide de Xiaoping. Mesmo sendo um período onde a política externa se estabiliza no sentido de promover a manutenção da vida da RPC, temos que o período Mao, para a análise da política externa da chi-

na moderna, foi um período bastante importante.

Esse período foi importante pois consolida o PCC como detentor dos direitos políticos e também consolida a política externa chinesa através de um aspecto revolucionário, a parte do sistema internacional e com diversos enfrentamentos regionais que desafiavam sua inserção internacional. Dessa maneira, sua inserção internacional em muito se assemelha a sua política interna: focada para estabilização política, conturbada pelas insurreições internas e em constante embate com o entorno geográfico.

### *Deng Xiaoping e as Bases para o Desenvolvimento Pacífico (1976/1997)*

Com a morte de Mao Zedong em 1976 chega ao fim o primeiro período de comando do PCC. Após um período de instabilidade política e econômica, ascende ao cargo de chefe do “País do Meio”<sup>5</sup> Deng Xiaoping, o principal responsável pelo atual sucesso chinês e também pela sua projeção global. Isso deve ao pensamento político de Deng, de reforma e construção de um Estado Chinês altamente industrializado e rumando ao horizonte de se tornar uma potência.

Deng Xiaoping (邓小平) assume o lugar de Mao e se torna o chefe de Estado da República Popular da China (RPC). Seu tempo à frente do PCC coordenando e inserindo suas visões e políticas internacionais para promover a inserção chinesa no Sistema Internacional também, pode ser dividido em três fases: 1) o início das modernizações no final dos anos 1970; 2) Tiananmen e o embate entre modelos em 1989 e 3) a definição do modelo chinês a partir dos anos 1990 e sua consolidação, a partir do conceito de Desenvolvimento Pacífico.

Com as “Quatro Modernizações” colocadas em pauta por Visentini (2011a) como uma série de modernizações em setores chave da infraestrutura e economia, com a finalidade de promover as bases para o crescimento sustentado por meio de reformas na agricultura, indústria, ciência/tecnologia e no exército, Xiaoping dá início a esse primeiro momento de sua política de governo. Ocorre o aproveitamento da aproximação que ocorrera com os EUA no período anterior, fazendo com que o Estado chinês começasse a assumir um papel de preponderância no eixo asiático.

Há também, como visto em Visentini (2011a) no escopo do

5. 中国:Zhōngguó. É a tradução literal do nome China do mandarim para o Português

processo de modernização, a criação de áreas específicas para a captação de capital e tecnologia estrangeiras, as chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). Xiaoping promove uma reforma econômica e política não somente no aspecto interno do Estado, mas para se aproximar cada vez mais do ocidente. Estas são as chaves para a política externa chinesa nos anos subsequentes. Neste sentido, o modelo chinês é de autonomia interna e externa, baseado na paz e na economia socialista de mercado. Shambaugh (2013) indica que,

O mundo ocidental, e depois o Japão, forçaram a China [...] e deram origem ao nascimento do nacionalismo chinês moderno na década de 1920 no advento do Movimento Quatro de Maio, e, eventualmente, a vitória do PCC em 1949. Depois disso, o mundo virou as costas para a China e China virou as costas para o mundo (durante a Guerra Fria), deslizando a nação de volta para seu estado mais confortável da insularidade e da autarquia. Isso se deu até que a “reforma e abertura” da políticas promovida por Deng Xiaoping (1978) que a China começou o sério processo de integração pela primeira vez, no sistema internacional. Agora, mais de três décadas mais tarde, em vários níveis e em muitas esferas, a China tem-se aberto de forma dramática para o mundo e vem se tornando integrada com as várias estruturas e processos da ordem global pós-Segunda Guerra Mundial. (SHAMBAUGH, 2013, p. 246)

De acordo com Shambaugh (2013), mesmo com o período do início de abertura no governo de Mao, é a partir de Xiaoping com os conceitos de “*open door policy*”<sup>6</sup> e das construções das reformas tanto militares como econômicas, que se dá o real processo formativo da China atual. Na política externa, esta primeira fase de Deng é marcada por tranquilidade e bastante espaço de manobrar para as reformas.

Tal período de ligeira calma, reforma e expansão da política externa chinesa foi breve, tendo em vista o contexto internacional que estava por se desenhar. Como visto em Pecequillo (2011), com a ascensão de Reagan em 1981 como presidente dos EUA ocorre um afastamento das políticas anteriores dos Estados Unidos de construção de um relacionamento mais saudável e menos belicoso com a URSS, buscando assim um forte enfrentamento com a potência soviética. Esse é o ponto que marca o início do segundo período da

---

6. Política de portas abertas para o Sistema Internacional se relacionar com o Estado Chinês, como visto em KIM, Samuel (2008) In: SHAMBAUGH, David e YAHUDA, Michael. *International Relations of Asia*. Ed. Rowman & Littlefield Publishers.

política externa de Xiaoping: os desafios de manutenção do modelo chinês tendo em frente a forte pressão que o ocidente coloca sobre o modelo socialista para ganhar a Guerra Fria em 1989.

Desse modo, o desafio para o governo de Xiaoping pode ser facilmente traduzido nos acontecimentos do ano de 1989 que como visto em Kissinger (2011) é o ano que definiria o futuro político do Estado Chinês. Em 1989, a pressão do ocidente tendo em vista o fim do comunismo era significativa, vide o enfraquecimento da URSS. No caso da China, como parte destes processos e de tensões internas ocorre a Revolta da Praça da Paz Celestial (Tiananmen). Como visto em Aarão (1985), a revolta da praça da paz celestial pode ser colocada como ponto fundamental para esse segundo período da política externa de Xiaoping pois esse é o momento de maior desafio para o Estado Chinês desde sua reinserção no sistema internacional nos anos 1970. Em 1989, ocorre uma constante pressão da sociedade tanto interna quanto internacional para que haja uma “reforma à força” no sentido de sepultar o modelo chinês de comunismo. De acordo com Lyrio (2010),

Os protestos ocorreram em meio a uma crise econômica decorrente de uma vulnerabilidade tripla: inflação alta, crise fiscal do Estado e elevado déficit externo, inclusive na área comercial. Enquanto estudantes e intelectuais enfatizavam a importância das reformas políticas, os trabalhadores que participaram do movimento pareciam, em grande medida, voltados para os efeitos negativos das reformas econômicas, como a elevação dos preços e as demissões provocadas pela dissolução de empresas estatais. (LYRIO, 2010, p.91)

Como indica Kissinger (2011), nesta conjuntura, ou o Estado chinês estendia seu processo de reformas para o político, atendendo assim as demandas da população por reformas ou reprimiria de modo bastante duro e manteria o modelo, para continuar com a modernização. Após calcular os custos políticos de ambas as decisões, ficou claro para Xiaoping que nada poderia atrapalhar as reformas chinesas e olhando o exemplo soviético de crise, Xiaoping escolhe a manutenção do modelo.

Isso causou custos altos para as relações internacionais, ocorrendo um novo embate entre os modelos do capitalismo e do socialismo, quase colocando o Estado chinês no ostracismo político igual ao enfrentado por Mao. Nas palavras de Visentini (2011b), com a queda da URSS em 1991, a China se tornava a nova “ovelha negra” do sistema internacional, sofrendo inúmeras pressões do ocidente no que tange aos direitos humanos infringidos durante as repres-



sões do movimento em Tiananmen, prejudicando a confiança no Estado como parceiro. Havia uma constante pressão sobre a China para que adotasse políticas liberais e abandonasse seu modelo.

Tal ponto na política externa chinesa, como pode ser observado em Kissinger (2011), se mostra crucial pois demonstra que a China não pretende se basear em um modelo ocidental e sim em seu modelo de governo e indica o quanto os Cinco Princípios são importantes para seu pensamento e construção política. No caso, a política interna é algo que só interessa aos chineses, podendo ser feitas difíceis racionalidades políticas para manter seu modelo. Além disso, tal repressão reforça o poder do PCC, fato esse que culminaria aprofundamento das reformas econômicas nos governos subsequentes ao de Xiaoping. O mesmo se estende à política externa: após a repressão emerge a segunda principal tática da política externa chinesa: o Desenvolvimento Pacífico.

O terceiro período da política externa de Xiaoping pode ser caracterizado com as declarações de 12 e 24 caracteres, emergindo a partir de 1991. Tais declarações, segundo Kissinger (2011), são o marco do afastamento de Deng Xiaoping do poder, planejando a sua aposentadoria gradual e a consolidação de seu modelo de construção política e das reformas para o estabelecimento permanente do modelo de socialismo chinês. Além disso, deveriam servir como base para os sucessores de Deng e as futuras gerações de líderes do PCC. O autor frisa a importância da viagem de Deng ao sul da China, pois os discursos proferidos se tornaram a base para duas décadas de programa político e econômico de crescimento.

Um axioma proferido por Deng, tomado como o *leitmotiv* da política de reforma da China durante o período posterior é o seguinte: “Desenvolvimento é o princípio absoluto”. Xiaoping deixa claras as instruções para que a China continuasse seu projeto de crescimento econômico e reformas, de nenhum modo ficar evocando a liderança ou se tornar muito visível perante as demais potências internacionais. As declarações de 24 e 12 caracteres diziam:

Observe cuidadosamente, assegure nossa posição, lide com os assuntos calmamente, esconda nossas capacidades e tenha paciência: seja bom em manter a discrição, nunca proclame liderança. Tropas inimigas estão além dos muros. São mais fortes que nós. Devemos ficar principalmente na defensiva. (DENG apud KISSINGER, 2011, p.422)

É devido a essa base de pensamento que foi moldado pelo



planejamento e reforma econômica tendo em vista o crescimento chinês que o governo de Xiaoping se mostra como sendo fundamental para a compreensão da China atual e suas escolhas e táticas políticas para a inserção no século XXI. Esta base é fundamental para o surgimento do conceito de Desenvolvimento Pacífico, construída de modo mais palpável durante o governo de Hu Jintao (胡锦涛) que ficou à frente do PCC de 2003 até 2013 e desenvolveu as práticas do reformismo implementadas pelo governo de Xiaoping. O termo de Hu pode ser considerado como um governo de continuação do ideário almejado por Deng.

### **As Bases Comparadas: uma Análise de Mao e Xiaoping para o Desenvolvimento Pacífico**

É interessante termos em vista o que essa China do século XXI fortemente influenciada pelo Reformismo de Xiaoping tenta construir como sua inserção diferenciada. De acordo com Su (2013), o modelo da China Moderna define que a cooperação detém um aspecto central na sua inserção internacional, terminando por moldar de modo ainda mais rico e profundo os desígnios de Xiaoping. Nesse sentido, o governo de Hu Jintao aprofunda esse aspecto da China moderna. Na visão de Changhe Su (2013), os discursos de Hu Jintao foram centrais para a transformação já que os mesmos definem o atual modelo chinês como,

[...] expressa uma ideia de construir um mundo harmonioso de paz duradoura e prosperidade comum, e posição ética e política estatal da China na ordem mundial. A ideia de um mundo harmonioso é a combinação do marxismo com as condições nacionais da China. Ele incorpora uma riqueza de recursos éticas, ideológicas, institucionais e culturais que podem contribuir para a construção da ordem mundial. (SU, 2013, p 70-71)

É com base nessa conjuntura da política externa chinesa que temos que avaliar a construção do conceito de Desenvolvimento Pacífico. O modelo pode ser assim resumido conforme o Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico de 2011:

A China deve se desenvolver sempre buscando e contribuindo para a paz mundial através do seu desenvolvimento; A China também deve se abrir e aprender com os demais Estados do Sistema Internacional; Deve buscar benefícios mútuos e desenvolvimento comum com os outros Estados do Sistema Internacional. (OFFICE OF THE STATE COUNCIL, 2011, p.2)

Em outras palavras, o Desenvolvimento Pacífico se baseia na troca de conhecimentos entre os povos, uma construção política do desenvolvimento independente e aberta para com os demais Estados. Um Desenvolvimento que seja em seu projeto de execução voltado para a paz, cooperação e desenvolvimento em comum. Como bem observado pelo Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico de 2011 a nação chinesa ama a paz. Promover a paz consiste em um dos aspectos centrais da diplomacia chinesa, que pretende criar um ambiente internacional estável. Assim, somente através da paz é possível angariar um desenvolvimento pleno, reiterar a ideia de que o desenvolvimento chinês não é um sinônimo de expansão, hegemonia e agressão.

A questão da cooperação se mostra outro ponto chave da diplomacia chinesa. Isso pode ser mostrado com o Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico de 2011 promovendo políticas pacíficas e cooperação, a partir das quais os Estados podem achar oportunidades para a promoção do desenvolvimento em conjunto com a finalidade de estancar as fraquezas, angariando mais força. A China pretende promover o desenvolvimento e harmonia internamente, perseguir a cooperação e a paz internacional, alcançando a modernização e a prosperidade. Como o Desenvolvimento Pacífico é aplicado na política externa chinesa? A China adota os seguintes pontos para implementá-lo e que podem ser observados no Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico de 2011: 1) Promover a construção de um mundo harmonioso; 2) Política externa independente e pacífica; 3) Política externa responsável.

No que tange à construção de um mundo harmonioso, a partir do Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico de 2011 define-se que a busca da paz e do desenvolvimento comum é uma das principais premissas da política externa da China. Portanto, este é um dos pontos mais frequentes na construção do pensamento político: a paz e a promoção do desenvolvimento comum são as teses centrais da política externa.

O segundo ponto é a política externa independente e pacífica. De acordo com o Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico de 2011 uma política externa independente é o caminho para o desenvolvimento, já que o mesmo só pode ser conseguido através do atual sistema social que a China possui, e tal sistema jamais permitira a interferência externa. Desse modo, para não interferir em seu modelo, o Estado Chinês pauta seus relaciona-

mentos nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, já discutidos, não interferindo nas políticas de outros Estados. A China respeita a legitimidade dos Estados para proteger seus interesses e coloca como base nunca fazer ganhos a partir de problemas de terceiros. Podemos observar que a questão da política externa independente é importante para o conceito de Desenvolvimento Pacífico, pois só através de uma construção na qual a China tenha plena autonomia de escolhas é que se torna possível a construção do desenvolvimento pretendido.

Já o terceiro ponto refere-se a uma política externa responsável. De acordo com o Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico, de 2011, essa questão da responsabilidade internacional está focada no respeito às normas, princípios e responsabilidades do sistema internacional possui: é preciso jogar de acordo com as regras universalmente aceitas pelos Estados membro deste sistema, para ser classificado como uma política externa responsável.

