



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

GIOVANNA SOUSA SANTOS

**A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POSSÍVEL QUEBRA DO
INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES
EXTERIORES**

**BRASÍLIA - DF
2021**

GIOVANNA SOUSA SANTOS

**A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POSSÍVEL QUEBRA DO
INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES
EXTERIORES**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador (a): Prof. Luciano da Rosa Muñoz

**BRASÍLIA - DF
2021**

GIOVANNA SOUSA SANTOS

**A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POSSÍVEL QUEBRA DO INSULAMENTO
BUROCRÁTICO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Luciano da Rosa Muñoz

BRASÍLIA, 30 DE SETEMBRO DE 2021

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

**A Redemocratização e a possível quebra do Insulamento Burocrático do Ministério das
Relações Exteriores**

Giovanna Sousa Santos

RESUMO: O presente artigo busca analisar as posições de política externa brasileira de forma comparativa em se tratando das decisões no período ditatorial, mais especificamente no que diz respeito à Conferência de Estocolmo (1972), e em relação à tomada de decisões sobre política externa no período da redemocratização, especialmente em torno da Conferência Rio-92 (1992), ambas se tratando de decisões relativas à pauta de Meio Ambiente no cenário internacional. Após análise qualitativa e aprofundada dos dados e dos períodos históricos que cercam ambas as conferências, foi possível entender o funcionamento da política externa, no ano de 1972, e do órgão gestor dessa política, o Ministério das Relações Exteriores, a partir do Realismo de Morgenthau. E em seguida, mediante transformações internas e externas durante a década de 1990, pôde-se analisar a política externa brasileira a partir da ótica dos Jogos de Dois Níveis de Putnam. Foi possível notar certas modificações no funcionamento do Ministério das Relações Exteriores em comparação aos anos de 1972 e 1992, sendo a principal modificação a quebra/diminuição do Insulamento Burocrático que cerca o órgão desde seu fundamento, em que a partir da década de 1990 tornou-se necessário uma maior abertura do Itamaraty para esses novos setores, principalmente para a participação da sociedade civil.

Palavras chaves: Política Externa Brasileira; Insulamento Burocrático; Meio Ambiente; Ditadura Militar; Redemocratização.

ABSTRACT: The article below seeks to analyze the Brazilian foreign policy from a comparative view about the decisions around the military regime, specifically with regard to the Stockholm Conference (1972), and in relation to the decisions in foreign policy in the period of redemocratization, specially at the Conference Rio-92 (1992), in which both of them deal with environmental themes in the international scenario. After the qualitative and deepened analysis of the historical periods surrounding both conferences, it's possible to understand the functioning of the 1970's foreign policy's and the governing body, the Ministry of Foreign Affairs, with Morgenthau's realism. Then, through internal and external transformations, it's feasible to analyze the 1990's foreign policy's from the optics of Putnam's "Two Level Games". It's possible to notice certain changes in the operating of the Ministry of foreign affairs, compared to the years of 1972 and 1992, being the main transformation the breaking/decrease of bureaucratic insulation that surrounded the organ since its establishment, in which from the 1990's it has become necessary a greater openness from Itamaraty to these new sectors, primarily to the civil society.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Bureaucratic Insulation; Environmental; Military Regime; Redemocratization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 CAPÍTULO 1	7
1.1 A formação estrutural do Ministério das Relações Exteriores	7
1.2 O contexto histórico	9
2 CAPÍTULO 2	17
2.1 A gestão Médici e sua Política Externa	17
2.2 A conferência de Estocolmo e o posicionamento brasileiro	21
3 CAPÍTULO 3	24
3.1 Contexto Internacional e fim da Ditadura Militar	24
3.2 O governo Collor e a reorientação da política externa	27
3.3 RIO-92 e o posicionamento brasileiro	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

As discussões em torno dos posicionamentos tomados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e seu contínuo Insulamento Burocrático no Brasil, passaram a ser questionados após o fim do período da Ditadura Militar e o início da redemocratização em 1985. Visto que as mudanças ocorridas no cenário internacional trouxeram consigo novas visões e necessidades para a política externa, o presente trabalho busca analisar e entender como, e se, o período da redemocratização interfere no insulamento burocrático do Itamaraty.

O objetivo central do trabalho é fazer uma análise comparativa das decisões de política externa no período ditatorial e na redemocratização, a partir de duas conferências que ocorrem em ambos os momentos: A Conferência de Estocolmo (1972) e a Conferência Rio-92 (1992). No plano teórico, pode-se analisar a realidade da política externa em 1972 a partir do Realismo clássico de Hans J. Morgenthau, e sua visão sobre a união entre política interna e externa, e sobre a participação popular nas questões de política externa, enquanto em contrapartida, pode-se analisar a política externa brasileira no ano de 1992 a partir da visão de autores como Robert D. Putnam (1988), que trabalha com a ideia de que o compromisso internacional é gerado pela legitimação interna, a partir da teoria dos Jogos de dois níveis do autor.

Diante disso, o primeiro capítulo do artigo visa dar ao leitor um panorama geral, tanto teórico quanto histórico, abordando a realidade interna e externa da década de 1970 e 1990 a partir da ótica da teoria Realista e dos Jogos de Dois Níveis. O segundo capítulo busca fazer uma análise aprofundada do ano de 1972, no que diz respeito ao governo brasileiro no período e suas posições em torno da política externa, abordando também a Conferência de Estocolmo e analisando os posicionamentos brasileiros na conferência a partir do Realismo de Morgenthau. O terceiro capítulo então visa abordar de forma mais aprofundada as mudanças ocorridas a partir da década de 1990 e suas influências no cenário brasileiro, de modo a analisar o processo de redemocratização brasileira e a gestão do presidente eleito Fernando Collor, analisando também a Conferência Rio-91 e os posicionamentos brasileiros a partir da visão dos Jogos de Dois Níveis de Putnam.

Torna-se necessário o estudo aprofundado em torno do Ministério das Relações Exteriores e a possível quebra do seu Insulamento visto que, a partir das mudanças ocorridas ao longo dos anos e com a maior participação de novos atores nas decisões de política externa, o insulamento burocrático passa a ser um conceito questionado pela sociedade civil e até mesmo pelo cenário internacional.

1 CAPÍTULO 1

1.1 A formação estrutural do Ministério das Relações Exteriores

Para abordar a Política Externa Brasileira tanto no período ditatorial quanto no período da redemocratização, é importante que seja discutido inicialmente a formação dessa Política como um todo, principalmente no que diz respeito às decisões tomadas pelo Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty.

Em se tratando do aparato institucional do Ministério das Relações Exteriores, torna-se necessário fazer uma abordagem histórica da formação do mesmo e pontuar conceitos formuladores da Política Externa, visto que a força burocrática institucional do Ministério das Relações Exteriores têm origem principalmente após o fim do período imperial com a visão de Barão do Rio Branco e de toda formulação interna do Itamaraty.

A gestão de Barão do Rio Branco é um marco crucial para o Ministério, visto que sua administração é formadora de toda a base institucional do Itamaraty até os dias de hoje. A figura carismática de Rio Branco fez com que o gabinete do ministro das relações exteriores passasse a ser um órgão principal na formulação da política externa brasileira e trouxe consigo uma união simbólica do próprio ministério como um todo. É importante ressaltar que a presença de Barão do Rio Branco gerou uma certa homogeneização nos cargos diplomáticos até os dias atuais, tendo isso um impacto direto em ambos os períodos aqui analisados (CHEIBUB, 1985, p.122).

Utilizando aqui da Teoria Realista das Relações Internacionais, mais especificamente do autor Hans J. Morgenthau, a performance de Barão do Rio Branco frente ao ministério das Relações Exteriores e a forma como sua gestão se perpetuou diante da Política Externa Brasileira, trouxeram à tona um fator de grande relevância para a teoria: a existência de um ator responsável pelas decisões da política internacional de um país.

Assim sendo, quando falamos em termos empíricos do poder ou da política externa de uma determinada Nação, só podemos estar designando o poder ou a política externa de certos indivíduos que pertencem à mesma Nação (MORGENTHAU, 2003, p. 200).

Mesmo após a saída do Barão do cargo, a sua política seguiu sendo vista como promissora e tornou-se um marco crucial para a formulação da política externa brasileira. Diante dessa visão e desse aparato gerado pela figura do Barão do Rio Branco, o Ministério

das Relações Exteriores passou a ser visto como órgão altamente independente e até mesmo burocratizado.

A formulação da política externa brasileira e sua diplomacia desde então se baseava na ideia de “autonomia do decisor”, em que via-se na pessoa do diplomata/ministro das Relações Exteriores aquele que representaria os interesses nacionais de forma a maximizá-los no cenário internacional” (LIMA, 2002, p. 270). Novamente nota-se a forma como a política externa brasileira coincide diretamente com a teoria Realista, indo além da ideia de um ator gerenciador da política externa, mas também em se tratando da questão do interesse nacional, em que a política internacional estaria acima da política doméstica, sendo a política externa voltada diretamente para a defesa e proteção dos interesses internos (LIMA, 2000, p. 272).

Dentro do contexto da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores é o órgão primordial de decisões sobre política internacional, tendo no ministro de Estado o seu agente principal. Porém, como dito anteriormente, o órgão em questão é considerado uma das Instituições brasileiras mais burocratizadas do cenário nacional. Por conta disso, e pelo seu alto nível de independência na tomada de decisões, o Ministério das Relações Exteriores é cercado pelo conceito de *Insulamento Burocrático*: “[...] fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social”. (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 59)

Tendo em vista o insulamento burocrático presente no órgão e em suas políticas, pode-se inferir que a presença popular e o uso da opinião pública nas decisões de política externa é mínima ou quase nula a depender do período. Aqui tem-se outra relação com a teoria Realista de Morgenthau, posto que para o autor, a opinião pública jamais trouxe qualquer ato efetivo para as decisões de política externa e considerá-la seria grande equívoco por parte dos líderes de Estado (MORGENTHAU, 2003, p. 485). Para alguns autores, a opinião pública, além de não trazer mudanças para as decisões, seria pautada em imediatismo e emocionalismos, o que traria falta de eficácia para a política externa: “Ao fim e ao cabo, a opinião pública não é um bom guia para a política externa porque reflete interesses particularistas, de determinadas minorias com acesso aos círculos de poder” (LIMA, 2002, p. 273).

