
Pensamento Brasileiro e Integração Regional*

Tullo Vigevani** e Haroldo Ramanzini
Júnior***

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar a forma como algumas escolas de pensamento, representadas por figuras significativas, percebem o tema da integração regional no Brasil. Nosso foco é a segunda metade do século XX, buscando compreender as concepções de projeção regional e internacional do país que fundamentam as possibilidades de integração. Para isso serão discutidos o papel do Estado, a visão de país, o nacionalismo, o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento, o reconhecimento internacional e a percepção dos países vizinhos. A ideia da especificidade frente a esses aparece na obra de intelectuais e de formuladores de políticas, fazendo-se presente em muitos países, inclusive dessa região. Buscaremos entender como essa ideia evoluiu no Brasil, chegando, nos anos 1980, à aceitação da existência de uma comunidade de interesses com os países do Cone Sul e da América do Sul.

As ideias brasileiras a respeito da integração regional são influenciadas pela dimensão continental do país e pela aspiração por um papel de

* Artigo recebido em junho e aceito para publicação em agosto de 2010.

** Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP), professor de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU). E-mails: vigevani@unesp.br; vigevanit@uol.com.br.

*** Doutorando em Ciência Política pela USP, professor assistente do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador do CEDEC e do INCT/INEU. E-mail: haroldo@cedec.org.br; hramanzinijunior@gmail.com.

destaque no cenário internacional, estimuladas, por sua vez, pela própria história e pela formação do Estado e do território. Algumas dessas ideias, junto às rivalidades seculares na bacia do Prata, inclusive no século XX, não fortaleceram a perspectiva da integração e, ao longo do tempo, por conta de fatores internos e externos, houve significativa mudança na maneira como se vê o tema da integração regional.

Como argumentaremos, as modificações ocorridas e o surgimento de novas concepções não superaram totalmente a estrutura de ideias anterior, que contribui para algumas dificuldades na integração. As ideias não se transformam em ações sem que ocorra algum processo de rotinização, normalmente de longa duração, ligado a certos interesses. Durante muito tempo, a relação do Brasil com os vizinhos foi impulsionada por aspectos de rivalidade e de diferenciação. Hoje, a concepção predominante é diferente, mas encontra dificuldades para se enraizar.

Nosso intuito consiste em discutir a tradição do pensamento brasileiro no tocante à integração regional, verificando os momentos de existência e suas formas e os momentos de não existência. Há, no Brasil, linhas de pensamento desenvolvimentista, americanista e antiamericanista e nacionalista, mas não existe uma longa tradição do pensamento brasileiro latino-americanista – o que não quer dizer que diferentes pensadores ou correntes fossem contrários às perspectivas da integração, mas que o projeto e a ideia de um Brasil subjacente às suas reflexões, na maior parte das vezes, não incluía a integração com os países vizinhos como uma variável importante. Darcy Ribeiro (1996), e outros, discutiu nos anos 1950 e 1960 a importância da integração, considerando necessária a união dos países da região contra o imperialismo norte-americano. Integrantes do pensamento geopolítico brasileiro também nas décadas de 1950 e de 1960, como Golbery do Couto e Silva (1967), com influência significativa na Escola Superior de Guerra (ESG), fizeram do interesse nacional o eixo de suas preocupações. Nesse período, o conceito de desenvolvimento, tal como formulado pelos integrantes do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), não situava a integração com os vizinhos como um componente fundamental. Para eles, a preocupação principal, visando o interesse do país, era a integração nacional.

A ideia de Brasil-potência foi constitutiva da Doutrina de Segurança Nacional, muito importante durante o regime militar (1964-1984). A concepção nacional-desenvolvimentista e o modelo de industrialização por substituição de importações, assim como a leitura que alguns fizeram das teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), fortaleceram a perspectiva nacional de desenvolvimento e de projeção internacional.

As ideias incidem no contexto cultural no qual se formula a posição internacional dos países – embora não sejam as únicas determinantes e não estejam dissociadas dos interesses – e são compreendidas a partir dos problemas históricos aos quais se relacionam. Assim, é preciso considerar os contextos específicos em que são formuladas e discutidas. No caso brasileiro, uma poderosa matriz no campo intelectual é a ideia do desenvolvimento político e econômico.

No Brasil, até os anos 1980, o tema da integração não se viu associado à grande agenda. A partir da Segunda Guerra Mundial, o problema do desenvolvimento/subdesenvolvimento, o tema da industrialização e as discussões a respeito da participação do capital estrangeiro na economia do país estiveram focados em uma lógica estritamente nacional. Na projeção internacional, o núcleo do debate centrou-se na necessidade de uma política externa mais independente, menos alinhada aos Estados Unidos. Na década de 1970, particularmente nos governos Garrastazu Médici (1970-1973) e Ernesto Geisel (1974-1978), ganhou força a ideia de Brasil-potência, que trouxe dificuldades no relacionamento com os países da região, sobretudo a Argentina. Nos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização, da crise da dívida externa e da espiral inflacionária, o tema e a possibilidade da integração regional emergiram de forma mais concreta na percepção de parte dos intelectuais brasileiros. Autores como Celso Lafer (1973) compreenderam a importância do entendimento entre Argentina e Brasil desde o início dos anos 1970.

Na segunda seção deste texto, analisaremos a maneira como o ISEB entendia o Brasil e as implicações nas relações com seu entorno. Na terceira seção, discutiremos a política externa independente, com base nas análises de San Tiago Dantas e de Araújo Castro, e considerare-

mos o pragmatismo responsável, a partir do pensamento de Azeredo da Silveira, tendo em vista a existência parcial de algumas coincidências analíticas. Na quarta seção, analisaremos a doutrina da ESG, sobretudo as ideias de Golbery do Couto e Silva, que teve importância considerável durante o regime militar brasileiro e contribuiu para a formulação de relações na região. Na quinta seção, abordaremos o modo como as ideias da CEPAL foram absorvidas no Brasil, com ênfase nas concepções de Celso Furtado, relacionando-as à visão de América Latina. Discutiremos também as concepções de dois intelectuais brasileiros ligados à teoria da dependência, Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini. Na sexta seção, veremos as ideias recentes relacionadas à integração, principalmente de Celso Lafer e de Samuel Pinheiro Guimarães, que identificamos como bastante representativas do pensamento contemporâneo. Nas considerações finais, delimitaremos os principais aspectos do pensamento brasileiro sobre a integração regional. Argumentaremos que, se no século XIX e na maior parte do XX a questão regional não esteve no centro das preocupações, houve mudanças nos anos 1980 e 1990 e no século XXI no sentido de incorporar a ideia de integração da região como um tema de peso intelectual e político.

O ISEB: Concepções Sobre o Brasil e o Desenvolvimento Nacional

O ISEB foi criado em 1955, sob a liderança de um grupo de intelectuais brasileiros coordenados por Hélio Jaguaribe. Participaram, entre outros, Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes, Alberto Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré e Roland Corbisier. Durante seus nove anos de existência (1955-1964), o ISEB constituiu-se em um centro de elaboração teórica de um projeto nacional-desenvolvimentista.

A reflexão isebiana legou ideias que tiveram impacto no debate intelectual brasileiro. Pécaut (1990) considera que a ideologia desenvolvimentista do ISEB se tornou progressivamente o horizonte de pensamento para o qual tendia a opinião pública. Como veremos, está ausente no instituto a ideia de América Latina, a não ser como parte de

um bloco geral, que deveria contrapor-se ao imperialismo. No plano das ideias, nas décadas de 1950 e de 1960, o ISEB tornou-se um contraponto à ESG. Enquanto essa, sob influência de oficiais como Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias e Castello Branco, via o mundo a partir da perspectiva Leste-Oeste, o ISEB desenvolvia a matriz do pensamento nacionalista e desenvolvimentista. O sujeito principal, ator decisivo, era a nação.

O objetivo do ISEB era formular estudos e fomentar debates capazes de oferecer suporte para a elaboração de uma política ou estratégia nacional de desenvolvimento. Da mesma forma, buscava contribuir para a emergência de um pensamento brasileiro capaz de sugerir soluções para as dificuldades nacionais, com ênfase nas dimensões socio-políticas e culturais do desenvolvimento. Segundo Pereira (2004), com a eleição de Juscelino Kubitschek (1956-1960) o ISEB transformou-se no principal centro do pensamento nacionalista e desenvolvimentista, concebido pelo grupo como uma ideologia que poderia levar o país à superação do atraso econômico e da alienação cultural através da ação estatal planejada, da intervenção econômica e de uma ampla aliança multiclassista. Toledo (2005) argumenta que embora não possa ser rigorosamente identificado como um aparelho ideológico a serviço do chamado desenvolvimentismo de Kubitschek, era certo que – particularmente nos primeiros anos dessa administração – havia uma sintonia nítida entre os intelectuais do instituto e o projeto industrializante do governo.

A preocupação central desse grupo era pensar o desenvolvimento e, dentro do possível, influenciar o governo a adotar suas recomendações. Temos em conta que se iniciando em 1953, com aceleração a partir de 1958, desenvolveu-se entre os países latino-americanos uma discussão, sob patrocínio da CEPAL, que levaria à assinatura do Tratado de Montevidéu em 1960, que constituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Essa negociação não teve repercussão significativa entre os membros do ISEB, permanecendo relegada a aspectos técnicos do comércio. As grandes correntes de pensamento permaneceram distantes do tema da integração.

Os membros do ISEB, apesar das diferentes matrizes teóricas e ideológicas, convergiam no sentido de considerar que no Brasil, historicamente, as elites não teriam buscado orientar seus interesses de acordo com as necessidades da sociedade. Concordavam também no diagnóstico de que o país somente poderia ultrapassar o estágio de subdesenvolvimento mediante a intensificação da industrialização, pensada como um fenômeno nacional e não conectada à potencialidade de um mercado regional. Mesmo iniciativas relativas à integração, por parte da Argentina no governo Perón, não repercutiram no debate intelectual do período. A industrialização era vista como o elemento dinâmico do desenvolvimento. A política deveria ser nacionalista e sua efetivação introduziria mudanças no sistema político, determinando o enfraquecimento das antigas elites dirigentes do país e a consequente diminuição do peso dos atores ligados ao latifúndio mercantil, modificando o quadro de hegemonia da classe agrária dominante.

A visão de que os empresários constituíram o núcleo do desenvolvimento foi posteriormente criticada por Fernando Henrique Cardoso (1972), que buscava demonstrar a fragilidade da “ideologia que afirmava a viabilidade da aliança entre a burguesia nacional, parte da massa popular urbana e o Estado para produzir transformações estruturais capazes de dinamizar o desenvolvimento econômico em bases nacionais” (CARDOSO, 1972, p. 14). Na perspectiva do fortalecimento do capitalismo nacional, não surgia a ideia do estreitamento das relações com o entorno geográfico. Parecia não haver motivação para isso. Na verdade, em todo o mundo subdesenvolvido, mesmo quando se buscaram acordos políticos entre os países, o não alinhamento e o neutralismo estavam presentes; a perspectiva de integração e uma ideia de identidade não emergiam. Na Europa, porém, a noção de integração e de comunidade desenvolveu-se nos anos 1950 e 1960, motivada por circunstâncias históricas, sociais, geopolíticas e econômicas específicas.

