



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

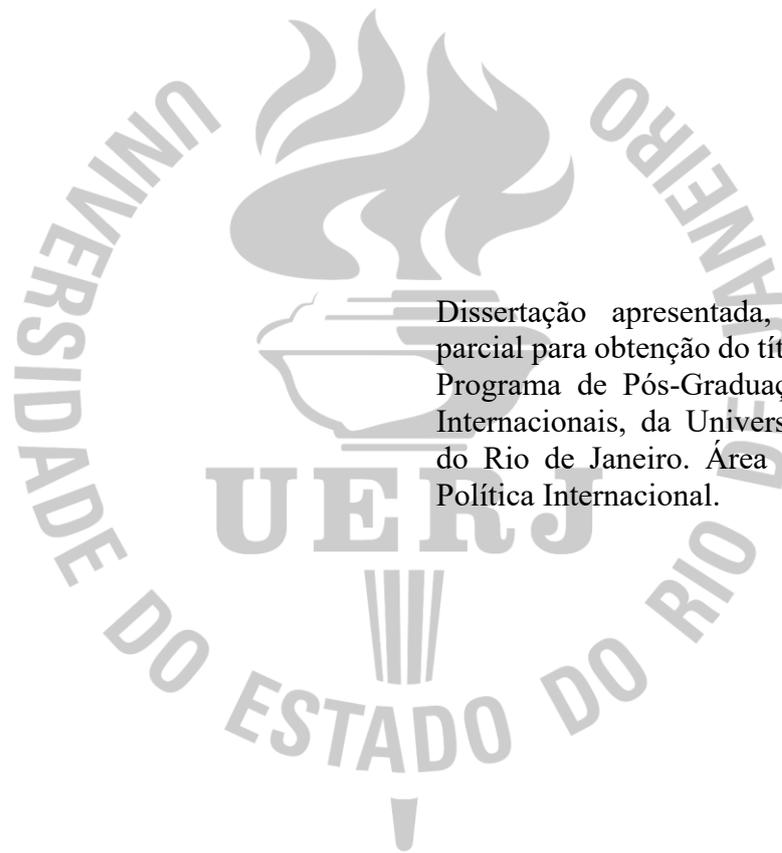
**O entorno regional como mecanismo de inserção internacional:
comparação entre as visões de mundo de Saraiva Guerreiro e de Celso
Amorim**

Rio de Janeiro

2024

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

O entorno regional como mecanismo de inserção internacional: comparação entre as visões de mundo de Saraiva Guerreiro e de Celso Amorim



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

R375 Reis, Ana Paula Marino de Sant'Anna.
O entorno regional como mecanismo de inserção internacional: comparação entre as visões de mundo de Saraiva Guerreiro e de Celso Amorim / Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis. – 2024.
200 f.

Orientadora: Miriam Gomes Saraiva.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações internacionais - Teses. 2. América Latina - Política e governo - Teses. 3. Brasil - Política e governo - 1979-1985 - Teses. 4. Brasil - Política e governo - 2003-2010 - Teses. I. Saraiva, Miriam Gomes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ana Paula Marino de Sant'Anna Reis

O entorno regional como mecanismo de inserção internacional: comparação entre as visões de mundo de Saraiva Guerreiro e de Celso Amorim

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Aprovada em 29 de fevereiro de 2024.

Banca Examinadora:

Profª. Dra. Miriam Gomes Saraiva (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Paulo Afonso Velasco Júnior
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Adriano de Freixo
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2024

DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa aos meus pais, Haydéa e Paulo, e aos meus irmãos, Paulo Vítor e Ana Flávia, que me deram o suporte necessário para que ela fosse possível.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e meus irmãos, por terem me apoiado desde o momento que decidi ingressar na pós-graduação. Meus pais são minha fonte de inspiração. Ao Gabriel Castro, por todo suporte e carinho, pelas várias revisões de texto e pelos comentários de sugestões de melhorias. Ter você ao meu lado faz toda a diferença.

À Miriam Gomes Saraiva, minha orientadora, que, sem saber, já me acompanhava antes do meu ingresso na pós-graduação, quando eu buscava aprender sobre a Política Externa Brasileira por meio da leitura de seus textos. É uma honra e um privilégio ser orientada pela Miriam. Obrigada por sua dedicação e confiança na minha pesquisa e na minha capacidade como pesquisadora.

Aos professores Paulo Velasco e Adriano de Freixo, pela participação na banca de qualificação com comentários que contribuíram para o aprimoramento da pesquisa. Agradeço ao prof. Paulo pelas aulas ministradas na disciplina de Organizações Internacionais, que me fizeram ter um novo olhar sobre a participação do Brasil no Sistema Internacional e; ao prof. Adriano, por trazer na qualificação a visão de formação em História, que também compartilho, e que sempre nos ajuda a enxergar os processos de forma mais abrangente.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), pelo apoio durante toda minha trajetória, confiando em minha pesquisa. Agradeço a todos os professores que fazem parte do programa, e em especial aos professores Hugo Suppo, Layla Dawood, Alana Camoça, Bruno Borges, Jana Tabak e Renan Montenegro, que contribuíram para minha formação.

Aos amigos que fiz durante meus dois anos de mestrado, em especial Alice Nogueira, Letícia Ferro, Jhonathan Mattos, Marcos Araujo e Nathan Morais, que me deram apoio quando precisei e fizeram contribuições importantes em minhas pesquisas. Vocês fizeram e fazem o caminho da pesquisa ser mais bonito e acolhedor. À Luciene Araújo, grande amiga e grande inspiração, pelo apoio e incentivo, quero ser um dia uma pesquisadora e professora como você. À Luisa Francescutti, à Lisandra Spata, ao Rodrigo Melo, ao Antonio Mello e à Jéssica Abrahão, amigos queridos que me deram apoio, sempre me ajudando a acreditar no meu potencial.

Ao Fluminense Football Club, com suas vitórias e glórias eternas, que abrilhantaram esses dois anos de pesquisa de mestrado, me trazendo alegrias e momentos de lazer em família.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Somos todos irmãos
mas não porque tenhamos
a mesma mãe e o mesmo pai:
temos é o mesmo parceiro
que nos trai.

Ferreira Gullar – Nós, latino-americanos
Barulhos (1988)

RESUMO

REIS, A. P. M. de S. **O entorno regional como mecanismo de inserção internacional:** comparação entre as visões de mundo de Saraiva Guerreiro e de Celso Amorim. 2024. 200 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A política externa brasileira no governo Figueiredo (1979-1985) e no governo Lula (2003-2010), apesar de se inserirem em contextos internos e externos totalmente diferentes, possuem semelhanças quanto à inserção internacional do Brasil com valorização do entorno regional. Essa dissertação pretende compreender por que essas semelhanças ocorrem. Partimos da hipótese de que as visões de mundo de ambos os chanceleres desses governos, Saraiva Guerreiro e Celso Amorim, se assemelham, gerando como objetivo a valorização do entorno regional como norteador da inserção internacional do Brasil, o que fez com que as políticas externas se assemelhassem em resultados. Nesta hipótese, conjunturas não são determinantes para as ações e sim as visões de mundo e o comportamento dos atores. Para testar a hipótese, esta pesquisa produziu uma Análise de Política Externa, aplicando os métodos de Política Externa Comparada e de Análise de Conteúdo, seguindo a teoria das ideias em política externa. As principais fontes foram dois livros, “Lembranças de um Empregado do Itamaraty” de Saraiva Guerreiro e “Breves Narrativas Diplomáticas” de Celso Amorim. A comparação ocorre a partir da análise de conteúdo desses dois livros e da comparação de quatro temáticas: relações com a Argentina, crises políticas no entorno regional, liderança regional e pertencimento e integração regional. Nesse sentido, identificamos que a hipótese foi parcialmente comprovada, porque apesar de haver muitas semelhanças, os chanceleres possuem visões sobre liderança regional e pertencimento de forma diferente, assim como as conjunturas influenciaram as visões de mundo acerca dessa temática.

Palavras-chave: política externa brasileira; política externa comparada; ideias; América Latina; América do Sul; governo Figueiredo; governo Lula.

ABSTRACT

REIS, A. P. M. de S. **The regional environment as a mechanism for international orientation:** comparison between the world views of Saraiva Guerreiro and Celso Amorim. 2024. 200 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Brazilian foreign policy during the Figueiredo administration (1979-1985) and the Lula administration (2003-2010), despite taking place in completely different internal and external contexts, they have similarities regarding Brazil's international orientation with appreciation of the regional environment. In this dissertation, our aim is to understand why these similarities occur. Our hypothesis is that the world views of both ministers of these governments, Saraiva Guerreiro and Celso Amorim, are similar, generating as an objective the appreciation of the regional environment as a guide for Brazil's international orientation, which made similar foreign policies in results. In this hypothesis, conjunctures are not determining factors for actions, but rather the world views and behavior of the actors. To test the hypothesis, this research produced a Foreign Policy Analysis, applying the methods of Comparative Foreign Policy and Content Analysis, following the theory of ideas in foreign policy. The main sources were two books, “Lembranças de um empregado do Itamaraty” by Saraiva Guerreiro and “Breves Narrativas Diplomáticas” by Celso Amorim. The comparison occurs based on the content analysis of these two books and the comparison of four themes: relations with Argentina, political crises in the regional environment, regional leadership and belonging and regional integration. For the matter, we identified that the hypothesis was partially proven, because despite there being many similarities, the ministers have different views on regional leadership and belonging as well as the conjunctures influenced world views on this topic.

Keywords: brazilian foreign policy; comparative foreign policy; ideas; Latin America; South America; Figueiredo administration; Lula administration.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise de Conteúdo do livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro (1992).....	115
Tabela 2 – Interesses, metas e estratégias adotadas por Guerreiro.....	128
Tabela 3 – Análise de Conteúdo do livro “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim (2013).....	153
Tabela 4 – Ocorrências dos termos ASPA, ASA e ALCA no livro “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim (2013).....	155
Tabela 5 – Interesses, metas e estratégias adotadas por Amorim.....	171
Tabela 6 – Comparação da Análise de Conteúdo do livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro (1992) e a Análise de Conteúdo do livro "Breves Narrativas Diplomáticas" de Amorim (2013).....	180
Tabela 7 – Interesses, metas e estratégias adotadas por Guerreiro e por Amorim sobre as relações com a Argentina e as crises políticas no entorno regional.....	183
Tabela 8 – Interesses, metas e estratégias adotadas por Guerreiro e por Amorim sobre liderança regional e pertencimento e integração regional.....	184

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i> – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APE	Análise de Política Externa
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRICs	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAN	Comunidade Andina
CARICOM	Comunidade e Mercado Comum do Caribe (hoje: Comunidade do Caribe)
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSBAN	Comissão Sino-brasileira de alto nível de concertação e cooperação
COSIPLAN	Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento

CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional para a Libertação de Angola
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
G-20 comercial	Agrupamento de países em desenvolvimento contra protecionismo agrícola.
G-20 financeiro	Agrupamento das 20 maiores economias do mundo.
G4	Brasil, Alemanha, Japão e Índia
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i> – Vírus da Imunodeficiência Humana
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IESP	Instituto de Estudos Sociais e Políticos
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRI	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLADE	Organização Latino-Americana para o Desenvolvimento
OLP	Organização pela Libertação da Palestina
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPSA	Observatório Político Sul-Americano
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SACU	União Aduaneira da África Austral
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SNI	Serviço Nacional de Informações
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNITA	União Nacional para a Libertação Total de Angola

URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
YFPB	<i>Yacimientos Fiscales Petrolíferos Bolivianos</i> – Jazidas Petrolíferas Fiscais Bolivianas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRAS E O ENTORNO REGIONAL	20
1.1	Antecedentes do Governo Figueiredo	21
1.2	O Governo Figueiredo (1979-1985)	32
1.3	Antecedentes do Governo Lula	45
1.4	O Governo Lula (2003-2010)	55
1.5	Conclusões	73
2	ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: IDEIAS EM PERSPECTIVA COMPARADA	77
2.1	O Método de Política Externa Comparada	79
2.2	Ideias e Política Externa	85
2.3	O Método de Análise de Conteúdo em Política Externa	89
2.4	Conclusões	94
3	O ENTORNO REGIONAL PARA SARAIVA GUERREIRO	96
3.1	Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro	96
3.2	Lembranças de um empregado do Itamaraty	112
3.3	Conclusões	126
3.3.1	<u>Relação com a Argentina</u>	129
3.3.2	<u>Crises Políticas no Entorno Regional</u>	129
3.3.3	<u>Liderança Regional e Pertencimento</u>	130
3.3.4	<u>Integração Regional</u>	131
4	O ENTORNO REGIONAL PARA CELSO AMORIM	133
4.1	Celso Luiz Nunes Amorim	134
4.2	Breves Narrativas Diplomáticas	150
4.3	Conclusões	168
4.3.1	<u>Relação com a Argentina</u>	171
4.3.2	<u>Crises Políticas no Entorno Regional</u>	172
4.3.3	<u>Liderança Regional e Pertencimento</u>	173
4.3.4	<u>Integração Regional</u>	174
	CONCLUSÃO	176
	REFERÊNCIAS	191

INTRODUÇÃO

A Análise de Política Externa (APE) pode ser feita com foco nas ideias e percepções dos formuladores, no processo decisório (*politics*), na política externa em si (*policy*), na implementação da política externa ou sobre seus resultados. De acordo com Breuning (2007, p. 6-9), quando fazemos uma análise desse tipo, podemos descrever decisões, comportamentos e resultados, que muitas vezes podem ser vistos como sinônimos, porém são diferentes. As escolhas ou decisões de política externa são tomadas pelas unidades últimas de decisão, o comportamento de política externa, por sua vez, pode não refletir exatamente o que estas unidades tenham decidido, já que se tem que levar em consideração também, por exemplo, a influência do comportamento dos atores externos.

Os resultados podem ser bem diferentes do que os decisores esperavam quando tomaram a decisão, o que não quer dizer que foi uma determinação ruim, ou podem refletir o interesse de uma parte daqueles que deliberam, e não de todos. As Análises de Política Externa, portanto, podem trazer uma compreensão mais detalhada da complexidade de cada um desses momentos de formulação de uma política externa.

A política externa que se desenvolve no governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) ficou conhecida como Universalismo. Saraiva (2012, p. 61) e Visentini (2004, p. 271) afirmam que os estudos sobre a política externa do período são deixados de lado por diversos analistas, fazendo com que as realizações do Universalismo não sejam discutidas. A seguir, trecho de Teixeira (2002) sobre o Universalismo, compreendendo que foi uma política externa ambiciosa, sendo uma inserção internacional global:

O caráter ambicioso do Universalismo é indiscutível, pois foi um plano de inserção quase que planetário, dentro do qual o Brasil esteve exposto aos mais variados graus de relações. Esse projeto expressou sua validade à medida que o Brasil procurou, através dele, superar sua dependência e reforçar sua autonomia, principalmente nos setores energéticos, de comércio exterior e defesa de tecnologias avançadas (Teixeira, 2002, p. 47).

Cervo e Bueno (2015, p. 458) afirmam que a política externa do Universalismo possuía uma “retórica reivindicatória terceiro-mundista”. Visentini (2004, p. 275-276) argumenta que a política externa do Universalismo definia “o país como parte do Terceiro Mundo”, atuando em “fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado”, mas salienta também que o Brasil não integrou esse movimento. Havia, de fato, inserção internacional global e favorecimento das relações Sul-Sul, com países de Terceiro Mundo.

Apesar de afirmar-se como Terceiro Mundo ter sido uma mudança em política externa, no governo anterior, de Ernesto Geisel (1974-1979), com a política externa do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, já tinha sido desenvolvida uma política externa ousada, de ruptura com as políticas anteriores (Visentini, 2004, p. 197 e 204). Essa dissertação parte da compreensão de que o Universalismo deu continuidade e aprofundou determinações feitas no governo anterior.

Em relação ao entorno regional, contudo, deve-se marcar uma grande diferença de estratégia. Visentini (2004, p. 277) afirma que foi a primeira vez que a América Latina, “enquanto prioridade da política externa brasileira, ultrapassava a posição retórica e as iniciativas de alcance limitado”. O Universalismo, portanto, não foi uma mera continuidade, mas um marco importante nas relações externas brasileiras pela construção de relacionamento aprofundado e especial com o entorno regional.

Outro governo que teve preocupação com o entorno regional foi o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Apesar de no governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil agir como árbitro regional (Berringer, 2015, p. 125) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ser visto como um espaço para aumentar os ganhos econômicos do Brasil (Saraiva, 2013, p. 69), projetos mais ambiciosos de integração desenvolvidos antes do governo Cardoso, como a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), foram abandonados (Saraiva, 2007, p. 48).

No governo Lula, havia um projeto claro de construção de uma liderança regional. Essa política externa, de acordo com Saraiva e Vigevani (2014), robusteceu a tendência de priorizar a América do Sul em sua política externa, procurou construir um novo ordenamento regional em torno de uma liderança brasileira não ostensiva e projetar o país na arena global e regional foram iniciativas simultâneas e complementares.

A política externa Ativa e Altiva, denominação criada por Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores do governo Lula, deixava clara a importância de concentrar esforços na participação externa brasileira em foros de grande relevância, na concertação com países do Sul Global e na possibilidade do Brasil ser o representante desses países em espaços multilaterais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o G-20 financeiro (Ricupero, 2017, p. 646).

Como problema de pesquisa, essa dissertação buscou compreender: por que Celso Amorim e Saraiva Guerreiro, com contextos internos e externos totalmente diferentes, possuem políticas externas com foco na aproximação do Brasil com seu entorno regional, com valorização da inserção internacional do Brasil, do multilateralismo e do regionalismo? A partir

desse questionamento inicial, outros questionamentos também surgiram: Quais as motivações e interesses de cada um desses atores para valorizar o entorno regional? Há uma correlação de motivações e objetivos entre Guerreiro e Amorim nessa perspectiva?

A hipótese dessa dissertação é que as visões de mundo de ambos os chanceleres se assemelham, gerando como meta a valorização do entorno regional como norteador da inserção internacional do Brasil, o que fez com que as políticas externas se assemelhassem em resultados, apesar dos contextos diferentes. Nesta hipótese, conjunturas não são determinantes para as ações e sim as visões de mundo e o comportamento dos atores. Essa pesquisa, portanto, buscou contribuir com a área de APE aprofundando a forma como se desenvolve a aproximação brasileira com o entorno regional, por meio da investigação das ideias em política externa. A compreensão das ideias, ou seja, do momento inicial da formulação de uma política externa, pode elucidar os caminhos percorridos para os resultados obtidos nesta política.

Os contextos de inserção de cada um desses atores para essa comparação são, principalmente, os momentos em que eles foram ministros das Relações Exteriores. Guerreiro era conhecido em sua época como o ministro que andava com os “barbudinhos do Itamaraty”¹, incluído neste grupo Amorim (Souza, 1994), foi Secretário-Geral de Relações Exteriores no governo de Geisel (1974-1979) e Ministro das Relações Exteriores no governo de Figueiredo (1979-1985). Amorim foi Ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco (1993-1994) por um curto período e em todo o governo de Lula (2003-2010).

Para testar a hipótese, esta pesquisa produziu uma APE de forma comparada com foco nas visões de mundo e *road maps* de formuladores de política externa, com base em Judith Goldstein e Robert Keohane (1993). Foram aplicadas nessa dissertação os métodos de Política Externa Comparada e de Análise de Conteúdo. As unidades de análise dessa pesquisa são as visões de mundo de Ramiro Elysis Saraiva Guerreiro e de Celso Luiz Nunes Amorim.

Quando o pesquisador decide optar pela comparação, segundo Sartori (1994, p. 40-41) deve ser definindo bem o que será comparado, se ocorrerá a partir de dois ou mais objetos semelhantes, mas que uma diferença entre eles nos chame atenção, ou o contrário, se a comparação ocorrerá com dois ou mais objetos diferentes, mas que a semelhança é o fator que impulsiona o interesse na investigação. As políticas externas apresentadas estão inseridas em contextos bastante divergentes, mas com semelhanças sobre inserção do Brasil nos marcos do multilateralismo e com valorização do entorno regional. O método de política externa comparada, portanto, nos auxilia a investigar o porquê dessas semelhanças.

¹ Termo criado pelo embaixador dos EUA no Brasil no início da década de 1980, Anthony Motley, que compreendia esses “barbudinhos” como “esquerdistas inconsequentes” (SOUZA, 1994).

Além deste método, a unidade de análise da pesquisa são as visões de mundo e *road maps* de dois formuladores de política externa. As ideias, de acordo com Goldstein e Keohane (1993) são fatores explicativos sobre os resultados de políticas externas, pois podem aumentar a clareza dos decisores sobre os objetivos que pretendem perseguir, podem direcionar os decisores em situações de mais de um equilíbrio possível e podem ser incorporadas nas instituições, como uma espécie de regra de conduta.

Para Goldstein e Keohane (1993), as visões de mundo, mais especificamente, são formadas com base na cultura e nos costumes, tendo relação com toda a trajetória dos atores políticos, construída no decorrer de sua interação social. Os *road maps* são mapas ou roteiros, que servem como ferramentas para que os decisores cheguem até o resultado que eles almejam. Os *road maps* podem ser incorporados em instituições, gerando um modelo de conduta interno, mas também podem ser construídos a partir das visões de mundo dos atores, e serem um mecanismo de raciocínio desses decisores sobre temáticas específicas. Os *road maps* nos fornecem a compreensão da correlação entre os interesses dos atores, suas metas e estratégias políticas.

Para investigar esses interesses, metas e estratégias dos atores, ou seja, entender as visões de mundo e construir os *road maps* dos chanceleres, o método de Análise de Conteúdo foi incorporado nesta dissertação. A análise de conteúdo é uma forma de interpretação de texto, escrito ou oralizado, e seu propósito é extrair significados aparentes ou não, para que seja possível compreender o texto. Pinto (2023, p. 74) afirma que a análise de conteúdo é um exame sistemático de objetos que transmitem mensagem. Silva e Hernández (2020, p. 10) explicam que a análise de conteúdo aplicada na APE permite ao pesquisador identificar frequências e ocorrências de categorias, trazendo clareza sobre questões que são escolhidas ou excluídas durante a formulação de uma política externa. No caso dessa dissertação, a análise de conteúdo foi aplicada em dois livros, “Lembranças de um empregado do Itamaraty”, de Guerreiro, e “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim.

As análises de conteúdo desses dois livros principais têm como categoria o termo entorno regional, com o objetivo de ser um termo abrangente, que inclui todos os Estados latino-americanos e caribenhos, assim como termos mais específicos sobre América do Sul. O objetivo, portanto, é investigar as menções a termos semelhantes a entorno regional nos dois livros, buscando construir as visões de mundo e os *road maps* dos chanceleres sobre o entorno regional, assim como sobre como eles veem o entorno regional em relação ao multilateralismo, a inserção internacional do Brasil e o regionalismo.

Dentro da categoria entorno regional há elementos constitutivos, que estão divididos em quatro subcategorias para facilitar a análise: América Latina, América do Sul, América Central e Caribe. Os elementos constitutivos da categoria entorno regional foram tanto pré-selecionados quanto obtidos a partir da leitura e análise dos livros. Esse método pode trazer compreensão sobre quantas vezes elementos constitutivos da categoria entorno regional são citados em cada um dos livros, qual a média de menções a esses termos, onde eles estão localizados e são mais frequentes. Após essa análise quantitativa, também foi feita uma análise qualitativa, trazendo trechos de cada um dos livros com as ideias desses chanceleres sobre o entorno regional.

A partir da revisão de literatura, da leitura e análise de conteúdo desses livros, assim como da apresentação de fontes complementares em conjunto com breve explicação da formação de cada um desses formuladores de política externa, foram estabelecidas quatro grandes temáticas de comparação: relação com a Argentina; crises políticas no entorno regional; liderança regional e pertencimento e; integração regional. Essa escolha de temáticas segue a compreensão do método de Política Externa Comparada de que é importante definirmos bem os objetos comparáveis, para que a comparação seja bem sucedida (Sartori, 1994).

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo tem como base a contextualização histórica e a revisão de literatura sobre a Política Externa Brasileira nos períodos analisados, para que esses contextos sejam compreendidos. O objetivo desse capítulo foi apresentar o estado da arte e as reflexões dos pesquisadores de APE, demonstrando as mudanças de atuação brasileira do governo Geisel para o governo Figueiredo, quando Guerreiro está atuando, assim como da política externa do país na década de 1990 e 2000 e suas mudanças, momento de maior atuação de Amorim. Este capítulo identifica as discussões da literatura sobre os conceitos de inserção internacional, multilateralismo e entorno regional.

O segundo capítulo apresenta como será feita a análise dos capítulos posteriores, ou seja, é o capítulo teórico-metodológico da dissertação. O objetivo desse capítulo é apresentar o método de Política Externa Comparada, a teoria das ideias de Goldstein e Keohane (1993) e o método de Análise de Conteúdo aplicado na APE. Neste capítulo não há somente discussões teóricas, mas aplicações iniciais da teoria e dos métodos aos objetivos dessa dissertação. Dentro dessa comparação de ideias, o foco está na mobilização de conceitos/temas como inserção internacional, regionalismo, multilateralismo e, principalmente, entorno regional. No capítulo 2, está explicado que, no caso do conceito entorno regional, o mais importante dessa dissertação, foi feita análise de conteúdo baseada nesse conceito em duas fontes principais desta

pesquisa, o livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Saraiva Guerreiro e o livro “Breves Narrativas Diplomáticas” de Celso Amorim.

No terceiro capítulo foi feita uma análise com foco na definição das visões de mundo e *road maps* de Saraiva Guerreiro. O livro de Saraiva Guerreiro, “Lembranças de um empregado do Itamaraty”, é a fonte principal desse capítulo. Além disso, outras fontes foram utilizadas, como entrevista de Guerreiro concedida para o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) seu discurso de posse de 1979.

No quarto capítulo foi feita uma análise com foco na definição das visões de mundo e *road maps* de Celso Amorim. O livro de Celso Amorim “Breves narrativas diplomáticas” será a fonte principal desse capítulo, mas também há outras fontes, como seu livro e “Laços de confiança: O Brasil na América do Sul”, seu texto para a Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2010, que relata os feitos dos oito anos em que esteve de forma ininterrupta à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty), e seu discurso de posse em 2003.

Na conclusão dessa dissertação, fizemos uma comparação final entre Guerreiro e Amorim. Para isso, foram construídas três tabelas, uma primeira com a comparação entre a análise de conteúdo do livro de Guerreiro e Amorim, demonstrando as menções a cada elemento constitutivo da categoria entorno regional em cada livro, assim como os cálculos totais de elementos constitutivos e os cálculos de médias de ocorrências desses elementos. Além disso, há também outras duas tabelas comparando os quatro grandes temas selecionados nos capítulos 3 e 4 para construirmos as visões de mundo e os *road maps* dos chanceleres, pensando seus interesses, metas e estratégias com foco no entorno regional. A partir desses quadros, foi possível observar que a hipótese foi parcialmente comprovada.

1 POLÍTICAS EXTERNAS BRASILEIRAS E O ENTORNO REGIONAL

Este capítulo tem como base a contextualização histórica e a revisão de literatura sobre a política externa brasileira nos períodos analisados, assim como os contextos anteriores que geraram as mudanças em política externa. Não será feita uma construção de linha do tempo da história da política externa, mas serão pontuados momentos relevantes, com maior foco em APE dos períodos pesquisados. Este capítulo busca já identificar as discussões da literatura sobre inserção internacional, multilateralismo e, principalmente, entorno regional.

O objetivo do capítulo é apresentar o estado da arte e as reflexões dos pesquisadores de APE, demonstrando, principalmente, as mudanças de atuação brasileira do governo de Ernesto Geisel para o governo de João Batista Figueiredo (1979-1985), momentos que Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro teve dois dos mais altos cargos do MRE, assim como da política externa do país durante o governo de Itamar Franco (1993-1994), governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, principalmente, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando Celso Luiz Nunes Amorim esteve à frente do MRE durante todo o mandato de Lula.

A menção ao governo Itamar Franco foi incluída porque Celso Amorim chefiou o MRE de 1993 até 1994. Outras políticas externas serão abordadas com o intuito de complementar algumas discussões necessárias, mas de forma mais breve, como são os casos dos governos de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), de José Sarney (1985-1990) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Cabe ressaltar questões importantes deste capítulo: a mudança na forma de lidar com a Argentina e os demais vizinhos do entorno regional do governo Geisel para o governo Figueiredo; a Guerra das Malvinas/Falklands e como o Brasil lidou com ela; a crise da dívida da América Latina na década de 1980; o Grupo de Contadora e o apoio brasileiro a este grupo; a sugestão de criação da ALCSA; as relações entre Brasil e Argentina, dentro e fora do MERCOSUL, nos anos 2000; as crises políticas no entorno regional e; a busca por assento permanente no CSNU. Todas essas temáticas serão abordadas nesse capítulo.

