

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RICARDO FARIA TANAKA FILHO

O Renascimento às Avessas do Independentismo:
o Pragmatismo Ecumênico Responsável e as contribuições de Golbery do Couto e Silva

Uberlândia
2025

RICARDO FARIA TANAKA FILHO

O Renascimento às Avessas do Independentismo:
o Pragmatismo Ecumênico Responsável e as contribuições de Golbery do Couto e Silva

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Instituto de Economia e Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Hugo Rezende Henriques

Uberlândia

2025

RICARDO FARIA TANAKA FILHO

O Renascimento às Avessas do Independentismo:
o Pragmatismo Ecumênico Responsável e as contribuições de Golbery do Couto e Silva

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Instituto de Economia e Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais

Uberlândia, 02 de maio de 2025
Banca Examinadora:

Prof. Dra. Alessandra Beber Castilho - UFU

Prof. Dr. Hugo Rezende Henriques - UFU

Prof. (Doutorando) Pedro Luiz Rodrigues Barreto - UFMG

Prof. Dr. José de Magalhães Campos Ambrósio (suplente) - UFU

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha rede de apoio imediato, minha família: Patrícia, Ricardo, Yuri e Isabelle.

Nos diversos papéis que vocês ocupam, vocês conseguiram ser exatamente o que eu precisava de forma natural e espontânea. Independentemente do tempo ou da intensidade, vocês estiveram comigo durante a concepção desse trabalho e também no esforço *a priori* que culminou nele. Não existem palavras ou ações que eu possa mover para representar nem um por cento da minha gratidão por vocês. Vocês são o combustível para o esforço faraônico por traz de todo o meu trabalho. Por acreditarem, por serem, obrigado.

Agradeço também às minhas inspirações de lealdade, criatividade, autenticidade, dedicação e resultado: Prof. Dr. Hugo, Vinícius, Davi, Enzo, Thiago, Milena, Izabella, Nicole, Ana Clara, Bruno, Igor, Jota, Tarcísio, Thalita e Tereza. Vocês me inspiram a querer ser mais, como vocês, e a fazer mais, como vocês.

Agradeço à Universidade Federal de Uberlândia e à Universidade Federal de Itajubá e seus docentes e técnicos pelo espaço de aprendizado público, pela ciência e por todas as lembranças.

Também quero agradecer às outras pessoas que não será possível citar aqui, mas cuja presença torna inconcebível imaginar a existência deste trabalho (e a minha própria) sem vocês. Em especial às minhas avós Jorgia e Terezinha, ao meu avô Afonso e aos meus tios e tias.

Por fim, agradeço a todos que, ao longo da jornada acadêmica me marcaram, estando ainda presentes ou não, estando citados aqui ou não. Faltariam páginas para nomear todos e para escrever-lhes os devidos reconhecimentos. Mesmo não tendo sido invocado no corpo deste texto, saiba que - se você está lendo isso - um pedaço de você vive dentro de mim eternamente. Os *eidos* das ideias aqui contidas não existiriam sem cada um de vocês.

Obrigado!

Aonde quer que eu vá, as conversas, as risadas e o conhecimento que vocês me concederam estão comigo para sempre. Sendo disseminado por aí, tentando deixar uma marca no mundo, tentando ser mais do que o sistema nos constrange a ser.

“Um dia deixaremos de ser imagem e seremos objeto.”¹

¹ GUMERATO, Nilce. *Explicação sobre Sagarana*: o burrinho pedrês e a hora e a vez de Augusto Matraga. 2016. Uberlândia. Notas de aula de Literatura.

RESUMO

Neste trabalho, investiga-se a trajetória e os fundamentos da Política Externa Independente com ênfase na construção de uma postura autônoma e estratégica embasada no desenvolvimento nacional em meio às transformações do Sistema Internacional. O estudo objetiva compreender os processos históricos que culminaram na adoção do Pragmatismo Ecumênico Responsável, ressaltando a influência de figuras paradigmáticas na execução da doutrina durante o Governo Geisel, como Golbery do Couto e Silva. A pesquisa adota uma abordagem metodológica histórica, viabilizando reconstruir brevemente a trajetória da política externa brasileira desde o varguismo, passando pelo período de alinhamento com os Estados Unidos da América na gestão de Dutra, até a tentativa de reafirmação de uma postura independente e desenvolvimentista nos demais governos ao longo da República de 1946. Os resultados indicam que o desenvolvimento econômico e a renovação da identidade diplomática foram determinantes para a consolidação de uma política do regime militar que, embora permeada por desafios e oscilações entre o alinhamento e a autonomia, ainda bebia da fonte do independentismo há muito perseguido pelos militares. Conclui-se que o resgate e o aprofundamento dos preceitos históricos que orientaram a prática da Política Externa Independente promovem a expansão de consciência quanto ao papel do país em um contexto - como o hodierno - marcado pela multipolaridade e pela reconfiguração das relações internacionais. A análise permite, assim, que o resgate dos legados e das contribuições de figuras como San Tiago Dantas e Golbery do Couto e Silva revele a importância de repensar a consciência nacional frente às novas configurações globais, sugerindo que a consolidação de uma política externa ativa é indispensável para a preservação e o fortalecimento do Estado brasileiro.

Palavras-chave: desenvolvimentismo; Golbery do Couto e Silva; Pragmatismo Ecumênico Responsável, política externa brasileira; Política Externa Independente; San Tiago Dantas.

ABSTRACT

In this work, the trajectory and foundations of the Independent Foreign Policy are investigated, with an emphasis on constructing an autonomous and strategic stance amid transformations of the international system based on national development. The study aims to understand the historical processes that culminated in the adoption of Responsible Ecumenical Pragmatism, highlighting the influence of paradigm figures such as Golbery do Couto e Silva in the implementation of the doctrine during the Geisel government. The research adopts a historical methodological approach, enabling a brief reconstruction of the trajectory of Brazilian foreign policy from the era of Vargasismo, through the period of alignment with the United States of America under the Dutra administration, to the attempt at reaffirming an autonomous and development-oriented stance with Kubitschek and his successors. The results indicate that economic development and the renewal of national identity were key factors in consolidating a military regime policy that, although permeated by challenges and oscillations between alignment and autonomy, still drew from the independentism long pursued by the military. It is concluded that the recovery and deepening of the historical principles that guided the practice of the Independent Foreign Policy foster the expansion of conscience on the country's role in a global context marked by multipolarity and the reconfiguration of international relations. The analysis demonstrates that the recovery of historical principles and the contributions of figures such as San Tiago Dantas and Golbery do Couto e Silva reveal the importance of rethinking the national diplomatic identity in the face of new global configurations, suggesting that the consolidation of an active and responsible foreign policy is indispensable for the preservation and strengthening of the Brazilian State.

Keywords: developmentalism; Golbery do Couto e Silva; Responsible Ecumenical Pragmatism; Brazilian foreign policy; Independent Foreign Policy; San Tiago Dantas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AI	Ato Institucional
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FEB	Forças Expedicionárias Brasileiras
GM	Guerra Mundial
JK	Juscelino Kubitschek
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PER	Pragmatismo Ecumênico Responsável
PIB	Produto Interno Bruto
PTS	Estresse Pós-Traumático
RI	Relações Internacionais
SNI	Serviço Nacional de Informações
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	CONTEXTO DO SURGIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE ..	16
2.1	O Brasil na periferia da Guerra Civil Europeia e do mundo com PTS.....	16
2.2	Uma breve introdução para a PEI	24
2.3	O caráter histórico da PEI	25
3	A ASCENSÃO DO PRAGMATISMO ECUMÊNICO E RESPONSÁVEL	33
3.1	A ditadura persegue a PEI.....	33
3.2	A ditadura sucede a PEI.....	42
3.3	A participação de Golbery	49
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

O futuro pode parecer assustador ao se ler manchetes nas redes sociais² sobre os recentes acontecimentos globais. Os Estados Unidos rompem com suas tradições diplomáticas e flertam com um possível alinhamento russo,³ o retorno de uma corrida armamentista na Europa,⁴ a China estende sua influência para o Oriente Médio, África e América Latina.⁵ Enfim, períodos de mudanças geram dúvidas sobre o futuro e, geralmente, a origem do medo é o desconhecido. E nesse teatro, o Brasil existe não mais como o anão diplomático que por vezes se deixou ser, mas como um agente que pode influenciar os rumos do sistema. Apesar disso, ainda é difícil entender qual é o seu papel no eminente e gradual colapso da ordem internacional hodierna.

Diante do medo do desconhecido e da pequenez das ações “individuais”,⁶ de nada valeria contribuir nesta discussão com revisões e reflexões. Entretanto, partindo do pressuposto que as instituições jurídicas e políticas - incluindo o próprio Estado - emergem do espírito do povo⁷ e que as manifestações de cada pessoa são componentes fundamentais para a formação deste espírito, talvez as contribuições deste texto possam de alguma forma influenciar na consciência coletiva e, consequentemente, nos rumos da História.⁸

² Hábito que invadiu os lares e gerou a ausência do (importantíssimo) tédio e a onipresente ansiedade perpétua. Além disso, tais *posts* conseguem influenciar nossas emoções: uma manchete que vai te deixar com raiva, uma notícia que vai te deixar com medo, uma foto que vai te causar inveja. Quando uma empresa tem controle sobre suas emoções, ela consegue fazer você se comportar de formas convenientes a ela. Diante deste cenário, construir revisões como essa se tornam ainda mais relevantes. Cf. FISHER, Mark. *Realismo capitalista*: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo? São Paulo: Autonomia Literária, 2020; HAN, Byung-Chul. *Infocracia*: digitalização e a crise da democracia. Tradução de José Gradel. Petrópolis: Vozes, 2022 e MAESTRI, Letícia de Almeida. *O Direito Fundamental à Liberdade Cognitiva*: Autonomia mental, cultura e poder na era da manipulação algorítmica. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2023.

³ Cf. ANÁLISE: EUA e Rússia excluem Europa das negociações de paz na Ucrânia. CNN Brasil, 18 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-eua-e-russia-excluem-europa-das-negociacoes-de-paz-na-ucrania/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

⁴ Cf. A ‘CORRIDA armamentista’ da Europa para declarar ‘independência’ dos EUA e fazer frente à Rússia. BBC Brasil, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj671j4g42lo>. Acesso em: 14 mar. 2025.

⁵ Cf. EXPORTAÇÕES da China para países emergentes aumentam como alternativa aos EUA. Folha de São Paulo, 24 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/exportacoes-da-china-para-paises-emergentes-aumentam-como-alternativa-aos-eua.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2025.

⁶ Cf. BLAINEY, Geoffrey. Uma breve história do mundo. Tradução de Milton Persson. São Paulo: Editora Fundamento, 2010 para obter contemplações existenciais.

⁷ O *Volksgeist* é a gestação da cultura, dos costumes, das tradições e da consciência coletiva de uma sociedade. Nesse sentido, o Estado seria uma manifestação formal dessas características, um produto da identidade e do desenvolvimento histórico de um povo. Para mais sobre o espírito do povo, cf. SAVIGNY, Friedrich Carl von. *Da vocação de nosso tempo para a legislação e a ciência do direito*. Tradução de João Carlos Mettlach Pinter. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007 e HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A Filosofia da História*. Tradução de Carlos Alberto Magno. São Paulo: Loyola, 2010.

⁸ Para mais sobre o chamado hegeliano à consciência e à ação intencional digna da História mundial, cf. HENRIQUES, Hugo R.; CARVALHO, João Pedro B. de. A revanche do Leviatã: Estados rebeldes como desafio

É claro que não é a pretensão do presente trabalho responder às dezenas de perguntas que surgem diante este abismo de insegurança, mas ainda existe relevância em recuperar o entendimento sobre políticas e personalidades que ajudaram a definir a direção da sociedade em cenários de incerteza como esse. Afinal, a análise dos rumos políticos (particularmente da política externa brasileira) sempre esteve atrelada às transformações do cenário internacional e às necessidades internas. No que tange uma primeira observação sobre o tema, é fácil perceber que ao longo de sua história, o Brasil alternou entre momentos de alinhamento automático com potências hegemônicas e tentativas de afirmar uma posição autônoma e estratégica, capaz de projetar seus interesses soberanos sem subordinação a blocos ou ideologias dominantes.⁹

De fato, em diversos momentos, tal intrincada dança foi protagonizada por figuras cujas visões estratégicas moldaram a política externa do país, inserindo-se em debates estruturais sobre o papel do Brasil no cenário global. Entre estes períodos e personalidades, destaca-se a Política Externa Independente - cuja relevância ultrapassa seu contexto original e ecoa nas iniciativas de diferentes governos que buscaram posicionar o Brasil como um ator influente e autônomo com interesses próprios¹⁰ - e San Tiago Dantas - que gestou e fomentou importantes estratégias de posicionamento diplomático, como o Pragmatismo Responsável implementado por Azeredo de Silveira no Governo de Ernesto Geisel (1974 – 1979) e a Política Externa Ativa e Altiava de Celso Amorim e de Lula (2003 – 2011).¹¹

Olhando mais uma vez para o presente, existe um processo de reconfiguração da ordem global, marcado pelo início do declínio da hegemonia unipolar dos Estados Unidos da América e pela emergência de um período de multipolaridade supostamente instável¹² (ou

à ideia única. *Princípios: teoria, política e cultura*, v. 40, n. 162, p. 235-254, 2021. Disponível em <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/140/75>. Acesso em: 24 jan. 2025.

⁹ Para entender os fatores desse delicado balanço, cf. MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

¹⁰ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 78.

¹¹ BARRETO, Pedro Luiz Rodrigues. *Gênese e Sentido da Política Externa Independente: a afirmação internacional do Brasil no pensamento político-estratégico de San Tiago Dantas*. Belo Horizonte, 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 7.

¹² Na literatura das relações internacionais, a ideia de que a multipolaridade gera instabilidade na ordem global é comum, mas deve ser criticada. Aceitar essa tese implica legitimar a hegemonia como condição desejável, sem questionar seus custos normativos e políticos. Como propõe Cox, toda ordem internacional reflete interesses específicos sustentados por ideias e instituições. Assim, em vez de temer a multipolaridade, deveríamos perguntar quem se beneficia da estabilidade hegemônica e explorar demais possibilidades. Para mais sobre o conceito de multipolaridade e sua suposta instabilidade, cf. COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981 e WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

“pluripolaridade” ou até “choque de civilizações”).¹³ Dado o cenário, ainda ressoa fortemente no Brasil a busca histórica por um equilíbrio estratégico, e a construção da política externa necessária, que concilie pragmatismo e protagonismo, evitando renunciar ao engajamento global. Tal esforço, remete-nos diretamente às formulações de intelectuais e estrategistas que ajudaram a definir no passado o papel presente do país no Sistema Internacional.

É nesse contexto que se torna fundamental revisitar a contribuição de Golbery do Couto e Silva, um importante, mas oculto arquiteto do pensamento estratégico brasileiro. Sua atuação garantiu a construção de uma política externa voltada para a segurança nacional e para o desenvolvimento soberano. Suas formulações e contribuições para o supracitado Pragmatismo Ecumênico Responsável do Governo Geisel articulavam continuidades e rupturas com as tradições diplomáticas brasileiras, promovendo uma inserção internacional baseada na busca por equilíbrio estratégico e fortalecimento interno.¹⁴

À luz destes fatos, propomo-nos a debruçar sobre o estudo da influência de Golbery na edificação da PEI e na execução da PEB do Governo Geisel. O caminho será percorrido em três etapas. Primeiramente haverá um esforço para se compreender os elementos-chave que caracterizam a PEI, contextualizando sua origem, evolução e sucessão; logo depois, será analisado o Pragmatismo Ecumênico e Responsável e reconstruída a história dos esforços e do pensamento de Golbery do Couto e Silva para a doutrina. Subsequentemente serão identificadas as contribuições e influências deste pensador no Itamaraty no período histórico sob observação e, finalmente, serão destacadas as rupturas e continuidades em relação à política de San Tiago Dantas e a outros momentos históricos relevantes para a discussão.

Partiremos do postulado que, na *realpolitik*, o interesse do Estado e, depois, do governante, proporciona a gênese da ação; que as necessidades da política externa resultam da competição desregulada dos Estados; que o cálculo baseado nessas necessidades pode identificar as políticas que melhor servirão aos interesses de um Estado; que o sucesso é o teste último da política; e que o sucesso é definido como preservador e fortalecedor do Estado.

Dessarte, espera-se que compreender os fundamentos de San Tiago Dantas e a influência de Golbery na PER nos aproxime da compreensão da contribuição deste Feiticeiro¹⁵ sobre a

¹³ Sobre os possíveis caminhos da ordem internacional, cf. HORTA, José Luiz Borges; FREIRE, Thales Monteiro; SIQUEIRA, Vinicius de. A era pós-ideologias e suas ameaças à política e ao estado de direito. *Confluências*, v. 14, n. 2, 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34412/19813>. Acesso em: 24 abr. 2025; e HUNTINGTON, Samuel Phillips. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Trad. M. H. C. Cortês. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

¹⁴ GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 120.

¹⁵ Este termo é utilizado pelo jornalista Elio Gaspari para simbolizar a habilidade estratégica, de articulação e

prática da PEB e a doutrina da PEI e nos auxilie do entendimento do atual momento de inflexão e o papel brasileiro em tal contexto. Afinal: “decifrar o Brasil a partir da construção de sua diplomacia e da evolução de sua consciência estratégica, apresenta-se, a nosso juízo, como algo não apenas possível, como também necessário”.¹⁶

engenharia política de Golbery nos bastidores da ditadura militar brasileira. Para ler sobre a história política deste personagem durante a Ditadura, cf. GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 37.

¹⁶ BARRETO. *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ...*, cit., p. 9.

2 CONTEXTO DO SURGIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

2.1 O Brasil na periferia da Guerra Civil Europeia e do mundo com PTS

A demanda por uma PEI no Brasil surge desde a segunda metade de 1910, apesar de ter sido idealizada e praticada somente décadas depois.¹⁷ Este entendimento existe devido ao contexto histórico: com o fim da Era dos Impérios, surgiu na América Latina um vácuo de poder rapidamente ocupado pelos EUA.¹⁸ Em pouco tempo, este país não só superou o poder parador da água,¹⁹ mas se tornou o incontestável império transatlântico, antagonizado à altura apenas pela URSS.²⁰

Com este poder, passou a fazer parte dos interesses americanos²¹ uma ofensiva ideológica complexa perante as Américas com base na penetração cultural.²² Um marco no êxito desta prática foi a facilidade de conduzir as prioridades da PEB nos últimos momentos da guerra civil europeia, pondo um fim à equidistância pragmática do Governo Getúlio Vargas (1930 – 1945)²³ e absorvendo as tendências diplomáticas de todo o continente sul-americano.²⁴

¹⁷ BARRETO. *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ...*, cit., p. 27.