Na visão isebiana, a defesa da revolução democrático-burguesa, que alguns chamam de ideologia nacional-populista (CARDOSO, 1972; WEAFFORT, 1978), apontava para a necessidade de uma união entre burguesia nacional, camponeses, proletariado e outros segmentos

sociais interessados na industrialização nacional para combaterem os latifundiários ligados ao comércio exportador. Segundo Guerreiro Ramos (1960, p. 70), “em conclusão, [...] devem ser considerados como adversos aos objetivos nacionais todos os fatores que contribuíam para a formação de pressões psicossociais, políticas, ideológicas, institucionais e econômicas, tendentes a debilitar o capitalismo brasileiro”. Para ele, assim como para outros membros do ISEB, os grupos ligados à economia agrário-exportadora e ao imperialismo internacional eram os elementos que mais ameaçavam o projeto nacional-desenvolvimentista. A visão de mundo, ainda que inserida no contexto das ideias do período, relacionava-se ao debate nacional, à solução nacional dos problemas. Compreender o significado dessa perspectiva é fundamental para entender por que existiu um razoável desconhecimento da região. Esta era parte dos países subdesenvolvidos, com os quais o Brasil compartilhava interesses, mas quase sempre não como a parte mais identificada com a perspectiva nacionalista e anti-imperialista que tinha presença maior em outros continentes.

Sodré (1967), retomando parte da linguagem da III Internacional, enfocou os entraves para o desenvolvimento, considerando as relações de produção e mostrando o papel negativo do imperialismo. Na visão desse autor, a presença de “relações feudais” no campo, a influência nociva do capital estrangeiro e a dominação imperialista seriam os principais entraves para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Trata-se de uma perspectiva de avanços nacional. A revolução brasileira relacionar-se-ia com o fim do poder e da hegemonia das classes latifundiárias e do imperialismo, pois reforçariam o colonialismo e dificultariam a formação da economia nacional (SODRÉ, 1967).

A solução dos problemas insere-se em uma perspectiva nacional, o que não surge como contraposto à América do Sul e à conexão com os países da região; há simplesmente uma ausência de conectividade. O monopólio da terra por parte dos latifundiários e o imperialismo obstruíam o crescimento econômico e deveriam ser combatidos no plano nacional. Sodré enfatizou a necessidade de uma industrialização planejada em bases estritamente nacionais para viabilizar o desen-

volvimento capitalista nacional e preparar a passagem ao socialismo (BIELSCHOWSKY, 2004).

Para o ISEB, o conceito de desenvolvimento envolve o processo de acumulação de capital, a incorporação de progresso técnico e a elevação dos padrões de vida da população, e iniciar-se-ia com uma revolução capitalista e nacional. Seria, segundo Pereira (2004, p. 58), um processo de crescimento sustentado da renda da população, sob a liderança estratégica do Estado, tendo como atores principais os empresários nacionais. Portanto, o desenvolvimento seria nacional, por se realizar internamente, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado. No plano internacional, a preocupação central referia-se à busca da superação da dependência externa e de suas consequências. Como argumenta Corbisier (1968, p. 33) “se o projeto de desenvolvimento visa promover a emancipação nacional, sua realização implicará a negação prévia da dependência, isto é, entrará em contradição como o domínio de nossa economia por qualquer centro hegemônico estrangeiro”. Com o benefício do *ex post facto*, pode-se afirmar que essa forma de análise levou à identificação exclusiva dos problemas brasileiros na contradição centro-periferia, de forma que as possíveis identidades com o entorno acabaram subsumidas.

No pensamento de Ignácio Rangel (1962), Guerreiro Ramos (1960) e Hélio Jaguaribe (1958; 1972), a superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização estaria relacionada à superação do capitalismo mercantil. Seria com a passagem desse para o capitalismo industrial que a acumulação capitalista com incorporação sistemática do progresso técnico se viabilizaria e possibilitaria o crescimento sustentado da renda e a melhoria dos padrões de vida da população. Já a revolução nacional, seria a associação dos diversos setores da sociedade em torno de um projeto. Nesse sentido, o nacionalismo seria a ideologia da revolução nacional. Segundo Sodré (1960, p. 33):

[...] o nacionalismo surge da necessidade de compor um novo quadro conjugando interesses de classe, reduzindo-os a um denominador comum mínimo, para a luta em defesa do que é

nacional em nós. É o imperativo de superar a contradição entre a burguesia nacional e a classe trabalhadora que adota o nacionalismo como expressão oportuna de uma política.

Como vimos, a industrialização, a possibilidade de aliança entre as classes em prol do desenvolvimento, um projeto nacional, a questão dos investimentos estrangeiros, o nacionalismo e a problemática do mimetismo cultural eram alguns dos principais temas presentes no debate intelectual do período. No que tange aos aspectos internacionais, a principal temática, inclusive no ISEB, era a crítica ao imperialismo, para demonstrar as diferenças nos processos de desenvolvimento do centro e da periferia, sendo essas questões discutidas na CEPAL. A periferia, ao contrário do centro, teria de superar, em seu processo de desenvolvimento, os interesses do capitalismo internacional e das elites locais alienadas, ligadas ao imperialismo. Como argumenta Corbisier (1968, p. 53):

[...] podemos perceber que nada há em comum, a não ser a identidade do termo, entre o nacionalismo dos países subdesenvolvidos, em luta contra as nações opressoras pela conquista da soberania política e da independência econômica, e o nacionalismo dos países industrializados, empenhados em manter o domínio de suas áreas coloniais e em conquistar ou ampliar mercados para as suas manufaturas.

Essa concepção deixa subjacente a questão da região sul-americana. Há uma potencial coincidência de interesses, mas ela não se materializa. Nisso reside a dificuldade de pensar a questão da América Latina: a região não é vista, não passa a integrar as preocupações políticas, econômicas e culturais.

O tema da integração regional, no sentido da discussão das possibilidades de adensamento das relações entre os países da região, não está presente no pensamento brasileiro daquele período. A maneira como

esses intelectuais pensavam o Brasil e o desenvolvimento nacional não poderia estar contextualizada em um processo de integração regional, que, por definição, tem como pressuposto a perda de autonomia em algumas funções do Estado nacional para recompô-las em nível regional, diminuindo, portanto, a chamada autonomia do Estado nacional (MATTLI, 1999; MARIANO, 2007). Quando a América Latina surge na reflexão isebiana, o foco não era a integração regional, mas o entendimento das causas históricas do subdesenvolvimento latino-americano. Como veremos, esse entendimento tem algum parentesco com outras linhagens de pensamento brasileiras, como a teoria da dependência, mas há profundas diferenças. A não reflexão sobre a região não é uma casualidade, ela derivou dos fundamentos conceituais dos isebianos, baseados na ideia de que o Estado é o *locus* resolutivo; consequentemente é a ele que se dirigem as atenções.

Política Externa Independente e Pragmatismo Responsável

No início da década de 1960, a afirmação de um novo perfil sociopolítico da sociedade brasileira, a força das ideias nacionalistas, a radicalização das posições de alguns grupos políticos e sociais, as transformações no cenário externo e a busca pela atuação internacional autônoma foram aspectos que ajudam a entender o contexto de emergência da Política Externa Independente (PEI) (1961-1964). Em geral, a literatura atribui a San Tiago Dantas sua formulação.

A partir do governo Jânio Quadros (1961), o Brasil viveu três anos de mudanças significativas nas prioridades, na implementação e no quadro conceitual orientador de suas relações externas, que foram relativamente interrompidas a partir do golpe militar de 1964. Em parte, essas prioridades foram retomadas a partir de meados dos anos 1970, ainda que haja fortes diferenças entre as duas políticas. Nessa seção, buscaremos discutir alguns aspectos conceituais da PEI e do Pragmatismo Responsável (PR) (1974-1978), recorrendo às ideias de San Tiago Dantas, de Araújo Castro e de Azeredo da Silveira.

Os princípios básicos da PEI eram a ampliação do mercado externo, a formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, a

necessidade de manutenção da paz mediante a coexistência pacífica, o desarmamento geral e progressivo, a não intervenção nos assuntos internos de outros países, a autodeterminação dos povos, o respeito ao Direito Internacional e o apoio à emancipação completa dos territórios não autônomos (DANTAS, 1962). Alguns desses princípios estavam presentes na política exterior do Brasil, mas outros eram novos, como a questão do apoio brasileiro à emancipação completa dos territórios não autônomos, o que mudava a posição do Brasil em relação ao regime salazarista de Portugal.

A PEI buscava transformar a atuação internacional do Brasil e projetar uma posição menos alinhada aos Estados Unidos. Fonseca Jr. (1998, p. 363) considerou que “o período é de abertura universalista da política externa e de coleção de um acervo de relações bilaterais de amplo alcance [...] são estabelecidos ou renovados vínculos com os países africanos, amplia-se a presença no Oriente Médio e, mais importante, os laços com a América Latina ganham nova densidade”. Na mesma direção, Dantas (1962, p. 11) entendeu que

[...] a rápida ampliação do mercado externo de nossos produtos tornou-se um imperativo do desenvolvimento do país [...]. A conquista de mercados [deve ser] a tônica de nossa política econômica exterior. Nossa política voltou-se para a América Latina, em primeiro lugar, e, em seguida, para os países socialistas, sem desprezo das possibilidades de incremento do comércio com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental.

Gilberto Freyre (1962, p. 294), por sua vez, considerava que

[...] essa política de instituir um sistema efetivo de relações mais estreitas entre as novas nações africanas e asiáticas e o Brasil deve ser realizada com tato e sabedoria. Porque implica tanto

em maior independência para o Brasil em face de alianças mais antigas quanto em sua liderança natural de todo um novo grupo de nações tropicais com problemas similares àqueles já a caminho de solução entre os brasileiros.

Gilberto Freyre, preocupado com as relações com os países africanos, dissociou-se da PEI, sinalizando que a liderança brasileira em relação aos países tropicais deveria ser compatível com as alianças antigas, que o autor associa particularmente a Portugal.

Na década de 1960, até 1964, foi intensa, nos marcos da PEI, a participação brasileira em iniciativas internacionais que tinham como tema a superação do subdesenvolvimento. A preocupação com os projetos de desenvolvimento nacional era suficientemente forte para ser incorporada à lógica de qualquer processo de integração mais amplo. A busca pelo desenvolvimento era vista como possível apenas como consequência do esforço nacional, que deveria ser interno. A questão da integração com outros Estados, mesmo os do entorno, não surgia como um problema relevante no período. Amado (1996, p. 284) observou que “para muitos observadores, a PEI, instituída no governo Quadros, resultou da consciência de que o Brasil já não podia ficar confinado aos princípios do pan-americanismo”.