Ainda em se tratando da independência burocrática do Ministério das Relações Exteriores e suas decisões, os temas discutidos e as deliberações acerca do ponto de vista da opinião pública sempre foram moldados de acordo com as necessidades e prioridades dos responsáveis pela política, ou até mesmo pelo governo vigente (assim como ocorre no período ditatorial brasileiro), tendo relação direta com a teoria Realista ao passo que, de acordo com

Morgenthau, este seria outro fator pelo qual o uso da opinião pública como base para as decisões de política internacional seriam um grande equívoco: “O terceiro fator, o relegado, está no fato de que, em qualquer parte do mundo, a opinião pública relativa aos assuntos internacionais é moldado pelos órgãos de política nacional” (MORGENTHAU, 2003, p. 486).

Diante dos conceitos aqui abordados acerca da formação estrutural do Ministério das Relações Exteriores e como o seu insulamento burocrático se perpetua pelas fases históricas, podemos então analisar de forma mais direta o período ditatorial brasileiro e como o Itamaraty atuou diante o momento de grande repressão vivida pelas instituições do país.

1.2 O contexto histórico

Para se chegar de fato ao golpe de 1964 no Estado brasileiro, é de extrema importância que seja discutido o cenário internacional desse período e a forma como o mesmo influenciou o andar dos acontecimentos internos. Com a eclosão do conflito entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em meados de 1947, também conhecido como a Guerra Fria, a disputa política por regiões se tornou acentuada, principalmente nas regiões da América Latina após a Revolução Cubana¹.

Durante esse período em específico, foi instaurado em algumas regiões do mundo o “medo” ao comunismo soviético, fazendo com que cada vez mais os Estados se alinhassem ao bloco capitalista norte-americano, mesmo que isso lhes custasse um alto preço:

As disputas pelo poder passaram a assumir os aspectos ideológicos de lutas entre o bem e o mal. As políticas externas transformaram-se em missões sagradas. As guerras começaram a ser travadas como se fossem cruzadas com o propósito de levar a verdadeira religião política para o resto do mundo (MORGENTHAU, p. 210, 2003).

O caso brasileiro não foi diferente, em que numa tentativa de manutenção de *status quo* os Estados Unidos passaram a visitar cada vez mais frequentemente os representantes das forças armadas brasileiras, chegando ao ponto de ser instituída a “Escola das Américas”, que possuía como objetivo implantar as ideias do anticomunismo e até mesmo o estudo de técnicas de tortura e guerra psicológica (PENNA FILHO, 2009, *apud* CASTILHO, 2014). Essa mesma Escola, ao lado da ideia de combate ao comunismo, influenciou diretamente a

¹ Revolução Cubana: Processo revolucionário que pôs fim à ditadura de Fulgêncio Batista, resultando na liderança de Fidel Castro em 1959, trazendo uma grande aproximação com o Socialismo Soviético da URSS (SILVA, 2021);

elaboração da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), documento crucial para a implementação do golpe em 1964.

Nota-se a forma como o cenário internacional é extremamente influente no ambiente doméstico, seja de forma direta ou indireta. O conflito entre Estados Unidos e União Soviética instaurou no Brasil uma verdadeira batalha política por poder, em que a ameaça comunista era considerada de fato real e tornava-se cada vez mais necessária a tomada de decisões internas contrárias ao comunismo soviético. Essa instabilidade interna é um grande motor para momentos conflituosos nos Estados: “Quanto maior for a estabilidade da sociedade e o sentido de segurança individual de seus membros, menor será a probabilidade de que emoções coletivas venham a buscar uma válvula de escape em um nacionalismo agressivo, e vice-versa” (MORGENTHAU, 2003, p. 209).

Para além da influência do bloco capitalista nas políticas domésticas brasileiras, o cenário interno do país encontrava-se conturbado. Após a antecipação do plebiscito que votaria em favor ou do presidencialismo ou do parlamentarismo, João Goulart² é eleito presidente em 1963, porém, com toda a pressão política em torno do combate ao comunismo, o mesmo passa a sofrer com pressões políticas da ala conservadora brasileira, passando a depender quase que exclusivamente das forças da esquerda e de movimentos sindicais até meados de 1964 (PILAGALLO, 2021).

Foi então que em março de 1964, com a declaração feita pelo congresso de que a presidência estaria vaga e posteriormente com a viagem de João Goulart para o Uruguai, que os militares encontraram a brecha necessária para a implementação do governo militar. Assim como dito por Pilagallo (2021), inicialmente a ideia dos militares era permanecer até as eleições de 1965, com a narrativa de que cumpririam com a meta de findar com o comunismo no âmbito doméstico e pôr fim à corrupção no país, e então devolver o governo à população. Apesar disso, ao colocarem em prática as ideias iniciais houve uma mudança de perspectiva, fazendo com que permanecessem até 1985.

Durante esse período, acentua-se o processo de crises das elites nacionais e poucas são as instituições capazes de passar ilesas por esse acontecimento. Dentre essas instituições que não foram afetadas estão o Instituto Rio Branco, parte do Ministério das Relações Exteriores, e a academia militar (CHEIBUB, 1989, p. 128). Com isso, é possível perceber que, por conta do já mencionado insulamento burocrático característico do Itamaraty e de sua grande

² Em meados de 1961, João Goulart assumia a vice presidência ao lado de Jânio Quadros, sendo considerado um grande aliado da ala comunista, visto que, apesar de ser um conservador no âmbito econômico, acabou por condecorar o líder revolucionário cubano “Che Guevara”, que na época estava alinhado ao bloco comunista (PILAGALLO, 2021);

semelhança com os órgãos militares da época, o Ministério passa quase que ileso pelo período ditatorial. Uma prova disso é o fato de que, enquanto grande parte dos órgãos governamentais do Estado brasileiro passavam por comissões de inquéritos externos, o Itamaraty foi a única instituição a não passar por tal procedimento, comprovando sua colaboração com o aparato repressivo instaurado após o golpe de 1964 (CASTILHO, 2014, p. 59).

Outro fator que colaborou para que o Ministério das Relações Exteriores pudesse atravessar o período ditatorial sem grandiosas mudanças, é a presença de certa homogeneidade na composição entre o Itamaraty e academia militar (CHEIBUB, 1989, p. 128). Durante o governo militar, o Itamaraty permaneceu com certo nível de autonomia nas decisões, visto que por conta do profissionalismo presente nos membros da instituição e pela grande semelhança já citada anteriormente, os militares tenderam a abrir espaço para decisões mais autônomas por parte da Instituição (CHEIBUB, 1989, p. 129).

Durante todo o período da ditadura militar brasileira, a presença da ideia do Estado como ator unitário das Relações Internacionais e um órgão responsável pelas decisões de Política Externa foram grandes comprovações da teoria de Morgenthau (2003). Além disso, e por ser um momento com alto nível de repressão social, a participação popular nas decisões de Política externa - ou em qualquer outro tema envolvido com o Estado - foi praticamente nula. A ideia de uma opinião pública sobre as questões internacionais, assim como dita por Morgenthau, foi dispensável. Nenhum outro ator ou agente das Relações Internacionais foram ouvidos ou levados em consideração, pois assim como dito por Castilho (2014), o Itamaraty tornou-se, junto do governo, um aparelho repressivo.

O Ministério das Relações Exteriores, que desde 1930 já vinha sofrendo transformações e com isso, tornando-se em um órgão cada vez mais racional e burocratizado (CHEIBUB, 1985, p. 123), com a eclosão do golpe em 1964, tornou-se ainda mais fechado, sendo um momento característico de demonstração do Insulamento burocrático, em que uma elite específica passa a atuar com alto poder decisório de forma autônoma (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 59), e assim como dito por Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 213): “[...] o golpe militar preencheu as expectativas de todos os setores que se sentiam impotentes para restabelecer o equilíbrio político, dentro dos marcos constitucionais”.

Em se tratando da política externa brasileira como um todo, o período inicial da ditadura militar, mais especificamente de 1964 até 1967, o então representante nacional, o marechal Castello Branco, ao lado do ministro das Relações Exteriores Vasco Leitão da Cunha, implementou uma nova forma de funcionamento da política externa. A política teve

como base a bipolaridade, em que colocou as relações com os Estados Unidos como uma prioridade, e o desenvolvimento também dependente dessa relação bipolar (CERVO, 2014, p. 400). A alegação por trás desse alinhamento quase que integral era baseado na ideia de que a única forma de deter a ameaça do comunismo ao redor do mundo seria por meio da defesa integral e coletiva por parte dos países capitalistas, em que, cada Estado teria uma função diante dessa aliança (MARTINS, p.59). É diante desse momento que a política externa se volta quase que integralmente para uma diplomacia ideológica, fato comprovado a partir do corte das relações com Cuba e da prisão de representantes da República Popular da China (ALMEIDA, 2008, p. 9).