Apesar de alguns analistas de política externa brasileira considerarem que ela tem continuidades desde os anos 1960, buscando um comportamento estável internacionalmente e se baseando no pacifismo, na não intervenção, na igualdade soberana e no respeito ao direito internacional, compreende-se nesse capítulo que essas ideias fazem parte do acervo diplomático brasileiro, ou de seu estoque discursivo, seguindo a compreensão de Merke (2008) e de Saraiva (2013). A política externa é um conjunto de estratégias a ser seguido e pode conter

continuidades e descontinuidades, pode assumir um caráter grociano, mais autônomo, ou hobbesiano, exercendo maior liderança, e cabe aos decisores definir as estratégias (Saraiva, 2013).

As políticas externas apresentadas nesse capítulo permeiam o acervo diplomático brasileiro, mas tem estratégias variadas, que foram escolhidas por influências do contexto interno e externo, do modelo de desenvolvimento adotado, dos cálculos dos formuladores e do nível de interesse e participação do Presidente da República.

Em relação à formulação e implementação da política externa brasileira, algumas características do Estado permanecem as mesmas desde a Constituição de 1946, permeando a Constituição da Ditadura, de 1967, e a Constituição vigente até os dias de hoje, de 1988. O chefe do Executivo, o presidente da República, é o grande responsável pelas relações diplomáticas do Brasil, possuindo o poder, de maneira exclusiva, de manter relações com outros países e acreditar os representantes diplomáticos que lhe forem apresentados, além de poder celebrar tratados internacionais e a paz, ou declarar guerra. Além disso, há uma concentração grande de poder no MRE em todo esse período citado. (Amorim Neto, 2012, p. 79-80).

1.1 Antecedentes do Governo Figueiredo

Em 1974, o presidente Ernesto Geisel iniciou seu governo, com Antônio Francisco Azeredo da Silveira como seu chanceler e Saraiva Guerreiro foi escolhido para o cargo de Secretário-Geral de Relações Exteriores. Assim que foi eleito, o presidente definiu sua política externa como Política Externa do Pragmatismo Responsável e Ecumênico. A novidade desta política externa estava no formato que tratava os países com os quais o Brasil tinha os principais vínculos, ou seja, com os Estados Unidos, com os vizinhos do entorno regional, com a Europa, principalmente Portugal, e o novo foco dado para África, Oriente Médio, China e Japão (Spektor, 2004, p. 191, 195-197).

O governo Geisel foi marcado por uma política econômica expansionista, de sustentação do crescimento advindo dos governos anteriores, conhecido como Milagre Econômico. Essa escolha econômica foi feita apesar da primeira crise do petróleo de 1973. O governo passava pelo início do processo de abertura gradual e segura, que de tão gradual e segura, não se direcionou para o regime democrático, mas levou a um novo presidente do governo ditatorial militar que durou seis anos.

O Brasil continuou tendo acesso a crédito bancário externo mesmo após essa primeira crise do petróleo, o que foi importante para financiar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este plano foi uma tentativa do governo de manter o crescimento e tinha como foco projetos de grande porte, com a necessidade de um longo prazo de maturação e consequente taxa de retorno baixa. Dentre os projetos, havia investimentos em produção de matérias primas básicas e em bens de capital (Lamounier, 2021, p. 128-134).

Uma das áreas mais importantes do II PND era de atividades energético-intensivas, metalurgia e petroquímica, que tinham por objetivo resolver problemas energéticos no longo prazo, porém, no curto prazo, agravavam a necessidade de consumo de energia do país. Os incentivos governamentais, fiscais ou financeiros, em conjunto com o endividamento externo, eram fundamentais para que o setor privado também participasse da produção desses projetos de grande porte e para que o II PND funcionasse (Castro, 2004, p. 31-32).

O II PND passou por uma desaceleração a partir de 1977, decorrente de uma quebra das expectativas que os formuladores de políticas brasileiros tinham da possibilidade de contínuo crescimento brasileiro às custas de endividamento externo. O que aconteceu, de fato, foi um retorno de instabilidade internacional, que pouco tempo depois levou ao segundo choque do petróleo de 1979 (Saraiva, 2012, p. 60).

O governo Geisel passou a tirar a ênfase das discussões econômicas, tentando manter o crescimento interno e direcionando a discussão para a abertura política, ainda que com cautela, para poder resistir às pressões da oposição e, principalmente, da linha dura (Visentini, 2004, p. 198). Todo esse esforço, de tentativa de manutenção do crescimento e discursos em prol da abertura, ainda que apresentados de forma não totalmente clara, eram decorrentes da compreensão do governo militar de que a rigidez do governo anterior de Médici era insustentável naquela conjuntura de Geisel, mas que a ditadura não poderia ser desfeita de forma abrupta e dependia de um desempenho econômico interno bom para ter apoio da sociedade. Encerrando o processo de forma controlada, os militares queriam conseguir se antecipar em relação ao descontentamento social e não gerar um desgaste irreparável para as instituições militares (Lamounier, 2021, p. 130-134).

Pensar a década de 1970 é compreender que foi um momento de crescimento industrial acelerado e de grande marco para o desenvolvimento dos *system-affecting states*², Estados que não podiam influenciar o sistema internacional individualmente, mas o faziam a partir da articulação de alianças e ações coletivas globalmente e regionalmente, o que podemos chamar

² Este conceito foi criado por Robert Keohane.

também de potências médias ou potências emergentes. Estes Estados, pertencentes ao Sul Global, buscavam cooperação entre eles e com os países do Norte, ascendendo e querendo se posicionar como líderes daqueles que estavam abaixo na hierarquia de poder. Muitos desses Estados se tornaram, nos anos 2000, o que foi comumente conhecido como “grandes mercados emergentes” (Saraiva, 2007).

A política externa de Geisel foi guiada pela duplicidade, buscando suprir suas necessidades dentro das limitações do modelo político-econômico vigente. O Brasil agia em prol do multilateralismo como recurso para a consecução de um fim unilateral, que era projetar o país no plano internacional e o desenvolvimento interno. Não era uma solidariedade com o Terceiro Mundo, mas um reconhecimento de sua posição de *latecomer*, atrasado em relação aos desenvolvidos, mas um degrau acima dos subdesenvolvidos (Lima; Moura, 1981).

De acordo com Visentini (2004, p. 197 e 204), o Pragmatismo Responsável e Ecumênico foi a política externa mais ousada depois de instaurada a Ditadura Militar brasileira. Deve-se compreender, contudo, que apesar de ousada, não foi uma ruptura radical com as políticas implementadas desde 1964, mas representa uma forma mais complexa do paradigma do regime. Para que seja possível entender a política externa de Geisel, faz-se necessário compreender como as políticas externas como um todo, e principalmente a brasileira, se pautam por continuidades quanto aos seus objetivos de longo prazo e que a mudança está nos meios empregados e no estilo de ação para cumprir os objetivos.

Para Velasco Júnior (2019), a política externa do Pragmatismo Responsável e Ecumênico foi um espaço de vanguarda e modernização, que possuía intensa relação com o processo de transição democrática que o país estava passando. Esta política externa conseguia se aproximar de distintos setores sociais e políticos, incluindo militares e grupos do empresariado. O autor fala também em um crescente consenso em torno do projeto de inserção internacional do Brasil que se desenvolvia à época, já que a oposição ao governo não possuía críticas ao modelo de política externa implementado, pois refletia interesses daqueles que buscavam a implementação da democracia internamente.

Quanto a Portugal, a política externa de Geisel é bastante marcante. Isto também tem relação com a própria conjuntura da década, com o fim do regime político ditatorial português e as independências do que antes eram territórios coloniais portugueses na África. O Brasil reconheceu a independência da Guiné Bissau em julho de 1974, antes deste país ter finalizado negociações com Portugal. Meses depois, em reunião da AGNU, Silveira fez declaração a favor dos movimentos de descolonização, citando Angola e Moçambique como países que o Brasil desejava que fossem independentes (Visentini, 2004, p. 242). Silva (2007, p. 99) destaca que

apesar do governo de Guiné Bissau ser marxista no momento da independência, a repercussão interna desse movimento brasileiro de reconhecimento não causou reações tão ruins quanto o reconhecimento de Angola.

O Brasil enviou representação especial em Luanda em março de 1975, antes da independência oficial do país, para se aproximar dos movimentos de libertação que disputavam o poder, para que fosse possível reconhecer a independência rapidamente (Silva, 2007, p. 139). Com isso, o Brasil engajou-se no processo de independência de Angola, mantendo contato com as lideranças do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), o FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) (Visentini, 2004, p. 242).

Um dos nomes a serem lembrados sobre o reconhecimento brasileiro da independência de Angola foi Ovídio Melo, que foi o representante especial enviado para Luanda e que repassava para o governo suas impressões sobre os três movimentos de libertação e a situação do processo de independência. Ovídio Melo afirmava que o MPLA, em comparação com os outros, era o movimento qualificado para governar o país, antes mesmo da vitória desse movimento sobre os demais (Silva, 2007, p. 160).

O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, sob controle do MPLA, assim que as tropas portuguesas se retiraram do país (Visentini, 2004, p. 242-243). Isto ocorreu depois do envio de comunicação de Ovídio Melo à Brasília, no qual não relatou a “qualidade, quantidade ou origem dos armamentos” que o MPLA usou em seu movimento militar de controle do país (Silva, 2007, p. 161).

Essa decisão e todos os movimentos da diplomacia em relação ao apoio à descolonização tiveram reflexos internos negativos. Para Almeida (2008, p. 93), alguns membros da “linha dura” viam nesses movimentos da diplomacia “possíveis justificativas para o quase golpe” que o general Sylvio Frota, ministro do Exército, empreendeu em outubro de 1977. O autor ainda comenta que Sylvio Frota, quando ainda era chefe do Estado-Maior do Exército, compreendia que esse tipo de atitude era “prematura e desaconselhável”, sendo contra o reconhecimento de quaisquer independências de países que eram colônias portuguesas (Almeida, 2008, p. 93-94). Silva (2007, p. 136) explica que Sylvio Frota era “legítimo representante dos setores mais radicais das Forças Armadas” que se posicionavam sempre contra a aproximação do Brasil com países governados pela esquerda.

Geisel afirmou anos depois, em 1994, que tinha conhecimento da presença de tropas cubanas em Angola e sua aproximação com o MPLA. Além disso, ele disse que a decisão que ele tomou, em conjunto com Silveira, sobre o reconhecimento de Angola não teve condução ou

indução de Ovídio Melo, que não relatava em suas comunicações a presença cubana ou o apoio soviético (Silva, 2007, p. 165).

Silva (2007, p. 165-166) explica que não ter essas informações nos documentos provenientes de Angola não quer dizer que Geisel e Silveira não tivessem acesso a isto, mas que o Conselho de Segurança Nacional e os setores militares mais conservadores passaram a não acessar essa informação antes da decisão, o que foi “essencial” para que a visão do Itamaraty e de Geisel sobre a importância do reconhecimento de Angola fosse posta em prática com celeridade. Depois que Geisel já tinha decidido reconhecer o governo do MPLA e enviado esta informação para Ovídio Melo em Luanda, ele convocou uma reunião do Conselho de Segurança Nacional para deliberar sobre o assunto, e a base de informação da reunião foram os documentos produzidos por Saraiva Guerreiro e Ítalo Zappa, chefe do Departamento da África e Oceania, que não falavam sobre apoio cubano (Silva, 2007, p. 174).

Essa mudança no relacionamento do Brasil com países africanos de língua portuguesa faz parte de um movimento maior da política externa de aproximação com o continente. Os interesses brasileiros no outro lado do Atlântico Sul começaram nas décadas de 1940 e 1950, mas no período militar, principalmente a partir do governo Médici, aconteceu uma grande retomada, que foi se intensificando nos governos seguintes. Foi na década de 1970, que o Brasil passou a ter um reforço na cooperação com a África negra, especialmente com a Nigéria. As relações com o continente africano estavam pautadas em pragmatismo econômico e comercial, buscando também suprir necessidades energéticas brasileiras, advindas dos problemas das crises do petróleo (Sombra Saraiva, 2011, p. 186-188).

A política externa de Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira tinha como mote o desenvolvimentismo, buscava atenuar as assimetrias no cenário internacional e não aceitava o congelamento de poder mundial. O cenário interno era de estabilidade, as relações bilaterais eram preferíveis às iniciativas regionais e havia maior ênfase nas necessidades do desenvolvimento brasileiro. Se no governo anterior o país se posicionava como “Brasil potência”, no governo Geisel a expressão adotada foi “Brasil potência emergente”, adaptado à realidade da ordem internacional (Saraiva; Vigevani, 2014).

A atuação em âmbito multilateral do Brasil buscava modificar as normas do comércio internacional, pois queria estabelecer condições mais justas e equitativas nas trocas entre os Estados, reconhecendo a lógica do confronto Norte-Sul como a demonstração desse desequilíbrio das relações (Lima; Moura, 1981). Havia, na diplomacia brasileira, a percepção de que os órgãos multilaterais não eram eficientes, mas não se pretendia abandonar o

multilateralismo, e sim buscar alternativas operacionais para melhorar a inserção econômica do país no mundo (Cervo; Bueno, 2015, p. 431).

Outra máxima do governo era a compreensão, em questões ambientais, de que o pior tipo de poluição era o subdesenvolvimento, logo, para a melhora do meio ambiente era necessário o investimento em desenvolvimento nos países do Sul. Ambas essas questões se direcionam para a compreensão de que o cerne do problema era político e não técnico: o problema estava na falta de soluções que melhorassem a posição dos países do Sul no desenvolvimento e no comércio (Lima; Moura, 1981).

Podemos compreender, portanto, que o Brasil buscava ter autonomia e flexibilidade em relação aos limites que o sistema internacional exercia. O sistema internacional também estava se modificando, com os Estados Unidos da América (EUA) tendo sua capacidade militar em declínio se comparada com a capacidade da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS – União Soviética), assim como a China começou a ter maior relevância internacional. O movimento de descolonização africano e asiático estava em plena marcha e a Europa e o Japão estavam fortalecidos economicamente. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) passou a ser um ator relevante no cenário internacional, modificando também a relevância estadunidense. (Spektor, 2004, p. 195). Levando em consideração esse cenário de crise, o país chegou a sugerir um Acordo Geral entre todos os países para mudar as regras do comércio internacional, dentro de uma lógica de “segurança econômica coletiva” em 1975 (Cervo; Bueno, 2015, p. 431).

No governo Geisel, quatro momentos foram decisivos para a nacionalização da segurança. O Brasil, em 1974, passou a desenvolver uma política de exportação de material bélico, incluindo “armas portáteis, munição, aviões, tanques e carros de combate”; em 1975, foi firmado um Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha, com transferência e absorção progressiva de tecnologia; em março de 1977, o Acordo Militar com os EUA (1952) foi denunciado e; em 1979, iniciou-se o desenvolvimento de um programa nuclear brasileiro integrado entre Exército, Marinha e Aeronáutica. Essas ações brasileiras se desenvolvem em busca de autonomia no suprimento de meios convencionais e de alta tecnologia de segurança (Cervo; Bueno, 2015, p. 434).

Apesar de, em fevereiro de 1976, um pouco mais de ano antes da denúncia do Acordo Militar, o governo brasileiro ter assinado o Memorando de Entendimento entre Brasil e EUA, a relação entre os dois países era conturbada. Lessa (1998, p. 78) explica que a assinatura desse documento foi um movimento de Henry Kissinger, Secretário de Estado dos EUA, em sua visita ao Brasil, para tentar redefinir as relações, que já estavam em processo de deterioração. O

Memorando tinha como objetivos a construção de soluções negociadas para as divergências políticas econômicas entre as partes. Só que para os brasileiros, esse documento não surtiu o efeito esperado, parecendo mais um instrumento, dentre tantos semelhantes.

Durante a campanha eleitoral, Jimmy Carter já criticava o Brasil em relação ao movimento em direção ao acordo com a Alemanha para desenvolvimento em matéria nuclear e em relação aos direitos humanos e a política interna do país, que repercutiram dentro do Congresso estadunidense e na opinião pública daquele país, e que se tornaram ainda mais fortes após a eleição (Lessa, 1998, p. 77-78).

A denúncia do Acordo Militar com os EUA não foi um movimento tão importante em questões militares porque, a partir da década de 1960, o governo brasileiro passou a investir de forma robusta em programas de modernização das forças armadas, diminuindo a dependência externa e estimulando a indústria nacional. Isto quer dizer que o Brasil, naquele momento, possuía autossuficiência em produção de armamentos, que fornecia material bélico para as forças armadas do país e para outros parceiros comerciais (Lessa, 1998, p. 79). O Brasil produzia, a partir da década de 1970, 80% de seu material bélico, e a importação dos outros 2% eram de diferentes países, não dependendo da produção estadunidense (Visentini, 2004, p. 223).

Podemos compreender como um movimento político do governo brasileiro, mais do que uma questão propriamente militar, de rechaço às pressões estadunidenses do governo Carter (Urt, 2009, p. 62). Para Lessa (1998, p. 79), foi um “ato simbólico, com custos insignificantes e dividendos políticos bastante expressivos”, pois gerou impacto positivo na política doméstica, de valorização do governo frente às pressões estadunidenses, e melhorou a visão dos países do entorno regional em relação ao Brasil, deixando de lado a lógica de que o Brasil era um “aliado preferencial” dos estadunidenses.

Visentini (2004, p. 214) explica que a diplomacia brasileira, nesse momento, utilizava essas questões com os EUA internamente, demonstrando fortalecimento e autonomia perante uma grande potência para gerar consenso com a oposição, desviando a atenção dos problemas econômicos internos. O pesquisador afirma que o governo exagerava nos discursos e superestimava as pressões advindas do governo estadunidense. Além de melhorar o relacionamento com a oposição, Visentini (2004, p. 225) argumenta que era importante também agir dessa forma em relação aos EUA para fortalecer a imagem do governo perante a linha-dura e as forças de segurança, pois se construía um discurso nacionalista contra os EUA e caro aos interesses desses grupos.

De acordo com Hirst (2011, p. 33-34), o posicionamento do Brasil a partir do governo Geisel perante os EUA pode ser resumido pela palavra autonomia. Além disso, a autora comenta

que a relação entre os dois países passou por fortes tensões, que foram se direcionando para relações de baixo perfil político até o final do governo Geisel. A autora ainda explica que esses embates em âmbito político não afetaram as relações econômico-comerciais, já que as exportações de manufaturados e semimanufaturados brasileiros para os EUA aumentaram na época e os bancos estadunidenses cada vez mais cediam empréstimos ao governo brasileiro.

De acordo com Saraiva e Vigevani (2014), a política externa se afastou dos EUA, em uma busca de autonomia pela distância, com confronto e marcas de forte antiamericanismo. Para Lima e Moura (1981, p. 3-14), Brasil e EUA tinham “o objetivo comum de manter e assegurar no plano interno e no externo condições favoráveis à expansão capitalista”, mas discordavam sobre o processo que se daria essa expansão, tendo em vista que o Brasil era um país capitalista dependente e que, para poder crescer e se desenvolver, agia no cenário internacional explorando as contradições da ordem; já os EUA, como líder do bloco capitalista, queriam instaurar o controle da ordem. A eleição de Jimmy Carter para a presidência dos EUA, em 1977, foi um momento de virada nas relações entre os dois países, com o aumento significativo das pressões estadunidenses sobre o Brasil em matéria de direitos humanos.

Os conflitos econômicos com os EUA em relação ao comércio bilateral, com grande déficit brasileiro e que foi se agravando durante o governo, também são relevantes. O movimento em direção ao acordo com a Alemanha, citado anteriormente, tem relação direta com problemas econômicos e políticos com os EUA, já que, em 1972, os EUA interromperam o fornecimento de urânio para a usina brasileira de Angra, trazendo problemas energéticos para o país. A relação permaneceu complicada, com os EUA tentando inviabilizar o acordo de 1975. Adentrando questões políticas, atitudes do Brasil em âmbito internacional, como a não assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), o apoio a regimes de esquerda na África, o estabelecimento de relações com a China em 1974 e a condenação do sionismo como racismo na Organização das Nações Unidas (ONU), foram vistas pelos EUA como um problema (Cervo; Bueno 2015, p. 438-439).

Um dos pontos mais marcantes do Pragmatismo Responsável e Ecumênico foi sua aproximação aos países árabes, e o apoio à resolução da ONU sobre a condenação do sionismo foi crucial para esse movimento brasileiro em direção a esses países. Foi nesse momento que a Organização pela Libertação da Palestina (OLP) montou em Brasília um escritório. Os países árabes foram vistos como um grande mercado para produtos exportados pelo Brasil, industrializados, primários e serviços, assim como eram o principal fornecedor de energia, quando o Brasil precisava do petróleo para seu desenvolvimento. O país se aproximou de Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita por meio da prospecção de petróleo com a Braspetro,

realizando *joint-ventures*, e desenvolvendo tecnologia e indústria militar (Visentini, 2004, p. 202).

A presença brasileira nos países árabes também aconteceu por meio da intensificação da diplomacia, com novas embaixadas abertas nesses países. Além disso, foi nesse momento que o Irã e o Iraque entraram no rol de grandes parceiros comerciais brasileiros, pois além da exploração do petróleo, esses países se tornaram compradores de alimentos e manufaturados produzidos pelo Brasil (Almeida, 2020, p. 302-304).

Para Saraiva e Vigevani (2014), no Pragmatismo Responsável as cooperações feitas com países vizinhos eram com foco em apoio mútuo de regimes militares e por meio da Operação Condor, operações de inteligência contra políticos de oposição aos regimes. Havia uma compreensão de que o Brasil deveria ser protagonista na América Latina, mas a inserção do país não seria restrita à região, iria projetar-se no mundo. Os autores afirmam que havia uma postura de rejeição e afastamento em relação ao entorno regional, com base nos princípios da geopolítica.

Spektor (2002, p. 117-118) argumenta que a postura de Geisel e Silveira em relação à Argentina foi uma mudança importante do marco conceitual do MRE sobre a forma de lidar com a Argentina, saindo da cordialidade oficial e passando para um afastamento, não de forma abrupta, mas homogeneamente durante o governo de Geisel. O autor salienta que apesar da ruptura desse paradigma da cordialidade no governo Geisel, essas divergências tiveram início em 1967, quando a discussão sobre o uso da Bacia do Prata para fins energéticos entrou em pauta.

Azeredo da Silveira via a Argentina como desafiadora do espaço brasileiro e com menos recursos de poder (Saraiva; Vigevani, 2014, p. 225). O ministro compreendia poder como uma mistura de capacidades financeiras, “pujança cultural e agilidade diplomática”, colocando a lógica de prestígio e de peso econômico a frente de poder militar. Para ele, a Argentina não se tornou um país do qual o Brasil deveria se distanciar e se isolar, muito pelo contrário, pois enquanto Azeredo da Silveira foi embaixador em Buenos Aires e chanceler do Brasil, o comércio bilateral com a Argentina duplicou, mas, naquele momento, era importante reconhecer que a relevância da Argentina não era a mesma em questões de poder relativo e o Brasil deveria mudar sua postura quanto aos vizinhos (Spektor, 2004, p. 208-210).

Visentini (2004, p. 203) comenta que, para o Brasil, nesse momento, as relações com a América Latina passam a ser mais estreitas do que eram nos governos anteriores. O pesquisador afirma que a mudança do discurso, retirando a lógica de “Brasil Potência”, faz com que as conversações com os vizinhos melhorem. Sobre a Argentina, o pesquisador afirma que o

diálogo começou a ser estabelecido, com o intuito de resolver a questão sobre as hidrelétricas Itaipu e Corpus, principalmente porque foi instaurado um regime militar na Argentina em 1976, com apoio brasileiro.

Lima e Moura (1981, p. 14) comentam que os limites do pragmatismo estavam na postura do país, desempenhando um comportamento independente e pragmático fora do hemisfério, mas, para o continente, o Brasil tinha postura mais à direita do que os EUA. Essa postura brasileira em relação ao seu entorno regional, para os pesquisadores, era pautada pela política de “fronteiras ideológicas”, ou seja, o Brasil somente se aproximava de forma mais estreita dos governos que possuíssem orientação autoritária e conservadora. Essas ações não tinham como objetivo uma prosperidade conjunta, sendo pautadas ainda em forte anticomunismo e busca de melhorias para o Brasil.

Mesmo com governos de mesma orientação autoritária, em 1977, a Argentina reabriu a discussão acerca da construção de Itaipu, empreendida pelo Brasil e Paraguai, a partir do argumento de que deveria ter ocorrido consulta prévia à Argentina, devido ao interesse que o país tinha em construir a hidrelétrica Corpus, que ficaria a jusante. No ano seguinte, o Brasil declarou que iria aumentar a quantidade de turbinas de Itaipu, de 18 para 20, o que fez com que a situação ficasse ainda mais difícil de ser resolvida entre os vizinhos (Ferreira; Fortes, 2020, p. 125). Esse argumento argentino de necessidade de consulta prévia tinha como base a Declaração de Montevideu, que estabelecia, para além desse mecanismo, outras determinações quanto ao uso de águas internacionais da Bacia do Prata (Spektor, 2004, p. 209).

Azeredo da Silveira tinha uma visão de que as normas e tratados internacionais eram importantes instrumentos de regulação do interesse nacional, mas não os constitui, devendo ser relevantes quando refletem a distribuição de poder no sistema internacional. Isto quer dizer que a Declaração de Montevideu, principal argumento argentino contra Itaipu, era vista por Silveira como não interessante ao Brasil, pois não refletia mais a distribuição de poder regional e o interesse nacional (Spektor, 2004, p. 208-209).

Todas as relações bilaterais formaram uma espécie de “teia de contratos”, focados em questões econômicas, com todos os países de grande relevância regional, excluindo Argentina e Chile. Esses esforços para a região se direcionavam na tentativa de mudar estereótipos que o país possuía externamente, como uma possível nova potência hegemônica ou potência sub imperialista dos EUA, mas não se direcionavam para resolver a rivalidade com a Argentina (Cervo; Bueno, 2014, p. 449). É válido refletir sobre até que ponto é possível desfazer-se desse estereótipo quando os dois países que naquele momento estavam melhores estruturados

economicamente na região, Argentina e Chile, foram desconsiderados em acordos brasileiros em âmbito regional.

Em 3 de julho de 1978, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Urt (2009, p. 61) comenta, inclusive, que Guiana e Suriname, países que participam do TCA desde seu início, receberam atenção do governo Geisel, já que foi o período de declaração de independência do Suriname, em 1975, que foi reconhecida prontamente pelo governo brasileiro.

Spektor (2002, p. 132) explica que a assinatura do TCA foi uma aposta do governo em construir relacionamentos regionais que consagrassem a visão brasileira sobre aproveitamento dos rios internacionais para a América do Sul, em contrapartida aos conflitos sobre o uso dos rios da Bacia do Prata. Além disso, o autor explica que o TCA foi um mecanismo para aproximação do país de seus vizinhos fronteiriços ao norte, buscando fortalecer o país perante as reivindicações argentinas em âmbito multilateral. O autor salienta que o TCA tem um peso político muito grande, por conseguir reunir Estados fronteiriços com divergências territoriais e conflitos recentes sobre questões limítrofes para dialogar.

De acordo com Ribeiro (2005, p. 201-203) o TCA define a região que contempla como Pan-Amazônia, uma definição geopolítica sobre o território, e não baseada somente em recursos hidrográficos ou florestais. Isto quer dizer que cada Estado pertencente ao TCA define com base em sua legislação interna a parte de seu território que considera pertencente à Pan-Amazônia. Essa definição é um mecanismo importante para facilitar o relacionamento entre as partes do tratado.

De acordo com Pinheiro (2000, p. 463-464), o que explica o comportamento brasileiro em política externa no período militar é a forma como ocorre o processo decisório. Para a autora, durante o governo Geisel o padrão de formulação da política externa foi de *foreign policy executive*, ou seja, uma relação de extrema proximidade entre Silveira e Geisel. Dentro dessa lógica, nenhum dos dois membros deve ser visto como preponderante sobre o outro, colocando esses dois indivíduos como unidades últimas de decisão.

Já em relação ao governo Figueiredo, Pinheiro (2000, p. 467-468) afirma que a unidade de decisão foi de múltiplos atores autônomos, um conjunto de indivíduos autônomos que são incapazes separadamente de comprometer os recursos do Estado para aderir uma conduta, sem que os demais autorizem a ação. Esses múltiplos atores autônomos eram o Presidente da República, o MRE, representado por Saraiva Guerreiro, e as agências militares e econômicas.

Essa explicação de Pinheiro (2000) é bastante elucidativa para compreendermos como ocorrem algumas mudanças do governo Geisel para o governo Figueiredo, assim como também

são interessantes para que seja possível observar que a análise da atuação de Saraiva Guerreiro é mais adequada no período Figueiredo, no qual ele se insere como um dos principais atores na definição de política externa, e não no momento no qual está trabalhando para o ministro Azeredo da Silveira.

Spektor (2004, p. 219) comenta que Silveira fez algumas modificações no Itamaraty que incluíram o formato de tomada de decisão, concentrando-a em seu gabinete, sem que fosse necessário passar toda e qualquer determinação por todas as etapas tradicionais. Com isso, Silveira relativizou a importância até mesmo da Secretaria-Geral na escolha e implementação de decisões que costumam ser desta alçada, ou seja, diminuindo o poder de Saraiva Guerreiro.