O aprofundamento da industrialização do país, tendo influências isebianas, tinha como pressuposto que o Brasil mantivesse uma posição mais autônoma frente aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que a formulação conceitual da PEI era permeada por uma gama de ideias oriundas do nacional-desenvolvimentismo do período. Fonseca Jr. (1998, p. 302) reforçou essa interpretação ao afirmar que a PEI “nasce de um projeto político, de uma concepção intelectual”, que incluía uma crítica ao *status quo* internacional e à forma como o tema do desenvolvimento era discutido. Araújo Castro, importante formulador da política externa durante esse período, numa crítica ao modo como o subdesenvolvimento era tratado internacionalmente, argumentava que “tenta-se converter o grave problema do subdesenvolvimento em um mero problema de estabilização, com o esquecimento do fato de que

se fossemos estabilizar muitos países no nível econômico atual, procederíamos uma estabilização em nível extremamente baixo” (apud AMADO, 1982, p. 182). José Honório Rodrigues (1966, p. 187), por sua vez, afirmou que “a política independente foi logo aceita pela opinião pública e pelos setores mais progressistas. O Brasil desejava seguir uma política de portas abertas, sem compromissos com blocos ideológicos ou militares”.

Surgiu, com a PEI, o paradigma universalista (MELLO, 2000; FAVERÃO, 2006) ou globalista (PINHEIRO, 2004) da política externa brasileira. Por outro lado, o agravamento da crise nos anos do governo João Goulart (1961-1964) dificultou a efetiva implementação das propostas da PEI. Essas, em outras condições políticas e bases sociais, foram parcialmente retomadas a partir de meados dos anos 1970, com o PR desenvolvido pelo ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira no governo Ernesto Geisel (1974-1978) (FONSECA JR., 1996).

Segundo Dantas (1962, p. 5), a PEI visava “a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira ao desenvolvimento e à emancipação econômica e à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”. As ideias nacionalistas das décadas de 1950 e de 1960 e a formulação da PEI, tal como elaborada por Dantas e por Castro, representavam não apenas uma posição frente ao mundo exterior que buscava impulsionar o desenvolvimento industrial do Brasil e aumentar as exportações, mas continham também a proposta de projetar o Brasil como um ator relevante no palco internacional. Castro (apud AMADO, 1982, p. 212) considerou que “O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade [...]. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais”.

Percebe-se nessa formulação um interesse evidente pela cooperação com os países da América Latina, vista como parte de um conjunto

mais amplo de países, onde a especificidade das relações regionais não surgia com evidência. Além da componente nacionalista, o projeto da PEI, incorporando parte da reflexão do ISEB, relacionava-se ao aspecto doméstico da integração de amplos setores sociais ao projeto de desenvolvimento nacional, inclusive da política externa. Como afirma Dantas (1964, p. 525): “desenvolver-se é sempre emancipar-se. Emancipar-se externamente, pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão políticos ou econômicos, localizados no exterior. E emancipar-se internamente, o que só se alcança através de transformações da estrutura social”.

O aspecto independentista da PEI foi claramente exposto na Conferência da Organização dos Estados Americanos (OEA) realizada em Punta del Este, em janeiro de 1962, quando San Tiago Dantas defendeu uma posição de neutralidade ativa em relação a Cuba, opondo-se à ideia de uma possível invasão da ilha com o apoio da OEA e distanciando-se claramente da posição dos Estados Unidos. O Brasil opôs-se às sanções contra Cuba e, junto com Argentina, México, Chile, Bolívia e Equador, absteve-se da resolução que suspendia o governo cubano da OEA. Naquele momento, a questão cubana simbolizava um aspecto importante das relações hemisféricas; em particular, sinalizava como eram percebidas as relações com os Estados Unidos, a solidariedade continental, o problema do comunismo e o princípio da não intervenção (VIZENTINI, 1994). A convergência com tais países da América Latina se deu pela contraposição aos Estados Unidos e não propriamente por um acordo explícito entre os Estados da região, que implicaria um pensamento comum. No período da PEI, houve movimentos no sentido de aproximação com os países vizinhos, particularmente com a Argentina, como sinaliza a reunião de Uruguaiana, em 1961, entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi.

Alguns dos formuladores da PEI e do PR concentraram suas preocupações no debate sobre a estrutura do sistema internacional, preocupados com as premissas para atingir a paz. Na visão de Araújo Castro, a paz surgiria da combinação entre segurança e desenvolvimento econômico e social, não de uma situação de equilíbrio de poder entre as potências. Castro (1970) entendia que a eventual evolução para o

estágio de supranacionalismo e de interdependência pressupunha um nível prévio de soberania e de total independência política e econômica, uma ideia forte tanto na PEI quanto no PR, que deve ser entendida, sobretudo no último, para a relação do Brasil com os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, inclusive os vizinhos latino-americanos.

Assim colocado o problema, passamos a entender como, no período do PR, as relações com os vizinhos, sobretudo com a Argentina, foram difíceis e como as concepções ligadas à escola de segurança nacional conviveram com o PR. As dificuldades com os vizinhos, particularmente com a Argentina, foram superadas apenas a partir de 1978, no final do governo Geisel, no governo João Baptista Figueiredo (1979-1984) e, de forma mais estável, no governo José Sarney (1985-1989).

Com o objetivo de precisar o pensamento dos formuladores da PEI em relação ao entorno regional, não se pode esquecer que a ideia universalista presente neles incluía a aproximação com a Argentina como uma de suas diretrizes, sobretudo para San Tiago Dantas. Segundo o autor (DANTAS, 1962, p. 19), “merecerá particular atenção o aprimoramento de nossas relações com a República Argentina, em relação à qual nos anima o sentimento de colaboração, de apoio e de afeto, capaz de conduzir-nos, no interesse de todas as demais nações deste hemisfério, a uma constante integração de ordem econômica e cultural”.

A partir da queda de Frondizi, em 1962, por meio de um golpe militar, a política argentina sofreu retrocessos na relação com o Brasil. Ganham maior projeção as ideias de grupos nacionalistas conservadores que alertavam para os riscos da “hegemonia” brasileira (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Castro (1982), no discurso dos três D’s (Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização), na ONU, em 1963, afirmou que “O Brasil não pertence a blocos, mas integra um sistema, o sistema interamericano, que concebemos como um instrumento de paz e de entendimento entre todos os membros da comunidade das nações”. Discutindo as relações Brasil-Argentina no período da PEI, Cervo e Bueno (2002, p. 312) afirmam que “a retórica da solidariedade, da cooperação para o desenvolvimento, a ampliação do mercado pelas associações aduaneiras e o desejo de unir esforços para que ambos os países adquirissem maior participação

nos assuntos internacionais aparecem nos discursos e comunicados conjuntos”. Percebe-se assim que a questão regional e as relações com os países vizinhos não passam despercebidas, ainda que, para os formuladores da PEI, o tema central seja o universalismo e a projeção do Brasil no mundo. A não centralidade do tema regional é muitas vezes atribuída à instabilidade dos vizinhos.

Nos marcos da PEI, sobretudo na visão de San Tiago Dantas e de Araújo Castro, as relações com a Argentina e com outros países da região eram consideradas importantes, mas não constituíram o núcleo conceitual dessa política. Havia um forte componente terceiro-mundista e de crítica às políticas das potências dominantes, ao “congelamento do poder mundial”. O objetivo principal era posicionar-se de modo contrário às exigências de alinhamento e atingir certo grau de autonomia frente aos dois polos de poder da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética. Buscava-se afirmar os interesses brasileiros como essencialmente diferentes daqueles das potências, explorar áreas de convergência com países que partilhavam com o Brasil a condição de subdesenvolvimento e intervir com posição própria no debate a respeito das grandes questões internacionais.

Lafer (1973) entendeu que a PEI procurou articular no sistema internacional uma frente única dos países subdesenvolvidos. A busca por maior independência nas relações internacionais do país, simbolizada pelo vínculo com os Estados Unidos durante o período, pode também ser relacionada à Argentina e a outros países da região. É significativa a justaposição feita por Rodrigues (1965, p. 36) quanto à relação de independência que o Brasil deveria manter tanto com os Estados Unidos quanto com a América Latina. “O entendimento com os Estados Unidos, como a harmonia com a América Latina – hoje acrescida da área de livre comércio, é uma legítima filiação que devemos manter para nossa segurança e desenvolvimento.” A integração regional, apesar de considerada, não constituía a preocupação central da PEI.

A influência da PEI, que certamente não se restringia à política internacional, mas refletia uma concepção de mundo, desdobrou-se no surgimento da revista **Política Externa Independente**, cujos três únicos números foram publicados em 1965 e 1966, durante o

governo militar, por um grupo composto principalmente por intelectuais do Rio de Janeiro. A revista teve fortes conexões com a PEI e com as perspectivas ao mesmo tempo universalistas e nacional-desenvolvimentistas. A preocupação com o Terceiro Mundo era forte e o interesse pela América Latina derivou disso, assim como o anticolonialismo e o antiamericanismo. Houve defesa do fortalecimento da relação do Brasil com os países subdesenvolvidos, principalmente os africanos, e era forte o argumento de que a independência e a autodeterminação deveriam ser os princípios condutores do ordenamento internacional.

É importante notar que a questão latino-americana ganhou destaque. O conceito geral do primeiro número da revista era o de que

[...] uma frente latino-americana sólida e coesa não deverá contentar-se com a defesa unificada de reivindicações comuns e sim procurará estabelecer modalidades de convivência com a participação exclusiva de países latino-americanos, capazes de contribuir para a progressiva integração de suas economias [...]. A verdadeira e grande aliança dos países subdesenvolvidos da América Latina é aquela que os congrega com os demais países subdesenvolvidos da África e da Ásia (APRESENTAÇÃO, 1965, p. 6).

O tema surgiu com destaque, mas apenas no contexto terceiro-mundista, muito forte no período. Na revista, os temas específicos da integração ganharam realce, sendo que o documento de Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría, José Antonio Mayorbe e Raúl Prebisch sobre a criação de um mercado comum latino-americano foi nela publicado. Ao mesmo tempo, a crítica aos Estados Unidos, o antiamericanismo, era uma presença forte, manifestando-se pela denúncia de submissão da OEA a eles e, sobretudo, pela crítica radical à invasão da República Dominicana em 1965, que foi imediatamente associada à dura oposição ao governo militar brasileiro presidido por Castello Branco e a seu chanceler Vasco Leitão da Cunha.

A América Latina surgiu, então, no debate sobre o desenvolvimento. É interessante notar que a maior parte das análises identificou aspectos comuns aos países da região no contexto da Guerra Fria, sobretudo uma perspectiva nacional de desenvolvimento. Martins (1965, p. 202) considerava que

[...] a viabilidade política da América Latina terá cada vez mais que depender da ação de suas forças sociais internas. Por isso, entendo que os problemas do desenvolvimento têm que ser equacionados cada vez mais a partir de aqui e de agora, em função dos interesses específicos de cada nação latino-americana, rompendo com o sistema de alianças internacionais que cada nação, que cada uma das classes sociais dessas nações, era até aqui levada a sustentar e a se submeter.

Há, nesse entendimento, a crítica ao imperialismo e ao alinhamento internacional com os países centrais e, sobretudo, a indicação da potencialidade do desenvolvimento nacional e não propriamente regional.

Na revista **Política Externa Independente**, estavam presentes os temas latino-americanos, principalmente os relativos à necessidade dos países da de terem autonomia em seu relacionamento externo, sobretudo frente aos Estados Unidos. A questão da integração surgiu como tema, mas não era central, subordinando-se ao desenvolvimento e à necessidade de romper a hegemonia dos países centrais, em primeiro lugar a norte-americana.

