

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

77ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 1 | 2018

*O pensamento diplomático brasileiro em
relação aos Estados Unidos durante os
governos Cardoso e Lula:
acomodacionistas x revisionistas*

Leandro Wolpert dos Santos

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

O PENSAMENTO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO EM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS DURANTE OS GOVERNOS CARDOSO E LULA: ACOMODACIONISTAS X REVISIONISTAS

Leandro Wolpert dos Santos¹

RESUMO: O objetivo deste artigo consiste em retratar um dos principais debates intelectuais que produziu cisões no pensamento diplomático brasileiro a partir dos anos 90, especialmente durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), a saber: o tipo de relacionamento a ser estabelecido com os Estados Unidos. Para tanto, mostraremos de que forma este debate se manifestou, as correntes de pensamento por ele engendradas no interior do Itamaraty, o conjunto de crenças e percepções que sustentaram tais correntes no período em estudo bem como as estratégias de política externa delas oriundas. Os resultados da pesquisa apontam que, neste período, duas tendências se mostraram dominantes no Itamaraty, embora em momentos distintos. A primeira, que damos o nome de acomodacionista, teria predominado durante a administração Cardoso e defendia uma posição de maior aproximação aos EUA, no marco de uma estratégia de acomodação à ordem internacional liderada pela potência hegemônica. A segunda corrente, que chamamos de revisionista, teria ganho proeminência na administração Lula, e preconizava maior autonomia frente à potência hegemônica, com quem o relacionamento brasileiro devia se sustentar na igualdade irrestrita, dentro de uma lógica de equilíbrio de poder. Essa posição de distância relativa frente os EUA se enquadrava em uma estratégia de “multipolarização” ou desconcentração do poder mundial e de revisionismo da ordem internacional vigente. O desenvolvimento da pesquisa ancorou-se fundamentalmente na investigação de discursos, entrevistas, depoimentos, livros e artigos das principais autoridades a frente do Itamaraty (chanceleres e embaixadores) no período em estudo.

Palavras-chave: Pensamento Diplomático; Política Externa Brasileira; Estados Unidos.

¹ Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Integrante dos grupos de pesquisa OPSA (Observatório Político Sul-Americano), NEAAPE (Núcleo de Estudos Atores e Agenda de Política Externa) e GAPE (Grupo de Análise de Política Externa). Bolsista CNPq. Email: leandro_wolpert@hotmail.com

THE BRAZILIAN DIPLOMATIC THOUGHT IN REGARDING TO THE UNITED STATES DURING CARDOSO AND LULA GOVERNMENTS: SITUATIONISTS X REVISIONISTS

Abstract: The objective of this article is to portray one of the main intellectual debates that produced divisions in Brazilian diplomatic thought starting in the 1990s, especially during the Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Lula da Silva (2003-2010) governments, namely: the kind of relationship to be established with the United States. To do so, we will show how this debate manifested itself, the currents of thought generated by it within the Itamaraty, the set of beliefs and perceptions that underpinned these currents in the period under study as well as the foreign policy strategies that came from them. The results of the research indicate that, during this period, two tendencies were dominant in Itamaraty, although at different moments. The first, which we call the accommodationist, would have predominated during the Cardoso administration and advocated a position of greater approximation to the United States, within the framework of a strategy of accommodation to the international order led by the hegemonic power. The second current of thought, which we call revisionist, would have gained prominence in the Lula administration, and advocated greater autonomy against the hegemonic power, with whom the Brazilian relationship should be based on unrestricted equality, within a balance of power logic. This relative distance from the US was part of a strategy of "multi-polarization" or deconcentration of world power and revisionism of the current international order. The development of the research was fundamentally based on the investigation of speeches, interviews, testimonies, books and articles of the main authorities in front of the Itamaraty (chancellors and ambassadors) during the period of study.

Keywords: Diplomatic Thought; Brazilian Foreign Policy; United States.

I. INTRODUÇÃO

Historicamente, a estrutura decisória da política externa brasileira esteve centralizada, em larga medida, no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Com efeito, durante seu processo de institucionalização no pós-2ª Guerra Mundial, o Itamaraty passou a incorporar, cada vez mais, a imagem de uma agência estatal altamente especializada, meritocrática, hierarquizada e, sobretudo, insulada das injunções da política doméstica. Diversas explicações foram fornecidas pela literatura para o insulamento tradicional do MRE, tais como: o arcabouço constitucional brasileiro, que concentra as funções precípua da formulação e condução da política externa sob o poder executivo, em detrimento da participação legislativa; a delegação das responsabilidades de política externa para o executivo por parte das elites políticas e, em particular, do Congresso Nacional; a baixa saliência relativa dos assuntos de política externa na opinião pública doméstica, não constituindo, assim, objeto de grande disputa partidária nem de cobertura midiática; o prolongado histórico do modelo de desenvolvimento econômico implementado no país, baseado na substituição de importações e no mercado interno, que acabou redundando na introversão e no isolamento internacional do Brasil; o estilo não confrontacionista da diplomacia brasileira, que buscou, sempre que possível, minimizar o conteúdo ideológico das diretrizes de política externa; o elevado grau de profissionalismo e capacitação técnica do serviço diplomático brasileiro, atrelado ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos cenários doméstico e internacional; e a coesão dos membros da corporação diplomática, resultado do seu processo de formação e de socialização na instituição, bem como da base social, eminentemente elitista, de recrutamento dos diplomatas (LIMA, 2005; FARIA, 2008).

Essa situação, no entanto, começou a sofrer transformações após o término da Guerra Fria e com a crescente politização da política externa do Brasil, para a qual concorreram a liberalização econômica e a redemocratização no país. Entendido como “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas [no plano internacional]”, o fenômeno da politização impactou diretamente o Itamaraty, tanto no que diz respeito ao seu alegado monopólio na produção da política externa brasileira, frente a disputa travada com novos atores estatais e societários no plano decisório, quanto no que se refere à coesão interna de seu corpo diplomático, com o adensamento da polarização e das divergências ideológicas em seu interior (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 30).

É justamente nesse contexto que se insere o objeto de estudo do presente artigo. Nele, buscamos retratar um dos principais debates intelectuais que produziu cisões no pensamento diplomático brasileiro² a partir dos anos 90, especialmente durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), a saber: o tipo de relacionamento a ser estabelecido com os Estados Unidos. Para tanto, mostraremos de que forma este debate se manifestou, as correntes de pensamento por ele engendradas no interior do Itamaraty, o conjunto de crenças e percepções que sustentaram tais correntes no período bem como as estratégias de política externa delas oriundas. A idéia é, portanto, abrir a tampa do que alguns analistas consideram como “segunda caixa preta” da política externa brasileira e examinar seu interior, uma tarefa ainda não tão explorada na literatura (VARGAS, 2009).

De acordo com nosso argumento, o debate em torno das relações exteriores com os EUA a partir de meados dos anos 90 polarizou duas correntes de pensamento diplomático, que se consolidaram em diferentes momentos. A primeira, que damos o nome de acomodacionista, teria predominado durante a administração Cardoso, sendo representada pelas principais autoridades que estiveram a frente do MRE neste período, nomeadamente, os ex-chanceleres Luiz Felipe Lampreia³ e Celso Lafer⁴. Em linhas gerais, essa corrente defendia um posicionamento de maior aproximação aos EUA, no marco de uma estratégia de acomodação à ordem internacional liderada pela potência hegemônica. A segunda corrente, que chamamos de revisionista, teria ganhado proeminência na administração Lula, sendo capitaneada pelo ex-chanceler Celso Amorim e o então Secretário-Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães. Sem prejuízo da manutenção da cooperação e do bom convívio com os Estados Unidos, essa corrente de pensamento preconizava maior autonomia frente à potência hegemônica, com quem o

²Vargas (2009) conceitua pensamento diplomático brasileiro como o conjunto de ideias formuladas e expressas por diplomatas brasileiros a respeito da natureza do sistema internacional, do papel a ser desempenhado pelo Brasil no mundo bem como sobre a identidade internacional brasileira. Para o autor, o que confere especificidade ao pensamento diplomático brasileiro e o torna distinto de outros conjuntos de ideias sobre política externa são os constrangimentos impostos pela carreira diplomática e pela estrutura sociológica e institucional do Itamaraty sobre o pensar dos diplomatas brasileiros. Entretanto, segundo Vargas (2009), ideias de indivíduos que não são da carreira diplomática igualmente podem ser tratadas analiticamente como pensamento diplomático caso esses indivíduos ocupem alguma função governamental relevante no processo decisório da política externa, tal como Presidente da República, Ministro de Relações Exteriores, Embaixador em Washington, etc. Nesses casos, todavia, “*many of the elements that tend to shape diplomatic thought – in particular the social structures of Itamaraty – will be absent or present in a lesser degree*” (VARGAS, 2009, p. 11).

³ Neste artigo, partilhamos da premissa metodológica esposada por Mello e Silva (1995), ao atribuímos a determinados diplomatas, pela posição de chefia que ocupam na estrutura hierárquica do MRE, o papel de representantes paradigmáticos de ideias e pensamentos de um grupo mais amplo de diplomatas no interior do Itamaraty. Para uma crítica a essa escolha metodológica, ver Vargas (2009), especialmente página 10.

⁴ Como se sabe, Celso Lafer não é um diplomata de carreira, muito embora tenha ocupado o cargo de chanceler brasileiro nos governos de dois presidentes (Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso). Por essa exata razão, e em consonância com a definição de Vargas (ver nota de rodapé 2 na página anterior), consideramos as ideias de Lafer como representativas do pensamento diplomático brasileiro.

relacionamento brasileiro devia ser sustentado na igualdade irrestrita, dentro de uma lógica de equilíbrio de poder. Essa posição de distância relativa frente os EUA se enquadrava em uma estratégia de “multipolarização” ou desconcentração do poder mundial e de revisionismo da ordem internacional vigente.