Sobre as modificações feitas no Itamaraty, cabe destacar também o “rejuvenescimento” que o ministério passou com a promoção de diversos jovens a cargos mais elevados, como chefias e cadeiras de confiança. Esses jovens ficaram conhecidos como *Silveira's boys*, e faziam parte do objetivo de Silveira de renovar a atuação da burocracia, trazendo discussões conceituais e fazendo estudos que auxiliavam as decisões do chanceler. Os diplomatas que faziam parte deste grupo eram “Luiz Felipe Lampreia, Paulo Roberto Bertel Rosa, José Nogueira Filho, Gilberto Velloso, Marcos César Naslausky, Alcides da Costa Guimarães, Rene Agnauer, Celina Assunção, Jorge Carlos Ribeiro, Sérgio Duarte, Guy Brandão e Ronaldo Sardemberg” (Spektor, 2004, p. 220).

Outros diplomatas também estavam próximos de Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro durante o governo Geisel. Souza (1994), em matéria para a Folha de São Paulo em 1994, discute o momento novo que o Itamaraty estava passando naquela época e comenta sobre o passado de Celso Amorim e Roberto Abdenur, outros dois *Silveira's boys*. Durante o governo Geisel, Celso Amorim foi assessor especial de Silveira e Abdenur foi assessor de Saraiva Guerreiro. Eles e outros diplomatas que faziam parte desta mesma geração, que entrou no Itamaraty na década de 1960, ficaram conhecidos como “barbudinhos”, apelido dado por Anthony Motley, que foi embaixador dos EUA no Brasil. Este apelido também vinha com outros adjetivos, como “esquerdistas inconsequentes”.

1.2 O Governo Figueiredo (1979-1985)

Em 15 de março de 1979, tomou posse João Batista Figueiredo, o último presidente da Ditadura Militar, que permaneceu no poder por seis anos. Seu governo se inicia em contexto

externo bastante conturbado, poucos dias depois da deflagração da Revolução Iraniana, que trouxe instabilidade para a economia mundial com a diminuição da produção de petróleo no mundo e conseqüente queda do ritmo de crescimento econômico.

O Brasil era um país dependente do petróleo, como já discutimos na sessão anterior, já tinha feito diversos esforços internos para diminuir a dependência da importação desse produto, com a criação do II PND. Como esses esforços eram para melhorar a necessidade energética do país no longo prazo, a segunda crise do petróleo ocorrendo em curto prazo dificultou ainda mais para o governo as melhorias econômicas ambicionadas.

De acordo com Teixeira (2002, p. 36) o governo Figueiredo tentou implementar um III PND, dessa vez com ênfase exclusiva em projetos e programas de investimentos que já estivessem em curso ou que fossem inadiáveis, com o objetivo, portanto, de promover a desaceleração da economia brasileira. Este projeto de ajuste, de acordo com Teixeira (2002, p. 36-37) foi construído por Simonsen, que comandava a Secretaria de Planejamento (SEPLAN³), mas Delfim Neto, que era ministro da Agricultura naquele momento, foi totalmente contra a medida, e suas críticas tiveram grande repercussão, já que ele esteve à frente do Ministério da Fazenda nos governos Costa e Silva e Médici, sendo visto como o responsável pelo “Milagre Econômico” anos antes. A autora explica que essa situação levou Simonsen a renunciar ao cargo em agosto de 1979, e quem passou a comandar a SEPLAN foi Delfim Neto. Teixeira (2002, p. 38) explica que com a chegada de Delfim Neto na SEPLAN, o governo passou a empreender uma promoção do crescimento de forma acelerada, o que foi contido somente a partir de 1981, quando o ajuste passou a ser inevitável pela “realidade dos fatos”, ou seja, o agravamento dos problemas econômicos e da dívida externa.

Diferente do que ocorreu na primeira crise do petróleo de 1973, a crise que se desenvolveu pós-revolução Iraniana, diminuiu a liquidez internacional e atingiu com grande força as exportações dos países em desenvolvimento. O reflexo do segundo choque, no Brasil, foi uma inflação acelerada, combinada com um crescimento lento. Os países desenvolvidos no primeiro choque optaram por políticas expansionistas fiscais e monetárias, e como discutido anteriormente, o Brasil conseguiu acessar a crédito externo disponível. No segundo choque, contudo, optaram por políticas fiscais e monetárias contracionistas, pois queriam conter suas próprias inflações. Essa reversão do keynesianismo, ocorrida principalmente nos Estados

³ Na época, a SEPLAN tinha maior preponderância que o Ministério da Fazenda na definição das diretrizes econômicas do governo, de acordo com o Decreto 83.323 de abril de 1979, que definiu que o Conselho Monetário Nacional seria presidido pelo ministro que comandava a SEPLAN (Ferreira, 2021, p. 338).

Unidos⁴ e no Reino Unido, marcou o início da agenda neoliberal das décadas de 1980 e 1990, com alta de taxas de juros, estas que provocaram recessão nos países desenvolvidos, gerando reflexos em todo o mundo e enfraquecendo ainda mais as economias em desenvolvimento (Reis, 2023, p. 20-21).

Internamente, Figueiredo teve que se defrontar com crescentes manifestações da oposição, mobilização social, reação radical da direita em relação à abertura do país para a democracia e agravamento da crise econômica (Visentini, 2004, p. 272). Os problemas externos relatados anteriormente, em conjunto com a instabilidade interna e o agravamento da situação dos países subdesenvolvidos, em especial os pertencentes à América Latina após a crise da moratória mexicana de 1982 e a Guerra das Malvinas/Falklands, no mesmo ano, trouxeram um caminho difícil para o último presidente da ditadura percorrer.

A política externa que se desenvolve no governo Figueiredo ficou conhecida como Universalismo. Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 237) compreendem que essa política externa era o que se pretendia no governo Geisel, mas, nesse momento, era em formato de “estratégia articulada e coerente”. Para Visentini (2004, p. 271), a política externa do governo Figueiredo foi uma continuidade em condições adversas, que materializou e intensificou iniciativas do governo anterior. Merke (2008, p. 99-100) afirma que a adoção da ideia de “universalismo” na política externa de Figueiredo foi em oposição ao “pragmatismo” do período anterior. O universalismo é traduzido por este autor como aprofundamento das relações com os países do Sul.

Deve-se ressaltar que o Universalismo pode ter uma aparente contradição, pois buscava integração com países do Terceiro Mundo, mas também queria se inserir e se resguardar como pertencente ao Ocidente, compartilhando seus valores (Ferreira, 2006). Esse raciocínio pertence à mesma lógica já discutida anteriormente, do Brasil como um *system-affecting state*, apresentado por Saraiva (2007), ou um *latecomer*, de acordo com Lima e Moura (1981), e se insere também na política externa de Figueiredo. A permanência de atitudes que aparentam contradição, sendo ora autônomos, ora dependentes, é sinal de que o país ainda era um Estado recém industrializado em ascensão. Faz parte da própria forma de existência desse país, nessas condições, atuar de maneira diversificada, dependendo dos interesses em jogo.

Saraiva (2012, p. 61) e Visentini (2004, p. 271) afirmam que os estudos sobre a política externa do período são deixados de lado por diversos analistas, fazendo com que as realizações do Universalismo não sejam discutidas. A ênfase das pesquisas sobre o período está na questão

⁴ Teixeira (2002, p. 38) cita essas medidas estadunidenses como *reaganomics*, em alusão ao presidente Reagan, que as implementou.

da dívida, principalmente em pesquisas da área de Economia Brasileira, e na transição de regime, se direcionando para análises da área de História e Sociologia Política.

Biasetto e Martins (2023, p. 135-136) concordam com os outros autores, pois ao comentar sobre a produção historiográfica do período, explicam que, de maneira geral, o foco das análises se dá afirmando que há uma simples continuidade do governo anterior, análises sobre questões de ordem interna, como a crise econômica enfrentada, a transição democrática, a inflação e o desemprego. Pretende-se, nesta parte de capítulo, aproveitar leituras mais tradicionais e incluir pesquisas mais recentes, desenvolvidas já no século XXI, que trazem outros olhares sobre o período.

Assim como Pinheiro (2000) coloca ênfase no processo decisório para explicar como a política externa do governo Geisel é diferente da política externa do governo Figueiredo, Ferreira (2006) reforça as disputas de política interna entre os diversos atores e entende a política externa de Figueiredo como uma continuidade das diretrizes de Silveira, principalmente pela lógica ecumênica, buscando fontes alternativas de conexões internacionais. O pesquisador vê essa política externa como um esforço de Saraiva Guerreiro na manutenção destas diretrizes, apesar das disputas internas.

Esta política externa enfrentou muitos críticos, que se impunham em diversas instâncias tentando minar as decisões do chanceler. Ferreira (2006) seleciona quatro grandes críticos da política externa do período em sua pesquisa: Roberto de Oliveira Campos, que na época era embaixador em Londres; José Osvaldo de Meira Penna, na época era embaixador na Polônia e defensor do liberalismo e do conservadorismo; José Pedro Galvão de Souza, professor de Direito e fundador da Faculdade Paulista de Direito, que posteriormente foi incorporada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e; Manoel Pio Correa Junior, diplomata que foi Secretário-Geral do Itamaraty durante a chancelaria de Juracy Magalhães (1966-1967), no governo Castelo Branco (1964-1967).

O processo de democratização do país tem reflexos na política externa no governo Figueiredo de forma ainda mais intensa do que no governo Geisel. O Itamaraty estava mais aberto e mais exposto aos interesses variados, e os críticos que tinham mais expressão não eram ligados à esquerda em ascensão, mas à direita conservadora que se assustava com os possíveis novos rumos do país, eram movimentos de nostalgia perante o governo que iniciou o regime.

Cervo e Bueno (2015, p. 458) afirmam que a política externa do Universalismo possuía uma “retórica reivindicatória terceiro-mundista”. Os autores comentam que a primeira metade da década de 1980 foi o momento no qual “o multilateralismo esteve em crise e o Brasil foi prestigiá-lo”, a partir de aproximação com o Ocidente por meio da interdependência e não pelo

paternalismo, intensificação das relações com a África, construção de relações com outros países asiáticos além do Japão, como a Índia, a China, o Paquistão e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); assim como também com o Oriente Médio e os países socialistas europeus.

Em questões de números, as exportações para o Terceiro Mundo ocupavam uma grande parcela da pauta brasileira, chegando a ser responsável por mais de meio milhão de empregos no Brasil e costumavam ter pagamentos regulares (Guerreiro, 1983, p. 50 apud Ferreira, 2006, p. 131). O Brasil, que encarava problemas graves em sua balança de pagamentos, com dívida externa alta, precisava desse comprador fiel. Sobre a importância do Terceiro Mundo na balança comercial brasileira, Sombra Saraiva (2011) afirma:

[...] A expansão do comércio brasileiro com a África, Oriente Médio e América Latina foi uma das mais importantes mudanças ocorridas nas relações econômicas externas nos anos 1970 e parte dos anos 1980. As exportações brasileiras para o terceiro mundo cresceram de 12% em 1967 para 26% em 1981. Neste ano, o Brasil vendeu 52% das suas exportações de manufaturas para o Terceiro Mundo, contra 46% para os países industrializados do Norte (Sombra Saraiva, 2011, p. 189).

Silva (2021), ao comparar o governo Geisel com o governo Figueiredo, buscando compreender como ocorre a mudança na política externa de um governo para o outro em relação aos países exportadores de petróleo, compreende que os fatores que levaram a essa mudança foram a reestruturação doméstica, com a inserção de novos atores na construção da política externa, e o novo choque externo, que gerou instabilidade geopolítica no Oriente Médio. Este pesquisador usa a teoria de Hermann (1990)⁵ e compreende que estes fatores geraram uma mudança de estratégia, não gerando alterações tão extremas quanto uma mudança de objetivos ou de inserção internacional, para lidar com o cenário diferente. As novas estratégias foram as diversificações de parcerias.

A atuação em prol dos países do Terceiro Mundo, reivindicando espaço para atuação do Brasil, foi construída pelo Itamaraty com base em discursos de necessidade de criação de novas instituições, para que os canais de negociação entre o Norte e o Sul ficassem desobstruídos. O argumento diplomático brasileiro era de que, como estávamos em processo de abertura política interna, demandávamos mais democracia no cenário externo (Ferreira, 2006, p. 133).

⁵ Hermann (1990) compreende que as mudanças em política externa podem acontecer de quatro maneiras: ajustes, mudanças de estratégia (ou de programa), mudanças de objetivo (ou de metas) e mudança no padrão de inserção internacional do país. O primeiro formato é o mais simples, com pequenas correções e alterações. O segundo caso é mais complexo, modificando o formato de ação para obter um mesmo objetivo. No terceiro tipo de mudança, altera-se o objetivo a ser perseguido, mas os valores que o país defende internacionalmente, seus aliados, não se modifica. O último tipo de mudança é o mais radical, ocorre quando há uma modificação muito grande na visão política a ser aplicada, quando há mudança de regime no país, e a forma como o Estado se insere internacionalmente se modifica completamente. Essas mudanças podem ocorrer com alterações no governo, modificação nos atores que tomam as decisões ou que influenciam os tomadores de decisões.

Convém compreender que esse argumento da diplomacia brasileira é bastante incômodo, tendo em vista que a abertura foi anunciada, como apresentado anteriormente, de forma confusa e sem prazos ou etapas, após a posse de Geisel em 1974, e seria somente concluída em 1985, com uma eleição indireta, que resultou na posse de José Sarney, político que fazia parte durante a ditadura do partido político da situação, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Visentini (2004, p. 275-276) argumenta que a política externa do Universalismo apesar de definir “o país como parte do Terceiro Mundo”, atuando em “fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado”, o Brasil fazia parte desse movimento. Com o alinhamento do Japão e da Europa Ocidental aos EUA, o Brasil voltou-se para a África, mas não obteve muitos resultados, pois a década perdida da América Latina não era exclusividade do continente e atingiu o outro lado do Atlântico, além das guerras civis na África austral, que perduraram no período. Outros focos foram o Oriente Médio e a China, que gerou resultados positivos de cooperação.

Em relações à China, especificamente, foram assinados convênios e acordos na área comercial, tecnológica, nuclear e científica. Ocorreu uma reunião da Comissão Mista e visitas do chanceler Saraiva Guerreiro e do presidente Figueiredo ao país. A relação com os EUA, inicialmente, melhorou, com a chegada de Ronald Reagan à presidência em 1980, deixando no esquecimento os embates em relação ao acordo entre Brasil e Alemanha sobre questões nucleares. Com o tempo, contudo, o relacionamento não se fortaleceu, caindo em confrontos globais de interesses em diversas áreas como economia, política e cooperação (Cervo; Bueno, 2015, p. 471-472 e 478).

Os EUA esperavam que o Brasil ingressasse na agenda liberalizante da década, extinguindo o protecionismo, privatizando estatais, negociando a dívida externa com implementação de medidas contracionistas. Só que o Brasil não tinha interesse em seguir essa cartilha, e buscava recursos financeiros e projetos substantivos de cooperação (Cervo; Bueno, 2015, p. 471-472).

O Brasil, nesse momento, em decorrência de seu afastamento dos EUA e da necessidade de obter uma “opção compensatória” de suprimento de recursos tecnológicos para seu desenvolvimento industrial, buscou intensificar também suas relações com a Europa Ocidental (Teixeira, 2002, p. 62). A autora explica que essa “opção europeia” não foi uma inovação do governo Figueiredo, mas uma continuidade de política já adotada durante o governo Geisel, e estudada por Saraiva (1990), mas em um contexto de vínculo entre o II PND e o projeto de Brasil Potência Emergente (Teixeira, 2002, p. 66). Teixeira (2002, p. 69), contudo, discorda de

Saraiva (1990), pois entende que a “opção europeia” teve continuidade no governo Figueiredo, e Saraiva (1990, p. 95) acredita que essa política se esgotou no final do governo Geisel.

Entre 1979 e 1985, o governo Figueiredo empreendeu tentativas de solução da dívida externa, algumas vezes se comprometendo com a agenda liberalizante da década, mas não a implementando. Na temática econômica em âmbito internacional, o Brasil foi representado por diversos atores, sendo eles Figueiredo, Saraiva Guerreiro e o que se pode convencionar como os ministros econômicos, ou seja, quem chefiava a SEPLAN, o ministro da Fazenda e quem estivesse à frente do Banco Central. Durante o governo, o comando dessas agências econômicas se modificou. Quando o governo negociava a dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Grupo de Paris⁶, não havia um representante específico, havendo troca entre as agências econômicas do governo. A partir de novembro de 1982, depois das eleições gerais no Brasil e da declaração de moratória do México, o governo brasileiro enviou sete cartas ao FMI, cada uma delas com um comprometimento em relação a medidas econômicas internas para que pudesse renegociar a dívida. Foram enviadas muitas cartas porque quando o Brasil enviava uma carta, o governo não cumpria com as metas que ele mesmo havia estabelecido no documento, precisando reenviar outra carta de intenção (Reis, 2023).

Para além do Universalismo e foco no Terceiro Mundo, a direção da política externa no período estava na América Latina, avançando as relações em qualidade. Todos os presidentes da ditadura militar falavam que a América Latina era prioridade, mas foi somente no governo Figueiredo que essa prioridade saiu do discurso e foi para a prática, sendo a América Latina o eixo prioritário da política externa Universalista, e a América do Sul, particularmente, colocada no centro das atenções do Itamaraty (Visentini, 2004, p. 277 e 293). A seguir, trecho de Saraiva (2012), afirmando a latino-americanização da política externa brasileira no governo Figueiredo:

Existem poucos estudos sobre esse período, mas uma primeira aproximação diria que foi durante o governo de João Figueiredo que, pela primeira vez, a ideia de identidade latino-americana – ou de latino-americanização da política externa brasileira – ganhou espaço, substituindo a visão instrumental (ou com ela se articulando) da importância dos países vizinhos basicamente para o desenvolvimento brasileiro (Saraiva, 2012, p. 61).

Silva e Silva (2020, p. 4), aplicando a teoria de Hermann (1990) sobre mudanças em política externa, afirmam que do governo Geisel para o governo Figueiredo, ocorre uma mudança de objetivo da política externa em relação ao entorno regional do Brasil, diferente do

⁶ Instituição informal que reunia o grupo de países credores das dívidas dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

que acontecia anteriormente, com ajustes. Isto quer dizer que, para esses autores, a mudança foi muito mais intensa nesse período.

Fontes dessa mudança estão no processo de reestruturação doméstica do Estado brasileiro e choques externos, como a crise da dívida externa da América Latina e a intensificação da Guerra Fria, fazendo com que a região desempenhasse um papel central na política externa. Saraiva (2012, p. 60) comenta que apesar dessa modificação no formato do relacionamento com o entorno regional, o caso de Cuba não foi resolvido no governo Figueiredo. A questão de Cuba era uma temática ainda muito sensível em um cenário de forte oposição da direita aos movimentos internos de abertura.

A partir das discussões apresentadas anteriormente, essa dissertação parte da compreensão de que o Universalismo deu continuidade e aprofundou determinações feitas no Pragmatismo em diversas áreas. Em relação ao entorno regional, contudo, deve-se marcar uma grande diferença de estratégia. Por isso, o Universalismo não foi uma mera continuidade, mas um marco importante nas relações externas brasileiras pela construção de relacionamento aprofundado e especial com o entorno regional.

Como vamos desenvolver a seguir, o Universalismo colocou o entorno regional como prioridade nas relações externas em diversas frentes, apoiando movimentos de integração, construindo de bom relacionamento com a Argentina, mas também fortalecendo a relação com outros países, como os países andinos, os países de fronteira norte do Brasil, como Suriname e Guiana, e até mesmo aqueles que não fazem fronteira.

Quanto mais distante fosse o país do entorno regional, mais distante era também o engajamento brasileiro, mas o país não se absteve de externalizar opiniões e posicionamentos, como foi o caso das intervenções estadunidenses na América Central. Um fator importante que influenciou a necessidade de afastamento do engajamento do país foram as dificuldades financeiras enfrentadas no período, que dificultaram uma participação maior brasileira em cooperação com países mais distantes.

Diversas iniciativas de integração regional se desenvolveram no período, como o apoio brasileiro à criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em agosto de 1980, substituindo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e o apoio à criação da Organização Latino-Americana para o Desenvolvimento (OLADE), com foco em cooperação energética. Outra iniciativa regional importante foi o Grupo de Cartagena, que buscou uma ação conjunta latino-americana para os problemas da dívida externa, que todos os países da região estavam passando, compreendendo que o problema da dívida era uma questão política, mas evitando se comprometer com soluções radicalizadas, para não trazer problemas

para a relação do Brasil com seus credores. Esses mecanismos multilaterais se inserem no Universalismo como canais reais de atuação da política externa.

O papel da América Central na política externa do período também deve ser levado em consideração. O país atuou de forma incisiva, condenando internacionalmente os EUA e reafirmando os princípios de não intervenção e autodeterminação, deixando claro que o problema tinha relação com questões estruturais da região e não com o conflito Leste-Oeste, como era o argumento estadunidense. Em 1985, já no governo de José Sarney, o Brasil aderiu ao Grupo de Apoio (com Argentina, Uruguai e Peru) que se unia ao Grupo de Contadora (México, Colômbia, Panamá e Venezuela), padronizando a ação latino-americana contra a intervenção estadunidense no continente americano.

O contencioso que vinha se desenvolvendo com a Argentina, quanto ao aproveitamento dos rios platinos, foi resolvido em outubro de 1979, após poucos meses de governo Figueiredo, com a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai, e que possibilitou a finalização da construção da hidrelétrica de Itaipu. Candeas (2010, p. 211) comenta que antes mesmo da assinatura do acordo, ambos os países mantinham esforços para que a relação bilateral não ficasse totalmente abalada pela controvérsia, com a realização de missões empresariais, por exemplo. O autor ainda afirma que havia um “clima de satisfação tão elevado nos meios oficiais argentinos que chegou a circular a ideia de criação de um bloco no Cone Sul”.

Saraiva (2012, p. 59) salienta que devemos reconhecer que as mudanças históricas não são ações isoladas, repentinas, fazendo parte de um processo mais complexo, que a autora chama de “período de gestação”. Se o momento anterior tinha desequilíbrio da divisão do poder, isto foi um fator que ampliou as divergências, e no período seguinte, de Figueiredo, há uma conjuntura interna e externa favorável ao diálogo, com atores que estavam mais dispostos a resolver este *imbroglio*. Isto não quer dizer que a relação assimétrica entre Brasil e Argentina tivesse se modificado completamente, mas se estabilizou naquele momento, voltando a ter desequilíbrios e sendo motivo de tensões em momentos futuros da interação entre esses países sul-americanos.

Foi a partir da nova relação entre Brasil e Argentina, que ambos os países passaram a cooperar em diversas frentes, incluindo troca de visitas presidenciais, com Figueiredo indo para a Argentina em maio de 1980 e Videla visitando o Brasil em agosto deste mesmo ano, assim como viagens dos chanceleres e de outras pessoas ligadas aos governos e às forças armadas foram frequentes nos seis anos do governo Figueiredo. Empresários brasileiros e argentinos também participaram dessas viagens, com reuniões frequentes entre esses grupos sendo

fomentada por ambos os governos. Nessas viagens, uma série de acordos e memorandos foram assinados e revisados, sobre diversos temas como declarações conjuntas sobre processos de independência na África e guerras civis, os desequilíbrios das relações Norte-Sul, as preocupações com as pressões exercidas pelas grandes potências no novo cenário de Guerra Fria, os problemas enfrentados pela América Latina, e cooperação entre os dois países em matéria de energia, tecnologia, comércio, educação, cultura, produção industrial, transporte marítimo, telecomunicações e nuclear (Visentini, 2004, p. 295-303).

A aproximação em questões nucleares entre Brasil e Argentina merece destaque, já que de grande rivalidade, os países se tornaram parceiros em área complexa para cooperação. Em maio de 1980, Guerreiro e Carlos Pastor, chanceler argentino, assinaram o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, o que para o Brasil era muito importante, pois a Argentina tinha um desenvolvimento tecnológico nuclear superior ao brasileiro, assim como também em produção de foguetes (Candeas, 2010, p. 211). De acordo com Spektor, Wheeler e Nedal (2015, p. 33), a assinatura deste acordo nuclear “foi um passo decisivo para destravar o relacionamento bilateral, abrindo a porta para graus crescentes de cooperação”, isto quando ambos os países ainda não tinham governos democráticos.

Em novembro de 1983, a Argentina anunciou que teve êxito no enriquecimento de urânio, em escala piloto, o que fora previamente informado ao presidente Figueiredo. Em abril de 1984, o governo brasileiro enviou proposta informal ao governo argentino de renúncia conjunta à condução de explosões nucleares. O governo argentino se manteve a favor da ideia brasileira, além de serem também a favor da criação de esquema de salvaguardas bilaterais baseadas em inspeções mútuas (Spektor; Wheeler; Nedal, 2015, p. 33-36).

À primeira vista, o anúncio da Argentina poderia parecer alarmante, só que o relacionamento entre os países não foi abalado, mas sim intensificado, com cooperação, troca de informações e apoio mútuo na construção de imagem externa dos dois países como Estados pacíficos que buscavam exclusivamente desenvolvimento tecnológico. Todas essas dinâmicas relacionadas ao campo nuclear, que começaram no período de Figueiredo, deram origem a iniciativas conjuntas importantes, como a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) em 1991. De acordo com Spektor, Wheeler e Nedal (2015, p. 40) devemos salientar que os principais atores nessa seara decidiram cooperar “apesar das resistências que encontraram no meio do caminho e a possibilidade de soluções alternativas”, trazendo relevância para o papel daqueles que estavam a frente dos governos em momento de convergência de ações.

Como produto dessa interação entre os dois países podemos ressaltar também a reversão da balança comercial brasileira, que antes era sempre deficitária em relação à Argentina e, a partir de 1980, passou a ser superavitária. A Argentina começou a ampliar seu peso na pauta de exportação brasileira, recebendo produtos manufaturados e chegando a comprometer 70% das exportações no final da década. Esse processo levou a uma maior complementariedade entre as economias dos dois países sul-americanos. Para o Brasil, a melhora de seus índices econômicos em relação à Argentina foi importante para pagar parte dos serviços da sua dívida externa. (Saraiva, 2012, p. 63).

A Guerra das Malvinas/Falklands, em 1982, foi como um grande teste para esse novo relacionamento entre os países sul-americanos. Para o Brasil, envolver-se nesse conflito poderia gerar problemas complexos nas relações do país com os dois lados do confronto, já que o relacionamento com a Argentina tinha melhorado significativamente depois do Acordo Tripartite de 1979, e o Brasil enfrentava problemas econômicos que geravam diálogo necessário com os países desenvolvidos, incluindo nesse grupo o Reino Unido.

O Brasil permaneceu diplomaticamente neutro, apoiando a resolução no CSNU, baseada em cessar a hostilidade, a necessária retirada das tropas argentinas e o desenvolvimento de negociação, mas o país concordou com a argumentação do direito que os argentinos possuem historicamente sobre as ilhas. Nenhum país latino-americano foi contra o direito argentino em relação às ilhas. O Brasil advogava pelo necessário retorno ao ponto anterior à guerra, para que a solução da questão fosse pacífica e ocorresse nos foros internacionais (Visentini, 2004, p. 299).

Para além desse posicionamento “diplomaticamente neutro”, há também a visão de Cervo e Bueno (2015, p. 484) que afirmam que o Brasil manteve uma “neutralidade favorável ao país vizinho” e foi o incidente das Malvinas/Falklands que gerou no MRE o interesse em fortalecer a Organização dos Estados Americanos (OEA); por isso Baena Soares foi candidato à Secretaria-Geral da organização e foi eleito por unanimidade, assumindo em 1984. Visentini (2004, p. 301) salienta que a posição oficial do Brasil foi diferente da ação, com “uma discreta e eficaz cooperação com a Argentina em campo militar”, fornecendo aviões e outros itens indocumentados. Compreende-se, portanto, a partir dos relatos desses autores, que não houve neutralidade de fato, mas uma atuação brasileira de apoio aos argentinos.

Outros três momentos complexos da relação do Brasil com a Argentina no período foram as divergências quanto à proposta estadunidense de um Pacto de Segurança no Atlântico Sul, que incluiria a África do Sul, ficando a Argentina a favor da iniciativa e o Brasil contra; o apoio que os argentinos deram ao golpe de Estado que ocorreu na Bolívia em 1980, que o Brasil

foi contra; o apoio dos argentinos à política estadunidense na América Central, que o Brasil se posicionou totalmente contra, como já relatamos anteriormente. Apesar de terem posicionamentos antagônicos, Brasil e Argentina não tiveram embates inflamados como ocorrera em governos anteriores (Saraiva, 2012, p. 64).

Vale ressaltar que esses embates sobre questões de segurança diminuíram após a Guerra das Malvinas/Falklands. Russell e Hirst (1987, p. 451) comentam que a Argentina foi copatrocinadora da proposta brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), que só foi formalizada no governo seguinte, de Sarney (1985-1990). Esse posicionamento argentino demonstra como o país se afastou da ideia de pacto de segurança citado anteriormente.