¹⁸ HOBBSBAWM, Eric. *The Age of Empires* (1870-1914). New York: Vintage Books, 1989.

¹⁹ Quando um Estado supera o “poder parador da água” - ou seja passa a conseguir intervir em outros países por todo o globo-ele consegue influenciar fortemente o equilíbrio de poder da sua região. Assim, poderosos o suficiente para alterar o balanço regional, conseguem avançar mesmo as barreiras geográficas, como a distância marítima, a fim de exercer seu poder em outros territórios para além da sua vizinhança territorial. Cf. MAHAN, Alfred Thayer. *The influence of sea power upon history*, 1660–1783. Boston: Little, Brown and Company, 1890. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm>. Acesso em: 24 abr. 2025 e MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

²⁰ Entretanto, este rival nunca conseguiu disputar com os EUA de forma competitiva a lealdade do Brasil.

²¹ Os realistas entendem que o que acontece dentro do Estado e seu modo de funcionamento são pautas de segundo plano no que se refere ao estudo do comportamento dos atores internacionais. Seu postulado é que tal *modus operandi* é definido exclusivamente com base nos seus interesses, e os interesses são, em primeira instância, definidos em termos de poder. Ou seja, os objetivos do Estado estão vinculados diretamente à quantidade e facilidade que ele tem de exercer seu poder sobre seus pares. É claro que as perspectivas divergentes também são bastante contundentes, mas não se pode negar que existe alguma razão nesta lógica clássica. Para uma visão mais abrangente sobre o comportamento dos Estados e seus interesses definidos em termos de poder cf. MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução: Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003 e GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

²² Para mais sobre o *soft power* estadunidense, cf. NYE, Joseph S. Jr. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.

²³ MOURA. *Autonomia na dependência ...*, cit., p. 59.

²⁴ As evidências apontam que a Europa tentou recuperar (em vão) parte de sua projeção sobre a América Latina em ações como a iniciativa da Missão Militar Francesa (1920-1940), com sucesso apenas relativo. BELLINTANI, Adriana Iop. *O Exército Brasileiro e a Missão Militar Francesa: instrução, doutrina, organização, modernidade e profissionalismo (1920-1940)*. Brasília, 2009. Tese (Doutorado em História)-Departamento de História, Universidade de Brasília, apud BARRETO, *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ...*, cit., p. 29.

Este movimento levou à entrada do Brasil na Guerra, quando tivemos a primeira aparição notável da principal personalidade em análise neste trabalho: Golbery do Couto e Silva. O então capitão foi enviado para servir na FEB como oficial de inteligência estratégica e informações, cargo que ocupou até o fim do conflito europeu.²⁵

Subsequentemente, a diplomacia durante o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951) foi tão afetada pelas empreitadas internacionais dos nossos vizinhos ao norte que ficou conhecida como “alinhamento automático”. Gerson Moura explica que, embora tanto Dutra quanto Vargas apresentassem semelhanças políticas formais no que diz respeito à aproximação com os Estados Unidos, a abordagem varguista seria orientada pela necessidade de obter vantagens econômicas, políticas e militares para o Brasil. Em contraste, a política externa de Dutra não contava com as mesmas intenções e, portanto, o alinhamento, em vez de ser uma estratégia para obter concessões, passou a ser visto como o objetivo primeiro da PEB.²⁶

Ao colaborar com a política estadunidense perante a América Latina, ao redemocratizar suas instituições e em retorno ao auxiliar no esforço de guerra, o Governo brasileiro passou a esperar o início de uma fase de “relações especiais”. No entanto, essa expectativa não foi apenas frustrada para o Brasil, mas também para nossos vizinhos latino-americanos. Isso porque, após a Segunda Guerra Mundial, os americanos priorizaram um sistema de segurança planetária que direcionava seus recursos principalmente para a Europa e para o Japão. Além disso, as concepções de cooperação para o desenvolvimento entre os brasileiros e os estadunidenses eram marcadamente distintas. Enquanto o Rio de Janeiro enfatizava o caráter político da ajuda, Washington via a questão como técnica a ser gerida pelo BIRD.²⁷

Fica claro que tanto para Moura²⁸ quanto para Ricupero,²⁹ o principal fator da transição da equidistância pragmática de Vargas para o alinhamento automático de Dutra estava na transformação do cenário internacional, que dificultaria progressivamente qualquer possibilidade de negociação da posição brasileira no cenário internacional bipolar. A frustração com esse cenário de associação com os EUA e a busca por alternativas que realmente auxiliassem no desenvolvimento brasileiro, futuramente, seria um cerne da PEI.

²⁵ SADER, Emir. Couto e Silva, Golbery do. *Portal Latino-Americano*. Disponível em: <https://sites.usp.br/portallatinoamericano/couto-e-silva-golbery>. Acesso em: 01 abr. 2025.

²⁶ MOURA. *Autonomia na dependência ...*, cit., p. 189.

²⁷ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 290.

²⁸ MOURA, Gerson. *Relações exteriores do Brasil 1939-1950*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 256.

²⁹ RICUPERO; Rubens. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil (1750-2016)*. Rio De Janeiro: Versal Editores, 2017, p. 375.

Ainda assim, prévio a este constrangimento sobre o Brasil, já existia certa tendência à doutrina desenvolvimentista e, conseqüentemente, a uma política externa que a promovesse. Estas fagulhas foram vistas no movimento papalista defendido por Rui Barbosa ao fim do século XIX e nas políticas anticíclicas e reformas estruturais do Governo Vargas.³⁰ É fato que há muito o Brasil enfrentava o imenso desafio de promover seu desenvolvimento e defender seus interesses sem se submeter completamente às pressões do *hegemon* ao Norte.

Após a inauguração do segundo governo de Vargas (1951 – 1954), ficou claro que a política externa travava à época uma grande ambigüidade revelada pelo fato de que nem os temas mencionados, nem o tom das denúncias do então Presidente fizeram parte da política externa oficial e formal do Itamaraty. Parecia haver a coexistência de duas visões de mundo que não apenas eram distintas, mas totalmente opostas.

A perspectiva varguista se manifestava principalmente em seus discursos, em campanhas políticas e, mais notavelmente, na carta-testamento, mas raramente se traduziu em ações concretas. Quando houve tentativas um pouco mais assertivas quanto a reformas ou rupturas com o alinhamento, elas resultaram em gestos sem consistência ou meras intenções, que geraram desconfiança sem a contrapartida dos benefícios.³¹ Na condução do Brasil diante da Guerra da Coreia em 1951, por exemplo, quando a Secretaria-Geral da ONU solicitou o envio de tropas brasileiras para o conflito, o pedido foi recusado pelo Presidente e respaldado pelo chanceler.³²

Ao mesmo tempo, o país manteve a cooperação estratégica com os estadunidenses por meio do fornecimento de minerais essenciais ao esforço de guerra, como o manganês e o urânio, movimento que desagradou aos nacionalistas brasileiros. Ainda, a diplomacia oficial,

³⁰ Para Celso Furtado, neste momento, “praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados”. Contudo, “inconscientemente” talvez não seja a palavra mais adequada para caracterizar estas práticas. Pedro Fonseca, argumenta que Vargas passou “a usar a expressão desenvolvimento econômico, entendendo ser este uma tarefa de Estado” antes mesmo de Keynes ter escrito a Teoria Geral. Também é exposto que as políticas anticíclicas varguistas estavam integradas ao processo de construção de indústrias de produção de bens de consumo e de meios de produção. De fato, buscava-se assim estabelecer uma estrutura capaz de sustentar o processo de industrialização e o desenvolvimento do Brasil. Foi dessa forma que tentou-se garantir um nível mínimo de renda que fomentasse a demanda por bens. Simultaneamente, procurava-se estabelecer as bases para a industrialização, com o objetivo de suprir a demanda originada por esse mercado interno em expansão. Logo, tais medidas não deveriam ser interpretadas como uma simples tentativa e erro. Sobre o assunto, respectivamente, cf. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 204; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333–358, jul./set. 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/773/8135>. Acesso em: 24 mar. 2025, p. 344 e KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Londres, Macmillan, 1936.

³¹ RICUPERO. A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit., p. 391.

³² Cf. ALVES, Vágner Camilo. Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 32.

conduzida pelo Itamaraty, que se manifestava nos fóruns interamericanos e internacionais não se diferenciou do alinhamento automático tradicional, mantendo uma orientação de continuidade com o governo anterior. Este fato é ainda mais evidente quando se observa que Neves da Fontoura, o primeiro dos dois ministros das Relações Exteriores de Vargas, já havia ocupado a mesma função no Governo Dutra.³³

Essa postura ambígua ficou conhecida como “Pragmatismo Impossível” e refletia a tensão entre o nacionalismo econômico e a necessidade de manter boas relações com Washington, evidenciando os limites da autonomia em um contexto de bipolaridade global.³⁴

Por outro lado, relatórios do Itamaraty apontam que antes mesmo da posse do segundo mandato de Vargas, o Presidente eleito confirmou ao embaixador dos EUA a fidelidade brasileira frente à ameaça soviética, bem como a convergência dos continentes americanos quanto aos princípios democráticos. Neste contato, também constou que a economia de guerra impôs prejuízos mais graves à industrialização dos países menos desenvolvidos. Assim, tentou-se justificar investimentos e cooperação com os vizinhos estadunidenses. A contraparte acolheu o ponto de vista, e afirmou que o crescimento econômico das nações mais frágeis era visto como fundamental para a segurança do continente. Ao mesmo tempo, destacou que, em emergências, os EUA teriam a obrigação prioritária de reforçar suas defesas.³⁵

Percebe-se, inclusive, que essa posição reivindicatória por parte do Brasil marcou um ponto de inflexão, sendo preservada nas administrações que sucederam a Vargas e, futuramente, ganhando ainda mais força com a Operação Pan-Americana³⁶ e com a Política Externa Independente.

O supracitado Neves da Fontoura introduziu um argumento que mais tarde seria central na OPA, que dizia que a pobreza generalizada representava uma ameaça à estabilidade democrática no continente, tornando o desenvolvimento uma necessidade estratégica e

³³ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 391.

³⁴ HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1990, p. 28.

³⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília, 1951.

³⁶ A ideia era criar um programa de assistência econômica e técnica com o apoio dos Estados Unidos, similar ao Plano Marshall implementado na Europa após a Segunda Guerra Mundial. A proposta foi enviada em uma carta ao Presidente Eisenhower. Nesta carta, Kubitschek argumentou que o combate ao subdesenvolvimento na América Latina era uma questão de segurança para o hemisfério ocidental, pois a pobreza e a instabilidade poderiam tornar a região vulnerável à influência comunista. A OPA defendia uma abordagem multilateral, envolvendo todas as nações americanas. Apesar do Brasil ter enfrentado resistência interna e externa à implementação da OPA, o conceito de cooperação econômica regional se tornou um princípio importante da política externa brasileira. Contudo, a Operação não obteve o apoio esperado dos EUA e de outras nações latino-americanas, e acabou sendo substituída pela Aliança para o Progresso, uma iniciativa estadunidense de 1961. Para mais detalhes, cf. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 282.

anticomunista. Enquanto os Estados Unidos, diante das tensões da Guerra Fria, priorizavam a defesa hemisférica, o Brasil enxergava no crescimento econômico da América Latina um instrumento para conter turbulências internas³⁷ e prevenir levantes revolucionários.³⁸

A este tempo, dentro da ESG, novamente destacamos o papel de Golbery, onde aprofundava sua doutrina no Manifesto dos Coronéis, documento de 1954 redigido por ele e assinado por 82 oficiais. A declaração criticava o aumento de 100% do salário-mínimo, aprovado pelo então ministro do Trabalho, João Goulart, e sancionado por Vargas. A principal preocupação era o impacto inflacionário da medida. Como consequência, Goulart foi exonerado, e mudanças drásticas foram realizadas nos ministérios da Guerra e do Trabalho.³⁹

Posteriormente, a crise política que levou ao suicídio de Vargas foi frequentemente associada à pressão estadunidense e à oposição de grupos internos, especialmente em razão da instituição do monopólio estatal do petróleo.⁴⁰ A própria carta-testamento denuncia interesses estrangeiros como forças desestabilizadoras e ratifica a interpretação que suas atitudes foram resultado de um amplo movimento nacionalista e não apenas de uma iniciativa isolada. Várias outras medidas também contribuíram para o descontentamento do capital estrangeiro, como o decreto-lei que limitou a remessa de lucros ao exterior a 10% anuais sobre o capital investido. Em resposta, o Conselho Americano de Câmaras de Comércio chegou a sugerir a suspensão de empréstimos ao Brasil, intensificando as pressões econômicas sobre o Governo.⁴¹

Desta maneira, as adversidades internas ganharam um novo componente nas relações exteriores, especialmente no que dizia respeito aos EUA. Embora seja claro o papel da pressão do capital estrangeiro e dos grupos nacionais alinhados a ele, a influência do governo dos Estados Unidos sobre o fim do Governo Vargas não é tão evidente. Bandeira⁴² é enfático ao afirmar que não existem evidências concretas sobre a participação estadunidense na desestabilização interna, deixando a questão no campo da especulação.⁴³

³⁷ Nos parece que o desenvolvimentismo e seus desdobramentos-historicamente-só são pleiteados pelas elites econômica e política brasileiras em casos de justificativas de segurança nacional.

³⁸ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 298.

³⁹ RAMOS, Plínio de Abreu. *Manifesto dos Coronéis*. Atlas Histórico do Brasil. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/5991>. Acesso em: 01 abr. 2025.

⁴⁰ MONETA, Carlos Juan. La política exterior del Brasil. In: PUIG, Juan Carlos et al. *De la dependencia a la liberación: política exterior de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1973; CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 304; RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 389.

⁴¹ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 304.

⁴² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, p. 130.

⁴³ Sob esta ótica, entendemos que, independentemente do *hegemon*, as pressões sistêmicas são de grande relevância para constranger o Brasil a não seguir os rumos da autonomia e do desenvolvimento.

Na subsequente ascensão de Juscelino Kubitschek à presidência e João Goulart à vice-presidência, o grupo militar da ESG, sob influência de Golbery, tentou impedir a posse. No entanto, o general Henrique Lott garantiu a continuidade democrática.⁴⁴

A busca pelo crescimento econômico e social, do Governo JK (1956 – 1961) talvez tenha alimentado a chama que crescia e culminaria com o surgimento da PEI.⁴⁵ Contudo, o seu modelo de desenvolvimento era associado ao capitalismo americano⁴⁶ e ocidental.⁴⁷ A prática diplomática do então Presidente, com sua suposta natureza pacífica e solidária, marca o fim de um longo ciclo da PEB que ia de encontro ao sistema europeu dominante. O Brasil deveria ser parte integrante do Ocidente democrático, alinhado aos Estados Unidos durante a Guerra Fria, confiando na “reciprocidade americana que se traduziria na ajuda ao desenvolvimento”.⁴⁸ Dessarte, nos parece uma continuidade natural para a PEB, no meio da impossibilidade da barganha com os EUA, buscar se alinhar ao *hegemon* em prol do desenvolvimento logrado pelo Governo Vargas.

Para a concretização do crescimento econômico e social nacional, era necessário lidar com questões específicas e urgentes, como: a necessidade de atrair capitais e tecnologias por meio da cooperação internacional; a defasagem entre os preços das matérias-primas e produtos agrícolas em relação aos produtos industrializados; e a necessidade de expandir o mercado externo do Brasil para aumentar sua capacidade de importar bens e equipamentos essenciais. Nunca, na história do Brasil no século XX, o contexto internacional foi tão valorizado na busca pela solução dos problemas internos.⁴⁹

⁴⁴ Para mais detalhes sobre o corrido, cf. BECAK, Rubens. *Sucessão presidencial de 1955: aspectos políticos e jurídicos*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003 e RAMOS, Plínio de Abreu. Manifesto dos Coronéis. *Atlas Histórico do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/5991>. Acesso em: 01 abr. 2025.

⁴⁵ Um antecedente interessante e pouco abordado pela literatura especializada em relações internacionais é o campo da saúde pública, que revela uma dimensão significativa das políticas externas latino-americanas. Pesquisadores na área de história da saúde têm mostrado que a adesão dos governos da região às campanhas de erradicação de vetores, como o *Aedes aegypti*, e ao controle de doenças contagiosas, como a febre aftosa, teve um impacto considerável na defesa dos interesses regionais nas OI. Entre o final dos anos 1940 e início dos anos 1960, essa atuação foi fundamental na inserção e fortalecimento da América Latina na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Cf. Cueto, Marcos. *O valor da saúde: história da Organização Pan-Americana da Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

⁴⁶ Modelo de desenvolvimento muito semelhante ao do regime militar, segundo RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 407.

⁴⁷ O autor afirma que foi este caráter que assegurou o Governo Kubitschek contra convulsões das elites econômicas. Embora com o apoio da mesma aliança partidária que sustentou Getúlio Vargas e João Goulart-dos quais ambos os mandatos tiveram trágicos fins -, sua diplomacia não gerou uma oposição tão intensa. Esses setores já haviam criticado com vigor a política externa varguista e intensificaram o tom no posterior Governo Goulart, culminando no golpe civil-militar de 1964. Para um entendimento maior sobre esse contexto cf. MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *O Brasil republicano: economia e cultura*. 2a ed. São Paulo: Difel, 1986, t. III, v. IV, p. 51-106.

⁴⁸ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 407.

⁴⁹ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 304.