Finalmente, argumentamos ainda que as posições e as estratégias esposadas pelas duas correntes de pensamento fundamentavam-se em um conjunto de crenças e percepções a respeito: i) da distribuição mundial de poder; ii) da ordem internacional hegemônica e da política externa estadunidense; e iii) das capacidades e atributos nacionais de poder do Brasil.

Para desenvolver a pesquisa e verificar empiricamente nossos argumentos recorreremos, sobretudo, a fontes primárias de análise, em especial discursos, entrevistas, depoimentos, livros e artigos dos principais representantes das correntes acomodacionista e revisionista mencionados acima. Fontes secundárias também foram empregadas para a complementação da investigação. O artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentamos as principais manifestações e posicionamentos do debate intelectual sobre as relações exteriores com os EUA travado entre os diplomatas brasileiros a partir dos anos 90. Na segunda seção, aprofundamos a análise do quadro de crenças e percepções que sustentou as correntes de pensamento em relação aos Estados Unidos nos governos Fernando Henrique e Lula da Silva.

II. AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS E O PENSAMENTO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO

A despeito do discurso oficial da chancelaria brasileira que, tradicionalmente, busca realçar, a partir do resgate da memória institucional do Barão do Rio Branco, os elementos de continuidade e consenso na política externa do Brasil, o pensamento diplomático brasileiro é historicamente marcado por debates intelectuais sobre os mais diversos temas: alguns mais específicos, como a posição e a estratégia nacionais a serem implementadas em negociações comerciais exteriores, a exemplo das rodadas multilaterais de comércio no âmbito do GATT/OMC; outros de natureza mais holística, como a possibilidade de formulação de estratégias autônomas de inserção internacional do Brasil em um contexto de poder assimétrico. Em alguns casos, esses debates refletem disputas e discussões públicas travadas no âmbito da política doméstica a respeito de temas gerais de economia e do meio internacional (VARGAS, 2009).

O tipo de relacionamento a ser estabelecido pelo Brasil com os Estados Unidos certamente figura entre os mais importantes debates intelectuais que historicamente marcaram não só o pensamento diplomático mas toda a sociedade brasileira. De fato, conforme Lampreia (2010a, p. 17):

As relações com os Estados Unidos, que figuram há mais de cem anos como um elemento central de nossa política externa, [é tema] definidor de posicionamentos e reações positivas ou negativas. São contraditórios e agudos os sentimentos que esse grande país desperta no Brasil. Nessa ambivalência se localiza, parcialmente, a explicação para os ciclos de aproximação e afastamento que têm raiz, antes de mais nada, na política interna nacional.

Mesmo na gestão do Barão do Rio Branco a frente do Itamaraty, considerado o fundador do paradigma americanista no pensamento diplomático brasileiro⁵, a política externa em relação aos EUA não foi consenso, pelo menos durante os primeiros anos da República (MELLO E SILVA, 1995). A estratégia de aproximação e de estabelecimento de uma aliança tácita com a potência hegemônica foi objeto de críticas daqueles que a reprovavam e até mesmo dos que a apoiavam (embora, no último caso, em menor escala). Entre os primeiros, encontra-se Oliveira Lima, ministro em Caracas durante parte da gestão de Rio Branco. Com efeito, Lima era crítico fervoroso do Monroísmo e do corolário Roosevelt, doutrinas que gozavam da simpatia e apoio do Barão e de Joaquim Nabuco, então embaixador brasileiro nos Estados Unidos (LIMA, 1907; MELLO E SILVA, 1995). Ao condenar o intervencionismo e o imperialismo estadunidense no continente, ao mesmo tempo em que se mostrava adepto de uma maior aproximação com os vizinhos latino-americanos, Lima entrou em conflito direto com Nabuco, com quem viria a romper relações (SILVEIRA, 2013). Nabuco, por outro lado, endossava a política de aproximação com os EUA proposta por Rio Branco, mas a considerava insuficiente. Via a aliança tácita com a potência hegemônica não como um meio, mas um fim em si mesma, preconizando, assim, o alinhamento automático à Washington. De fato, sua radicalização na predileção pelo americanismo em detrimento das relações com a Europa e países sul-americanos ensejou desentendimentos explícitos com o Barão, que enxergava a necessidade de manter certo equilíbrio no arco das relações exteriores do Brasil (MELLO E SILVA, 1995; ALONSO, 2013).

⁵ Paradigmas de política exterior podem ser entendidos como “verdadeiras teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto mais ou menos articulado de ideias base, que podem ou não estar respaldados em visões ou teorias já existentes” (LIMA, 1994, p. 34. *Tradução nossa*). No paradigma americanista, também chamado de “paradigma de aliança especial com os Estados Unidos”, os EUA são vistos como potência global e hegemônica no Ocidente, devendo por isso constituir eixo da política exterior brasileira, e com quem o Brasil deve manter uma aliança tácita com o fito de aumentar seu poder na cena internacional (LIMA, 1994, p. 35).

Com o esgotamento do paradigma americanista no início dos anos 60 e o desabrochar do paradigma globalista⁶ a partir da política externa independente (1961-1964), o debate sobre as relações exteriores com os Estados Unidos, em plena Guerra Fria, atingiu grandes proporções, polarizando não só o pensamento diplomático, mas toda a sociedade nacional brasileira. Consoante Lampreia (2010a, p. 252), a política externa independente teria gerado uma “reviravolta” no Itamaraty, a partir da qual “passou a haver um certo (sic) gosto em tomar uma posição diferente e até adversa em relação aos EUA”. Esse “gosto” consistia, segundo Afonso Arinos, chanceler brasileiro em 1961, no objetivo primeiro do então presidente Jânio Quadros, que “era romper com a velha tradição do Itamaraty de votar sempre com os ‘nossos amigos’ dos Estados Unidos” (ARINOS *apud* LAMPREIA, 2010a, p. 252). Essa reorientação, entretanto, não foi nada consensual. Prova disso teria sido a carta enviada por quatro ex-chanceleres brasileiros⁷ ao governo João Goulart questionando a posição da diplomacia brasileira na VIII Reunião de Consultas de Ministros da OEA (Organização dos Estados Americanos), ocorrida em Punta del Este, 1962. Nessa ocasião, o Brasil se afastou da posição estadunidense ao se abster na votação que suspendeu Cuba da instituição hemisférica⁸.

No pós-Guerra Fria, o debate em torno do padrão de relacionamento a ser estabelecido com os Estados Unidos continuou a produzir cisões no interior do Itamaraty. Segundo Hirst e Pinheiro (1995), com o aumento da disputa política no meio parlamentar brasileiro a respeito da tramitação da lei de Propriedade Intelectual no início dos anos 90,

embutido nas diferentes questões da agenda externa brasileira, fosse meio ambiente, tecnologia sensível, integração regional e até relações com a Argentina, esta problemática [relacionamento com os EUA] tornou-se o elemento de (des)norteamento no debate instalado dentro da corporação diplomática, a partir do fim do governo Collor (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 9).

Identificada com grupos, partidos e interesses internos, essa cisão teria engendrado duas posições extremas: a primeira sustentava a hipótese de que a convergência com Washington constituía o caminho para a recuperação da credibilidade internacional do Brasil; a segunda,

⁶ Consoante Lima (1994), o paradigma globalista comportava uma teoria de ação alternativa ao paradigma americanista em dois sentidos: i) ao confrontar a concepção dos EUA como eixo central da política externa brasileira; ii) ao divisar as relações estreitas com os EUA como consequência do, e não meio para, o acréscimo do poder de barganha no sistema internacional.

⁷ Nomeadamente: José Carlos de Macedo Soares (1934-1936); João Neves da Fontoura (1946); Vicente Ráo (1953-1954); Horácio Lafer (1959-1961).

⁸ “Dirigindo-nos ao governo da República para rogar-lhe que considere as questões em debate no resguardo da *posição tradicional* do Brasil, sempre na primeira linha dos construtores da OEA, de sustentáculo da unidade continental, sob a égide de *duas grandes memórias - Rio Branco, Joaquim Nabuco* - não nos anima outro pensamento senão colaborarmos para o lustre da nossa pátria e o bom nome de seu governo”. Trecho da carta enviada pelos ex-chanceles brasileiros ao governo Goulart, objeto de contestação pelo então ministro de relações exteriores San Tiago Dantas (DANTAS, 2011, p. 109. *Itálico nosso*). No trecho, é notório o resgate do legado do Barão de Rio Branco na tentativa de justificar a “posição tradicional” brasileira de aproximação aos EUA e deslegitimar a assunção de uma postura mais independente.

em sentido oposto, argumentava que o distanciamento de Washington asseguraria ao Brasil um espaço de manobra no sistema internacional, necessário para a defesa dos interesses nacionais (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Nos governos Cardoso e Lula, essas divergências voltaram a se manifestar de maneira ainda mais explícita. No primeiro caso, elas se tornaram públicas diante da exoneração, em 2001, do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, cargo que ocupava desde 1995. Sua exoneração ocorreu logo após Guimarães haver criticado publicamente, em palestras e entrevistas, o projeto estadunidense de integração hemisférica. Para Guimarães (2001b, pp. 15-16, 22), a ALCA constituía, antes de tudo, um projeto de incorporação do Brasil à economia dos Estados Unidos, que reduziria a capacidade de o governo brasileiro atuar autonomamente na política internacional:

A estratégia dos Estados Unidos para sua atuação no centro do sistema se fundamenta, em primeiro lugar, em reforçar uma base territorial continental pela integração econômica subordinada dos países do Hemisfério à economia americana, pela administração informal das economias dos Estados subdesenvolvidos em especial da região através das agências internacionais [...] A ALCA assim se apresenta, em realidade, como *um projeto norte-americano que têm como objetivo incorporar, de forma subordinada, a economia brasileira à economia dos Estados Unidos* e, em consequência, *reduzir a possibilidade de atuação política autônoma do Brasil na esfera internacional* (GUIMARÃES, 2001b, pp. 15-16, 22. *Itálico nosso*).