As relações do Brasil com o Uruguai também melhoraram nesse período. Os dois países, em conjunto, desenvolveram um projeto de irrigação e produção de energia elétrica no Rio Jaguarão e Lagoa Mirim em 1979. No ano seguinte, o ministro das Relações Exteriores uruguaio visitou o Brasil, e ambos os chanceleres, na ocasião, reforçaram os objetivos da ALADI, de criar um mercado comum latino-americano. Quanto ao Paraguai, as relações também melhoraram, principalmente com o avanço da construção da hidrelétrica de Itaipu. Figueiredo chegou a fazer uma visita oficial ao Paraguai em 1980, quando devolveu de forma oficial documentos e peças históricas paraguaios que estavam sob controle brasileiro desde a Guerra do Paraguai no século XIX (Visentini, 2004, p. 303-304).

A relação do Brasil com os países amazônicos nesse período merece atenção. O Itamaraty já tinha modificado a sua forma de atuação desde o governo anterior, quando assinou o TCA em 1978, mas durante o governo Figueiredo houve maior proximidade, dando especial destaque às questões de defesa com países limítrofes. O presidente Figueiredo também fez visitas oficiais ao Peru, que também passou por processo de redemocratização na década de 1980, e à Colômbia, movimento inédito do Brasil, reforçando os interesses em laços concretos com os países de seu entorno regional. (Chaves, 2013, p. 109-111).

O caso do Suriname também merece destaque. Como já apresentamos na seção anterior, o Brasil reconheceu a independência do Suriname em 1975 e este país faz parte do TCA desde sua criação. Após a deflagração de golpe militar no Suriname e ascensão ao poder de Desiré Bourtese em 1980, houve tentativa estadunidense de operação na região. Bouterse controlou o país por meio de violência política e étnica. O país passou a viver sob estado de emergência, sem parlamento e sem constituição, além de ter certa aproximação com Cuba (Chaves, 2013, p. 111). Após instaurada a crise no Suriname, os Países Baixos, que antes eram os colonizadores do Suriname, e os EUA suspenderam o apoio econômico ao país. Além da aproximação com

Cuba, o Suriname também ficou próximo de outros países como a Nicarágua e a Líbia, o que gerou certo receio internacional de uma guinada comunista no país sul-americano em crise (Urt, 2009, p. 144).

De acordo com Urt (2009, p. 143), como o Suriname era um país da América do Sul, o governo Figueiredo compreendia que ele era área de forte interesse brasileiro e se envolveu na questão. Além disso, o autor explica que a aproximação com o que era conhecido como região das Guianas, já que o Suriname era anteriormente Guiana Holandesa, faz parte da doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG) como região importante. O Brasil manteve seu posicionamento de apoio à não-intervenção, contudo, aumentou sua proximidade com a situação, para acompanhamento, com realização de visita oficial do chanceler Guerreiro e a criação da “missão Venturini”, uma missão diplomática liderada pelo general Danilo Venturini para desenvolver cooperação com o país em crise, trazendo uma alternativa a Cuba (Urt, 2009, p. 144). Dentre os esforços de cooperação, o Brasil vendeu armas para o governo do Suriname entre os anos 1983 e 1986 (Chaves, 2013, p. 111).

Segue abaixo trecho interessante de Urt (2009) sobre a importância desse movimento do governo Figueiredo não só para a relação do Brasil com o Suriname, mas para a relação do Brasil com toda a América do Sul:

A missão Venturini não apenas afastou o Suriname de Cuba, mas ajudou a afastar a América do Sul da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, a identidade internacional brasileira de país cooperativo foi reforçada. Mesmo nas relações com o país menos poderoso dentre todos os sul-americanos, que é o Suriname, o Brasil estava decidido a respeitar as soberanias vizinhas e reforçar a segurança pelo caminho do aprofundamento da cooperação para a promoção do desenvolvimento (Urt, 2009, p. 145).

Figueiredo realizou sua primeira viagem como presidente à Venezuela, buscando uma intensificação da aproximação com esse país, o que já estava se desenvolvendo no governo anterior. A Venezuela, nesse momento, estava reduzindo sua aproximação com os EUA, tinha se beneficiado dos choques do petróleo da década de 1970 e era um possível forte aliado nas questões políticas amazônicas. Durante o governo Figueiredo, o presidente da Venezuela, Herrera Campins, também fez visita oficial ao Brasil. Apesar dessa aproximação com a Venezuela com um discurso favorável ao processo democrático em curso, Figueiredo também visitou o Chile e condecorou Pinochet com a Medalha da Ordem do Cruzeiro do Sul, que é conferida a autoridades estrangeiras, sendo a máxima homenagem possível, mas Pinochet não visitou o Brasil, por esforço da diplomacia brasileira em postergar o convite para não atrapalhar o processo de transição democrática em curso no Brasil (Simon, 2013, p. 46-48).

Conclui-se, portanto, que do governo Geisel para o governo Figueiredo, há modificações relevantes nas políticas externas que fazem com que o argumento de que existiu

somente continuidade não se sustente. A maior diferença se dá, a partir dos argumentos apresentados, quanto à relação do Brasil com seu entorno regional. Ainda que ambos os governos tenham enfrentado reflexos de crises externas, estavam passando pelo processo de abertura política e buscavam o Sul Global como parceiro para ter apoio em foros multilaterais e mais mercados para os produtos brasileiros, o formato de ação do Universalismo é, de fato, mais abrangente, como o nome sugere. O Brasil *latecomer* de Figueiredo afirmava-se como parte do Terceiro Mundo, buscava apoio externo para solucionar a crise da dívida e tentava equacionar suas contas ampliando mercados.

Em três questões podemos afirmar que houve continuidade com intensificação de ação: na relação com os EUA, com países árabes e com a China. Sobre os EUA, a relação permaneceu com marcas de confronto. Quanto aos países árabes, no governo Figueiredo ocorreu uma diversificação de parcerias, uma expansão do que já tinha sido feito anteriormente. Em relação à China, o governo Figueiredo pôde assinar acordos, como uma clara continuidade e ampliação da relação que foi estabelecida no governo anterior.

O entorno regional passou a ser uma prioridade na prática, com o fim dos problemas nas relações com a Argentina e a assinatura do Acordo Tripartite, que abriu espaço para viagens presidenciais com participação do empresariado brasileiro e argentino, gerando a assinatura de uma série de acordos. Se no governo Geisel a Argentina era vista como um ator com menos recurso de poder, no governo Figueiredo a Argentina passou a ser um aliado. Iniciativas de integração que não faziam parte das discussões no governo Geisel, que queria projetar o Brasil no mundo e não somente na América Latina, passaram a ser valorizadas pelo Brasil no governo Figueiredo, que apoiou a criação da ALADI e da OLADE. A diplomacia no governo Figueiredo participou do Grupo de Cartagena, discutindo a crise da dívida da América Latina como uma questão política. Os embates com os EUA são também com base no apoio às questões regionais, já que o Brasil apoiou o Grupo de Apoio à Contadora, contra a intervenção estadunidense no continente.

1.3 Antecedentes do Governo Lula

Para poder apresentar o governo Lula, nessa seção serão apresentados brevemente os governos de Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), que, na parte final de seu governo, nomeou Celso Amorim como chanceler. Em seguida, se discutirá com mais afinco o

governo Cardoso (1995-2002), que antecede o governo Lula, para que seja possível fazermos comparações e percebermos as mudanças ocorridas, assim como fora feito nas seções anteriores.

Com a queda da União Soviética, em 1991, logo no início da década de 1990, inicia-se um período no qual a ordem parecia se direcionar para uma unipolaridade comandada pelos EUA, que entrou em discussão a partir do atentado de 11 de setembro de 2001. Além disso, havia um impulso a favor de integração, principalmente após a criação da União Europeia, pelo Tratado de Maastricht de 1992, e da globalização. Levando esse cenário em consideração, com a agenda neoliberal que já estava em voga desde a década de 1980 como comentado anteriormente, a influência estadunidense e seu discurso globalizante se tornaram ainda mais fortes.

Foi na década de 1990, que se desenvolveu no Itamaraty uma divisão entre os diplomatas quanto ao formato que deveria ocorrer a inserção internacional do Brasil, que ficou conhecido como o momento de crise do paradigma globalista, que permanecia como a grande linha de política externa pelo menos desde o governo Geisel. Foi nesse período que a política externa foi se inserindo cada vez mais nos marcos das políticas públicas (Saraiva, 2010, p. 46). A política externa estava “desencapsulada” pela primeira vez, depois do longo período militar e do início do processo democrático. Agora, ela estava mais suscetível aos debates e interesses da opinião pública, mais próxima da sociedade (Hirst; Pinheiro, 1995, p. 8-9).

O Itamaraty, sofrendo pressões de mudança de conjuntura internacional e interna, precisou repensar modelos de inserção internacional. Podemos dizer que foram construídos dois grandes grupos nesse momento, sendo que ambos os lados usavam conceitos como autonomia, universalismo, apoio ao multilateralismo e afirmavam a ideia de destino de grandeza do Brasil. Os autonomistas mantinham mais elementos do paradigma globalista, buscavam maior autonomia na projeção internacional do país, se preocupavam com o caráter político-estratégico dos problemas Norte-Sul, davam maior destaque à perspectiva brasileira de participar do CSNU de forma permanente e de maior liderança brasileira na América do Sul (Saraiva, 2010, p. 46-48).

Já o outro grupo, dos institucionalistas pragmáticos, procurava dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, utilizavam a ideia de soberania compartilhada (defesa de valores comuns no mundo), compreendiam a autonomia a partir da participação nos foros internacionais e entendiam que a liderança brasileira na América do Sul deveria ser exercida de forma discreta (Saraiva, 2010, p. 48-50). Essa disputa interna no Itamaraty se reflete nesses governos da década de 1990.

De acordo com Fonseca Júnior (1998), a política externa de Collor implementou uma mudança importante, não buscando distanciamento, mas participação. O Brasil passou a querer implementar uma “renovação de credenciais” nos espaços multilaterais, porque pretendia adentrar a nova ordem mundial, pós-Guerra Fria, compartilhando valores com o mundo ocidental.

Saraiva (2010, p. 46) comenta que quando Collor chegou ao poder, alguns diplomatas de corrente liberal, que era minoritária no Itamaraty, passam a participar do processo decisório, mas sua participação foi breve, já que ocorreu em pouco tempo o processo de *impeachment*. Apesar dessa ascensão liberal, segundo Casarões (2012), os rumos do governo Collor não foram tão diferentes da ação histórica do Itamaraty, não teriam ocorrido mudanças institucionais dentro do MRE. Foi durante o governo Collor, inclusive, que o MERCOSUL foi criado, em 1991, um esforço da diplomacia brasileira em fortalecimento do Cone Sul. De acordo com Baena Soares (2014, p. 5), nesse momento, o MERCOSUL tinha como paradigma inicial o regionalismo aberto, dando prioridade para a liberalização comercial.

Vale destacar que a política externa de Collor não foi a mesma durante todo o período do governo. A partir de 1992, quando Celso Lafer foi nomeado para o MRE, no lugar de José Francisco Rezek, a diplomacia brasileira fica mais próxima do que Vieira (2001) compreende como o arcabouço conceitual dos quadros cognitivos tradicionais desta burocracia de Estado, porém faz uma “adaptação criativa”, baseada nas novas realidades da década⁷.

Depois que Collor sofreu processo de *impeachment*, seu vice, Itamar Franco tornou-se presidente da República. O governo de Itamar Franco foi o momento de retomada de preceitos globalistas. Teve como primeiro chanceler Fernando Henrique Cardoso, com ideias mais ligadas aos institucionalistas pragmáticos, e depois Celso Amorim. Com a chegada de Celso Amorim, o triunfo autonomista foi claro, vendo o cenário internacional com polaridades indefinidas, no pós Guerra Fria, buscando desdramatizar as relações do Brasil com os EUA, sem alianças incondicionais e nem enfrentamentos. O Brasil, em relação ao seu entorno regional, agia como um Estado aspirante a hegemônico. A última vez que um diplomata tinha chefiado o MRE havia sido na gestão de Saraiva Guerreiro (Arbilla, 2000, p. 360-361).

⁷ O autor utiliza a teoria das ideias em política externa construída por Goldstein e Keohane (1993). Para Vieira, o Itamaraty possui um *road map* próprio, ou seja, um conjunto de ideias que servem para direcionar a formulação de estratégias de política externa dentro da burocracia de Estado. Quando instituições possuem *road maps*, eles servem como manuais de atuação, mas podemos pensá-los também de forma individual, como um ator possuindo um *road map* que o direciona a agir de alguma maneira específica sobre algumas temáticas internacionais. Essa discussão foi aprofundada no capítulo 2 dessa dissertação.

Itamar Franco retirou Cardoso do MRE para que ele comandasse o Ministério da Fazenda, e tinha interesse em colocar outro político no controle do Itamaraty. Sua primeira opção, José Aparecido de Oliveira, desistiu de aceitar a proposta do presidente, e outros políticos não queriam sair de suas bancadas parlamentares durante o período eleitoral. Celso Amorim escolheu como Secretário-Geral do Itamaraty Roberto Abdenur, que faz parte da mesma geração que o chanceler. As ideias globalistas das décadas de 1970 e 1980 voltam a ganhar força na pauta de política externa (Arbilla, 2000, p. 360-361).

Como membro da corporação diplomática, não surpreende que Amorim e Abdenur tivessem procurado nos conceitos forjados no Itamaraty e, especificamente, naqueles que eles próprios tinham contribuída para construir, as bases conceituais para subsidiar as reformas que se tornavam inevitáveis. Com eles, o discurso da diplomacia brasileira centra-se, definitivamente, na temática do desenvolvimento (Arbilla, 2000, p. 361).

De acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p. 11-12), durante o governo Itamar Franco, o Brasil adotou uma postura externa mais pragmática, desenvolvendo boas relações com a China, a Índia e a Rússia. O país também teve atuação importante na ONU, buscando ser mais ativo. As temáticas que mais apareciam em discursos brasileiros externamente eram direitos humanos, ecologia, narcotráfico e terrorismo.

Quanto à cooperação Sul-Sul, Saraiva (2007) analisa que a relação com potências médias de grande porte, como Índia, China, África do Sul e Rússia foi mais intensa no governo Itamar Franco do que no governo Cardoso. No governo Itamar Franco, de acordo com a autora, foi feito um documento sobre a Rússia no qual compreendia que potências médias de grande porte são países com dimensões continentais, reconhecida importância regional, população grande, produto interno bruto alto, recursos naturais em grande quantidade e regime democrático. Esse conjunto de semelhanças das potências médias era visto como relevante, gerando o interesse de articulação de parcerias estratégicas. Não à toa, no mesmo ano, as relações com a China se intensificam, com a visita do presidente chinês ao Brasil, e buscou-se maior articulação internacional com a Índia nos foros multilaterais. Ainda em 1993 foi assinado um acordo na área científica e tecnológica com a Índia. No ano seguinte, Celso Amorim visitou a Rússia e assinou um Tratado de Parceria Estratégica.

Em 1994, na AGNU, Celso Amorim proferiu discurso no qual, pela primeira vez, lançou candidatura clara e oficial do Brasil a um assento permanente no CSNU. Nessa ocasião, Celso Amorim fez uma versão atualizada do discurso dos “Três Ds” de Araujo Castro, falando sobre desenvolvimento, desarmamento e democracia. Foi a primeira vez que a diplomacia brasileira usou o tema da democracia para falar sobre a reforma do CSNU (Arbilla, 2000, p. 361-362).

Quanto às iniciativas de integração no entorno regional, vale mencionar que, em 1993, quando Celso Amorim já estava à frente do Itamaraty, o Brasil lançou a ideia de formar a ALCSA, com apoio do MERCOSUL, da Colômbia e da Venezuela. A ALCSA foi uma resposta do Brasil à ideia estadunidense de criar uma integração continental, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) a partir da expansão da Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) (Cervo; Bueno, 2015, p. 521). A ALCSA era um projeto de criação de uma área de livre comércio que deveria ser concretizada em dez anos (Hirst; Pinheiro, 1995, p. 15).

De acordo com Saraiva (2007, p. 47), nesse momento, a ALCSA “foi colocada em relevo em detrimento do MERCOSUL” e o formato de aproximação do Brasil com seus vizinhos poderia ser enquadrado como uma ação de “Estado aspirante a hegemônico”. Saraiva (2007, p. 50) ainda comenta que o MERCOSUL “poderia atuar como um instrumento” para que o Brasil tivesse um melhor posicionamento regional.

Com o fim do governo Itamar Franco, iniciou-se o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que foi um reflexo da implementação do paradigma liberal nas relações externas do Brasil, retomando algumas ideias do governo Collor, mas com outros formatos. Os institucionalistas pragmáticos se fortaleceram durante o governo Cardoso e tinham grande aproximação com o partido político do presidente, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) (Saraiva, 2013, p. 65). Podemos compreender três traços relevantes na Política Externa do período, e que devem ser compreendidos para que possamos na seção seguinte desenvolver melhor as ideias do governo Lula: liberalismo econômico, defesa da democracia e opção pelo regionalismo.

De acordo com Saraiva (2007, p. 43-44), o liberalismo econômico foi compreendido como uma necessidade de reinserção na economia internacional, mas em formato de liberalização condicionada, unindo o pensamento liberal, com a visão nacionalista de desenvolvimentismo, que é marca da história do pensamento econômico brasileiro. A autora salienta que, nessa época do governo Cardoso, vivíamos em um contexto no qual o paradigma liberal passou a ser o marco de referência da economia internacional, e, por isso, também um orientador das políticas internas e externas dos Estados.

O processo que o Brasil passava, desenvolvendo uma democracia aos moldes liberalizantes da década, não era exceção no seu entorno regional, era reflexo de uma tendência. Na Argentina, por exemplo, as ideias do presidente Carlos Menem e de Domingo Cavallo, seu ministro da economia, estavam alinhadas com o neoliberalismo de Washington, assim como a Venezuela de Rafael Caldera e o Peru de Alberto Fujimori, que implementavam os pacotes contracionistas do FMI em seus países. Só que a posição brasileira não era de total alinhamento

às doutrinas neoliberais da década como a Argentina, que tinha um posicionamento com base no realismo periférico de Carlos Escudé (1992), compreendendo que a opção preferencial do país deveria ser os EUA. O Brasil de Cardoso quanto a questões econômicas e comerciais não foi de total alinhamento às doutrinas neoliberais. A essa atuação, costumou-se usar a ideia de autonomia desenvolvida por Gelson Fonseca Júnior, e ampliada pelo Ministro das Relações Exteriores de Cardoso entre 1995 e 2001, Luiz Felipe Lampreia: autonomia pela participação ou integração (Ricupero, 2017, p. 623-628).

A adoção de preceitos neoliberais pelo governo Cardoso foi possível graças ao Plano Real, implementado desde 1994, quando Cardoso estava à frente do Ministério da Fazenda. Este plano dava respaldo ao governo para realizar reformas econômicas com base em privatizações e recebimento de capital estrangeiro (Silva, 2012, p. 22). De acordo com Berringer (2015, p. 95), “o Brasil foi um dos principais receptores de Investimento Externo Direto no mundo entre 1995 e 2000”, mas boa parte desses recursos foram para a aquisição de ativos existentes, ou seja, para a compra das empresas estatais que estavam sendo privatizadas, não gerando modernização ou ampliação da capacidade de produção. Para a autora, esses capitais estrangeiros que adentravam o país produziram mais vulnerabilidade externa.

De acordo com Saraiva (2007, p. 44-48), a defesa da democracia estava atrelada à compreensão da universalidade do que conhecemos como democracia ocidental, e a tradição não intervencionista brasileira se adaptou aos novos padrões da política internacional, defendendo o fortalecimento da governabilidade democrática e segurança hemisférica no âmbito da OEA. A opção pelo regionalismo ocorreu em geometrias e intensidades variadas, com o objetivo de liberalizar as economias e tornar o Brasil mais atrativo ao capital externo. O Brasil, nesse período, atuou como mediador em situações de crise entre os países vizinhos.

Berringer (2015, p. 125) relembra que o Brasil no governo Cardoso atuou como mediador no conflito fronteiriço entre Equador e Peru em 1996, no apoio à instabilidade democrática no Paraguai em 1996, 1999 e 2001. A autora compreende que o Brasil buscava desempenhar um papel de “árbitro regional”.

Pensando o regionalismo, o MERCOSUL era visto como um espaço para aumentar os ganhos econômicos do Brasil, dentro da lógica de regionalismo aberto. Além disso, as ideias de manutenção da democracia na região também permeavam o bloco. O Protocolo de Ushuaia de 1998, conhecido como cláusula democrática, foi um avanço normativo importante, após a crise política do Paraguai em 1996, pois passou a exigir a vigência de instituições democráticas para que um país participasse do agrupamento (Saraiva, 2013, p. 69).

De acordo com Paiva (2020, p. 99-100), a criação da cláusula democrática do MERCOSUL remonta à criação do bloco, pois faz parte de seus princípios norteadores a promoção da democracia, já que os países da região estavam passando pela consolidação de regimes democráticos na década de 1990, momento da criação do bloco. A autora, porém, traz um questionamento importante sobre a cláusula democrática, compreendendo que a aplicação dela é bastante elástica, dependendo da forma como os Estados membros a interpretam, o que pode fazer com que ela seja utilizada da forma que for mais conveniente a eles (Paiva, 2020, p. 101).

No governo Cardoso, foi possível compreender o início de uma forte tendência, que perdurou durante o governo seguinte de Lula: a diplomacia presidencial. Cardoso teve agenda internacional intensa. Como foi chanceler antes de ser presidente, para Silva (2012, p. 23) isto fez com que ele carregasse consigo essa predileção por fazer diplomacia. O autor relata que Cardoso viajou para 44 países, realizando 96 viagens. No caso do Itamaraty, o autor comenta que este ministério não teve sua importância diminuída, mas compartilhou funções com outros órgãos de governo.

Quanto ao interesse brasileiro em um assento permanente no CSNU, o governo Cardoso o manteve, reafirmando as credenciais brasileiras, como país que estava com sua democracia consolidada e com ideais liberais do Norte internalizados. A candidatura não ocorria de forma explícita, como foi o caso no governo Itamar Franco quando Celso Amorim era chanceler. O discurso era mais discreto, fora do âmbito da ONU não davam muita importância ao pleito (Coelho, 2020; Paes, 2016; Pereira, 2011).

Uma marca decisiva na política externa de Cardoso, para Ricupero (2017, p. 626-627), foi a adesão ao TNP, em 1996, revisando a tradicional posição brasileira na matéria. O autor afirma que assinar o TNP abriu espaço para fortalecer o discurso daqueles que acusavam o país de ceder às pressões estadunidenses e de negar o discurso de Araujo Castro de que o tratado era a representação do esquema de congelamento de poder mundial, tradicional visão da diplomacia brasileira.

Lampreia (1997 apud Ricupero, 2017, p. 627) argumentou em um artigo que o TNP era um “mecanismo de progresso rumo ao desarmamento e à não proliferação”, o que para Ricupero foi um “exagero de querer provar demais”, e Cardoso (1997 apud Ricupero, 2017, p. 627), em sua declaração ao Congresso, afirmou que a assinatura do TNP estava de acordo com os preceitos da Constituição de 1988 e que se ficasse de fora do tratado nada ganhava, ao aderir-lo, nada perdia. A adesão, na visão de Ricupero (2017), trazia credibilidade.

Sobre os EUA, ocorreram discordâncias entre ambos os países no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Brasil criou, nessa época, a coordenadoria geral de contencioso comercial dentro da estrutura do Itamaraty para lidar com esses contenciosos, e foi por meio dela que o país se organizou para entrar com processo contra os subsídios ao algodão dos EUA e ao açúcar da União Europeia (Ricupero, 2017, p. 625). O país também teve outro um painel na OMC nessa época, contra o Canadá, na disputa envolvendo as empresas de aviação Bombardier e Embraer (Berringer, 2015, p. 131-132).

As relações com países europeus na época de Cardoso foram importantes para que o governo conseguisse se desvencilhar da hegemonia estadunidense. Em 1999, enquanto os EUA, sozinhos, ocupavam 23% da pauta de importações brasileiras, os países da União Europeia representavam 28% dessa pauta, demonstrando um espaço importante a ser explorado para contrabalançar o poder estadunidense. O relacionamento com os europeus, contudo, acontecia mais de forma direta pelo Brasil, e não por meio do MERCOSUL, pois as relações entre os blocos econômicos de cada região estavam passando por dificuldades, apesar do interesse brasileiro em fortalecê-las. Os relacionamentos em âmbito bilateral com Alemanha, Espanha e Portugal figuraram como as principais parcerias. Em relação à França, havia embates quanto à política de subsídios agrícolas defendida por esse país europeu (Silva, 2012, p. 27-28).

Nesta época, os países asiáticos eram vistos, inclusive pelo governo brasileiro, como um grande mercado e um produtor de capital e alta tecnologia, surgindo como alternativa aos ocidentais para construção de parcerias (Silva, 2012, p. 28). Alguns países asiáticos passaram por forte crise a partir de 1999, que repercutiu em outros países pelo mundo, inclusive o Brasil. O governo Cardoso precisou de apoio do FMI, aumentando sua dívida externa. O país, contudo, não conseguiu conter os problemas cambiais que passava, mesmo com apoio externo (Berringer, 2015, p. 96).

Essa situação fez com que o MERCOSUL passasse por uma grave crise, advinda da desvalorização, de forma arbitrária, da moeda brasileira, que acarretou efeitos negativos na economia Argentina. Como o MERCOSUL não possuía mecanismos institucionais capazes de solucionar esses problemas intrabloco, a Argentina impôs, também de forma arbitrária, barreiras alfandegárias aos produtos brasileiros. Com esses embates, o Brasil decidiu se afastar do processo de integração por um tempo, só voltando a se aproximar da Argentina após a mudança de governo, quando Fernando de la Rúa chegou à presidência. (Saraiva, 2007, p. 51).

Outra questão de divergência em relação aos EUA no governo Cardoso foi a ALCA. A proposta foi formalizada em dezembro de 1994, ainda durante o governo Itamar Franco, mas Cardoso participou da reunião como presidente eleito. A posição do governo Cardoso era de

que a prioridade do Brasil estava em consolidar e aprofundar o MERCOSUL, como uma etapa inicial para uma futura área de livre comércio mais abrangente na América do Sul, demonstrando seu afastamento da proposta estadunidense. Naquela circunstância, era difícil manter os demais países do bloco, como a Argentina e o Uruguai, com interesse nesse tipo de ampliação, assim como os países vizinhos, como o Chile, a Colômbia e o Peru, aderirem ao projeto brasileiro, tendo em vista a aproximação que tinham com os EUA (Ricupero, 2017, p. 623).

Apesar de Albuquerque (2006) comentar que desde a Revolução de 1930, o entorno regional do Brasil mereceu tanta prioridade como no governo Cardoso, outros autores discordam dessa afirmação. Como vimos anteriormente, o governo Figueiredo demonstrou uma mudança substancial de orientação quanto ao entorno regional em relação a seu antecessor. O processo de integração e criação do MERCOSUL, que ocorre oficialmente em 1991, tem sua gênese na construção de diálogo e apaziguamento das relações no governo Figueiredo.

O que se pode compreender, contudo, é que ocorreu uma modesta revisão do comportamento brasileiro perante o entorno regional no período Cardoso, buscando construir uma liderança sob o binômio segurança e estabilidade democrática. O projeto da ALCSA, pensado no governo Itamar Franco, foi abandonado, e começou uma tentativa de criação de uma comunidade de caráter político e mais abrangente, que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Nela se discutiria integração econômica e infraestrutura, assim como reforçaria os regimes democráticos. A primeira reunião do processo que levou a sua criação ocorreu em 2000 (Saraiva, 2007, p. 48).

A reunião que a CASA foi proposta fazia parte das comemorações do Brasil de seus 500 anos, e teve como foco questões de contiguidade geográfica e de projetos de integração física, que poderiam realizar uma unificação do espaço. Foi nesse contexto que a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada (Ricupero, 2017, p. 623-624).

Os projetos desenvolvidos inicialmente pela IIRSA tinham como foco o escoamento da produção para exportação e não obras para solucionar questões locais. Foi por meio da IIRSA que o governo Cardoso realizou avanços de integração energética na região, com a ampliação do contrato de gás natural com o YFPB (*Yacimientos Fiscales Petrolíferos Bolivianos* – Jazidas Petrolíferas Fiscais Bolivianas, empresa pública boliviana de Petróleo) e a Petrobras em 1998 e a entrada em funcionamento do gasoduto entre o Brasil e a Bolívia, conhecido como Gasbol, em 1999. A partir desses novos acordos, a Petrobras se tornou a maior empresa dentro da Bolívia e com controle das principais reservas bolivianas de gás. (Berringer, 2015, p. 128-130).