Nesse contexto, quase não se percebem vestígios do que viria a se tornar a consciência de uma comunidade mais ampla de países em desenvolvimento, ou do movimento do Terceiro Mundo, iniciado na Conferência de Bandung.⁵⁰ A África, por exemplo, em processo de emancipação, era mais vista como uma rival, com Kubitschek chegando a afirmar que priorizar o continente africano seria um erro. O foco da ação internacional brasileira estava restrito aos limites do hemisfério americano.⁵¹ Um exemplo emblemático é a cooperação com o Paraguai, destacando a construção da Ponte da Amizade e a criação de um elo rodoviário com o país vizinho.⁵²

Contudo, em toda e qualquer iniciativa minimamente ousada ou sensível ao exercício da hegemonia, os EUA boicotavam de forma incisiva a diplomacia brasileira.⁵³ Um exemplo claro deste movimento foi a resposta (ou descaso) estadunidense à OPA, projeto que tinha como objetivo pressionar o Governo Eisenhower (1953 – 1961) a tomar uma atitude de maior cooperação com o desenvolvimento da América Latina.⁵⁴

Subsequentemente, com uma estratégia biográfica e uma engenharia social nunca vista antes,⁵⁵ o breve Governo Jânio Quadros (1961) inaugurou-se com uma dura crítica à política econômica de JK, visto que:

A inflação dos dois anos finais do período anterior ultrapassava 30% anuais, o dobro da taxa média entre 1950 e 1958. O déficit previsto para o orçamento equivalia a um terço da receita. A dívida externa saltara para perto de US\$ 2,7 bilhões, dos quais US\$ 600 milhões, quase um quarto, venciam em 1961.⁵⁶

Surpreendentemente, a resposta do novo e breve Governo aos problemas herdados foi, em grande parte, resolutiva. No entanto, o principal fator que contribuiu para desestabilizar o ambiente político não foi de natureza econômica ou social, mas sim diplomática. A exemplificação mais representativa dessa afirmação ocorreu quando o então Presidente

⁵⁰ A Conferência de Bandung de 1955 reuniu 29 países asiáticos e africanos recém-independentes com o objetivo de promover a cooperação econômica e cultural entre as nações do Sul Global e de se opor ao colonialismo e neocolonialismo. Esse encontro marcou o surgimento do chamado Terceiro Mundo como ator político autônomo e lançou as bases para o Movimento dos Não Alinhados. Os participantes adotaram dez princípios fundamentais, incluindo o respeito à soberania, a não intervenção nos assuntos internos de outros países e a resolução pacífica de conflitos, reforçando a autodeterminação dos povos e a busca por justiça nas relações internacionais. Cf. CASTRO, Luís Filipe de Oliveira e. *Anticolonialismo e descolonização: ensaios*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1963, p. 46.

⁵¹ Um ensaio do que viria ser a Teoria dos Círculos Concêntricos à brasileira de Golbery, que será explicada mais à frente neste trabalho.

⁵² RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 406.

⁵³ BARRETO. *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ... cit.*, p. 34.

⁵⁴ BANDEIRA. *Brasil, Argentina e Estados Unidos ... cit.*, p. 315.

⁵⁵ Vale pontuar que Quadros antecipou em mais de meio século os métodos de Trump de ganhar publicidade e tornar-se um herói. Cf. RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 408. Adiciono que antecipou também as inesperadas (e às vezes assertivas) estratégias internacionais do Presidente americano, como a reaproximação com a Rússia.

⁵⁶ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 409.

condecorou Ernesto “Che” Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul, a mais alta honraria da diplomacia brasileira. A decisão foi recebida com profundo incômodo pelas Forças Armadas e por setores conservadores da elite política. Seus aliados consideravam que, em termos gerais, as percepções de Jânio estavam bem direcionadas, embora sua implementação prática fosse frágil. Essa inflexão foi interpretada como uma ruptura com os alinhamentos tradicionais da Guerra Fria, e é possivelmente o único episódio na história do Brasil em que divergências quanto à orientação diplomática serviram de estopim para uma crise institucional interna de grandes proporções, culminando na renúncia do Presidente semanas depois.⁵⁷

Foi dessa convulsão, da frustração de inserir o país como ator relevante internacionalmente e da necessidade de se desenvolver o Brasil que nasceu a PEI, oferecendo uma visão estratégica que buscava conciliar a manutenção da soberania com a necessidade de modernização econômica. Esse projeto - que defendia a aproximação com parceiros no mundo socialista e nos movimentos de descolonização - superou a lógica binária da Guerra Fria e estabeleceu a PEB pelo desenvolvimento como doutrina.⁵⁸

É justo reconhecer que Quadros teve um papel central e pessoal na criação desse novo paradigma, pelo menos em sua forma inicial e crua. À sua intuição ou estratégia e à contribuição moderadora e corretiva do chanceler Afonso Arinos devem-se grande parte dos acertos globais e dos erros nos detalhes da diplomacia nos primeiros sete meses de 1961.⁵⁹

Após a renúncia de Jânio, sob a liderança de Tancredo Neves, tomou posse o primeiro gabinete parlamentarista republicano (1961 – 1962), com o deputado Francisco Clementino de San Tiago Dantas assumindo o Ministério das Relações Exteriores.⁶⁰ Segundo o próprio Dantas, coube a si mesmo “desenvolver e sistematizar”⁶¹ as práticas de política externa iniciada no governo anterior, tornando-lhe em uma verdadeira doutrina.⁶²

⁵⁷ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 410.

⁵⁸ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 117.

⁵⁹ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 419.

⁶⁰ É interessante perceber que San Tiago Dantas apresentou em seu primeiro encontro com membros de seu gabinete em Brasília uma previsão detalhada do que aguardava o país nos anos seguintes. Ele advertiu que o alívio temporário trazido pela adoção do parlamentarismo não deveria iludir. Sua opinião era de que a Constituição havia sofrido um golpe branco, abrindo caminho para futuras violações. RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 420.

⁶¹ SAN TIAGO DANTAS. *Política Externa Independente, cit.*, p. 9.

⁶² Para uma reconstrução histórica mais abrangente das origens da PEI, remontando ao período colonial brasileiro, cf. BARRETO, *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ... cit.*

2.2 Uma breve introdução para a PEI

San Tiago Dantas, adotando uma perspectiva de inspiração hegeliana, define a independência como o momento em que a consciência política de um país, impulsionada por suas próprias contradições, compreende sua realidade nacional e estabelece sua posição no cenário internacional de forma a atingir seus objetivos. Para explicar o que poderia ser visto como um posicionamento de belicosidade e agressividade, Dantas afirma que a independência (a superação da dependência de centros de decisão estrangeiros) decorre da emancipação externa e interna, que exigem transformações estruturais na sociedade. A junção desses fatores caracteriza o desenvolvimento.⁶³ De fato:

Não se compreendeu que a 'dependência' de uma política externa, em vez de um servilismo, ou sujeição consciente a imposições feitas do exterior, é um fato a ser explicado à luz de critérios sociológicos, e não a ser julgado por critérios puramente morais (...) Essa revolução emancipadora pode ser democrática e pacífica, como pode vir a ser totalitária e violenta, mas em qualquer caso será uma revolução, no sentido de que os seus resultados não se alcançarão com o simples desdobramento linear e o amadurecimento das estruturas sociais vigentes, mas pedem a sua reforma, a quebra de sua continuidade no tempo, e o seu ajustamento a uma nova realidade.⁶⁴

Dessa maneira, foram dois os momentos lógicos que dividem a elaboração e efetivação da PEI. Primeiramente tem-se um momento mais intuitivo, caracterizado pela reatividade do Ministério das Relações Exteriores quanto aos fatos contemporâneos à época, que evidenciaram de forma cada vez mais escancarada a necessidade de uma nova política externa. Posteriormente, com Dantas, o esforço foi sobre reestruturar consciente e racionalmente as posturas assumidas no cenário internacional. Neste contexto, dada a história de exploração e escravidão do Brasil - e posta a dificuldade em se inserir no mundo como potência apesar de seus potenciais - inspirava a PEI a superação do subdesenvolvimento persistente e a resolução das disparidades socioeconômicas históricas. Falava-se sobre uma reforma social de tal nível que não só proporcionasse a emancipação econômica, mas a conciliação entre o regime democrático representativo e o fim da opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.⁶⁵

Paralelamente, tem-se a universalização das relações brasileira no campo político internacional, que procurou diversificar os vínculos diplomáticos com o objetivo de ampliar o espaço da autonomia. Esse contexto refletiu-se na aproximação do Brasil com os países africanos e asiáticos, na onda do processo de descolonização, e o significado do

⁶³ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política exterior e desenvolvimento*: discurso de paraninfo pronunciado em 10 de dezembro de 1963 no Instituto Rio Branco. Disponível em: <https://santiagodantas.com.br/discurso/paraninfo-rio-branco/>. Acesso em: 21 mar. 2025, p. 2.

⁶⁴ *Ibidem*, p.1.

⁶⁵ SAN TIAGO DANTAS. *Política Externa Independente*, cit., p. 9.

restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS. Esse esforço universalista foi extremamente importante para a PEI e só foi possível devido às condições de permissibilidade do globo e aos dados internos positivos.⁶⁶

Outro antecedente importante, que - em nossa visão fundamenta e possibilita a PEI - é o nacionalismo. Este termo geral e multifacetado, no caso do Brasil, possui uma posição mais ingênua do que nos demais países, com um patriotismo do potencial de uma nova nação, que veio para o futuro.⁶⁷ Esse fenômeno integrador do espaço nacional resultou em um “nacionalismo de fins”, que Hélio Jaguaribe⁶⁸ define não como uma imposição de nossas peculiaridades, nem como apenas uma expressão das características nacionais, mas sim um meio para um fim: o desenvolvimento. Nos governos subsequentes à PEI, forças profundas do nacionalismo de fins afluíram com a evolução da conjuntura como componente forte das linhas de continuidade da identidade brasileira no plano internacional

Ainda de pano de fundo para a formação e solidificação do independentismo, destaca-se a concepção da solidariedade coletiva como um meio de conter agressões e a defesa ampla da liberdade humana. Esses elementos se manifestaram na reafirmação da autonomia do Brasil frente a potências estrangeiras e na construção de sua autoridade diplomática.⁶⁹

Contudo, para Barreto,⁷⁰ a Política Externa Independente possui, de fato, três diretrizes estruturantes principais: a busca pela paz; a defesa dos princípios de não-intervenção e de autodeterminação dos povos; e o desenvolvimento.

2.3 O caráter histórico da PEI

Partindo da busca pela paz, a compreensão das ameaças globais que emergiram durante a Guerra Fria colocou este objetivo como prioridade. Ao articular essa diretriz, enfatizava-se que a manutenção da paz era vital para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento dos países,

⁶⁶ JAGUARIBE, Hélio. *Novo Cenário Internacional*: Conjunto de Estudos, Rio de Janeiro: Guanabara, 1986. FONSECA JUNIOR, Gelson. Relendo um Conceito de Jaguaribe: A Permissibilidade no Sistema Internacional. In: VENÂNCIO FILHO, Alberto; KLABIN, Israel, BARRETO, Vicente (Org.). *Estudos em Homenagem a Hélio Jaguaribe*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 93-103. LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*: passado, presente e futuro. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 88.

⁶⁷ LAFER. *A identidade internacional do Brasil ... cit.*, p. 85.

⁶⁸ JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

⁶⁹ MELO FRANCO, Afonso Arinos. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. p. 32-39. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Docmentos_da_Política_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

⁷⁰ BARRETO, *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ... cit.*, p. 44.

considerando que o uso de armas nucleares poderia levar à destruição em massa e até à extinção humana. Para o Brasil, seria essencial promover a cooperação diplomática e o desarmamento geral, criando um ambiente internacional que favorecesse a coexistência pacífica. Dantas via a paz não apenas como um estado de não beligerância,⁷¹ mas como um espaço ativo de intercâmbio e convivência que, ao mesmo tempo, não comprometesse a autonomia e os ideais dos países. A tradição diplomática brasileira, que sempre valorizou a mediação e a resolução pacífica de conflitos, mantinha-se viva, subsidiando um projeto de política externa que equilibrava realismo e idealismo. Desenhar a paz seria desenhar uma PEB que visava não apenas proteger os interesses nacionais, mas também contribuir para a estabilidade no sistema.⁷²

(...) cada vez estamos mais conscientes da nossa responsabilidade como protagonistas da vida internacional e sabemos que temos nossa contribuição a levar à causa da paz, a essa grande causa que é o pressuposto e a base de todas as outras e na qual todas as nações, grandes, médias e pequenas, são igualmente responsáveis.⁷³

Não obstante, em suas intervenções na Academia Nacional de Direito de Buenos Aires, Dantas⁷⁴ sustentou que questões regionais, como a crise cubana, deveriam ser resolvidas pacificamente. O reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética em 1961 e a abstenção no voto contra Cuba na OEA também ilustram essa abordagem. No cenário multilateral, sua atuação na ONU reforçou a primazia do diálogo e da diplomacia sobre o uso da força. Ao mesmo tempo, sua influência ajudou a moldar uma política externa que priorizava a estabilidade na América do Sul, galgando a cooperação entre países vizinhos e evitando alianças que pudessem aprofundar tensões regionais.

Quanto à defesa dos princípios de não-intervenção e da autodeterminação dos povos, destaca-se a importância de garantir que questões internas de cada país fossem resolvidas sem a influência direta de potências externas, uma preocupação que repercutiu fortemente na

⁷¹ Dantas demonstrava uma visão avançada ao enxergar a paz para além da mera ausência de conflitos armados antecipando discussões sobre a Paz Positiva que apareceriam somente no fim do século XX, ao reconhecer que a verdadeira estabilidade internacional depende não apenas da não beligerância, mas também da superação de estruturas de violência cultural e estrutural. Para mais noções sobre Paz Negativa e Positiva, Cf. GALTUNG, Johan. Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, vol. 29, n. 3, 1990, p. 291-305.

⁷² SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. O Brasil e o desarmamento. In: LESSA, Renato; HOLLANDA, Cristina Buarque (organização). *San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre política externa*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 309.

⁷³ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. p. 161-164. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Documents_da_Politica_Externa_Independente_-_Vol_1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

⁷⁴ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. As doutrinas políticas e o Estado Moderno. In: *Poder nacional, cultura política e paz mundial: conferências de San Tiago Dantas na Escola Superior de Guerra (1951-1962)*. Rio de Janeiro: ESG. 2014.

narrativa diplomática brasileira ao longo de toda a história.⁷⁵ Esta defesa se alinha a uma tradição brasileira prévia de não-adesão a políticas intervencionistas, que estaria intrinsicamente ligada à proteção dos interesses nacionais, considerando o Brasil um Estado potencialmente agredido que não deveria ser ameaçado por ingerências externas. Ao erguer esta bandeira, não apenas se reafirma os direitos dos povos a decidir seu próprio destino, mas também estabelece um compromisso com pacificações e soluções não violentas, evitando o militarismo e as hostilidades que corroem a paz e a estabilidade regional. Visava-se construir uma posição internacional - para o Brasil e para o sistema - de dignidade e respeito, ressaltando a convicção de que a verdadeira soberania está em permitir que cada povo escolha seu caminho sem coerções externas.⁷⁶

À vista disso, em 1961, Dantas e o ministro argentino Miguel Angel Cárcano assinaram uma declaração conjunta em Buenos Aires, reafirmando a não-intervenção como base para a convivência pacífica entre as nações sul-americanas. Em fóruns internacionais e no Congresso brasileiro, argumentou-se que esse princípio deveria ser aplicado de forma ampla, garantindo a soberania dos Estados independentemente da natureza de seus regimes políticos. No caso cubano, sua posição foi clara: qualquer solução para a crise deveria respeitar a soberania da ilha e ser alcançada sem pressões externas. Convergentemente, na OEA, trabalhou para que as resoluções priorizassem eleições livres e mecanismos diplomáticos, evitando precedentes que legitimassem interferências.⁷⁷

No final de junho de 1962, San Tiago Dantas deixou o cargo de Ministro das Relações Exteriores, poucos meses antes da culminação da fase crítica da crise cubana. Mesmo afastado do cargo, Dantas teve participação ativa na resposta diplomática brasileira, sendo responsável, por exemplo, pela redação de documentos em resposta às comunicações americanas. Antes mesmo de verificar a veracidade das denúncias apresentadas por John F. Kennedy, membros do governo de outras pastas, assim como figuras políticas próximas ao presidente, incluindo Leonel Brizola, anteciparam-se com declarações de forte tom antiestadunidense, possivelmente influenciados pela suposição de que se tratava de uma repetição da fracassada invasão da Baía dos Porcos.⁷⁸ Desta forma, a ausência de Dantas como cabeça da PEB à época se fez bastante perceptível, revelando uma gestão desarticulada no Itamaraty e resultando na perda de um comando unificado e tecnicamente orientado.

⁷⁵ BARRETO, *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ...*, cit., p. 54.

⁷⁶ SAN TIAGO DANTAS. *Política Externa Independente*, cit., p. 14.

⁷⁷ CERVO; BUENO. *História da política exterior ...* cit., p. 354.

⁷⁸ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 433.

Sobre o imperativo do desenvolvimento, Dantas⁷⁹ argumenta que este tema deveria guiar a política externa do país, estando ciente do risco de um “neo-subdesenvolvimento”, onde as nações menos desenvolvidas poderiam recuar em seu progresso devido à falta de acesso a novas tecnologias e conhecimentos.⁸⁰ Dessa forma, se faz ainda mais necessária a proteção dos interesses vitais do Estado, que incluíam a preservação da integridade territorial, social e econômica. Enfatiza-se que a política externa deveria ser um reflexo desses interesses e que a democracia não poderia se sustentar sem um modelo eficaz de reforma social que elevasse a qualidade de vida de todos os cidadãos. Defendia-se uma conciliação entre a democracia representativa e um projeto reformista que atendesse às necessidades da população, especialmente a classe trabalhadora, para evitar autocracias que poderiam explorar essas falhas.

(...) nossa política há de ser animada pelo objetivo nacional que perseguimos e há de ter como finalidade assegurar, por todos os meios, o nosso desenvolvimento econômico, o nosso progresso social e a estabilidade das instituições democráticas em nosso país.⁸¹

Com sua passagem de Ministro da Justiça para Ministro da Fazenda em 1963, San Tiago Dantas, buscou executar o Plano Trienal elaborado por Celso Furtado, então Ministro do Planejamento. Seu objetivo era combater a inflação e promover o desenvolvimento por meio de significativos aportes externos. Mesmo com as preocupações de Washington quanto ao comportamento político de Goulart, fechou-se o acordo Bell-Dantas, para lidar com o desafio do crescimento econômico e social da população brasileira. Outrossim, Dantas procurou estabelecer relações com organismos multilaterais de crédito e desenvolvimento, como BID - aumentando a fonte de recursos para investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social -, ampliou o diálogo e intercâmbio com países da América Latina e com nações socialistas (diversificando os mercados e introduzindo novos fluxos de comércio, além de afastar a dependência exclusiva das potências ocidentais), e posicionando o Brasil na ONU, defendendo que países desenvolvidos deveriam ter um papel mais ativo nas soluções da dívida dos outros em desenvolvimento.⁸²

⁷⁹ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Ideias e Rumos para a Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1963, p. 4.

⁸⁰ Vale pontuar que Dantas não era adepto de uma perspectiva etapista para o desenvolvimento do país, muito inspirado por Celso Furtado, como ressaltado por BARRETO, *Gênese e Sentido da Política Externa Independente ...*, cit., p. 46.