Frente a essas declarações, o MRE, então comandado pelo chanceler Celso Lafer, divulgou nota na qual esclarecia que as opiniões do embaixador Samuel Pinheiro eram pessoais e não refletiam, “portanto, a visão do Itamaraty sobre o conjunto de possibilidades, riscos e problemas inerentes às negociações comerciais multilaterais e regionais em curso, de que o Brasil participa” (MRE, 2001, p. 260). Além de exonerar Guimarães, Lafer emitiu circular recomendatória no Itamaraty pela qual proibia qualquer manifestação pública sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização superior. Consoante Silva (2008), a “lei da mordaza”, como ficou conhecida a referida circular, tinha por finalidade precípua administrar a crise do modelo neoliberal, blindando-o das críticas feitas por embaixadores como Rubens Ricupero e Samuel Pinheiro Guimarães à submissão da política externa brasileira aos países ricos.

Mas não era apenas em relação à ALCA que Samuel Pinheiro se mostrava crítico. Na verdade, o diplomata repudiava toda a estratégia da política externa brasileira de aproximação às grandes potências, sobretudo aos EUA, implementada durante os anos 90, e, em especial no decorrer do governo Cardoso. Além de alegar que, nesse período, as políticas externas e de defesa dos países sul-americanos sofreram “firme reorientação em direção às teses e iniciativas

defendidas pelos Estados Unidos, coma adesão a regimes e acordos internacionais, assimétricos [...]”, Guimarães (2001b, pp. 20-21) pontuava que

As políticas exteriores do Brasil e da Argentina na década de 1990, e em especial a partir de 1995, compartilhavam o mesmo objetivo de apresentar a Argentina e o Brasil como países “normais”, não mais subdesenvolvidos e confrontacionistas [...] A “nova” política exterior brasileira [...] deu ênfase especial aos novos temas globais aos quais os Estados Unidos atribuíam especial importância, tais como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, narcotráfico e promoção da democracia, sem se preocupar em preservar os princípios tradicionais de não intervenção e autodeterminação, pilares da política exterior brasileira [...] A nova política exterior brasileira [...] procurou se apresentar como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, pronta a antecipar concessões econômicas e políticas, sem nada exigir em troca e a cooperar com as Grandes Potências, repudiando o “terceiro-mundismo”, estéril e infantil. [...] Por sua vez, o alinhamento político e militar e a cuidadosa não confrontação com as Grandes Potências não trouxeram os benefícios econômicos, nem reduziram o exercício arbitrário de poder, os conflitos e o acúmulo crescente de armas pelos países poderosos, nem deram mais voz e influência nos assuntos mundiais aos países periféricos “cooperativos”, como o Brasil e a Argentina (Itálico nosso).

Na visão do diplomata brasileiro, sem prejuízo da manutenção de relações cordiais com os EUA, o Brasil devia buscar uma política externa independente e de não submissão à potência hegemônica. Só assim ganharia o respeito da última:

As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser de que o Governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana nem tem o direito de exercer uma política de submissão, ainda que disfarçada, pois uma política externa independente, firme e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos Estados Unidos, que respeitam mais os Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia (2001b, p. 15. Itálico nosso).

No governo Lula, as divergências no MRE em torno das relações exteriores com os Estados Unidos foram evidenciadas quando um grupo de diplomatas de longa carreira saiu em público, no que Lopes (2011) qualificou como politização ruidosa da política externa brasileira, para tecer ardilosas críticas à política externa da administração petista, taxando-a, entre outros adjetivos, de anti-americanista. Entre os críticos, figuravam dois ex-embaixadores brasileiros nos Estados Unidos, a saber: Rubens Barbosa (1999-2004) e Roberto Abdenur (2004-2006).

De acordo com Barbosa (2015), ao assumir a presidência em 2003, Lula o manteve no cargo com o objetivo de dar continuidade ao bom relacionamento estabelecido com os EUA durante a gestão FHC. Entretanto, em 2004, Barbosa abandonou seu posto em Washington, ao que tudo indica, por divergências ideológicas. Com efeito, após sair do Itamaraty no mesmo ano, o ex-embaixador brasileiro se tornou um dos maiores críticos da política externa conduzida por Lula e Amorim, a qual acusava ser eminentemente partidária e ideológica. Naquela ocasião, o ex-embaixador brasileiro asseverava que, “por uma questão ideológica, o Itamaraty dá hoje prioridade aos países em desenvolvimento, à relação sul-sul, e isso reflete uma visão de centro-

periferia, de pobre-rico” (BBC BRASIL, 2008, s.p.). Especificamente em relação aos Estados Unidos, o ex-embaixador brasileiro lamentava o fato de, durante o governo Lula, ter diminuído a participação relativa deste país nas exportações do Brasil, afirmando que os esforços despendidos no período para fortalecer o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e ampliar a integração regional na América do Sul não visavam ganhos econômicos, mas, antes, opor-se aos EUA no subcontinente (BBC BRASIL, 2008; BARBOSA, 2015).

Com a saída de Barbosa em 2004, Roberto Abdenur assumiu a embaixada brasileira em Washington, lá permanecendo entre 2004 a 2006. Contudo, no início do segundo mandato do ex-presidente Lula, Abdenur também se afastou do cargo, supostamente em virtude de desavenças com o ex-chanceler Celso Amorim (DÁVILA, 2006). Em entrevista a revista Veja, Abdenur (2007), não obstante ter reconhecido avanços nas relações Brasil-EUA na gestão Lula, afirmou que a ênfase da política externa de Lula e Amorim na cooperação com os países em desenvolvimento era reflexo de uma visão ideológica anti-globalização e anti-estadunidense. Assim como Barbosa, Abdenur considerava ser vital uma maior aproximação comercial com os EUA e que o Brasil teria cometido um erro ao não ter prosseguido com as negociações da ALCA:

*Seria vital para o Brasil ter vantagens preferenciais, de parceria, com os Estados Unidos. Não estou dizendo que deveríamos ter assinado a Alca de qualquer jeito, mas deveríamos ter seguido com a negociação. Os Estados Unidos têm assinado vários acordos de comércio bilaterais, e nós temos perdido competitividade no mercado americano. Nós estamos estacionados há dez anos em 1,4% do mercado americano. Há vinte anos, nossa participação era de 2,2% (ABDENUR, 2007, s.p. *Itálico nosso*).*

Luiz Felipe Lampreia e Celso Amorim, chanceleres brasileiros nos governos FHC e Lula, respectivamente, não só deram depoimento confirmando a existência desse debate no interior do Itamaraty, como também nele tomaram posição: o primeiro propugnava uma maior aproximação aos Estados Unidos, o segundo, uma posição de maior independência. Em seu livro de memórias, onde tece reflexões sobre a política externa brasileira no período em que esteve à frente do Itamaraty e no que se seguiu com a ascensão de Celso Amorim, Lampreia (2010a, p. 16, 29) revela crer, a respeito da inserção internacional do Brasil, que a sua gestão a frente do MRE

*“tenha sido a que mais postulou, de forma clara, nos últimos cinquenta anos, essa inserção no Ocidente e o fato de que este não é, seguramente, o pensamento dominante no Itamaraty de hoje [em referência à gestão do então chanceler Celso Amorim]. [...] Para mim, que nunca fui antiamericano como alguns colegas de minha geração⁹ [...] (*Itálico nosso*)”.*

⁹ Tanto Lampreia quanto Amorim serviram como assessores do chanceler Azeredo da Silveira (1974-1979) no início de suas carreiras diplomáticas. Este fato, somado a outras referências ao longo do livro à política externa brasileira no período do governo Lula, nos faz crer que, neste excerto, Lampreia se dirigia de maneira implícita a Celso Amorim.

Para Lampreia (2011), nos dois últimos anos do governo Lula, houve um afastamento crescente entre o Brasil e os EUA em decorrência da postura anti-estadunidense adotada pelo ex-presidente Lula e seu chanceler Celso Amorim. Uma postura, de acordo com o ex-ministro brasileiro, descabida, porquanto “hoje, para a decepção dos ideólogos do antiamericanismo, o Brasil a cada dia se parece mais com os Estados Unidos” (LAMPREIA, 2010a, p. 252).

Por sua vez, quando indagado sobre a existência de divisões internas no Itamaraty em função de divergências ideológicas, Amorim (2015a) afirmou:

Eu acho que os *diplomatas*, sobretudo, assim, não só os mais jovens, mas os diplomatas, eles *querem muito ver o Brasil valorizado*, né? E eles *não percebiam muitos que o Brasil podia se valorizar atuando autonomamente*, né? Eu acho que é uma *herança de tempos passados*, que a *melhor valorização que o Brasil poderia ter é ser aliado preferencial dos Estados Unidos*. Isso é uma *visão embutida em muitos!* E outros - e aí que você pode dizer, não é questão de ser liberal ou não só na economia, não só isso - *e outros diziam que: “Não, olha, o Brasil pode ter uma posição independente, e aí até os Estados Unidos vão nos valorizar mais”, que eu acho que foi o que aconteceu [no governo Lula] (Itálico nosso).*

De acordo com Celso Amorim, a política externa do governo Cardoso se inseria “na corrente política hegemônica da cena mundial”, ao passo que a política externa “ativa e altiva” do governo Lula tinha como substrato os fundamentos da tradição pluralista da diplomacia brasileira, inaugurada por Rui Barbosa e consolidada por San Tiago Dantas. Tal tradição teria constituído, historicamente, um paradigma de política externa alternativo à tradição americanista, esta tendo em Joaquim Nabuco seu principal expoente¹⁰ (AMORIM; FELDMAN, 2011).

Na seção que segue, aprofundaremos nossa análise sobre as duas correntes de pensamento diplomático que prevaleceram nos governos Cardoso e Lula em relação aos Estados Unidos, buscando demonstrar o conjunto de visões e percepções no qual cada corrente se inseriu, bem como as estratégias de política externa delas oriundas.