O termo PR foi usado o de Pragmatismo Ecumênico e Responsável, resultado de uma definição do presidente Geisel, de 1974, quanto à política externa de seu governo tal como vinha sendo estruturada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Pinheiro (2000, p. 464) argumenta que as linhas gerais do PR foram traçadas durante os encontros do presidente eleito Geisel e do candidato a chanceler Azeredo

da Silveira. Importa considerar, para os objetivos deste trabalho, que as ideias de Azeredo da Silveira a respeito da política externa brasileira, em boa medida coincidentes com as percepções de Geisel, foram centrais na formulação conceitual e na implementação do PR.

De acordo com Souto Maior (1996, p. 340), o PR impunha uma necessidade e uma consequência para a política externa brasileira. Em primeiro lugar, a indispensabilidade de uma aproximação política com os demais países em desenvolvimento – surgida no início da década de 1960 com a PEI, mas desgastada após 1964. Por outro lado, o resultado seria a “aceitação de um certo grau de fricção com as grandes potências econômicas, principais beneficiárias da ordem internacional que se desejava modificar”. Um dos objetivos do PR era aumentar as margens de manobra do Brasil no sistema internacional face aos limites estritos impostos pela Guerra Fria.

O PR traz em seu bojo modificações importantes em muitas áreas da política externa: nas relações com os Estados Unidos, África, Europa, Oriente Médio, China e na bacia do Prata, sobretudo com a Argentina e os países andinos. Houve uma maior aproximação com a República Federal da Alemanha, tendo como objetivo a assimilação da tecnologia nuclear para fins pacíficos, visando a produção de energia. O objetivo era o desenvolvimento e o fortalecimento do poder no campo das relações internacionais. Segundo Silveira (1976, p. 62):

Não queremos um novo *status* para o Brasil porque nos movam ambições de prestígio e de poder pelo poder. O que interessa ao nosso país – e a atual política externa procura interpretar fielmente este desejo – é aumentar o nosso papel nas grandes decisões que afetam a vida das nações de modo a possibilitar a mobilização de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social do nosso povo nas melhores condições possíveis.

O PR incluía também um fundamento fortemente realista no entendimento da dinâmica internacional, representando um aprofundamento da percepção que negava a conveniência de um alinhamento ideológico aos Estados Unidos e enfatizando a ideia de autonomia nacional. Comparando a PEI de Quadros e de Goulart e o PR de Geisel, Fonseca Jr. (1996, p. 329-330) afirmou que, com relação à formulação doutrinária, ambos pautaram a busca pela autonomia “pelo contraste com o que preconizam os hegemônicos”. Dito em outras palavras, como argumenta Faverão (2006), a diplomacia brasileira, em ambos os momentos, distanciava-se dos embates de cunho ideológico relativos à disputa Leste-Oeste e pleiteava propostas reformistas da ordem mundial.

Há diferenças importantes entre o projeto da PEI e o do PR, principalmente no que se refere à relação com a Argentina. No período 1974-1978 há um acirramento significativo das divergências Buenos Aires-Brasília, muito em função das ideias de Geisel e de Silveira e do peso dos geopolíticos brasileiros. Simetricamente, as ideias geopolíticas também cresceram sua importância na Argentina. Azeredo da Silveira opunha-se à tradicional política brasileira de acomodação em relação ao vizinho. Segundo Spektor (2004, p. 208):

[...] para Silveira, o declínio argentino abria caminho para um novo arranjo regional no qual o Brasil abandonaria sua posição acuada. Na análise de Silveira, havia uma incongruência entre a estrutura sul-americana de poder (onde a Argentina não mais tinha meios materiais ou sociais para pressionar o Brasil como o fizera) e o comportamento das unidades (onde o Brasil dos tardios anos 60 continuava comportando-se como se a Argentina tivesse capacidade de pressioná-lo).

Por conta dessa percepção, há, no período, políticas brasileiras que não se esforçaram para diluir o clima contencioso em torno da questão dos rios internacionais. Nota-se também a exclusão da Argentina das

iniciativas multilaterais do Brasil. Silveira (1976, p. 57) entendia que “Um país com interesses crescentemente globais, em um universo cada vez mais solidário e interdependente, não pode circunscrever sua política a uma região determinada”. Lafer (2004) afirmou que o PR se caracterizou pela exacerbação do contencioso de Itaipu, com todas as inevitáveis consequências que uma relação difícil com a Argentina trouxe para a preservação de um clima de cooperação para o desenvolvimento na América do Sul.

Na formulação do PR, o Brasil deveria ter um papel central na América Latina. Essa seria a base de sua ação internacional: a inserção brasileira não ficaria restrita à região, o país buscava projetar-se no mundo. A ideia não é nova na forma de pensar o próprio destino. A política de aproximação com a América Latina e do Sul, embora considerada importante em si mesma, não perdia de vista o âmbito global. Segundo Silveira (1974, p. 21), “elevado nas dimensões da sua economia e do seu poder nacional, projetando-se num mundo onde se estreita a convivência entre as nações, não será possível ao Brasil alhear-se do que ocorre em outras áreas”. Em uma visão crítica de alguns dos conceitos e ideias orientadores da PEI e do PR, Ferreira (2001, p. 63), considerando principalmente as posições regionais do Brasil, argumenta que

[...] as denúncias sobre o congelamento do poder mundial e as reiteradas afirmações de que a política de poder deve ceder lugar a um ordenamento jurídico internacional justo (as quais vêm do governo Médici e se repetem), da mesma forma que a recusa em reconhecer a existência de zonas de influência – tudo soa como tentativa de autoafirmação de um país que ressentido da posição menor em que se encontra, embora a partir dela exerça, em seu âmbito específico de ação, a mesma política que condena nos demais.

Isto é, há uma descontinuidade nas posições. Em relação aos mais fortes, busca-se a redistribuição de poder. Para o PR, o poder do país

na região seria suficiente para justificar-lhe maior influência. Nesse caso, o PR diferencia-se da PEI. No PR, o papel atribuído à região e ao relacionamento com os países vizinhos não poderia implicar em posições que atenuassem o caráter universalista/ecumênico da política externa. Azeredo da Silveira se preocupava com o que considerava riscos para a política regional brasileira quando afirmava que:

À medida que o Brasil mergulha no Cone Sul, perde em universalização, que deve ser a chave de nossa política externa. Além disso, precisaríamos nos lembrar de que, a despeito de nossos complexos em relação ao Sul ‘branco’, os nossos vizinhos estão em todos os quadrantes e falam línguas diferentes do espanhol. Um excesso de preocupação nossa em relação aos brancos do Sul custa-nos caro na América Latina e no resto do mundo. Assim, é impróprio para o Brasil ter uma aliança com a Argentina (apud MAGNOLI et al., 2000, p. 43).

Não contraditoriamente, Silveira (1976, p. 33) também considerava que “Toda nação, qualquer que seja o seu grau de industrialização e a sua riqueza em recursos naturais, necessita inter-relacionar-se com as demais, sobretudo com as que lhe estão próximas, a fim de melhor atender aos seus justos imperativos de progresso e bem-estar”. O autor aponta que

Coube ao Governo Geisel introduzir o ‘ecumenismo’ também nas nossas relações regionais, se é que posso me expressar através de um aparente paradoxo. Com efeito, os trinta meses do atual Governo assistiram a uma enorme intensificação de nossos contatos com os países da América do Sul que se situam fora da região platina, sem prejuízo – é claro – da manutenção do alto nível a-

tingido nas relações com os países da mencionada área (SILVEIRA, 1976, p. 59).

No pensamento de San Tiago Dantas e de Castro, o universalismo brasileiro não se contrapõe à busca por aproximação e cooperação com o entorno geográfico. Quando a aproximação não acontece, deve-se a razões específicas, concretas, à instabilidade principalmente. A região é considerada parte dos países subdesenvolvidos, portanto daqueles com os quais haveria uma comunidade de destino. O PR coincide com a PEI ao colocar o universalismo e o combate ao congelamento de poder no centro das preocupações, visando a projeção de poder, mas se diferencia exatamente na questão objeto deste texto, a relação com os vizinhos. Silveira situa essas relações como, ao menos em parte, contrapostas à busca pelo universalismo.

A ESG e o Pensamento Geopolítico

Nesta seção, analisaremos elementos da doutrina da ESG, buscando entender como essa instituição pensava o país, o desenvolvimento e a forma de inserção internacional. A partir disso, discutiremos seu modo de compreender a América Latina e a integração. Especial ênfase será dedicada às ideias de Golbery do Couto e Silva, um dos principais e mais influentes formuladores do pensamento geopolítico. A análise concentra-se no período entre sua fundação, em 1949, até o início da década de 1980, quando se encerra o regime militar, em 1984.

A ESG, vinculada ao Estado-maior das Forças Armadas, representou, desde seu surgimento, um foro privilegiado de formulação doutrinária conjunta entre o Exército, a Marinha e a Aeronáutica. O objetivo da escola era desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o planejamento da segurança nacional. Nesse ambiente, as diversas considerações sobre geopolítica e estratégia militar encontraram terreno para seu desenvolvimento, gerando ideias que até meados dos anos 1980 influenciaram a relação do Brasil com os países vizinhos.

Parte das concepções da ESG e a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) foram influenciadas pelo pensamento desenvolvido na primeira

metade do século XX por Alberto Torres e por Oliveira Vianna, que consideravam necessário um Estado forte para compensar o egoísmo das elites e o despreparo das massas para a atuação política. Parte do pensamento da ESG teve como referência a experiência da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra Mundial. Moura (1996) entende que a FEB foi considerada, por parte dos militares brasileiros, como o núcleo de um projeto político cujo objetivo era intensificar as forças armadas e dar ao Brasil uma posição de proeminência na América Latina e de importância no mundo, como aliado dos Estados Unidos.

A doutrina da ESG pode ser entendida como um projeto nacional de desenvolvimento. Entre o corpo de oficiais presentes na escola, era forte a visão do Brasil-potência, erigida sobre um processo de evolução capitalista transnacionalizada sob a direção da elite civil e militar. A noção de “construção de potência” (CAVAGNARI FILHO, 1987) trazia a expectativa de que a ascensão do país na hierarquia internacional tivesse como corolário a ampliação das atribuições do poder militar na defesa dos interesses nacionais além-fronteiras. Como vimos, a ideia de transformar o Brasil em um ator relevante no sistema internacional não era exclusiva da ESG ou das Forças Armadas, mas foi no meio militar e por meio da DSN que se transformou em um projeto da ditadura militar brasileira. A soberania, para a ESG, seria o “poder de autodeterminação, sem a interferência de nenhum outro. É o poder originário que governa e disciplina juridicamente a população que se encontra no território do Estado” (DREYFUSS, 1987, p. 167).

Na ótica da escola, a garantia da soberania se daria mediante o fortalecimento do poder nacional, o que se relacionava com uma maior projeção internacional. Grande parte dos estudos produzidos pela ESG considerava que o Brasil, em função de sua posição geográfica e dimensão continental, deveria alcançar tal projeção e, desde a criação da escola, surgiu a preocupação de viabilizar o país como potência. Como argumenta Miyamoto (1995, p. 123), “não há motivos para duvidar que a ESG procurou desde o início elaborar um modelo de desenvolvimento para fazer com que o país passasse a ocupar um lugar de relevo no concerto internacional das nações”.