De acordo com Silva (2012, p. 26-27) a estratégia do governo Cardoso durante as negociações da ALCA, que se desenvolveram em uma série de reuniões ministeriais ocorridas em diversos países do continente, era obstrucionista. Essa estratégia era perigosa, pois outros países do continente poderiam preferir fazer acordos bilaterais com os EUA, já que um acordo para todo o continente não avançava, dificultando iniciativas brasileiras de ampliação da integração e fortalecimento do MERCOSUL.

Segundo Saraiva (2007, p. 52), a dinâmica política do MERCOSUL depende da boa relação entre Brasil e Argentina, ou seja, quando a relação possui atritos ou está em baixo perfil, o bloco também permanece dessa forma. Para que a dinâmica do grupo avançasse no período Cardoso, foi criado durante o período o “MERCOSUL político”, com objetivo de que os países do bloco tivessem posições externas comuns, principalmente esses dois grandes eixos do grupo. A autora comenta que o que dificultou esse projeto foi que ambos os países viam suas políticas externas como área sensível e questão de soberania nacional. A diplomacia brasileira agia como se a Argentina fosse um “sócio menor” do grupo, e tinha desconfianças em relação às ações do país vizinho por conta de sua instabilidade política e econômica. Já os argentinos tinham uma permanente indefinição sobre o papel do Brasil dentro de sua política externa, eram sensíveis quanto a uma proeminência do Brasil no bloco – isto porque viam o Brasil como aquele que buscava sempre mais poder na esfera internacional, em detrimento dos outros parceiros.

Um marco importante do MERCOSUL no governo Cardoso foi a assinatura do Protocolo de Olivos em 2002 (que entra em vigor somente no governo seguinte, em 2004) sobre solução de controvérsias e que criou o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL. Essa iniciativa demonstrou o início de ações no bloco que buscavam um aprofundamento do processo em termos políticos e sociais, que ficaram mais claros no governo seguinte, porém tem sua gênese no governo Cardoso.

O MERCOSUL também foi bastante utilizado como um canal de cooperação Sul-Sul de caráter inter-regional, ou seja, ele desempenhava um papel de articulador de diálogo com outros países ou grupo de países na região (Saraiva, 2007, p. 52). Em 1996, foram assinados os acordos MERCOSUL-Bolívia e MERCOSUL-Chile e, em 1998, foi assinado o Acordo Marco para negociar uma área de livre comércio com a Comunidade Andina (CAN).

A relação entre o Brasil e os países amazônicos passou por percalços após o lançamento do Plano Colômbia pelos EUA em 2000. O país norte-americano instalou bases e unidades militares em diversos países amazônicos, como o Equador, o Peru, a Colômbia, a Bolívia e a Guiana, com o argumento de que estava combatendo o narcotráfico na região. De acordo com Berringer (2015, p. 131) os militares brasileiros compreendiam que esse tipo de ocupação daria

ao país norte-americano um monitoramento da região, e, por isso, o Brasil passou a intensificar os exercícios militares na região.

No caso das relações com outros países, cabe destacar a ação brasileira em busca de aumentar suas relações comerciais, com o Acordo de Pretória, estabelecendo as relações comerciais entre MERCOSUL e África do Sul em 1996, e o Acordo Marco entre Brasil e África do Sul para criação de uma área de livre comércio em 2000. Além disso, a questão da quebra de patentes de propriedade intelectual na área farmacêutica foi um grande sucesso nas relações Sul-Sul, com o Brasil, a África do Sul e a Índia agindo em conjunto no contencioso de Patentes na OMC, conseguindo autorização de produção de remédios contra o HIV (vírus da imunodeficiência humana, causador da AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) a custos menores para países em desenvolvimento (Saraiva, 2007, p. 55).

As relações do Brasil com o a África mudaram de perfil, passando a ser com foco em alguns países, como África do Sul, Angola e países produtores de petróleo, como Líbia, Nigéria, Gabão, Argélia e Congo-Brazzaville (Silva, 2012, p. 29). Foi durante o governo Cardoso que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi institucionalizada, mas possuía impulso limitado. De acordo com Silva (2012, p. 29), com o Oriente Médio, as relações sofreram um distanciamento ainda maior.

Berringer (2015, p. 102-103) compreende que as políticas externas de Collor e de Cardoso foram movimentos de rompimento com a posição que o Estado brasileiro tinha externamente de aproximação com Estados em desenvolvimento e subdesenvolvidos, que a autora prefere chamá-los de Estados dependentes, assim como rompeu com a postura histórica e crítica da diplomacia em relação à acesso à tecnologia e de revisão da dívida externa. Ambas as políticas externas, para a autora, subordinavam o Brasil às potências da época, ou seja, aos EUA e aos países europeus, assim como às instituições que representavam a forma como essas potências compreendiam os avanços da globalização e do neoliberalismo, ou seja, o FMI e o Banco Mundial.

1.4 O Governo Lula (2003-2010)

Luís Inácio Lula da Silva tomou posse como presidente da República pela primeira vez em 1 de janeiro de 2003 e exerceu dois mandatos consecutivos, até 2010. O presidente escolheu Celso Amorim, que tinha sido chanceler no governo Itamar Franco, como abordamos

anteriormente, para ocupar novamente o cargo do Ministro das Relações Exteriores. O cenário internacional que Lula se defronta é diferente daquele dos anos 1990. O atentado de 11 de setembro de 2001 mudou a forma como se pensava que o mundo iria se organizar. De acordo com Saraiva (2011, p. 128), se antes a globalização era vista de forma benéfica e esperava-se uma homogeneização das relações, o mundo dos anos 2000 tinha perspectivas de fragmentação.

O Brasil do governo Lula desempenhava papel destacado externamente, entrando para o grupo das vinte principais economias do mundo e participando das discussões sobre reformas dos órgãos multilaterais, principalmente do sistema financeiro internacional, principalmente após deflagrada a crise de 2008 (Gonçalves, 2011, p. 26). A atuação tinha como base um revisionismo suave da ordem internacional, sem que ocorresse uma modificação completa, mas uma preocupação com a necessária ampliação de poder dos países emergentes (Saraiva, 2011, p. 124). Além disso, já era considerado desde antes da eleição como um país que certamente seria relevante no cenário internacional, quando Jim O'Neil cunhou o acrônimo BRICs (originalmente Brasil, Rússia, Índia e China, depois é incluída a África do Sul e o "s" passa a ser maiúsculo) em 2001, que virou um agrupamento durante este governo (Gonçalves, 2011, p. 26).

Nesse momento, as reivindicações brasileiras de reforma das instituições eram semelhantes àquelas discutidas pelos países de Terceiro Mundo a partir dos anos 1970 e apresentadas anteriormente neste capítulo (Gonçalves, 2011, p. 26). O governo Lula tinha posicionamento crítico quanto à insuficiência dos organismos multilaterais em solucionar as questões internacionais (Ioris, 2011, p. 93). O cenário internacional era favorável, com uma ordem global fragmentada, principalmente após 2008, e marcada pelo pluralismo em termos de ideias e comportamentos. Os novos atores externos que estavam emergindo procuravam nessa brecha modificar a tomada de decisões no mundo (Saraiva, 2013, p. 73).

Outro fator interessante que remonta os anos 1970 é a ideia de pragmatismo e universalização da política externa, muitas vezes trazido à tona por pesquisadores, como é o caso de Ioris (2011) e Saraiva e Vigevani (2014), que falam do viés universalista da política externa de Lula em comparação com as políticas desenvolvidas nos governos de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a Política Externa Independente (1961-1964) e a política externa de Geisel. Esses três autores, contudo, salientam que há grandes divergências, que o governo Lula não faz somente uma releitura de movimentos anteriores, e estas mudanças devem ser apresentadas e serão abordadas com mais afinco no decorrer desta seção.

A manutenção da ortodoxia econômica, com uma política de equilíbrio fiscal e controle da inflação, herdada do governo Cardoso, foi importante para que o Brasil permanecesse estável

economicamente. Além disso, uma série de conquistas sociais levaram o governo Lula a ter um alto índice de aprovação. Com boa popularidade, o governo conseguia ter suas posições robustecidas no cenário internacional, apesar das denúncias da oposição e da mídia, sobre os graves envolvimento em corrupção de políticos do partido e o aparelhamento do Estado (Lessa; Gavião, 2011, p. 55, 60-61).

Werneck (2020, p. 363) explica que no primeiro governo de Lula, foi necessário fazer a manutenção da ortodoxia devido à incerteza que fora gerada em 2002 nos mercados financeiros, quando Lula foi eleito, além da inflação estar acima de 13% ao ano e o setor público tinha um endividamento que só aumentava. O autor comenta que foi a partir dessas ações, em conjunto com a melhora da balança comercial por conta da depreciação cambial e do aumento das exportações brasileiras, que a confiança no governo foi construída. Essas medidas foram construídas principalmente pelo ministro da Fazenda, Antonio Palocci.

A partir do segundo semestre de 2005, no entanto, mudanças começaram a surgir em relação às diretrizes econômicas, com embates entre Palocci e Dilma Rousseff, ministra-chefe da Casa Civil, e Guido Mantega, presidente do BNDES, que divergiam sobre as medidas ortodoxas implementadas. No início de 2006, Palocci pediu demissão e em seu lugar assumiu Guido Mantega, que abandonou o projeto de ajuste fiscal de longo prazo que tinha sido delineado por Palocci, se direcionando para um expansionismo fiscal (Werneck, 2020, p. 366-368). Guido Mantega permaneceu como ministro da Fazenda até 2015, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2016).

Bruno (2021, p. 494) explica que no segundo mandato de Lula, a equipe econômica se preocupou com a aceleração do crescimento, mas sem colocar em questão o regime adotado desde o governo Cardoso: câmbio flutuante, metas de inflação e metas fiscais primárias. Alguns fatores foram primordiais para a aceleração do crescimento, como o aumento do preço internacional das *commodities*, o crescimento do salário médio real, a recuperação do poder aquisitivo do salário-mínimo e as políticas redistributivas (Bruno, 2021, p. 494).

Esses fatores domésticos, mais especificamente, são importantes para entendermos que, em conjunto, eles geram um aumento de demanda interna, que seguindo a lógica econômica keynesiana, base do pensamento desenvolvimentista do governo, impulsiona a indústria doméstica, gerando empregos, fazendo com que a demanda se reaqueça, em um círculo virtuoso.

Por combinar manutenção de diretrizes advindas do governo Cardoso e ações ligadas a um keynesianismo econômico, Bruno (2021, p. 512) afirma que o segundo mandato de Lula adotou uma “política de conciliação de classes”. O autor explica que nas ações do Estado, o

governo agiu de forma ambígua, ora mais liberal, ora mais nacional-desenvolvimentista: fez concessões ao mercado financeiro e grandes grupos empresariais; promoveu políticas sociais redistributivas; manteve privilégios de classes rentistas e; não investiu em revitalização da indústria de transformação.

A política externa no governo Lula buscava que o Brasil fosse mais ativo externamente e tinha menos convicção nos regimes internacionais. Com forte atuação dos chamados autonomistas no Itamaraty, a política externa de Lula valorizava conceitos como o universalismo e a autonomia, apoiando o multilateralismo. (Saraiva, 2011, p. 128-129).

O governo Lula trouxe diferenças quanto à dinâmica do processo decisório e quanto a aspectos da inserção do país na ordem internacional, se compararmos com o governo de Cardoso. Durante o primeiro e o segundo mandato de Lula, aconteceram mudanças sutis quanto ao comportamento externo do país, que antes tinha seu foco em soberania compartilhada. Podemos compreender que ocorre do governo Cardoso para o primeiro governo Lula uma mudança sem ruptura, um ajuste, e do primeiro para o segundo governo Lula, uma mudança para maior liderança regional e ativismo internacional, com mudança de programa, assumindo mais fortemente suas diferenças em relação ao período de Cardoso (Saraiva, 2013).

A base de apoio do governo em política externa estava em seu próprio partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), no bom relacionamento entre o Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, cargo ocupado por Marco Aurélio Garcia, político do PT, e o ministro do MRE, Celso Amorim e a burocracia do Estado, incluindo a Petrobras, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as Forças Armadas e as universidades públicas (Gonçalves, 2011, p. 12).

Ferreira e Silva (2019, p. 19-20) comentam que a sinergia entre Lula, Amorim, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães⁸ gerou a política externa ativa e ativa dos anos 2003 até 2010, de protagonismo internacional do país. Gomes (2016, p. 18) afirma que as definições em matéria de política externa estavam concentradas no *inner circle*, um pequeno grupo de aconselhamento, ao redor do presidente da República, incluindo neste grupo Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães, que era o Secretário-Geral do Itamaraty e Marco Aurélio Garcia. Em outras ocasiões, Lula esteve próximo também, de acordo com Gomes (2016, p. 27) de grupo conhecido como “os professores”, que o acompanhava em diversas viagens internacionais, composto por Francisco Weffort, Aloizio Mercadante e, novamente, Marco Aurélio Garcia.

⁸ Samuel Pinheiro Guimarães é diplomata de carreira e trabalhou próximo de Amorim por muitos anos, inclusive quando o chanceler estava na Embrafilme, empresa de economia mista estatal que produzia e distribuía filmes. Além disso, ele era próximo do PT e uma voz importante dentro do MRE contra a ALCA (Gomes, 2016, p. 32).

Essa presença da burocracia do Estado ocorreu devido ao forte pensamento neodesenvolvimentista do governo, que também tinha um apoio crucial da burguesia interna em ascensão (Berringer, 2015, p. 162). Além desses atores, demais ministérios, como o de Saúde, de Ciência e Tecnologia e de Agricultura, por exemplo, foram bastante atuantes (Saraiva, 2013, p. 67), assim como algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) também buscavam influenciar a formulação da política externa (Lessa; Gavião, 2011, p. 56).

Essa força do PT na construção de política externa no período foi a base de muitas críticas que o governo Lula recebeu, boa parte delas partindo, inclusive, de diplomatas de carreira. De acordo com Jakobsen (2013, p. 276), os críticos afirmavam que a política externa era “ideologizada e partidarizada” e que cometeu alguns equívocos, como na insistência pelo assento permanente no CSNU e na forma de lidar com o MERCOSUL. O relacionamento do Brasil com países ditatoriais também foi criticado, assim como o alto investimento em diplomacia presidencial. Um dos críticos foi Celso Lafer (2009 apud Jakobsen, 2013, p. 276), que chegou a afirmar que a política externa de Lula rompeu com o “consenso” de que a política externa é uma política de Estado e não uma política de governo.

Deve-se compreender, contudo, que essa maior permeabilidade do MRE em relação a diversos atores na formulação da política externa acontece pela maior inserção da própria política externa no marco das políticas públicas, sendo objeto de interesse de diferentes setores da sociedade. Neste momento, há uma maior politização da política externa, processo que já estava em curso desde a democratização, em função da distribuição desigual de seus custos e ganhos (Saraiva, 2013).

O MRE, entre 2003 e 2010, recebeu bastante investimentos do governo, com aumento dos postos no exterior, chegando a 216 representações brasileiras no mundo no final do mandato de Lula. Foram inauguradas 35 novas embaixadas, sendo 16 no continente africano. Foi neste período que o Brasil passou a ter representação diplomática permanente em todos os países da América Latina e Caribe. (Lessa; Gavião, 2011, p. 57). Além disso, o MRE também passou por mudanças internas, com a criação de novas secretarias e divisões que tinham por objetivo fortalecer os intuitos do país em coalizões Sul-Sul. A prova para ingresso no corpo diplomático também foi modificada, com outras bibliografias sendo utilizadas na construção das questões (Berringer, 2015, p. 165).

A política externa do governo Lula trouxe também o combate à fome e à pobreza extrema no mundo como um desses pilares discursivos. Lula chegou a afirmar a necessária construção de políticas no mundo todo para essas questões que afetavam em grande medida os países do Sul no encontro do Fórum Econômico de Davos em 2003 (Berringer, 2015, p. 163).

Pode-se afirmar que havia um projeto claro de construção de uma liderança regional articulando segurança da região com a defesa da democracia, utilizando ideias como integração regional e desenvolvimento nacional como meios para este fim. A formação do Grupo de Amigos da Venezuela, organizado ainda em dezembro de 2002 quando Lula viajou à Venezuela e o formalizou em conjunto com Cardoso, com o objetivo de acompanhar a grave crise política no país foi um exemplo de ação brasileira em prol de mediação de conflitos e liderança regional. (Berringer, 2015, p. 164).

Saraiva e Vigevani (2014) salientam que havia uma ação autônoma em relação aos EUA, mas sem assumi-la como um desafio aos moldes do Pragmatismo Responsável. Apesar de ter divergências marcantes com os EUA quanto aos formatos possíveis de processos de integração na região, os conflitos foram tratados na maior parte das vezes com baixo perfil. A ação regional da política externa no governo Lula se afastou em termos concretos do Pragmatismo Responsável, já que robusteceu a tendência de priorizar a América do Sul em sua política externa, procurou construir um novo ordenamento regional em torno de uma liderança brasileira não ostensiva e projetar o país na arena global e regional foram iniciativas simultâneas e complementares.

Gonçalves (2011, p. 27-28) comenta três questões importantes sobre o relacionamento entre o Brasil e os EUA nesse período: a boa relação pessoal de Lula com os dois presidentes dos EUA no período, George Bush e Barack Obama, que eram de partidos diferentes e, mesmo assim, consideravam Lula confiável e com legitimidade; o contencioso comercial de algodão na OMC entre os dois países e; a reativação da Quarta Esquadra no Atlântico Sul pelos EUA. Pode-se compreender que a primeira questão acabava auxiliando a solução das divergências nas outras duas questões, pois Lula conseguia dialogar bem e amenizar as tensões.

Outros aspectos são trazidos por Ioris (2011, p. 94-95) sobre a percepção dos EUA em relação ao Brasil nesse período. Como os estadunidenses estavam preocupados com a guerra ao terror após os atentados de 11 de setembro de 2001, a América Latina acabou ficando mais distante das prioridades dos EUA. Além disso, a Venezuela, comandada por Hugo Chávez, era, para os EUA, uma ameaça maior na região do que o governo centro-esquerda de Lula, que apesar de fazer intervenções sociais domésticas, as fazia dentro dos marcos do capitalismo, com a permanência de medidas econômicas ortodoxas. Apoiar o Brasil era, portanto, um mecanismo de contrabalançar a Venezuela na região.

Vale destacar que a Venezuela, durante o governo Lula, teve seu momento de ascensão do *chavismo*⁹, com forte aproximação e influência na América Latina. No caso do Caribe, a Venezuela atuou principalmente com investimentos em petróleo, com a criação da Petrocaribe¹⁰, nos Andes, se aproximou da Bolívia e do Equador, e mais ao sul, esteve próxima da Argentina, que também passou por governo de esquerda, com Nestor Kirchner na presidência. A Venezuela de Hugo Chávez se posicionava externamente como grande crítica dos EUA e do capitalismo liberal, buscando fortalecer iniciativas regionais de integração para que a região não sofresse influência desta potência. Em 2004, a Venezuela sugeriu a criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), em clara oposição à ALCA. (Velasco Júnior, 2022, p. 28-30).

A política externa Ativa e Altiva, denominação criada por Celso Amorim, deixava clara a importância de concentrar esforços na participação externa brasileira em foros de grande relevância, na concertação com países do Sul Global e na possibilidade do Brasil ser o representante desses países em espaços multilaterais, como o CSNU e o G-20 financeiro (Ricupero, 2017, p. 646). O G-20 financeiro foi criado em novembro de 2008. O objetivo do grupo era ser um espaço informal para discutir a situação econômica no mundo após deflagrada a crise de 2008. Ele foi criado sob a liderança dos EUA e unia as maiores economias do mundo (Berringer, 2015, p. 168).

Rinaldi e Trevisan (2022, p. 207 e 211) comentam que a política externa nesse período, quando focada em cooperação Sul-Sul, estava baseada na contraditória e não na caridade, formato mais comum em cooperação Norte-Sul, ou seja, eram “iniciativas baseadas em oportunidades e benefícios compartilhados, com resultados de ganhos mútuos”. As autoras alertam que este formato de cooperação também gera tensões. Quando se posicionou como país inserido na cooperação Sul-Sul, o Brasil de Lula se colocava como em desenvolvimento, mas nem sempre reconhecia as assimetrias entre os países que são categorizados dessa forma, muito menos sua posição relativamente superior em termos de desenvolvimento. O governo Lula falava em ganhos mútuos, mas não reconhecia que estes ganhos eram desiguais, mesmo em cooperação Sul-Sul, e poderiam somente reforçar hierarquias dentro do Sul Global.

⁹ Hugo Chávez foi eleito presidente da Venezuela em 1998 e, conforme foi passando o tempo, introduziu mudanças estruturais no país, chegando a alterar a Constituição. Ele sofreu uma tentativa de golpe em 2002, mas conseguiu se fortalecer a partir de 2004, quando ganhou um referendo organizado pela oposição que tentava tirá-lo do poder (Velasco, 2022, p. 26-29).

¹⁰ Petrocaribe é uma aliança entre países do Caribe e a Venezuela para que os países caribenhos comprem o petróleo venezuelano em condições de pagamento preferencial.

Em relação aos países do Sul Global, vale destacar a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que ampliou sua atuação na política externa, em conjunto com outros ministérios para além do MRE. As indústrias brasileiras, com o apoio da ABC, ocupavam os espaços que as empresas dos países em escala de desenvolvimento abaixo da brasileira não conseguiam ocupar, principalmente na América do Sul (Saraiva, 2011, p. 135).

Sobre o BRICS, para além do acrônimo pensado em 2001, devemos ressaltar suas particularidades para explicar sua importância na política externa brasileira do período. O BRICS é um “agrupamento”, termo utilizado pelo Itamaraty, formado por países de grande expressão regional e com território e economias expressivas, mas não formam um grupo homogêneo de atuação externa em quaisquer temáticas. Não possui um objetivo específico de existência, mas com atuação política de agenda aberta que foi se desenvolvendo com o tempo, a partir da conjuntura internacional e das capacidades internas dos membros. É composto por países reconhecidamente como do Sul Global, e sua relação está dentro da perspectiva de cooperação Sul-Sul. Suas intenções de revisionismo no mundo estão vinculadas a uma dinâmica que advém do século XX, da correlação entre descolonização, subdesenvolvimento, aspirações terceiro mundistas e busca de uma nova ordem mundial. Não é uma criação de oposição ao poder das grandes potências, principalmente dos EUA, mas um agrupamento que preenche um hiato na efetividade do poder dessas potências na conjuntura do início do século XXI (Kocher, 2011, p. 166-168 e 175).

O Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul – também conhecido como IBSA, a sigla em inglês) é um outro agrupamento, constituído antes dos encontros formais do BRICS, em 2003, em Brasília. Este agrupamento, por sua vez, não recebe tantas críticas quanto o BRICS (Kocher, 2011, p. 173).

O IBAS tem como foco discussões acerca da ordem internacional, a atuação conjunta em algumas temáticas onusianas, como o desenvolvimento e a defesa do multilateralismo, e o intercâmbio tecnológico. Tem por objetivo, portanto, dar mais projeção para esses três países por estarem agindo de forma articulada. De acordo com Ferreira (2009, p. 108-109), o IBAS é um exemplo de aplicação do que o governo Lula chamou de multilateralismo de reciprocidade, compreendendo ser possível agir em prol de um comércio mais livre, sendo contrários a políticas de subsídios agrícolas, mas possuem em conjunto iniciativas em outras áreas, como saúde e direito internacional.

O governo do Brasil, nesse período, buscou entrar em diferentes agrupamentos, com geometrias variadas, como o BRICS e o IBAS, para que pudesse dialogar sobre assuntos que os membros de cada agrupamento tivessem interesse. Levar temáticas como discussão sobre

políticas de subsídios agrícolas no BRICS não seria vantajoso, mas no IBAS, sem a presença de China e Rússia, existe espaço para tal discussão.

As relações com a China no governo Lula obtiveram um salto de qualidade importante. Depois de tantas promessas desde 1974, neste momento, as relações passaram a ser de fato mais estreitas, nos fóruns multilaterais e em coalizões Sul-Sul. O bom desempenho do comércio internacional brasileiro no período está diretamente ligado às exportações de produtos primários para a China, que só foi possível porque o Brasil reconheceu o status de economia de mercado deste país asiático, aproximando os dois Estados (Gonçalves, 2011, p. 28).

Durante o governo Lula, a China passou os EUA e se tornou o principal parceiro comercial do Brasil. Lula visitou a China em 2004, acompanhado de ministros, governadores e empresários, recebendo também a visita do presidente chinês Hu Jintao no mesmo ano em Brasília. Após a troca de visitas, foram criadas a Comissão Sino-brasileira de alto nível de concertação e cooperação (COSBAN), o Diálogo Financeiro Brasil-China, o Plano de Ação Conjunta e o Diálogo Estratégico Brasil-China (Berringer, 2015, p. 178-179).

De acordo com Coelho (2013), o formato dos discursos feitos na AGNU durante o governo Lula em defesa da reforma da instituição como um todo e, principalmente, do CSNU, era diferente em questão de ênfase do que fora feito no governo anterior. Pereira (2011) analisa também de forma comparativa os discursos de ambos os governos no CSNU sobre a questão do assento permanente e afirma que o próprio presidente Lula tinha maior empenho nos bastidores das reuniões em prol do assento permanente do Brasil, o que fez com que o pleito ganhasse mais destaque.

Tanto nos discursos de Celso Amorim quanto nos discursos de Lula, o tom era mais assertivo e proativo na defesa dos interesses do Brasil do que no governo Cardoso, com menção reiterada da temática nos discursos em busca de representatividade, eficácia, legitimidade e democraticidade, além de todas as vezes falarem na reforma do CSNU. Quanto às credenciais brasileiras apresentadas pelo governo Lula, era citado o Brasil como representante da América Latina, seus contatos com o mundo árabe, os esforços de paz no Haiti, o fortalecimento dos vínculos com a África, a atuação no IBAS, no G-20 comercial e no BRICS, o aprofundamento da integração com os países latinos e a participação brasileira nas negociações de segurança no Oriente Médio, em particular o caso do Irã (Pereira, 2011).

A ideia de diversificação de parcerias era tão marcante no período que Vigevani e Cepaluni (2011), ao pensar o conceito de autonomia na forma que é utilizado por Fonseca Júnior (1998) para compreender a política externa do Brasil, entendem que o governo Lula implementou uma política externa de autonomia pela diversificação.

De acordo com Berringer (2015, p. 166-167), a criação do G-20 comercial na OMC foi a coalização mais importante. Ele foi criado em 2003, logo no início do governo Lula, durante a Rodada Doha. O G-20 comercial é um grupo de liderança brasileira que busca fortalecer Estados em desenvolvimento que são contra as práticas de Estados desenvolvidos, principalmente os EUA e os países da União Europeia, no comércio internacional, particularmente em relação às suas ações protecionistas agrícolas. Dentro do G-20 comercial temos Índia, África do Sul, Uruguai, Argentina e China. Nem todos os Estados pertencentes ao G-20 possuem a mesma visão sobre a forma como devem defender o fim desse tipo de protecionismo, alguns são mais ofensivos do que outros, mas o interesse comum de ser contra o protecionismo agrícola dos desenvolvidos foi articulado pela diplomacia brasileira para fortalecer os países em desenvolvimento na OMC.

Esse maior empenho do presidente deve ser considerado como um dos momentos no qual a diplomacia presidencial foi bem-sucedida. Lula soube explorar os espaços que o MRE abriu não se intimidando, negociando, apesar de não ter formação universitária e não saber outro idioma além da língua portuguesa (Gonçalves, 2011, p. 13-14). A diplomacia presidencial de Lula foi mais proeminente, principalmente, no segundo mandato, com mais viagens para o Sul Global e seu terceiro maior destino foi o continente africano (Gomes, 2016).

[...] para além de um inegável talento pessoal para a comunicação e a negociação, a força da liderança de Lula, tanto no plano doméstico quanto no internacional, vem da sua capacidade de expressar a institucionalização de processos coletivos de transformação histórica, ou seja: a emergência de uma nova configuração da classe trabalhadora brasileira como sujeito político autônomo, no final dos anos 1970; a emergência do Brasil como nação protagonista em um mundo que busca construir uma nova ordem mundial (Fortes, 2011, p. 35).

É importante compreender esse discurso internacional de Lula como um produto de um trabalho coletivo desenvolvido pelo PT durante anos em disputas presidenciais. O acúmulo de conhecimento gerado desde os projetos desenvolvidos para a primeira eleição presidencial que o PT participou, em 1989, assim como o engajamento do partido com interlocutores nacionais e internacionais por mais de dez anos, gerou o que foi o programa do partido para o governo Lula e as diretrizes implementadas. Houve um amadurecimento das ideias, produzindo um programa que dava ênfase na integração na América do Sul, nas relações Sul-Sul, na diversificação das relações econômicas e políticas com o mundo. Marco Aurélio Garcia foi o grande nome do PT nos anos 1990 na construção dos programas de governo que foram amadurecendo até 2002 (Fortes, 2011, p. 35-47).

O programa de governo do PT para o mandato de 2003-2006, diferente do costume brasileiro de orientar o debate político para temas internos, apontava em primeiro lugar um projeto de política externa orientado prioritariamente para a América do Sul

e a integração regional como elemento capaz de impulsionar o desenvolvimento nacional. [...] O partido tradicionalmente teria uma faceta internacionalista (Saraiva, 2011, p. 125).