III. ACOMODACIONISTAS X REVISIONISTAS: DISTINTAS VISÕES DE MUNDO E DE PAÍS

III.1. O acomodacionismo no pensamento diplomático do governo Cardoso

¹⁰ Consoante Amorim, os diplomatas Joaquim Nabuco e Rui Barbosa “representam [...] tendências diferentes. Em alguma medida, podem ser considerados paradigmáticos de duas linhagens de pensamento que moldaram nossa história diplomática republicana. Ao passo que Nabuco concebia a entente com os Estados Unidos como o mais apropriado para os interesses brasileiros, Rui partia de uma concepção mais multilateral. Por um lado, tem-se uma estratégia que privilegia relações especiais com uma potência hegemônica; por outro, tem-se uma estratégia que combina maior ênfase na autonomia do país com maior pluralidade dos relacionamentos externos” (AMORIM; FELDMAN, 2011. p. 276).

A corrente de pensamento diplomático que se tornou dominante no governo Cardoso partia da percepção comum de uma ordem mundial predominantemente unipolar, calcada na preeminência incontestável do poder militar, econômico e tecnológico estadunidense. É bem verdade que, por vezes, essa visão de mundo unipolar foi matizada pela percepção de tendências multipolares em termos econômicos e tecnológicos, especialmente diante da disseminação de blocos de integração regional no contexto de globalização econômica dos anos 90 (LAMPREIA, 1996a). Sem embargo, nessa combinação entre uni e multipolaridade, a primeira componente parecia sobrepor-se à segunda no pensamento diplomático brasileiro dominante nesse período, como fica evidente na palestra proferida por Lampreia (1996b, p. 113) durante o III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, quando o então chanceler brasileiro alegou que:

[...] no horizonte previsível, as relações internacionais serão dominadas, do ponto de vista estratégico-militar, pelo unipolarismo, com o predomínio da única superpotência remanescente do período anterior, os Estados Unidos, cuja perda — apenas relativa — de poder econômico em nada alterou sua condição de único ator global capaz de jogar e influir nos diversos tabuleiros diplomáticos. Mesmo estando distantes dos anos em que respondiam por mais de 40% do produto mundial, os EUA continuarão sendo o principal mercado individual do mundo [...]. A crescente ascensão econômica e política da Alemanha, da China e do Japão, embora cruciais e determinantes no planejamento estratégico diplomático brasileiro, não deve alterar essa realidade a não ser em termos relativos. Trata-se de uma realidade que é preciso compreender e com a qual é preciso saber operar (Itálico nosso).

A despeito da alternância de ministros do exterior ao final da administração Cardoso e do intervalo de tempo percorrido desde o início do primeiro mandato tucano, a percepção da posição unipolar ocupada pelos EUA na hierarquia mundial de poder se manteve com Lafer (2001, p. 107):

Os EUA - que, pacificamente, “ganham” a guerra fria - são hoje a única e incontestável superpotência mundial. Estão relativamente à vontade neste mundo de discontinuidades. Vêm explorando as oportunidades que o sistema internacional oferece para, unilateralmente, afirmar o seu globalismo e de fato têm amplas condições de exercê-lo nos três principais campos de ação: o estratégico-militar; o econômico financeiro; e dos valores (Itálico nosso).

A visão predominantemente unipolar da ordem mundial trazia consigo implicações práticas para a formulação da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos, na medida em que sugeria uma estratégia de acomodação à potência hegemônica e desaconselhava uma postura revisionista da ordem internacional vigente. Com efeito, ao refletir sobre o contexto internacional da década de 90, Lampreia (2010a) recorda que o poder dos EUA no pós-Guerra Fria era tamanho que, para manter sua autonomia, o Brasil precisava aproximar-se da potência hegemônica e evitar tensões desnecessárias:

Nos anos 90, o quadro político e econômico em que se inseriam as nossas relações com os Estados Unidos era substancialmente diferente do que é hoje. A Guerra Fria tinha acabado havia pouco e os EUA emergiram dela como a única superpotência. Essa constatação levou-nos a priorizar as relações com os americanos, que vinham trincadas desde o fim da década de 70 e a década de 80. Para poder manter a sua autonomia e as suas opções, o Brasil precisava ter as melhores relações possíveis com os Estados Unidos (LAMPREIA, 2010a, p.253. Itálico nosso).

Em outra passagem, Lampreia (2010a, p. 129) complementa

Em outras palavras, era necessário reorganizar as relações com os EUA de maneira a eliminar fatores de atrito desnecessários, Precisávamos nos focar em coincidir no que fosse possível, divergindo apenas no que fosse necessário. Foi um critério básico que seguimos durante a gestão de Fernando Henrique no Itamaraty e sob sua presidência (Itálico nosso).

Assim, o conceito de autonomia na política externa brasileira ganhou um novo significado para os principais representantes da corrente de pensamento dominante no Itamaraty nesse período (doravante denominados acomodacionistas): em substituição à autonomia pela distância, estratégia que teria caracterizado a inserção internacional do Brasil durante o regime militar, preconizou-se a autonomia pela participação ou integração (LAMPREIA, 1998a; FONSECA JR.¹¹, 1998; LAFER, 2004). A partir deste novo conceito, os acomodacionistas propunham a adequação do Brasil aos principais regimes do *mainstream* internacional capitaneado pelos EUA, para que, em um segundo momento, o país tivesse condições de influir sobre a confecção das regras e normas da governança global em consonância aos interesses nacionais.

Em entrevista ao CPDOC, Lampreia (2010b) confirma esse raciocínio ao comparar as realidades internacionais que teriam marcado os governos Cardoso e Lula. Com efeito, para o ex-chanceler brasileiro, o contexto da unipolaridade nos anos 90, assinalado pela preeminência estadunidense, impelia o Brasil a adaptar sua autonomia às regras e normas do *mainstream* internacional, diferentemente do contexto mundial de tempos mais recentes, em que a perda de poder relativo da potência hegemônica conjugada à ascensão de países emergentes forneceria condições estruturais para uma política externa mais revisionista da ordem global (ver trecho de entrevista abaixo).

¹¹ O embaixador Gelson Fonseca Júnior foi assessor diplomático de Fernando Henrique Cardoso durante boa parte da administração tucana.

Trecho de entrevista do CPDOC com o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia (2010b).

M.S*. – Porque há uma mudança de rumos importante do Brasil, não é? Porque a autonomia, tradicionalmente, era concebida como isolamento da sociedade internacional liberal, comandada pelos Estados Unidos, e aí há uma mudança significativa, onde o objetivo ainda é manter a autonomia, mas fazendo parte do mainstream...

L.L**. – Isso.

M.S. – ...o que é sempre delicado. Mas eu acho que esse tema aparece em vários dos seus [inaudível].

L.L. – É. Eu acho que isso é uma coisa básica, é um raciocínio básico da nossa parte. *Porque eu creio que a idéia de um isolacionismo, de um neutralismo, enfim, uma idéia do tipo Bandung, dos anos 50 e anos 60, é inteiramente fora de questão.* [...] E ao mesmo tempo, o Brasil também não pode optar por uma integração plena, dentro de um esquema em que haja uma alienação da sua vocação, da sua visão do mundo, não é? *Então, justamente a autonomia tem que ser buscada pela integração nesse mainstream, mas uma integração com especificidade. Quer dizer, uma integração que tenha a reserva da possibilidade de um caminho próprio, conforme as circunstâncias.* Que, aliás, é mais e mais o que vai acontecendo no mundo, não é? Quer dizer, hoje, países como a China, a Rússia, a Índia estão fazendo precisamente isso, não é?

M.S. – Claro. Convergem em direção ao liberalismo, mas com ressalvas.

L.L. – Exato. Estão adotando cada vez mais paradigmas internacionais de comportamento. [...]

[...]

M.S. – *O tom desse mainstream é dado pelos Estados Unidos.* E essa leitura é importante porque o senhor vê o mundo então *pós Guerra Fria, a unipolaridade dá o tom e esses grandes países se adequam*, com ressalvas e restrições, mas de modo geral convergem, *mas não vão compor um jogo antiamericano...*

L.L. – Não.

M.S. – *...nem vão compor um jogo para reformar as normas dominantes.*

L.L. – *Mas veja bem... Quer dizer, você tem uma diferença grande do momento atual para o momento de 95 ou 96 ou 97. Em 97, a China não é o que é hoje; a Índia também estava muito longe ainda de ter se firmado, de ter feito as suas reformas, de ter se modernizado...*

M.S. – O Brasil ainda não é o que é hoje.

L.L. – *O Brasil não estava também.* E a própria...

M.M*. – A Rússia, mergulhada em crise.

L.L. – *A Rússia estava naquela confusão de Yeltsin, aquela fase atrapalhadíssima da superação do pós-muro. Então, hoje é mais fácil ter uma postura dessa, mas naquele momento os Estados Unidos ainda tinham uma capacidade e uma força muito maior de botar a mão em cima e impedir uma coisa, ou de viabilizar outra [...].*

M.S. – *O equilíbrio de poder mudou muito...*

L.L. – *Mudou muito.*

M.S. – *... por causa do fortalecimento do Brasil e da Índia em particular.*

L.L. – *É. E dos países em desenvolvimento em geral lá, não é? Tudo mudou muito*(pp. 230-231, grifo nosso).

* M.S- Matias Spektor e M.M- Marly Silva da Motta: entrevistadores do CPDOC. ** L.L- Luiz Felipe Lampreia.