É importante aqui pontuar a importância da Escola Superior de Guerra, visto que os ideais internos da instituição e de seu principal articulador, Golbery de Couto e Silva, foram utilizadas como base teórica para a ideia de transformação do Brasil em uma grande potência. Tudo isso por meio de três pontos principais: a utilização da geopolítica baseada e processada nos Estados Unidos, um anticomunismo radical e a intenção de projetar o Brasil no cenário internacional (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 214). Apesar de exercer grande influência nas decisões de política externa, o Itamaraty nesse momento continua a exercer sua diplomacia profissional, ocorrendo apenas uma reorientação do direcionamento das decisões (ALMEIDA, 2008, p. 8).

A partir de 1967, já com a gestão do marechal Arthur da Costa e Silva, ao lado do ministro responsável pelas relações exteriores José de Magalhães Pinto, instaura-se um novo momento da política externa, descrita pelo ministro como “Diplomacia das Prosperidade”. Isso porque o grande foco da política no momento era estritamente a defesa do interesse nacional, principalmente no que diz respeito à economia, pois a diplomacia torna-se naquele momento um instrumento de expansão econômica para o país (CERVO, 2014, p. 410). É possível notar que a partir desse momento há um novo norte para a política externa, de modo que a segurança e a soberania nacional passam a ser a prioridade do governo, sendo contrário ao modelo do governo anterior (MARTINS, p. 67). Isso ocorre principalmente pelo fato de que o conflito ideológico entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas não eram a grande fonte de tensão no momento, mas sim o subdesenvolvimento, fazendo com que o foco da política externa se voltasse para questões internas como a economia e desenvolvimento (ALMEIDA, 2008, p. 11).

Nota-se como esse período foi marcado, mesmo que de forma inconsciente, pela forte presença de um Realismo Político, visto que a defesa dos interesses domésticos deveria ser um fator crucial da política externa de um país. Além disso, a defesa desse interesse interno é

algo característico em grande parte do período militar brasileiro e até mesmo da classe militar do país antes até da eclosão do golpe de 1964, indo de acordo com a teoria Realista:

Contudo, o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa. [...] As mesmas observações devem ser aplicadas ao conceito de poder. Seu conteúdo e a maneira como é utilizado são determinados pelo ambiente político e cultural. O poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. (MORGENTHAU, 2003, p.18).

Entre os anos de 1967 e 1974, o grande foco da política externa era o desenvolvimento nacional, em que o cenário internacional foi utilizado como um meio para se alcançar e fortalecer o poder doméstico. Essa ideia tornou-se acentuada durante o governo do general Emílio Médici (1969-1974), em que trouxe à tona a ideia de que o país deveria ter uma parcela maior no poder decisório internacional (CERVO, 2014, p. 426). No plano interno, o país sofre com um momento de ascensão de uma burguesia estatal, que passa a ser ainda mais independente nos setores decisórios, além de ser o momento em que o Estado aumenta o seu índice repressivo, institucionalizando o Ato Institucional Nº 5 (MARTIS, p. 78). Após a crise econômica que atinge o país, a gestão do então representante, Ernesto Geisel, traz um novo foco para a política externa brasileira que por sua vez busca encontrar melhores condições diante do cenário internacional por meio do desenvolvimento, sendo a diplomacia desse momento conhecida como “pragmatismo responsável” (LIMA; MOURA, 1982, p. 351).

Apesar da boa fase política no cenário internacional, a partir da década de 1980 a política externa brasileira passa a sofrer um momento de grande crise. O governo de João Batista Figueiredo - último representante do período ditatorial brasileiro - coincide diretamente com o momento do declínio econômico do país, em que além da crise interna, o Brasil enfrentava uma fase com elevada dívida externa, sendo outro fator gerador de problemas, visto que a decidiram por deixar apenas a área econômica cuidar do assunto, sem envolver outros órgãos e nem mesmo a chancelaria (CERVO, 2014, p. 457). No que diz respeito à política externa da gestão Figueiredo, mesmo fazendo certas modificações, as premissas básicas se mantiveram, ficando conhecida como “universalista” porém de modo a manter determinado pragmatismo, principalmente em relação ao não alinhamento automático (LIMA; MOURA, 1982, p. 351).

É possível notar o fato de que a política externa brasileira em todo o período ditatorial foi marcado por uma forte ideia de defesa dos ideais nacionais, com atores específicos - sendo o Itamaraty o grande agente das decisões de política externa - e com pouca participação

popular nessa política, indo de acordo direto com a teoria Realista de Morgenthau proposta anteriormente.

Assim como no começo do período ditatorial, no seu fim o cenário internacional também possuiu grande parcela participativa para a mudança do regime. Mesmo tendo seu fim efetivo em 1985, o final da década de 1980 ainda fluiu com certa dificuldade no país, principalmente no que diz respeito à política externa, com o aumento das tensões entre Estados Unidos e União Soviética. A mudança crucial passa a acontecer após o fim da Guerra Fria, em 1989, em que há a vitória do bloco capitalista em relação ao socialismo soviético. Junto desse processo de transição do mundo bipolar para um mundo multipolar, advém também o processo conhecido como Globalização e Interdependência, que gera uma mudança severa nas posições dos Estados, visto que:

Quando as autoridades governamentais modelam as políticas externas, encontram a crescente intensidade do globalismo - a densidade das redes de interdependência - o que significa que os efeitos de acontecimentos em uma região geográfica, ou a dimensão econômica ou ecológica, podem ter consequências profundas sobre outras regiões geográficas, em dimensões militares ou sociais. Essas redes internacionais são cada vez mais complexas e seus efeitos são portanto cada vez mais imprevisíveis. (NYE, 2009, p. 247).

Diante desse contexto de mudança mundial, as relações internacionais como um todo sofrem modificações em seus paradigmas. Assim como explicado por Cervo (2014, p. 487), existem três novos focos principais das discussões nas Relações Internacionais, sendo elas a propagação da ideologia liberal, a primazia do mercado - mais especificamente o capitalismo, e a superioridade dos Estados Unidos no âmbito militar. Com todos esses fatores, a política externa brasileira precisou se reorganizar diante de seus posicionamentos no cenário internacional, pois a partir desse momento, era cobrado não só internacionalmente mas também no âmbito doméstico, a “democracia, estabilidade monetária e abertura econômica” (CARDOSO, 2001 *apud* CERVO, 2014, p. 491), sendo esses três pontos, os novos focos principais da política externa.

O Itamaraty teve certa dificuldade inicial para se adaptar a essa nova ordem, visto que a partir de agora, precisaria se reorganizar internamente. A instabilidade nas decisões de política externa ficaram notórias com a presença de cinco ministros diferentes em um espaço de tempo de cinco anos (CERVO, 2014, p. 487).

Todo esse período de mudanças domésticas por parte do Brasil e de reconfiguração internacional com o fim do mundo bipolar, trouxe à tona uma questão para a política externa como um todo. Assim como previsto pela teoria Realista, sendo aqui analisada a teoria de

Morgenthau, sabe-se que a participação popular nas discussões e nos temas de política internacional são dispensáveis. Porém, com o surgimento da nova ordem multipolar e da democratização como pauta importante desse período, surge a ideia de que a política externa deveria ser discutida como uma política pública, pois assim como explicado por Lima (2002, p. 295), o processo de globalização gera um aumento da internacionalização da agenda doméstica, ou seja, há uma politização da política externa que coloca em cheque a natureza tradicional da formulação dessa política, principalmente no Brasil.

Essa ideia de política externa como pública é sustentada pela Teoria dos *Jogos de dois níveis* (two-level games) de Robert D. Putnam, que consiste basicamente na ideia de que a política doméstica está diretamente ligada à política internacional, em que nenhuma delas pode ser ignorada pelo agente responsável. A teoria dos jogos de dois níveis é na verdade uma metáfora utilizada pelo autor para explicar como funcionam as interações no cenário internacional. Mais especificamente significa dizer que:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas das evoluções externas. (PUTNAM, 2010, p. 151).

A mudança no cenário internacional é extremamente propícia para a teoria de Putnam, e coloca a teoria Realista de Morgenthau em um patamar questionável de aplicação. No caso brasileiro, assim como explicado por Lima (2002, p. 295), esse processo de politização da política externa e a discussão da mesma no ambiente doméstico traz consigo certo enfraquecimento da autonomia decisória do Itamaraty, indo de encontro direto com o Insulamento Burocrático que cerca o órgão desde as premissas de Barão do Rio Branco.

A partir desse novo contexto na política externa, a mesma passa a ser inserida nas discussões internas, tornando-se uma pauta analisada diante da escolha de governantes. Surge também a importância de novos atores e outros órgãos, além do Ministério das Relações Exteriores, capazes de discutir a política externa, quebrando assim o insulamento burocrático presente no Itamaraty (SILVA, 2015, p. 16). Assim como explicado por Pomeroy e Waisbich (2019, p. 121), acentuam-se nesse momento as relações entre Executivo e sociedade civil em diversos temas, utilizando até mesmo de espaços capazes de promover o diálogo entre os diferentes setores. De acordo com Mesquita:

Vários exemplos sinalizam a politização da política externa, entre eles o maior espaço dado pela mídia à matéria, o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as

relações internacionais brasileiras e a crescente relevância que a política exterior adquiriu nos debates das campanhas presidenciais (2012, p. 282).

Apesar desse processo de mudança no cenário internacional e no âmbito doméstico em se tratando do Brasil a partir da década de 1990, ainda é necessário analisar de fato em que grau esses novos atores e a sociedade civil possuem determinado poder de barganha em relação às decisões de política externa brasileira (SORGINE, 2018, p. 11), visto que a discussão em torno de política externa como política pública é muito recente, principalmente no Brasil pois, como dito por Sorgine (2018, p. 9), a democracia no momento era algo muito recente, tendo em vista o regime ditatorial anterior.