⁸¹ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. p. 161-164. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Documents_da_Politica_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

⁸² CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 385.

Contudo, o ápice prático da autonomia externa brasileira e da manifestação da tríade de imperativos explicados aqui talvez tenha sido o discurso do ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, na abertura da XVIII AGNU. Ali, ele proferiu o célebre “discurso dos três Ds”: desarmamento, descolonização e desenvolvimento. A força de sua tribuna residia em sua habilidade de captar as dinâmicas da política internacional, destacando as fragilidades das grandes potências e posicionando o Brasil como uma nação periférica, sem poder militar ou econômico para competir com os países mais fortes, mas com um claro entendimento das questões globais. Castro enfatizou as possibilidades de “irradiação diplomática” do Brasil, baseadas em sua vasta extensão territorial, sociedade multirracial, formação cultural e estágio de crescimento econômico.⁸³

Minha delegação (...) procurará, no correr dos trabalhos que ora encetamos, estar em estreito diálogo com todas as outras delegações dos Estados-membros. Na base dessas consultas e diálogos, a delegação do Brasil reserva-se o direito de, conjunta ou individualmente, apresentar alguns projetos de resolução que possam dar corpo a essas ideias, ligadas a uma nova conceituação das Nações Unidas (...) Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização são as únicas alternativas à morte, à fome e à escravidão. Porque, em tudo e acima de tudo, o essencial é assegurar a liberdade humana. O homem nada terá obtido de definitivo, se tiver perdido sua liberdade: liberdade de viver, de pensar e de agir. Pelo progresso e pelo desenvolvimento econômico, meu país fará todos os sacrifícios, mas não fará sacrifícios de liberdade. (...) Como a segurança está hoje vinculada à paz, o conceito de liberdade passa a estar vinculado ao conceito de progresso social e desenvolvimento econômico. O que queremos é dar alguns passos à frente no caminho da liberdade. E devemos caminhar rápido. Porque o tempo se está tornando curto, tanto para as Nações Unidas quanto para a humanidade.⁸⁴

Essa atitude psicológica de interesse e participação credenciava o país a construir pontes com outros continentes. Tal discurso seria mais tarde utilizado por diferentes governos, incluindo o pragmatismo de Geisel e o universalismo de Figueiredo.⁸⁵

Por outro lado, o marco da derrocada dessa autonomia talvez tenha sido a saída de Dantas do Ministério da Fazenda, o que prejudicou fortemente as relações com os EUA. Diante do não cumprimento do acordo Bell-Dantas, os estadunidenses alteraram sua estratégia de assistência financeira, passando a conceder empréstimos apenas para projetos alinhados à Aliança para o Progresso.⁸⁶ Reforçando essa postura combativa, durante uma reunião tensa,

⁸³ VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *História das relações internacionais do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 127.

⁸⁴ ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. Discurso na abertura da XVIII sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. v. 2. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2008. Disponível em: <http://dominiopublico.gov.br/download/texto/al000058.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025, p. 211.

⁸⁵ VIDIGAL; DORATIOTO. *História das relações internacionais ... cit.*, p. 152.

⁸⁶ Durante o Governo Quadros, os EUA lançaram a Aliança para o Progresso, um programa de grande impacto na América Latina que gerou intensos debates internos. Apresentado por John F. Kennedy em 1961, na Casa Branca,

Robert Kennedy disse a João Goulart que ele precisava escolher entre se alinhar com os EUA (e conseguir o auxílio financeiro que o país precisava) ou continuar mantendo relações com os comunistas. Ficava evidente que aos EUA se apresentava insuportável a manutenção de boas relações brasileiras com ambos os blocos da Guerra Fria.⁸⁷

Enquanto isso, a crise interna no governo brasileiro se aprofundava.

Vidigal e Doratioto⁸⁸ reconhecem os aspectos positivos e as realizações da PEI, mas levantam duas considerações. A primeira é a falta de resultados concretos da doutrina, devido à curta duração do Governo Jânio Quadros e à crise constante durante o Governo João Goulart. Por conseguinte, resultaram-se relações tumultuadas com os Estados Unidos, um comércio com a Europa sem mudanças significativas e iniciativas de restabelecimento de relações com o Leste Europeu que intensificaram tensões internas. A segunda consideração se refere ao próprio caráter da doutrina, que, ao se autodenominar independente, refletia mais uma ideia do que uma realidade. À época, autoridades estadunidenses ironizaram, parabenizando o Brasil pela política exterior independente, a qual eles nunca conseguiriam alcançar, observando que, na prática, todos os países estão interdependentes.

O próprio Araújo Castro, em uma carta para Dantas, tece uma crítica semelhante, afirmando categoricamente que “governo anterior falava muito em independência. Na realidade precisamos, embora não possamos dizê-lo, de maturidade, de frieza e de objetividade”.⁸⁹

Argumentava-se que a verdadeira autonomia de uma nação depende de seus recursos de poder, não de discursos diplomáticos. Na verdade, “qual a autonomia de um país que precisou buscar recursos financeiros junto ao governo de Washington e cujo golpe militar contou com o aval da Casa Branca?”⁹⁰.

Contudo, a preciosidade da Política Externa Independente não se limitou à sua atuação prática, mas à renovação da consciência e da identidade do Brasil perante o mundo e ao

o plano foi analisado em uma reunião extraordinária do Conselho Econômico e Social Interamericano da OEA, realizada em Montevideu no mesmo ano. O *hegemon* se comprometeu a investir 20 bilhões de dólares ao longo de uma década em projetos de desenvolvimento na região com o objetivo de reduzir as disparidades de renda e modernizar as infraestruturas regionais. Incluíam-se nos projetos: investimentos em educação, saúde e habitação, bem como o fortalecimento de uma economia de mercado. A iniciativa buscava também estabilizar as democracias latino-americanas e combater a crescente influência da URSS na região durante a Guerra Fria. Para mais sobre a Aliança para o Progresso, cf. CERVO; BUENO. *História da política exterior ...*, cit., p. 347-349.

⁸⁷ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 440.

⁸⁸ VIDIGAL; DORATIOTO. *História das relações internacionais ...* cit., p. 123.

⁸⁹ ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. Carta do ministro João Augusto de Araújo Castro para o ministro de Estado San Tiago Dantas. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Documentos_da_Politica_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025, p. 168.

⁹⁰ VIDIGAL; DORATIOTO. *História das relações internacionais ...* cit., p. 124.

reconhecimento da necessidade de emancipação do pensamento. Esse processo visava construir uma perspectiva objetiva da realidade, assim superando a dependência em relação aos EUA e galgando um papel autônomo no sistema. Foi dessa forma que se obteve resultados incomensuráveis a longo prazo.⁹¹ De fato, esse foi o motivo de sua derrocada, mas também foi a sua maior virtude.

No passado, enquanto Juscelino buscara no desenvolvimento a chave para a renovação do perfil internacional do país, mas se mantivera dentro dos limites do hemisfério e da abordagem assistencialista em relação à ajuda externa, Jânio percebera que o apelo ao universalismo poderia colaborar com os sonhos do Brasil. O próximo passo lógico desse processo seria integrar esse universalismo ao desenvolvimento, entendendo que o subdesenvolvimento é, em grande parte, uma consequência da forma que o Sistema Internacional funciona.⁹² Porém, é claro que este arranjo gera pesados constrangimentos àqueles que pretendem superar sua pressão, como veríamos em abril de 1964.

Colocando o diálogo Norte-Sul como contraponto ao confronto Leste-Oeste, a diplomacia proporcionava ao Brasil uma nova e ousada identidade. Este posicionamento não solucionava o desafio prático do desenvolvimento - algo que estava bem além de sua capacidade -, mas gerava um grande desconforto aos defensores do *status quo*. Então, era natural que no centro do sistema, houvesse uma simpatia aberta dos EUA à uma interrupção dessa política. Não só isso, mas eles já estavam preparados para um apoio direto, caso este se provasse necessário.⁹³

⁹¹ O Brasil hoje é um dos países que mais ratificaram convenções internacionais que buscam a multilateralidade, inclusive reconhece a autoridade do Tribunal Penal Internacional e da Corte Interamericana, duas OI com potencial combativo frente a *hegemon*s, caso não sejam instrumentalizadas. Além disso, a Constituição de 1988 prioriza o tema das relações internacionais. Conforme estabelece a Carta Magna brasileira: “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I- independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III- autodeterminação dos povos; IV- não-intervenção; V- igualdade entre os Estados; VI- defesa da paz; VII- solução pacífica dos conflitos; VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X- concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2025. Para mais sobre a promoção do multilateralismo pelo Brasil, cf. MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara Echart; DUARTE, R. S.; KLEIN, Magno. *Atlas da política externa brasileira*. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

⁹² RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 472.

⁹³ BANDEIRA. *Brasil, Argentina e Estados Unidos ...* cit., p. 384. Ainda assim, vale lembrar que o movimento que depôs Goulart foi, de fato, exclusivamente brasileiro, em que pese o apoio estadunidense potencial, qualquer forma mais assertiva de atuação estadunidense na crise de Abril de 1964 não foi necessária, visto que os desdobramentos internos imediatos não o requereram, como ressaltou BANDEIRA. *Brasil-Estados Unidos ...* cit., p. 130.

A *Operação Brother Sam* previa intervir até mesmo militarmente, se necessário. E os planos hoje deslindados demonstram que caso se deflagrasse uma guerra civil, a Argentina deveria solicitar uma intervenção da OEA no que seria “o primeiro ensaio de uma força interamericana permanente, de acordo com os planos do Pentágono”.⁹⁴ Assim, *manu militari*, o golpe civil-militar de 1964 e seu posterior aprofundamento interromperia a evolução de um novo e dual paradigma para a política externa brasileira:

(era) de um lado, a consciência de nação definida pela condição do subdesenvolvimento, pela identidade sul e latino-americana, cultura ocidental com forte miscigenação indígena e africana, de comum interesse solidário com africanos e asiáticos com problemas similares. De outro, (era) uma ação internacional construtiva transcendendo disputas ideológicas e rivalidades de potência, voltada para a reforma do Sistema Internacional no sentido do desenvolvimento e da paz).⁹⁵

Apesar desta vitória do Golpe Civil-Militar, conseguindo abortar de forma prematura o desenvolvimento desta nova consciência, ele não foi capaz de detê-la permanentemente, tendo ela renascido (às avessas) nas entranhas das próprias instituições que tentaram eliminá-la, por meio de duas figuras: Geisel, o Sacerdote,⁹⁶ e Golbery, o Feiticeiro, a mesma pessoa que redigira a proclamação de 1º de abril, que acusava Jango de conluio comunista em grande parte por conta da adesão de seu governo aos marcos da PEI.⁹⁷

⁹⁴ BANDEIRA. *Brasil, Argentina e Estados Unidos ... cit.*, p. 384.

⁹⁵ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 473.

⁹⁶ O apelido de Geisel foi popularizado por Elio Gaspari. A alcunha reflete a postura austera, moralista, metódica e disciplinada do Presidente, características que se mantinham em detrimento de gestos populares, discursos inflamados e carisma pessoal. Para ler sobre a história política deste personagem durante a Ditadura, Cf. GASPARI. *A ditadura envergonhada, cit.*, p. 37.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 107.

3 A ASCENSÃO DO PRAGMATISMO ECUMÊNICO E RESPONSÁVEL

3.1 A ditadura persegue a PEI

O Governo Castello Branco (1964 – 1967) representou a fase de negação mais radical quanto a PEI, com um atenuamento nos governos militares posteriores (1967 – 1974) e uma mudança completa de postura sendo ensaiada e realizada apenas a partir de 1974. No início, retorna-se a ideia de que a PEB deveria ter como premissa básica o posicionamento brasileiro alinhado automaticamente ao Ocidente, subjugando todas as decisões diplomáticas à lógica da Guerra Fria. O argumento era que os militares salvaram o Brasil de um alinhamento com o bloco soviético e também de uma dura intervenção estadunidense.⁹⁸

A nova administração considerou essencial corrigir o “curso sinuoso” que, sob diferentes denominações, teria afastado a diplomacia brasileira de seus fundamentos originais. Nesse contexto, a Presidência e o Itamaraty passaram a criticar abertamente a Política Externa Independente, vista como distorcida e inadequada diante da ordem bipolar. Sua neutralidade seria incompatível com a atuação internacional ativa do Brasil, o nacionalismo econômico afastaria investimentos estrangeiros, e a estatização seria um entrave ao desenvolvimento da iniciativa privada.⁹⁹

Na prática, na AGNU o Brasil votou contra as resoluções sobre condenar o colonialismo português e o regime do *apartheid* na África do Sul; recusou a assinatura do Tratado de Tlatelolco e do Tratado dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e sofreu o rompimento das relações por parte da Venezuela e do México. Por outro lado, os EUA recompensaram o alinhamento brasileiro, sobretudo por meio da ajuda financeira e assistência na modernização econômica.¹⁰⁰

Cervo e Bueno¹⁰¹ apresentam um tripé para a PEB neste conturbado momento: a lógica bipolar, a abertura ao capital estrangeiro e a contradição. Quanto à bipolaridade, ela não apenas teve repercussões internas, ao consolidar a noção de um inimigo doméstico e transformar as Forças Armadas em agentes de controle civil direto, como também serviu como diretriz fundamental da política externa. Esse cenário incorporou conceitos como ocidentalismo, interdependência e proximidade com os EUA e liberalização econômica, todos articulados sob

⁹⁸ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 483-484 e BANDEIRA. *Brasil-Estados Unidos ... cit.*, p. 132.

⁹⁹ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 395.

¹⁰⁰ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 494.

¹⁰¹ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 395-396.

a ótica do anticomunismo e da geopolítica da Guerra Fria. Por este raciocínio, o estreitamento dos laços com Washington tornou-se uma prioridade, articulando interesses econômicos e comerciais com afinidades políticas e estratégias de segurança coletiva.

Vasco Leitão da Cunha, o então Ministro das Relações Exteriores, associou o ocidentalismo ao combate ao comunismo, enquanto o Presidente Castello Branco o vinculava à fidelidade cultural e política ao sistema democrático. Assim, a “escolha fundamental” pelo alinhamento com os EUA significava uma aproximação preferencial do Brasil com o bloco ocidental. Já o sucessor de Vasco, Juracy Magalhães, empenhou-se em promover conceitos como soberania limitada, “fronteiras ideológicas” e a criação de uma força permanente de intervenção, adotando um tom mais doutrinário do que diplomático. Durante seu período como embaixador na capital estadunidense, proferiu a emblemática e desabonadora frase que dizia que o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil.¹⁰² Neste panorama, a América Latina se tornou praticamente apenas uma questão de segurança na agenda diplomática brasileira.¹⁰³

Consequentemente, a política de abertura ao capital estrangeiro não surgiu como um elemento novo, mas apenas como um reforço à bipolaridade e a uma submissão à ordem internacional vigente, contrapondo-se ao nacionalismo e à estatização. Essa diretriz partia da premissa, compartilhada tanto por setores da direita quanto por uma parcela da esquerda brasileira, de que a simples criação de condições favoráveis levaria à entrada espontânea de investimentos internacionais privados favorecedores da industrialização. O Governo, portanto, adotou medidas para estabelecer esse ambiente, incentivando um modelo de desenvolvimento baseado na lógica de mercado, com mínima intervenção estatal e sem barreiras alfandegárias.¹⁰⁴

No entanto, persistiam contradições, especialmente no que dizia respeito à coexistência entre o nacionalismo e o pragmatismo nas relações internacionais. Isso porque o alinhamento com o *hegemon* e com o Ocidente não significava uma ruptura completa com as tradições universalistas da diplomacia brasileira, nem a adesão incondicional às diretrizes de qualquer grande potência. Da mesma forma, a liberalização econômica foi conduzida de maneira controlada, com a intenção de equilibrar a atração de capital estrangeiro e a busca por uma reforma da ordem econômica internacional. Rapidamente, as contradições se intensificaram e

¹⁰² RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 486.

¹⁰³ PINHEIRO, Letícia. O Brasil no mundo. In: GOMES, Ângela de Castro (Coord.). Olhando para dentro: 1930-1964. Vol. 4. *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013, p. 143-178.

¹⁰⁴ CERVO; BUENO. *História da política exterior ...* cit., p. 396.

ajudaram a tornar as relações com os EUA mais difíceis.¹⁰⁵ De certa forma, e bastante às avessas, a diplomacia de Castello Branco encontrou inspiração na doutrina à brasileira dos “três círculos concêntricos” formulada pelo general Golbery do Couto e Silva, que estabelecia uma hierarquia das prioridades brasileiras em política externa. O primeiro círculo, mais próximo e estratégico, abrangia a América Latina; o segundo incluía o hemisfério ocidental, com destaque para os Estados Unidos; e o terceiro, mais amplo, referia-se ao restante do mundo.¹⁰⁶ A realidade objetiva e os desafios enfrentados pelo Brasil reforçaram a lógica dessa abordagem.¹⁰⁷

Figura 1 – Os Círculos Concêntricos de Golbery¹⁰⁸



¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967, p. 80-82. Para ler mais sobre uma ocasião em que os “hemílios interior e exterior” foram utilizados na prática para a tomada de decisão política, cf. BIAGI, Orivaldo Leme. *O (quase) envolvimento militar do Brasil na Guerra do Vietnã*. São Paulo: Histórica, v.1, 2005.

¹⁰⁷ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 488.

¹⁰⁸ SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967, p. 81 (adaptado).

De fato, desde antes do AI-5, o Departamento de Estado americano já se apresentava inquieto quanto aos atentados à ordem constitucional no Brasil.¹⁰⁹ Ficava cada vez mais claro que os EUA não demonstravam interesse em manter vínculos com um Governo cada vez mais influenciado pela linha dura dos militares brasileiros.¹¹⁰ Gradualmente, as incertezas transformam-se em desapontamento, afastando Washington progressivamente do regime que haviam veladamente apoiado em seu estabelecimento.¹¹¹ As últimas esperanças dissiparam-se com o fortalecimento da ala mais rígida dos militares e a consequente ascensão do Governo Costa e Silva (1967 – 1969).¹¹²

Emblematicamente, durante uma viagem à Europa e aos Estados Unidos, já indicado pelo Congresso, Costa e Silva teve um desentendimento com Lincoln Gordon, então subsecretário de Estado para a América Latina. O diplomata estadunidense ironizou a ênfase de Costa e Silva na busca pelo desenvolvimento, o que levou o general a exigir sua retirada da reunião. O episódio evidenciava que, ao contrário do que pretendia Castello Branco, os atritos com os EUA não haviam sido totalmente superados.¹¹³

A política externa de Costa e Silva, assim, assumia um caráter realista, isento de alinhamentos automáticos ou oposições sistemáticas.¹¹⁴ Com o último Ato Institucional, Washington condenou as práticas deste Governo e anunciou a suspensão de sua assistência ao Brasil.¹¹⁵

Interessantemente, no contexto da crescente polarização interna e escalada da repressão, Golbery, por meio da ESG, da SNI e de aliados político-civis, procurou articular uma crítica funcional à atuação da linha dura dentro do aparato repressivo do regime. Seu posicionamento visava não apenas conter os abusos sistemáticos promovidos por setores mais radicais das

¹⁰⁹ O Governo Kennedy-Johnson (1961 – 1969) precisava conviver com contradições como essa em sua política, já que foram responsáveis pelos programas de direitos civis para os negros nos EUA, mas ao mesmo tempo apoiavam sanguinários *coup d'état* e seus decorrentes regimes.