A ideia de Brasil-potência era muito forte entre os geopolíticos brasileiros, sobretudo no fim dos anos 1960 e na década seguinte. A noção de Brasil como potência mundial presente no livro de Carlos Meira Mattos (1960) foi além da ideia de Mário Travassos (1935), que pensava em termos do Brasil como potência continental. Essa discussão se originou na primeira metade do século XX, porém autores como Elyseo de Carvalho e Leopoldo Nery da Fonseca haviam abordado a questão nas primeiras décadas do século XX (MIYAMOTO, 1995).

Os principais conceitos presentes na DSN eram segurança, poder nacional, estratégia, objetivos nacionais, fronteiras ideológicas, guerra ideológica e guerra subversiva. A DSN foi influenciada pelo contexto internacional da Guerra Fria, que Couto e Silva (1967, p. 130) caracterizava como “o quadro do atual antagonismo dominante entre o Ocidente democrata e cristão e o Oriente comunizado e materialista”. Desde seu surgimento, a doutrina da ESG teve um fundamento anti-comunista e uma visão *realista* do sistema internacional. Nesse sentido, como argumenta Stepan (1975, p. 132), por o comunismo ser um inimigo, “os Estados Unidos, sendo o principal país anticomunista, eram um aliado natural”.

Ainda assim, havia grande ênfase, do ponto de vista doutrinário, para garantir a capacidade do país de tomar decisões independentes e quanto à necessidade de robustecimento do poder nacional, permitindo ao Estado fazer-se forte o bastante para, em um mundo dominado pela lógica fria dos interesses, abrir seu próprio caminho, visando a criação de um novo centro de poder independente na América do Sul (GARCIA, 1997).

Pécaut (1990) entendeu que a DSN estava longe de se resumir – como se afirmaria muitas vezes após 1964 – a uma concepção de ação antisubversiva, pois comportava também, como demonstram as obras de Golbery do Couto e Silva, um programa de industrialização para o Brasil. Nas palavras desse militar, um “plano de reforço do potencial nacional”. Com o golpe militar de 1964, o conjunto de ideias reunidas na DSN contribuiu para as diretrizes políticas do novo regime. Rodri-

gues (1966, p. 1999) considerou que “o golpe de abril de 1964 está dominado pela ideia de segurança e pelo planejamento da segurança nacional. Esta é a roupagem nova, que veste o atual Governo brasileiro, filho natural da Escola Superior de Guerra”.

As ideias geopolíticas de Golbery do Couto e Silva (1967; 1981) estavam fundamentadas nas concepções de segurança nacional. A percepção era a de que a segurança do país, no momento histórico da Guerra Fria, somente seria garantida por meio do fortalecimento do poder nacional. Dentre os objetivos nacionais permanentes, na visão de Couto e Silva (1967, p. 75), estaria o “fortalecimento do prestígio nacional no âmbito externo, com base no princípio da igualdade jurídica dos Estados, e a crescente projeção do país no exterior com vistas à salvação eficaz de seus próprios interesses e em benefício também da própria paz internacional”. Nesse caso, diferentemente do verificado na PEI, a ideia de “fortalecimento do prestígio nacional no âmbito externo” trouxe consigo o objetivo de projetar internacionalmente as singularidades brasileiras no contexto dos países emergentes, particularmente os sul-americanos. Couto e Silva (1967; 1981) não tinha uma perspectiva belicista da projeção continental ou regional do Brasil, mas suas ideias de fortalecimento do poder nacional e de maior projeção do país na região continham um potencial de desestabilização político-estratégica com consequências consideradas negativas pelas elites dos outros países da América do Sul (MIYAMOTO, 1995), ainda que tivesse preocupações com temas que apenas poderiam ser resolvidos por meio da cooperação setorial.

Para esse autor, o melhor caminho para adquirir poder no sistema internacional seria mediante o fortalecimento dos laços com o Ocidente. Aceitava-se a hegemonia norte-americana no Atlântico Sul ressaltando o “direito inalienável” de o Brasil vir a exercê-la no futuro. Eliminada a “ameaça comum”, o expansionismo soviético, os Estados Unidos, na visão de Couto e Silva (1981), deveriam voluntariamente deixar de exercer a hegemonia na região, assumindo o Brasil tal direito, tendo em vista a unidade geopolítica sul-americana (CAVAGNARI FILHO, 2000).

Embora houvesse o reconhecimento da hegemonia, isso não implicava a subordinação às posições norte-americanas. Na visão de Couto e Silva (1981), a relação bilateral era vista como tendo interesses igualmente compartilhados. Em termos políticos, por conta do papel de aliado estratégico dos Estados Unidos na região e da participação no sistema de defesa ocidental, contra o comunismo internacional, a expectativa era a de que o Brasil pudesse exercer um papel de destaque na região. A aliança deveria resultar em benefícios para o país, inclusive fortalecendo sua posição. Como sabemos, mesmo em outros períodos históricos, grupos dirigentes do Estado acreditaram nessa possibilidade, que não se concretizou.

Referindo-se à integração com os países vizinhos, Couto e Silva (1967, p. 134-135) entendeu que uma maior integração física poderia aumentar o peso específico do Brasil. Segundo ele, a integração dos países da região tornaria “a participação brasileira muito mais efetiva na área vital e decisiva da soldadura continental cuja instabilidade natural sempre poderá constituir um perigo a exigir pronto remédio”. É importante destacar a ideia da instabilidade dos países vizinhos presente na reflexão desse autor e a consequente ideia da singularidade brasileira. Para ele, a questão da integração é importante e estratégica. Discutindo as tentativas de integração na década de 1960, o autor se manifesta favorável, considerando que

[...] o mercado comum que ora se está estabelecendo, grande passo projetado no sentido de maior unidade continental e de um desenvolvimento econômico mais acelerado e coerente, exige, sobretudo, para sua concretização, a base física de um sistema adequado de circulação em toda a América do Sul. O Brasil não se poderia retardar em cooperar, decididamente, na criação dessa base indispensável (COUTO E SILVA, 1967, p. 135).

A maior parte dos esquemas geopolíticos brasileiros, que tocavam de alguma forma temas de integração regional, elaborados a partir da

década de 1920 e centrados nas potencialidades geográficas do território nacional, discutiam a questão do controle físico do continente sul-americano e de seus acessos marítimos, na perspectiva de possibilitar ao Brasil o controle das áreas vitais. A ideia essencial era a de que, obtido tal controle por meios pacíficos, estariam asseguradas as condições para se formar uma poderosa unidade geopolítica sob a hegemonia ou a liderança brasileiras, abrangendo a América do Sul, o Atlântico Sul e o Pacífico Sul-Americano. A efetivação dessa estratégia demandaria, obrigatoriamente, a integração e a organização do espaço nacional, o fortalecimento da defesa nas fronteiras, o exercício da liderança político-econômica no continente sul-americano, o estabelecimento de uma saída em direção ao Pacífico e a neutralização de pretensões hegemônicas de qualquer outro país sul-americano (CAVAGNARI FILHO, 2000).

É importante reter, da discussão acima, sobre a ESG e o pensamento geopolítico brasileiro, como lembrou Miyamoto (1995), que as obras de Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, Mário Travassos e outros, foram utilizadas pelos geopolíticos de outros países da região para mostrar que a política brasileira era fundamentada nas concepções desses autores. Muitas vezes, ou na maior parte das vezes, não era o caso. É importante registrar que as ideias da ESG e de Golbery do Couto e Silva, quanto às concepções de parte dos geopolíticos brasileiros, viam o tema da integração regional a partir da consideração de que a América do Sul seria uma área privilegiada para a projeção geopolítica do país. O conceito de “projeção de poder” no plano regional e a percepção do destino do Brasil como “grande potência mundial”, forte na ESG e entre os geopolíticos, causaram desconfiança nos vizinhos quanto às intenções do Brasil na região nas décadas de 1960 e 1970. A concepção geopolítica influenciava as ideias relacionadas à integração regional, que era vista e favorecida na medida em que serviria para adequar as relações entre os Estados às necessidades brasileiras. No plano econômico, a integração era reconduzida a interesses que deveriam ser instrumentos de fortalecimento da posição comercial na região: “tudo faremos em favor do fortalecimento da

ALALC, para aumentar a presença do Brasil no mercado latino-americano” (LEITÃO DA CUNHA, 1965, p. 136).

A CEPAL e a Teoria da Dependência

Nesta parte do trabalho abordaremos o modo como as ideias da CEPAL foram incorporadas à visão de América Latina e de integração regional de parte dos pensadores brasileiros, particularmente na década de 1960. Nossa principal referência será Celso Furtado, que teve e tem influência no pensamento econômico brasileiro de matriz nacional-desenvolvimentista. Celso Furtado foi um dos autores brasileiros mais ligados às formulações teóricas da CEPAL, tendo sido, na verdade, um de seus criadores.

Dosman (2008, p. 279) afirmou que “A mais poderosa unidade da ECLA [Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)] era a Divisão de Desenvolvimento, liderada por Celso Furtado [...]. Sua divisão era o centro de pensamento em teorias de desenvolvimento e planejamento da organização” em 1951. Furtado contribuiu, inclusive, para a estruturação do corpo de conceitos e de fundamentos que deram origem à teoria estruturalista do desenvolvimento econômico da CEPAL. Uma das ideias centrais que impulsionou o surgimento da CEPAL foi o entendimento de que os países subdesenvolvidos necessitariam de uma formulação teórica independente, ou ao menos adaptada, pois em aspectos relevantes funcionavam de maneira diferente dos países desenvolvidos. Celso Furtado teve papel fundamental nessa agenda de estudos da CEPAL, iniciada por Raúl Prebisch. O subdesenvolvimento, na visão de Furtado (1961), era um processo histórico autônomo, não uma etapa pela qual necessariamente tenham passado as economias que alcançaram um grau superior de desenvolvimento. Seria, portanto, um processo particular, resultante da penetração das empresas capitalistas modernas em estruturas sociais arcaicas: haveria um fenômeno de homogeneização dessas estruturas híbridas, a partir do processo de industrialização. Sabemos que essa linha de ideias tinha afinidades com as de outros intelectuais e escolas de pensamento.

Em seguida, discutiremos as ideias de intelectuais brasileiros ligados ao que ficou conhecido como Teoria da Dependência, que contemplava parte dos temas presentes na reflexão cepalina, muitas vezes com uma perspectiva diferente. Uma ideia enfatizada pela CEPAL era a da importância do Estado na industrialização dos países da região. Os formuladores da Teoria da Dependência buscavam compreender as limitações e as possibilidades para o desenvolvimento e para a industrialização dos países da região. Consideraremos Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini, por sua importância e representatividade.

No Brasil, as ideias da CEPAL proporcionaram a *rationale* para uma posição nacionalista e centrada no Estado que precedia a existência dessa instituição, estando presente na reflexão brasileira ao menos desde 1930. Sola (1998) entendeu que havia uma conexão entre desenvolvimento econômico e certa concepção de desenvolvimento político na forma como as ideias da CEPAL foram absorvidas no Brasil. Assim, o crescimento e a integração do mercado interno – a principal mola propulsora do desenvolvimento para a CEPAL – eram tidos como inseparáveis de uma posição político-ideológica, pois a meta que consistia na formação e na diversificação do mercado interno – “deslocamento do centro dinâmico do crescimento” – assumia também a forma de categoria política; isto é, de um processo de internalização dos centros de decisão. Do ponto de vista internacional, essa ideia fortalecia a perspectiva de uma ação externa independente, não condicionada a qualquer tipo de amarra bilateral, regional ou multilateral.