Assim como pontuado por Mesquita, o Insulamento Burocrático do Ministério das Relações Exteriores dificulta o processo de democratização da política externa (2012, p. 285), e para isso, assim como reconhecem Pomeroy e Waisbich (2019, p. 122), há a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre como ocorre o funcionamento da participação de novos atores e da sociedade civil nas decisões de política externa.

Dada a necessidade de análise mais profunda em torno da temática, o trabalho aqui proposto buscará nos próximos capítulos, mediante uso dos períodos históricos e de ambas as teorias propostas neste capítulo, analisar as posições de política externa brasileira de forma comparativa em se tratando das decisões no período ditatorial, mais especificamente em relação à Conferência de Estocolmo (1972) , em relação à tomada de decisões sobre política externa no período da redemocratização, mais especialmente em torno da Conferência Rio-92 (1992), ambas se tratando de decisões relativas à pauta de Meio Ambiente no cenário internacional.

2 CAPÍTULO 2

2.1 A gestão Médici e sua Política Externa

Antes de analisar diretamente o posicionamento brasileiro na Conferência de Estocolmo e em torno das questões sobre meio ambiente, é importante pontuar o funcionamento da política externa do governo no período de forma mais aprofundada. No ano de 1972, quando ocorre a Conferência, a gestão do regime militar brasileiro se encontrava nas mãos do general Emílio Médici (1969-1974), escolhido pela junta militar que esteve no poder durante os dois anos anteriores à sua gestão.

No que diz respeito à gestão Médici, e assim como explicado por Souto (2001, p. 44), o general possuía uma postura “delegativa”, de modo a ser aquele quem coordena e organiza as questões de forma geral no governo, ao passo que trabalhava ao lado do ministro do exército, Orlando Geisel, ministro da fazenda, Delfim Neto, e do Chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, sendo este responsável pelas questões políticas. Em se tratando do regime ditatorial em si, o governo Médici é conhecido por ser o período mais repressivo em comparação aos outros gestores da ditadura. É neste momento que o setor estatal, forte e dominante, passou a colocar suas imposições de forma incisiva, chegando à implementação do Ato Institucional nº5 (MARTINS, p. 78).

O Ato Institucional nº5 consistia na suspensão dos direitos políticos, em que ficaram suspensos o direito ao voto em eleições sindicais, e ficava proibida qualquer tipo de manifestação com teor político, onde, caso necessário, seriam tomadas medidas de segurança assim como pressuposto pelo Ato. É importante pontuar que diante daquele momento e das grandes mudanças advindas com o golpe de 1964, alguns setores da sociedade, como por exemplo grupos estudantis e organizações sindicais, passam a atuar de forma significativa nas ondas de manifestações contra o governo vigente, manifestações que por sua vez geraram uma reação do setor conservador detentor do poder político, sendo o AI-5 uma forma de resposta do governo militar (ALMEIDA, 2008, p. 13). A elaboração de uma norma como o Ato Institucional nº5 pode ser analisado a partir do Realismo de Hans J. Morgenthau e de sua perspectiva que não leva em consideração a opinião pública. De acordo com o autor, os indivíduos são movidos por impulsos e emoções e a única forma de controlá-los é por meio de normas e dispositivos legais, em que de acordo com ele “essas normas e dispositivos ou procuram dirigir os referidos impulsos individuais para canais onde os mesmos não possam

pôr em perigo a sociedade, ou então buscam enfraquecê-los ou suprimi-los totalmente” (MORGENTHAU, 2003, p. 201).

No que diz respeito ao funcionamento do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, diante da implementação de tal Ato, este não sofreu muitas alterações em seu processo decisório, sofrendo apenas com certa influência do Conselho de Segurança Nacional na política externa (VIZENTINI, 2004, p. 147). Isso ocorre principalmente pelo fato de o Ato Institucional nº5 ter sido uma medida advinda do alto escalão do governo, e assim como durante todo o período ditatorial, não foi algo discutido com a sociedade civil (ALMEIDA, 2008, p. 2).

O fato da elaboração e implementação do Ato Institucional nº5 ter sido direcionada como uma resposta aos movimentos contrários ao governo, é uma evidência clara de como o interesse nacional era formulado de acordo com as vontades de um público específico, no caso brasileiro, da burguesia estatal (MARTINS, p. 86), sendo esse outro ponto de encontro com a teoria Realista de Morgenthau, em que para o teórico, o poder nacional - e a política externa - estão designados na mão de um grupo seletivo da sociedade (MORGENTHAU, 2003, p. 200).

Assim como explicado no capítulo anterior, é importante conceituar os acontecimentos externos pois estes influenciam de forma direta o funcionamento interno. O início da década de 1970 foi marcada por uma profunda crise econômica que impactou de forma direta a economia brasileira, fazendo com que o governo precisasse agir utilizando de políticas econômicas capazes de gerar crescimento (SOUTO, 2001, p. 43). Diante disso e da necessidade de não ser afetado pela crise mundial, o general Médici ao lado de seu ministro da fazenda, Delfim Neto, por meio das políticas de obras públicas por exemplo, conseguiram um crescimento de 10% ao ano durante os anos de 1970 e 1973, fazendo com que esse momento ficasse conhecido na história como *milagre econômico* (VIZENTINI, 2004, p. 133).

Diante da preocupação em torno da questão econômica e da organização política do país, no ano de 1970 o governo lança mão do programa conhecido como “Metas e Bases para Ação do Governo” (MARTINS, p. 83). O programa foi organizado e separado de acordo com as necessidades e prioridades da época, sendo dividido em três partes: “Objetivos, Estratégia e Ação Para o Desenvolvimento; Ação Setorial: Grandes Prioridades; Ação setorial em outras áreas. [...] As relações exteriores situavam-se na seção “outras áreas” ” (SOUTO, 2001, p. 47). Inicialmente, o Itamaraty se manteve indefinido quanto aos seus posicionamentos, visto que pela preocupação com a questão econômica, o ministro da Fazenda possuía grande poder decisivo, ocorrendo até mesmo alguns embates entre Delfim Neto, ministro da Fazenda, e

Gibson Barboza, ministro das Relações Exteriores, sobre qual seria a orientação da política externa naquele momento (VIZENTINI, 2004, p. 136).

A alternativa apresentada para a formulação da política externa brasileira ficou conhecida como a “diplomacia do interesse nacional”, em que, ao contrário do modelo seguido na gestão Costa e Silva, é estabelecido um balanço entre o bilateralismo e multilateralismo. Nesse contexto,

A Diplomacia do Interesse Nacional, preocupada exclusivamente em tirar proveito das brechas existentes no sistema internacional, enfatizou a estratégia individual de inserção, estabelecendo relações essencialmente bilaterais, especialmente em direção aos países mais fracos (VIZENTINI, 2004, p. 142).

De acordo com Martins (p. 78), nesse momento ocorre uma divisão entre o que é conhecido como “política externa brasileira” e a “política internacional”, onde a primeira está ligada a princípios gerais do cenário internacional como por exemplo direito à autodeterminação dos povos e não intervenção, e a segunda preza pelas diretrizes específicas da política, de modo a projetar internacionalmente o poder nacional do país.

Dentro dessa ideia de interesse nacional, é importante pontuar o projeto “Brasil Potência”, um plano de governo que buscava projetar o Brasil no cenário internacional como uma fonte de poder (SOUTO, 2001, p. 47), que está diretamente ligada à proposta de funcionamento da diplomacia brasileira, visto que neste momento, assim como explicado por Vizentini (2004, p. 137):

A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégia multilateral cedeu terreno ao bilateralismo e à via solitária, e as áreas de atrito com os EUA receberam maior atenção, estabelecendo-se um relacionamento satisfatório.

A ideia de projeção internacional do Brasil como uma potência tem relação direta com o objetivo do governo Médici, que correspondia a preocupação com o desenvolvimento do país, justificando assim a diferença na formulação da política externa dessa gestão em que ocorre a rejeição dos alinhamentos automáticos e dos pactos subimperialistas (SOUTO, 2001, p. 51).

Esse processo de mudança pragmática e das novas alianças, principalmente com regiões próximas na América Latina, trouxe consigo algumas ideias e conceitos importantes para a época. Surge nesse momento a ideia de “imperialismo brasileiro”, em que, assim como explicado por Souto (2001, p. 48), o Brasil estaria buscando uma posição de potência mundial diante do cenário internacional, onde alimentada principalmente pela escola geopolítica da

Argentina, o Brasil estaria utilizando os Estados Unidos da América como base para a sua ideologia. Para Vizentini (2004, p. 139), nesse momento o que importava não era se utilizar de uma estratégia anti-imperialista, assim como ocorreu na gestão anterior, mas sim buscar uma melhor posição dentro desse cenário, ato notoriamente ligado à ideia de “Brasil potência”. Martins (p. 79) explica a atuação do imperialismo e sua influência na gestão Médici:

À sua maneira, o governo Médici passou a encarar face a face o fato de que o imperialismo constitui um fenômeno intrinsecamente ligado ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. E daí tirava, como veremos, suas próprias e originais conclusões.

Dentro dessa perspectiva, é possível notar que as questões geopolíticas não exercem grande influência no seguimento da política externa, mas tanto internamente, como no que diz respeito ao exterior, a política externa brasileira apenas segue a lógica proposta pelo desenvolvimento capitalista (MIYAMOTO *apud* SOUTO, 2001, p. 49).

Ainda em se tratando das novas alianças, a gestão Médici marca um momento ímpar da diplomacia brasileira no que diz respeito à sua relação com os Estados Unidos. Diante da instabilidade presente nas regiões da América Latina, em que países como Chile, Uruguai e Bolívia beiravam a guerra civil, o Brasil era tido pelos Estados Unidos como um grande aliado capaz de apoiar os golpes de Estado nessas localidades, fazendo com que o país fosse visto como um potência média regional em relação à América Latina (VIZENTINI, 2004, p. 142). Apesar disso, e assim como dito pelo Embaixador Araujo Castro, a ideia não era que as relações entre Brasil e Estados Unidos representassem relações para com a América Latina como um todo, mas sim que significassem relações entre dois entes soberanos, e apesar de estar disposto a cooperar com os países vizinhos, não era a intenção ser confundido com qualquer um dos países do hemisfério (CASTRO *apud* MARTINS, p. 79).