O Desenvolvimento Pacífico é em um novo caminho pelo qual a China insere sua proposta de desenvolvimento para o século XXI. A partir deste paradigma, há o rompimento com o pensamento clássico da construção do desenvolvimento em um só país (e de um só país). Ou seja, refuta-se a ideia de constituir o desenvolvimento por meio da procura pelo hegemonismo, a guerra, o colonialismo, que tem caracterizado o padrão ocidental. Podemos observar essa tendência da China de projetar esse novo modelo de desenvolvimento, em um novo mundo e sistema internacional.

De acordo com o Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico, de 2011, o paradigma de Desenvolvimento Pacífico e do benefício mútuo são a maneira fundamental de se construir a modernização, garantir a participação nas negociações internacionais e manejar as relações internacionais. Tal escolha pode ser vista como a correta, já que a própria China chega a conclusão que com base nas décadas passadas, o Desenvolvimento Pacífico fora a questão que mais propiciara ganhos ao Estado Chinês e que não tem nenhum motivo para se desviar deste caminho.

Portanto, o modelo do Desenvolvimento Pacífico consiste em um modelo de política de desenvolvimento centrado nos problemas e demandas da China, aberto aos demais países. O desenvolvimento detém, nesse sentido, uma lógica interdependente: o desen-

volvimento da China é conjunto com de seus parceiros. Ou seja, de acordo com o Documento Oficial acerca do Desenvolvimento Pacífico, de 2011, a China não pode promover seu desenvolvimento com o isolamento do resto do mundo e também não pode manter a estabilidade do mundo sem a sua presença.

Por fim, a China vê o Desenvolvimento Pacífico como um *turning point* na história do desenvolvimento, já que promove o total rompimento com os paradigmas clássicos de ascensão de potências. Tal conceito pode ser traduzido como uma espécie de comprometimento chinês para com o Sistema Internacional: o de que a China não pretende se inserir nos moldes ocidentais, não retomando o legado isolacionista do maoísmo.

Tendo em vista que ambos, Mao e Deng, podem ser considerados como base para a construção da China contemporânea podemos perguntar: qual a influência específica de cada um para o século XXI e como *turning point* para que a China se torne uma nova liderança no Sistema Internacional? Como podemos observar, a importância de Xiaoping é quase inegável, pois as práticas nas quais a China se baseia para que se promova tanto o desenvolvimento econômico quanto a sua inserção internacional são advindas de seu o governo. Xiaoping se mostra essencial por realizar o maior uso dos clássicos chineses, incluindo Mao, como bem observado em Feng (2007). Cabe por fim observar que a sua influência é tão profunda sobre a China que os sucessores desde então eram partidários de sua linha modernizadora.

Em contrapartida com o que o governo de Mao presenteia os novos mandatários, além é claro da sua revolução em 1949? Mao não possui uma influência ideológica tão forte como a de Xiaoping no sentido do pensamento e influência política prática na atual conjuntura chinesa. Porém, a principal influência de Mao para a atual China é seu pensamento de não sujeição perante o norte e de construir um “caminho Chinês” que durante a Guerra Fria pode ser observado justamente pelo seu abandono da relação com a URSS. Isso colocou a China justamente como um país que busca seu horizonte de modo independente e de acordo com as suas vontades (perfil de continuidade esse ponto) para que a China possa se constituir como ator imprescindível para as relações internacionais de modo geral.

Segundo Changhe Su (2013) o modelo da China Moderna toma para si um aspecto onde a cooperação detém um aspecto cen-

tral na sua inserção internacional, terminando por moldar de modo ainda mais rico e profundo os desígnios deixados por Xiaoping enquanto chefe do PCC.

## Conclusão

Como visto, a política externa chinesa é uma construção de elevada complexidade e com valores e ideais muito diferentes daqueles almejados pelos países do ocidente. No que tange a sua política externa, a retórica que a mesma possui é observada um horizonte pautado pelo ideal da harmonização das relações sociais e pela busca estrita pela paz. Portanto, é uma política muito influenciada pelos preceitos do Confucionismo em seus conceitos chave, os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e o Desenvolvimento Pacífico. Podemos concluir que a construção do modelo de política externa para o período contemporâneo é extremamente influenciada pelos períodos tanto do Maoísmo quanto do Denguismo. Ambos são fundamentais para compreender a política externa chinesa igualmente e seus conceitos chave.

Estes dois conceitos são ligados historicamente. O primeiro que emerge nos anos 1950 é o conceito dos Cinco Princípios. No período pós-1990, há uma “aparada das arestas” para a construção de um conceito bem melhor acabado que é o de Desenvolvimento Pacífico. Estes pilares se mostram fundamentais para o entendimento da política externa chinesa pois dentro das diretrizes do PCC para a inserção chinesa tais conceitos ganham destaque como método de inserção da RPC. Nesse sentido, podemos observar que a opção pelo Desenvolvimento Pacífico e suas tratativas mais direcionadas as reformas econômicas e relações políticas voltadas para os ganhos no comércio deixa claro qual o modelo desse embate saiu vitorioso: o Denguista. Tal fato pode ser observado com as atuais investidas chinesas em relacionamentos internacionais mais direcionados a ganhos econômicos, o que mostra o quanto o modelo de Xiaoping se demonstra forte na atual gestão do PCC.

Por fim, é claro que tal debate ainda não é fechado em si mesmo e necessita de um estudo cada vez mais amplo para poder compreender toda a complexidade das políticas chinesas e também até que ponto o modelo de Xiaoping ainda continuará a ser a tática escolhida pelo PCC como vertente para a política externa. Mas, como passo inicial, essas são algumas impressões que podem ser

retiradas da análise dessa problemática e também observado que o reformismo implementado a partir da ascensão de Deng Xiaoping como chefe de Estado na China ainda está a pleno vapor nos meandros políticos de Beijing.

## Referências

- AARÃO, Daniel. **China e Modernização**. 1985. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451985000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451985000300009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 06 jun. 2012
- ALTEMANI, Henrique. **China: Perspectivas e Desafios**. 2008. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/12.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012
- ALTEMANI, Henrique. **Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e parceria estratégica**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.
- CONFÚCIO. **Os Analectos**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- FENG, Huiyun. **Chinese Strategic culture and Foreign Policy Decision Making** - Confucianism, leadership and war. Routledge: 2007.
- KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.
- LYRIO, Maurício. **Ascensão da China como Potência: fundamentos políticos internos**. FUNAG: 2010. Disponível em: <[http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=414&Itemid=41](http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=414&Itemid=41)>. Acesso em: 22 jun. 2012.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Build a new international order on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence**. 2000a. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18016.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2012.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence**. 2000b. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18053.htm> Acesso em: 29/08/2012
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Independent Foreign Policy of Peace**. 2003. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2012.
- NYE, Joseph. *The Future of Power*. Washington, DC: Public Affairs, 2010. 320p
- OFFICE OF THE STATE COUNCIL. **China's Peaceful Development**. 2011. Disponível em: [http://english.gov.cn/official/2011-09/06/content\\_1941354.htm](http://english.gov.cn/official/2011-09/06/content_1941354.htm) Acesso em: 29/08/2012
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves Do. **A China, o Sistema Internacional e o Sul:** Ascensão Pacífica? Brazilian Journal of International Relations, v. 3, p. 32-69, 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/viewFile/3549/2813>>. Acesso em 01 ago. 2014.

SPENCE, Jonathan. *Em Busca da China Moderna*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SU, Changhe. The China model and World Order. In: SHAO, Binhong. **China and the World:** Balance, Imbalance and Rebalance. Boston: Brill, 2013.

SHAMBAUGH, David. **China goes Global:** The Partial Power. Oxford University Press, 2013.

SHAMBAUGH, David; YAHUDA, Michael. **International Relations of Asia**. Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

VISENTINI, Paulo. A novíssima China e o Sistema Internacional. **Rev. Sociol. Polit.** v. 19 s. 1. Curitiba Nov. 2011a. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000400009&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000400009&lang=pt)>. Acesso em: 03 abr. 2012.

VISENTINI, Paulo. **As Relações diplomáticas da Ásia:** Articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira). Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2011b.

WANG, Jisi. Thoughts on the Grand Change of the World Politics and China's International strategy. In: SHAO, Binhong. **China and the World:** Balance, Imbalance and Rebalance. Boston: Brill, 2013.

ZHANG, Yunling. Understanding the changing relations between China and its neighbors. In: SHAO, Binhong. **China and the World:** Balance, Imbalance and Rebalance. Boston: Brill, 2013.

# Análise das relações entre Brasil e Colômbia em um contexto de multipolaridade emergente: desafios à construção da liderança brasileira na América do Sul

*Analysis of Brazil-Colombia relations in the context of emerging multipolarity: challenges to the construction of Brazilian leadership in South America*

Recebido em: 22/04/2016

Aceito em: 09/09/2016

Gabriel Galdino Gomes\*

## Resumo

Brazil has played in recent years, an important role in international relations, as well as proving to be an emerging power, a regional leader in the South American context. As a result, the article has the initial objective understand the concept of regional power in the neoclassical realistic perspective and how did the development of Brazilian foreign policy in the scope to seek to consolidate that position in the region. Thus, we intend to address about the foreign policy of Colombia and reflect on how the Colombian State may represent an important strategic partner to Brazil or to make a counterweight to the interests of the region. This research therefore aims to analyze bilateral relations Brazil-Colombia, highlighting the prospects of cooperation and resistance between both countries in the face of a trend scenario multipolarity

**Palavras-Chave:** Multipolaridade; Política Externa; Relações Bilaterais; Brasil; Colômbia

## Abstract

Brazil has played in recent years, an important role in international relations, as well as proving to be an emerging power, a regional leader in the South American context. As a result, the article has the initial objective understand the concept of regional power in the neoclassical realistic perspective and how did the development of Brazilian foreign policy in the scope to seek to consolidate that position in the region. Thus, we intend to address about the foreign policy of Colombia and reflect on how the Colombian State may represent an important strategic partner to Brazil or to make a counterweight to the interests of the region. This research therefore aims to analyze bilateral relations Brazil-Colombia, highlighting the prospects of cooperation and resistance between both countries in the face of a trend scenario multipolarity.

**Keywords:** Multipolarity; Foreign Policy; Bilateral Relations; Brazil; Colombia.

\* Acadêmico do 8º semestre de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Foi também aluno de graduação sanduíche do Programa de Economia da Universidad Pontificia Bolivariana (UPB - Colombia) E-mail: gabrielgaldinogomes@gmail.com



## Introdução

Nos últimos anos, a maneira como se distribui o poder mundial se transformou substancialmente, o que pode ser entendido como consequência do declive econômico dos Estados integrantes do G-8<sup>1</sup> em reação às crises econômicas que enfrentam, da significativa diminuição de sua participação no produto mundial bruto, e do surgimento de potências emergentes. O sistema internacional proposto pelos Estados Unidos, nesse sentido, vem se tornando cada vez menos estável, quase três décadas após o colapso soviético.

As transformações internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria em contexto de crescente globalização, acentuaram as tendências multipolares no cenário internacional. De igual modo, abriram-se as possibilidades para que os países em desenvolvimento se projetassem regional e globalmente. Assim, percebe-se que o sistema internacional vem sendo caracterizado pela construção da multipolaridade, através dos países em desenvolvimento e, por outro lado, pela manutenção da hegemonia dos Estados Unidos (SILVA, 2014).

Nesse contexto, se há realizado diversas pesquisas acerca da política externa do Brasil como potência regional na América do Sul, principalmente com o relativo distanciamento dos EUA na região. Concomitantemente, destas mesmas pesquisas é afirmado que há quatro potências secundárias no subcontinente: Colômbia, Venezuela, Argentina e Chile (FLEMES, 2012). Dessa maneira, se torna relevante os estudos acerca das relações entre Brasil e Colômbia num cenário de tendência a multipolaridade, no qual pode ser visualizado de forma mais nítida a atuação dos dois países como potências emergentes e a perspectiva de maior cooperação entre ambas nações.

Como ferramenta analítica de política externa, utiliza-se neste artigo, em alguns pontos, a perspectiva realista neoclássica<sup>2</sup> como teoria a fundamentar determinados termos e análises.

1. A sigla G-8 corresponde ao grupo dos 8 países mais ricos e influentes do mundo, fazem parte os Estados Unidos, Japão, Alemanha, Canadá, França, Itália, Reino Unido e Rússia. Antes chamada de G-7, a sigla alterou-se com a inserção da Rússia, que ingressou no grupo em 1998. Disponível em: <dosfan.lib.uic.edu/ERC/g8usa/G8high\_Lesson1.pdf>

2. De acordo com Buelvas e Piñeros (2013), o realismo neoclássico se apresenta como uma combinação de duas teorias das relações internacionais: o realismo e o neorealismo. Nesse sentido, o realismo neoclássico, argumenta que as ações de um Estado no sistema internacional podem ser explicadas por variáveis sistêmicas, cognitivas e domésticas, que afetam o poder e a liberdade de ação dos tomadores de decisão na política externa. Não obstante, essa teoria também mantém o conceito neorrealista de equilíbrio de poder.

Assim, as relações entre os governos brasileiro (Lula e Rousseff) e colombiano (Uribe e Santos) são aqui abordados, historicamente, evidenciando os desdobramentos da relação entre as duas nações. Inicialmente se faz a exposição da política exterior do Brasil e na sua construção com ênfase no papel do Estado brasileiro como potência regional, simultaneamente, impulsor da integração sul-americana. Posteriormente, procura-se analisar a política exterior colombiana e as suas nuances entre Uribe e Santos, mostrando continuidades e descontinuidades em detrimento do alinhamento com os EUA e a forma de relacionamento com os países latino-americanos. Por fim é exposto como se deu o desenvolvimento das relações bilaterais entre Brasil e Colômbia, as principais divergências atuais entre as visões das suas respectivas políticas externas e, por conseguinte, oportunidades e perspectivas do relacionamento entre ambas nações. Esta pesquisa, portanto, tem por finalidade analisar as relações bilaterais Brasil-Colômbia, relevando as perspectivas de cooperação e resistência entre ambos países em face de um cenário de tendência a multipolaridade.

### **Política externa brasileira e sua orientação à posição de potência regional**

Entende-se por diplomacia um instrumento da política externa expresso, conforme Cervo e Bueno (2008), em objetos, valores e padrões de conduta vinculados a um rol de compromissos. Essa agenda externa convencionou-se, então, de maneira a proteger e alcançar os determinados interesses de um Estado. A política externa, nesse sentido, possui um caráter normativo, sendo em suma as ações políticas voltadas para fora que refletem as pretensões de dentro.

Em certos momentos, de acordo com Weffort (2004), a política externa se aproxima ou se distancia das grandes potências, no sentido de priorizar as parcerias com estas ou com os demais países em desenvolvimento. Não obstante, para o autor, a política externa jamais muda tanto que possa ser considerada como uma grande transformação, na sua forma de atuar, na definição de parceiros e na escolha das prioridades.