Marco Aurélio Garcia foi um ex-professor universitário, que foi secretário de Relações Internacionais do PT de 1996 a 2002. Seu nome chegou a aparecer em veículos de imprensa para ocupar o cargo de ministro das Relações Exteriores (Gomes, 2016, p. 30). O cargo ocupado por Garcia no governo Lula, com aquele formato, foi criado naquele momento (Lessa; Gavião, 2011, p. 56), já que era uma prática incomum escolher um assessor para a presidência nessa temática que não fosse diplomata (Gomes, 2016, p. 30), o que se pode compreender como uma demonstração do interesse grande que o governo e o PT tinham em investir nas relações externas do país

Sobre Marco Aurelio Garcia, Lampreia (2014, p. 10) comentou que sua importância em assuntos internacionais do governo era bastante grande, principalmente sobre o entorno regional e particularmente para a América do Sul, sua especialidade. Lampreia disse que Garcia representava “uma figura inédita no governo brasileiro [...] de todos os tempos”. Desde a década de 1990, participando pelo PT do Foro de São Paulo, Garcia desenvolveu sua visão sobre o entorno regional, e sua posição no governo era de grande proximidade com Lula. Lampreia disse que Garcia tinha “o ouvido especial do Presidente”, mas que outros assessores da presidência para esses assuntos, anteriormente ao governo Lula, que eram diplomatas, tinham “o respeito do Presidente [...] mas não eram figuras determinantes na política externa”.

Lula chegou a ser questionado sobre essa escolha de Garcia e se havia uma sobreposição de atuação entre Garcia e Amorim, mas o presidente afirmava que a escolha por Garcia em posição tão relevante para a construção de política externa foi baseada na experiência desse professor e político em mais de quinze anos militando na esquerda pelo mundo (Lula, 2004 *apud* Gomes, 2016, p. 30-31).

Além dos discursos em prol da reforma do CSNU, o Brasil faz parte do G4, em conjunto com a Alemanha, Índia e Japão, um grupo que tem uma proposta de reforma que já foi discutida no âmbito na ONU, formalizado em 2004. Esses países compreendem a necessidade de reforma do CSNU com o aumento nas duas categorias de membros, permanentes e não permanentes, buscando uma maior representatividade dentro do órgão. Esses novos assentos seriam ocupados por países em desenvolvimento, sendo que os quatro Estados pertencentes ao G4 entendem que são candidatos legítimos dessa reforma. A proposta desses Estados é de mais dez assentos, sendo seis assentos permanentes (dois para a Ásia, dois para a África, um para a América Latina e Caribe e um para Europa Ocidental ou outros Estados) e quatro assentos não permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a Europa Oriental e o último para a América Latina

e Caribe). Sobre o veto, decidiu-se por não ser discutido por 15 anos, a contar do início da reforma e depois seria avaliado se os novos membros permanentes poderiam exercê-lo (Brigido, 2011, p. 94-95).

Quanto ao seu entorno regional, a diplomacia no governo Lula buscava um tipo de liderança internacional de caráter individual, mas apoiado na consolidação de mecanismos multilaterais regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criada em 2007 por iniciativa brasileira. A UNASUL era um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político. Ela foi formada pelos doze países da América do Sul, sendo uma institucionalização do que já tinha sido desenvolvido antes como a CASA em 2004. Seu órgão mais relevante era o Conselho de Defesa Sul-Americano, criado em 2008, que gerou um espaço de discussão e articulação de uma visão de segurança e defesa, assim como de ameaças, pelos países pertencentes à UNASUL, sem uma incorporação do que era discutido no âmbito da OEA, espaço de forte influência estadunidense (Gonçalves, 2011, p. 24-25).

Velasco Júnior (2022, p. 30) explica que a combinação de crescimento econômico sustentado pelo boom dos preços das *commodities* e o desenvolvimento de políticas sociais inclusivas, com redução dos índices de pobreza, foram a equação chave para que projetos regionais fossem lançados, sob a liderança do Brasil e da Venezuela. Essa ambição venezuelana estava, algumas vezes, próxima dos anseios brasileiros, como foi o caso do apoio que a Venezuela deu à criação da UNASUL, uma iniciativa brasileira, mas também tinha outros interesses e caminhos, como já citamos a ALBA. Velasco Júnior (2022, p. 30-31) explica que o interesse primordial da Venezuela era ter um papel bastante ativo no continente americano, buscando frear os anseios estadunidenses na região.

Velasco Júnior e Azevedo (2022, p. 68-69) explicam que a forma de construção de liderança do Brasil e da Venezuela eram diferentes nesse período, com o Brasil mais inserido na lógica da globalização, com revisionismo suave, ou seja, corrigindo distorções e externalidades negativas, e a Venezuela com política revolucionária e emancipatória, combativa em relação aos preceitos da globalização neoliberal. Com isso, algumas vezes essas lideranças acabavam unidas, como foi o caso da criação da UNASUL, mas também se chocando, quando na preferência da Venezuela pela ALBA. Para a Venezuela, os autores explicam que ainda há outros fatores complicadores de construção de liderança regional, que é a rivalidade construída com a Colômbia, historicamente próxima dos EUA, e as disputas territoriais com a Guiana, na região de Essequibo.

A UNASUL foi um importante espaço de articulação, incorporando outras iniciativas como a IIRSA – que se tornou na organização o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e

Planejamento (COSIPLAN) – para promover iniciativas de infraestrutura para todos pertencentes ao mecanismo multilateral, assim como também foi um ator relevante contra as ações estadunidenses na Colômbia e as tentativas de golpe na Bolívia e no Equador em 2008 (Berringer, 2015, p. 173).

O comportamento brasileiro em relação ao seu entorno regional, principalmente nesses espaços mencionados anteriormente, sofreu algumas críticas. Soares (2011, p. 82) aponta que as ações brasileiras nesse espaço sub-regional podiam ser vistas com um caráter instrumental, um mecanismo para que o Brasil conseguisse atingir espaços mais relevantes no cenário internacional. O autor comenta que o formato de atuação do Brasil no governo Lula estava calcado em uma liderança por proclamação.

O PT tinha um posicionamento claro sobre a questão do entorno regional, compreendendo que era necessário o aprofundamento da integração em termos políticos e sociais a partir da percepção de uma compatibilidade entre valores, de vantagens reais e de uma identidade comum generalizada no continente sul-americano. O Foro de São Paulo, que foi constituído em 1990, foi um espaço no qual o PT pôde encontrar lideranças do entorno regional e articular pensamentos de esquerda. Foi no Foro de São Paulo que o PT fortaleceu sua consciência como pertencente a um movimento comum regional com objetivos mais amplos (Fortes, 2011, p. 47-48). As reuniões do Foro de São Paulo ocorriam anualmente, com encontros entre as lideranças de esquerda de toda América Latina e Caribe (Gomes, 2016, p. 28).

O reflexo desse movimento de esquerda do entorno regional, que foi se fortalecendo nos anos 1990, foi a eleição de diversos políticos críticos ao neoliberalismo, como Lula. Isto facilitou o diálogo e a busca por integração na região. Podemos citar Hugo Chávez na Venezuela, Néstor Kirchner na Argentina, Tabaré Vázquez no Uruguai, Evo Morales na Bolívia e Fernando Lugo no Paraguai.

O MERCOSUL, nesse momento, foi um dos objetivos fundamentais da política externa, com o Brasil assumindo alguns custos de responsabilidade. Celso Amorim, inclusive, afirma que a América do Sul é o elemento nevrálgico da política externa brasileira (Saraiva; Vigevani, 2014). Foi no primeiro governo Lula que o MERCOSUL iniciou um processo de ampliação, com a assinatura de acordos de associação com países da CAN e o processo de entrada da Venezuela foi iniciado. O Tribunal Permanente de Revisão do bloco também entrou em vigor, assim como foram criados diversos programas e institutos do bloco, como o Programa de Trabalho, o Instituto Social, o Plano Estratégico de Ação Social e o Programa de Integração Produtiva.

Durante o governo Lula, o caráter político do MERCOSUL foi alçado ao lugar de maior relevância. A decisão de incluir a Venezuela no bloco é o melhor exemplo dessa guinada política do bloco, mas também uma percepção da necessidade de afirmar que a integração não deveria ser exclusividade do Cone Sul. O Brasil foi determinante para a inclusão da Venezuela e internamente foi importante esse passo, como demonstração de consideração com a região norte brasileira em termos de cooperação externa. Como politicamente a Venezuela queria se afastar dos EUA, o país andino passou a ser um importador de produtos e serviços mercosulinos, com aumento de construtoras de obras públicas desses países do bloco participando de projetos venezuelanos (Gonçalves, 2011, p. 23-24).

A integração na região era vista pelo governo Lula como um mecanismo de acesso a mercados externos e um instrumento para trazer transformações produtivas e eficiência. Havia, contudo, divergências internas quanto à forma de pensar o MERCOSUL. Para os autonomistas do Itamaraty, o MERCOSUL deveria ser ampliado, com novos Estados, e proporcionar ao país um posicionamento regional melhor e a formação de uma área de livre comércio em toda a região. Para os pensadores vinculados ao PT, o MERCOSUL deveria ter um aprofundamento de suas vertentes políticas e sociais. Nem sempre essas duas visões seriam antagônicas, mas acabavam gerando alguns atritos em algumas circunstâncias (Saraiva, 2011, p. 129-131).

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) também foi criado no governo Lula, o que para Berringer (2015, p. 171) representou um passo na tentativa do Brasil de se posicionar como *paymaster* do bloco, já que se comprometeu a contribuir com 70% dos recursos do fundo, em busca de reduzir as assimetrias regionais. Saraiva (2013, p. 72) salienta que os recursos iniciais do FOCEM foram pequenos, ampliando-se durante o governo.

Vale destacar a abertura de linha de crédito pelo BNDES com o objetivo de financiar a venda de componentes, peças e máquinas fabricadas em países mercosulinos para o Brasil. Essa iniciativa brasileira foi mais um mecanismo de compreender sua posição de privilegiado e fomentar a indústria dos outros países do bloco (Berringer, 2015, p. 171). O BNDES também foi importante para financiar obras de infraestrutura regional feitas por empresas brasileiras no entorno regional, por meio da IIRSA/COSIPLAN. As ações brasileiras no campo da integração em infraestrutura demonstraram uma disposição do governo em assumir de forma lenta, mas progressiva, o papel de *paymaster* da região como um todo (Saraiva, 2011, p. 135-137). A importância da atuação do BNDES na política externa do governo Lula foi tão grande que, em 2009, o banco abriu uma representação fora do Brasil, em Montevidéu, no Uruguai (Freixo; Ristoff, 2012, p. 29).

Deve-se destacar como o Brasil lidou com dois percalços enfrentados nas relações bilaterais na região, um com a Bolívia e outro com o Paraguai. Ambos os vizinhos brasileiros tinham políticos que prometeram em suas campanhas eleitorais que iriam mudar a forma de arrecadação estatal (Berringer, 2015, p. 174). A resposta que o Brasil deu à nacionalização boliviana dos hidrocarbonetos e à reclamação paraguaia quanto ao pagamento brasileiro pelo uso de energia gerada por Itaipu foi com base na compreensão de que o Brasil deveria, como líder, aceitar o custo e ser sensível às reivindicações (Saraiva, 2011, p. 136).

Sobre a Argentina, vale destacar que o Brasil estava empenhado no pleito ao assento permanente no CSNU desde o primeiro governo Lula e a Argentina não apoia esse modelo de reforma. Além disso, a Argentina buscou desenvolver um modelo econômico que entrava em choque com os interesses das indústrias brasileiras, freando anseios de livre comércio e intercâmbio, porque queria reconstruir seu parque industrial. Isto fez com que o intercâmbio comercial entre os dois países diminuísse em termos relativos. Em certos momentos, os argentinos se aproximaram da Venezuela, como uma maneira de atrapalhar a construção de liderança brasileira na região. No segundo governo Lula, ocorre uma melhora no diálogo político entre os dois países, desenvolvendo nesse período iniciativas conjuntas de projetos de infraestrutura (Saraiva, 2011 e 2013).

Por fim, o nível de integração atingido em parte dentro do Mercosul, mas sobretudo entre Brasil e Argentina, ainda pouco estudado, é importante. Além do Parlamento do Mercosul (com todas as suas limitações), a cooperação de diferentes ministérios em setores, como educação, cultura, energia e trabalho, com seus semelhantes argentinos, cresceu durante o governo atual. A integração vem se fazendo sentir na dimensão intersocietal, a partir de iniciativas de diferentes agentes governamentais expressando a incorporação de novos atores na formulação de política externa própria do governo Lula (Saraiva, 2011, p. 138).

O Brasil tentou manter bom diálogo e aproximação com a Argentina, tendo em vista que ambos os governos eram críticos do neoliberalismo e tinham posicionamento progressista. A primeira viagem realizada pelo presidente Lula, após sua posse, foi para a Argentina, além de tanto Lula quanto Kirchner, em suas campanhas eleitorais, valorizarem a integração regional e o apoio ao MERCOSUL (Berringer, 2015, p. 170).

O golpe ocorrido em Honduras, em 2009, trouxe atritos na relação entre o Brasil e os EUA e deve ser discutido ao falarmos sobre o entorno regional. A posição brasileira era de retorno à situação pré golpe, com Manuel Zelaya retornando ao poder, compreendendo que a aceitação do golpe ou fazer uma eleição emergencial não solucionaria a instabilidade do país. Os EUA, por sua vez, assumiram posição contrária à brasileira, apoiando grupos conservadores

locais e eleições emergenciais, o que trouxe dificuldades de interação entre Brasil e EUA (Ioris, 2011, p. 97).

A discussão sobre a situação de Honduras foi levada para a OEA, colocando Brasil e Venezuela de um lado, contra o reconhecimento do novo governo após eleição de Porfirio Lobo, e os EUA do outro, que reconheceu prontamente a eleição. Isto fez com que quaisquer outros atritos e instabilidades na região fossem levados para outras instituições, como a UNASUL e o MERCOSUL e não mais para a OEA. Podemos citar dois casos, o do Equador de 2010 e do Paraguai de 2012 (Velasco Júnior, 2022, p. 36-37).

As forças de imposição da paz no Haiti com liderança brasileira são um capítulo importante da busca do país por reconhecimento externo. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) recebeu mais de 33 mil militares e policiais brasileiros. Foi a primeira vez que o Brasil participou de forma contundente em uma operação de paz da ONU baseada no Capítulo VII da Carta da ONU, que concede autorização do uso da força por *peacekeepers* (Hamann, 2016, p. 98-99). Além disso, as tropas enviadas continham militares provenientes de outros Estados latino-americanos, como chilenos e uruguaios, por interesse brasileiro (Berringer, 2015, p. 169).

Em relação aos países árabes, vale destacar a Primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em maio de 2005 em Brasília. O Brasil permaneceu votando a favor da criação do Estado da Palestina nas reuniões da AGNU. O país também buscou protagonismo nas discussões no CSNU sobre o Irã, sugerindo, com a Turquia, a mediação do conflito e a obtenção de um acordo que favorecesse os anseios iranianos de produção energética e que ajudasse a comunidade internacional, principalmente os EUA, a aceitarem o desenvolvimento de energia nuclear no país persa (Gonçalves, 2011, p. 29-30). O presidente Lula viajou para cinco países Árabes durante o seu governo: Emirados Árabes Unidos, Síria, Líbano, Egito e Líbia (Berringer, 2015, p. 177).

Podemos dizer que no governo Lula ocorre um renascimento da política externa brasileira para a África. Devemos destacar as viagens feitas por Lula logo no início de seu governo a vários países da África Austral, Central, Atlântica e Norte da África. Em conjunto com o interesse brasileiro na região, o continente africano estava em sua década de ouro de crescimento, o que gerou vontades mútuas de intercâmbio de investimentos, comércio e diplomacia, além do desenvolvimento de relações estratégicas e de segurança com a região. O discurso brasileiro era pautado em referências a um passado comum, de identidades e culturas construídas em conjunto (Sombra Saraiva, 2011, p. 185-186 e 192-193). Havia forte interesse

do empresariado brasileiro em expandir seus investimentos na África, com destaque para a companhia Vale, a Petrobras e a Odebrecht (Berringer, 2015, p. 176).

O governo Lula empreendeu uma série de iniciativas de cooperação brasileira no continente africano, com o fortalecimento de programas de cooperação no combate à AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) e a participação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para troca de *expertise* (Sombra Saraiva, 2011, p. 194). A CPLP foi fortalecida, assim como a ZOPACAS, criada em 1986, foi revitalizada em 2007. A aproximação com o continente africano foi feita pelo Brasil também na forma de aproximação entre blocos, já que em 2009 o MERCOSUL assinou com a União Aduaneira da África Austral (SACU – Lesoto, Botsuana, Namíbia, África do Sul e Suazilândia) um Acordo Preferencial de Comércio (Berringer, 2015, p. 176).

A ZOPACAS foi criada com o objetivo de declarar o Atlântico Sul uma zona livre de armas nucleares e, nos anos 2000, o governo Lula tentou construí-la como um espaço de cooperação e coordenação de ações em relação à defesa e segurança, agrupando países da costa africana com países da costa sul-americana. De acordo com Abdenur, Mattheis e Seabra (2016), a atuação brasileira na ZOPACAS se dá por meio de hegemonia consensual, estratégia baseada em persuasão que tenta minimizar a aparência das ambições hegemônicas do país no Atlântico Sul, mas não obteve tanto êxito já que há restrição de recursos, falta de institucionalização da organização e foco excessivamente excludente do papel das potências com interesse nessa região.

Logo no início do governo Lula, o Brasil reafirmou seu compromisso com o FMI, que havia sido assinado no governo Cardoso, porém, depois de transcorridos 2 anos de governo, foi anunciado que o Brasil não renovaria os acordos e pagou antecipadamente os Direitos Especiais de Saque e os empréstimos que o país devia ao FMI. O governo Lula passou a usar essa situação como importante argumento de independência financeira do país, o que favoreceu também os discursos brasileiros contra o formato que o fundo impõe políticas de austeridade àqueles que buscam empréstimos. No segundo governo, o Brasil passou a ser credor do FMI, o que inflamou ainda mais os discursos críticos do governo em relação ao fundo (Berringer, 2012, p. 181).

Conclui-se, portanto, que o contexto internacional da década de 1990 e da década de 2000 era bastante diferente, o que fez com que as políticas externas desenvolvidas em cada momento tivessem aspectos diferentes também. Salienta-se, contudo, que os determinantes externos não são as únicas explicações para políticas externas e, como foi demonstrado nessas últimas duas seções, existiram determinantes internos que influenciaram as políticas externas

para que nos dois momentos elas fossem diferentes. Um ponto importante e que já auxilia a colocar tanto o governo Cardoso como o governo Lula dentro de espaços ideológicos distintos é compreender que no primeiro ocorreu preponderância dos institucionalistas pragmáticos na definição de política externa e no segundo esse papel foi desempenhado pelos autonomistas.

O governo Cardoso tinha como base o liberalismo econômico, por meio de uma liberalização condicionada, seguindo tendência liberalizante do entorno regional. O governo Lula já estava em outra tendência da região, de ascensão de governos à esquerda. O governo Cardoso valorizava a autonomia pela participação e o fortalecimento dos regimes internacionais, já o governo Lula valorizava o multilateralismo, mas buscava um revisionismo suave dos espaços multilaterais, como um resgate dos anseios terceiro-mundistas das décadas de 1970 e 1980. O governo Lula chegou a ser chamado de universalista e pragmático por alguns analistas de política externa, em clara alusão aos governos Geisel e Figueiredo.

Em relação à África e ao Oriente Médio, enquanto no governo Cardoso as relações ficaram em baixo perfil, com certo distanciamento, no governo Lula houve uma intensificação, com ações políticas, diplomáticas e de acordos econômicos e comerciais. O assento permanente do CSNU era do interesse de ambos os governos, mas o governo Lula articulou esse interesse de forma mais assertiva, e listava credenciais brasileiras diferentes como postulante ao título de membro permanente. Se no governo Cardoso as credenciais eram a democracia consolidada e os ideais liberais já internalizados, no governo Lula era a atuação no Haiti, a tentativa de mediar o conflito com o Irã, a afirmação de que o Brasil era o representante da América Latina, a participação em agrupamentos de geometrias variáveis, como o BRICS e o IBAS, e os vínculos fortes do país com a África.

Ambos os governos eram contra a criação da ALCA. O MERCOSUL para o governo Cardoso era um espaço para aumentar ganhos econômicos, para o governo Lula era um dos objetivos fundamentais, sendo a América do Sul o elemento nevrálgico da política externa. No governo Cardoso, ocorreu uma modesta revisão de posicionamento quanto ao entorno regional, com a criação da CASA e da IIRSA. Já no governo Lula, o objetivo foi expandir esses espaços, com o Brasil buscando construir liderança regional e desempenhando papel de *paymaster* da região, assumindo custos, como foi no caso do conflito com o Paraguai e com a Bolívia e na criação do FOCEM.

As relações Sul-Sul eram importantes para o fortalecimento da imagem externa brasileira. No governo Cardoso houve aproximação com países do Sul Global, mas no governo Lula essa aproximação foi ainda mais intensa, com o uso do discurso de que havia preocupação

com ganhos mútuos. Destaca-se a participação nos BRICS, IBAS, G-20 comercial, na intensa relação com a China, na ZOPACAS e na UNASUL.

A relação com o FMI merece destaque, tendo em vista que, no governo Cardoso, o Brasil precisou de ajuda do fundo para conseguir lidar com os problemas econômicos enfrentados a partir de 1999. Já no governo Lula, o Brasil pagou os empréstimos e passou a ser credor do fundo, assim como intensificou discursos contra o formato que o FMI concedia empréstimos.

1.5 Conclusões

A partir do que foi discutido neste capítulo, não há dúvidas de que as circunstâncias do governo Figueiredo são bastante diferentes do governo Lula. Enquanto o governo Figueiredo era uma ditadura, durou seis anos, enfrentando problemas econômicos internos e cenário externo adverso, como a crise do petróleo e a dívida externa da América Latina, com forte oposição interna; o governo Lula ocorreu em contexto democrático, durou oito anos, teve economia interna em crescimento e cenário externo de questionamento ao modelo neoliberal e ascensão dos emergentes, dos quais o próprio Brasil era reconhecido como fazendo parte. Além disso, o governo Lula passou pela crise de 2008, que diminuiu o poder das potências afetadas pela crise, enquanto o Brasil figurava como uma das maiores economias do mundo, participando das reuniões do G-20 financeiro e era credor do FMI.

A comparação entre os cenários dos dois governos, a partir do parágrafo anterior, não parece válida à primeira vista. De acordo com Sartori (1994, p. 40-41), devemos definir as coisas comparáveis a partir da definição de escolha entre sistemas mais semelhantes e sistemas mais diferentes. A escolha, portanto, se dá por sistemas mais diferentes, com diversas variáveis divergentes, mas com um fenômeno semelhante, que se torna o foco. O que chama a atenção pela não adequação a um universo de variáveis agrupadas passa a ser o foco analítico.

A política externa Universalista possuía como estratégia o foco em países do sul, com o Brasil se autoproclamando terceiro-mundista e se aproximando da África, do Oriente Médio, do Japão, da Índia, da China, do Paquistão e da ASEAN. Se distanciava dos EUA, em continuidade com o afastamento do governo anterior, mas sem tantos confrontos. Os países do Sul Global eram mercados a serem explorados, com viagens do presidente e do chanceler ocorrendo para esses parceiros, com acordos assinados em diversas frentes e com participação e internacionalização de empresas brasileiras.

A política externa Ativa e Altiava buscava autonomia pela diversificação, sugeria um revisionismo suave dos órgãos multilaterais, resgatava anseios terceiro-mundistas, se aproximava do Sul Global pela lógica dos ganhos mútuos, se declarava como emergente e fortaleceu relações com a África, o Oriente Médio, a Índia, a Rússia, a China. Em relação aos EUA, o Brasil de Lula tinha certo distanciamento, mas sem confronto, com conflitos em baixo perfil. Esses parceiros do Sul eram vistos como ótimos mercados para produtos brasileiros, assim como aliados em agrupamentos de geometria variável, como o BRICS, o IBAS, o G-20 comercial e a ZOPACAS. Com finalidades diferentes, o Brasil articulou agrupamentos para conseguir apresentar-se de forma mais fortalecida externamente.

Deve-se compreender, contudo, que muitas dessas semelhanças acima percebidas também são encontradas em outras políticas externas, como é o caso do Pragmatismo Responsável. A retórica terceiro-mundista do Universalismo não era tão forte no governo Geisel, mas havia preocupação em avançar relações com os países do sul, a fim de expandir mercados. O entorno regional, todavia, é o grande elemento de semelhança na comparação entre o Universalismo e a política externa Ativa e Altiava.

No governo Figueiredo, a prioridade quanto ao entorno regional saiu do discurso e foi para a prática. A América Latina tornou-se o eixo prioritário da política externa brasileira e a América do Sul passou a estar no centro das atenções do MRE. A integração regional era uma das grandes preocupações da chancelaria, apoiando a criação da ALADI e da OLADE, integrando o Grupo de Cartagena e afirmando que a dívida externa da região era também um problema político, além de econômico. O governo Figueiredo solucionou os problemas que o país tinha com a Argentina, assinando o Acordo Tripartite, e realizou uma série de visitas do presidente e da chancelaria, além da assinatura de acordos. Além disso, visitas presidenciais também ocorreram para outros países do entorno regional, com a assinatura de acordos de parcerias.

O embate com os EUA sobre o entorno regional ocorreu no governo Figueiredo principalmente sobre a ação estadunidense na América Central. O Brasil apoiou o Grupo de Contadora, afirmando a importância da não intervenção e a autodeterminação dos povos, e que os problemas na região da América Central eram decorrentes de questões estruturais da região e não uma transposição do conflito Leste-Oeste.

No governo Lula, o Brasil buscou exercer uma liderança internacional apoiada na consolidação de mecanismos multilaterais regionais. A América do Sul era o elemento nevrálgico da política externa. A integração regional ocorreu por meio da criação da UNASUL, com incorporação e o fortalecimento da IIRSA, a ampliação do MERCOSUL, criando uma

série de órgãos e estruturas para o bloco, como o FOCEM. O MERCOSUL teve seu caráter político mais valorizado. Neste momento, o governo Lula demonstrou que aceitava os custos da liderança brasileira na região no caso dos recursos destinados ao FOCEM e na resolução dos conflitos com o Paraguai e a Bolívia.

O caso da América Central também merece destaque no governo Lula, já que o Brasil foi contra o golpe em Honduras, assim como também se posicionou contrariamente à forma como os EUA achavam que deveria solucionar a instabilidade política naquele país. A MINUSTAH também é um caso relevante do período na região do Caribe. O Brasil atuou nesta missão da ONU exercendo liderança, compreendendo a importância de se ter responsabilidade de proteger aqueles que estão em situações que demandam operações de paz, em conjunto com a preocupação com desenvolvimento econômico e social do local.

As semelhanças em relação ao entorno regional a partir da revisão de literatura nos trazem um questionamento: por que há essas semelhanças? Quais seriam as motivações e interesses dos atores para valorizar o entorno regional? Na seção sobre os antecedentes do governo Figueiredo, Celso Amorim é citado como pertencente ao *Silveiras's boys*, assim como também é apresentado que ele trabalhou como assessor especial de Silveira, estando próximo de Saraiva Guerreiro. Ambos os diplomatas de carreira, Celso Amorim e Saraiva Guerreiro, participaram da construção de diplomacias que valorizavam o entorno regional e trabalharam com certa proximidade.

As políticas externas não são delimitadas em exclusividade pelos chanceleres. No caso do governo Figueiredo, salientamos a participação de diversos grupos, econômicos e militares, assim como do próprio presidente, na formulação e implementação da política externa. O governo Lula teve participação de diversos atores, tanto formulando e implementando, como também com uma quantidade grande de influenciadores, já que a política externa já estava ainda mais inserida nos debates da sociedade. O Itamaraty, contudo, permanece como ator relevante e representativo da política externa do país em ambos os contextos apresentados, logo, os ministros que o comandavam também devem ter destaque e relevância nas análises dos períodos.

Para compreender a construção dessas políticas externas com valorização do entorno regional, busca-se no campo das ideias as ferramentas de análise. De acordo com Goldstein e Keohane (1993), as ideias são fatores explicativos sobre os resultados produzidos na implementação da política externa. O retorno às ideias esclarece o caminho que foi percorrido até a formulação e a implementação de uma política externa. O capítulo seguinte abordará essas ferramentas e técnicas, trazendo o formato de aplicação da análise que será feita nos capítulos

subsequentes. A partir da contextualização feita neste capítulo, com a confirmação da possibilidade de comparação entre os dois governos pela enormidade de diferenças e a similaridade que nos chama atenção, buscar-se-á comparar as visões de mundo dos chanceleres, para testar a hipótese de que ambos os atores analisados veem e pensam sobre o entorno regional de maneira semelhante, o que explicaria a semelhança nos resultados de política externa.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: IDEIAS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Este capítulo está dividido em quatro partes. Inicialmente, como uma introdução à discussão teórico-metodológica dessa dissertação, apresentaremos o campo de Análise de Política Externa (APE). Na seção seguinte, demonstraremos o método de Política Externa Comparada; depois há uma seção sobre a Teoria das Ideias em Política Externa e; uma terceira seção sobre o método de Análise de Conteúdo a ser aplicado em APE. Ao final, teremos a última seção, com as conclusões do capítulo.