O fato de o Brasil não ter obtido a reserva de mercado ambicionada nos Estados Unidos e a estreiteza das relações previstas no pacto levaram o país a migrar de um subimperialismo para um pré-imperialismo, que não mais almejava uma zeladoria latino-americana sob a batuta dos Estados Unidos, mas possuía aspirações mundiais, ainda que modestas (SOUTO, 2001, p. 51).

Um dos princípios da Política Internacional formulada pela diplomacia brasileira era combater de forma incisiva a ideia das grandes potências em manter uma estratificação do poder no cenário internacional (MARTINS, p. 80). Esse princípio possui relação direta com a negação terceiro mundista presente no direcionamento diplomático, onde em seus posicionamentos, o Brasil nega veemente a divisão mundial em países desenvolvidos e

subdesenvolvidos. Mas é importante aqui ressaltar que a crítica feita a existência de um Terceiro Mundo não busca negar a presença do Brasil dentro desse conceito, mas sim rejeitar um grupo que classificava parte da humanidade como uma espécie de “terceira classe” (SOUTO, 2001, p. 51). É diante desse contexto que a política externa passa a negar também a ideia de interdependência³, em que, assim como dito no discurso oficioso do embaixador João Augusto de Araujo Castro, “Sustentamos que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana entre os Estados. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos interdependentes.” (CASTRO *apud* VIZENTINI, 2004, p. 141).

É importante destacar o papel do nacionalismo dentro desse contexto de emancipação e de busca por uma posição no cenário internacional, visto que essa ideia passa a ser usada como um elemento capaz de promover o crescimento econômico - grande foco da gestão Médici, seja a nível nacional ou internacional por meio de exportações e da propagação do ideal de “Brasil Potência” (VIZENTINI, 2004, p. 146). Nesse contexto, e assim como dito por Araujo Castro, o nacionalismo deveria ser utilizado como um meio de projeção internacional, e não como algo capaz de isolar o país internacionalmente (CASTRO *apud* MARTINS, p. 88).

De modo geral, “Ora, a diplomacia de Médici resolve dois pontos aparentemente inconciliáveis: a superação do subdesenvolvimento, com a simultânea vanguarda do capitalismo em escala mundial.” (SOUTO, 2004, p. 52). É nesse momento que a diplomacia brasileira busca renegociar os termos de sua dependência, tentando encontrar novos meios e alternativas para isso (MARTINS, p. 89).

2.2 A conferência de Estocolmo e o posicionamento brasileiro

Historicamente, o cenário internacional e suas pautas de discussão não envolviam a questão ambiental como uma temática a ser discutida, ficando sempre em segundo plano nos debates internacionais (ROCHA, 2003, p. 230). Porém, a partir de determinados acontecimentos que evidenciaram a fragilidade da natureza, foi possível perceber a finitude dos recursos naturais e é nesse momento que a humanidade passa a repensar e até busca reconhecer os limites da natureza (PASSOS, 2009, p. 2)

³ De acordo com Antonio Jorge Ramalho da Rocha, interdependência significa a dependência mútua entre Estados, em que as ações de um, implica reação no outro.

Assim como explicado por Passos (2009, p. 3), a discussão em torno da questão ambiental é de responsabilidade tanto de países desenvolvidos quanto de países considerados subdesenvolvidos, e reconhece a intensa crise ambiental gerada pelo modelo de desenvolvimento existente, principalmente após a Revolução Industrial. É a partir desse contexto que em junho de 1975 ocorre a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, em Estocolmo. É a partir dessa Conferência que a temática sobre o meio ambiente passa a ser incluída na agenda de políticas globais, sendo o primeiro momento de discussão ampla sobre questões ambientais em âmbito internacional (MATOS; CABO; FERNANDES; RIBEIRO, 2016, p. 11).

A partir daí, em quase todas as partes do mundo, a questão ambiental passou a fazer parte das agendas políticas. À parte suas deficiências, foi notável a influência que as questões debatidas, neste evento, tiveram nas políticas ambientais dos governos, tanto dos países centrais como periféricos. (ROCHA, 2003, p. 234).

Da conferência, resultou-se a Declaração de Estocolmo, com 26 princípios básicos e 109 recomendações do Plano de Ação para o meio ambiente (MATOS; CABO; FERNANDES; RIBEIRO, 2016, p. 11). É estabelecido nesse momento uma nova dinâmica para a solução dos problemas ambientais, em que nesse momento ocorre o reconhecimento da necessidade de ação (PASSOS, 2009, p. 8). A discussão na conferência girou em torno de alguns temas centrais como a escassez de água potável, a remoção da vegetação natural e a concentração de gás carbônico na atmosfera por exemplo (MATOS; CABO; FERNANDES; RIBEIRO, 2016, p. 12).

Apesar de sua relevância para as discussões sobre meio ambiente, a conferência trouxe consigo algo que posteriormente viria a ser um problema para a implementação e entendimento das questões discutidas. Nesse momento, as discussões se habituavam em dois eixos: países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, em que assim como explicado por Passos (2009, p. 8), a conferência teve papel fundamental para trazer à tona as responsabilidades de países em desenvolvimento. Os países em vias de desenvolvimento por sua vez, contestam as decisões as quais traziam grandes funções para si, havendo certa desconfiança em relação às posições de grandes potências (ROCHA, 2003, p. 235), sendo esse o caso do posicionamento brasileiro.

Sabe-se que o norte da política externa no ano da conferência, pedia para um não alinhamento automático com grandes potências, em que o país buscava por si, e com novas alianças, alcançar o desenvolvimento econômico. Dentro desse contexto, o posicionamento em torno das questões ambientais não eram muito diferentes. É importante pontuar o fato de

que naquele momento, o Brasil fazia parte da segunda classe de países nas discussões ambientais, ou seja, parte do grupo de países em desenvolvimento, essa ideia molda quase que por completo o posicionamento brasileiro.

A alegação dos países desenvolvidos, os quais produziram os estudos para a conferência, era de que por conta do crescimento populacional e do surgimento de novas tecnologias, a crise ambiental não pôde ser evitada, e diante disso, era necessário que houvesse um equilíbrio entre as necessidades e as respostas às essas necessidades, em que era preciso que países da segunda classe pudessem implementar medidas capazes de diminuir a poluição ambiental (CASTRO, 1972, p. 404). De modo geral, o princípio basilar do posicionamento brasileiro se molda na ideia de que não havia a necessidade de uma preocupação com o meio ambiente em regiões que ainda não puderam ser poluídas (MARTINS, p. 81).

O posicionamento brasileiro pode ser desmembrado a partir do documento elaborado por Araujo Castro, então embaixador brasileiro nos Estados Unidos no período da conferência. A justificativa para o posicionamento contrário à preservação, se dava na ideia de que os países em desenvolvimento não tiveram a oportunidade de passar pelos avanços da Revolução Industrial, principal causadora dos problemas climáticos para a época (CASTRO, 1972, p. 410). Castro (1972, p. 412) também explica que é necessário haver uma abordagem sólida e bem informada em torno das questões sobre o meio ambiente, e que o mesmo seria na verdade um problema local e não internacional. É importante ressaltar aqui que um princípio básico da formulação da política externa do governo Médici, então gestor no período da conferência, era a negação da ideia de interdependência, negação essa que pode ser evidenciada a partir dos posicionamentos brasileiros em relação ao meio ambiente.

Assim como explicado por Martins (p. 87), não há uma preocupação ou uma necessidade de concordância para com grandes potências, especificamente os Estados Unidos, para que possam provar lealdade ou ideais semelhantes, ou até mesmo discordar para provar independência. É diante desse não alinhamento automático que o posicionamento brasileiro se mostra discordante dos conceitos e estudos elaborados pelos países de primeira classe, em que assim como dito por Castro (1972, p. 407), a ideia de crescimento populacional e consumismo exacerbado não seria uma motivação determinante para a preocupação com o meio ambiente para as regiões em desenvolvimento, visto que, por meio século, os países de “primeira classe” acabaram por envolver-se em conflitos com gastos exagerados de recursos, sendo essa uma justificativa utilizada pelo embaixador para evidenciar a falácia criada por países desenvolvidos.

É importante ressaltar que toda a discussão em relação à conferência e ao meio ambiente, foram feitas apenas por aqueles responsáveis pela política externa, não passando em nenhum momento pela opinião pública, assim como qualquer outro assunto relacionado ao governo e ao Estado brasileiro. Um exemplo disso, além da questão ambiental, ocorre no ano de 1970 com a expansão do Mar Territorial para 200 milhas náuticas, que gerou certo conflito com os Estados Unidos, “concebida por um restrito grupo de *policy makers*, foi implementada a partir de cima, evitando qualquer utilização prévia da opinião pública ou retórica ideológica antimperialista” (VIZENTINI, 2004, p. 148).

A falta da opinião pública em torno da conferência pode ser explicada a partir da ótica do Realismo de Morgenthau, em que assim como dito anteriormente, para o teórico a opinião popular seria dispensável. “A história moderna não registra sequer um exemplo de governo que tenha sido levado a abandonar qualquer uma de suas políticas externas, devido à reação espontânea da opinião pública supranacional” (MORGENTHAU, 2003, p. 485). Mesmo que passasse pelo crivo da opinião popular, não seria de interesse político dos agentes fazer qualquer modificação no posicionamento final, pois assim como explicado pelo teórico, não há nenhum caso em que isso tenha ocorrido de fato.