Concordando com esse pensamento em relação ao Brasil, Cervo (2008) denomina esse aspecto de “paradigma da política exte-

rior brasileira” e elenca alguns de seus conceitos lineares<sup>3</sup>: autodeterminação; não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor e independência de inserção internacional.

Além do mais, segundo Cervo (2008) a prática do realismo e pragmatismo estaria ligada ao que a teoria denomina de realismo de conduta e consiste na adoção de uma posição não confrontacionista, buscando-se maximizar os ganhos e garantir os interesses postos em jogo via cálculo de custos benefícios e em detrimento da adesão de determinados posicionamentos ideológicos, embora quaisquer posicionamentos, mesmo “neutros” revelam algumas ideologias intrínsecas. A evolução do realismo ao pragmatismo qualifica, conforme Silva e Gil (2013), a conduta externa brasileira.

Neste contexto, é percebido no final do século XX o desenrolar de uma nova ordem mundial, sobretudo com a evidência da hegemonia dos Estados Unidos, com o colapso da União Soviética e da era bipolar, a ascensão do capital financeira e o triunfo do neoliberalismo. Todavia, já na primeira década do século XXI, com o aprofundamento da globalização e o aparecimento de novos atores no cenário internacional, é possível perceber a existência de uma tendência à multipolaridade, a qual é caracterizado pela ascensão de potências econômicas emergentes como a China, Índia, Rússia, África do Sul e Brasil (SILVA, 2014).

O crescimento brasileiro como potência regional e global, assim como dos demais emergentes [...] e o declínio dos parceiros tradicionais [...], colocou um ponto de inflexão na política externa norte-americana para a América Latina e as relações bilaterais. [...] A inadequação [...] e a inabilidade dos Estados Unidos em fazer valer os pilares de preservação da estabilidade e de sua zona de influência revelam-se também na crescente presença chinesa na América do Sul e no Brasil, e nos movimentos russos e indianos em direção a este espaço geopolítico (PECEQUILO, 2013, p. 55).

Ademais, ao longo do governo Lula (2003 a 2010) e Rousseff (2011 a 2014) é destacado a aproximação do Brasil em relação aos

3. É importante ressaltar que, alguns desses importantes conceitos tiveram o seu início na política externa brasileira no período da chancelaria de Rio Branco (1902 a 1913), o qual despontava o Brasil como uma potência sub-regional, isto é, um país que fosse capaz de liderar os anseios da América do Sul e manter esta em equilíbrio político para que não fosse atingida pelo imperialismo europeu ou norte-americano (DORATIOTO, 2000).

países da América do Sul, juntamente com a tentativa de catalisar a construção de uma identidade sul-americana, evidenciando assim uma posição de realismo de conduta e pragmatismo da política externa brasileira no período caracterizado. Nesse sentido, a apreensão desse contexto é, pois, fundamental, segundo Alegría (2013), para compreender de que forma o Brasil tem se inserido no âmbito internacional de maneira a se estabelecer como potência regional sustentando sua pretensão de liderança na região.

O governo Lula, portanto, constituiu-se como um marco no que se refere à autonomia do Brasil ao desenvolvimento da integração sul-americana, culminando na ativa participação do país no MERCOSUL e UNASUL. Ademais, no período desse mesmo governo, houve um reforço da corrente autonomista dentro do Itamaraty, cujo principal objetivo seria a construção da liderança regional em face da sua posição como potência emergente. Assim, essa influência orienta-se para a criação de uma identidade comum “no processo de integração regional sul-americano, propondo um aprofundamento em termos políticos e sociais e, também, uma maior disposição brasileira para arcar com os custos desse processo” (SILVA; GIL, 2013. p. 35).

Desse modo, Alegría (2013), complementa essa ideia de liderança brasileira pautando-se na participação do Brasil na criação de regimes internacionais na região com o escopo de alcançar uma maior integração sul-americana e menor dependência aos Estados Unidos,

É possível salientar então que um dos projetos de construção de um regime internacional na região, com estruturas de governança regional que está promovendo o Brasil é a União de Nações da América do Sul (UNASUL). Esta iniciativa tem a sua origem no governo do ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, em face da proposta dos Estados Unidos de construir a Área Livre de Comercio das Américas (ALCA), o Brasil se uniu ao Peru, uma coalizão de países que, embora não se opuseram de maneira unânime a iniciativa estadunidense, buscavam que esta levasse em conta as assimetrias dos diferentes Estados latino-americanos, assim pretendiam negociar um acordo mais favorável, levando à estagnação deste projeto; mostrando que não era inelutável um alinhamento automático com todas as iniciativas estadunidenses e que existia uma certa capacidade de liderança por parte do Brasil para defender os interesses das nações americanas<sup>4</sup> (ALEGRÍA, 2013, p. 259, tradução nossa).

4. Es posible señalar entonces, que uno de los proyectos de construcción de un régimen internacional en la región, con estructuras de gobernanza regional, que está impulsan-

É importante complementar essa análise com o realismo neoclássico como perspectiva das relações internacionais que, assim, permite compreender de qual forma a estrutura do sistema internacional propiciou a ascensão das potências regionais através de categorias analíticas como a distribuição de poder.

Dessa forma, Flandes (2012), caracteriza uma potência regional como: parte de uma região delimitada geograficamente; está pronta para assumir a liderança, mesmo que de maneira sutil; desprega de sua capacidade material e ideológica necessária para atingir a projeção como potência regional; é altamente influente nos assuntos regionais, através de seus importantes organismos. Por outro lado, o conceito de potência emergente assimila outras características de poder ao país então classificado, conferindo-o, também, influência em questão de governança global, em outras palavras,

Os países definidos aqui sob o conceito de “potências emergentes” dominam seus vizinhos em termos de poder sobre os recursos, isto é, população, território, capacidade militar e PIB. Além disso, eles articulam o interesse de mudança da distribuição de poder no sistema internacional e assumem papéis de liderança na governança mundial<sup>5</sup> (SCHIRM, 2010, p. 198, tradução nossa).

Nesse contexto, o Brasil em sua posição como potência emergente, se projeta como um *global player*, isto é, busca incrementar a influência que tem a nível global para o qual é utilizado uma estratégia que tem, de acordo com Buelvas e Piñeros (2010), três linhas de projeção. A primeira se refere a construção de prestígio como potência social e econômica, através da liderança na implementação de políticas que reduzam a pobreza extrema e fortaleçam a economia. Em segundo, condiz a desconcentração das relações de poder com a

---

do Brasil es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Esta iniciativa tiene su génesis en el gobierno del ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, pues ante la propuesta de los Estados Unidos de construir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Brasil formó de la mano con Perú, una coalición de países que, si bien no se oponían de manera unánime a la iniciativa, buscaban que ésta tuviera en cuenta las asimetrías de los diferentes Estados que hacen parte del continente, por lo que pretendían negociar un acuerdo más favorable, lo que llevó a que este proyecto terminara por estancarse; mostrando que no era ineluctable una alineación automática con todas las iniciativas estadounidenses, y que existía una cierta capacidad de liderazgo de parte de Brasil, para defender los intereses de las naciones americanas

5. The countries defined here under the rubric of ‘emerging powers’ dominate their neighbours in terms of power over resources, that is, population, territory, military capacity and gross domestic product. In addition, they articulate a wish to change the distribution of power in the international system and to assume leadership roles in global governance.

superpotência e as grandes potências no sistema internacional, em troca da multilateralidade com os países emergentes. A terceira linha de projeção se encontra no viés da reestruturação da governança global, a fim de possibilitar um acordo mais equitativo entre os países em vias de desenvolvimento, para os quais o Brasil considera que necessitam duas grandes reformas: a do sistema de segurança coletiva e a do sistema econômico-comercial internacional.

Deste modo, as potências emergentes buscam incrementar “[...] seu poder a nível global, através do fortalecimento de sua posição e influência em âmbito regional. Nesse sentido, o Brasil tem buscado consolidar-se como *potência regional* na América do Sul [...]”<sup>6</sup> (ALEGRÍA, 2013, p. 256, tradução nossa).

Por conseguinte, para possibilitar o avanço destas linhas de projeção percebe-se que a política externa brasileira tem promovido ativamente o multilateralismo, através de diversos foros de diálogo e cooperação com as demais potências emergentes. O desempenho das relações, caracterizadas como de cooperação Sul-Sul<sup>7</sup> por Leite (2011), entre Brasil e outros países em desenvolvimento tem sido materializado em alianças estratégica como o BRICS, o qual se tem permitido fazer um certo contrapeso, *soft-balancing*, à superpotência e as grandes potências no sistema internacional.

A pretensão do Brasil, como potência regional, da construção do sul-americanismo como ideia de um novo regionalismo, que se privilegie em frente ao processo de regionalização latinoamericano, encontra fundamento:

a) o aumento da *interdependência* econômica com os países da região, b) a presença de seus nacionais no território dos Estados sul-americanos, c) como um resultado do exposto acima: a busca pela estabilidade regional para que os interesses nessa região não sejam prejudicados; e d) a busca da diluição do poder relativo da Argentina, devido sua usual contradição no cone sul, em um cenário em que ocorra a participação de mais países e) a exclusão dos países da América Central e do México, dado que este país sempre foi líder na América Latina, o que dificulta o papel de protagonismo brasileiro na região e devido a que este considera a política exterior mexicana e centro-americana alinhada aos interesses da superpo-

6. [...] su poder a nivel global, a través del fortalecimiento de su posición e influencia en el ámbito regional. En este sentido, Brasil ha buscado consolidarse como potencia regional en Suramérica, [...].

7. A ideia de que países em desenvolvimento identificam determinados interesses e problemas comuns e se articulam, a fim de resolvê-los, de acordo com Leite (2011), é a noção essencial do conceito de cooperação Sul-Sul.

tência norte-americana, frente ao que a América do Sul procura ter uma certa autonomia<sup>8</sup> (ALEGRÍA, 2013, p. 258, tradução nossa).

Assim, o Brasil como potência regional, parece oscilar entre sua projeção individual internacional e a condução política da região sul-americana. Dessa maneira, no primeiro caso o Brasil atua como Estado “reformista” e potência econômica que se mostra competente para propor sua própria agenda internacional multipolar (BUELVAS; JOST; FLEMES, 2012). Entretanto, mesmo que esta forma de atuação acabe gerando fricções com os interesses estadunidenses, o Brasil não busca fazer um contrapeso *duro* àqueles, corroborando, conquanto, à teoria de realismo de conduta de Cervo (2008), tanto pela impossibilidade sistêmica de vencer, como por seus processos políticos internos que favorecem o pluralismo, a resolução negociada dos conflitos e a democratização.

No segundo caso, o Brasil se mostra como impulsionador à integração da América do Sul e na construção da ideologia sul-americana, e com este propósito busca construir níveis interinstitucionais (formais e informais) entre o MERCOSUL, a CAN<sup>9</sup> a OTCA<sup>10</sup> e a UNASUL, propondo a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo e democrático frente a poderes externos.

## Política externa colombiana do governo de Uribe A. Santos

Na última década, a política externa colombiana foi dominada pela figura do ex-presidente Álvaro Uribe, eleito em 2002. Desde o começo de seu mandato, teve como objetivo linear de sua política externa vincular o conflito armado que assolava o país a cruzada

8. a) el incremento de la *interdependencia* económica con los países de la región, b) la presencia de sus nacionales en los territorios de los Estados suramericanos, c) como consecuencia de los anteriores: la búsqueda de estabilidad regional para que no se vean perjudicados estos intereses en esa área, y d) La búsqueda de la dilución del *poder relativo* de Argentina, su usual contradictor en el cono sur, en un escenario en el que participan más países e) La exclusión de los países centroamericanos y de México, dado que este país siempre fue líder en Latinoamérica, por lo que no se plegaría tan fácilmente al protagonismo brasileño, y debido a que Brasil considera que la política exterior mexicana y centroamericana se encuentra demasiado alineada con los intereses de la superpotencia norteamericana, frente a los que el Suramericanismo procura tener una cierta autonomía

9. A Comunidade Andina (CAN) é uma organização regional que tem como objetivo alcançar um desenvolvimento mais equilibrado e independente, sendo formado por quatro nações que abrangem a região andina e sul-americana (BUELVAS; JOST; FLEMES, 2012).

10. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA surge a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, cujo propósito é fortalecer a cooperação entre todos os países que partilham a Amazônia, ou Pan-Amazônia. Disponível em: <<http://otca.info/portal/>>



internacional liderada pelo presidente George W. Bush contra o terrorismo internacional (PEDRAZA, 2012).

Conforme Cepik, Brancher e Granda (2012), esse projeto uribista mostrou-se limitado no que condiz ao seu propósito de prover segurança ao país, pois além de tornar a política externa dependente em relação aos Estados Unidos, a Colômbia passou a aderir unilateralmente os interesses norte-americanos. Assim,

O cenário em que os instrumentos militares são postos exclusivamente para confrontar às guerrilhas, percebidas não mais no sentido de organizações armadas senão em termos de grupos terroristas, significou uma aprofundação da relação entre Colômbia e Estados Unidos<sup>11</sup> (PÉREZ; ROJAS, 2012, p.1, tradução nossa).

Os EUA possuíam fortes interesses estratégicos na Colômbia, tanto em função da política de controle ao tráfico de drogas, quanto na manutenção de um aliado como potência secundária na América do Sul, assim de acordo com Cepik, Brancher e Granda (2012), o país pôde servir de projeção dos interesses norte-americanos e de contrapeso às outras potências emergentes na região.

Nesse contexto, dentro do marco analítico do realismo neo-clássico, as potências regionais secundárias se conceitualizam como aqueles Estados que ocupam a segunda posição mais poderosa dentro de uma hierarquia regional. Conforme Flemes (2012), fazendo uma análise geral das capacidades do Estado colombiano, se encontra numerosos atributos materiais que permitem defini-lo como uma potência secundária na América do Sul em relação ao Brasil como emergente e potência regional, na hierarquia internacional de poder,

Sua extensão geográfica está 26º posição do ranking mundial com 1.138.910 km<sup>2</sup>, incluindo as águas territoriais. Sua demografia está na 28º posição com 45.239.079 pessoas. Sua economia em 2010 estava na 29º colocação com o PIB de US\$288.188.988.824. Sua capacidade militar foi avaliada entre 2005-2009 em um gasto anual de entre 3.4% a 3.7% de seu PIB, o qual se localizou na 33º posição do mundo. Está catalogado nominalmente como um país de “renda media-alta” por seu PIB *per capita*, mas com uma taxa de pobreza próxima aos 37%. A localização geográfica peculiar com saídas aos oceanos Pacífico e Atlântico e como “ponte” entre América Central, Caribe e América do Sul, converte Colombia em um

---

11. La puesta en escena del instrumento militar exclusivo para confrontar a las guerrillas, percibidas ya no en el sentido de organizaciones armadas sino en términos de grupos terroristas, significó una profundización de la relación de Colombia con Estados Unidos.