O excerto da entrevista de Lampreia apresentado acima demonstra a percepção do ex-ministro brasileiro de que, além da preeminência estadunidense, o Brasil dos anos 90 não detinha poder suficiente para assumir uma estratégia revisionista da ordem internacional vigente. De fato, como também observa Cruz (2014), tanto Lampreia quanto Lafer partilhavam da tese elaborada por Ramiro Saraiva Guerreiro, diplomata e chanceler brasileiro durante o governo Figueiredo (1979-1985), de que o Brasil não possui excedentes de poder. Não que Guerreiro pretendesse argumentar com isso que o país fosse desprovido de poder algum, mas

que este não disporia de recursos de poder de tal monta que lhe permitissem dar-se ao luxo de errar em sua política exterior, de tomar iniciativas que levasse à erosão de sua credibilidade ou confiabilidade (CRUZ, 2014). Nas palavras de Cruz (2014, p. 131):

Assim formulada, a tese da ausência de excedente de poder apresenta-se como um imperativo de cautela, de atenção à necessidade de resguardar a credibilidade da política exterior, bem como de reforçar a unidade de propósitos no plano interno, condições essenciais para a construção do poder nacional de um país que não ocupa uma posição de centralidade no sistema internacional ou não é percebido pelos demais como um parceiro indispensável do qual dependeriam para alcançar interesses vitais.

Era exatamente essa a visão de país que compartilhavam os dois chanceleres de Cardoso. Ao justificar o princípio do multilateralismo na política externa brasileira, a concordância de Lampreia (1998b, p. 55) com a tese da ausência de excedente de poder fica explícita:

Para o Brasil, que como dizia o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro não tem “excedente de poder”, [...] interessa [...] um convívio organizado segundo normas claras, na qual seja reduzido o espaço para o unilateralismo e os mais fracos também possam vencer disputas, como tem ocorrido na OMC desde a implantação do mecanismo de solução de controvérsias (Itálico nosso).

Para Lafer (2004, p. 76), o Brasil, não obstante suas dimensões populacionais e demográficas, não pode ser considerado um

monster country assustador, em primeiro lugar porque não tem, nas palavras do Chanceler Saraiva Guerreiro, “um excedente de poder, nem excedente de atração cultural, econômica ou política”. Por isso precisa construir sua presença internacional com base na confiança, que se expressa pela coerência (Itálico nosso).

Ao endossarem a tese de Saraiva Guerreiro, nem Lampreia nem Lafer acreditavam que o Brasil fosse carente de recursos de poder, sobretudo, físicos e geográficos. Consoante Lafer (2004, p. 76), por exemplo, nosso país constitui uma potência média de escala continental capaz de influir na tessitura da ordem mundial: “Se, pela limitação dos seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial”. Sem embargo, ambos os chanceleres consideravam que muitos obstáculos, em particular as questões sociais domésticas, ainda estavam por ser superados para que a política externa brasileira pudesse alçar uma maior projeção internacional. Conforme Lampreia (1996c, p. 232):

[...] Somos um país de dimensões continentais e grande população, com uma economia dinâmica e em crescimento, com presença em praticamente todo o mundo e com um comércio exterior equilibrado. [No entanto] Somos também um país com imperativos inadiáveis na área dos indicadores sociais e das reformas que consolidem a estabilização, a abertura competitiva ao exterior e a retomada do crescimento e que fortaleçam o Estado para exercer suas funções básicas e vitais em uma sociedade em desenvolvimento.

Por fim, os acomodacionistas nutriam uma visão, quando não positiva, resignada da ordem internacional hegemônica liderada pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Em

primeiro lugar, pois não enxergavam nos EUA uma ameaça iminente ao Brasil, muito embora fossem críticos do unilateralismo manifestado por Washington tanto na política quanto na economia internacional, especialmente ao final do governo Cardoso. Nesta visão, segundo Lima (2012, p. 19), a primazia estadunidense não era percebida como danosa aos demais membros do sistema internacional, pois partia-se da expectativa de que o “auto-interesse esclarecido” dos EUA conduziria ao investimento na criação e consolidação de instituições multilaterais que, em última instância, seriam funcionais à governança global. Destarte, a unipolaridade era legitimada através da disposição e capacidade da potência hegemônica em produzir bens coletivos para os demais países. Nas palavras de Lampreia (2010a, p. 253),

[...] o Brasil não ameaça os Estados Unidos, nem os Estados Unidos ameaçam o Brasil. É absolutamente equivocada a interpretação de que os EUA se opõem à modernidade do Brasil porque temem o surgimento de um rival no cenário regional. Não há nenhuma evidência de que seja esse o caso. Também é totalmente falsa a concepção de “relações perigosas” para nós, assim como é absolutamente inútil pensar que dos Estados Unidos virá uma contribuição decisiva para o desenvolvimento e o fortalecimento do Brasil.

Em segundo lugar, os acomodacionistas faziam uma leitura da ordem internacional pós-Guerra Fria ancorada, em grande medida, na tese do “fim da História” defendida pelo cientista político estadunidense Francis Fukuyama. De acordo com essa tese, o desmantelamento da URSS e a derrota do socialismo ao final dos anos 80 teriam representado o triunfo absoluto do capitalismo diante da ausência de contraposição ideológica direta e a aparente falta de um modelo alternativo a esse tipo de organização sócio-econômica. Desse modo, a universalização dos valores ocidentais, capitaneados pelos Estados Unidos e consubstanciados na democracia liberal bem como na economia de mercado auto-regulado, contribuiria para homogeneização e harmonização da sociedade internacional, com a conseqüente neutralização das principais fontes de conflito no cenário mundial.

De fato, ao se referir à orientação neoliberal que teria guiado o pensamento diplomático no Itamaraty durante o governo FHC, Lampreia (2010b, p. 167) sustentou: “[...] esse rótulo de neoliberal é uma das grandes bobagens internacionais. Porque neoliberal é todo mundo: os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a Alemanha, a Rússia, a China, todo mundo é neoliberal. [...] Como dizia o Fukuyama, o fim da história é esse. O fim da história é que todo mundo é neoliberal” (*Itálico nosso*). Em outra ocasião, no que parece ser uma defesa do famigerado cientista político estadunidense, o ex-chanceler brasileiro pondera: “[...] Francis Fukuyama [...] foi muito mal interpretado, ridicularizado até. Na verdade, Fukuyama não anunciou o fim da história. Disse apenas que era o fim das alternativas ao capitalismo, que não havia mais a dicotomia capitalismo ou socialismo” (LAMPREIA, 2010a, p. 120).

Na visão de mundo acomodacionista, o processo de globalização (“os novos ventos da História”) era tido como uma tendência mundial irreversível, contra a qual revelava-se inócuo “insurgir-se quixotesicamente”. Mais valia, portanto, “procurar explorar”, em benefício do Brasil, as oportunidades gestadas com a aproximação entre os povos e o aprofundamento da interdependência entre as nações; com o fim da competição ideológica e estratégica entre os Estados e o incremento da cooperação econômica interestatal propiciada pelos avanços científicos e tecnológicos; e, finalmente, com a possibilidade de maior participação dos países emergentes no cenário internacional (LAMPREIA, 1995a; 1995b; 1996c, p. 233).

Com efeito, para Lampreia (1998a) e Lafer (2000, 2004), a globalização teria eliminado a divisão do mundo em esferas ideológicas opostas, pondo fim ao conflito Leste-Oeste e, como conceito para ação, ao denominado conflito Norte-Sul. Assim,

O principal foco do debate político está-se deslocando definitivamente da estratégia e da ideologia para o campo econômico e da integração. [...] *Norte-Sul e Leste-Oeste, eixos centrais da política internacional* dos últimos cinquenta anos, *dão lugar a agrupamentos de países unidos em torno do objetivo da integração econômica e da concertação de política macroeconômicas, financeiras e comerciais*. Norte, Sul, Leste e Oeste já não são mais os pontos cardeais na bússola do poder mundial (LAMPREIA, 1999, p. 353. *Itálico nosso*).

No mesmo diapasão, Lafer (2004, p. 109) argumentava que, com o fim da Guerra Fria,

[...] *a vida internacional deixou de ter como elemento estruturador as polaridades definidas das relações Leste/Oeste; Norte/Sul*. Passou a caracterizar-se por *polaridades indefinidas*, sujeitas às “forças profundas” de duas lógicas que operam numa dialética contraditória de mútua complementaridade: a lógica da globalização (das finanças, da economia, da informação, dos valores, etc.) e a lógica da fragmentação (das identidades, da secessão dos estados, dos fundamentalismos, da exclusão social, etc. (*Itálico nosso*).

Em síntese, para os acomodacionistas, apesar dos riscos inerentes à globalização, tais como o espraiamento das crises financeiras e das novas ameaças de segurança internacional, o Brasil teria sido um dos países mais beneficiados por tal fenômeno no cenário mundial (LAMPREIA, 1998a). Não se justificava, portanto, do ponto de vista da política externa brasileira, a adoção de um comportamento revisionista da ordem internacional hegemônica, já que:

A sociedade brasileira identifica-se com os valores dominantes no ambiente internacional. Não faria sentido, por conseguinte, termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais (LAMPREIA, 1998a, p. 9. *Itálico nosso*).

Destarte, a estratégia da política externa brasileira deveria ser, antes de tudo, adaptar-se ao *mainstream* internacional, ou nas palavras de Lampreia (1998b, p. 58),

[...] apresentar o Brasil como país que está superando seus passivos e hoje se afirma pela estabilidade e robustez de sua economia, por sua democracia amadurecida, e por um comportamento de ‘mainstream’, isto é, sintonizado com a convergência internacional de posições em matéria de segurança, preservação ambiental, direitos humanos, e de combate ao crime organizado.

A seguir, veremos como essa visão de mundo se opõe àquela dominante no pensamento diplomático durante o governo Lula.

III.2. O revisionismo no pensamento diplomático do governo Lula

Diferentemente dos acomodacionistas, a corrente de pensamento diplomático que se tornou dominante no MRE durante o governo Lula partia de uma visão de mundo predominantemente multipolar, ou em vias de se tornar multipolar¹². Essa visão realçava o movimento de transição na distribuição mundial de poder assinalada menos pelo declínio do poder relativo dos Estados Unidos e mais pela ascensão de potências emergentes, sobretudo em termos políticos e econômicos.