O posicionamento final do Brasil em torno da questão ambiental, assim como de alguns outros países da “segunda classe”, era de que não era possível existir devastação em regiões que não puderam ser devastadas, visto que a poluição vinha principalmente da emissão do dióxido de carbono pelas grandes fábricas existente em sua grande maioria em países desenvolvidos (CASTRO, 1972, p. 412).

É possível perceber, mesmo que inconscientemente, a forte presença da teoria Realista nesse momento da história da política externa brasileira, fato que pode ser comprovado a partir dos posicionamentos brasileiros diante da Conferência de Estocolmo e a partir da análise do direcionamento das decisões da gestão de Emílio Médici como um todo.

3 CAPÍTULO 3

3.1 Contexto Internacional e fim da Ditadura Militar

Assim como dito nos capítulos anteriores, antes de qualquer análise mais aprofundada sobre temas internos, é necessário observar os acontecimentos internacionais visto que os mesmos geram influência ainda que de forma indireta nas políticas internas de um Estado.

A década de 1980 e meados da década de 1990 marcam um período ímpar na história das Relações Internacionais. O fim da Guerra Fria, que coloca um ponto final no conflito nuclear entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (HALLIDAY, 1994, p. 56), causa grande impacto nas relações entre Estados, principalmente no que diz respeito à quebra de determinadas coalizões com a União Soviética, fazendo com que surgissem novas alianças ao redor do mundo. Assim como explicado por Sallum Jr. (2011, p. 267), o ato que tornam essas mudanças ainda mais perceptíveis no cenário internacional, além de acentuarem a visão sobre a derrota da União Soviética como potência mundial, é a queda do Muro de Berlim que separava a Alemanha Ocidental, aliada do bloco capitalista, da Alemanha Oriental, aliada do bloco soviético. O desfecho da Guerra Fria também coloca um fim na ideia de um mundo bipolar, trazendo uma nova realidade para as relações entre Estados conhecida como multipolaridade, em que a partir desse momento a forte presença ideológica das relações internacionais sofre uma brusca quebra (CRUZ JR., CAVALCANTE e PEDONE, 1993, p. 120 *apud* CASARÕES, 2011). É a partir dessa nova ordem que ocorre a acentuação das relações interdependentes diante da globalização, que significa dizer “uma dependência mútua entre Estados” (NYE, 2009, p. 251), onde as ações de um governo podem afetar direta ou indiretamente outros Estados.

Assim como dito por Sato (2000, p. 142), o fim da Guerra Fria, e por conseguinte a globalização que se torna presente nas relações entre Estados, traz consigo certas mudanças na agenda internacional, e apesar de determinados temas já existirem no cenário global, todo o processo de mudança mundial da década de 1980 fez com que essas questões passassem a ser percebidas com maior intensidade.

Os exemplos abundam - indo desde o aumento da presença de temas de política externa em noticiários, passando pelo aumento de cursos de relações internacionais, nota-se uma crescente demanda social por temas exteriores – e contribuem para a reversão de um padrão socialmente tradicional e inegavelmente voltado para dentro (SANTORO, 2012 *apud* FERREIRA, 2016, p. 227).

A nova realidade de globalização mundial, além de gerar grandes mudanças nas relações internacionais, também traz transformações no que diz respeito a agendas domésticas dos Estados, visto que a partir desse momento ocorre a internacionalização das agendas internas e a politização da política externa, algo que coloca os processos decisórios internacionais dos governos estatais em teste, pois desafiam as formas tradicionais de diplomacia e política externa (LIMA, 2000, p. 287). É diante dessa mudança de paradigmas que a discussão sobre política externa como uma política pública ganha força e focos de

estudos. De acordo com Silva (2015, p. 17), a política externa passa a ser caracterizada como uma política pública quando a sua formulação torna-se parte dos processos de escolha de governo, sendo as ideias debatidas por diversos atores, até mesmo não estatais.

É importante aqui pontuar que toda essa discussão torna-se presente no Brasil após a década de 1980 com o fim da Ditadura Militar e com a retorno, mesmo que gradual, do regime democrático ao país.

A transição do governo Médici para o governo Geisel, antes mesmo do fim da Ditadura Militar brasileira, passou por certos percalços que desde o momento em questão, e também influenciados pelas ocorrências do cenário internacional, já demonstrava determinada fragilidade do modelo ditatorial. A década de 1970, e por conseguinte o governo Médici, deixou como consequência uma alavancada crise econômica, fazendo com que o Brasil precisasse se reorganizar e analisar suas estratégias, tanto de funcionamento interno como externo (MENDONÇA; MIYAMOTO, 2011, p. 12).

De acordo com Lessa (1998, p. 74) a política externa de Geisel buscava inserir o Brasil no ambiente internacional, de modo a aumentar sua influência nas questões externas que poderiam causar algum efeito interno. Esse momento da política externa, conhecido pela fase da autonomia, que também viria a ser utilizada por José Sarney, é marcada por grandes frustrações, e até mesmo confronto com os Estados Unidos no que diz respeito à questão nuclear (VILLAS-BÔAS, 2020).

A gestão de João Baptista Figueiredo, último presidente do governo militar, não difere em grandes termos do governo de Ernesto Geisel, visto que também atravessa grandes crises na década de 1980 e também precisa se adaptar ao plano internacional que começa a se desvincular das ideias de um mundo bipolar, visto que a partir desse momento “[o]s formuladores daquela política deveriam ler um mundo complexo e propor ações.” (FERREIRA, 2006, p. 122). Além disso, havia grande pressão interna para o fim do regime ditatorial brasileiro, em que movimentos sociais e sindicais ganham força, fato comprovado pela Greve dos trabalhadores do ABC paulista no ano de 1979 (ASSIS, p.14).

Figueiredo saiu do governo em 1985 após pressão popular feita por meio de grandes manifestações, conhecidas na história como “Diretas Já”, movimento popular que pedia por eleições diretas e pelo fim da ditadura militar brasileira.

Os anos 80 também representaram para a sociedade brasileira um momento em que se elaborou e se difundiu uma consciência do direito a ter direitos, as aspirações por uma vida mais digna, por justiça social e por uma democracia que propiciasse a realização destas e de outras aspirações (ASSIS, p.14).

É importante ressaltar que todo esse processo é influenciado diretamente pelo fim da Guerra Fria, pois com o fim do mundo bipolar, a vitória norte americana e a derrocada da União Soviética, a ideia de governos democráticos passa a ser internacionalizada, em que não era mais cabível governos/gestões autoritárias.

É diante da saída de Figueiredo por meio de grande movimentação popular e por conta da nova realidade internacional a qual já vinha sofrendo modificações com o declínio da União Soviética, que no ano de 1988 é elaborada a Constituição Federal, vigente até os dias atuais, ato que acentua o processo de democratização no país, que viria a passar por eleições diretas para o cargo presidencial no ano seguinte (SALLUM JR., 2011, p. 261). A Constituição de 1988 é considerada um marco divisor no que diz respeito a atuação do Estado brasileiro, visto que a partir desse momento os direitos políticos e sociais são ampliados e necessitam de um arranjo institucional forte e complexo, inexistente até o momento da elaboração da Constituição (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p.60).

É importante pontuar neste momento a influência direta dos acontecimentos ocorridos no cenário internacional a partir da década de 1980. O fim da Guerra Fria e reorganização mundial com base na globalização foram cruciais para que o processo de redemocratização brasileiro, de modo a colaborar diretamente como a nova ordenação política tanto interna quanto externa (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). Com a vitória do bloco Capitalista no fim da Guerra Fria, o modelo neoliberal passa a ser externalizado como modelo a ser seguido por todos os países da região, independentemente das diferenças, sejam elas de tamanho ou desenvolvimento (BATISTA, 2009, p. 196).

3.2 O governo Collor e a reorientação da política externa

É no ano de 1989 que ocorrem as primeiras eleições diretas para presidência da República, após 21 anos de Ditadura Militar. A vitória de Fernando Collor, em dezembro de 1989, define as bases que o país seguiria dali em diante, sendo importante pontuar que o prestígio pessoal colocado na pessoa de Collor trouxe um poder normativo ainda mais acentuado para o cargo da presidência (SALLUM JR., 2011, p. 262). Inicialmente, Collor rompe com o conceito de nacional-desenvolvimentismo aceito por Geisel ainda no período ditatorial, e a partir desse momento a política brasileira, tanto focada no internacional quanto no nacional, passa a ter como característica principal a adoção do neoliberalismo como modelo (CASARÕES, 2011).

A adoção do modelo neoliberal como política macroeconômica está diretamente ligada à aplicação do “Consenso de Washington”, em que de acordo com as discussões promovidas nesse encontro, seria necessário que as economias latino-americanas pudessem estar submetidas às forças de mercado (BATISTA, 2009, p. 195). Nesse momento, a ideia central da utilização do neoliberalismo como modelo possuía uma visão focada principalmente no sentido mercantil, buscando a produtividade e rentabilidade do capital, possibilitando a existência de uma futura economia globalizada (SALLUM JR., 2011, p. 264). Dentro desse contexto, e apesar da grande influência gerada pelo “*Washington Consensus*”, é importante abordar as relações entre Brasil e Estados Unidos, pois diante da reordenação mundial e da própria política externa, o país se encontraria nesse momento em uma posição soberana em que busca manter relações com base no respeito mútuo e na igualdade de direitos, mas ainda assim, possuem relações estreitas e cordiais com a grande potência (CASARÕES, 2011).

De acordo com Meza (2002, p. 40), duas características predominantes da política externa, não só da gestão Collor mas da década de 1990, são as ideias de multilateralismo e universalismo, em que este é a base da inserção internacional brasileira. Em um contexto geral, a reordenação da política externa buscava alcançar três metas prioritárias:

- 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momentum internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6).