“corredor estratégico” para os fluxos transnacionais, por mais que esteja debilitado pela carência de infraestrutura portuária apta e uma malha estrada suficiente<sup>12</sup> (BUELVAS; JOST; FLEMES, 2012, p. 629, tradução nossa).

A maioria das políticas adotadas durante o governo de Uribe, alinhado externamente aos Estados Unidos, se orientaram, dessa forma, em isolar o país da América do Sul e, com isso, mostrar resistência a uma possível cooperação com Brasil. Confirmando esse argumento, em consonância a Pedraza (2012), através do apoio incontestável de Uribe à criação da ALCA em tempos em que o governo brasileiro e argentino eram contrários a criação de qualquer acordo de livre comércio com os Estados Unidos que como resultado pudesse prejudicar a economia agro-exportadora da região e o desenvolvimento das nações sul-americanas.

Além do mais, durante o mandato de Uribe ocorreram diversos episódios que distanciaram o país da região sul-americana, causando em certos níveis tensão e ruptura das relações diplomáticas. Assim, por exemplo:

[...] Após a operação Phoenix em março de 2008 que deu abatido ao líder guerrilheiro Luis Edgar Devia, conhecido como Raul Reyes em território equatoriano, resultou-se no rompimento das relações diplomáticas após o anúncio da chancelaria do país vizinho por causa do que foi considerado uma violação de sua soberania e integridade territorial. Por outro lado, em 2010, devido ao clima de crescente tensão entre o presidente Hugo Chávez e o presidente Uribe, houve como consequência a ruptura das relações entre os dois países após as queixas feitas pela Colômbia junto à OEA pela suposta presença de guerrilheiros na Venezuela<sup>13</sup> (PÉREZ; ROJAS, 2012, p. 2, tradução nossa)

12. Su extensión geográfica lo hace el 26 en el mundo con 1 138 910 km<sup>2</sup>, incluyendo las aguas territoriales. Su demografía le da la posición 28 en el globo con 45 239 079 personas. Su economía de 288 188 988 824 dólares de PIB en 2010 lo hacen el número 29. Su capacidad militar estaba valorada entre 2005-2009 en un gasto anual de entre el 3.4% y el 3.7% de su PIB, lo cual lo ubicó en la posición 33 en el mundo. Está catalogado nominalmente como un país de “renta media-alta” por su PIB per capita, pero con una tasa de pobreza cercana al 37%. Su peculiar ubicación geográfica con salidas a los océanos Pacífico y Atlántico y como “puente” entre América Central, el Caribe y América del Sur la convierten en un “corredor estratégico” para flujos transnacionales, si bien debilitado por la carencia de infraestructura portuaria apta y una malla vial suficiente.

13. [...] tras la operación Fénix en marzo de 2008 que dio abatida al líder guerrillero Luis Edgar Devia, alias Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas tras el anuncio de la cancillería del vecino país debido a lo que consideró una violación de su soberanía y su integridad territorial. Por otro lado para 2010 debido al clima de creciente tensión entre el mandatario Hugo Chávez y el presidente Uribe se produjo la ruptura de las relaciones entre ambos países tras las denuncias hechas por Colombia ante la OEA por la presunta presencia de guerrillas en Venezuela.

Em um panorama geral, a política externa colombiana com Uribe no poder foi caracterizada pelo distanciamento das relações com os países sul-americanos, fricções diplomáticas com Equador e Venezuela, instabilidade das relações com o Brasil e pelo apoio irrestrito aos interesses norte-americanos acompanhado pela dominação do discurso sobre o problema da segurança.

Entretanto, com a subida ao poder por Santos em 2010, ocorre uma diversificação das relações exteriores, assim, Colômbia assume um papel de *global player* emergente, de acordo com Buelvas e Piñeros (2013). Reúne aos CIVETS<sup>14</sup>, envia missões diplomáticas a países árabes e africanos e volta a se aproximar dos países latino-americanos (CEPIK; BRANCHER; GRANDA, 2012). Também, busca se posicionar como ponte entre as Américas e em conflito como o de Israel e Palestina, concretizando acordos com Coreia do Sul, Japão, China Índia e Singapura. Ocorre, dessa maneira, um *giro* na política exterior da Colômbia, conforme Buelvas, Jost e Flandes (2012), marcada pela busca de liderança, e ao mesmo tempo, exercendo com maior frequência sua autonomia frente às intervenções externas.

Não obstante, Santos continuou recorrendo a cooperação assimétrica com os Estados Unidos para erradicar os cultivos ilícitos e conter as FARC. Para Santos, a segurança na Colômbia ainda era ameaçada por três atores principais, em primeiro lugar pelas FARC, em segundo lugar pelo Ejército de Liberación Nacional (ELN) e por último os bandos criminosos (BACRIM) derivado dos antigos paramilitares. Para o presidente, no entanto, era necessário um maior diálogo entre o governo colombiano e esses grupos, em vez de, adotar o propósito único de eliminação total, postulada pelo governo anterior.

Nesse sentido, Colômbia atenuou seu alinhamento com os EUA, porém continuou sendo uma das plataformas prioritárias de destino às exportações norte-americanas e, como consequência, variavelmente apoia seus interesses na região, como exemplo na sua defesa à formação da ALCA (CEPIK; BRANCHER; GRANDA, 2012).

Mesmo assim, no governo de Santos, ao fomentar uma política exterior moderna e aberta ao mundo, acreditando no potencial das capacidades do país, logrou com a melhora da reputação inter-

---

14. CIVETS foi um termo cunhado por Robert Ward, diretor da Economist Intelligence Unit (EIU) que se refere aos mercados emergentes da Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul. Disponível em: <<http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Mayo302010/1crisis.html>>

nacional da Colômbia e, portanto, conquistou apoio às negociações com as guerrilhas que ameaçavam a segurança do país. A União Europeia e países da Ásia e África, assim, passaram a reconhecer o país como sócio econômico, em segurança e em assuntos multilaterais e por outro lado a América Latina passou a ser reconhecida como importante cenário geográfico para o desenvolvimento das relações internacionais da Colômbia, provando-se no reatamento das relações diplomáticas com a Venezuela e o Equador (BUELVAS; JOST; FLEMES, 2012).

Além do mais, com o propósito de dar maior visibilidade ao país, Santos buscou posicionar a Colômbia nos grandes foros internacionais, argumenta Pérez e Rojas (2012)

E ainda que o governo tenha dado continuidade no destaque às realizações em matéria de drogas, terrorismo e compromisso com a defesa e promoção dos direitos humanos, sua perspectiva se concentrou na inserção positiva da Colômbia no mundo através de cenários multilaterais, como a sede do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ademais, foi proposto projetar seus interesses em foros regionais e subregionais, nos quais também devia tomar em conta os interesses da América Latina e o Caribe e de grupos como o Movimento dos Países Não Alinhados e do G-77 [...]<sup>15</sup> (PÉREZ; ROJAS, 2012, p. 5, tradução nossa).

A política externa de Santos, portanto, com o escopo de ascender a Colômbia como líder regional tem levado ao país “[...] a perseguir uma política exterior mais multilateral, mais pragmática e mais diversificada do que se desenhou e implementou durante a Administração Uribe<sup>16</sup>” (GUZMÁN, 2013, p. 33, tradução nossa).

Assim, desde o início da gestão, em agosto de 2010, o governo de Juan Manuel Santos tem se mostrado com um dos fatores chaves que levaram a transformação da política externa colombiana, no sentido à ascensão do país na região, à diversificação de sua agenda internacional, ao maior interesse pela cooperação e busca de alianças por sócios não tradicionais. Nesse sentido o próprio

15. Y aunque el gobierno continuó destacando los logros alcanzados en materia de drogas, terrorismo y compromiso en defensa y promoción de los derechos humanos, centró su mirada en la inserción positiva de Colombia en el mundo a través de escenarios multilaterales, como es el caso del asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se propuso además proyectar sus intereses en foros regionales y subregionales, en los que también debía tomar en cuenta los intereses de América Latina y el Caribe y de grupos como el Movimiento de países No Alineados y del G-77 [...].

16. [...] a perseguir una política exterior más multilateral, más pragmática y más diversificada que se diseñó e implementó durante la Administración Uribe.

presidente expõe sua perspectiva sobre a projeção externa do país:

Para avançar em direção à prosperidade democrática, será necessário uma maior diversificação das relações internacionais da Colômbia, tanto no âmbito multilateral como também na busca de novos socios e alianças estratégicas no âmbito internacional.<sup>17</sup> (SANTOS, 2010, s/p, tradução nossa).

Na VI Cúpula das Américas realizada em Cartagena, em 2012, Colombia exerceu claramente, através de seu pronunciamento, a diplomacia de aproximação aos líderes executivos da região, sendo sua atuação importante, em especial, pela tensão que produziu a reação dos Estados Unidos, perante a possibilidade de que Cuba pudesse participar da Cúpula. Conforme Alegria (2013), no discurso de Santos, é evidenciado seu projeto de melhor aproveitamento dos benefícios da criação de acordos políticos, econômicos e sociais entre as nações latino-americanas, sem, no entanto, afetar o relacionamento com os Estados Unidos.

### **Relações bilaterais Brasil-Colômbia: da desconfiança mútua à aproximação gradual**

De acordo com a análise da cronologia bilateral, apresentado por Romero e Mariano (2014), as relações entre Brasil e Colômbia datam de 1907, quando ocorre a celebração do tratado limítrofe entre os dois países chamado Vásquez Codobo-Martins para delimitar os 1.644km de de fronteira comum. Desde 2014, foram 35 atividades bilaterais<sup>18</sup>, das quais 30 desenvolvidas entre os anos 2003 e 2009.

Em perspectiva histórica, as relações entre esses dois países constituíram-se através de alianças regionais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) de 1995; a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) de 1980; o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no qual o Brasil é membro pleno e a Colômbia é um Estado associado desde 2004; A Cúpula de América Latina e do Caribe sobre a Integração e o Desenvolvimento (CALC) de 2008, e meio da consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

---

17. Para avanzar hacia la prosperidad democrática, será necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional.

18. Estas atividades bilaterais se referem a: tratados de limites, acordos de cooperação, visitas e reuniões oficiais, memorandos de entendimento, protocolos sobre cooperação econômica e comercial.

As relações entre Colômbia e Brasil durante os governos Uribe e Lula, considerado como o período de maior atividade bilateral, foram marcadas pelo progresso na cooperação nas questões de segurança fronteiriça e de combate ao tráfico de drogas. No entanto, foram relações acompanhadas, também, por desconfiâncias que envolviam às diferentes perspectivas sobre a integração regional e o alinhamento externo colombiano com os EUA (CEPIK; BRANCHER; GRANDA, 2012).

As desconfiâncias pelo lado brasileiro se davam devido a crise das relações diplomáticas entre Colômbia Equador e, principalmente, Venezuela e aos acordos militares entre Colômbia e Estados Unidos, os quais deixavam o Brasil em alerta a qualquer forma de intervenção de sua soberania territorial. Assim, o objetivo inicial da política externa brasileira era tentar buscar um posicionamento neutro com o fim de poder mediar a relação conflituosa entre aqueles países “[...] e em consequência, manter distante os Estados Unidos evitando que este fosse o intermediário [...]”<sup>19</sup> (VELEZ, 2014, p. 704, tradução nossa).

Por outro lado, na perspectiva de Uribe, o Brasil poderia ter adotado uma posição de maior cooperação em matéria de segurança e menos neutro durante as tensões com a Venezuela. Essa situação levava a Colômbia a privilegiar suas relações diplomáticas com os Estados Unidos por este tratar com maior atenção o tema de segurança no território (ROMERO; MARIANO, 2014).

Nesse sentido, apesar da proximidade territorial, Brasil e Colômbia comportaram-se como dos países distantes, como se fossem desconhecidos e temerosos, e isto se deve, conforme Ramírez (2009), principalmente pela forma precária em que se desenvolviam suas relações oficiais. Não obstante, em alguns locais específicos, houve maior integração das zonas fronteiriças, o que não incide substancialmente nas relações bilaterais.

Ademais, o Plano Colômbia (2010), acordo militar entre os Estados Unidos e Colômbia, durante a administração de Uribe, e a instalação de sete bases militares norte-americanas no território colombiano em 2009, se refletiram, de acordo com Buelvas, Jost e Flandes (2012), em uma forte resistência do Brasil em face da possível interferência externa na sua fronteira amazônica.

Essa rejeição, de longo tempo, acaba se cristalizando na condução brasileira do tema das bases militares norte-americanas den-

19.[...] y en consecuencia, mantener alejado a Estados Unidos evitando que este último fuera el intermediario [...].

tro da UNASUL, em 2009, argumentando o Brasil que às instalações representariam ameaças à estabilidade e equilíbrio na região. De modo geral, adverte Velez (2014), foram estes acontecimentos que geraram maior instabilidade nas relações entre os dois países, porém não afetando tão fortemente comparado as relações da Colômbia com Venezuela e Equador.

Com a eleição de Santos e a reorientação da política externa colombiana, as tensões entre os países, Venezuela e Equador são diluídas e, ao mesmo tempo, devido algumas similaridades políticas, ocorre o desenvolvimento de uma nova relação com o Brasil (PEDRAZA, 2012). Esse novo relacionamento tem seu início em setembro de 2010, quando Lula e Santos realizaram uma reunião onde firmaram oito acordos de cooperação nas áreas de comércio, desenvolvimento fronteiriço e segurança e defesa. Nesse mesmo encontro,

Lançaram as bases para uma futura cooperação bilateral na área militar, com a assinatura de um acordo de intenções para a participação da Colômbia na construção de um avião de transporte brasileiro similar ao Hércules C-130. Santos elogiou a cooperação e reiterou sua convicção de que a próxima será “a década da América Latina” e instou a “apostar na unidade, que deve estar acima de qualquer diferença ideológica ou política”. A região tem pela frente “grandes desafios” de “reduzir a pobreza e a falta de igualdade entre seus povos”, para os quais “chegou a hora de acordar” e “finalmente ter acesso a prosperidade econômica e social”<sup>20</sup> [...] (PEDRAZA, 2012, p. 66, tradução nossa).

É possível inferir que, Colômbia de uma política externa distante e desconfiada em relação ao Brasil, com a ascensão de Santos, passa a se aproximar daquele, relevando a perspectiva de que ambos possuem problemáticas domésticas em comum e que, apenas adotando uma estratégia em conjunto será possível solucioná-las. Apostando, portanto, na cooperação mútua à eliminação da pobreza, desigualdade social e do problema de segurança na região amazônica.