Na visão de Bielschowsky (2004), há três características principais no pensamento de Celso Furtado. Em primeiro lugar, a defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, de planejamento econômico. O Estado deveria coordenar os esforços de industrialização de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultavam o desenvolvimento. Em segundo lugar, a obra de Furtado defende a tese estruturalista de submissão da política monetária e cambial àquela de desenvolvimento, base da argumentação nacionalista, em oposição aos programas de estabilização que tiveram defenso-

res influentes no Brasil, como Eugenio Gudín. Furtado acreditava que o sucesso da industrialização brasileira dependia fortemente do controle dos agentes nacionais sobre as decisões fundamentais à economia do país. Em terceiro lugar, sua obra revelou, de modo crescente, um compromisso com as reformas de cunho social, inclusive com a agrária.

Havia uma forte percepção sobre a importância do mercado interno na dinamização da produção e da renda. Furtado inclina-se para a análise histórica das possibilidades dinâmicas de superação da dependência do comércio exterior ou do próprio subdesenvolvimento, pela via do crescimento através do fortalecimento do mercado interno (BIELSCHOWSKY, 2004). Nos anos 1950 e 1960, o capital estrangeiro originado nos países centrais era visto por Furtado como negativo para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, por ser o fator de integração das economias dos países periféricos à economia internacional, era visto como tendo interesses regionais. A consequência é não haver outra possibilidade de desenvolvimento senão pela via nacional.

Furtado (1978; 2000) atribuía um papel importante à integração regional, sem deixar de enfatizar as ideias de planejamento e os centros nacionais de decisão. O tema da integração regional não era o núcleo central de sua reflexão, mas esteve presente em algumas de suas obras. “A teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas” (FURTADO, 2000, p. 331). Em outro texto, também nessa direção, Furtado (1978, p. 267-268) considera que

[...] longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consiste em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional, o que não será tarefa pequena, em razão da orientação anterior de desenvolvimento, dos riscos de agravamento da concentração geográfica tanto das atividades e-

conômicas como da apropriação dos frutos do desenvolvimento [...]. Os centros de decisão mais importantes, aqueles que são de natureza política e estão capacitados para interpretar as aspirações das coletividades, continuarão a existir por muito tempo no plano nacional.

É importante observar que a integração regional é pensada com base no fortalecimento de capacidades nacionais. Trata-se de uma visão brasileira, mas também latino-americana, sobre esses processos, uma vez que, ao menos nas formulações europeias sobre a questão, a integração regional, na maior parte das vezes, era pensada como um processo de abdicação parcial da soberania, ainda que lenta, ou de mudança do foco da capacidade nacional, do âmbito do Estado-nação para o regional-comunitário (HAAS, 1964).

Nos marcos da CEPAL, a industrialização era vista, nas décadas de 1950 e 1960, como a solução a longo prazo para o problema da vulnerabilidade externa, que seria uma característica intrínseca dos processos de industrialização periféricos. A integração regional era apontada, também, como uma possível resposta para esse problema. A CEPAL esteve diretamente envolvida na criação da ALALC e entendia que esse novo acordo regional poderia contribuir para o início de um processo de diversificação das exportações dos países da região por esforço próprio, através da via, “teoricamente” mais fácil, do comércio intrarregional. O mercado comum latino-americano teria a virtude de ampliar as transações dos setores industriais exigentes, facilitando o aprofundamento do processo substitutivo de importações (BIELSCHOWSKY, 2000). Porém o impulso mais forte para o Tratado de Montevidéu de 1960 foi a necessidade de reagir à redução das exportações e dos termos de troca dos principais países: Argentina, Brasil e México.

Os objetivos cepalinos em relação à integração e a passos de maior envergadura demonstravam-se difíceis de ser alcançados porque os pressupostos das políticas nacionais a respeito do desenvolvimento não os colocavam como questões centrais. Como argumenta Cervo

(2008, p. 155), o pensamento cepalino erigido em torno de conceitos como indústria, emprego, proteção, mercado interno e autossuficiência se expressou em práticas políticas que tiveram como consequência, ainda que não fosse seu objetivo, constrenger os processos de integração. Celso Furtado, como formulador, inspirou uma forte vertente, baseada na percepção nacional de interesses a promover. Rompendo com Prebisch em 1955, manteve-se significativamente fiel aos pressupostos que havia formulado. Ao conceber a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e ao tornar-se um pioneiro da ideia de planejamento, consolidou a concepção de que essa ideia tem como eixo a integração nacional.

No mesmo contexto intelectual do surgimento da CEPAL, ou seja, no bojo das tentativas dos pensadores da região de analisar de maneira autônoma e particular a economia local e regional bem como as relações com o mundo, surgiu a Teoria da Dependência. Ela buscava compreender como ocorria a reprodução do sistema capitalista de produção na periferia, partindo da ideia de que ele criava diferenciações em termos políticos, econômicos e sociais entre países e regiões, fazendo com que a economia de algumas nações fosse condicionada pelo desenvolvimento e pela expansão de outras (SANTOS, 1970).

De certa forma, diferentemente das formulações da CEPAL, entre os dependentistas era forte a relação entre subdesenvolvimento e desenvolvimento capitalista mundial. Os teóricos da Dependência consideravam o desenvolvimento um processo nas disputas sociais e políticas, ou seja, havia uma dimensão propriamente política e não apenas econômica. Cardoso e Faletto (2004) consideraram que a política é o meio pelo qual se possibilita a determinação econômica; ou seja, parte-se da ideia de que a referência às “situações históricas” nas quais se dão as transformações econômicas é essencial para a compreensão do significado dessas e para a análise de seus limites estruturais e das condições que as tornam possíveis (CARDOSO; FALETTTO, 2004).

No quadro da Teoria da Dependência, as interpretações são diversas (CHILCOTE, 1974), o que traz certa dificuldade em falar de uma Teoria da Dependência como algo homogêneo, ainda que entre a maior parte dos autores haja uma visão convergente no sentido de vincu-

lar o paradigma do desenvolvimento latino-americano à dependência. Parte da literatura costuma dividir a Teoria da Dependência em duas correntes: a weberiana, identificada nos trabalhos de Cardoso e Falleto, que partilha a possibilidade de um desenvolvimento dependente, e a marxista, ligada à reflexão, entre outros, de Marini, que, a partir da ideia de superexploração da força de trabalho, discute o desenvolvimento do subdesenvolvimento e não vislumbra a possibilidade de um desenvolvimento dependente. Pode-se talvez dizer que a segunda versão concede maior peso causal aos fatores externos, ainda que não desconsidere os internos, na determinação das situações de dependência/subdesenvolvimento, ao passo que a versão apresentada por Cardoso e Falleto relativiza a determinação externa, enfatizando a possibilidade de uma situação de desenvolvimento dependente-associado como resultado da ação dos agentes locais em conexão com forças econômicas externas.

Marini (2000) entende que a única forma de enfrentamento e de superação da situação dependente dos países da região, inclusive o Brasil, seria a ocorrência de uma revolução socialista. Os países subdesenvolvidos seriam dependentes porque reproduzem um sistema social limitado por relações políticas e econômicas, tanto nacionais quanto internacionais. No entendimento de Marini (2000, p. 109), a dependência deve ser “entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”. O obstáculo fundamental a qualquer processo real de desenvolvimento seria o imperialismo, que extrairia praticamente todo o excedente produzido pelos países subdesenvolvidos (MARINI, 1978).

Nessa visão, a burguesia local estaria, em boa medida, subordinada ao imperialismo, no sentido de que não disporia de autonomia para projetar maiores possibilidades de desenvolvimento autônomo. Percebem-se claramente, nessa interpretação, limites estruturais para os projetos nacionais de desenvolvimento, bem como para qualquer forma de integração regional. A aproximação com o outro, na região, implica a superação prévia desses limites. Apenas a ruptura com o sistema in-

ternacional propiciaria o desenvolvimento em termos de autossuficiência, criando, portanto, condições para colocar a integração na ordem do dia.

Marini (2000) entendia que no caso do Brasil, a partir de 1964, com o governo militar de Castello Branco, a burguesia projetou uma política externa que recorreria ao subimperialismo, via exportação de seus produtos manufaturados a países ainda menos desenvolvidos, uma vez que a superexploração da força de trabalho impediria a formação de um mercado interno. O conceito de subimperialismo refere-se à necessidade da burguesia nos países dependentes em desdobrar sua acumulação para o exterior no momento em que alcança determinado grau de composição orgânica do capital com a industrialização. Nesse sentido, a debilidade do capitalismo brasileiro teria atingido a etapa imperialista antes de ter conseguido a mudança global da economia nacional e estaria em situação de dependência crescente diante do imperialismo internacional. A consequência mais importante desse fato seria que, ao contrário do que acontece com as economias capitalistas centrais, o subimperialismo brasileiro não poderia converter a “expoliação” que pretende realizar no exterior em fator da elevação do nível de vida interno, capaz de amortecer o ímpeto da luta de classes; teria, ao contrário, pela necessidade que experimenta de proporcionar um sobrelucro a seu “sócio maior norte-americano”, que agravar violentamente a exploração do trabalho no marco da economia nacional, em um esforço para reduzir seus custos de produção (MARINI, 2000).

O mesmo autor, por meio do conceito de subimperialismo, qualificou a entrada do Brasil, ainda que de forma dependente e subordinada, na etapa capitalista de exportação de capitais a manufaturas, e explicou a busca pelo controle de matérias primas e de fontes de energia no exterior. Um corolário importante dessa situação seria a projeção de uma política externa “expansionista” e relativamente autônoma.

Para Cardoso e Faletto (2004), a situação de dependência exigia a análise da maneira como as economias subdesenvolvidas se vincularam historicamente ao mercado mundial e de como se constituíram os grupos sociais internos que definiram as relações internacionais intrín-

secas ao subdesenvolvimento. A depender de como se organizariam politicamente as classes, haveria tipos diversos de vinculação com o centro. Segundo Cardoso (2004, p. 23), ao repensar a Teoria da Dependência, essas vinculações são diferenciadas:

[...] uma coisa é quando se tem, como no Brasil e na Argentina, um setor local que é capaz de produzir acumulação – na agricultura que seja, no café, no gado. Ele cria capital aqui dentro e, mais tarde, investe esse capital até na indústria. Depois ele se associa, mas tem algum dinamismo [...]. Outra coisa é quando se tem um enclave, quando o capital vem de fora, passa pelo país, e a realização é feita lá fora [...]. E há um terceiro modo, quando os capitais externos passam a investir na periferia. Investimento na produção de bens de consumo e de bens de capital. Aí você tem uma outra dinâmica.