Ainda no que diz respeito ao multilateralismo, é importante pontuar que as discussões e o início do processo de elaboração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) se deu durante o governo do Fernando Collor de Mello, em que além disso, a participação nos fóruns internacionais torna-se mais significativa, como por exemplo na aprovação por parte do governo brasileiro do texto proposto na Rodada Uruguai do GATT, o qual criava a Organização Mundial do Comércio, além da participação em organizações como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Cone Sul (ESPÓSITO, 2011, p. 9). Outro fato que pode ser analisado com a ótica do multilateralismo e dos novos paradigmas da política externa brasileira, foi a adesão, mesmo que de forma indireta, do Tratado de Não-Proliferação. A partir de 1991, o Brasil assina uma série de acordos em torno da temática nuclear, em que o mais significativo deles é o Tratado de Tlatelolco, assinado em 1992 em conjunto com a Argentina, para que os países da América Latina se comprometessem com a Não-Proliferação, e todas as iniciativas em torno da agenda nuclear internacionalizaram uma

imagem pacífica do Brasil, capaz de facilitar o acesso á novas tecnologias (SALLUM JR., 2011, p. 271). A importância dada ao multilateralismo e à cooperação torna-se explícita desde 1989 com o discurso proferido pelo então diplomata Paulo Nogueira Batista nas Nações Unidas: “Aqui, a cooperação poderá mostrar-se necessária a fim de estabelecer normas de comum acordo a ser observadas tanto por nações desenvolvidas como por aquelas em desenvolvimento.” (BATISTA, 2009, p. 231).

Em se tratando da economia brasileira na gestão Collor, e assim como explicado por Batista (2009, p. 197), as metas macroeconômicas do governo seriam definidas a partir das renegociações da dívida externa de acordo com seus credores. Além disso, outra estratégia utilizada pelo governo Collor como meio de alavancar a economia se encontra na ideia de “integração competitiva”, em que o motor do desenvolvimento brasileiro seria transferido do Estado para os entes privados, de modo a tornar a indústria brasileira mais competitiva no cenário internacional (SALLUM JR., 2011, p. 264).

Ainda no primeiro ano de governo, Fernando Collor elabora o conhecido “Plano Collor”, que se baseava em medidas de choque e intervenção estatal na economia as quais visavam diminuir a inflação, em que além do plano elaborado, é diante desse cenário que o então presidente busca uma renegociação da dívida externa, além de reduzir de forma significativa as barreiras tarifárias do país mesmo diante de uma grande recessão e com medidas que visavam solucionar as questões de forma imediata (BATISTA, 1993, p. 197). Assim como dito por Sallum Jr. (2011, p. 262), apesar do apoio recebido pela classe empresarial, o apoio parlamentar por parte do Congresso e Senado ainda eram capazes de o prejudicar, de modo que as decisões no âmbito econômico somadas à falta de apoio parlamentar foram decisivas para impedir que a agenda econômica elaborada inicialmente fossem levadas à frente apenas no que diz respeito ao comércio exterior (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7). Ainda em se tratando da economia brasileira na gestão Collor, o modelo de substituição de importações, grande foco da época, encontrava-se em declínio e foi o grande responsável pelo endividamento externo brasileiro, que por sua vez tornava negativa a visão internacional em relação ao Brasil, visto que tornava-se visível a dependência e a vulnerabilidade por parte do país em se tratando dos órgãos de financiamento internacional (ESPÓSITO, 2011, p. 2).

Em se tratando da diplomacia da gestão Collor, há uma busca acentuada pela ampliação da participação do Brasil nas discussões que passam a fazer parte do cenário internacional de forma mais destacada, como por exemplo direitos humanos e meio ambiente, além do reconhecimento internacional pelas relações entre o Brasil e os países vizinhos

(SALLUM JR., 2011, p. 269). De acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p. 9), esse momento é marcado pela ideia de que a agenda externa passava a ser um resultado das vontades do Estado e de outras discussões abordadas no ambiente da sociedade civil.

Ainda no que diz respeito à diplomacia, é importante analisar o funcionamento do Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pelas decisões de política externa ao lado do Presidente da República. Para Paulo Nogueira Batista (2009, p. 211), o Itamaraty não participa ativamente das decisões de política externa no período do governo Collor, e as decisões que lhe couberam, seriam devidas ao seu alto grau de profissionalismo. Apesar disso, é importante ressaltar que para alguns autores, a redemocratização no país causa determinadas modificações internas no órgão, em que, mesmo não alterando a capacidade profissional do Ministério das Relações Exteriores, passa a gerar determinadas mudanças no âmbito burocrático do mesmo (LIMA, 1994; Batista, 1993 *apud* HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7). Além da redemocratização, outros fatores como o fim da Guerra Fria, a globalização e a liberalização econômica causada pelas mudanças mundiais, também são apontados como movimentos que causaram certas modificações nas decisões de política externa, principalmente em relação ao insulamento burocrático do Itamaraty (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 26).

É possível, a partir dessas mudanças estruturais que ocorrem dentro e fora do país, analisar os posicionamentos brasileiros diante da ótica do que Robert D. Putnam chama de “Jogos de Dois Níveis”. De acordo com a teoria do autor, os âmbitos domésticos e externos não estariam dissociados um do outro, em que no nível internacional, as tomadas de decisões seriam feitas de modo a maximizar as habilidades de satisfazer as vontades internas (PUTNAM, 2010, p.151). Um exemplo que pode ser utilizado para explicar o funcionamento dos Jogos de dois níveis, é a própria formulação da política externa brasileira durante o governo Collor. A meta do governo era expandir de forma significativa a economia do país, buscando aumentar o seu sistema produtivo, e para isso aderiu a ideia de participação ativa do Brasil na construção da nova ordem mundial, de modo a conseguir espaço no contexto geopolítico (SALLUM JR., 2011, p. 273).

Torna-se importante aqui retomar a discussão sobre a política externa brasileira como uma política pública, sendo possível fazer uma análise com base no discurso do chanceler Celso Lafer no Palácio do Itamaraty, em 1992. De acordo com Lafer (1992), o Ministério das Relações Exteriores deveria ser “permeável” a outros setores da política, como a sociedade civil, o Congresso Nacional e até mesmo a imprensa. Essa ideia vai de encontro com o que Silva (2015, p. 17) explica em torno dos debates sobre a política externa, onde para fazer parte

do âmbito das políticas públicas era necessário reconhecer a crescente politização da agenda e da intensificação dos debates sobre a política externa por atores não-estatais, levando em conta a necessidade da quebra do próprio insulamento burocrático do Itamaraty. É possível então notar que após 1988, com os processos de redemocratização e com a nova ordenação mundial, ocorre uma determinada reconfiguração em relação ao funcionamento no Estado brasileiro, onde o país passa a se adaptar às ideias de governança democrática (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p.61).

Apesar da existente mudança de paradigmas em relação às decisões de política externa, para Milani e Pinheiro (2013, p.27) a condução dos temas relacionados à política exterior continuavam exclusivos do âmbito estatal, apesar de não estarem concentrados unicamente no Itamaraty, onde nesse momento a burocracia estatal não estaria mais visível como em políticas autoritárias, sendo o insulamento representado na verdade por uma baixa efetividade dos meios de controle (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 78).

É nesse cenário de aumento participativo no ambiente internacional que o Brasil torna-se sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no ano de 1992.

3.3 RIO-92 e o posicionamento brasileiro

Em março de 1989, em uma palestra proferida pelo diplomata Paulo Nogueira Batista nas Nações Unidas é tornado público o interesse por parte do Brasil em promover o debate internacional em torno da cooperação ambiental:

Isso nos dará a oportunidade de aumentar e aguçar a consciência, em nosso país e a todos os níveis, sobre o que julgamos ser uma das principais questões nas pautas nacional e internacional na década vindoura. Seria de se esperar que mediante tais esforços em prol da cooperação, o mundo será capaz de avançar mais rapidamente e com maior responsabilidade rumo a um meio ambiente global mais limpo. (BATISTA, 2009, p. 240).

É então em Dezembro do mesmo ano, que a Assembleia Geral adota a resolução que convoca uma conferência internacional para o ano de 1992, aceitando o convite brasileiro para sediá-la no Rio de Janeiro (ALVES, 2001, p. 76).

A Conferência do Rio ou Cúpula da Terra, possui como resultado cinco documentos, sendo um deles a Agenda-21, todos focados na implementação de políticas para a proteção ambiental e qualidade de vida com base na ideia de desenvolvimento sustentável (MATOS; CABO; FERNANDES; RIBEIRO, 2016, p. 15). A Rio-92 torna-se um grande exemplo de

conferência, em que após a conferência, é possível trabalhar com um Direito Internacional do Meio Ambiente, onde todos os princípios advindos de Estocolmo em 1972 tornam mais concretos em 1992 (WOLD, 2003, p. 8 *apud* PASSOS, 2009, p. 14). O Desenvolvimento sustentável aqui trabalhado, possui como pilares os âmbitos econômico, social e ambiental, fazendo com que o debate das prioridades acerca do tema alcance tanto países desenvolvidos, quanto aqueles em desenvolvimento (LAGO, p. 74).

No que diz respeito ao posicionamento brasileiro na conferência, já é possível se ter uma dimensão da mesma a partir da palestra de Batista em 1989, onde o diplomata aborda a questão da Floresta Amazônica como uma herança nacional, sendo necessário haver uma diminuição na exploração econômica da região, salientando a aprovação de diretrizes ambientais que viriam a ser aprovadas pelo Congresso Nacional a partir da reorganização do Estado brasileiro (BATISTA, 2009, p. 235). Para Sallum Jr. (2011, p. 272), o Brasil nesse momento afirma-se como agente responsável pelos seus recursos naturais, principalmente em se tratando da Amazônia.