20. Se sentaron las bases para una futura cooperación bilateral en el área militar, con la firma de un acuerdo de intenciones para la participación de Colombia en la construcción de un avión de transporte brasileño similar al Hércules C-130. Santos valoró la cooperación y reiteró su convicción de que la próxima será “la década de América Latina” e instó a “apostar a la unidad, que debe estar por encima de cualquier diferencia ideológica o política”. La región tiene por delante los “grandes retos” de “reducir la pobreza y la falta de equidad entre sus pueblos”, para los que “llegó el momento de despertar” y “acceder por fin a la prosperidad económica y social” [...].

Após a eleição de Dilma Rouseff no Brasil, a reaproximação entre os dois países continuou a avançar. Os Ministros de Defesa da Colômbia, Juan Carlos Pinzón, e do Brasil, Celson Amorim, em janeiro de 2012, apresentaram de forma conjunta na UNASUL um projeto de luta contra o crime transnacional, cujas propostas incluíam a criação de um Centro Integrado de Intercâmbio de Informação Regional e a idealização de uma Cúpula da Indústria de Defesa entre os países da organização (ROMERO; MARIANO, 2014).

Não obstante, este *giro* da política externa colombiana, apresenta limites, principalmente no que concerne à possibilidade de maior integração entre os dois Estados. Por mais que o governo de Santos reconheça a importância dos processos de integração sintetizados pela UNASUL, o acordo de livre comércio firmado com os EUA e os esforços levantados pelo governo à construção do bloco econômico alternativo – Aliança do Pacífico<sup>21</sup> – indicam que, segundo a perspectiva de Buelvas, Jost e Flemer (2012), o país ainda persiste, em parte, na política de Uribe de manter-se como um contrapeso em face dos interesses de outras potências emergentes da região.

Alegria (2013) evidencia, então, as continuidades do governo de Uribe que permaneceram no governo de Santos:

No entanto, essas mudanças tem sido interpretadas mais como um giro *pragmático ou de gestão* do que como mudanças estruturais na PEC. Assim é possível traçar linhas das continuidades que tem o atual governo com o seu antecessor, especialmente em relação às questões prioritárias, a saber: manutenção da importância da política de segurança, juntamente com o livre comércio e apenas uma leve atenuação do alinhamento com a superpotência estadunidense<sup>22</sup> (ALEGRÍA, 2013, p. 264, tradução nossa)

Concordando com Weffort (2004), a política externa em si jamais muda radicalmente que possa se transformar em outra totalmente diferente. Com alguns traços de Uribe, nesse senti-

21. A Aliança do Pacífico é formada por México, Peru, Chile e Colômbia. Essa aliança possui cerca de 40% do PIB da América Latina. É o segundo maior bloco econômico da América Latina em exportações, ficando atrás apenas do MERCOSUL. A Aliança do Pacífico foi fundada oficialmente em 06 de junho de 2012, em Antofagasta no Chile durante a 4ª Cúpula da Aliança do Pacífico. Disponível em: <<http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/>>

22. No obstante lo anterior, estos cambios se han interpretado más como un giro pragmático o gerencial, que como cambios estructurales en la PEC. Así es posible trazar las líneas de las continuidades que tiene el actual gobierno con su predecesor, especialmente en cuanto a los temas priorizados, a saber: mantenimiento de la importancia de la política de seguridad, unida a la de libre comercio y apenas una leve atenuación del alineamiento con la superpotencia estadounidense.



do, segundo Buelvas, Jost e Flandes (2012), a Colômbia de Santos ainda busca atrair recursos econômicos norte-americanos para o desenvolvimento do país e, ao mesmo instante, tem procurado exercer um papel de protagonismo na América do Sul. Por sua vez, a política externa colombiana, mesmo que tenha avançado no relacionamento com o Brasil, ainda não tem dado o respaldo, incondicional, a construção de um projeto de regionalização sul-americana liderado pelo Brasil através da UNASUL e MERCOSUL, evidenciado na sua atuação dentro desses organismos e, na perspectiva de Alegria (2013), no prolongamento de alianças com potências externas, especialmente com os Estados Unidos e, de uma forma mais pretensiosa, na construção de seu projeto de liderança regional: a Aliança do Pacífico<sup>23</sup>.

## Considerações finais

Desde o realismo neoclássico, é possível assinalar que o fator doméstico de troca de governo gerou algumas mudanças da política exterior da Colômbia, através da adoção de estratégias mais amplas como a aproximação do país à América Latina, na orientação diplomática a outros países do mundo e na diminuição da sua dependência aos Estados Unidos (FLEMES, 2012). Entretanto, mesmo que essas transformações tenham diversificado temática e geograficamente a agenda externa do país, ampliando a participação da Colômbia no cenário internacional, o país continua a não legitimar a construção de um projeto de regionalização sul-americano de esforço brasileiro. Assim, Colômbia tem buscado ser protagonista em diversos blocos regionais: como agente de integração na CAN, promotor temático e monitor diretivo na UNASUL, em persistir no projeto da ALCA; e na busca da liderança da Aliança do Pacífico, ficando atrás pelo México. Ou seja, em termos de compreensão acerca da estratégia política colombiana, conforme Alegria (2013), esta tem procurado atingir ações dispersas na tentativa de construir uma identidade utilitarista em política exterior, o que não se enquadra bem com a aposta brasileira na projeção da identidade sul-americana.

23. A Aliança do Pacífico é formada por México, Peru, Chile e Colômbia. Essa aliança possui cerca de 40% do PIB da América Latina. É o segundo maior bloco econômico da América Latina em exportações, ficando atrás apenas do MERCOSUL. A Aliança do Pacífico foi fundada oficialmente em 06 de junho de 2012, em Antofagasta no Chile durante a 4ª Cúpula da Aliança do Pacífico. Disponível em: <<http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/>>



Em assunto econômico-comercial, a relação entre Brasil e Colômbia ainda é débil, mas no governo atual se vem dando passos progressivos (ROMERO; MARIANO, 2014). Dessa forma, apesar de que Colômbia reconheça expressamente a liderança brasileira no âmbito bilateral, evidentemente, aceitando a grandeza demográfica e econômica do Brasil, assim como sua influência a nível global, o país a omite nos seus lineamentos gerais de política externa, buscando alternativas a proposta de liderança brasileira. Isto leva a reconhecer a importância de estreitar os laços econômicos e diplomáticos entre as duas nações, com grande benefício para toda a região em questão de integração, segurança e comércio (BUELVAS; JOST; FLEMES, 2012).

As perspectivas bilaterais e multilaterais do aprofundamento dos intercâmbios e compromissos entre Colômbia e Brasil, deste modo, parecem configurar elementos de alto potencial para institucionalizar uma aliança estratégica multitemática e de largo prazo com repercussões importantes para se desenvolver os mecanismos de integração CAN-MERCOSUL e da UNASUL (BUELVAS; PIÑEROS, 2013). Processos que já tem dado alguns passos iniciais importantes, porém que não há avançado significativamente, em detrimento da ausência de maior interesse de ambos países em criar uma agenda externa em conjunto sem resíduos de qualquer forma de disputa e, principalmente por parte da Colômbia, em priorizar, de fato, as relações com os países da região sul-americana.

Portanto, ainda que Santos reconheça a importância dos processos integradores produzidos pela UNASUL, o acordo de livre comércio assinado com os Estados Unidos e os esforços dado na sua participação de liderança dos países sul-americanos na Aliança do Pacífico, indicam que há limites bastante claros para este *giro* da política externa colombiana. A consolidação de políticas econômicas e de segurança específicas e sólidas para o arco andino e amazônico constitui uma das tarefas mais importantes do governo Rousseff, tendo em vista a pressão que a crise internacional exerce sobre o processo de integração da América do Sul. Nessa proposta, segue pendente o aproveitamento dos potenciais que tem Brasil e Colômbia por sua qualidade geoestratégica de país megadiversos e economicamente ascendente, que deveria refletir em projetos conjuntos, em posições comuns nos foros regionais e na construção de maior autonomia da região em face da ingerência por parte de potências externas.

## Referências

- ALEGRÍA, Rafael Fernando Castro. **Colombia y Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas**: Entre la competitividad y la cooperación. 2013. Disponível em: <[https://www.academia.edu/8998371/COLOMBIA\\_Y\\_BRASIL\\_EN\\_LA\\_UNI%C3%93N\\_DE\\_NACIONES\\_SURAMERICANAS\\_ENTRE\\_LA\\_COMPETITIVIDAD\\_Y\\_LA\\_COOPERACI%C3%93N\\_COLOMBIA\\_AND\\_BRAZIL\\_IN\\_THE\\_UNION\\_OF\\_SOUTH\\_AMERICAN\\_NATIONS\\_BETWEEN\\_COMPETITIVENESS\\_AND\\_COOPERATION](https://www.academia.edu/8998371/COLOMBIA_Y_BRASIL_EN_LA_UNI%C3%93N_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_ENTRE_LA_COMPETITIVIDAD_Y_LA_COOPERACI%C3%93N_COLOMBIA_AND_BRAZIL_IN_THE_UNION_OF_SOUTH_AMERICAN_NATIONS_BETWEEN_COMPETITIVENESS_AND_COOPERATION)> Acesso 20 jun. de 2015.
- BUELVAS, Eduardo Pastrana; JOST, Stefan; FLEMES, Daniel. **Colombia y Brasil**. Socios estratégicos en la construcción de Suramérica. 2012 Disponível em: <[www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11687.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11687.pdf)> Acesso 10 jun. de 2015.
- BUELVAS; Eduardo Pastrana; PIÑEROS, Diego Vera. **Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y de un mundo multipolar emergente**. 2013 Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77729796009>> Acesso 16 jun. de 2015.
- BUELVAS; E. P.; PIÑEROS, D. V.. La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana. In: **Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica**. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2010.
- CEPIK, Marco; BRANCHER, Pedro; GRANDA, Sebastian. A Colômbia e os desafios para a integração sul-americana. **Revista Conjuntura Austral**. 2012. Disponível em: <[seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/download/31093/22420](http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/download/31093/22420)> Acesso 13 jun. de 2015.
- CERVO, A. L. e BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **A política platina do Barão do Rio Branco**. Rev. Bras. Polit Int. 43 (2): 130-149. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a06>> Acesso 13 jun. de 2015.
- FLEMES, Daniel. **Colômbia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. 2012. Disponível em: <[www.kas.de/wf/doc/6989-1442-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/6989-1442-4-30.pdf)> Acesso 16 jun. de 2015.
- GUZMÁN, Sandra Borda. **LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE Y SU POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: DE LA NEGACIÓN A LA CONTENCIÓN ESTRATÉGICA**. Bogotá: Anal Política, 2013. Disponível em <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052012000200006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000200006)> Acessado em 12 de jun. de 2015.
- LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Eneersto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em <[http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao\\_sul\\_sul.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf)> Acesso 15 jun. de 2015.
- PLAN COLOMBIA. **Third Report On International Extradition Pursuant To Section 3203 Of The Emergency Supplemental Act, 2000, As Enacted In Public Law 106-246**. Washington: U.S Department of State, 2000. Disponível

- em <<http://www.state.gov/s/l/16164.htm>> Acessado em 18 de jun. de 2015.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Elsevier, 2013.
- PEDRAZA, Luis Dallanegra. **Claves de la política exterior de Colombia**. 2012. Disponível em: <[http://www.cialc.unam.mx/web\\_latino\\_final/archivo\\_pdf/Lat54-37.pdf](http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat54-37.pdf)> Acesso 15 jun. de 2015.
- PÉREZ, María Cristina; ROJAS, Elizabeth. **Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era Santos**. 2012 Disponível em: <[http://www.iri.edu.ar/VI\\_congreso/ponencias/PEREZ\\_ROJAS\\_Debates%20y%20perspectivas%20de%20la%20politica%20exterior%20colombiana.pdf](http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/PEREZ_ROJAS_Debates%20y%20perspectivas%20de%20la%20politica%20exterior%20colombiana.pdf)> Acesso 13 jun. de 2015.
- RAMÍREZ, Socorro. **A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança**. Nueva Sociedad: 2009. Disponível em <<http://nuso.org/articulo/a-colombia-e-o-brasil-separados-e-unidos-pelo-comercio-e-pela-seguranca/>> Acesso em 28 abr. de 2016.
- ROMERO, Ana María Suarez; MARIANO, Karina L. Pasquariello. **Relações entre o Brasil e a Colômbia: aproximação ou distanciamento durante os governos Lula da Silva?** 2014. Disponível em: <[http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24872\\_1397875399.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24872_1397875399.pdf)> Acesso 14 jun. de 2015.
- SANTOS, Juan Manuel. **Debate electoral, en la presentación de los programas de los candidatos hecha por Semana.com y la Universidad del Rosario**. 2010. Disponível em <<http://www.semana.com/politica/articulo/como-sera-politica-exterior-santos/119790-3>> Acesso em 14 jun. de 2015.
- SCHIRM, Stefan A. **Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance**. Bochum: EJIR, 2010. Disponível em <<http://ejt.sagepub.com/content/16/2/197.full.pdf+html>> Acesso em 10 de abr. de 2016.
- SILVA, André Luiz Reis da. **Convergência seletiva? Análise comparativa dos BRICS com os interesses estratégicos brasileiros no sistema internacional**. Argentina: VIII Jornada de Sociologia de la UNLP, 2014. Disponível em <[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4235/ev.4235.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4235/ev.4235.pdf)> Acesso em 10 de abr. de 2016.
- SILVA; Inês dos Santos; GIL, Aldo Duran. **A política externa do governo Lula frente à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. 2013 Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/17923>> Acesso 13 jun. de 2015.
- VÉLEZ, Ricardo Betancourt. **El caso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado**. 2014. Disponível em <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/download/11117/9897>> Acesso em 20 de abr. de 2016.
- VIGEVANI, T.; RAMANZINI Jr., H.; CORREIA, R. A. **Relação entre política externa doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva**. 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/download/2388/1526>> Acesso 14 jun. de 2015.
- WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da Política**. 2004. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/3358772/weffort-francisco-c-os-classicos-da-politica-org-vol-1--atica>> Acesso 13 jun. de 2015.