A percepção da tendência à multipolaridade na ordem internacional já estava presente no pensamento do ex-chanceler Celso Amorim quando este ainda ocupava o cargo de representante permanente do Brasil na ONU (AMORIM, 1998a). Todavia, tal percepção só veio a se consolidar quando o diplomata foi indicado, pelo ex-presidente Lula, para a pasta do MRE. A partir de então, Amorim passou a se referir à multipolaridade com recorrente frequência. De fato, em entrevista concedida apenas alguns dias antes de assumir o cargo, Celso Amorim já declarava que:

Na realidade global de hoje, todo mundo acentua o grande predomínio americano, e ele é verdadeiro. Mas há vários outros pólos de poder. O Brasil pode contribuir para a multipolaridade, que é saudável para todos e até para a grande potência. Podemos contribuir com o diálogo franco com países europeus, com a China, Rússia, Índia, África (AMORIM, 2002, p. 327. Grifo nosso).

Passados oito anos, a avaliação se manteve. Em artigo escrito para a Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), em que reflete sobre a política externa brasileira do governo Lula, Amorim (2010, p. 215) volta a identificar, neste período, mudanças na distribuição mundial de poder rumo à multipolaridade, sobretudo em decorrência da ascensão de países emergentes:

Há muitas evidências de que o poder está, de fato, diluindo-se, com um grande número de países tornando-se responsáveis pela estabilidade global. Isso pode não ser verdade quando se trata de poder militar, mas é certamente o caso se o poder for entendido em um sentido mais amplo: o de influenciar o comportamento de outros

¹² Em entrevista concedida ao autor, Amorim (2015a) confirma que, a seu ver, uma das principais mudanças da política externa de Lula em relação a de Cardoso teria sido “uma visão de mundo que valorizava mais a multipolaridade”.

atores e, em última instância, o curso dos eventos. A ascensão de grandes países em desenvolvimento – Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, México, Egito, Turquia, entre outros – é o fenômeno mais importante do período pós-Guerra Fria. Essa tendência se tornou mais evidente após o colapso econômico de 2008. As assim chamadas nações emergentes desfrutam de maior peso político e econômico nos assuntos globais. Esse realinhamento de forças no sistema internacional está sedimentando o caminho para uma ordem mais multipolar. (Tradução livre. Itálico nosso).

No mesmo diapasão, Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral das relações exteriores durante boa parte da administração petista, apontava, desde 2001, para os vetores multipolares da ordem internacional que se afigurava no início do século XXI:

[...] a conjuntura internacional passou de uma situação de aparente unipolaridade, após a desintegração da União Soviética e da vitória americana na Guerra do Golfo, para ingressar em um processo de crescente multipolaridade com a consolidação da União Européia em termos econômicos, porém cada vez mais em termos políticos e militares, com o elevado e persistente crescimento econômico da República Popular da China, com o crescimento a taxas significativas e a explosão de artefatos nucleares pela Índia, com a gradual recomposição política e econômica da Rússia após o período Ieltsin, enquanto que o Japão continua imerso em longo período de estagnação, mantendo, porém elevada capacidade tecnológica e exportadora e sua posição de segunda maior potência econômica do mundo (GUIMARÃES, 2001b, p. 6. Itálico nosso).

Tanto para Guimarães quanto para Amorim (doravante chamados de revisionistas), uma ordem internacional multipolar, entendida como equilíbrio ou dispersão do poder no tabuleiro mundial, era vista como benéfica e desejável para os interesses nacionais brasileiros, na medida em que: i) oferece as condições mais propícias para que o Brasil defina com autonomia os seus interesses; ii) amplia as margens de liberdade de ação do Estado, ao fornecer, por exemplo, mais opções de alianças e negociações externas; iii) concede mais espaço para a projeção internacional do Brasil e permite a realização plena do potencial de desenvolvimento nacional; iv) dificulta a criação de hegemonias e dá esteio ao multilateralismo e às ações coletivas nas relações internacionais; v) por fim, é mais conducente à estabilidade e à paz internacional (GUIMARÃES, 2001a; 2005; AMORIM, 2016).

Com efeito, em aula magna concedida no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio, em 2013, Amorim (2016, p. 228) admitiu que, ao propiciar maior espaço de ação para a política externa brasileira, a multipolaridade, além de ter servido de inspiração para a inserção internacional do Brasil nos governos Lula e Dilma, representava também sua visão de mundo:

Uma ordem internacional baseada em uma melhor distribuição do poder entre diferentes países e regiões será mais aberta à nossa influência em favor da paz. Esta é a visão que tem inspirado a inserção internacional do Brasil nos últimos dez anos. E é também minha visão pessoal – que, estou ciente, contrasta com outras visões a respeito da inserção internacional do Brasil (Itálico nosso).

De acordo com Guimarães (2001b, pp. 30-31),

A multipolarização do sistema [mundial] não é uma utopia, mas sim um processo em estágio avançado e que será mais favorável ao Brasil do que qualquer estrutura unipolar ou bipolar de poder. Estas últimas são estrutura de poder mundial intrinsecamente prejudiciais à promoção e à defesa dos interesses brasileiros, pois facilitam a construção de normas internacionais restritivas e contrárias aos interesses brasileiros e reduzem as possibilidades e o grau de liberdade de articulação política do Brasil com os demais Estados. Países subdesenvolvidos como o Brasil [...] somente têm a se beneficiar com um maior equilíbrio e dispersão de poder em nível mundial. Esses países e o Brasil podem se beneficiar da possibilidade de articular múltiplas alianças para se defender da violência, do arbítrio e das pressões econômicas e políticas, para atrair capital em melhores condições e para desenvolver programas científicos e tecnológicos em áreas de ponta. Para um país com os desafios e as dimensões do Brasil, participar do sistema internacional como parte subordinada de um bloco (como, por exemplo, parte de uma eventual Alca) é uma situação econômica e política pior do que não participar de nenhum bloco [...]. Assim, a aproximação concreta [...] com Estados interessados na emergência e na consolidação de uma ordem mundial multipolar, tais como a China e a Índia, devem ser uma prioridade efetiva da política externa brasileira (Itálico nosso).

O excerto acima é bastante elucidativo da visão de mundo que caracterizou a corrente de pensamento revisionista. Por dois motivos: primeiro, porque demonstra o reconhecimento de que a tendência à multipolaridade no sistema internacional é positiva aos interesses do Brasil, ao passo que a unipolaridade é prejudicial, porquanto reduz a autonomia do país e o expõe à “violência” e “arbítrio das pressões políticas e econômicas”. Segundo porque sugere claramente, como orientação e estratégia para a política externa brasileira, a aproximação a outras potências emergentes com vistas a contribuir para a multipolarização da ordem global.

De fato, segundo Guimarães (2001a; 2001b; 2005), a promoção da multipolaridade consistiria em um dos grandes desafios e prioridades da política externa brasileira, que também deve ser alcançado por meio da construção de um pólo de poder na América do Sul independente de forças externas, especialmente dos Estados Unidos:

Para que o Brasil e a América do Sul, região que tem o dobro do território norte-americano e população superior à dos Estados Unidos, possam ser capazes de defender efetivamente seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político. A construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e a firme e serena rejeição de políticas que submetam a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos devem constituir o cerne dessa estratégia (GUIMARÃES, 2005, pp. 275-276. Itálico nosso).

Assim como Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim também enxergava a unipolaridade como uma ameaça, não só ao Brasil, mas também à estabilidade de todo sistema internacional. Isso porque, na visão do ex-chanceler brasileiro, a concentração do poder mundial em um único pólo ensejava a assunção de medidas unilaterais e agressivas por parte do unipolo, em detrimento do multilateralismo e da cooperação nas relações

internacionais. Esse teria sido o caso da política externa dos Estados Unidos que, no início dos anos 2000, teriam conhecido o auge de sua supremacia:

Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns de “momento unipolar”, e por outros de “ilusão unipolar”. No início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de 11 de setembro, a *unipolaridade* conheceu seu auge.

Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, *a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema. Como a invasão do Iraque em 2003 demonstraria, a extrema concentração de poder [...] era fonte de instabilidade em nível global. Até porque era um incentivo ao uso fácil da força. O estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade foi a resposta que o Brasil e outros países procuraram oferecer aos riscos do desequilíbrio unipolar. A oposição clara à guerra do Iraque e a defesa da integridade do sistema multilateral das Nações Unidas [...] não deixou de conter [...] elementos da busca de um melhor equilíbrio do poder mundial* (AMORIM, 2016, pp. 219-220. *Itálico nosso*).

Na verdade, esta percepção negativa da unipolaridade e do unilateralismo estadunidense por parte de Celso Amorim já existia antes mesmo dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001¹³ e, de modo semelhante, era compartilhada por Samuel Pinheiro Guimarães, como fica evidente no trecho a seguir:

Os Estados Unidos desenvolvem, no momento atual, uma política unilateralista de desconfiança em relação a negociações e soluções multilaterais para as questões globais e transnacionais e de afirmação de seus interesses e de sua legislação nacional acima do direito internacional, em uma atitude que se distingue do antigo isolacionismo americano, mas que se apresenta como uma espécie de arrogante unilateralismo intervencionista (GUIMARÃES, 2001b, p. 15. *Itálico nosso*).