A Rio-92, além da diferença temporal e por acontecer em um momento ímpar da realidade tanto brasileira quanto mundial, traz uma nova realidade de participação social. Para Lago (p. 72), os novos temas da agenda, como a questão ambiental, passam a ser discutidos “de baixo para cima” justamente pela maior participação popular no âmbito político. Além da participação social, a presença de entidades organizadas, como Organizações Não Governamentais, foram necessárias não somente para a ocorrência da conferência mas também para o foco nacional e internacional em torno de sua realização (ALVES, 2001, p. 87).

É possível notar que as decisões tomadas em torno da conferência, podem ser analisadas pela ótica tanto dos Jogos de Dois Níveis, quanto pela ideia de política externa como política pública. Assim como dito anteriormente, o governo Collor buscava aumentar de forma significativa a presença brasileira no cenário internacional de forma mais competitiva, além da busca pela aproximação com outros atores internacionais (PEREIRA, 2005, p. 305 *apud* CASARÕES, 2011). A organização da Rio-92 teria o importante papel de preservar a imagem do país internacionalmente, além de gerar a impressão de atuação positiva na agenda ambiental (NOGUEIRA, 1993, p. 212). Nota-se aqui o funcionamento dos Jogos de dois níveis de forma prática:

Tal linha teórica é importante na medida em que recupera a idéia, ainda muito presente nos estudos de relações internacionais, em face da força da ortodoxia na área, de que não é possível fazer uma separação total entre o nível doméstico e o

internacional. Há uma continuidade entre estes dois níveis, que não só apresentam uma mútua interferência, como também, e sobretudo, são construídos conjuntamente (CINTRA, 2020).

Assim como dito por Lago (p. 101), apesar da importante pressão externa para o funcionamento da conferência, fora a participação da sociedade civil brasileira quem promoveu a transparência nas decisões e obriga o governo brasileiro a mudar suas posições em relação à gestão anterior. O impulso decisivo da sociedade civil, os movimentos sociais e a participação das ONGs focadas nas questões ambientais e direitos humanos foram grandes motivadores para a ocorrência da conferência e para o seu sucesso (ALVES, 2001, p. 79). Com isso, e assim como dito por Sorgine (2018, p. 9), para ser considerada como uma política pública, os processos decisórios da política externa devem levar em consideração as demandas de variados grupos domésticos, assim como ocorre com a Rio-92.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito às Conferências e às decisões de política externa na temática ambiental, é possível notar relativa diferença nos períodos analisados. A realidade interna de um governo ditatorial na década de 1970 influencia de forma direta os posicionamentos internacionais, levando em consideração também a realidade do mundo bipolar que assolava as relações internacionais não somente brasileiras, mas mundiais. É possível notar a forte presença do Realismo de Hans J. Morgenthau nas decisões de política externa, principalmente na questão ambiental. Apesar de marcar o início das discussões sobre o meio ambiente internacionalmente, a Conferência de Estocolmo evidencia os posicionamentos brasileiros de forma nacionalista e em negação com as decisões propostas.

Em contrapartida, a década de 1990 é marcada por grandes transformações internas e externas. O fim do governo militar, juntamente com o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar, traz à tona uma nova realidade para a política externa brasileira, de modo a se levar em consideração outros atores, estatais e não estatais, preservando as relações multilaterais. A Conferência Rio-92 torna-se um exemplo de cooperação internacional e multilateralismo, além de exemplificar a prática dos Jogos de Dois Níveis de Robert D. Putnam, em que o Brasil busca uma nova legitimação no cenário internacional, oposta àquela gerada em 1972. A possibilidade de participação social nos fóruns, coloca em cheque e até mesmo rompe com a formação insulada burocraticamente do órgão responsável pela política externa, trazendo novas reflexões acerca da própria política externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. R. D. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante : o Itamaraty em tempos de AI-5. **Contraponto**, Rio de Janeiro, p. 1-34, abr./2008.

ALVES, José Augusto Lindgren. A Rio-92 como Conferência social. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Brasília: Ibri, 2001. Cap. 3. p. 59-76.

ASSIS, Charleston José de Souza. “UM, DOIS, TRÊS, QUATRO, CINCO, MIL, QUEREMOS ELEGER O PRESIDENTE DO BRASIL” - A CAMPANHA DIRETAS JÁ E O FIM DA DITADURA MILITAR. **Cadernos de Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 13-28.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: Modernização ou Retrocesso? In: BATISTA, Paulo Nogueira (org.). **Paulo Nogueira Batista : pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Funag, 2009. p. 193-226.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Impacto do Meio Ambiente sobre a Condição Humana: uma Questão Internacional de Direitos Humanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira (org.). **Paulo Nogueira Batista : pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Funag, 2009. p. 227-241.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 45, p. 36-71, jan. 2002.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A política externa de Collor de Mello: bases societárias, mudanças institucionais e conjunturas globais. In: ANAIS DO 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Governança Global e Novos Atores**. São Paulo: Usp, 2011. p. 1-26. Disponível em: https://www.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=796. Acesso em: 10 ago. 2021.

CASTILHO, Alessandra Beber. O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo. *Revista Neiba: cadernos argentina-brasil*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 57-68, nov. 2014.

CASTRO, Joao Augusto de Araujo. Environment and Development: the case of the developing countries. **University Of Winsconsin Press**, Winsconsin, v. 26, n. 2, p. 401-416, mar. 1972.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no brasil. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 2. p. 59-83. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8561>. Acesso em: 21 abr. 2021

CERVO, Amado Luiz. Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. p. 393-524.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CINTRA, Rodrigo. **A aplicabilidade dos jogos de dois níveis**. 2005. Disponível em: <https://rodrigocintra.com.br/2005/10/01/a-aplicabilidade-dos-jogos-de-dois-nis/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

DA SILVA, D. C. Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira. **Cadernos Argentina Brasil**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 13–23, 2015. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=110144964&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 24 ago. 2020.

ESPÓSITO, Katiuscia Moreno Galhera. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**, São Paulo, p. 1-14, jul. 2011.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 49, p. 119-136, nov. 2006.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

GUILHERME FERREIRA SORGINE; DE CASTRO SANTOS, M. H. A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. **Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, [s. l.], v. 19, p. 1 - 18, 2018. DOI 10.20889/M47e19009.

HALLIDAY, Fred. A Guerra Fria e seu fim: consequências para a teoria das relações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 53-73, jun. 1994.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 38, p. 5-23, jan. 1995.

LAFER, Celso. **Discurso pronunciado pelo Chanceler Celso Lafer na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. 1992. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/2-uncategorised/252-1992>. Acesso em: 13 ago. 2021.

LAGO, André Aranha Corrêa do. A Conferência do Rio. In: LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Funag - Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Cap. 3. p. 69-117.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, 2000. 38 p

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do Pragmatismo - Uma análise da política externa brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 349-363, jan. 1982.

LESSA, Antônio Carlos. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979). **Repositório Unb**, Brasília, v. 35, n. 137, p. 69-82, jan. 1998.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74. p. 55-98.

MATOS, A.; CABO, P.; Fernandes, A. & Ribeiro, M. (2016). Cenário evolutivo da educação ambiental para o desenvolvimento sustentável no mundo: etapas e promotores. Revista Egítania Scientia. ISBN 1646-8848. 18:1, p. 7-32

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL (1974-1979). **Século XXI**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 11-29, jul. 2011.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade Civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na peb contemporânea. **Oikos**, Rio de Janeiro, v.11, n. 2, p. 281-301, 2012. Disponível em: www.revistaoikos.org

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. DOI 10.1590/S0102-85292013000100001. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=93640398&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 24 ago. 2020.

MORGENTHAU, Hans J.. **A política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. 3. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003. 1135 p. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

NYE, Joseph. Globalização e Interdependência. In: NYE, Joseph. **Cooperação E Conflito Nas Relações Internacionais**. São Paulo: Gente, 2009. Cap. 7. p. 243-275.

PASSOS, P. N. C. D., A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Paraná, V. 6, p. 1-25, 2009.

PILAGALLO, Oscar. Folha de São Paulo: o que foi a ditadura? 2021. Disponível em: <https://folhasp.lpages.co/campanha-o-que-foi-a-ditadura-menu-aulas/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

POMEROY, Melissa Elizabeth; WAISBICH, Laura Trajber. Formatos e determinantes da participação social em agendas da Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - Rppi**, [S.I.], v. 4, n. 1, p. 105-130, 30 jul. 2019. Portal de Periodicos UFPB. <http://dx.doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.45579>.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, June 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. access on 09 Oct. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>

ROCHA, J. M. D. Política internacional para o meio ambiente: avanços e entraves pós conferência de Estocolmo. **Rev. Cent. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 229-240, dez./2003.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 43, n. 1, p. 138-169, jun. 2000. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292000000100007>.

SILVA, Daniel Neves. **Revolução Cubana**. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/revolucao-cubana.htm>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SOUTO, Cíntia Vieira. A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil. **Revista Cena Internacional**, Porto Alegre, v. 1, n. 3, p. 43-61, jan. 2001.

VILLAS-BÔAS BARCELLOS, J. M. As Nuances Da Autonomia Na Política Externa Brasileira: Uma Análise Do Período Da Redemocratização (1985-2018). **Relações Internacionais no Mundo**, [s. l.], v. 2, n. 27, p. 1-17, 2020. Disponível em:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=143597201&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 21 ago. 2020.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Médicos e a diplomacia do interesse nacional: a autonomia no alinhamento. In: VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média. 2. ed. Porto Alegre: Ufrgs, 2004. Cap. 3. p. 131-194.