# Análise comparativa da Política Externa do primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos Lula: níveis e fatores de mudança na condução

*Comparative analysis between Dilma Rousseff's first government and Lula's governments Foreign Policy: levels and changing factors in its conduction*

Recebido em: 10/08/2016

Aceito em: 09/09/2016

Victor Teodoro de Sousa

## Resumo

O presente artigo busca identificar quais as características da atuação em Política Externa (PEX) da Presidenta Dilma Rousseff em seu primeiro mandato (2010-2014) comparativamente ao exercido pelo seu antecessor Luís Inácio Lula da Silva durante seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). A hipótese inicial é de que Dilma possui uma forma de ação diversa da adotada por Lula, porém, as mudanças demonstrar-se-ão relativas, influenciadas pelo momento histórico e por fatores subjetivos. Considerando a tradição da diplomacia presidencial e levando em conta o modelo de organização do corpo diplomático, visamos estabelecer uma análise entre os governos Lula e Dilma a fim de entender a influência que a personalidade dos líderes pode ter no processo de articulação da PEX. É empregado o Modelo de Hermann para a caracterização de fatores de mudança de PEX e para a identificação dos seus níveis. Utiliza-se também de pesquisa bibliográfica e análises e fatos veiculados nos diferentes meios de comunicação para fundamentar o debate

**Palavras-Chave:** Política Externa, Dilma, Lula, Diplomacia presidencial, Mudança em Política Externa.

## Abstract

This article aims to identify with performance characteristics in Foreign Policy (FP) of President Dilma Rousseff in his first term (2010-2014) compared to that exercised by his predecessor Luís Inácio Lula da Silva during his two terms (2003-2006 e 2007-2010). The initial hypothesis is that Dilma has a different way from that adopted by Lula, however, the changes will be shown as relative, influenced by the historical moment and subjective factors. Considering the custom of presidential diplomacy and taking in account the organizational model of the diplomatic corps, we aim at establishing an analysis between Lula and Dilma governments in order to understand the influence that the personality of the leaders can have in the FP joint coordination process. We use the Hermann Model for the characterization of FP change factors and to identify their levels. Also used literature search and news analysis to support dialogue.

**Keywords:** Foreign Policy, Dilma, Lula, Presidential Diplomacy, Changes in Foreign Policy.

## Introdução

O conceito de política externa é amplo e definido de diferentes formas, conforme a corrente teórica, percepção ontológica dos atores e/ou estudiosos, e opção epistemológica adotada. Por este motivo, necessitamos utilizar um conceito, que ao nosso ver, é capaz de delimitá-lo de forma satisfatória. Então, entendemos a definição dada por Oliveira (2005, p. 05) como sendo “o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados”. Para compreendermos os meandros destes interesses, podemos nos valer das postulações de Hudson (1995) que definem o novo parâmetro de Sistema Internacional pós II Guerra Mundial. Neste cenário os Estados já não são mais atores unitários e monolíticos, apresentando novas configurações e influências, como a atuação transnacional de grupos e a presença de ONG's e OI's. Os fatores formadores do Estado agora passam a agir segundo a natureza humana, ou seja, já não há uma interpretação do Estado como um ente superior e detentor de razão e vida própria, e sim um Estado formado e permeado por diversas influências e a pluralidade de forças atuantes dentro do seu processo decisório. Partindo destas considerações, será dada atenção à análise das personalidades dos mandatários em foco: Lula e Dilma.

Dilma Vana Rousseff, em 1947, inicia sua vida política muito jovem, aos 16 anos já participava de grupos de luta contra o regime militar. Em 1970 é detida no presídio Tiradentes na capital paulista acusada de subversão, juntamente com seu companheiro, o advogado Carlos de Araújo, sofre tortura e só ganha liberdade em 1972. Em 1973 muda-se para Porto Alegre, onde conclui seus estudos na UFRGS em economia. Participa da fundação do PDT em 1979, e ocupa cargos de assessoria na bancada estadual do partido até 1985. Em 1986 é designada secretária da Fazenda da Prefeitura de Porto Alegre. Apoia a candidatura de Leonel Brizola em 1989 e de Lula no segundo turno da mesma eleição. No ano de 1990 assume a presidência da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Em 1993 é designada secretária de Minas e Energia do estado pelo governador eleito Alceu Collares, do partido tal. Permanece no cargo durante todo o mandato de Collares e também durante o mandato de Olívio Dutra até o ano de 2000, quando se filia ao PT. Com a posse de Lula em 2002, é convidada para ocupar o posto de Ministra de Minas e Energia. Entre os anos de 2003 e 2005 promo-

ve profundas reformas no sistema que regia os assuntos energéticos do país, como a criação de um marco regulatório para regular as práticas na área. Preside o conselho de administração da Petrobrás e introduz o biodiesel na matriz energética e cria o programa *Luz para Todos*. No ano de 2005 ocupa a pasta de ministra da Casa Civil, onde comanda as obras do PAC1 e do *Minha Casa, Minha Vida*. Em 2010 inicia o PAC2 e afasta-se para concorrer à Presidência da República. Sai vitoriosa desta disputa e sagra-se a primeira mulher a ocupar o cargo máximo do Executivo na história do Brasil. (PORTAL DO PLANALTO, 2011)

Luís Inácio Lula da Silva (1945- ), nascido em Guaranhuns – PE, migra com a pobre família em 1952 para o Guarujá, no litoral paulista. Em 1956 mudam-se para São Paulo, onde Lula, aos 12 anos consegue o primeiro emprego em uma tinturaria. No ano de 1958, entra no curso de torneiro mecânico do Senai e forma-se metalúrgico em 1961. Após o golpe de 1964, Lula é obrigado a mudar de emprego várias vezes e, no período em que trabalhou nas Indústrias Villares, no ABC paulista, começa a interessar-se pelo movimento sindical sob influência de seu irmão. É eleito presidente do Sindicato dos Metalúrgicos em 1975, e passa a representar mais de 100 mil trabalhadores. Após as greves de 1979 no setor metalúrgico de São José dos Campos e da dura repressão imposta pela Polícia Militar, Lula vê a necessidade de fundar um partido para levar as demandas trabalhistas ao governo. É, então, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, e com novas greves é detido a mando do Governo Federal, permanecendo preso durante 31 dias. Já em 1983 participa da fundação da CUT, e lidera umas das frentes das Diretas Já em 1984. Foi eleito em 1986 deputado federal, participa da Assembleia Constituinte de 1988 e candidata-se à Presidência pela primeira vez em 1989, sendo derrotado por Fernando Collor. Após os escândalos envolvendo Collor, Lula participa do movimento pelo *impeachment* do presidente. Volta a disputar a Presidência em 1994 e em 1998, sendo derrotado por Fernando Henrique Cardoso nas duas ocasiões. Em 2002 elege-se Presidente da República, aplicando profundas reformas sociais durante os dois mandatos em que ocupou o cargo (2002-2005; 2006-2010), com destaque para políticas de distribuição de renda, erradicação da fome e ascensão social de mais de 7 milhões de cidadãos para a classe média. (PORTAL DA BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, s.d.)

Apesar da extensão depreendida com as biografias dos dois mandatários, as especificidades das vidas políticas de ambos são de profunda relevância para o entendimento de suas posturas diante do governo e principalmente da política externa. Lula demonstra possuir uma personalidade mais despojada, um homem que carrega em seu semblante de maneira suave a experiência de uma vida operária e sindical, é dado aos discursos improvisados e às recepções de autoridades calorosas e íntimas. Dilma transparece a imagem de uma mulher forte, personalidade firme, determinada e equilibrada, é mais técnica e direta, não se deixando abater e constranger. Segundo Herz (1994), a política externa é tangenciada por fatores subjetivos, intimamente ligados às personalidades dos governantes, cultura nacional, fatores históricos, valores e crenças, entre outros componentes. Esta interação exercida por estes fatores podem influenciar na política externa adotada pelos países e governos, e são de fundamental importância para a análise e compreensão deste fenômeno.

Segundo Rose (1998) as decisões em política externa partem fundamentalmente da articulação das percepções de capacidades observadas pelos mandatários representantes das nações. Fortalecendo a missão de compatibilizar *necessidades internas* e *capacidades externas*. (LAFER, 2009). O ponto em que podemos dividir os pensamentos de Herz e de Rose se dá quando nos refletimos sobre o alcance de suas teorias. Para Rose (1998), o constrangimento causado pelo Sistema Internacional modifica a percepção de capacidades e molda o pensamento do mandatário, portanto, este age de maneira racional e calculada a fim de fazer prevalecer os interesses internos. Já Herz (1994) afirma que fatores inerentes à personalidade do líder estão também em jogo, e esta “bagagem” exerce influência nas decisões, portanto, o mandatário nem sempre realiza cálculos exatos de ação, podendo ser levado por suas concepções.

Aceita-se que, apesar de os autores não representarem a mesma corrente teórica, para nossa análise eles apresentam perspectivas complementares uma a outra. Na análise da atuação dos presidentes Lula e Dilma, consideram-se as duas visões para a interpretação de pontos diferentes da conjuntura.

## Metodologia de análise

As metodologias de análise de política externa podem ser divididas em três tipos principais. Segundo Allison (1969), podemos



ter os modelos: *racional* – mais tradicional, que aceita os Estados como atores unitários, monolíticos, racionais, e balizam suas ações em relações de custo-benefício; *organizacional* – as ações internacionais são tomadas através das organizações burocráticas internas que geram *outputs* para o meio externo, assim como recebem a influência dos *inputs* recebidos do exterior; e o modelo *político* – fundamentado basicamente em “barganhas” entre a organização burocrática e os desígnios dos interesses políticos (sejam partidários, ideológicos, entre outros).

Segundo Hill (2003) a realidade das políticas externas passa por constantes modificações e adequações aos cenários internacionais e domésticos, cabendo aos decisores e formuladores de políticas a percepção e o acompanhamento do contexto, ações, comportamentos e relações históricas que influenciem nesse processo, assim como operar no balizamento do *gap* entre as opiniões públicas e profissionais.

Putnam (1988) também contribui para a compreensão do que é proposto. O autor cita a existência de “jogos de dois níveis”, onde os mandatários – como representantes da nação e dos interesses da mesma – atuam em dois “tabuleiros”: um interno e outro externo. Cada “jogada” em um tabuleiro atua *vis-a-vis* ao outro. Os mandatários recolhem as demandas internas e as traduzem no cenário internacional, articulam sua atuação de forma a atingir objetivos que representem o interesse nacional, e voltando ao âmbito interno articulam com as lideranças, governo e opinião pública para a aprovação dos acordos internacionais. O interessante na teoria de Putnam é conseguir articular as influências tanto internas quanto externas na formulação de política externa. Os jogos de dois níveis, colaboram para arranjar os pensamentos diversos sobre os modelos racional, organizacional e político de Allison, assim como corrobora para a análise em duas frentes com Rose (1998) e Herz (1994).

Em suma, a proposta é organizar um compêndio de diversas perspectivas de análise, a fim de possibilitar a elaboração de um panorama mais amplo. E como método comparativo, utiliza-se o modelo de Hermann (1990) que institui um modelo para a análise de fatores que influenciam a mudança em política externa, assim como gradua o impacto dessas mudanças. Segundo Hermann, a mudança de direção na linearidade da política externa de um país se dão por alguns fatores internos e externos, como podemos perceber de forma mais didática na representação gráfica da Figura 1.



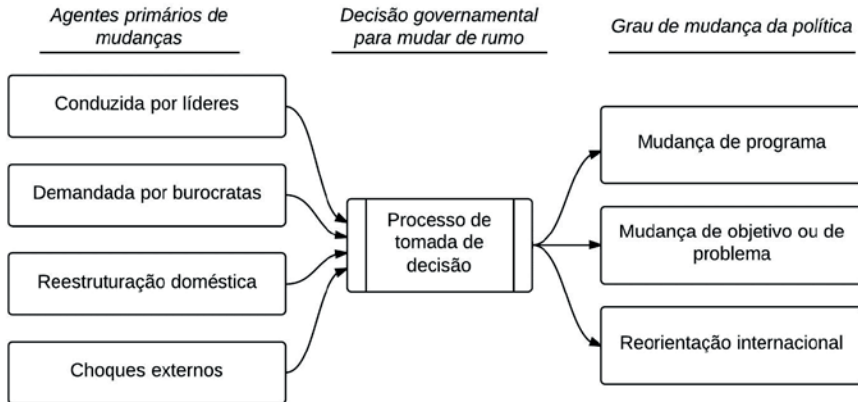


Figura 01: Reprodução gráfica do Modelo de Análise de Política Externa de Hermann

Diagrama elaborado conforme a interpretação do Modelo de Hermann.  
Reproduzido de CORNETET, 2014.

Dentro destes fatores é possível citar: as mudanças causadas por líderes (mandatários), as demandadas por setores burocráticos (corpo diplomático e político), as reestruturações domésticas dos Estados (corpo político) e influências de choques externos (crises, catástrofes naturais, conflitos, etc.). Após um processo de tomada de decisão governamental aplica-se a mudança, que pode ser classificada como mudança de programa (pequenos ajustes que visam corroborar mais esforços para o alcance do objetivo ou mudanças nos métodos para a mesma finalidade), mudança de objetivo (quando os próprios objetivos são revistos, substituídos ou abandonados) e reorientação internacional (mudanças radicais) (HERMANN, 1990). Partindo do modelo proposto por Hermann buscar-se-á entender quais os principais fatores que colaboraram na mudança de atitudes em política externa comparativamente entre Lula e Dilma e qual a amplitude de tais mudanças.

## O modelo brasileiro de condução de política externa

O Brasil goza de um modelo próprio de condução de política externa. Podemos destacar dois fenômenos que representam bem estas particularidades: a cultura da “diplomacia presidencial” e a profissionalização do corpo diplomático.

Segundo Danese (1999) a política externa brasileira é culturalmente exercida pelo representante do executivo, o que configura a chamada “diplomacia presidencial”. O autor define a diplomacia presidencial como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 51). Este fenômeno acentua-se durante os governos militares (1964-1985) porém tem seu ápice nas figuras de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Lula (2002-2010). Esta atuação traz consigo prós e contras. É possível citar como vantajosa a maior projeção em fóruns internacionais, e um relacionamento mais próximo com líderes e mandatários de outras nações. Pelo lado negativo, é prudente identificar a possibilidade de controle excessivo nas mãos da pessoa do presidente, uma partidarização da política externa, e, prejuízos em casos de desarticulação com outros órgãos do governo doméstico (DUARTE, 2013).

Destaca-se também como particularidade do modelo de gestão de política externa brasileira a profissionalização do corpo diplomático. No Brasil, a carreira diplomática é atribuída ao Itamaraty, órgão que opera a formulação e aplicação de política externa, e que perpassa por uma formação profissional para a seleção de seu corpo. A entrada na carreira se dá pelo Instituto Rio Branco, a escola de diplomatas do país. A profissionalização da carreira diplomática demonstra uma característica insular, onde o Itamaraty atua de maneira relativamente independente dos outros órgãos do governo. Este fenômeno traz consigo a vantagem de uma autonomia e, em tese, neutralidade política à atuação diplomática. Do mesmo modo que de certa maneira toma a frente da ação diplomática, interpretando os desígnios dos órgãos do governo ao seu modo, além de dificultar a participação civil popular no diálogo e processo decisório. “A própria constituição, a forma de atuação do Itamaraty e o prestígio de que desfruta a corporação diplomática brasileira no interior da máquina estatal e na sociedade em geral, bem como no sistema internacional” (FARIA, 2008, p. 84) são de seminal valia para a compreensão do modelo brasileiro, que se apresenta de uma forma mais consistente e previsível, visto que a manutenção de um órgão relativamente independente traduz uma forma mais homogênea de fazer política externa.