¹¹⁰ A chamada “linha dura” das Forças Armadas brasileiras durante a ditadura era composta por oficiais que defendiam a manutenção do regime autoritário, o endurecimento das medidas repressivas e a resistência a qualquer abertura política. Esses militares viam a redemocratização como ameaça à ordem e à segurança nacional. Em contraposição, havia um grupo mais moderado que, embora apoiando o golpe de 1964, defendia uma transição gradual e controlada para a institucionalidade democrática. O confronto entre essas duas correntes marcou os bastidores do regime, especialmente a partir do final da década de 1970, intensificando-se no governo Geisel com a chamada “distensão lenta, gradual e segura”. GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 45-68.

¹¹¹ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 491.

¹¹² Castello Branco se opôs ao rompimento da legalidade promovido pelo governo e articulou uma reação: enquanto aliados civis mobilizariam a ARENA, ele atuaria junto ao setor militar para conter o avanço autoritário e preservar a transição política planejada. GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 272.

¹¹³ CERVO; BUENO. *História da política exterior ...* cit., p. 408.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 410.

¹¹⁵ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 491.

Forças Armadas e dos órgãos de segurança, mas também redirecionar a estratégia repressiva do Estado. Ao avaliar a conjuntura nacional, propôs uma distinção mais criteriosa na aplicação de sanções e punições, buscando preservar indivíduos vinculados a correntes ideológicas de esquerda consideradas recuperáveis - sobretudo aquelas identificadas com pautas progressistas e não violentas. Seu objetivo era delimitar a repressão a atos efetivamente agressivos, evitando que ações desproporcionais gerassem reações negativas na opinião pública, especialmente entre setores mais sensíveis a temas de direitos humanos. Assim, Golbery buscava promover uma inflexão no modelo repressivo vigente, pautando-se por uma lógica de controle mais seletivo e institucionalizado da dissidência política.¹¹⁶ É válido pontuar que as ações do Feiticeiro neste momento podem ter sido movidas pelo temor de isolar o Brasil do mundo e, assim, barrar seu desenvolvimento.

No âmbito externo, tratando de exemplos da nova postura internacional brasileira, a não assinatura do TNP pareceu um breve vislumbre da PEI neste momento, mas, para Ricupero,¹¹⁷ não era muito difícil para o Itamaraty conseguir a aprovação interna da linha dura para recusar o tratado, já que suas ponderações não seriam realizadas com base no contexto da Guerra Fria, mas sim com uma perspectiva de preservação da segurança do país e a possibilidade de desenvolvimento de uma arma nuclear no futuro. A prova de que a decisão do Brasil de não assinar o TNP não representava, de forma alguma, um retorno à lógica Norte-Sul, pode ser observada nos votos que o país proferiu posteriormente na ONU. Nessas ocasiões, interpretaram-se as lutas anticolonialistas nas colônias portuguesas, a oposição ao *Apartheid* na África do Sul e a resistência à expansão israelense em território palestino sob a ótica do conflito Leste-Oeste. Nessas e em outras questões similares, o Brasil frequentemente se encontrava em uma posição minoritária, alinhado a esses três regimes e ao seu principal patrono, os EUA.¹¹⁸

¹¹⁶ Diante do avanço da linha dura, Golbery buscou uma aproximação estratégica com setores não marxistas da esquerda, vistos como potencialmente integráveis à ordem política e chamados de esquerda positiva. Internamente, criticava os setores mais radicais das Forças Armadas, considerando-os responsáveis por desestabilizar a política reformista do Governo e comprometer a unidade da “frente revolucionária”. Sua atuação visava construir uma oposição institucionalizada e funcional, ao mesmo tempo em que restringia a ação dos grupos mais autoritários do aparato estatal. GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 161.

¹¹⁷ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 493.

¹¹⁸ O Brasil experimentou um isolamento internacional ao se alinhar a regimes marginalizados e depender dos EUA como principal aliado. Esse afastamento do multilateralismo tradicional reduziu sua influência e limitou sua capacidade de articulação em fóruns globais. Essa situação remonta enorme semelhança com o posterior Governo Bolsonaro (2018 – 2022), que traria elementos de idolatria ao período da ditadura militar. Para uma leitura sobre o processo que devolveu brevemente o país ao isolacionismo, cf. CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. *Aisthesis*, Santiago, n. 70, p. 439-473, 2021. Disponível em: <https://revistaaisthesis.uc.cl/index.php/RAIT/article/view/43515/39131>. Acesso em: 25 abr. 2025.

Médici (1969 – 1974), amigo e conselheiro de confiança de Costa e Silva, e quem viria a ser seu sucessor político na presidência após os conturbados eventos de 1969,¹¹⁹ levou às últimas consequências o fechamento político, a repressão sistemática e a aceleração do crescimento iniciados no final da década de 1960. Assim como seu antecessor, não era um doutrinador ou ideólogo, desconfiando do liberalismo político e econômico defendido por oficiais intelectualizados do Estado-Maior, como Golbery. Sua principal característica não era o radicalismo, mas um pragmatismo cauteloso, típico do militar que aplica apenas a força necessária para evitar resistências desnecessárias. Quanto à PEB, abandonou-se qualquer intenção de mudança e reforçou a diplomacia como ferramenta para reduzir o isolamento econômico do regime, promovendo o chamado “milagre econômico”.¹²⁰

As taxas de crescimento anuais do PIB - que chegaram à média de 11% ao ano neste período - entusiasmaram o setor privado, bem como o aumento na arrecadação e a redução de gastos orçamentários. Segundo Ricupero,¹²¹ este cenário estimulou os investimentos estrangeiros, empresariais e industriais que contaram com incentivos fiscais e apoios governamentais, os quais fizeram as exportações crescer substancialmente e, mais importante, diversificaram geograficamente os parceiros comerciais e elevaram a participação da Europa no comércio exterior.

Contudo, apesar desse projeto, que Cervo e Bueno¹²² chamam de desenvolvimentista, ter sustentado a ideia de um “Brasil Grande Potência” entre 1968 e 1973 e priorizado o fortalecimento econômico internacionalmente, ele não abordou de nenhuma forma a complexa e então já bem conhecida agenda das desigualdades sociais persistentes.¹²³

¹¹⁹ No segundo semestre de 1969, o regime enfrentou uma de suas maiores crises internas desde o golpe. Após sofrer um AVC em agosto, o Presidente Costa e Silva foi afastado definitivamente do cargo. Embora o vice-presidente Pedro Aleixo fosse, pela ordem constitucional, o sucessor natural, foi impedido de assumir. Sua exclusão se deu por ser identificado como um político tradicional e por ter votado contra o AI-5 em 1968. No lugar dele, o poder foi assumido provisoriamente por uma Junta Militar composta pelos chefes das Forças Armadas: o General Lyra Tavares, o Almirante Augusto Rademaker e o Brigadeiro Márcio de Souza e Melo. CORDEIRO, Janaina Martins. Coerção, consentimento e cotidiano durante os 'anos de chumbo' da ditadura no Brasil. In: SCHITTINO, Renata Torres; CORDEIRO, Janaina Martins (org.). *Caminhos da História Política – os 20 anos do NEC/UFF*. Niterói: PPG História-UFF, 2016, p. 73.

¹²⁰ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 497.

¹²¹ *Ibidem*, p. 500.

¹²² CERVO; BUENO. *História da política exterior ...* cit., p. 428.

¹²³ “A Economia que não se preocupa com a justiça social é uma economia que condena os povos, o que está acontecendo no mundo inteiro, a uma brutal concentração de renda, ao desemprego e a miséria. Isto, para mim, não é Economia, isto é coisa de tecnocrata alucinado, que acha que está tudo certo, e não está tudo certo. (...) Uma Economia que diz que primeiro é preciso estabilizar, depois crescer, depois distribuir é uma falácia e tem sido uma falácia, pois nem estabiliza, cresce aos solavancos e não distribui. Esta é a História da Economia Brasileira desde o pós-guerra. Se não se preocupa com a justiça social, com quem paga a conta, você não é um economista sério, você é um tecnocrata” TAVARES, Maria da Conceição. Entrevista concedida a Rodolfo Konder. *Roda Viva*. São Paulo: TV Cultura, 1995. Disponível em: https://youtu.be/xKXT_gfBbIA. Acesso em: 31 mar. 2025.

Neste momento, o ex-chefe de gabinete de Afonso Arinos e San Tiago Dantas, o diplomata de carreira Mário Gibson Barboza assume a chancelaria de Médici. Anteriormente, já havia se destacado por sua atuação como embaixador no Paraguai, logo após a crise de limites e a assinatura da Ata das Cataratas, onde demonstrou sua habilidade diplomática. No episódio em que o ditador Alfredo Stroessner tentou reabrir a questão de fronteira, Gibson ameaçou interromper a cerimônia de credenciais, reafirmando a posição brasileira. Como chanceler, sua principal realização foi a assinatura do Tratado de Itaipu em 1973, que viabilizou a construção da usina binacional, à época a maior hidrelétrica do mundo. Essa solução diplomática foi a mais relevante da era Médici e uma das mais importantes da história do Itamaraty.¹²⁴

Desta e das várias outras tentativas de protagonismo, surgiram ideias de um possível “subimperialismo brasileiro” ou “imperialismo por procuração” na América Latina, alimentadas por setores que viam na ascensão econômica do Brasil um indício de projetos hegemônicos. Entretanto, a realidade mostrava que tal estratégia, se existisse, seria pouco plausível, especialmente em um momento de forte rejeição ao regime militar brasileiro, quando mesmo a economia bem-sucedida lograva gerar mais antipatia do que admiração. Essa ambivalência na comunicação externa gerou ainda mais desafios na relação com os EUA.¹²⁵

A visita do então Presidente a Washington evidenciou que, apesar da retórica de proximidade, persistiam divergências significativas: disputas comerciais sobre a importação de manufaturados brasileiros, desentendimentos sobre o mar territorial e a presença de pescadores americanos no Atlântico Sul, além do impacto da retirada dos EUA do acordo internacional do café. Todos esses atritos foram cobertos pela fórmula diplomática da época, que sintetizava a relação bilateral como uma “convergência geral, sem coincidência em tudo”.¹²⁶

Esta gradual mudança na política externa, promovida por Gibson, não só foi precursora, bem como preconizou as modernizações que estariam por vir durante os próximos governos militares. Obviamente, a PEB ainda operaria sob as lógicas conservadoras das Forças Armadas e binárias da Guerra Fria, mas os novos parâmetros se consolidaram de tal forma que perduram em alguma medida até a Nova República, e se adaptam às novas necessidades e possibilidades do Sistema Internacional.

¹²⁴ Poucos exemplos no mundo ilustram um acordo tão bem-sucedido entre um país relativamente poderoso e um vizinho mais fraco. Iniciativas como Itaipu podem ser vistas como uma estratégia para consolidar a hegemonia brasileira na região, criando dependência econômica dos países vizinhos e fortalecendo a posição do Brasil na rivalidade com a Argentina. No entanto, independentemente da intenção, o saldo final foi amplamente positivo em termos de benefícios mútuos e concretos. RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 502.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 504.

¹²⁶ *Ibidem*.

Ao fim do Governo Médici, o Brasil assistia a um sério agravamento da condição de subdesenvolvimento e à ascensão política do núcleo duro das Forças.¹²⁷ Este último já deixava antever a possibilidade de uma crise interna de legitimidade, ficando claro que o regime de exceção começou a se tornar totalmente insustentável quando desapareceram os limites entre o que era considerado uma ação legítima e um ato de violência pura e simples por parte dos agentes do governo. Hélio Jaguaribe¹²⁸ exemplifica bem este contexto: um general ordena a execução de alguém em nome da segurança nacional, mas o tenente solicita a ordem por escrito. A partir desse momento, o ato deixa de ser visto como uma exceção legítima e passa a ser considerado um assassinato, refletindo a perda da convicção de que o regime excepcional era válido. Esse rompimento com a legitimidade de ações extraordinárias indica que o regime de exceção já não pode mais ser sustentado, pois ninguém está disposto a cometer atos violentos sob a justificativa de salvação pública. Foi esse reconhecimento que levou a nova Presidência da República que então assumia, sob a chefia do General Geisel (1974 – 1979), a perceber que, caso não tomasse a iniciativa de recuar (ou ao menos começar um recuo), o sistema se desintegraria, destruído pela perda de coesão do Exército. A situação era grave.

Um recente memorando dos EUA¹²⁹ revelou que Geisel decidiu assumir o controle das Forças Armadas sobretudo na condução da repressão político-ideológica. O documento mostra que o Presidente optou por manter a política de eliminação de opositores, mas sob critérios mais restritos e centralizados. Esse dado reforça a leitura de que, ao contrário de uma ruptura, houve uma racionalização do aparato repressivo, marcando uma transição do caos institucional herdado do período Médici para uma tentativa de institucionalização da violência sob o controle direto do Executivo. A revelação, longe de indicar surpresa, confirma análises anteriores como as de Hélio Jaguaribe, que já apontavam para a necessidade de conter a fragmentação e a “anarquia” dentro das estruturas militares.

Portanto, o novo Governo retomou a modernização conservadora e autoritária de Castello Branco.¹³⁰ A tentativa era por uma transição lenta e gradual rumo a um regime de

¹²⁷ *Ibidem*, p. 508.

¹²⁸ JAGUARIBE, Hélio. *Sociedade e política: um estudo sobre a atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985, p. 30.

¹²⁹ ESTADOS UNIDOS. Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–11, Part 2, Documents on South America, 1973–1976*: Document 99 – Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger. Washington, 1974. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76vol11p2/d99>. Acesso em: 25 abr. 2025.

¹³⁰ Entretanto, vale a pena ressaltar que as atitudes dos governantes eram bastante diferentes comparando o Brasil de 1964 e de 1974, bem como o que tange aos aspectos objetivos da economia e da maneira como a nação encarava as suas potencialidades no plano internacional. SOUTO MAIOR, Luiz Augusto Pereira. O “pragmatismo responsável”. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *O pragmatismo responsável na visão da*

Estado de direito, aproveitando o poder excepcional ainda em mãos para realizá-la.¹³¹ De fato, o Ministro da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva acreditava que a administração anterior afastara o país do projeto inicial da “Revolução” – termo utilizado pelos militares na tentativa de caracterização positiva do Golpe de 1964. Seu objetivo, então, seria reconstruir as instituições para tornar temporário o uso da força, permitindo um retorno a um modelo de democracia expurgado do suposto risco do extremismo de esquerda (o “espectro do comunismo”) que assombrava as mentes militares durante a Guerra Fria. Apenas assim, as Forças Armadas seriam capazes de afastar o povo do nacional-populismo e da esquerda. E claro, ainda não era a hora de renunciar aos remédios que consideravam energéticos, mas necessários.¹³² Por certo, as estratégias internacionais não eram promovidas imediatamente em prol da democracia, seus esforços eram, na verdade, direcionados principalmente pela convicção de que o Brasil precisava de estrutura e força para se autopreservar.¹³³

Para entender melhor o PER, vale ressaltar que, embora os dois presidentes militares anteriores tenham se comprometido com a futura restauração das liberdades democráticas, foi justamente Ernesto Geisel, o único que não fez essa promessa publicamente, quem efetivamente iniciou e conduziu o processo de desmonte do aparato autoritário (ainda que mantendo e se utilizando dele ao longo de seu governo). Durante este período, o General promoveu uma profunda reorganização do poder executivo. Herdando uma presidência politicamente fragilizada, dominada por um colegiado de ministros com grande autonomia decisória (o qual ele desmembrou, como veremos), ele gradualmente centralizou o comando político, consolidando um governo de perfil fortemente personalista. Nesse processo, converteu uma ditadura desorganizada - frequentemente atravessada por episódios de insubordinação militar - em um regime de autoridade unificada. Com o poder concentrado em suas mãos, iniciou o desmantelamento progressivo da ordem autoritária. Ao final de seu mandato, a lógica se inverte: onde antes havia uma ditadura sem um ditador, passa a existir ditador sem ditadura, na qual se conduz voluntariamente a transição para um regime menos repressivo. O marco simbólico desse processo foi a revogação do AI-5 nos estertores da presidência de Geisel, em 31 de Dezembro de 1978, suprimindo o instrumento que, durante uma década, legitimara a suspensão de

diplomacia e da academia. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025, p. 205

¹³¹ “Para quem quiser cortar caminho na busca do motivo por que Geisel e Golbery desmontaram a ditadura, a resposta é simples: porque o regime militar, outorgando-se o monopólio da ordem, era uma grande bagunça” GASPARI. *A ditadura envergonhada*, cit., p. 42

¹³² RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 509.

¹³³ GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 12.

garantias constitucionais, como o fechamento do Congresso Nacional, a cassação de mandatos parlamentares e a supressão do *habeas corpus* em casos de crimes contra a segurança nacional. Antes disso, Geisel já havia posto fim à censura prévia à imprensa e determinado a interrupção sistemática da prática de tortura contra presos políticos.¹³⁴

3.2 A ditadura sucede a PEI

A diplomacia do Chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira (1974 – 1979) se autodenominava como uma atuação pragmática, ética, ecumênica e responsável. Geisel via-se compelido a explicá-la usando especificamente os adjetivos “ética” e “responsável” para mostrar ao mundo e aos agentes internos que o Governo agiria por motivos práticos, não ideológicos. E essa não era uma cautela exagerada, considerando que poucos anos depois o Ministro do Exército utilizaria a política externa para alegar que havia agentes do mal infiltrados no Governo.¹³⁵ Estes termos incorporados à PEB também afastavam a percepção de que o pragmatismo era meramente oportunista e que suas características essenciais estavam mais associadas à flexibilidade, rapidez de ação, discrição na obtenção de resultados, adaptabilidade e uma relativa neutralidade política.¹³⁶

Já a noção de “ecumênica” assumiu contornos concretos como uma diretriz pragmática voltada à superação de lacunas diplomáticas, totais ou parciais, sem que imperativos ideológicos limitassem a ação externa do Estado. Essa diretriz foi guiada pelos interesses estratégicos do país e ganhou especial urgência diante da crise do petróleo, que evidenciou a necessidade de garantir fontes seguras de abastecimento energético e ampliar os mercados para os produtos brasileiros. Nesse contexto, o Brasil passou a adotar uma postura universalista, voltada à diversificação de parceiros internacionais.¹³⁷

¹³⁴ GASPARI. *A ditadura envergonhada*, cit., p. 36.