A escolha por incluir em um mesmo capítulo teoria e método está relacionada com o pensamento de Sartori (1970), que afirma a importância da preocupação com a metodologia da pesquisa, ou seja, a estrutura lógica que precede a análise do pesquisador. Para o autor, unir a teoria e o método é ser um pensador consciente, que compreende as premissas e implicações do que se pretende pesquisar. Para Sartori (1970, p. 1033) não há metodologia sem “pensar sobre o pensar” [tradução nossa], portanto, a construção desse capítulo está baseada na reflexão de pensar sobre como serão analisadas as fontes dessa dissertação.

Para fazermos uma comparação, definimos as unidades de análise, ou seja, os elementos que estão sendo analisados (Lijphart, 1971). No caso desta dissertação, as unidades de análise não são os governos, mas as visões de mundo e *road maps* de dois chanceleres, Saraiva Guerreiro e Celso Amorim. Nesta pesquisa, essas unidades de análise listadas serão nossas variáveis dependentes. Outras questões, como o formato dos governos que fizeram parte, quando estavam em cargos altos dentro do Itamaraty, fazem parte da análise, como variáveis independentes.

Hudson (2005) comenta que a APE pode ser vista como uma ponte entre as Relações Internacionais e outros campos, como a política comparada e a política pública. Além disso, devemos compreender que as análises de política externa são multifatoriais, multiníveis, multidisciplinares e integrativas. Hudson (2005) compreende que as análises de política externa devem ver a explicação sobre as decisões nessa área por meio de multifatores, diversas variáveis explicativas que interagem e interferem nas decisões, e que podem estar em mais de um nível de análise, ou seja, são também multiníveis. Além disso, para a autora, o analista de política externa também utiliza reflexões de outros campos, como da economia, da psicologia e da sociologia para explicar as políticas externas, em cada um dos seus momentos de construção.

Essas análises são integrativas pois unem informações de diferentes níveis de análise, com muitos fatores e sofre influência de muitos campos de estudo.

De acordo com Hill (2016), a política externa dos Estados é uma reunião complexa de três preocupações, que devem se manter equilibradas: preocupações em relação aos princípios gerais de ordem e justiça em âmbito internacional; preocupações em relação ao bem-estar da sua sociedade, a partir da interpretação dada pelo governo em conjunto com as partes interessadas, incluindo outros poderes, como o legislativo, do que seria este bem-estar e; preocupação com grupos externos reconhecidos como amigos ou merecedores de apoio/ajuda.

Para Hill (2016), a existência da política externa se dá no espaço entre os Estados, com o objetivo de mediar o impacto das questões externas sobre o ambiente doméstico, além de ser um mecanismo de projeção de preocupações domésticas no ambiente externo. O autor ainda argumenta que o conceito de soberania é importante para essa reflexão, pois a partir dele compreende-se que a política externa depende de sua existência, mas é ainda mais dependente do jogo de poder doméstico, que variam mesmo que o Estado seja um ente soberano na política internacional. Exercer a política externa, portanto, é um ato possível porque o Estado detém soberania.

Esta análise de Hill (2016) não sobrepõe questões internas em detrimento de questões externas, assim como o autor salienta que o inverso também não deve ocorrer. Para este pesquisador, é primordial compreender que o Estado está voltado para fora e para dentro de forma simultânea. O externo e o interno, para Hill (2016) são extremidades de um continuum, e não uma demarcação estrita entre dois polos. De acordo com Putnam (2010), mais interessante que ficar analisando se as questões internacionais que determinam as questões domésticas, ou o contrário que é verdadeiro, é trazer outros questionamentos sobre essa relação entre esses dois níveis: quando e como um exerce influência sobre o outro. Para o autor, ocorre um entrelaçamento entre o que é doméstico e o que é internacional. É por isso que Putnam (2010) traz a metáfora dos jogos de dois níveis, pois os grupos domésticos disputam seus interesses, pressionando o governo, assim como os governos buscam satisfazer ao máximo as pressões domésticas quando agindo externamente, minimizando os efeitos adversos que as movimentações externas possam causar internamente.

Fazer uma pesquisa de APE, para Hudson (2005), é desenvolver dentro do campo das Relações Internacionais uma pesquisa que valoriza a análise do ator e reforça o fundamento das ciências sociais como um todo, de compreender como os humanos percebem e reagem ao mundo, assim como estes mesmos humanos moldam e são moldados por este mesmo mundo. Para a autora, muitas pesquisas da área de Relações Internacionais, quando se inserem em

discussões teórico-metodológicas, se afastam dessa questão, colocando seu fundamento somente nos Estados.

De acordo com Hill (2016), a ação externa dos Estados é sempre uma questão de escolha, e, portanto, a ação humana faz diferença. Para o autor, os indivíduos fazem diferença porque eles são necessariamente a fonte original das intenções externas dos Estados, e sofrem influência de seu ambiente institucional e político, moldando o formato que estes indivíduos veem o mundo. Para Hudson (2005), a APE contribui para as teorias de Relações Internacionais na medida em que identifica o ponto de interseção teórica entre os determinantes primários do comportamento do Estado, ou seja, identifica os fatores materiais e ideacionais. Isto quer dizer que coloca os tomadores de decisão, que manejam fatores materiais e são fontes dos fatores ideacionais, como o foco de análise, e não os Estados.

Putnam (2010) ao falar sobre o papel do negociador-chefe em um jogo de dois níveis, ou seja, quando o negociador atua externamente com outros negociadores de outros Estados, assim como atua internamente com grupos domésticos, o pesquisador afirma que o negociador não é um mero mediador entre esses níveis. O negociador-chefe, para o autor, faz negociações custosas e arriscadas, que podem interferir em suas prioridades. Putnam (2010) afirma que se deve questionar o que motiva esse negociador a participar desse espaço de negociação em dois níveis. Compreendendo que, primariamente, sabe-se que o negociador-chefe quer fortalecer seu posicionamento no nível interno, quando discutindo e deliberando com grupos domésticos, e seguir sua concepção do interesse nacional externamente.

O negociador-chefe pode mudar de acordo com a negociação em jogo, mas em diversas questões internacionais, no caso brasileiro, espera-se que esse papel seja desempenhado pelo Ministro das Relações Exteriores. Para compreender como se constitui a concepção do negociador sobre interesse nacional e a forma como o país deve inserir-se internacionalmente, é possível seguir diversos campos teóricos. Nesta dissertação, optamos por seguir pelo campo das ideias.

2.1 O Método de Política Externa Comparada

Para Sartori (1994), a escolha pela comparação concede ao pesquisador a chave para que seja possível compreender, explicar e interpretar. O autor afirma que na medida que se faz ciência, o pesquisar está fazendo comparação, ainda que de forma inconsciente ou implícita,

usando parâmetros de casos comparáveis ou categorias derivadas de análises prévias. A comparação, portanto, está presente em toda produção científica, mas em alguns casos, como é o caso dessa dissertação, desenvolve-se de forma explícita. Para o autor, o método comparativo é uma especialização do método científico em geral.

De acordo com Munck (2007), o método de política comparada evoluiu a partir de duas revoluções na produção científica: a revolução behaviorista e a segunda revolução científica. A primeira gerou impacto na área entre 1945 e os anos 1960 e advém dos estudos da sociologia; a segunda começou após o final da Guerra Fria e, para Munck (2007) ainda está em andamento, além de ter sofrido impacto das ideias da economia e ampliou o peso metodológico da comparação. A revolução behaviorista buscou, a partir da observação de repetições de comportamentos, criar teorias. Na política comparada a partir do behaviorismo, houve uma preocupação, segundo Munck (2007), em compreender o assunto apropriado da área, ou seja, estudar não só instituições formais de governo, mas também grupos de interesse, partidos políticos e cultura política, por exemplo, e desenvolver uma abordagem científica para questões de teoria e métodos, buscando uma teoria sistemática e um teste empírico.

O principal expoente da política comparada em APE, no período behaviorista, foi Rosenau (1966). O pesquisador comparou países com o intuito de criar padrões de comportamento. O objetivo dessas pesquisas era poder fazer previsões sobre como os Estados iriam agir externamente, levando em consideração que o cenário internacional era de processos de independência na África e Ásia. Hermann e Peacock (1987, p. 14) comentam que a visão tanto de Rosenau como de outros pesquisadores na época era de que a Política Externa Comparada tinha potencial, ou seja, era uma visão bastante otimista sobre o campo.

Hermann e Peacock (1987, p. 16) explicam que quando a política externa comparada começou a se desenvolver, acreditava-se amplamente que ao adotar técnicas metodológicas rigorosas em comparações mais explícitas seria possível produzir grandes quantidades de informações que seriam confiáveis e abrangentes sobre as políticas externas dos Estados. Segundo os autores, havia a expectativa de que essas informações estimulariam e fundamentariam generalizações criadas a partir das variações nos resultados de política externa e nos fatores que geram essas políticas. Isto quer dizer que seria possível obter, portanto, um arcabouço de categorias e generalizações, aplicáveis a todos os Estados.

Bardin (2011, p. 35), quando introduz a temática da análise de conteúdo em seu livro, comenta sobre as pesquisas estadunidenses que tinham por objetivo “adivinhar as orientações políticas e estratégicas dos países estrangeiros” por meio dos documentos disponíveis. Para a

autora, os analistas eram como detetives, utilizando seus novos métodos como instrumentos de pesquisa.

Essas pesquisas de Rosenau (1966) não deram certo, pois ele estava buscando comparar muitas unidades de análise com muitas variáveis de forma simultânea. Foram pesquisas desse tipo que Sartori (1970, p. 1034) compreende como análises que não requerem grandes reflexões, porque os pensamentos já teriam sido “feitos para ele”, em alusão ao uso de computadores para o agrupamento e comparação das informações, que poderiam ter gerado generalizações/padrões. A questão do problema não foi exatamente o uso de tecnologia, mas o não uso da reflexão do pesquisador para perceber que não há como formar padrões em um universo de muitas unidades de análise e muitas variáveis.

Para Rosenau (1968), as pesquisas utilizando política comparada estavam em seu grande momento de ascensão, e conforme foi cada vez mais utilizada, os pesquisadores passaram a esforçar-se em prol do refinamento metodológico. Entre a revolução behaviorista e a segunda revolução científica, ao final da década de 1960 até o final da década de 1980, ocorreu um período de desenvolvimento de outros tipos de pesquisa. Munck (2007) comenta que, nesse momento, vemos a ascensão de teorias sobre transição democrática, buscando na comparação a análise apropriada, assim como modelos de desenvolvimento também passaram a ser estudados. Nesse período, os estudos ainda incorporavam uma quantidade de objetos comparados grande.

Hermann e Peacock (1987, p. 15) falam sobre as críticas que foram feitas na década de 1970 ao modo como se desenvolvia o campo da política externa comparada. Os autores explicam que os críticos pontuavam problemas nas suposições centrais do campo, alguns até afirmavam que o estudo comparativo de política externa deveria deixar de existir e se unir ao campo de pesquisa da política internacional. Os autores comentam que pesquisadores europeus também criticavam o modelo desenvolvido nos EUA, compreendendo que, na verdade, era uma versão desse tipo de estudo comparativo e não a única forma de desenvolvê-lo.

Segundo Munck (2007), a partir da Segunda Revolução Científica, que se inicia no final da década de 1980, dados quantitativos passam a ter grande espaço nas pesquisas que aplicam o método comparado. O autor afirma que os casos analisados também passaram a ser mais variados, com uma quantidade maior ou menor de unidades de análise.

De acordo com Pérez Liñan (2008), a comparação é útil para a construção de conceitos, pois pode-se ir refinando um conceito e aumentando sua intensidade teórica e restringindo sua extensão empírica, o que Sartori (1994) compreende como escala de abstração, ou o contrário também pode ocorrer, expandindo a conotação empírica. Sartori (1994) salienta que se deve ter

cuidado com a expansão conceitual, pois pode-se esvaziar o conceito de sentido, transformando-o em algo tão abrangente que não traz informação o bastante para categorizarmos um grupo semelhante.

Peréz Liñan (2008) explica que quando decidimos fazer uma comparação, devemos observar de forma estruturada e perceber/intuir que certos objetos apresentam similitudes, podendo pertencer a uma mesma classe. Além disso, Sartori (1994, p. 40-41) argumenta que ao definirmos coisas comparáveis, precisamos definir também como se dará essa comparação, ou seja, devemos escolher sistemas mais semelhantes ou sistemas mais diferentes. Isto quer dizer que as comparações podem ser de unidades de análise com diversas variáveis similares, mas com uma ou poucas variáveis divergentes, que serão, por este motivo, o foco da investigação. Por outro lado, as comparações podem ser de unidades de análise que possuem diversas variáveis divergentes, mas com um fenômeno semelhante, que se torna, portanto, o foco.

Van Klaveren (1986) compreende que devemos analisar os fenômenos que influenciam o objeto de análise em política externa dividindo em variáveis externas e internas. De acordo com Breuning (2007), as análises podem ser feitas em três níveis: sistêmico; do Estado e; do indivíduo. Algumas pesquisas podem ser feitas com foco em somente um desses níveis, outras agregam mais níveis de análise para compor a discussão. Para Singer (1961), o pesquisador deve estar preparado para decidir a utilidade, conceitual e metodológica, de utilizar uma ou várias alternativas de níveis de análise disponíveis para ele.

Já Moura (1980) segue a divisão de Van Klaveren (1986), mas compreende que se deve separar as variáveis internas e externas em dois campos: estruturais e conjunturais. Para o autor, as variáveis estruturais são aquelas que perduram no tempo, tendem a não mudar no período analisado; já as conjunturais acontecem casualmente, de forma inesperada, e tem relação com o momento.

Segundo Hill (2016), deve ser feita uma distinção entre as unidades de análise e os modos de explicação, passando além da separação e definição de níveis de análise como indivíduos, Estados e o sistema internacional, compreendendo que as explicações dos fenômenos políticos e dos resultados é possível a partir das estruturas, dos processos e das interações entre as unidades ou atores pertencentes aos níveis de análise.

No capítulo anterior, ao desenvolver uma reflexão com base em revisão de literatura, foi possível compreender no nível de análise sistêmico questões estruturais, como a Guerra Fria, na comparação entre o governo Geisel e o governo Figueiredo, assim como questões conjunturais, como nas relações com o entorno regional, o governo Geisel era distante e o governo Figueiredo era próximo. Em nível sistêmico, também foi possível observar nesses dois

governos cenários de instabilidade econômica externa, com duas crises do petróleo, mas com reflexos divergentes, por ações externas também divergentes desenvolvidas pelas potências econômicas.

A nível do Estado, foi possível observar que nesses dois governos havia regimes políticos estruturais, a Ditadura Militar, e a nível conjuntural chama atenção as mudanças na economia internamente, com o agravamento da crise econômica no governo Figueiredo em relação ao governo Geisel. Já o nível do indivíduo, podemos destacar a unidade de tomada de decisão, que no governo Geisel estava estruturada na relação entre Geisel e Silveira (*foreign policy executive*), mas no governo Figueiredo era de múltiplos atores autônomos (Pinheiro, 2000). Quanto ao entorno regional, outra análise ao nível do indivíduo vale ser destacada, que é a percepção dos chanceleres em relação aos vizinhos, já que Silveira via a Argentina com desconfiança e queria projetar o Brasil no mundo, já Guerreiro se aproximou da Argentina, resolveu as desavenças com a Assinatura do Acordo Tripartite e manteve boas relações.

Utilizando os mesmos três níveis de Breuning (2007) e aplicando a ideia de Moura (1980) na divisão entre conjuntura e estrutura, podemos analisar as mudanças e permanências do governo Cardoso para o governo Lula. Em nível sistêmico, a conjuntura do governo Cardoso era de aparente unipolaridade, com controle maior dos EUA sobre os demais países e ascensão de políticos liberais no entorno regional, já a conjuntura do governo Lula era outra, com ascensão dos emergentes no mundo, maiores desconfianças sobre os rumos da globalização, crise externa a partir de 2008 e ascensão de governos à esquerda no entorno regional. A nível do Estado, há mudanças conjunturais significativas entre os grupos apoiadores e os partidos políticos envolvidos no governo. Em relação ao nível do Estado em questões estruturais, deve-se ressaltar o regime democrático em ambos os governos, já estabilizado. A nível do indivíduo, podemos comentar a personalidade do líder, já que a política externa de Cardoso tem relação forte com ele ter sido chanceler no governo anterior, sua aproximação com as ideias dos institucionalistas pragmáticos e sua preferência pela diplomacia presidencial. No caso do governo Lula, vemos que a personalidade do líder também é algo a ser discutido, com ênfase em seu posicionamento à esquerda, próximo de seu partido e seu foco em diplomacia presidencial, ainda mais acentuada que no governo anterior.

Quando mantemos o foco na análise dos três níveis para comparar os governos que mais nos interessam nessa dissertação, ou seja, o governo Figueiredo e o governo Lula, percebe-se que é o caso do que Sartori (1994) compreende como comparação de sistemas mais diferentes: diversas variáveis divergentes, mas com um fenômeno semelhante, que chama a atenção. A nível sistêmico, o primeiro encontra-se na Guerra Fria e o segundo em um mundo

multipolarizado, sem a existência da URSS, com maior força dos EUA, mas com a globalização já muito questionada, como falamos anteriormente. Pensando a inserção internacional do país a nível sistêmico, ou seja, como o país se porta para fora de suas fronteiras, temos semelhanças: valorização do Sul Global e proximidade com o entorno regional. A nível do Estado, o primeiro é uma ditadura, o segundo está em uma democracia; o primeiro vive um cenário econômico interno de crise, devendo externamente, o segundo vive uma economia em crescimento, pagando sua dívida externa com o FMI. A nível do indivíduo, percebemos que as políticas externas em ambos os casos têm participação de diversos atores: no primeiro, com o presidente, o chanceler, agências econômicas e militares; no segundo, o presidente, o chanceler, o assessor do presidente, diversos ministérios e o partido político do presidente.

Peréz Liñan (2008) argumenta que após observar e perceber as similitudes, o pesquisador deve focar sua atenção sobre esses casos e identificar neles as propriedades compartilhadas. A definição específica de duas unidades de análise foi feita com foco em Sartori, que salienta a importância de definir bem os objetos comparáveis. Sartori (1994, p. 35) fala que “comparar implica assimilar e diferenciar nos limites”, ou seja, compreender que as unidades de análise não podem ser iguais em tudo, mas também não podem ser totalmente diferentes.

As políticas externas dos governos que os chanceleres a serem investigados pertencem não são diferentes totalmente, e o que nos chama atenção são os pontos de similaridade. Com atores diferentes em cada caso participando da construção da política externa, ambos os casos têm os Ministros das Relações Exteriores como atores relevantes nesses processos. As propriedades compartilhadas são: o modo de inserir o Brasil externamente, a valorização do entorno regional, uma política externa construída com muitos atores, em ambos os casos com participação do presidente e do ministro das Relações Exteriores, como ocorre em boa parte das políticas externas brasileiras.

Para Vieira (2001), Itamaraty é uma instituição sólida, com arcabouço conceitual construído através de sua experiência organizacional. O autor explica que o ministério serve como filtro ou amortecedor institucional às preferências da presidência da república, e teve monopólio quase total da agência diplomática na formulação das estratégias de inserção internacional do país. Apesar de passar por maior influência da sociedade a partir do fim da ditadura, Vieira (2001) reforça que o ministério vive um processo de insulamento burocrático, dando ao presidente da república o controle de conceder maior ou menos autonomia ao Itamaraty e seu chanceler.

Poderíamos, portanto, relacionar o apreço pelo entorno regional com a participação do MRE na construção de ambas as políticas externas estudadas, e que seu arcabouço conceitual seria a causa da similaridade. Devemos salientar, contudo, que anteriormente havia sido feita uma demonstração a partir de revisão de literatura, e mencionada acima a partir dos níveis de análise e das separações entre conjuntura e estrutura de que essas similaridades entre o governo Figueiredo e o governo Lula não são proeminentes deste modo nos governos anteriores a estes. Com isso, não se deve relacionar simplesmente o Itamaraty como o elo que gera a similaridade.

Para Pérez Liñan (2008) há um terceiro momento da comparação, quando os atributos encontrados são articulados em uma definição abstrata, com certas propriedades lógicas, ou seja, a criação de um conceito sobre o que está sendo analisado, para que possamos categorizá-lo de uma maneira específica. Aqui nesta dissertação não há a pretensão de criação de um conceito, mas uma investigação sobre essa similaridade apresentada, compreendendo a relevância do Itamaraty na construção da política externa, mas buscando no campo das ideias dos formuladores a resposta para essa questão apresentada. Por que similares?

Em ambos os casos analisados, os chanceleres fazem parte do grupo de atores que participam da construção de política externa, esta que tem uma similaridade importante quanto ao formato de inserção internacional e a proximidade com o entorno regional. Onde pode ser encontrado, portanto, possibilidades de elo entre a visão sobre como o Brasil deve se portar externamente? A política externa possui um momento de preconceção, antes de desenvolvimento do processo decisório, que são as ideias dos formuladores. Na seção seguinte, discutiremos sobre as ideias em política externa como campo teórico de pesquisa, buscando as ferramentas para a resposta dessa questão.

2.2 Ideias e Política Externa

As ideias são importantes para pesquisas de cunho social e político há muitos anos. De acordo com Rosati (1995, p. 50-52), a perspectiva cognitiva passou a ter visibilidade, proeminência e sofisticação dentro do campo da APE a partir da década de 1950, à medida que os cientistas sociais tentavam ser mais sistemáticos na identificação e explicação dos principais padrões de política externa. Essa incorporação dos fatores cognitivos nos estudos de política externa também é reflexo da revolução behaviorista citada na seção anterior, que buscava transformar as Relações Internacionais, como campo de estudo, mais empírico e científico.

Deve-se ressaltar que isto só foi possível porque nos anos de 1930, de acordo com Rosati (1995, p. 51), a psicologia começou a se desenvolver como disciplina de pesquisa e esforços de sistematização começaram a ser desenvolvidos, chegando também na área de estudos de política externa.

Rosati (1995, p. 51) explica que, inicialmente, pesquisadores da área de psicologia tentaram fazer uma transposição de seus conceitos e conhecimentos sobre os indivíduos de forma “direta” para a análise do sistema internacional, o que para pesquisadores da grande área de Relações Internacionais foi um grande equívoco. O autor salienta que para esses pesquisadores internacionalistas, só é possível analisar as questões cognitivas do indivíduo para a área de Relações Internacionais se soubermos as condições de inserção desse indivíduo, ou seja, onde e como os indivíduos estão inseridos nas Relações Internacionais e sob que circunstâncias eles operam. A grande contribuição desse primeiro esforço de correlação entre fatores cognitivos dos indivíduos e as Relações Internacionais, de acordo com Rosati (1995, p. 51), foi trazer para os pesquisadores internacionalistas o questionamento sobre a falta desses fatores nos estudos sobre as relações no sistema internacional e sobre as políticas externas.

A importância dos fatores cognitivos para a APE especificamente foi citada no texto clássico de Snyder, Bruck e Sapin (1962), que se preocupavam com estudar o processo decisório. Neste primeiro momento, a compreensão foi de que era importante pensar como os atores definiam a forma que iam lidar com as situações apresentadas a eles. Harold Sprout e Margaret Sprout (1956) também incluíram questões psicológicas dos indivíduos em suas APE como fatores explicativos de estratégias tomadas. As discussões teóricas dessa primeira fase de incorporação de fatores cognitivos na APE estavam ligadas ao ambiente percebido pelo decisor e ao ambiente real no qual ele estava inserido, não necessariamente ao indivíduo em si.

Ainda dentro dessas discussões sobre percepções do ambiente que podem ser diferentes do ambiente real, temos a pesquisa de Robert Jervis (2017), originalmente escrita em 1976, na qual há a explicação de que os decisores possuem expectativas e crenças em seu quadro cognitivo e é a partir delas que as informações são recebidas por eles. Esse raciocínio de Jervis (2017) é útil para entendermos como decisores podem tomar decisões ruins, que não trazem benefícios, pois interpretam de maneira equivocada as informações recebidas, ou dão preferências a certas informações em detrimento de outras pois estas primeiras se assemelham mais ao seu quadro cognitivo. Além disso, neste livro, Jervis (2017) também discute sobre como os decisores aprendem com a história, com os acontecimentos passados, não vividos por eles. Rosati (1995, p. 52-53) comenta que neste livro de Jervis (2017) o pesquisador contribuiu de forma significativa para o avanço de uma abordagem cognitiva para a política externa.

Goldstein e Keohane (1993, p. 3-8) ao pensar sobre a área de APE, valorizam as ideias como fatores explicativos sobre os resultados produzidos na implementação deste tipo de política. Esses autores compreendem que as ideias influenciam a política externa quando as crenças aumentam a clareza dos atores sobre os objetivos a serem perseguidos, quando afetam os resultados de situações nas quais não há um equilíbrio único, e quando são incorporadas nas instituições. Os autores explicam que as ideias podem ser de três tipos: visões de mundo, crenças de princípio ou principistas e crenças causais. Além disso, há três situações nas quais as ideias podem afetar a política: quando as ideias fornecem *road maps*, ou roteiros, que são as ferramentas que auxiliam os atores a chegarem até os resultados que eles esperam; quando as ideias são pontos focais que geram a formação de consensos e; quando são incorporadas em instituições por meio de regras e normas, gerando estratégias para um fim específico.

As visões de mundo são formadas com base na cultura e nos costumes, tem relação com toda a trajetória de cada ator político, toda a forma como ele pensa e age no mundo construída no decorrer de sua interação social. As crenças de princípio têm caráter normativo, ou seja, estabelecem relação de certo e errado, de justiça e injustiça, mediando/ponderando as decisões. As visões de mundo e as crenças de princípio estruturam as opiniões das pessoas sobre a vida humana e a moralidade das práticas e escolhas. Já as crenças causais, como o próprio termo já nos esclarece, são as causadoras de determinada decisão ou estratégia a ser seguida e possuem tendência de continuidade (Goldstein; Keohane, 1993).

De acordo com Perissinotto e Stumm (2017, p. 121), esses esforços de Goldstein e Keohane (1993) fazem parte de um movimento maior, da virada ideacional da década de 1990. Neste momento, diversos pesquisadores ligados ao campo teórico institucionalista das Relações Internacionais, seguindo preceitos de escolha racional e sob influência de análises históricas e sociológicas, defendiam a importância das ideias para explicar adequadamente como ocorria o processo decisório em política externa.

Trazer para o foco da análise as ideias não significa abandonar completamente a premissa da racionalidade dos atores ou que os atores não estão sempre agindo em prol de seu interesse. Como já apresentado anteriormente, este formato de inserção das ideias como mecanismo explicativo do processo decisório faz parte de um campo das Relações Internacionais, o institucionalismo, que tem como premissa a racionalidade dos atores. Goldstein e Keohane (1993, p. 5) afirmam que “as ideias são importantes para a política, mesmo quando os seres humanos se comportam racionalmente para atingir os seus fins” [tradução nossa].

Perissinotto e Stumm (2017, p. 123) compreendem que essa visão de Goldstein e Keohane (1993) não é uma mera reafirmação de preceitos institucionalistas de escolha racional, e sim um reconhecimento do equívoco que pode ocorrer em uma pesquisa que analise ações dos atores em política externa que não perceba também interesses desses atores, que não são simplesmente objetivos e pré definidos, mas existentes a partir de ideias e representações. Como exemplo dessa importância das ideias, Perissinotto e Stumm (2017, p. 123) citam que alguns atores em posições sociais semelhantes podem agir de forma diferente e a explicação dessa ação não poderia estar em interesses objetivos pré estabelecidos, mas nas ideias de cada um deles.

Goldstein e Keohane (1993, p. 13) afirmam que até os analistas mais racionalistas admitem que as pessoas possuem informações incompletas quando vão definir ações para alcançar seus objetivos, e decidem a partir disto que lhes é exposto. Os autores complementam sua argumentação explicando que se os atores não têm certeza sobre as consequências de suas ações, logo, as ações tomadas são explicáveis a partir dos efeitos que atores esperavam que acontecessem com aquela atitude que escolheram ter.

Compreender que os atores agem dependendo das ideias que possuem, que podem auxiliá-los a elucidar princípios e concepções de relações causais, assim como de coordenar comportamentos é o foco da virada ideacional aos moldes do institucionalismo de Goldstein e Keohane (1993). Para esses autores, as ideias ajudam a ordenar o mundo, e, a partir desse ordenamento, podem determinar agendas, estas que podem moldar profundamente os resultados. As ideias funcionam, portanto, como trabalhadores de transporte ferroviário, cujo trabalho é operar vários interruptores ferroviários em uma ferrovia, definindo certos caminhos a serem percorridos, selecionando-os dentre um grupo maior de caminhos possíveis (Goldstein; Keohane, 1993, p. 4-5 e 12).