Todavia, Guimarães (2001a, 2005) parecia nutrir uma visão muito mais negativa dos Estados Unidos do que Amorim, já que, para o primeiro, a potência hegemônica: i) age unilateralmente e intervém preventivamente em outros países e regiões sem o consentimento da ONU; ii) recorre ao uso da força sempre que seus interesses nacionais assim o exigem, ameaçando a soberania e a independência de terceiros países; iii) objetiva manter e preservar a Doutrina Monroe assim como estruturar um organismo hemisférico que legitime intervenções militares estadunidenses na América Latina; iv) busca resguardar as Américas como zona política e militar exclusiva estadunidense ao mesmo tempo em que procura impedir a emergência de, e a cooperação entre, atores altamente competitivos e independentes no continente (e.g. Brasil e Argentina); v) procura manter regimes,

¹³ As críticas de Amorim (1998a; 1998b) ao unilateralismo da política externa estadunidense vem de meados dos anos 90 e se referiam à inadimplência de Washington para com suas obrigações orçamentárias da ONU, bem como às intervenções promovidas pelos EUA na região dos Bálcãs europeus (Bósnia) e leste africano (Somália) sem o devido consentimento do Conselho de Segurança da ONU. Para o diplomata brasileiro, o descaso demonstrado pelos Estados Unidos em relação à ONU nesse período constituíam evidências da incompatibilidade entre a ordem unipolar e o multilateralismo nas relações internacionais, evidências estas que teriam estimulado países de segunda ordem (e.g. França, China e Rússia) a buscarem a multipolaridade.

democráticos ou não, que garantam a liberdade de ação dos interesses estadunidenses na América Latina e, de modo contrário, auxilia movimentos políticos de oposição quando governos da região contrariam seus interesses econômicos e contestam suas iniciativas políticas; vi) obstaculiza políticas públicas de desenvolvimento nacional bem como o surgimento de uma indústria bélica brasileira competitiva; vii) tem por finalidade assegurar a maior liberdade de ação possível para as empresas estadunidenses e evitar o surgimento de empresas competidoras fortes de capital brasileiro no Brasil.

Assim pois, a percepção negativa da unipolaridade e do unilateralismo estadunidense na política internacional configura outro traço marcante da corrente de pensamento diplomático revisionista. Nessa percepção, conforme Lima (2005, p. 13),

a unipolaridade não consegue se legitimar, pois a tentação imperial é permanente o que, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências em um esforço contra-hegemônico. Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, torna-se crucial para atenuar a primazia norte-americana e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores.

Daí que a contenção da primazia dos Estados Unidos, ou, posto em termos realistas, o equilíbrio (balanceamento) do poder estadunidense, tanto na política regional quanto internacional, constituía a outra face da estratégia de multipolarização da ordem global defendida pelos revisionistas. Afinal, consoante Amorim (2015b, p. 13), “a multipolaridade, mesmo que imperfeita, tem despertado esperanças de um mundo mais equilibrado e livre de hegemonias”. Destarte, ao invés de propor uma postura de acomodação à potência hegemônica, a corrente revisionista propugnava um comportamento baseado na lógica do equilíbrio de poder:

Na execução de sua política externa, [...] *o Brasil* em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento *tem que reagir às iniciativas políticas de Grandes Potências e especialmente da Superpotência, os Estados Unidos*; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; *o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas* (GUIMARÃES, 2005, pp. 439-440. *Itálico nosso*).

Outro elemento que distingue os revisionistas dos acomodacionistas é a percepção mais crítica e pessimista da ordem internacional hegemônica. A partir de uma leitura da realidade mundial que rejeitava completamente a tese do “fim da História”, os frutos da liberalização comercial e política foram avaliados com mais cautela, ao passo que as contradições do processo de globalização foram realçadas. Referindo-se com ceticismo ao sentimento otimista que predominou na comunidade internacional com o fim da Guerra Fria e o processo de globalização, Amorim (2010, p. 215) assevera que:

*O fim da Guerra Fria foi seguido por uma grande dose de otimismo em face de uma "nova ordem mundial" que alguns afirmaram duraria para sempre - ou, pelo menos, por um período muito longo. Havia grandes expectativas de que as práticas de "boa governança" - padrões universais que devem ser seguidos pelos Estados nas suas políticas domésticas - garantiria, por si só, uma vida melhor para os desprivilegiados e despossuídos. A globalização foi geralmente vista como uma panacéia. Logo, tornou-se claro que a globalização tinha suas desvantagens. Há fortes evidências de que ela aumentou as desigualdades entre e dentro dos Estados. A promessa de um mundo melhor e mais justo que resultaria do triunfo dos valores políticos "ocidentais" (o que quer que se queira dizer com isso) e da economia de mercado não foi cumprido. Ao contrário das previsões de Francis Fukuyama, a História não encontrou o seu fim (Tradução livre. *Itálico nosso*).*

Nessa percepção, os principais regimes internacionais que compunham o *mainstream* e a que se refere Lamprea também foram vistos com maior desconfiança, isto é, como mecanismos de promoção dos interesses hegemônicos estadunidenses:

*[...] os Estados Unidos se esforçam para criar a governança informal global, política, econômica e militar por meio de estruturas hegemônicas de poder, as quais são controladas pelos países desenvolvidos sob a liderança americana. Essa governança global é exercida por organizações, agências e regimes internacionais de diferentes tipos, tais como o Conselho de Segurança da ONU, o FMI, a Otan, a OEA, a OCDE, o TNP, o MTCR, a AIEA, o Banco Mundial e assim por diante, em uma rede [...] de acordos e arranjos multilaterais impostos (por meio de persuasão, pressão e coerção) a Estados nominalmente independentes mas que se transformam a si mesmos em Estados renegados sempre que desafiam a supremacia e a vontade americanas (GUIMARÃES, 2005, p. 392. *Itálico nosso*).*

Desse modo, para os revisionistas, a política externa brasileira deveria implementar uma estratégia de revisão da, mais do que adesão à, ordem internacional hegemônica. Essa estratégia desembocaria na construção de uma ordem internacional mais democrática, multilateral e livre de decisões hegemônicas, por intermédio da reformulação das instituições internacionais existentes.

*Vivemos um período de transição no âmbito internacional. Caminhamos em direção ao mundo multilateral. Mas também multipolar, seguindo as experiências de integração regional, como ocorre na América do Sul com a constituição da UNASUL. Esse mundo multipolar não será conflitante com as Nações Unidas. Ao contrário. Poderá ser um fator de revitalização da ONU. [...] Ele aponta para a necessidade de construir uma nova ordem internacional, sustentável, multilateral, menos assimétrica, livre de hegemonismos e dotada de instituições democráticas (AMORIM, 2009, pp. 103-104. *Itálico nosso*).*

Finalmente, os revisionistas partilhavam entre si uma visão de país forte, em contraposição à tese da ausência de excedentes de poder (LIMA, 2005, 2012). De fato, segundo Guimarães (2005, p. 261), uma das principais vulnerabilidades externas do Brasil que deveria ser sanada tinha natureza ideológica e decorria “da aceitação resignada pelas elites dirigentes e intelectuais da existência de uma suposta ‘escassez de Poder’ do Brasil e de um sentimento difuso e timorato de inferioridade de toda ordem em relação às Grandes Potências”. Em outra

passagem, Guimarães (2005, p. 341), também em referência ao conceito de potência média utilizado por Lafer (2004) para se referir ao Brasil, diz haver

a impressão de que as elites e o povo tendem a ver o Brasil como se ainda tivessem em situação de poder equivalente à que detinha no início do século XX[...]. E, portanto, sem condições de participar de forma efetiva da política internacional, inclusive porque o Brasil continuaria a ter, segundo alguns, uma escassez de poder. Outros há que acreditam que o Brasil poderia chegar, com esforço, à situação de países de dimensões médias, mais ou menos bem-sucedidos, e citam o caso de Portugal, Espanha, Grécia e Itália como exemplos a emular (Itálico nosso).

Sem embargo, conforme Guimarães (2005, p. 341), tanto a idéia de escassez de poder quanto de potência média eram equivocadas para se pensar o Brasil, porquanto “o destino da sociedade brasileira jamais poderá ser médio, tendo em vista as dimensões de seu território, sua população e seu PIB, sua localização geográfica e os desafios de suas disparidades sociais e de suas vulnerabilidades externas. [Logo] O destino brasileiro será de grandeza ou caos”.

À semelhança de Guimarães, Celso Amorim era crítico da concepção do Brasil como potência média, bem como da tese da ausência de excedentes de poder, ambas consideradas integrantes de uma percepção auto-limitadora da projeção global do Brasil. Para o ex-chanceler brasileiro, conquanto, em certo momento, tenha apresentado um sentido positivo de acentuar algum grau de proatividade, o conceito de potência média possui uma concepção restritiva das possibilidades de atuação do país dadas suas dimensões e potencialidades. No tocante à tese de Ramiro Saraiva, de acordo com Cruz (2014), a crítica formulada por Celso Amorim não se dirigia tanto ao seu conteúdo teórico, mas, principalmente, a certos usos que dela fazem para se justificar uma atitude prática que supostamente seria incompatível com a posição que o Brasil passou a ocupar na primeira década do século XXI.

[...] a doutrina da ausência de excedente de poder, proposta originalmente no contexto dos anos 1980, [...] seguiu sendo empregada, em contexto histórico diverso, para justificar uma postura acanhada ou mesmo omissa no tabuleiro político internacional. Essa perspectiva da ausência de excedente de poder invoca vários tipos de argumentos, inclusive a existência de desigualdades sociais internas, que impediriam uma atuação internacional mais ativa. Esse argumento desconhece que, por um lado, muitas dessas desigualdades estão sendo enfrentadas com sucesso, e que, por outro, algumas das soluções para os problemas do nosso desenvolvimento passam por uma atitude ativa de defesa de nossos interesses pela criação de uma multipolaridade em fóruns como a OMC, o FMI etc.

A doutrina do excedente de poder assume também formas mais sutis: é o caso daqueles que ressaltam a insuficiência dos meios militares, o chamado “poder robusto”, e sugerem que o Brasil concentre sua projeção externa no chamado “poder brando”. Esta, entretanto, é uma falsa contradição (AMORIM, 2016, p. 229. *Itálico nosso*).

Ao criticar a tese da falta de excedente de poder, Celso Amorim buscava assinalar que algumas das críticas dirigidas à política externa por ele encabeçada se moviam dentro de um paradigma no qual uma preocupação excessiva com a limitação do poder brasileiro tendia a

levar “àquela velha opinião” de que um protagonismo proporcional à dimensão do Brasil seria “inútil e até mesmo perigoso” (CRUZ, 2014):

Nossa política externa enfrentou aquela “velha opinião” de que exercer, na cena internacional, o protagonismo compatível com a nossa grandeza – econômica, política e cultural – seria inútil ou mesmo perigoso. O Brasil soube desafiar o falso paradigma de que nossa política externa deveria pautar-se pela noção da “limitação de poder”. [...] nossa política externa derrubou “aquela velha opinião” de que o Brasil precisa pedir licença para agir nas relações internacionais (AMORIM, 2011, p. 273).