¹³⁵ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ...*, cit., p. 509 e SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”*, cit., p. 272. É relevante contextualizar o embate entre o presidente Ernesto Geisel e a ala mais radical das Forças Armadas, representada pelo general Sylvio Frota, então Ministro do Exército e aspirante à sucessão presidencial. Em 1977, Geisel demitiu Frota, marcando a primeira exoneração de um titular dessa pasta desde o golpe. A medida foi significativa, dado o peso político do cargo, que concentrava não apenas prestígio institucional, mas também o comando direto sobre o aparato repressivo do regime - estrutura que Geisel buscava gradualmente reorientar em direção a uma distensão controlada. Para mais detalhes sobre esse embate, cf. D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021, p. 217-219 e 268-272.

¹³⁶ CERVO; BUENO. *História da política exterior ...* cit., p. 414.

¹³⁷ LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. O Pragmatismo Responsável: o caso da Angola. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, 2018, p. 281-311. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Então, essa doutrina que ficou conhecida como Pragmatismo Ecumênico Responsável não se prendia a dicotomias rígidas ou posicionamentos inflexíveis, rejeitando escolhas exclusivas entre bilateralismo e multilateralismo, entre o Ocidente e o Terceiro Mundo, ou entre alinhamento e distanciamento ideológico. Sua condução estava condicionada às circunstâncias do momento, priorizando a maleabilidade estratégica em vez de compromissos estanques. O que determinaria os rumos dessa política era a economia, mas era o Estado que desempenhava o papel de articulador do processo produtivo. Essa entidade, guiada por supostos critérios de racionalidade, deveria reconhecer que o pragmatismo era essencial para fortalecer sua autonomia e alcançar resultados concretos. Dessa forma, descartaram-se conceitos e práticas incompatíveis com essa nova lógica, mas também se conferiu maior coerência e continuidade à política externa.¹³⁸ Percebe-se então que “a diplomacia Geisel-Silveira resgatou o legado conceitual da Política Externa Independente, atualizou e expandiu tal herança”.¹³⁹

Como Geisel já havia estabelecido essas diretrizes em discurso apenas quatro dias após assumir o cargo, evidencia-se que essa estratégia não foi uma resposta meramente reativa a circunstâncias imprevistas. Desde o início do novo mandato presidencial, a liderança já indicava uma reinterpretação do papel internacional do Brasil.¹⁴⁰

A partir de 1974, buscou-se então ampliar a autonomia relativa, combinando capital estrangeiro com o capitalismo monopolista de Estado em setores estratégicos. Após conquistar a independência industrial, o objetivo passou a ser a independência tecnológica. Esse modelo rejeitou os conceitos de interdependência, pois consolidava o poder mundial e desvinculava a segurança da soberania das condições materiais, sujeitando-a a uma estratégia nacional autônoma.¹⁴¹ A diplomacia brasileira voltou a ser estruturada como ferramenta de expansão econômica, buscando consenso ao explorar a complexidade do país. O objetivo era romper com a estratificação global de poder e riqueza, contestando a desordem capitalista, as regras internacionais de comércio e finanças, a lógica bipolar e a exclusividade do Primeiro Mundo.¹⁴²

¹³⁸ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 414.

¹³⁹ RICUPERO. *A Diplomacia Na Construção Do Brasil ... cit.*, p. 498.

¹⁴⁰ SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”, cit.*, p. 208. Na verdade, o arcabouço conceitual do Pragmatismo Responsável foi delineado ainda no período de transição governamental, durante as reuniões entre o então presidente eleito Ernesto Geisel e o diplomata Azeredo da Silveira, cotado para assumir o Itamaraty. Relatos indicam que, ao apresentar suas propostas, Silveira encontrou em Geisel uma notável consonância de visões, o que consolidou rapidamente os fundamentos da política externa que viria a ser implementada a partir de 1974. PINHEIRO, Leticia. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 92.

¹⁴¹ CERVO; BUENO. *História da política exterior ... cit.*, p. 411.

¹⁴² *Ibidem*, p. 412.

Mais que inconformismo, adotaram uma estratégia pragmática: dialogaram com os países mais desenvolvidos, apoiaram reivindicações do Sul Global, tentaram influenciar fóruns internacionais e denunciaram as falhas do sistema sem perder o compromisso com a reforma. Paralelamente, captaram recursos, ciência e tecnologia das potências e os redistribuíram estrategicamente, ampliando sua competitividade dentro da ordem vigente. Novamente, o setor externo tornou-se estratégico para comércio, tecnologia e capital, e o desenvolvimento foi redefinido como uma responsabilidade nacional, com o exterior atuando de forma complementar. Após um afastamento da bipolaridade herdada do governo Castello Branco, e resolvida a dubiedade dos governos precedentes, resgataram-se a autonomia observada nos governos Jânio e Jango e reafirmou-se o princípio da soberania, fortalecendo sua legitimidade perante a nação.¹⁴³

Essa mudança de rumo foi um ponto de inflexão na política externa brasileira, que, como vimos, tinha uma clara linha de continuidade desde a intervenção militar.¹⁴⁴ Jaguaribe¹⁴⁵ sintetiza esse movimento como um livramento do país contra a alienação da política de fronteiras ideológicas dos EUA, instaurando uma política externa independente, pragmaticamente a serviço dos interesses nacionais.

Outra perspectiva compartilhada entre a PEI e o PER é referente à identidade internacional do Brasil e à importância do supracitado nacionalismo de fins. Contudo não são perfeitamente convergentes nesse assunto, uma vez que os contextos internos e externos eram distintos. No campo da exemplificação, durante a década de 1970, a economia brasileira já apresentava maior complexidade e desenvolvimento, o que levou a uma relação mais diversificada com os países desenvolvidos, abrangendo disputas comerciais sobre subsídios à exportação, direitos compensatórios e restrições à importação de tecnologias sensíveis. Paralelamente, a crise do petróleo e o fortalecimento da OPEP ampliaram a relevância da divisão Norte-Sul, tornando ainda mais desafiadoras as negociações multilaterais em áreas como Direito do Mar, preferências comerciais e ciência e tecnologia. Ainda no que tange à manutenção da autonomia por meio da diversificação das parcerias com países desenvolvidos, o governo Geisel destacou o Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental (RFA) de 1975. Essas questões estavam inseridas na estratégia de construção de uma nova ordem econômica

¹⁴³ *Ibidem*, p. 410.

¹⁴⁴ SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”*, cit., p. 216.

¹⁴⁵ JAGUARIBE, Hélio. *Apogeu e Crise do Sistema*. In: Revista Veja, n.º 769. São Paulo: Editora Abril, 1983.

internacional, alinhada ao pragmatismo responsável, que visava impulsionar o desenvolvimento nacional.¹⁴⁶

Também convergentemente à PEI, a supracitada universalização (ou o autoproclamado ecumenismo) foi proeminente como objeto do PER, evidenciada pela intensificação dos laços com a África e pelo fortalecimento dos vínculos com o mundo árabe, também impulsionado pela crise do petróleo. Outro marco dessa política foi o reestabelecimento das relações diplomáticas com a China em 1974. Além disso, em um movimento simbólico de reposicionamento internacional, o Brasil denunciou o acordo militar com os EUA em 1977, como resposta às tensões geradas pelas críticas às violações de direitos humanos no país.¹⁴⁷ Contudo, a tentativa americana de alinhar o Brasil ao bloco capitalista não se cessaria. Henriques e Castro¹⁴⁸ pontuam investidas para influenciar decisões estratégicas do país, especialmente nas áreas de tecnologia nuclear, energia atômica e desenvolvimento espacial. Essas interferências foram parcialmente contidas pela política pragmática, mas não conseguiu impedir completamente a influência da política externa dos EUA em outros setores da economia e da diplomacia brasileira.

Ainda “ecumenicamente”, na América do Sul, buscou-se fortalecer os laços regionais por meio de iniciativas como a integração energética, a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica e a superação de tensões históricas com a Argentina. Houve ainda uma intensificação das trocas comerciais com o Leste Europeu, acompanhada da flexibilização da política de vistos, sem que isso implicasse o enfraquecimento dos vínculos tradicionais com o Ocidente. Pelo contrário, o relacionamento com países como a Alemanha Ocidental foi aprofundado por meio de acordos de transferência tecnológica, enquanto com os Estados Unidos e a França firmaram-se memorandos de entendimento para consultas políticas regulares, que se mostraram relevantes inclusive no processo diplomático de reconhecimento da independência de Angola.¹⁴⁹

Ainda assim, embora a América Latina e a África sejam apontadas como prioridades geográficas, a ênfase temática recai, de maneira explícita, sobre as questões de natureza econômica. As referências a dificuldades no comércio exterior, à escassez de insumos

¹⁴⁶ LAFER. *A identidade internacional do Brasil ... cit.*, p. 85.

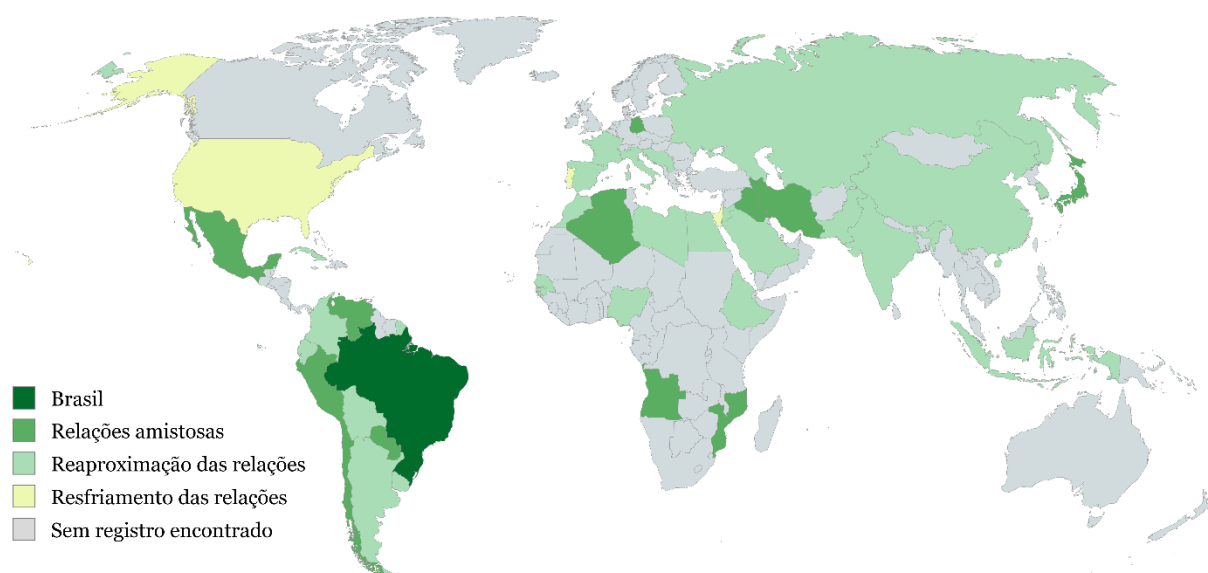
¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 102.

¹⁴⁸ HENRIQUES, Hugo Rezende; CASTRO, Raphael Machado de. O titereiro mundial: guerras culturais, “ideologêneses” e as ameaças ao Estado soberano. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), 10 ed., 2018, São Paulo. *Anais (...)*. São Paulo: FFLCH-USP, 2018. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535681337_ARQUIVO_ArtigoFinal-OTITEREIROMUNDIAL.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

¹⁴⁹ LIMA. *O pragmatismo responsável ... cit.*, p. 281-311.

estratégicos e às limitações tecnológicas internas antecipam, em alguma medida, os embates comerciais que se seguiriam, e alguns dos esforços diplomáticos voltados a países fornecedores de petróleo na América Latina e no Oriente Médio, bem como a aproximação com a República Federal da Alemanha. Em poucas linhas, define-se com clareza a hierarquia de prioridades do novo governo. Em defesa desses interesses econômicos, o então Presidente manifesta disposição em realizar as opções e realinhamentos indispensáveis no âmbito da política externa.¹⁵⁰

Figura 2 – Mapa das relações exteriores do Brasil ao longo do Governo Geisel¹⁵¹



Nessa dinâmica, não há indícios de que tal aproximação com os países subdesenvolvidos tenha sido concebida como um fim em si mesma. Ao contrário, ela parece ter sido instrumentalizada como meio para promover um rearranjo estrutural na ordem econômica internacional, considerada essencial para os interesses nacionais. Essa leitura é reforçada pela postura do Governo Geisel, que evitou integrar-se formalmente ao Movimento dos Países Não Alinhados, bloco do qual participava a maioria das nações do chamado Terceiro Mundo. Assim, a cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil mostrou-se ampla no domínio econômico, visando a objetivos sistêmicos. Já no plano político, essa colaboração foi mais restrita e seletiva, articulando-se principalmente com agendas de interesse regional ou com princípios

¹⁵⁰ SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”*, cit., p. 206.

¹⁵¹ Elaboração própria.

consolidados da diplomacia brasileira, como a defesa da autodeterminação dos povos e a rejeição a práticas discriminatórias.¹⁵²

Souto Maior elenca três fatores principais que possibilitaram o surgimento da PER:¹⁵³ condições objetivas, o abrandamento da Guerra Fria e o otimismo da opinião pública quanto à potencialidade internacional do país.

Quanto às condições objetivas, partimos do contexto que, em 1974, o Brasil estava consideravelmente mais inserido e vulnerável às dinâmicas do sistema econômico internacional do que aquele herdado pelos militares em 1964. Essa transformação não se restringia ao aumento do volume das transações comerciais externas, mas envolvia mudanças qualitativas significativas. A crescente diversificação da pauta exportadora nacional passou a gerar fricções recorrentes com economias centrais, como os EUA e os países da então Comunidade Econômica Europeia.¹⁵⁴ As tensões em torno das exportações brasileiras de calçados, têxteis, aço e soja ilustram os novos obstáculos enfrentados pelo país na década de 1970, desafios inexistentes nas conjunturas anteriores. Esses embates contribuíram para concretizar a postura que o Brasil já vinha adotando no cenário multilateral: a de articular-se com outras nações em desenvolvimento em defesa da reformulação das estruturas econômicas internacionais, buscando torná-las mais justas e equilibradas. Em termos estratégicos, as circunstâncias concretas do período impunham aos formuladores da política externa a necessidade de eleger qual conflito global deveria orientar a diplomacia brasileira: a rivalidade geopolítica entre os blocos capitalista e socialista ou o descompasso econômico entre países desenvolvidos/centrais e subdesenvolvidos/periféricos.¹⁵⁵

No que tange ao abrandamento da Guerra Fria, percebe-se transformações de natureza política, tanto no plano interno quanto no cenário externo, as quais influenciaram a postura dos decisores. Internacionalmente, vê-se a aproximação cautelosa entre os Estados Unidos e a China que, ainda que sem configurar um alinhamento formal entre os blocos, contrastava fortemente com o ambiente estritamente polarizado da primeira metade dos anos 1960. Esse distensionamento global inevitavelmente impactou a percepção das elites militares brasileiras, especialmente entre os segmentos mais pragmáticos, contribuindo para a atenuação do ímpeto ideológico que havia orientado parte significativa da atuação do regime nos anos iniciais. Esse

¹⁵² SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”*, cit., p. 210.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 211.

¹⁵⁴ Sendo hoje a União Europeia. Para mais sobre a história desse bloco, cf. FREITAS, Luiz Othavio. *Turboglobalização e Interdependência: o Projeto de Cidadania Europeia*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, 2024.

¹⁵⁵ SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”*, cit., p. 214.

movimento foi reforçado pela crescente percepção, dentro das próprias Forças Armadas, do desgaste decorrente de uma década de poder discricionário e da necessidade de recompor, ao menos parcialmente, a legitimidade diante da sociedade civil. Embora o pensamento militar não fosse monolítico, e tensões entre alas moderadas e a linha dura fossem evidentes, o corporativismo institucional frequentemente ocultava essas divergências do debate público. No entanto, na ausência de eventos nacionais ou internacionais que reavivassem as tensões ideológicas, tornava-se progressivamente mais difícil para os setores mais conservadores resistirem a uma inflexão diplomática alinhada com os interesses econômicos do país. Tal orientação, por sua vez, era cuidadosamente justificada pelo governo, que buscava legitimar cada passo da nova política externa junto à opinião pública e à própria burocracia estatal.¹⁵⁶

O ambiente de confiança generalizada nas potencialidades internacionais do Brasil constituiu outro elemento facilitador para a adoção de uma política externa assertiva e voltada ao fortalecimento do protagonismo nacional. Apesar da persistência de críticas à manutenção do regime autoritário, cuja abertura política ocorria de forma lenta e frequentemente intermitente, o otimismo econômico mitigava parte significativa da insatisfação social. As profundas assimetrias socioeconômicas ainda marcavam o cenário interno, mas o vigoroso crescimento econômico iniciado em 1968 contribuía para atenuar a percepção dos efeitos mais nocivos dessas desigualdades. Embora a distribuição dos frutos do crescimento fosse notoriamente desigual, o dinamismo da economia permitia que uma parcela relevante da população experimentasse ganhos concretos, ainda que desproporcionais. Questões estruturais como a elevação da inflação e o crescimento do endividamento externo - que posteriormente configurariam entraves centrais à estabilidade macroeconômica nacional - ainda não se faziam sentir de forma contundente no cotidiano da sociedade. Mesmo os índices inflacionários elevados, como os 40% anuais registrados em 1978, eram absorvidos pelo sistema econômico por meio de mecanismos de indexação e ajustes cambiais periódicos, evitando distorções significativas nos preços relativos. O serviço da dívida externa, embora em trajetória ascendente, só se tornaria efetivamente insustentável a partir do início dos anos 1980, em decorrência da conjunção entre a recessão global, o aumento das taxas de juros internacionais e o novo quadro monetário estadunidense. Assim, o debate público e as críticas veiculadas pelos meios de comunicação dirigiam-se predominantemente às questões internas. Quando se

¹⁵⁶ LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. O Pragmatismo Responsável: o caso da Angola. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, 2018, p. 281-311. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

manifestavam objeções à política externa, estas recaíam sobre eventos específicos ou decisões pontuais, e não sobre os princípios estruturantes da estratégia diplomática então vigente.¹⁵⁷

3.3 A participação de Golbery

A participação de Golbery¹⁵⁸ foi chave para o Governo no que tange ao gradualismo, às práticas ditatoriais e ao desdém pelo sufrágio universal,¹⁵⁹ tendo ele se reunido frequentemente com um grupo composto pelo Chefe do Estado-Maior Militar, General Hugo de Abreu; pelo Chefe do Serviço Nacional de Informações, General João Batista Figueiredo; pelo Secretário de Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso; e pelo próprio Presidente, Ernesto Geisel. Esse núcleo ficou conhecido como o grupo palaciano e funcionava como conselho informal do governo, servindo como o mecanismo a partir do qual eram desencadeadas as decisões mais imediatas e importantes.¹⁶⁰

Dentre os palacianos, - após uma longa trajetória institucional - era Golbery¹⁶¹ a eminência parda¹⁶² por trás do PER. O então Ministro-Chefe do Gabinete Civil combinava de maneira dialética continuidades e rupturas e enfatizava em suas contribuições a busca pelos interesses e segurança nacionais, além de exaltar alianças com países em desenvolvimentos. Mesmo sem se frequentarem sozinhos, Golbery e Geisel tratavam um com o outro o objetivo de desmantelar o regime radicalizado, além de tratarem da inserção internacional brasileira na América Latina, na África, nos EUA e no Ocidente como todo.¹⁶³

¹⁵⁷ SOUTO MAIOR. *O “pragmatismo responsável”*, cit., p. 217.