Esta característica possibilita um aspecto de continuidade, ainda que os grupos e partidos políticos se alternem no poder

(CASON e POWER, 2009). Entretanto, esta é uma característica que aparentemente está em retração. Devido a politização da temática da política externa em alguns setores e a consequente entrada de novos atores no processo decisório, o caráter de insulamento tem sofrido modificações (FARIA, 2008; CASON e POWER, 2009) - um bom exemplo é a criação das Secretarias de Relações Internacionais (SRI's) em 21 dos 23 ministérios de Lula). Faria, entretanto, argumenta que esta perda de espaço decisório pode se converter em oportunidades para o desenvolvimento e o maior envolvimento do Itamaraty em questões menos centralizadas na atuação diplomática.

Estas duas características do modelo brasileiro são fatores determinantes no entendimento da relevância da presença do chefe do executivo na condução de política externa. O papel desempenhado pelo mandatário como porta-voz internacional da nação é muito positivo na medida em que inspira confiança em outros atores, além de atuar em conjunto com o corpo diplomático, reforçando suas ações. Não podemos, porém, negligenciar os problemas que podem advir deste modelo. O processo que forma uma diplomacia "insular" pode prejudicar o desenvolvimento, debate e interesse social pelo tema, uma vez que distancia a sociedade civil das discussões e decisões dentro da área, prejudicando a opinião pública, a transparência, a formação de acadêmicos e especialistas e o interesse de jovens pela carreira. Além da possibilidade de atritos entre o executivo e o corpo diplomático, que podem desestabilizar a linearidade da política externa nacional.

Durante os governos de Lula e Dilma identifica-se uma continuidade do aparato burocrático, sendo mantida uma certa proximidade dos nomes que integraram a pasta. No Ministério de Relações Exteriores ocuparam o cargo Celso Amorim (2003-2010), Antônio Patriota (2011-2013) e Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014). Como Secretário das Relações Exteriores tivemos a atuação de Samuel Pinheiro Guimarães (2003-2009), Antônio Patriota (2009-2010), Ruy Nogueira (2011-2013) e Eduardo dos Santos (2013-2014). Como Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Ronaldo Sardenberg (2003-2006), Maria Luiza Viotti (2007-2010), Luiz Alberto Figueiredo (2013) e Antônio Patriota (2013-atual). Com a criação do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul em 2010, foi designado para o cargo Samuel Pinheiro Guimarães (2011-2012).

No Ministério da Defesa, a situação foi um pouco diferente, fruto dos desentendimentos entre militares e o poder civil (há muito tempo as relações civis-militares são sensíveis, principalmente nos países sul-americanos, intensificando-se durante e logo após o fim dos regimes autoritários durante os anos 1960 e 1980, o que dificulta as tentativas de instauração de um efetivo controle-civil - prerrogativa essencial para a estabilidade institucional e política dentro do sistema democrático, com a adequada delegação de funções e subordinação do aparato militar ao poder político constituído - e têm refletido em alguns desentendimentos, e o Ministério da Defesa é afetado por estas questões desde sua criação em 1999<sup>1</sup>), nesta pasta ocuparam o cargo de ministro José Viegas Filho (2003-2004), José de Alencar (2004-2006), Waldir Pires (2006-2007), Nelson Jobim (2007-2010) e Celso Amorim (2010-2014). E por último, na Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, o grande nome dos governos petistas para os assuntos exteriores, Marco Aurélio Garcia (2003-atual). Na Figura 2 podemos visualizar uma forma esquematizada que descreve as mudanças de cargos entre os principais nomes que compuseram o governo na área de política externa.

Percebe-se que o eixo burocrático não representa um fator de motivação para mudança de política externa, visto que não houve grandes mudanças estruturais dos órgãos entre os governos Lula e Dilma e que inclusive os nomes ocupantes dos cargos pertencem em sua maioria a um mesmo círculo, transitando entre os postos: Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim, Antônio Patriota e Marco Aurélio Garcia com três cargos cada e Luiz Alberto Figueiredo com dois durante os 12 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (reconduções foram consideradas individualmente).

## **A condução de política externa de Lula e Dilma em perspectiva**

O presidente Lula durante o seu mandato (2003-2010), foi comparado com seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (que ficou conhecido pelo elevado número de viagens realizadas em seus mandatos), por ter realizado um número muito maior de viagens ao exterior.

1. Para um debate mais aprofundado ver WINAND, E.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História* [online], vol. 29, n. 2, 2010; CARVALHO, J. M. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005; e ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa. *Rev. Sociol. Pol.*, Curitiba, 25, p. 107-121, nov. 2005.

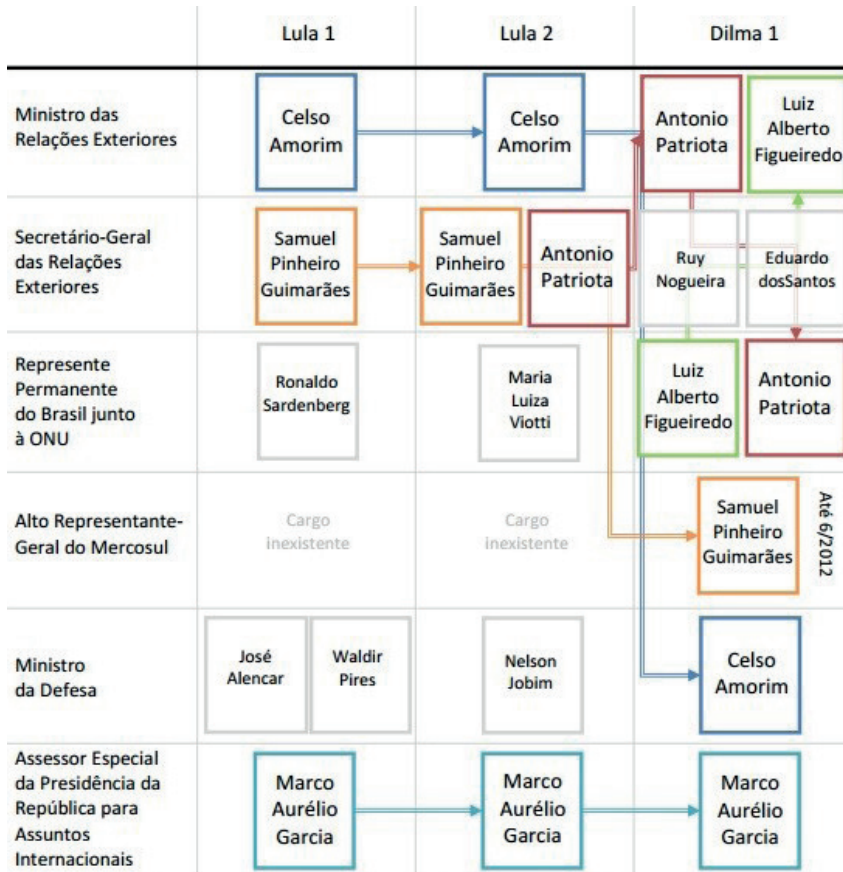


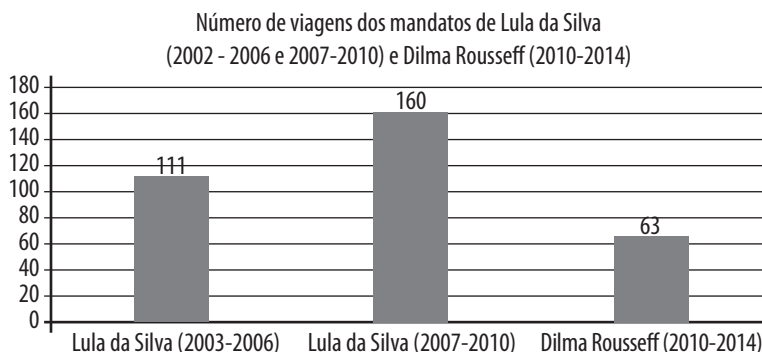
Figura 2 - Representação gráfica das trocas de cargos responsáveis pela condução da política externa de 2002 a 2014.

Reproduzido de CORNETET, 2014.

Durante os quatro anos do primeiro mandato (2003-2006) Lula realizou 111 (cento e onze) viagens ao exterior para praticamente todas as regiões do planeta (exceto a Antártida). No segundo mandato (2007-2010) o número foi ainda maior, neste período Lula viajou em 160 (cento e sessenta) ocasiões, também para quase todas as regiões do mundo (inclusive a Antártida desta vez). (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011) Por este número elevado de viagens o presidente foi classificado como um “caixeiro-viajante” moderno que percorria o mundo “vendendo o Brasil”.<sup>2</sup>

2. Quem cunhou este termo foi o jornalista José Simão, a entrevista pode ser acessada

A presidenta Dilma viajou em seu primeiro mandato em 63 (sessenta e três) ocasiões. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015). Praticamente metade do número de viagens realizadas por Lula em qualquer um de seus mandatos.<sup>3</sup> O mais tocante na análise destes dados é de que se percebem dois fatores: a diferença de momentos do cenário internacional, e a própria característica da presidenta em se concentrar mais com o ambiente interno do Brasil. A Figura 3, arrolada abaixo, ilustra melhor a comparação.



**Figura 3: Número de viagens dos mandatos de Lula da Silva (2002-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2010-2014)**

Elaborado pelo autor com base em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2011) e PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2011, 2012, 2013 e 2014).

Como ressaltado anteriormente, as diferenças de personalidade e cultura do momento são determinantes nas atuações em política externa, principalmente dentro da realidade da diplomacia presidencial. Outro fator importante é a comparação entre as trajetórias políticas dos presidentes: Lula, um jovem pobre que veio

---

nesta referência: TV UOL. Buemba! Lula é uma versão moderna de caixeiro viajante. José Simão conversa com Rodrigo Flores no Monkey News, 2009. Disponível em <<http://tvuol.uol.com.br/video/buemba-lula-e-uma-versao-moderna-de-caixeiro-viajante-0402306EE4992346/>> Acesso em 07/02/2015.

3. Oportunas comparações foram feitas e veiculadas em jornais de grande circulação, para maiores informações consultar SCHREIBER, Mariana; WASSERMANN, Rogério. Dilma reduz pela metade viagens internacionais. Londres: BBC Brasil, 2014. Disponível em <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140212\\_viagens\\_dilma\\_ms](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140212_viagens_dilma_ms)> Acesso em 05/11/2014; e FERNANDES, Bob. Nos três primeiros anos dos mandatos, Dilma viajou ao exterior menos que Lula e igual a FHC. Terra Magazine, 2014. Disponível em <<http://terramagazine.terra.com.br/bobfernandes/blog/2014/01/29/nos-tres-primeiros-anos-dos-mandatos-dilma-viajou-ao-exterior-menos-que-lula-e-igual-a-fhc/>>. Acesso em 07/02/2015.

do Nordeste para o Sudeste, sem formação acadêmica, líder sindical e acostumado com a vida dos palanques; e Dilma, de classe média-alta, formada economista, militante e guerrilheira durante a ditadura militar, fechada e extremamente atenta à segurança e o sigilo.<sup>4</sup> É plausível classificar que cada mandatário possui o seu próprio “estilo” de atuação. Lula foi um grande marqueteiro do fenômeno Brasil que estava surgindo, enquanto Dilma é reservada, mantém uma relação de confiança com sua equipe de governo e preocupa-se com os detalhes na condução política do país. A sutileza da observação de influências subjetivas no processo de construção de modelos de política externa, tem muito a acrescentar para a compreensão de suas minúcias, assim como defendido por Herz (1994).

Lula, ao visitar as mais diversas nações, com seu carisma característico “conquistando” a confiança e admiração de dirigentes e líderes do mundo, fez seu papel de apresentar um novo Brasil, um país emergente, com potencial e disposto a conquistar o seu espaço no Sistema Internacional. Dilma, de postura mais firme, passa a imagem de um país sólido, consciente de suas capacidades e que está disposto a fazer valer seu papel internacional. A liderança e firmeza de ação exercida pelo Brasil em diversos fóruns (G-20 comercial e G-20 financeiro, G-4, OMC, ONU, MERCOSUL, CDS, a consolidação dos BRICS, Cúpulas Climáticas, entre outros) e o maior espaço que seu entorno regional passa a ter para suas posturas e decisões em política externa, são reflexos de uma inserção internacional muito intensa conduzida desde os meados dos anos 1990, que possui um ápice durante o governo Lula, e que é reflexo de adoção de uma política externa “ativa” e “altiva” adotado pelos governos das últimas duas décadas, aproveitando um “vento favorável” para este destaque. Nas palavras do diplomata e professor Dr. Paulo Roberto de Almeida:

A diplomacia do governo Lula já foi chamada de “ativa e altiva” por seu próprio chefe, o embaixador Celso Amorim, e certamente ela traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os fóruns relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira,

4. Um dossiê dos candidatos à Presidência nas Eleições de 2014 revelaram algumas características particulares de personalidade dos principais concorrentes, ver COELHO, Marcelo; NERY, Natuza. Dilma: Autoconfiante e centralizadora, petista se afastou até de Lula. Folha de S. Paulo, Caderno Especial Eleições 2014, p. 04, 28 set. 2014.



conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente (ALMEIDA, 2004, p. 162).

O cenário interno, por sua vez, não representou mudanças estruturais significativas durante o período. As composições do Legislativo e do Judiciário ocorreram da maneira esperada dentro do jogo democrático, e não se apresentaram como fator de mudança significativo durante a transição entre Lula e Dilma.

Exceção somente para os movimentos que ficaram conhecidos com as “Jornadas de Julho”, em 2013, onde a população saiu em protesto pelas ruas exigindo o fim da corrupção e melhores condições e que poderia ser um fato determinante para a análise. Tal evento, porém, não impactou diretamente a Política Externa e teve pouca expressão sobre a opinião pública nesta temática, pelo menos no curto prazo. A única mudança que poderia ser relevante, mas que também não se demonstrou válida, foram os debates acerca do posicionamento brasileiro frente ao cenário internacional durante as eleições de 2014 (da qual Dilma Rousseff sairia vitoriosa). O processo eleitoral demonstrou certas particularidades na interpretação que cada candidato interpretou ou reservou espaço para a temática da política externas em suas plataformas de campanha. Dilma passa a utilizar o tema sob um viés que o enquadra mais como uma política pública e basicamente pretende um aprofundamento no projeto de diversificação de alianças e parcerias mais intensas com os países do entorno regional. Enquanto Aécio só reservou três parágrafos de seu incipiente programa para o debate, que ainda é pautado basicamente num retorno ao modelo antigo de parcerias e aproximação intensa com os EUA e Europa.<sup>5</sup> Estas discussões não colaboraram significativamente para uma maior centralidade do tema, uma vez que o debate ficou pautado em trocas de acusações e tentativas de desconstrução do adversário, manipulando envolvimento com crises e casos de corrupção. As agendas para a Política Externa dos três principais candidatos – Dilma Rousseff, Aécio Neves e Marina Silva – apesar de substancialmente diferentes entre si e com propostas por vezes mais radicais de reposicionamento nacional<sup>6</sup>, acabou ficando ocul-

5. Para uma análise mais ampla e aprofundada, consultar o trabalho “Eleições presidenciais e política externa brasileira” de Lopes e Faria (2014).