A consideração das diferentes situações na América Latina estava muito presente e influía nas formas de se perceber a integração. Para essa vertente da Teoria da Dependência, o desenvolvimento seria um processo social e, *a priori*, não seria correto atribuir totalmente ao imperialismo internacional a situação de debilidade dos países dependentes. Cardoso e Faletto (2004) consideraram que o desenvolvimento econômico nos países periféricos dependeria de uma estratégia diversa da ideia de “desenvolvimento para dentro”. Serra e Cardoso (1978) criticam a noção de superexploração presente na obra de Marini (2000) e indicam que o desenvolvimento, mesmo dependente, poderia apresentar ganhos de produtividade para os países subdesenvolvidos. Está presente uma clara diferenciação entre os países da região e, portanto, uma visão não única dela. A percepção da região dependeria de seus diferentes níveis de desenvolvimento e a integração teria necessariamente de considerar esses níveis.

O objetivo do trabalho de Cardoso e Faletto (2004, p. 13)

[...] é esclarecer alguns pontos controvertidos sobre as condições, possibilidades e formas do desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os polos hegemônicos do sistema capitalista, mas, ao mesmo tempo, constituíram-se como Nações e organizaram Estados nacionais que, como todo Estado, aspiram à soberania. Por outro lado, procurou-se mostrar, implicitamente, que falar da América Latina sem especificar dentro delas as diferenças de estrutura e de história constitui um equívoco teórico de consequências práticas e perigosas.

Esses autores entendem que, desde o momento de instauração das nações, o centro político das forças sociais dos países latino-americanos tenta ganhar certa autonomia e busca sobrepor-se à situação do mercado. Contudo, as vinculações econômicas continuam sendo definidas objetivamente em função do mercado externo e limitam as possibilidades de decisão e de ação autônoma. O padrão de desenvolvimento para as sociedades latino-americanas, necessariamente, seria dependente, cabendo às instâncias políticas nacionais instituírem padrões que poderiam oscilar entre os pares desenvolvimento/dependência e estancamento/autonomia.

Ao definirem que o paradigma mais adequado de desenvolvimento latino-americano no quadro da dependência seria o par desenvolvimento/dependência, Cardoso e Faletto (2004) o colocam como um limite à expansão da região, mas o indicam como o único possível para o desenvolvimento nas condições conhecidas. Pensar a região, América Latina e América do Sul, implica perceber como o paradigma pode ser ajustado, de modo que ao menos os países em condições semelhantes possam articular-se para buscar maximizar vantagens relativas.

As Análises de Celso Lafer e Samuel Pinheiro Guimarães: Visões Contemporâneas

Nesta parte do trabalho, analisaremos a visão brasileira sobre a região presente nas reflexões de Celso Lafer e de Samuel Pinheiro Guimarães, pela importância de ambos nos tempos atuais, em particular para a política exterior do Brasil. Esses autores, embora tenham vinculações teóricas distintas, bem como diferentes visões sobre a natureza do sistema internacional, têm um entendimento que interpretamos como semelhante no que se refere à análise da região e ao papel que o Brasil deveria desempenhar no mundo. Da mesma forma, enfatizam a importância da aliança estratégica com a Argentina para a otimização da inserção brasileira no Cone Sul e na América do Sul. Ao mesmo tempo, parte do projeto de inserção internacional do Brasil presente na reflexão desses autores, por conta do peso que colocam na projeção do país no mundo, traz desafios para a relação bilateral com a Argentina. Lafer e Guimarães são referências importantes da tradição liberal e nacional-desenvolvimentista de inserção internacional do Brasil.

Lafer (1973), desde os anos 1970, enfatizou a importância do entendimento entre Argentina e Brasil. O eixo estruturante de sua análise, presente no trabalho publicado com Felix Peña (LAFER; PEÑA, 1973), é a ideia de valorização do contexto regional – entendido como o subsistema latino-americano de nações – para a elaboração de uma estratégia de participação autônoma no sistema internacional. Há o reconhecimento, naquele momento, de que “na América Latina, a identificação nacional continua prevalecendo. A prova de que chegou a hora de ir mais além do Estado-nação (Hoffmann-Haas) ainda está para ser feita” (LAFER; PEÑA, 1973, p. 30).

Um conceito importante na reflexão de Lafer (2004), explicativo de parte das visões contemporâneas da região, é o do universalismo, que estaria associado às características geográficas, étnicas e culturais do país. Para ele, essa noção incorporaria a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo.

Na ótica econômica, a ideia de universalismo manifestar-se-ia por meio do termo *global trader*, uma vez que o país possui intercâmbio com uma pluralidade considerável de nações, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas. Do ponto de vista político, a ideia que perpassa a noção de universalismo, que, inclusive, tem implicações para os processos de integração regional da região, é o projeto de tornar o Brasil um ator relevante no cenário internacional através da intensa participação em diversos foros bilaterais, regionais e multilaterais. A operacionalização desse ativismo externo universalista, de base nacional, necessitaria de uma integração regional essencialmente intergovernamental que não criasse qualquer tipo de amarras à projeção externa brasileira.

Lafer (2004) trabalhou com o conceito de potências médias para caracterizar a inserção internacional do Brasil. Essas seriam um grupo específico de países no sistema internacional que teriam um tipo próprio de política externa, na medida em que se diferenciariam das grandes potências e não se confundiriam com países pequenos ou pouco expressivos no sistema. No caso brasileiro, essa noção complementa a ideia de que o Brasil deveria ter um papel singular no mundo por conta de suas características. O aumento da capacidade de influência brasileira no sistema internacional resultaria em um crescimento das margens de ação externa e do papel do país como mediador internacional, projetando seu poder pela legitimidade, não pelo confronto ou pela capacidade militar. Do ponto de vista da integração regional, a caracterização do Brasil como potência média, conjugada com o conceito de universalismo, ajuda a entender parte da dificuldade nacional em lidar com o tema do aprofundamento institucional da integração no Cone Sul que, possivelmente, restringiria a autonomia ou a liberdade desejada para a política brasileira em relação à região e ao mundo.

O mesmo autor argumenta que no caso do Brasil “se, pela limitação dos seus meios, é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial” (LAFER, 2004, p. 76). Ao mesmo tempo em que enfatiza a inser-

ção multilateral do Brasil e as questões relativas à legitimidade e a outras formas de *soft power*, havia um componente regional substantivo na sua reflexão (LAFER, 1973; 1993; 2004).

Parecia-me evidente que a América Latina, em geral, e o Mercosul, em particular, eram a nossa circunstância, a nossa vida, o nosso destino. Desde o primeiro momento, vi no Mercosul uma plataforma de inserção competitiva do Brasil que era importante pelas oportunidades que gerava e pelo que representava como interlocução no plano mundial. Estava também muito consciente de que as tensões existentes no mundo deixavam claro que deveríamos partir da noção de fronteira-separação para a de fronteira-cooperação [...]. Eu tentava fazer esse tipo de articulação entre o interno e o externo, e ao mesmo tempo me dava conta de que um país com as dimensões do Brasil tem interesses gerais (LAFER, 1993, p. 279).

Na reflexão desse autor, o peso da integração regional para o Brasil seria sempre contextualizado considerando a projeção do Brasil em outras arenas internacionais. Pelo fato do Brasil ter “interesses gerais” na dinâmica de funcionamento do sistema internacional, sua inserção não poderia ficar ou ser restringida pela lógica dos processos de integração regional, que necessariamente tendem a limitar a autonomia de ação dos Estados-membros.

Referindo-se à ideia de Mercosul, Guimarães (2006, p. 359) entende que

O Mercosul, não o programa de integração com a Argentina, foi imaginado dentro de uma política econômica geral neoliberal dentro dos países [...]. A miopia da estratégia brasileira ao abandonar o modelo político da cooperação Brasil-Argentina e trocá-lo pelo modelo neoliberal comercialista de integração preconizado pelo Tratado de Assunção foi notável.

É importante lembrar que o início da integração com a Argentina (Declaração de Iguazu, novembro 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, julho 1986, e os 24 Protocolos decor-

rentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, novembro 1988) correspondeu a uma lógica desenvolvimentista e protecionista que visava estimular a emulação empresarial para a modernização e a inserção competitiva conjunta no sistema econômico internacional.

Com o decorrer do tempo, segundo argumenta Guimarães (2006), observou-se a gradual perda de importância do tema do desenvolvimento no âmbito da integração e, ao mesmo tempo, a crescente relevância atribuída aos fluxos comerciais. Por conta disso, o autor discute a necessidade de restaurar a ideia do desenvolvimento econômico com base no mercado interno (agora regional). Em sua visão, uma questão importante seria estabelecer uma estratégia gradual para transformar o Mercosul, de um esquema “neoliberal do tipo integração aberta”, em um projeto de desenvolvimento regional. No plano econômico, as questões centrais seriam a redução da vulnerabilidade externa e das disparidades sociais internas e a recuperação da capacidade de formular e de executar políticas de maneira autônoma (GUIMARÃES, 2006).

A argumentação do autor, favorável à integração econômica e à cooperação política entre Brasil e Argentina, parte de uma visão teórica realista da dinâmica mundial e traz a ideia de que a integração regional não pode ser exclusivamente comercial, mas deve ser parte de uma estratégia comum de desenvolvimento, em especial na área industrial e de serviços. A integração comercial regional, desde que acompanhada de uma política industrial regional, poderia contribuir para alcançar níveis superiores e mais amplos de industrialização. Guimarães (2007) considera que o objeto da política externa brasileira seria a América do Sul e que o núcleo da política brasileira na América do Sul seria o Mercosul. O cerne da política brasileira no Mercosul, por sua vez, teria de ser, sem dúvida, a Argentina. O autor entende, portanto, que “qualquer tentativa de estabelecer diferentes prioridades para a política externa brasileira, e mesmo a atenção insuficiente a esses fundamentos, certamente provocará graves consequências e correrá sério risco de fracasso” (GUIMARÃES, 2007, p. 1).

Guimarães (1999) utilizou a noção de “grande Estado periférico” para caracterizar a inserção externa brasileira. Em sua percepção, esse tipo de Estado se defrontaria com um cenário internacional baseado em “estruturas hegemônicas de poder”. Assim como o objetivo estratégico dessas seria a própria preservação e expansão, devido aos benefícios que os países situados em seu centro derivam delas, os objetivos estratégicos finais dos grandes Estados periféricos seriam participar dessas estruturas hegemônicas – de forma soberana, não subordinada – ou promover a redução de seu grau de vulnerabilidade diante da ação dessas estruturas.

Apesar das diferenças entre Brasil e outros grandes Estados periféricos, ao compartilharem características e interesses e estarem situados em regiões distantes eles não estariam diretamente em competição e, assim, haveria condições para a construção de projetos políticos comuns (GUIMARÃES, 1999). A categoria de “grande Estado periférico” parece buscar singularizar a política externa do Brasil, inclusive em relação aos países da região. Há, nessa reflexão, a identificação da possibilidade do Brasil vir a constituir coalizões com outros grandes Estados periféricos, para participar mais efetivamente das estruturas hegemônicas e para introjetar seus interesses na dinâmica das organizações internacionais. Guimarães (1999, p. 21) entende que “apesar de notáveis diferenças, o Brasil compartilha semelhanças e interesses comuns com certos Estados da periferia justamente por ser, como eles, um ‘grande país periférico’, o que os distingue, radicalmente, dos países médios e pequenos da periferia”.