¹⁵⁸ É interessante notar na obra de Gaspari que, quando jovem, Golbery leu alguns trabalhos de Lenin e via na revolução bolchevique uma esperança, um novo e superior estágio da Revolução Francesa. Mais tarde se autointitulava “Criptocomunista literário”. Posteriormente, de forma contraditória, quando Luiz Carlos Prestes anunciou seu rompimento com o Governo de Getúlio Vargas, Golbery nem sequer refletiu sobre o socialismo que por ele foi proposto. GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 103.

¹⁵⁹ GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 98.

¹⁶⁰ PINHEIRO. *Foreign policy decision making...* cit., p. 87.

¹⁶¹ Henry Kissinger não só expressou apoio ao golpe de 1964, bem como demonstrou respeito pela condução da abertura promovida por Golbery. Em reunião com o general em 1976, o Secretário de Estado afirmou: “Eu fui solidário com o que vocês fizeram.” Golbery respondeu com cautela: “Nós não podemos abrir o processo muito rapidamente.” O americano concordou: “Evolução sem caos, esse é o problema de fato.” *Folha de São Paulo*, 25 nov. 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/79896-de-golbery-a-dirceu.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2025.

¹⁶² Uma eminência parda (do francês *éminence grise*) é um conselheiro que exerce influência nos bastidores, sem ocupar uma posição de destaque. A expressão teve origem na figura de François Leclerc du Tremblay, frade e braço direito do cardeal Richelieu. Leclerc ficou conhecido por seus trajes cinzas-cor então chamada de “parda” -e, apesar de nunca ter sido nomeado cardeal, era tratado com deferência como se fosse um, devido à sua grande influência sobre Richelieu, “Sua Eminência”. Para mais sobre o assunto, cf. ESTADO DE MINAS. *O cardeal e a formação do absolutismo francês*. Estado de Minas, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/enem/2019/04/29/noticia-especial-enem%2C1049866/o-cardeal-e-a-formacao-do-absolutismo-frances.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2025.

¹⁶³ GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 12.

Pinheiro¹⁶⁴ afirma que este e outros contextos destacam a administração Geisel com uma valorização do trabalho em equipe, ainda que as decisões finais fossem, invariavelmente, centralizadas na figura do Presidente. Desde o início do mandato, o General deixou explícita sua intenção de assumir pessoalmente a responsabilidade pelas escolhas fundamentais, o que restringia significativamente a autonomia de seus assessores na formulação ou execução de decisões sem seu conhecimento direto.¹⁶⁵ Essa centralização contrasta com o modelo anterior, no qual havia espaço para figuras ministeriais ou assessores com protagonismo decisório desproporcional, chegando, em alguns casos, a atuar com relativa preeminência em relação ao chefe do Executivo. Sob Geisel, não houve margem para a ascensão de “superministros” ou secretários com posição hegemônica na estrutura decisória, fato que ajuda a explicar o perfil discreto de Golbery durante esse período, ainda que sua influência fosse considerável nos bastidores.

Não se esperava, contudo, que os palacianos deliberassem de forma autônoma sobre temas da política externa sem a participação direta ou, ao menos, a prévia consulta ao chanceler Azeredo da Silveira. Ainda de acordo com Pinheiro,¹⁶⁶ na prática, a intervenção desses ministros em assuntos internacionais restringia-se quase exclusivamente às opiniões emitidas por Golbery. A eminência era frequentemente consultada tanto por Geisel quanto por Silveira em questões relevantes para a inserção internacional do Brasil, especialmente no que se refere à América Latina - região que lhe despertava interesse particular. Ademais, Silveira costumava dialogar com Golbery sobre determinados temas que não exigiam, necessariamente, um contato direto com o presidente, sem que isso comprometesse a comunicação habitual entre ambos. Em síntese, as conversas entre Silveira e Golbery funcionavam como instrumento para aferir o grau de receptividade do presidente e do próprio aparato decisório às propostas de política externa elaboradas pelo Itamaraty.

Convergentemente, em suas pesquisas, Alessandra Castilho¹⁶⁷ sustenta a hipótese de que o Ministério das Relações Exteriores não exerceu plena autonomia na formulação e execução da política externa, mas também não foi objeto de intervenção militar direta e

¹⁶⁴ PINHEIRO. *Foreign policy decision making... cit.*, p. 93.

¹⁶⁵ Gaspari chama este contexto de “anarquia militar”. Cf. GASPARI, Elio. A anarquia militar é praga do século passado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 fev. 2010. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403201008.htm>. Acesso em: 25 abr. 2025.

¹⁶⁶ PINHEIRO. *Foreign policy decision making... cit.*, p. 86.

¹⁶⁷ CASTILHO, Alessandra Beber. Ideologia, burocracia e política externa: o Itamaraty e as Forças Armadas durante a ditadura militar brasileira (1964-1985). In: Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais (ABRI), 7., 2019, Belo Horizonte. *Anais (...)*. Belo Horizonte: ABRI, 2019. Disponível em: <https://www.encontro2019.abri.org.br/site/anais2?AREA=13>. Acesso em: 14 mar. 2025, p. 12.

ostensiva, ao contrário dos outros órgãos civis. Observa-se, neste recorte, a presença de condicionamentos impostos pelo regime autoritário, especialmente em temas sensíveis como a resposta diplomática às denúncias internacionais de violações de direitos humanos. De fato, a influência dos militares neste universo se manifestou de forma mais sutil, por meio da nomeação de diplomatas alinhados ao regime para posições estratégicas no aparato diplomático.

Do ponto de vista doutrinário, Golbery possuía uma visão de mundo marcada pelo ceticismo¹⁶⁸ quanto à ordem internacional. Em seus escritos, sustentava uma perspectiva realista, caracterizada pela desconfiança diante da estabilidade promovida por organismos multilaterais e pela crítica à fragilidade das democracias ocidentais. Para ele, a civilização ocidental vivia uma crise profunda, à beira do colapso, e o mundo atravessava um momento de conflitos contínuos que diluíam as fronteiras entre tempos de paz e de guerra.¹⁶⁹ Sua visão geopolítica pode ser sintetizada em sua defesa da imunização do continente latino-americano e dos jovens países africanos contra a “infecção fatal do comunismo”, colocando a África Atlântica como fronteira decisiva da segurança nacional brasileira. Para Golbery,¹⁷⁰ o combate ao subdesenvolvimento, a vigilância contra a influência soviética e a manutenção da soberania nacional compunham os pilares de uma geopolítica pragmática e hierarquizada.

Nesta lógica, a crença na paz eterna e no idealismo ocidental é uma ilusão, especialmente no contexto bipolar em que o mundo se encontrava. Organismos como a ONU seriam mecanismos de autoproteção que fazem os países acreditarem em segurança e estabilidade, mesmo quando estes são conceitos intangíveis diante dos fatos.¹⁷¹ Em uma visão extremamente realista e crítica, ele via nações fracas sendo forçadas a se integrarem a blocos regionais comandados por nações mais fortes. Talvez justamente por isso, o Feiticeiro da geopolítica valorizou a busca eterna da garantia da soberania brasileira frente ao cenário internacional, a promoção das relações entre os povos americanos, e o fortalecimento da estrutura econômica para garantir um alto nível de bem-estar e cultura para a população brasileira.

¹⁶⁸ Gaspari conta que a frase preferida de Golbery era: “Deus morreu, tudo é permitido”. GASPARI. *A ditadura envergonhada*, cit., p. 37.

¹⁶⁹ GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 119.

¹⁷⁰ SILVA. *Geopolítica do Brasil*, cit., p. 84-86

¹⁷¹ “A Liga das Nações nascera já moribunda, triste aborto de um grande idealismo utópico, e a ONU e seu estranho sistema de paternalismo político, por mais que se lhe reconheçam os méritos e as realizações no setor da cultura e da assistência técnica, serviu apenas para criar, à luz meridiana, um palco incruento onde se digladiam tenazmente nações inimigas e irreconciliáveis e onde ressoam as tensões violentas que dissociam o mundo de nossos dias”. SILVA. *Geopolítica do Brasil*, cit., p. 22.

Quanto às relações com os EUA, Gaspari¹⁷² conta que o governo - com mediação de Golbery - buscou manter laços com Washington, desde que respeitassem a autonomia brasileira e que a relação bilateral não fosse enquadrada em uma lógica uniforme de política para a América Latina. Nesse contexto, embora Nixon tenha elogiado o Brasil como liderança regional, Geisel rechaçava discursos que o enquadrassem como uma potência emergente. Para ele, mais importante do que o prestígio simbólico era a concretude dos negócios. Essa preocupação foi transmitida por Golbery ao cientista político Samuel Huntington, que, por sua vez, levou as demandas brasileiras ao secretário de Estado Henry Kissinger.¹⁷³ Apesar disso, em pouco tempo os EUA impuseram sobretaxas a certos produtos brasileiros. Em resposta, Geisel decidiu cancelar qualquer visita oficial aos Estados Unidos enquanto as tarifas discriminatórias permanecessem em vigor.¹⁷⁴

A posição cética de Golbery também se estendia ao discurso anticolonialista. Em diálogo com Azeredo de Silveira, demonstrou incômodo com uma passagem de um documento que defendia a necessidade de preservar a postura brasileira quanto à autodeterminação dos povos. Em tom crítico, o General questionava a eficácia simbólica dessa afirmação, argumentando que tal posicionamento carecia de credibilidade internacional. Segundo ele, a suposta orientação anticolonialista operava quase de maneira inconsciente e passava despercebida pelos demais atores do Sistema Internacional.¹⁷⁵

Essa trajetória e essas contribuições de Golbery na política externa nos permitem uma releitura crítica do conceito de “pragmatismo responsável” à luz de marcos teóricos das RI. Em primeiro lugar, sua prática remete à *realpolitik*, baseada na primazia da segurança nacional e na leitura geopolítica das ameaças. Ao mesmo tempo, seu papel como mediador entre diferentes núcleos do poder - o Planalto, o Itamaraty e o SNI - evidencia uma lógica de governança tecnocrática, em que a expertise e o conhecimento estratégico desempenham função estruturante nas decisões de Estado.¹⁷⁶ Percebe-se nessa figura uma postura reticente quanto à paz perpétua, ao idealismo, ao anticolonialismo, à democracia ocidental e aos EUA e,

¹⁷² GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 331.

¹⁷³ Em gesto simbólico, Huntington presenteou Golbery com uma obra de Gerald Ford, então vice-presidente de Nixon, avaliando-o como uma figura fraca, mas confiável. GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 332.

¹⁷⁴ Somente em 1982 o então Presidente Figueiredo visitaria os EUA, tendo Geisel saído da presidência sem realizar visitas formais àquele país.

¹⁷⁵ GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 352.

¹⁷⁶ Os Estados técnicos, a tecnocracia e a burotecnocracia são amplamente analisados por SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, ed. 2 p. 37-68, 2002.

contraditoriamente, um fomento gradual e intermitente pela democracia, uma condenação da linha dura, um abrandamento da perseguição à “esquerda positiva” e um forte anticomunismo.

Nesse sentido, Golbery não apenas operava como formulador de políticas, mas como intérprete do Sistema Internacional. Sua postura diante das OI, da Guerra Fria, das democracias liberais ocidentais revela uma concepção sistêmica de mundo, na qual o Estado nacional deve agir com cautela, autonomia e senso de oportunidade. Sua influência, embora informal, inscreveu o Brasil no que autores como Peter Evans¹⁷⁷ caracterizam como “Estado incrustado”: suficientemente autônomo para perseguir interesses estratégicos, mas sensível às pressões e realidades do Sistema Internacional.

Adicionalmente, os contatos entre Golbery e Azeredo da Silveira, como descritos por Gaspari,¹⁷⁸ nos apresentam a PER como resultado de um modelo híbrido de formulação de política externa, em que o Itamaraty mantinha a prerrogativa institucional, mas dialogava com núcleos estratégicos da Presidência.¹⁷⁹ Esse modelo reforça a crítica à visão monolítica do regime militar e aponta para a existência de zonas de mediação e debate interno durante o Governo Geisel. Nos parece realmente que, como sugerem Amado Cervo¹⁸⁰ e Antônio Lessa,¹⁸¹ a formulação da política externa brasileira nos anos 1970 foi marcada por tensões e contradições entre autonomia e alinhamento, entre normatividade e realismo, entre instituições independentes e controle estatal, entre ceticismo contra o sistema e esperança pela democracia.

Fica evidente que a figura de Golbery desafia interpretações binárias sobre o autoritarismo e a modernização. Longe de ser apenas um ideólogo ou um burocrata do regime, ele atuou como articulador de uma transição lenta e controlada, baseada na racionalização do poder e na adaptação estratégica do Brasil a um Sistema Internacional em constante mudança. Sua visão crítica das democracias liberais, somada à valorização da soberania e do desenvolvimento, revela uma leitura peculiar do papel do Brasil no mundo - uma leitura que, mesmo envolta em ambiguidade, se inspirou em práticas passadas e ainda contribuiu para consolidar uma tradição de pragmatismo que continua ecoando na formulação da política externa brasileira.

¹⁷⁷ EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

¹⁷⁸ GASPARI. *A ditadura derrotada*, cit., p. 350-352.

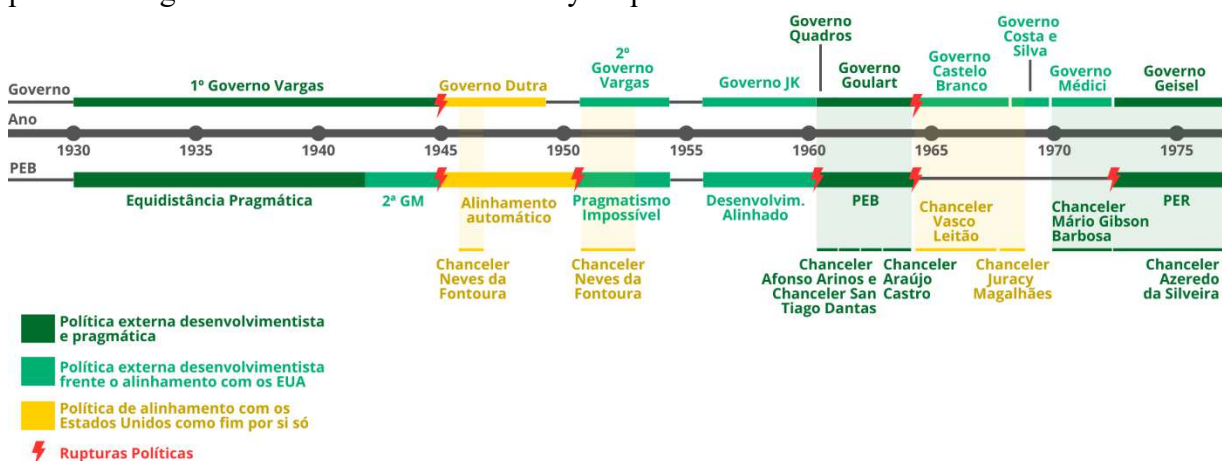
¹⁷⁹ CASTILHO. *Ideologia, burocracia e política ...*, cit., p. 3.

¹⁸⁰ CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 2, p. 5-25, 2001.

¹⁸¹ LESSA, Antônio Carlos. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 137, 1998.

Divergentemente, observando em retrospectiva o recorte temporal analisado, a gestão de Dutra e de Castello Branco se destacam como os únicos períodos em que a aproximação com os Estados Unidos constituiu o objetivo primordial da política governamental, estratégia articulada pelo referido chanceler Neves da Fontoura. Excetuando-se este episódio, observa-se que, de 1942 a 1979, o desenvolvimento figurou como pauta basilar da PEB, seja para prevenir convulsões sociais e a suposta ameaça comunista, seja como argumento central e legítima em si mesma. Mesmo nos momentos em que não havia a possibilidade ou o interesse de distanciar-se dos Estados Unidos da América, o desenvolvimentismo fundamentava as discussões na esfera internacional brasileira. O esquema a seguir ilustra, de forma resumida, esse raciocínio:

Figura 3 – Linha do tempo dos governos e das respectivas doutrinas de PEB adotadas, paralela a figuras emblemáticas no Itamaraty naquele momento¹⁸²



Apesar de ser possível observar uma persistência da tradição tácita de pragmatismo diplomático, até o presente, não foram identificadas evidências que indiquem que, durante o regime militar, algum ministro ou presidente tenha se inspirado abertamente na PEI - circunstância que, de certa forma, se explica pela relutância da direita em reconhecer publicamente a admiração pelos preceitos jango-brizolistas defendidos por Dantas. Entretanto, ao lado das práticas implementadas durante o Governo Geisel, ao reconstruir a história do pensamento de Golbery e Araújo Castro, constata-se que a adesão a uma política pragmática, menos inclinada aos extremos ideológicos, evidenciou as reais necessidades do Brasil.