Seja como for, o fato é que a crítica dos revisionistas à tese de ausência de excedente de poder revelava uma visão de país forte, dotado de recursos e capacidade de empreender uma estratégia independente de política externa que visasse a promoção da multipolaridade, o balançamento do poder estadunidense e a revisão da ordem internacional hegemônica. Assim, referindo-se a política externa implementada durante sua gestão a frente do Itamaraty, Amorim (2016, p. 195) refletiu:

Nos últimos dez anos, [...], *nossa política externa tornou-se mais desassombrada. Pôs de lado teorias, que já não tinham nada a ver com a realidade, nacional e internacional, sobre o “excedente de poder”, de que careceríamos para agir com independência e altivez nos planos regional e global. Foi com combinação de coragem, idealismo e solidariedade que fortalecemos a integração-sul-americana, desconstruímos propostas hegemônicas de associação econômico-comercial como a ALCA, lançamos iniciativas que nos aproximaram de outros países em desenvolvimento na América Latina e na África e contribuimos para que o mapa econômico e político do mundo começasse a ser redesenhado em um sentido mais multipolar e mais multilateral, propondo ou apoiando associações como o IBAS, os BRICS, a ASPA e o G-20 da OMC (Itálico nosso).*

As visões de mundo e de país do pensamento diplomático dominante no governo Lula apresentavam, portanto, contrastes importantes em relação àquelas predominantes no governo Cardoso. Seus traços marcantes compreendiam a “multipolarização” da ordem mundial, o pessimismo em relação ao processo de globalização, a desconfiança quanto à postura do país hegemônico e o otimismo no que diz respeito à capacidade nacional de promover mudanças na ordem hegemônica.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos neste artigo retratar um dos principais debates que tem causado cisões no pensamento diplomático brasileiro desde o início do período republicano até a atualidade, qual seja, as relações exteriores com os Estados Unidos. O foco da análise, entretanto, incidiu sobre as divergências de pensamento que caracterizaram o período que se estende do governo Cardoso (1995-2002) ao governo Lula (2010).

Em síntese, as principais conclusões a que chegamos foram as de que, no período em estudo e usando como referência os Estados Unidos, existiram duas correntes dominantes de

pensamento diplomático no interior do Itamaraty, que se distinguiram entre si de acordo com suas respectivas visões de mundo e de país. Tais visões implicavam um padrão peculiar de relacionamento com os Estados Unidos e a ordem internacional hegemônica, de sorte que as duas correntes foram chamadas de acomodacionistas e revisionistas.

Assim, postulamos que a corrente acomodacionista partia de uma visão de mundo predominantemente unipolar, calcada na proeminência do poder militar, político, econômico e tecnológico estadunidense. Ademais, não enxergava os EUA como uma ameaça e nutria uma percepção em grande medida positiva da globalização, demonstrando profunda concordância com os valores ocidentais hegemônicos que, no pós-Guerra Fria, tendiam a se universalizar, em especial o regime democrático e a economia de mercado. Adepta da tese da falta de excedentes de poder, elaborada pelo embaixador Saraiva Guerreiro, chanceler brasileiro durante o governo Figueiredo, a corrente acomodacionista prescrevia uma postura mais adaptativa do que revisionista da ordem internacional vigente capitaneada pelos Estados Unidos. A corrente revisionista, em contraste, partia de uma visão de mundo predominantemente multipolar, em que, a despeito da persistente proeminência militar estadunidense, a ascensão de potências emergentes contribuía crescentemente para a desconcentração do poder global, com possíveis impactos sobre a estrutura decisória global. Embora concebesse positivamente a multipolaridade sistêmica, por esta conferir maior permissividade à atuação e projeção do Brasil no tabuleiro internacional, a corrente revisionista esposava uma visão bastante crítica do processo de globalização, que se complementava com uma percepção negativa da postura unilateral dos Estados Unidos, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro. Contrária à tese da falta de excedentes de poder, a corrente revisionista postulava que o Brasil não só deveria desempenhar um papel mais protagonista na ordem internacional, como também deveria atuar pela promoção de um mundo multipolar livre de hegemonismos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Roberto. Nem na Ditadura. In: **Revista Veja**, páginas amarelas, n. 1994, 7 de fevereiro de 2007;

ALONSO, Angela. Joaquim Nabuco: diplomata americanista. In: (Org.) PIMENTEL, José Vicente de Sá. **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília: FUNAG, 2013;

AMORIM, Celso. A Reforma da ONU. In: **IEA – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Conferência proferida no IEA em 2 de abril de 1998a;

_____. Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria. **IEA – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Texto do evento realizado no IEA “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional”, no dia 11 de setembro de 1998b;

_____. Entrevista do Embaixador Celso Amorim. In: **Gazeta Mercantil**, 18 de dezembro de 2002;

_____. Discurso no Debate Geral da 64ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova York, 23/09/2009. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 29, n. 105, 2º semestre, 2009, pp. 101-104;

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília, v. 53, *special edition*, 2010, pp. 214-240;

_____. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, 600p;

_____. **Entrevista concedida ao autor**. Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 2015a;

_____. Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um Mundo em Transformação. In: **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre; v.4, n.7, Jan./Jun. 2015b, pp.9-21;

_____. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014) / Celso Amorim; Antonio Jorge Ramalho da Rocha... [et al] (editores)**. - Brasília: FUNAG; [São Paulo]: Unesp, 2016;

AMORIM, Celso; FELDMAN, Luiz. A Política Externa do Governo Lula em Perspectiva Histórica. In: DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão**, 2011;

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. In: **Interesse Nacional**, abril/junho, 2008;

_____. FHC e Lula, políticas externas divergentes. In: **Folha de São Paulo (ilustríssima)**, 29 de novembro de 2015;

BBC BRASIL. **Rubens Barbosa vê ideologização na política externa**, 14 de março de 2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/repórter/2008/03/14/ult4904u473.jhtm>. Acesso em: 03/08/2017;

CRUZ, José Humberto de Brito. A questão do poder nacional e o debate sobre a política externa. In: **Política Externa**, v. 23, n. 1, 2014, pp. 125-150;

DANTAS. San Tiago. **Política Externa Independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011;

DÁVILA, Sérgio. Mudança no governo Lula começa por Embaixada de Washington. In: **Folha de São Paulo**, Washington, 1º de novembro de 2006;

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 51, n. 2, 2008, pp. 80-97

_____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 34, n.1, 2012, pp. 311-355;

FONSECA JR. Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3 ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001a;

_____. Inserção Internacional do Brasil. In: **Economia e Sociedade**. Campinas; v. 17, 2001b, pp. 1-31;

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005;

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 38, n. 1, 1995, pp. 5-23;

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. In: **Estudos Avançados**. São Paulo; v. 14, n. 38, 2000, pp. 260-267;

_____. Aula Ministrada no Instituto Rio Branco pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer. Brasília, 12 de Abril de 2001. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 28, n. 88, 1º semestre, 2001, pp. 103-110;

_____. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004;

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Mundo – Geografia e Política Internacional. In: **O Boletim**, agosto de 1995a;

_____. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Aberturados Trabalhos da 50ª Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 25 de setembro de 1995. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 22, n. 77, 2º semestre, 1995b;

_____. Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Escola de Guerra Naval sobre o tema “A Política Externa Brasileira”, Rio de Janeiro, 29 de março de 1996. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 78, 1º semestre, 1996a, 137-151;

_____. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, sobre o tema “O Brasil e o Mundo no Século XXI — Uma Visão do Itamaraty”, Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1996. In: **Resenhas de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 79, 2º semestre, 1996b, pp. 109-118;

_____. Pronúciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na abertura do Seminário “Globalização: O que é e quais as suas principais implicações”, promovido pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 23 de maio de 1996. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 23, n. 78, 1º semestre, 1996c, pp. 231-234;

_____. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 42, n. 2, 1998a, pp. 5-17;

LAMPREIA, Luiz Felipe. Exposição do Embaixador Luis Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional “As perspectivas da situação mundial e a política externa do Brasil”. Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, a. 25, n. 82, 1º semestre, 1998b, pp. 51-59;

_____. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, 420p.;

_____. **O Brasil e os Ventos do Mundo: Memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010a;

_____. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010b;

_____. Agenda para a Política Externa no Governo Dilma. In: **Interesse Nacional**, n. 13, abril-junho 2011;

LIMA, Manoel Oliveira. **Pan-Americanismo**. Rio de Janeiro; H. Garnier, 1907;

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. In: **América Latina/Internacional**. Buenos Aires, 1(2), outono/invierno, 1994;

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília; v. 48, n. 1, 2005, pp. 24-59;

_____. **As aspirações do Brasil na Política Exterior**. Mimeo, 2012;

- LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 54, n. 1, 2011, pp. 67-86;
- MELLO E SILVA, Alexandra de. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. In: **Revista Estudos Históricos**. v.8, n.15, 1995, pp.95-118.
- MILANI, C. R. S; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 35, n.1, 2013, pp. 11-41;
- SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de Doutorado --- Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 360;
- SILVEIRA, Helder Gordim da. Manoel de Oliveira Lima: A reforma do serviço diplomático. In: (Org.) PIMENTEL, José Vicente de Sá. **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília: FUNAG, 2013;
- VARGAS, J. A. C. Individuals and Ideas in Itamaraty: The role of diplomatic thought in Brazilian Foreign Policy. Comunicação apresentada em **ABRI/ISA Joint Conference**, Rio de Janeiro, 2009.

Recebido em: agosto/2017

Aprovado em: abril/2018.