6. Sobre esta análise comparativa consultar o interessante trabalho executado pelo Observatório de Política Externa do Grupo de Estudos de e Segurança Internacional – Gedes, intitulado “Política Externa & Eleições: Análise da Política Externa dos presidentiáveis”. Nele o grupo realiza uma análise pontual e didática sobre os aspectos tocantes a política externa nos programas de governos dos três principais candidatos na



ta entre argumentos rasteiros, debates evasivos, e (des)construção de discurso. Portanto, também não movimentaram no curto prazo grandes agitações e mudanças internas.

As condições do Sistema Internacional exercem, assim como os fatores internos, e burocráticos, forte influência na condução dos rumos do país, portanto, é importante considerar as transformações no sistema, assim como descrito por Rose (1998). Neste parâmetro houveram mudanças significativas.

Cervo e Lessa (2014) fazem uma análise interessante sobre a desaceleração do processo de projeção ascendente do país durante o primeiro governo Dilma (2011-2014) em comparação com os governos Lula. Os autores descrevem o período como um “declínio” na posição e postura nacional. Elencam uma série de fatores que colaboram para este processo e exemplificam fatos empíricos que reforçam a argumentação.

No artigo, os autores apontam que após o processo de ascensão durante os anos 2003-2010 o Brasil passa para um período de declínio. Os principais condicionantes para este processo que diminuem a projeção e influência brasileira, seriam decorrentes de um distanciamento do Estado e setores considerados dinâmicos da sociedade, assim como a perda de capacidades de indução estatal; a baixa na confiança para investimento e empreendedorismo; no pouco dinamismo e inovação na gestão governamental; e a presença mais forte de outras potências emergentes no Sistema Internacional, como Rússia e China, por exemplo. Estes fatos podem ser percebidos, de acordo com os autores, pela redução no nível de investimentos externos e internos, enfraquecimento das políticas para o comércio exterior que levam a um enfraquecimento e descontrole da pauta de exportações; em suma, estes fatores também refletem na capacidade de negociação, liderança e representação nos organismos internacionais e nas relações multilaterais e bilaterais (ainda que isto possa ser criticado, uma vez que o país se coloca em questões políticas globais sensíveis como por exemplo a crítica a forma como as operações de paz são conduzidas, que acaba por cunhar um novo conceito, o da “responsabilidade ao proteger” em 2011, e nos casos de espionagem realizadas pela NSA estadunidense (*National Security Agency*), em 2013, corroborando a permanência de posturas firmes do Brasil nas questões de segurança e ações

---

eleição de 2014. Disponível em <<http://gedes.org.br/downloads/843eb1a3d77f248e3cf-055198d3d0647.pdf>>. Acesso em 07/04/2016.)

humanitárias, como apontado pelos próprios autores) e são atribuídos mais às condicionantes internas do que as crises econômicas e sociais externas. Entretanto, os autores julgam não ser profundo este declínio, ainda que perceptível e relevante para a análise.

Outra análise pertinente sobre a retração em política externa é a de Saraiva (2014) que aponta alguns outros elementos interessantes. A autora aponta que a tendência da diplomacia presidencial perde força durante a gestão de Dilma, não tendo mais a intensa presença exercida por seu antecessor, fenômeno que pode ser percebido pela drástica redução de viagens ao exterior na comparação acima. Além deste fator, também foram realizados cortes orçamentários no MRE, assim como a diminuição das vagas no concurso de admissão de diplomatas para o Instituto Barão do Rio Branco, que veio a causar desgastes entre a presidenta e o Itamaraty (esta questão também deve levar em consideração a grande ampliação dos efetivos ocorrida durante as gestões de Lula da Silva, uma vez que a maior participação do Brasil em questões regionais, bilaterais e fóruns multilaterais. Esta redução orçamentária e estrutural, entretanto, não é desejosa, pois o país ainda participa destes espaços de diálogo, ainda que tenha perdido o fôlego em suas pretensões de liderança, como também aponta Saraiva, 2014).

Em linhas gerais, parece que é sentido o indigesto refluxo das políticas neoliberais dos anos 1990 e que o sistema capitalista está começando mais uma de suas crises existenciais. Nos resta questionar se mais uma vez a resiliência sistêmica irá vencer estas adversidades ou se estamos diante de um momento de mudança e reordenamento internacional. Quaisquer predições ou opiniões acerca disso, porém, não passariam de especulação, portanto é necessário acompanhar o desenrolar cotidiano e atentar-se para as mudanças emanadas deste processo. Por este motivo, os fatores externos serão considerados como relevantes para a mudança do modelo de política externa no período ao qual estamos nos debruçando. O momento histórico influencia, porém não intensifica as mudanças no pensamento da política externa brasileira, principalmente na transição entre os governos analisados.

A aplicação do modelo de Hermann, enfim, possibilita uma análise focal do processo de mudança ocorrido entre as posturas de Lula e Dilma. Em contrapartida à mudança de características específicas no que se refere a atuação dos mandatários, de modo geral, as mudanças do modelo de política externa adotado pelo Brasil não

são drásticas e possuem um grande aspecto de continuidade. Desde a adoção do modelo de “autonomia pela diversificação” pelo governo Lula, como parte das reformas promovidas pelo seu programa, o Brasil assume uma nova postura internacional, porém sem grandes desvios de objetivo.

Por autonomia pela diversificação adota-se o conceito proposto por Vigevani e Cepaluni em comparação com os modelos adotados durante os governos Sarney (autonomia pela distância – maneira de evitar que o país se envolvesse demasiadamente em assuntos externos, sem grandes parcerias ou compromissos internacionais; pode-se atribuir esta postura a preocupação à época com a estruturação interna pós transição democrática) e posteriormente por FHC (autonomia pela participação – projeção do país em fóruns uni e multilaterais, porém, que em grande número possuíam primazia pelos eixos tradicionais: América do Norte e Europa).

[...] a política externa de FHC defendia a ideia da “autonomia pela participação” no sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância” que prevaleceu até o final do governo Sarney [...] enquanto Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282)

A projeção e a conquista de maior influência no cenário internacional passam a ser pautadas em outra plataforma, com interesses diversificados e participação em eixos não tradicionais (como na Ásia e a África, principalmente), porém não se modificam os propósitos e nem as orientações. Como a frase atribuída ao ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em 2003, “[...] o Brasil é um navio, e em um navio a gente não dá cavalo-de-pau, cavalo-de-pau a gente dá em um fusquinha”, disse o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva em março” (FOLHA DE S. PAULO, maio de 2003), ao referir-se às críticas direcionadas às mudanças de sentido na economia e estruturas nacionais.

Desta forma, entende-se que os principais fatores motivadores da mudança foram os advindos da própria troca de figura do man-

datário (e suas claras diferenças de personalidade), e os impactos recebidos de alterações no cenário internacional. Não constituem, por conseguinte, como relevantes a influência dos movimentos domésticos e políticos e nem demandas e reestruturações do aparato burocrático da diplomacia. Ademais, as mudanças caracterizam-se como pequenos ajustes, uma mudança sutil nos programas adotados nos dois governos analisados, sem redefinições de objetivos ou problemas e muito menos de caráter reordenador internacional.

## Conclusão

Nos termos de Hermann, ocorreram somente pequenos ajustes e sutis adequações de programas. Percebe-se um certo “amadurecimento” na projeção nacional, que se inicia com menor intensidade durante os anos 1990 sob FHC, ganham corpo e se expandem em grande medida durante os anos 2000 sob a regência de Lula e agora nos anos 2010 com Dilma refinam o foco e tornam-se mais incisivos em pontos específicos do interesse nacional

O modelo brasileiro que conglera a atuação dos setores governamentais, legislativo e principalmente o executivo, e um corpo diplomático especializado possibilita uma equalização de interesses. Por mais que não seja plenamente efetivo e nem um modelo perfeito, a atuação conjunta destes setores limita em certa medida posicionamentos políticos de interesse e salvaguarda um *continuum* da imagem internacional do Brasil, na mesma medida que perpassa uma imagem de solidez institucional para o exterior, fundamental para a credibilidade internacional.<sup>7</sup> É claro que motivações ideológicas, partidárias, econômicas, entre outras, são parte constituinte do processo de decisão, porém o modelo baliza tais influências.

A análise focada em diversas considerações como a personalidade dos líderes, as instituições, o cenário internacional e os constrangimentos advindos dele, os níveis de atuação dos governos e os motivos e implicações das mudanças de rumo são profundamente benéficos para compreender as variadas forças que tangenciam e operam na condução de política externa. A compreensão das concepções em políticas externas dos Estados revela a “caixa-preta” de seu funcionamento, percepção que deve ser valorizada.

---

7. Para um debate mais profundo ver LIMA, Maria Regina Soares. O legislativo e a política externa. IN: RABELO, A; FERNANDES, L; CARDIM, C.H. (Orgs.). Seminário política externa do Brasil para o século XXI. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

Conclui-se, então, que as medidas adotadas para a política externa durante os mandatos de Lula são mantidas pela sua sucessora. O que diferencia a atuação dos dois presidentes são fatores do *momentum* vivido no Sistema Internacional e principalmente características de personalidade de ambos. A inserção internacional do Brasil muito ganha com as medidas tomadas durante os últimos governos. O país alça uma posição de influência regional e global em diversos aspectos, fenômeno que está adquirindo corpo e consolidação aos poucos, e devemos concordar, graças aos esforços depreendidos para que o país ocupe sua posição global.

Ademais, as turbulências internas que passaram a assombrar o novo governo de Dilma Rousseff, iniciado em 2015, podem representar um empecilho para a condução da Política Externa, visto que não é conveniente operar efusivamente no âmbito externo enquanto é necessária atenção no plano doméstico. As crises e atritos emergentes no globo são dignos de intenso acompanhamento, pois em alguns momentos será provada a capacidade dos países, tanto hegemônicos quanto emergentes, de operar e arcar com as custas do sistema e de suas propostas de mudança. Reitera-se que ciência não é feita de adivinhação ou feitiçaria, previsões concretas não passam de especulação, desta forma não se deseja traçar propostas futuras, pois o planejamento do futuro, que é múltiplo e incerto, se faz na análise constante dos fatos presentes. Desta maneira, encerra com a expectativa de mudanças benéficas ao sistema e ao nosso posicionamento, atentando sempre para a necessidade de preparo e atenção nos rumos políticos nacionais e internacionais.

## Referências

- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, 1969.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 47, pp. 162-184, 2004.
- CARVALHO, J. M. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2. 2009.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** n. 57, vol. 2, pp. 133-151, 2014.

COELHO, Marcelo; NERY, Natuza. Dilma: Autoconfiante e centralizadora, petista se afastou até de Lula. **Folha de S. Paulo**, Caderno Especial Eleições 2014, p. 04, 28 set. 2014.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, jun/jul, 2014.

DANESE, Sérgio F. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observatório Político Sul-Americano**, Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, Observador On-Line, v.8, n.09, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2008.

FERNANDES, Bob. Nos três primeiros anos dos mandatos, Dilma viajou ao exterior menos que Lula e igual a FHC. **Terra Magazine**, 2014.

FOLHA DE S. PAULO. **Palocci afirma que houve ajuste, não “cavalo-de-pau”**. São Paulo, maio de 2003.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 33, 1990.

HERZ, Monica. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**, v. 16, 1994.

HILL, Christopher. **The Changing politics of foreign policy**. London: Palgrave, 2003.

HUDSON, Valerie; VORE, C. S. Foreign Policy analysis yesterday, today and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, Vol. 39, 1995.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. Passado, presente e futuro. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares. **O legislativo e a política externa**. In: RABELO, A; FERNANDES, L; CARDIM, C.H. (Orgs.). Seminário política externa do Brasil para o século XXI. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

LOPES, D. B; FARIA, C. A. P. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 2, n. 2, pp. 139-148, 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo 2003-2010**. Brasília, 2011.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. **Política Externa & Eleições: Análise da Política Externa dos presidentes**. Franca: Publicação Digital Independente, 2014.

OLIVEIRA, H. A. **O Conceito de Política Externa**. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PORTAL DA BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva**. Galeria de Ex-presidentes. Brasília, s.d.

PORTAL DO PLANALTO. **Biografia da presidenta Dilma Rousseff**. Brasília, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. Secretaria de Imprensa. **Viagens Presidenciais dos anos 2011, 2012, 2013 e 2014** (até 17/12/2014). Brasília, s.d.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Foreign Policy Theories. **World Politics**, v. 51, 1998.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**. n. 44, p. 25-35, 2014.

SCHREIBER, Mariana; WASSERMANN, Rogério. Dilma reduz pela metade viagens internacionais. Londres: **BBC Brasil**, 2014.

TV UOL. **Buamba! Lula é uma versão moderna de caixeiro viajante**. José Simão conversa com Rodrigo Flores no Monkey News, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, jul/dez, 2007.

ZAUERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa. **Rev. Sociol. Pol.**, Curitiba, 25, p. 107-121, nov. 2005



## Sobre os autores

### **Gabriel Galdino Gomes**

Graduando em Relações Internacionais pela  
Universidade Federal do Pampa  
gabrielgaldinogomes@gmail.com

### **Márcio José Oliveira Junior**

Graduando em Relações Internacionais pela  
UNIFESP  
marciojoseoliveirajunior@gmail.com

### **Marianny Angélica**

Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais - Campus Poços de Caldas  
marianny\_angelika@hotmail.com

### **Tales de Paula Roberto de Campos**

Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais - Campus Poços de Caldas  
tales\_de\_paula@hotmail.com

### **Victor Teodoro Sousa**

Graduando em Relações Internacionais pela  
Universidade Estadual Paulista - Campus de Franca/SP  
vi\_teo@hotmail.com

# Chamada de Artigos

**FRoNteira**, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

## Entrega de artigos

A Revista *Fronteira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

## Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista *Fronteira*, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A *Fronteira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1- O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado à Revista *Fronteira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e pala

vas e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

5- Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;

6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;

7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar [http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao\\_artigos.pdf](http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf));

10- A *Fronteira* se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista *Fronteira* e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para [fronteira@gmail.com](mailto:fronteira@gmail.com).

Atenciosamente,

**Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.**

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Bárbara Lopes Campos

Guilherme di Lorenzo Pires

Lisa Maria de Jesus Andrade

Matheus de Abreu Costa Souza

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Vinícius Tavares de Oliveira