Tanto no pensamento de Lafer quanto no de Guimarães, a integração sul-americana está muito presente. A conexão entre o Cone Sul é vista pelos autores como um primeiro passo para a posterior integração sul-americana. Além disso, a reflexão sobre a América do Sul e Latina, na maior parte das vezes, é contextualizada considerando a inserção do Brasil em outras arenas internacionais. Esse parece ser um traço permanente no pensamento brasileiro sobre a integração regional.

Breves Considerações Finais

Essa discussão demonstra que, em correntes importantes do pensamento brasileiro da segunda metade do século XX e do início do século XXI, o tema da integração regional não esteve no núcleo das reflexões, no plano político, econômico ou cultural. Ainda que na literatura o tema da América Latina surja esporadicamente, a continentalidade do país não estimulou sua inserção nos grandes debates nacionais. Há explicações. A quase totalidade dos demais países divide a origem colonial espanhola, o que tem seu peso, ainda que em alguns casos tenha sido negativo. As mudanças esboçadas na década de 1970, consolidadas a partir de 1985, são importantes.

As correntes de pensamento aqui discutidas, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, a Política Externa Independente, o Pragmatismo Responsável, a Escola Superior de Guerra e o pensamento geopolítico, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe e a Teoria da Dependência, assim como as ideias de dois representantes do pensamento brasileiro contemporâneo no tocante à política exterior e à integração regional têm em comum a ênfase na capacidade nacional e na necessidade do país de atuar internacionalmente de maneira independente; o que também acontece em países como o México, o Chile e a Argentina, sem falar em outros continentes. Há um forte acento na especificidade, no desenvolvimento e na integração nacionais.

A ideia do fortalecimento nacional é enraizada e determinou muitas das batalhas políticas internas. A partir do momento em que o debate sobre a integração regional surgiu de forma consistente, nos anos 1980, foi visto como um instrumento de fortalecimento nacional. Não é uma particularidade brasileira. Todos os processos de integração partem do pressuposto de que serão benéficos para o país e para toda a sociedade. Entre os autores e as escolas de pensamento estudados, pode-se afirmar que há certa predominância da teoria realista de relações internacionais; isto é, a cooperação vista como um objeto de fortalecimento nacional que pode dar-se na perspectiva do interesse comum. O cerne da questão parece ser o desenvolvimento. No tocante à projeção externa, o debate centra-se no papel que o país deveria desempenhar no sistema internacional. Também nesse caso, a partir da

década de 1980, a integração regional foi vista como compatível e até mesmo fortalecedora do desempenho.

Os conceitos de nacionalismo e de autonomia são muito fortes. O Brasil, como quase todos os países da América Latina, esteve condicionado no século XX às relações com os Estados Unidos. Como se aproximar, obter benefícios, ser autônomo e fortalecer um projeto nacionalista, vimos serem os *leit motif* permanentes. A autonomia remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha de parte do Estado. O desdobramento, como acreditamos ter demonstrado, foi a não urgência de um projeto de integração regional. Em alguns casos, o tema não é objeto de interesse. Em outros, como no pensamento cepalino brasileiro, é considerado, mas remetido a um depois um pouco distante.

As mudanças econômicas e políticas dos anos 1970 estimularam a passagem de uma formulação idealista de integração para uma ideia concreta. A noção de desenvolvimento encontrou um terreno comum com a de integração, ainda que com todos os percalços que permanecem no final da primeira década do século XXI. Por isso mostramos que as ideias de Celso Lafer e de Samuel Pinheiro Guimarães, com todas as suas diferenças, indicam a absorção do tema no corpo do Estado brasileiro e da sociedade, ao menos de suas elites.

No passado – no ISEB, na PEI, nas ideias cepalinas no Brasil, nos teóricos da Dependência brasileiros –, não houve uma teorização contrária à integração. Essa questão se colocou parcialmente no caso do Pragmatismo Responsável. O tema, porém, não chegava a ser formulado, pois a nação foi a questão privilegiada. Dentro disso, a industrialização. A busca pelo fortalecimento do papel internacional do país era a decorrência. Nas décadas de 1950 e 1960, o tema central, que absorvia as melhores energias da inteligência juntamente com o desenvolvimento, era a busca por compreender as causas do atraso, determinante para as condições de vida e para a projeção externa. A compreensão dos mecanismos reguladores das relações centro-periferia era vista como decisiva. A América Latina passou a ser um importante objeto de estudo pelo pertencimento ao mesmo polo.

Referências Bibliográficas

- AMADO, Rodrigo (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: Editora da UnB, 1982.
- _____. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):** crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.
- APRESENTAÇÃO. In: **Política Externa Independente:** a crise do pan-americanismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, ano I, n. 1, mai. 1965.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. **Pensamento econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- _____. A dívida e sua hora. **Primeira Leitura**, n. 29, jul. 2004.
- _____; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTRO, Araújo. Conferência no Colégio Interamericano de Defesa. Washington D.C, 11 dez. 1970. Mimeo.
- _____. O continente americano na problemática mundial. In: AMADO, R. (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: Editora da UnB, 1982.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Brasil: introdução ao estudo de uma potência média. In: OLIVEIRA, E. R. de. **Militares:** pensamento e ação política. Campinas: Papirus, 1987.
- _____. Estratégia e Defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):** prioridades, atores e política. São Paulo: NUPRI/USP, 2000.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

____; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CHILCOTE, Ronald H. Dependency: a critical synthesis of the literature. **Latin American Perspectives**, v. 1, n. 1, 1974.

CORBISIER, Roland. **Reforma ou revolução**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

____. **Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

____. Discurso de paraninfo do Instituto Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano VII, n. 27, 1964.

DOSMAN, Edgar J. **The Life and Times of Raúl Prebisch (1901-1986)**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

DREYFUSS, René Armand. A noção de soberania na Escola Superior de Guerra. In: OLIVEIRA, E. R. de. **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus, 1987.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.

FAVERÃO, Gustavo de M. Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNESP, Marília, 2006.

FERREIRA, Oliveiros. Evolução da política internacional do Brasil. Texto da palestra proferida em 17 out. 1975 na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados no Painel sobre Política Internacional. In: FERREIRA, O. S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. NUPRI/USP, 1996.

____. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FREYRE, Gilberto. Ideias errôneas sobre o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano V, n. 18, 1962.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

____. **A economia latino-americana**: formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

____. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, 1997.

GUIMARÃES, Samuel P. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

____. **O mundo multipolar e a integração sul-americana**. Fundação Cultural do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: <<http://www.funceb.org.br/pensamento/mundomultipolar.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

HAAS, Ernst B. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1958.

Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. São Paulo: Paz e Terra, 1972.

LAFER, Celso. Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. In: LAFER, C.; PEÑA, F. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Editora Livraria Duas Cidades, 1973.

____; PEÑA, Felix. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Editora Livraria Duas Cidades, 1973.

LAFER, Celso. Entrevista. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, 1993.

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

DA CUNHA, Vasco. Palestra do ministro das Relações Exteriores na Associação Comercial do Rio de Janeiro, 11 nov. 1964. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano VIII, n. 29, 1965.

MAGNOLI, Demétrio; CÉSAR, Luís Fernando Panelli; YANG, Philip. Em busca do interesse nacional. **Política Externa**, v. 9, n. 1, 2000.

MARIANO, Marcelo P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado em Sociologia) – UNESP, Araraquara, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F.H.Cardoso y J. Serra). **Revista Mexicana de Sociología**, v. 40, n. extraordinário, 1978.

____. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Luciano. O Brasil e a América Latina na atual conjuntura mundial. In: **Política externa independente**: a invasão da República Dominicana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, ano I, n. 2, ago. 1965.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MATTOS, Carlos Meira. **Projeção mundial do Brasil**. São Paulo: Gráfica Leal Ltda., 1960.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – USP, São Paulo, 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

MOURA, Gerson. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

PÉCAUT, Daniel. **Os intelectuais e a política no Brasil**: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos B. O conceito de desenvolvimento do ISEB revisitado. **Dados**, v. 47, n. 1, 2004.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):** prioridades, atores e política. São Paulo: NUPRI/USP, 2000.

____. **Política externa brasileira.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **O problema nacional do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1960.

RANGEL, Ignácio. A dinâmica da dualidade brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 2, 1962.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RODRIGUES, Jayme Azevedo. O sistema interamericano contra a América Latina. In: **Política Externa Independente:** a crise do pan-americanismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, ano I, n. 1, mai. 1965.

RODRIGUES, José Honório. **Interesse nacional e política externa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SANTOS, Theotonio dos. The structure of dependence. **The American Economic Review**, v. 60, n. 2, 1970.

SERRA, José; CARDOSO, Fernando Henrique. Las desventuras de la dialéctica de la dependencia. **Revista Mexicana de Sociología**, ano 40, n. extraordinário, 1978.

SILVEIRA, Azeredo. Discurso de posse. In: BRASIL/MRE. **Resenha de política exterior do Brasil.** Brasília, ano I, n. I, p. 21, 1974.

____. Silveira no Congresso expõe bases da diplomacia brasileira. In: BRASIL/MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Brasília, n. 10, 1976.

SODRÉ, Nelson W. Raízes históricas do nacionalismo brasileiro. Textos de formação histórica do Brasil. **Instituto Superior de Estudos Brasileiros**, Rio de Janeiro, 1960.

____. **História da burguesia brasileira.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas:** desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: EdUSP, 1998.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, 2004.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TOLEDO, Caio Navarro. 50 anos de fundação do ISEB. **Jornal da Unicamp**, 8-14 ago. 2005.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 37, 1994.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

Resumo

Pensamento Brasileiro e Integração Regional

O objetivo deste trabalho é analisar a forma como algumas escolas de pensamento, representadas por figuras significativas, percebem no Brasil o tema da integração regional. O foco é a segunda metade do século XX, buscando compreender as concepções de projeção regional e internacional do país, que fundamentam as possibilidades de integração. Para isso, serão discutidos os seguintes temas: o papel do Estado, a visão de país, o nacionalismo, o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento, o reconhecimento internacional e a percepção dos vizinhos. A ideia da especificidade frente aos países vizinhos é um elemento presente na obra de intelectuais e de formuladores de políticas. Ela se faz presente em muitos países, inclusive em outros dessa região. Buscaremos entender como essa

ideia evoluiu no Brasil, chegando, nos anos 1980, à aceitação da existência de uma comunidade de interesses com os países do Cone Sul e da América do Sul.

Palavras-chave: Integração Regional – Política Externa Brasileira – Pensamento Brasileiro

Abstract

Brazilian Thought and Regional Integration

The aim of this article is to analyze the way some schools of thought represented by persons of renown look upon the issue of regional integration in Brazil. The focus is on the second half of the 20th century, seeking to understand the conceptions of the country's regional and international projection that ground the possibilities for integration. To this end, the following themes are discussed: the role of the State; the vision for the country; nationalism; economic development and underdevelopment; international recognition; and neighbors' perception. The idea of specificity in relation to neighboring countries is an element present in the work of intellectuals and policy-makers. It is also present in other countries, including in countries of this region. We endeavor to understand how this idea evolved in Brazil, culminating in the 1980s with the acceptance of the existence of a community of interests with the countries of the Southern Cone and of South America.

Keywords: Regional Integration – Brazilian Foreign Policy – Brazilian Thought