Dentro desse contexto, o Feiticeiro tratou de eliminar da Política Externa Brasileira quase todos os elementos que considerava demasiadamente vinculados à esquerda, especialmente o que compreendia por uma “esquerda radical”. Nesta análise, constata-se que diversos conceitos que fundamentavam a PEI foram abandonados durante o PER, enquanto este,

¹⁸² Fonte: O autor.

contraditoriamente, se nutria daquela. Por exemplo, a busca pela paz mundial e pelo desarmamento enfrentaram o ceticismo rigoroso do Feiticeiro, situação que não seria questionada pelo Sacerdote. A seguir, busca-se apresentar uma ilustração das continuidades e rupturas entre o PER e a PEI, bem como da influência exercida por Golbery sobre cada uma das pautas, conforme discutido neste trabalho.

Tabela 1 – Continuidade e rupturas do PAR perante a PEI e as influências de Golbery¹⁸³

Causa	Política Externa Independente	Pragmatismo Responsável	Influência de Golbery
Apoio às causas do Sul Global	Parcial	Parcial	Indeterminada
Autodeterminação	Presente	Parcial	Negativa
Busca de prestígio internacional	Presente	Presente	Positiva
Contestação a ordem internacional vigente	Presente	Presente	Positiva
Crença na paz democrática	Presente	Parcial	Negativa
Defesa da liberdade	Presente	Ausente	Negativa
Desarmamento	Presente	Ausente	Negativa
Descolonização	Presente	Parcial	Negativa
Desenvolvimentismo	Presente	Presente	Positiva
Foco na América Latina	Presente	Presente	Positiva
Foco na identidade internacional	Presente	Presente	Positiva
Foco na segurança nacional	Ausente	Presente	Positiva
Nacionalismo de fins	Presente	Presente	Indeterminada
Não-intervenção	Presente	Parcial	Indeterminada
Perseguição ao comunismo internacional	Ausente	Ausente	Indeterminada
Universalismo	Presente	Presente	Positiva
Valorização da soberania nacional	Presente	Presente	Positiva
Valorização do protagonismo em instituições multilaterais	Presente	Presente	Indeterminada

¹⁸³ Fonte: O autor.

Afastando-se dessas distorções observadas, torna-se evidente que fatores como o prestígio internacional, o direcionamento estratégico para a América Latina e o papel do Brasil nessa região e no mundo, o universalismo (ou ecumenismo, conforme a terminologia empregada por Geisel), a promoção das instituições multilaterais foi essencial para a prática do desenvolvimentismo e da PEB que a serve, e talvez continuem sendo hodiernamente.

Ainda que os palacianos não demonstrassem preferência intrínseca por tais práticas, estes reconheceram sua relevância aplicando-as de forma pragmática quando julgavam oportuno.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto, os contextos interno e externo do Brasil propiciaram o surgimento de uma PEI desde, pelo menos, o advento do movimento papelista. O varguismo, por exemplo, demonstrou, por meio de sua Equidistância Pragmática e do subsequente Pragmatismo Impossível, que a negociação com as grandes potências não seria, em todas as circunstâncias, uma alternativa viável. O desafio, à época, consistia em promover o desenvolvimento e, simultaneamente, salvaguardar os interesses nacionais, sem sujeição irrestrita à influência estadunidense. Tal posicionamento reivindicatório perdurou nas administrações sucessoras de Vargas. Mesmo personalidades como o primeiro Chanceler de Vargas, Neves da Fontoura - conhecido defensor assíduo dos vizinhos ao norte - recorreram ao crescimento econômico como um dos fundamentos da política externa brasileira.

Foi a partir da intenção desenvolvimentista, de alguma frustração relativa ao objetivo de inserir o país como um ator relevante no cenário internacional, e da imperiosa necessidade de superar o subdesenvolvimento que se originou a PEI. A emergência desse novo momento político no Brasil deve-se, em grande parte, a figuras como Jânio Quadros, Afonso Arinos, Araújo Castro, João Goulart e, especialmente, San Tiago Dantas. Esse quadro *quasi*-revolucionário permitiu uma compreensão aprofundada da realidade objetiva do Sistema Internacional e ampliou a consciência brasileira acerca de sua posição nesse contexto. A doutrina, em seus primórdios, visava a promoção do desenvolvimento, sendo que todas as demais características dela derivadas encontram respaldo nesse núcleo duro e indivisível. Assim, a universalização da diplomacia, o nacionalismo, a busca incessante pela paz, o desarmamento, a descolonização, a superação da dicotomia geográfica-temporal Leste-Oeste, a defesa da liberdade humana e a concepção das solidariedades coletivas constituíam, em conjunto, instrumentos para o desenvolvimento econômico e social.

A análise histórica e prática da doutrina revela que sua aspiração em ser significativamente transformadora excedeu, em certos momentos, o que de fato se concretizou. Todavia, a renovação da identidade brasileira e da consciência nacional produziu impactos de valor incomensurável, evidenciados, por exemplo, no renascimento dessa perspectiva durante o regime militar que, por sua vez, perseguira tais transformações nos anos imediatamente posteriores ao Golpe. Essa ambição, de magnitude nunca antes verificada, representou tanto sua maior virtude quanto o motivo de sua derrocada.

É fato que a prática do PER se deve, em parte, às condições objetivas do Brasil naquele período, ao abrandamento do cenário da Guerra Fria e ao otimismo público quanto ao potencial

internacional da nação - e possivelmente a uma estratégia de imunização contra o comunismo -, a doutrina inaugura um ponto de inflexão na política externa brasileira, (re)libertando o país da alienação promovida pela polarização ideológica estadunidense e reintroduzindo uma postura externa independente, alinhada aos interesses nacionais. Contudo, sem os sólidos fundamentos teóricos e práticos da PEI, o PER não surgiria, e sem a experiência do PER, nos parece que não teríamos assistido a renascimentos do independentismo na política brasileira. Isso se dá já que, como vimos, alguns princípios - como o universalismo e a integração regional - persistiram (e persistem) mesmo com a mudança de contexto e de lideranças.

Posteriormente, a partir da reconstrução do pensamento de Golbery sobre o tema, foi identificado que o ecumenismo, enquanto expressão de pragmatismo, procurava não somente superar as lacunas diplomáticas sem que imperativos ideológicos restringissem a ação estatal brasileira, mas também rejeitava escolhas dicotômicas entre bilateralismo e multilateralismo, entre Ocidente e Terceiro Mundo ou entre alinhamento e distanciamento ideológico. O ceticismo adotado por este estrategista inspirou representantes governamentais a contestarem a desordem do sistema capitalista internacional e a comprometer o Brasil na reforma da ordem mundial, discussão sabemos que persiste até os dias atuais. Tais questões, pautadas por uma nova ordem econômica internacional aliada a um pragmatismo responsável, visavam impulsionar, de maneira efetiva, o desenvolvimento nacional.

Ademais, a pesquisa demonstrou - diferente do que se esperava inicialmente - que o Feiticeiro não só foi um sujeito oculto, mas também exerceu uma espécie de “coprotagonismo”, integrando um conjunto mais amplo de atores que, em articulação dinâmica nos bastidores, moldaram os rumos da política externa brasileira no período. Ao evidenciar a atuação compartilhada entre distintas personagens do aparato estatal e intelectual, o estudo relativiza a centralidade de Golbery e propõe uma leitura mais matizada do processo decisório. Investigações futuras poderão aprofundar essa perspectiva ao analisar, com maior precisão as interações institucionais, os conflitos internos e as redes de influência que configuraram tal contexto histórico.

Portanto, diante dos recentes desafios impostos pelo reordenamento global e do declínio da hegemonia unipolar, observa-se que a trajetória da PEB evidencia a necessidade perene de se alcançar um equilíbrio estratégico que conjugue autonomia e pragmatismo, em prol do desenvolvimento. Ao resgatar os fundamentos teóricos e práticos da doutrina do independentismo, este trabalho salienta que o Brasil pode assumir uma atuação como agente capaz de influenciar os rumos de um sistema em profunda transformação. Conclui-se, pois, que o retorno à reflexão sobre políticas e personalidades que historicamente direcionaram os

interesses soberanos nacionais é imperativo para a construção de uma política externa que, diante das incertezas, se consolide como instrumento decisivo na preservação, fortalecimento e - mais importante - desenvolvimento do Estado brasileiro.

A ideia que se solidifica com este estudo é que, em face da multipolaridade emergente, o Brasil deve reativar os instrumentos independentistas, integrando-os ao novo contexto global e aprendendo com as práticas passadas.

REFERÊNCIAS

A ‘CORRIDA armamentista’ da Europa para declarar ‘independência’ dos EUA e fazer frente à Rússia. **BBC Brasil**, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj671j4g42lo>. Acesso em: 14 mar. 2025.

ALVES, Vágner Camilo. **Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. Carta do ministro João Augusto de Araújo Castro para o ministro de Estado San Tiago Dantas. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). **Documentos da Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. p. 165-169. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Documentos_da_Política_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. Discurso na abertura da XVIII sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). **Documentos da Política Externa Independente**. v. 2. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2008. p. 188-211. Disponível em: <http://dominiopublico.gov.br/download/texto/al000058.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

ANÁLISE: EUA e Rússia excluem Europa das negociações de paz na Ucrânia. **CNN Brasil**, 18 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-eua-e-russia-excluem-europa-das-negociacoes-de-paz-na-ucrania/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BARRETO, Pedro Luiz Rodrigues. **Gênese e Sentido da Política Externa Independente: a afirmação internacional do Brasil no pensamento político-estratégico de San Tiago Dantas**. Belo Horizonte, 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais.

BECAK, Rubens. **Sucessão presidencial de 1955: aspectos políticos e jurídicos**. São Paulo: J. de Oliveira, 2003.

BELLINTANI, Adriana Iop. **O Exército Brasileiro e a Missão Militar Francesa: instrução, doutrina, organização, modernidade e profissionalismo (1920-1940)**. Brasília, 2009. Tese (Doutorado em História) - Departamento de História, Universidade de Brasília.

BIAGI, Orivaldo Leme. **O (quase) envolvimento militar do Brasil na Guerra do Vietnã**. São Paulo: Histórica, v.1, p.1, 2005.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. Tradução de Milton Persson. São Paulo: Editora Fundamento, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório**. Brasília, 1951. Disponível em: https://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relatorio_1951.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis**, Santiago, n. 70, p. 439-473, 2021. Disponível em: <https://revistaaiisthesis.uc.cl/index.php/RAIT/article/view/43515/39131>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CASTILHO, Alessandra Beber. Ideologia, burocracia e política externa: o Itamaraty e as Forças Armadas durante a ditadura militar brasileira (1964-1985). In: Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais (ABRI), 7., 2019, Belo Horizonte. **Anais** (...). Belo Horizonte: ABRI, 2019. Disponível em: <https://www.encontro2019.abri.org.br/site/anais2?AREA=13>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CASTRO, Luís Filipe de Oliveira e. **Anticolonialismo e descolonização: ensaios**. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1963.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 5-25, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CORDEIRO, Janaina Martins. Coerção, consentimento e cotidiano durante os 'anos de chumbo' da ditadura no Brasil. In: SCHITTINO, Renata Torres; CORDEIRO, Janaina Martins (org.). **Caminhos da História Política – os 20 anos do NEC/UFF**. Niterói: PPG História-UFF, 2016, p. 73-83.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.

CUETO, Marcos. **O valor da saúde: história da Organização Pan-Americana da Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **Ernesto Geisel**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.

DE GOLBERY a Dirceu: A política brasileira nos telegramas dos EUA. **Folha de São Paulo**, 25 nov. 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/79896-de-golbery-a-dirceu.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Department of State. **Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–11, Part 2, Documents on South America, 1973–1976: Document 99 – Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger**.

Washington, 1974. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v11p2/d99>. Acesso em: 25 abr. 2025.

ESTADO DE MINAS. **O cardeal e a formação do absolutismo francês**. Estado de Minas, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/enem/2019/04/29/noticia-especial-enem%2C1049866/o-cardeal-e-a-formacao-do-absolutismo-frances.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2025.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EXPORTAÇÕES da China para países emergentes aumentam como alternativa aos EUA. **Folha de São Paulo**, 24 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/exportacoes-da-china-para-paises-emergentes-aumentam-como-alternativa-aos-eua.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2025.

FISHER, Mark. **Realismo capitalista**: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo? São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333–358, jul./set. 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/773/8135>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Relendo um Conceito de Jaguaribe: A Permissibilidade no Sistema Internacional. In: VENÂNCIO FILHO, Alberto; KLABIN, Israel, BARRETO, Vicente (Org.). **Estudos em Homenagem a Hélio Jaguaribe**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 93-103.

FREITAS, Luiz Othavio. **Turboglobalização e Interdependência**: o Projeto de Cidadania Europeia. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, 2024.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALTUNG, Johan. Cultural Violence. **Journal of Peace Research**, vol. 29, n. 3, 1990, p.p. 291-305.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. A anarquia militar é praga do século passado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 fev. 2010. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403201008.htm>. Acesso em: 25 abr. 2025.

GILPIN, Robert. **Global political economy**: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GUMERATO, Nilce. **Explicação sobre Sagarana**: o burrinho pedrês e a hora e a vez de Augusto Matraga. 2016. Uberlândia. Notas de aula de Literatura.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Tradução de José Gradel. Petrópolis: Vozes, 2022.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Filosofia da História**. Tradução de Carlos Alberto Magno. São Paulo: Loyola, 2010.

HENRIQUES, Hugo Rezende; CASTRO, Raphael Machado de. O titereiro mundial: guerras culturais, “ideologênese” e as ameaças ao Estado soberano. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), 10 ed., 2018, São Paulo. **Anais (...)**. São Paulo: FFLCH-USP, 2018. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535681337_ARQUIVO_ArtigoFinal-OTITEREIROMUNDIAL.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

HENRIQUES, Hugo Rezende; CARVALHO, João Pedro B. de. A revanche do Leviatã: Estados rebeldes como desafio à ideia única. **Princípios**: teoria, política e cultura, v. 40, n. 162, p. 235 - 254, 2021. Disponível em <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/140/75>. Acesso em: 24 jan. 2025.

HORTA, José Luiz Borges; FREIRE, Thales Monteiro; SIQUEIRA, Vinicius de. A era pós-ideologias e suas ameaças à política e ao estado de direito. **Confluências**, v. 14, n. 2, 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34412/19813>. Acesso em: 24 abr. 2025;

HIRST, Mônica. **O pragmatismo impossível**: política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: CPDOC, 1990.

HOBBSBAWM, Eric. **The Age of Empires (1870-1914)**. New York: Vintage Books, 1989.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Tradução: M. H. C. Cortês. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997

JAGUARIBE, Hélio. **O Nacionalismo na Atualidade Brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

_____. **Apogeu e Crise do Sistema** in: Revista Veja, n o 769. São Paulo: Editora Abril, 1983.

_____. **Sociedade e política**: um estudo sobre a atualidade brasileira. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

_____. **Novo Cenário Internacional**: Conjunto de Estudos, Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. Londres, Macmillan, 1936.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, Antônio Carlos. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 137, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: FUNAG, 2018, p. 316-342. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. O Pragmatismo Responsável: o caso da Angola. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: FUNAG, 2018, p. 281-311. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MAESTRI, Letícia de Almeida. **O Direito Fundamental à Liberdade Cognitiva: Autonomia mental, cultura e poder na era da manipulação algorítmica**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2023.

MAHAN, Alfred Thayer. **The influence of sea power upon history**, 1660–1783. Boston: Little, Brown and Company, 1890. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm>. Acesso em: 24 abr. 2025

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano: economia e cultura**. 2a ed. São Paulo: Difel, 1986, t. III, v. IV, p. 51-106.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). **Documentos da Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. p. 32-39. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Documentos_da_Politica_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara Echart; DUARTE, R. S.; KLEIN, Magno. **Atlas da política externa brasileira**. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MONETA, Carlos Juan. La política exterior del Brasil. In: PUIG, Juan Carlos et al. **De la dependencia a la liberación: política exterior de América Latina**. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1973.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Tradução: Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. **Relações exteriores do Brasil 1939-1950**. Brasília: FUNAG, 2012.

NYE, Joseph S. Jr. **Bound to Lead**: The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books, 1990.

PINHEIRO, Letícia. O Brasil no mundo. In: GOMES, Ângela de Castro (Coord.). Olhando para dentro: 1930-1964. Vol. 4. **História do Brasil Nação**: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013, p. 143-178.

_____. **Foreign policy decision-making under the Geisel government**: the president, the military and the foreign ministry. Brasília: FUNAG, 2013.

RAMOS, Plínio de Abreu. Manifesto dos Coronéis. **Atlas Histórico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/5991>. Acesso em: 01 abr. 2025.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia Na Construção Do Brasil (1750-2016)**. Rio De Janeiro: Versal Editores, 2017

SADER, Emir. Couto e Silva, Golbery do. **Portal Latino-Americano**. Disponível em: <https://sites.usp.br/portallatinoamericano/couto-e-silva-golbery>. Acesso em: 01 abr. 2025.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

_____. **Ideias e Rumos para a Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1963.

_____. **Política exterior e desenvolvimento**: discurso de paraninfo pronunciado em 10 de dezembro de 1963 no Instituto Rio Branco. Disponível em: <https://santiagodantas.com.br/discurso/paraninfo-rio-branco/>. Acesso em: 21 mar. 2025.

_____. Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores. In: FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). **Documentos da Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007. p. 161-164. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/410-Documentos_da_Politica_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

_____. O Brasil e o desarmamento. In: LESSA, Renato; HOLLANDA, Cristina Buarque (organização). **San Tiago Dantas**: coletânea de textos sobre política externa. Brasília: FUNAG, 2009.

_____. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. As doutrinas políticas e o Estado Moderno. In: **Poder nacional, cultura política e paz mundial**: conferências de San Tiago Dantas na Escola Superior de Guerra (1951-1962). Rio de Janeiro: ESG. 2014.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. **Da vocação de nosso tempo para a legislação e a ciência do direito**. Tradução de João Carlos Mettlach Pinter. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto Pereira. O “pragmatismo responsável”. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: FUNAG, 2018, p. 203-245. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

TAVARES, Maria da Conceição. Entrevista concedida a Rodolfo Konder. **Roda Viva**. São Paulo: TV Cultura, 1995. Disponível em: https://youtu.be/xKXT_gfBbIA. Acesso em: 31 mar. 2025.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **História das relações internacionais do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.