Esta pesquisa possui como foco o primeiro tipo de ideias abordado por Goldstein e Keohane (1993), as visões de mundo, compreendendo que elas influenciam a construção dos *road maps* dos formuladores de política externa. É a partir da investigação das visões de mundo dos formuladores que podemos determinar as origens das preferências dos atores. Os *road maps* nos fornecem a compreensão da correlação entre os interesses dos atores, suas metas e estratégias de políticas. Os *road maps* são úteis para os atores quando fornecem caminhos possíveis em situações de múltiplos equilíbrios, ou seja, para o pesquisador, que analisa a ação tomada por um ator, o *road map* explica porque aquele ator agiu daquela forma, naquela circunstância.

Os *road maps* podem ser incorporados por instituições, como uma maneira tradicional de agir em certas circunstâncias. Vieira (2001) analisa a atuação de Celso Lafer à frente do

Itamaraty na década de 1990, e o chanceler afirma que o MRE tem “visão de futuro” e “adaptação criativa”. Vieira (2001) está em sua pesquisa, a partir da compreensão de que há um *road map* institucionalizado no ministério, desenvolvendo a explicação do porquê há uma certa ação tradicional do Itamaraty, e explica que também é por meio dela que este ministério vai se adaptando às novas circunstâncias externas, sem necessariamente modificar-se totalmente. Como o autor comenta: “a diplomacia optou por seguir novas versões do mesmo” (Vieira, 2017, p. 275).

Não pretendemos criar e sistematizar *road maps* institucionalizados no Itamaraty, ainda que ambos os indivíduos analisados sejam diplomatas de carreira que exerceram função de ministro das Relações Exteriores. A análise está mais direcionada para as ideias de ambos os indivíduos, compreendendo que não necessariamente foram incorporadas por completo nas instituições que pertencem, mas que influenciam também, com o decorrer do tempo, o ministério. Como discutido no capítulo 1, e lembrado na seção anterior, há mudanças significativas entre os governos que os chanceleres que serão estudados no capítulo 3 estavam à frente do ministério e os governos antecedentes a eles. Se o objetivo fosse traçar *road maps* do Itamaraty, a temática do entorno regional não seria possível. É exatamente a temática do entorno regional que justifica a análise comparativa, pois é a similaridade em meio a divergências.

Para Goldstein e Keohane (1993) primeiro faz-se necessário investigar a definição das ideias analisadas, por isso que alguns conceitos/temas foram pré-determinados na pesquisa, assim como os resultados políticos a serem investigados, que são as ações em política externa, que foram discutidas no capítulo 1. Goldstein e Keohane (1993) entendem que se deve analisar as ideias a partir de ferramentas das ciências sociais, e não pela ótica da psicologia, e, por isso, esta pesquisa se direciona para o uso do método de política externa comparada, já discutido, e do método de Análise de Conteúdo, que será abordado na seção seguinte.

2.3 O Método de Análise de Conteúdo em Política Externa

Pensando a comunicação como um todo, é notório que ela pode ser analisada considerando tudo que envolve sua existência: o emissor da comunicação, o receptor da comunicação, a mensagem que está sendo passada e canal pelo qual a mensagem é passada. Toda e qualquer comunicação estabelecida possui necessariamente um emissor, receptor,

mensagem e canal. Pode ser que o receptor não seja especificamente uma pessoa, mas sempre se supõe que aquela mensagem foi produzida para que alguém a receba. Esta pesquisa propõe uma análise de comunicação com base em um método específico: a Análise de Conteúdo.

A análise de conteúdo é uma forma de interpretação de texto, escrito ou oralizado, mas não é a única. Seu propósito é extrair significados aparentes ou não, para que seja possível compreender o texto. Bardin (2011, p. 34) explica que a utilização da análise de conteúdo é como “dizer não ‘à ilusão da transparência’ dos fatos sociais”, o que a autora chama de ter uma “vigilância crítica”.

De acordo com Pinto (2023, p. 74), em seu livro “Métodos de pesquisa em Relações Internacionais”, a análise de conteúdo é um exame sistemático de objetos e artefatos – podendo ser discursos, documentos oficiais, gravações em áudio e vídeo e livros, por exemplo – que transmitem mensagem contendo informações. A autora fala que a análise de conteúdo se baseia em dois significados desses objetos e artefatos: seu significado manifesto, que é óbvio e aparente, e seu significado latente, a interpretação que pode ser dada das informações contidas nesses objetos e artefatos. Para que seja possível empreender a análise de conteúdo, a autora explica que é importante estudar o contexto de produção e as emoções humanas que produziram aquele objeto ou artefato.

A análise de conteúdo, de acordo com Chizzotti (2010, p. 115), “pressupõe [...] que um texto contém sentidos e significados, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas”. O trabalho do pesquisador, portanto, é uma decomposição do conteúdo do documento, com a finalidade de ampliar a compreensão sobre o que está sendo dito neste texto.

Para Bardin (2011, p. 35-36) a utilização da análise de conteúdo é relevante para superar a incerteza e enriquecer a leitura. Este método faz com que a leitura do pesquisador ganhe um peso maior de validade e generalidade, assim como passa a ser uma análise mais atenta, pois busca descobrir estruturas e conteúdos que formam o propósito daquele objeto ou artefato analisado. A autora explica que a análise de conteúdo tem duas funções, que podem coexistir complementando-se: uma função heurística, de exploração do que está disponibilizado, de descoberta; uma função de administração da prova, com hipóteses construídas como questões a serem utilizadas para teste de confirmação ou não do que se analisa.

Segundo Chizzotti (2010, p. 113), este método tem por objetivo “decompor as unidades léxicas ou temáticas de um texto, codificadas sobre algumas categorias, compostas por indicadores que permitam uma enumeração das unidades e, a partir disso, estabelecer inferências generalizadoras”. Chizzotti (2010, p. 116) explica que na análise de conteúdo é feita

uma mensuração da frequência média das ocorrências, e, a partir da obtenção desses números, é possível estabelecer associações relevantes acerca dos sentidos da comunicação que está sendo pesquisada. A análise de conteúdo é, portanto, uma estratégia a ser seguida, com critérios definidos pelo pesquisador, que extrai conteúdo do objeto ou artefato analisado que permite inferências sobre ele.

A utilização da análise de conteúdo, de acordo com Silva e Hernández (2020), baseadas em Bardin (2011), transforma documentos textuais em dados quantitativos, a partir dos quais é possível formular deduções lógicas analisando-os qualitativamente. Chizzotti (2010) concorda com as ideias de Silva e Hernández (2020) e de Bardin (2011), afirmando que a análise de conteúdo é um método quantitativo e qualitativo, pois ele acredita que como o pesquisador impõe certo grau de subjetividade em sua interpretação e inferência sobre os dados obtidos, agregando ao método o conceito de qualitativo.

Chizzotti (2010, p. 116-117) afirma que “o pesquisador procura penetrar nas ideias, mentalidade, valores e intenções do produtor da comunicação para compreender sua mensagem”. Este autor comenta que este método “parte do pressuposto de que o léxico, um vocábulo que é uma unidade discreta do texto, constitui uma síntese condensada da realidade e a frequência de seu uso pode revelar a concepção de seu emissor, os seus valores, opções, preferências”.

Carlomagno e Rocha (2016, p. 117), críticos de Bardin (2011), por outro lado, têm outra perspectiva sobre este método. Esses autores compreendem que o método é quantitativo. Eles fazem essa afirmação baseados nos autores clássicos estadunidenses que fundaram este método. Esses dois pesquisadores explicam que como a sistematização dos dados trabalhados no método é quantitativa, isto que o define como quantitativo, e não importando se no momento de tratamento dos dados o pesquisador que utilizar o método verifica as “qualidades” [reprodução do grifo dos autores] do objeto analisado.

Nesta pesquisa, optamos pela compreensão de que o método de análise de conteúdo pode seguir dois caminhos, ser quantitativo ou ser quantitativo e qualitativo ao mesmo tempo. Essa escolha foi feita baseada nos argumentos de Bardin (2011), Silva e Hernández (2020), Chizzotti (2010) e Pinto (2023). Esta última autora explica ser possível fazer uma análise de conteúdo estritamente quantitativa, mas também um outro modelo é legítimo, que a autora chama de análise de conteúdo interpretativa. Primeiro iremos explicar a parte quantitativa do método que é comum a esses dois caminhos e, em seguida, traremos a explicação da autora sobre essa divisão possível desse método.

Deve-se ressaltar, inclusive, que para Bardin (2011, p. 37), seria até mais adequado falar em análises de conteúdo, no plural, pois para ela é um “conjunto de técnicas de análise das comunicações”. A autora explica que não existe um único instrumento como método de análise de conteúdo, mas possibilidades variadas de análises de um campo específico, a comunicação, que pode estar em diversos tipos de formatos. Bardin (2011, p. 38) explica que “qualquer veículo de significados de um emissor para um receptor, controlado ou não por este, deveria poder ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo”.

Silva e Hernández (2020, p. 10) afirmam que no caso da APE especificamente, o uso da metodologia de análise de conteúdo “permite identificar frequências, ocorrências e coocorrências de tópicos/categorias, além de conhecer os elementos que são incluídos ou deixados de lado no processo de formulação da política externa”. Aplicando esse método, portanto, é possível quantificar e sistematizar o que está dentro do livro de Guerreiro, à luz da literatura desenvolvida sobre sua atuação no Itamaraty, assim como o que se encontra nos livros de Amorim, a partir desse mesmo raciocínio.

Para colocar em prática a análise de conteúdo, devemos fazer primeiro uma pré-análise, organizando o material a ser investigado; em seguida deve-se explorar o material, com classificação e codificação das fontes para que seja possível um terceiro momento, de tratamento de resultados e dedução lógica. No caso do segundo momento, Silva e Hernández (2020) afirmam que é possível delimitar as classificações e categorias previamente, ou somente no decorrer das análises. Categorização para as pesquisadoras é “classificação de elementos constitutivos de um conjunto seguindo critérios previamente definidos”, e é a partir da categorização que “é possível extrair os significados temáticos, a frequência da citação de alguns temas e/ou palavras, e uma infinidade de possibilidades que também dependem da criatividade e curiosidade do pesquisador” (Silva; Hernández, 2020, p. 10-13).

Isto é o que Pinto (2023, p. 75) comenta sobre dedução e indução no processo de categorização e codificação em análise de conteúdo. A autora explica que quando se delimita previamente, ou seja, se deduz uma categoria, o pesquisador está apoiado na revisão de literatura, ou seja, nos conhecimentos prévios que adquiriu antes de debruçar-se sobre as fontes a serem analisadas. Já quando o trabalho é indutivo, o pesquisador consegue buscar no material que está analisando as categorias e códigos de análise.

Uma categorização prévia foi definida nesse artigo, de entorno regional. A escolha por esse termo tem como objetivo ser mais abrangente possível, sabendo que não é um termo muito utilizado no momento da escrita do livro de Guerreiro, na década de 1990. Por isso, elementos constitutivos do conjunto “entorno regional” foram selecionados previamente, como América

do Sul e América Latina. Com o decorrer da análise documental, foi possível adicionar também outros elementos constitutivos, como país(es) latino-americano(s) e países ibero-americanos, que serão mais discutidos nos próximos capítulos.

Chizzotti (2010, p. 117) afirma que além de buscar esses elementos no texto, é importante que o pesquisador procure também fazer uma leitura do contexto e das circunstâncias que a comunicação foi feita, isto porque, ter uma leitura subjacente, buscando o que está além do que é manifesto, é importante. Para o autor, o pesquisador deve refletir sobre “as omissões, as ignorâncias consentidas, as preferências seletivas por palavras, os tempos ambíguos”. No caso desta pesquisa, essa observação é bastante importante, tendo em vista que o uso do termo América Latina ou América do Sul pode ter significados ambíguos.

Pinto (2023, p. 78-79) explica que a escolha das codificações não precisa ser feita necessariamente com base em todas as fontes disponíveis a serem analisadas, mas pode-se escolher uma amostra representativa e a partir dela criar códigos e categorias. É por esse motivo que nesta pesquisa optou-se por separar fontes primárias e fontes secundárias, no sentido de que as fontes primárias têm maior importância na análise de conteúdo, fornecendo material para codificação a partir do método indutivo. As fontes secundárias são adjacentes, estão no grupo de fontes para complementar a análise, mas não são utilizadas para produzir codificação pelo método indutivo. A escolha de termos como primária e secundária tem relação, portanto, com a forma como foram utilizadas na análise desta dissertação.

Com o trabalho de codificação feito, analisando as fontes, o pesquisador, de acordo com Pinto (2023, p. 79), deve trazer um novo olhar em relação às categorias e subcategorias. Isto porque, deve-se avaliar se estão representando bem as informações da fonte, se estão fazendo sentido naquelas separações, se algumas devem ser unidas ou não. A autora explica que o pesquisador pode reaplicar as categorias na análise naquele objeto ou em outros do mesmo grupo analisado, a fim de rever as categorias e aumentar a confiabilidade e validade da análise.

Esta pesquisa pretende se aproximar mais da análise de conteúdo interpretativa do que a análise de conteúdo quantitativa, seguindo conceitos apresentados por Pinto (2023). Se fosse uma análise de conteúdo quantitativa, seria necessário segmentar o material analisado, fazer codificações-testes, avaliar a moldura de codificação determinada, cumprindo critérios, não modificando a moldura, com o objetivo de buscar somente validade e consistência (Pinto, 2023, p. 79-81). Já pelo caminho da análise de conteúdo interpretativa, o foco não está somente no conteúdo manifesto como discutido anteriormente, mas também no conteúdo latente, os significados subjacentes. Além disso, também não foca em estrutura pré-definida, mas em flexibilidade e alteração de estratégias de investigação (Pinto, 2023, p. 81).

Pinto (2023, p. 82) explica que na análise de conteúdo interpretativa, o objeto só pode ser analisado a partir da investigação do contexto de redes de crenças sobre o mundo, sob a compreensão das relações de poder e das preocupações éticas. É o que Bardin (2011, p. 44) fala sobre inferência, já que “o interesse não está na descrição dos conteúdos, mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados”. Bardin (2011, p. 47-48) explica que essa inferência feita é para obter a partir de significantes (os termos da comunicação – nos objetos ou artefatos) significados manipulados ou outros significados, estes que podem ser de natureza psicológica, sociológica, política ou histórica. Essa forma de se obter outros significados é por meio do que o autor chama de variáveis inferidas, que dependem tanto das condições de produção (psicológicas, sociológicas, culturais, situação de comunicação, contexto de produção) mas também das possibilidades de inferência sobre a recepção da mensagem (Bardin, 2011, p. 46).

Chizzotti (2010, p. 116), concorda com o que foi discutido anteriormente, quando explica como é feita essa análise de conteúdo que valoriza a parcela qualitativa da pesquisa:

São analisadas as palavras, as frases, e temas que dão significação ao conjunto, para relacioná-las com os dados pessoais do autor, com a forma literária do texto, com o contexto sociocultural do produtor da mensagem: as intenções, as pressões, a conjuntura, a ideologia que condicionaram a produção da mensagem, em um esforço para articular o rigor objetivo, quantitativo, com a riqueza compreensiva, qualitativa.

Esses significados subjacentes ou inferências, nessa pesquisa, serão investigados em conjunto com a revisão de literatura apresentada no capítulo 1 e a teoria das ideias discutida na seção anterior, pois liga-se à visão de mundo que cada chanceler analisado construiu e aplica quando vai falar sobre a temática principal a ser discutida: o entorno regional. Drisco e Maschi (2016, p. 65 apud Pinto, 2023, p. 81) falam sobre intenções, pensamentos e sentimentos contidos nas fontes, e, por isso, esta pesquisa buscou em APE a lente teórica sobre essas questões, optando pela teoria das ideias de Goldstein e Keohane (1993).

2.4 Conclusões

A hipótese dessa pesquisa é de que as visões de mundo de ambos os chanceleres se assemelham, gerando como meta a valorização do entorno regional como norteador da inserção internacional do Brasil, o que fez com que as políticas externas se assemelhassem em resultados, apesar dos contextos diferentes. Esta hipótese pressupõe a necessidade de

comparação, para buscar essa semelhança nas visões de mundo, assim como pressupõe a utilização da teoria das ideias em APE a partir da visão de Goldstein e Keohane (1993).

Isto quer dizer que a expectativa perante a comparação é de encontrar *road maps* semelhantes sobre como lidar com a inserção internacional e o multilateralismo, a partir do entorno regional, o que explicaria *policy* e resultados convergentes com a valorização dessas categorias, apesar de contextos divergentes.

Esta dissertação apresentou no primeiro capítulo informações sobre os três níveis de análise, o indivíduo, o Estado e o sistema internacional. A partir do capítulo seguinte, a análise será feita a partir somente do nível do indivíduo, com os demais níveis sendo complementos da pesquisa. O foco está em dois chanceleres e em dois livros, sendo um deles produzido por Guerreiro e o outro por Amorim. A forma de se extrair informações desses livros para aplicar a teoria das ideias será por meio da análise de conteúdo interpretativa. Outros livros, discursos, pronunciamentos e depoimentos serão utilizados para construção da explicação sobre cada um dos chanceleres.

É interessante perceber como a teoria das ideias de Goldstein e Keohane (1993) complementa a forma como se aplica o método de análise de conteúdo interpretativa. Diversos autores apresentados anteriormente, como Chizzotti (2010), Silva e Hernández (2020), Bardin (2011) e Pinto (2023) comentam sobre os aspectos cognitivos do emissor da comunicação como fatores explicativos para a compreensão dessa comunicação. A análise dos livros escritos pelos chanceleres, portanto, é mais precisa e traz mais significados latentes ao trazermos a perspectiva da teoria das ideias. Com esta teoria unida com este método, será possível desenvolver uma compreensão mais aprofundada sobre os livros e as políticas externas desenvolvidas nos períodos que temos foco, pois serão extraídos e interpretados os elementos constitutivos da categoria entorno regional, que nos ajudam a construir as visões de mundo de formuladores de política externa.

Os dois livros serão abordados a partir da categorização de conceitos pela dedução e indução, esquematizados em tabelas que fornecerão dados como: frequência de termos, termos semelhantes e comparação entre a quantidade de páginas e a frequência da categoria. A partir desses números, obtendo a parte quantitativa do método, será possível desenvolver a parte qualitativa. Nesta parte, a teoria das ideias de Goldstein e Keohane (1993) fornece os conceitos a serem mobilizados. Trechos dos livros nos quais os termos categorizados aparecerem serão apresentados e interpretados a partir da revisão de literatura e das fontes secundárias selecionadas, a fim de compreendermos qual era a visão de mundo de cada chanceler com foco na temática do entorno regional.

3 O ENTORNO REGIONAL PARA SARAIVA GUERREIRO

Neste capítulo, a discussão será focada na visão de mundo de Saraiva Guerreiro sobre o entorno regional. Inicialmente, há uma seção sobre quem era Saraiva Guerreiro, os postos em que trabalhou como diplomata, explicando sua formação na carreira, assim como discursos que proferiu representando o Brasil e entrevistas que deu quando era ministro e após esse momento de sua vida. Como as visões de mundo são formadas com base em toda a trajetória de cada ator político, esta seção inicial tem a proposta de complementar as discussões já feitas no capítulo 1, para facilitar a análise da fonte principal deste capítulo, o livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro.

Uma das fontes mais utilizada nessa primeira seção será a entrevista que Guerreiro concedeu para o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), feita por Aspásia Alcântara de Camargo, Leticia Pinheiro e Mônica Elen Seabra Hirst. Esta entrevista foi realizada em 1985, entre os dias 19 de março e 11 de abril, totalizando 38 horas e 30 minutos de duração. Ela foi realizada no contexto da pesquisa “Trajetória e Desempenho das Elites Políticas Brasileiras”, parte integrante do projeto institucional do Programa de História Oral do CPDOC FGV.

Na seção seguinte, é possível verificar a análise de conteúdo feita no livro “Lembranças de um Empregado do Itamaraty”, de autoria de Guerreiro. Nessa seção, são discutidas as formas que o diplomata fala sobre o entorno regional e os termos utilizados. Ao final, há uma seção de conclusões, trazendo análises sobre a visão de mundo e *road map* de Guerreiro.

3.1 Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro

Saraiva Guerreiro era baiano, nascido em Salvador no dia 02 de dezembro de 1918 e faleceu no dia 19 de janeiro de 2011. Ele fez faculdade de direito na Universidade do Brasil, que depois se tornou a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Guerreiro começou sua vida profissional como comissário da Polícia do Rio de Janeiro, cargo que conseguiu por meio de concurso público em 1942. Entrou na diplomacia a partir de 1945, após também passar em concurso público. Já dentro do MRE, Guerreiro serviu na missão junto à ONU até 1950, trabalhou na Bolívia entre 1950 e 1952, foi oficial de gabinete do MRE em 1952, trabalhou

como segundo-secretário na embaixada em Madri de 1953 até 1956, atuou na delegação permanente em Genebra, com trabalho ligado à Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1956, trabalhou na embaixada em Washington de 1956 até 1960, tornou-se primeiro-secretário em 1958, quando participou das sessões da AGNU (Guerreiro, 1992, p. 203-204; Silva, 2019, p. 158-159).

Durante o período que Guerreiro esteve em Washington, trabalhando com o embaixador Amaral Peixoto, ficou encarregado do setor político, mais precisamente política interna estadunidense e América Latina, por três anos e dez meses. Nesse período, Guerreiro monitorava diversos jornais diariamente, além de conseguir acessar muitas informações de forma fácil por meio da biblioteca do Congresso estadunidense. Na entrevista CPDOC, Guerreiro afirmou que foi um período de sua vida diplomática de acúmulo de informação sobre a América Latina, diferente de qualquer outro momento que passou no ministério, e pôde fazer uma desmistificação do interesse estadunidense sobre a região, compreendendo que eles atribuíam baixo nível de prioridade para os países latino-americanos (Guerreiro, 2009, p. 139-147).

Em momento posterior, ainda sobre o período que trabalhou em Washington, Guerreiro falou durante essa entrevista concedida ao CPDOC de um documento que teve que redigir sobre a América Latina. Na citação a seguir é possível observar parte da entrevista, quando Guerreiro estava falando de como ele refletiu sobre o papel da política externa brasileira em relação à região e à Argentina, mais especificamente:

[...] era preciso criar uma intimidade real, não nos colocarmos, como era a tradição, um pouco como uma coisa à parte, tomando atitudes, às vezes, até inconscientemente, condescendentes ou paternalistas, porque essas coisas eram percebidas, por mais que fossem envolvidas em uma retórica amistosa. Que era preciso usar vários instrumentos, o instrumento cultural muito, até os partidos internacionais, tipo Democracia Cristã e outros que floresciam em alguns de nossos vizinhos, Venezuela, Chile, etc. [sic] Usar os processos indiretos, gastar algum dinheiro, como os espanhóis tinham feito em períodos piores de isolamento, para convidar gente, políticos, jornalistas, intelectuais, etc. [sic], Tudo isso podia soar borocochô [sic], mas era importante, porque... esses países, e nisso até se parecem muito com o Brasil, são muito personalistas e subjetivistas, e as pessoas funcionam muito em razão de sua experiência pessoal, da simpatia, etc. Da parte política, sobretudo com relação à Argentina, fazia uma série de considerações, lembrando que, evidentemente, sempre houve um tipo de rivalidade subjacente, com a Argentina. Manter essa rivalidade, era, de certa forma, do interesse das grandes potências, inclusive dos Estados Unidos, desde que não chegasse à guerra, que houvesse uma certa rivalidade suficiente para evitar que os dois atuassem conjuntamente em termos políticos, em confiança. E que nós não tínhamos mais porque nos preocupar, porque, se há trinta anos atrás, ainda nos anos vinte, a Argentina era um país que até em termos absolutos era mais rico do que o Brasil, hoje já estava, obviamente, numa posição menor e que em mais dez, quinze anos, a diferença poderia ser um hiato gritante [...] Mas, eu concluía mais ou menos nestes termos: 'O grande problema da diplomacia brasileira na América do Sul, por uma geração, vai ser acolchoar — foi termo que usei — a passagem da Argentina da condição de rival para a de júnior *partnes* (grifô nosso), sem que isso fique

caracterizado ostensivamente'. [Risos] Hoje, eu suprimiria francamente o qualificativo 'júnior' (Guerreiro, 2009, p. 153-154).

Guerreiro (2009, p. 154) ainda continuou falando sobre a Argentina, explicando que, na visão dele, naquele momento de rivalidade com os vizinhos, não importava se a Argentina conseguisse ter mais armamentos que o Brasil, porque o poder, para ele, era ter infraestrutura industrial, o que a Argentina não tinha, além de ter também uma dificuldade maior de investir nisso do que o Brasil.

Sua participação em espaços que valorizavam o entorno regional permaneceu na década de 1960, quando era primeiro-secretário. Guerreiro participou das sessões do Tratado de Montevidéu, que criou a ALALC, e chefiou a Divisão da América Setentrional em 1961. No ano seguinte, em 1962, passou a chefiar a Divisão das Nações Unidas, para, em 1963, ser nomeado encarregado de negócios em Madri, onde atuou até 1966, quando passou a ser ministro conselheiro em Montevidéu. Guerreiro participou da delegação da Reunião de Chefes de Estado Americanos em 1967 (Fundação Alexandre de Gusmão, 2021b; Silva, 2019, p. 159).

Durante a entrevista para o CPDOC, quando Guerreiro comentou sobre a Política Externa Independente, ele afirmou que, naquele momento, começava a ser importante para o Brasil “jogar em vários tabuleiros”, incluindo a África como parceria a ser intensificada, criando “uma relação de confiança com esses novos países” e desfazendo o efeito negativo do apoio brasileiro a Portugal. Nesse momento da entrevista, Guerreiro também afirmou que ele “não achava que o Brasil pudesse ser eternamente uma potência sub-regional apenas”, ele compreendia que em “uma ou duas gerações para adiante” o Brasil poderia alcançar mais prestígio internacional, e para isso, precisava “começar a semear desde logo” (Guerreiro, 2009, p. 196).

A partir de 1968, Guerreiro passou a ser ministro de primeira classe, chefiando a delegação brasileira nas discussões sobre o Fundo do Mar e integrando a delegação na AGNU, até 1969, quando passou a chefiar a delegação brasileira em Genebra, onde permaneceu substituindo Silveira, que exercia essa função anteriormente. Quando estava em Genebra, era sub Secretário-Geral de Política Externa do Itamaraty e foi chefe da delegação brasileira junto ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) em 1970 (Fundação Alexandre de Gusmão, 2021b; Silva, 2019, p. 159).

Em 1971, Guerreiro liderou a delegação brasileira na Conferência sobre Direito Marinho e, três anos depois, chefiou o Comitê de Cooperação Econômica, Ciência e Tecnologia quando o Brasil negociava com a Alemanha sobre tecnologia nuclear. Ainda em 1974, assumiu a Secretaria-Geral do Itamaraty. Quando o governo Geisel estava terminando, Guerreiro foi

nomeado embaixador em Paris, mas ficou por pouco tempo, até ser nomeado Ministro das Relações Exteriores em 1979, cargo que ocupou até 1985 (Fundação Alexandre de Gusmão, 2021b; Guerreiro, 1992, p. 203-204).

Ricupero (2017, p. 541) comenta que, por ter sido Secretário-Geral do Itamaraty no governo Geisel, Saraiva Guerreiro foi “segundo homem na hierarquia do ministério, participava pessoalmente de todas as decisões e conhecia minuciosamente os dossiês, o que funcionava bem, assim como o que ficava faltando”. Quando estava na Secretaria-Geral do Itamaraty, Guerreiro participou de um momento importante para a diplomacia brasileira já apresentado no capítulo 1, o reconhecimento da independência de Angola. Na entrevista que Guerreiro deu para o CPDOC, ele comentou que, nesse momento, para ele, a motivação do movimento do governo brasileiro era política e de segurança, e não econômica, visando simplesmente expansão de mercados. Guerreiro afirmou que chegou a falar sobre isso em conferência pública na ESG, salientando a questão da segurança nacional, da importância de ter do outro lado do Atlântico países receptivos em relação ao Brasil, e não países instrumentalizados pelos EUA e pela URSS por causa da Guerra Fria (Guerreiro, 2009, p. 312- 313).

Além disso, ao começar a falar sobre seu período como chanceler, Guerreiro comentou, durante a entrevista que concedeu ao CPDOC, que no governo Geisel já existia um esforço pela diversificação de parcerias, mas ele compreendia que no governo Figueiredo ocorreu “um aprofundamento, uma dinamização natural”. Para Guerreiro, “as coisas foram se acentuando e com outro estilo” (Guerreiro, 2009, p. 353).

Apesar da escolha por Saraiva Guerreiro, o chanceler não era o único cotado para o cargo. Roberto Campos e Azeredo da Silveira também apareciam nos jornais da época como possíveis nomes para o MRE (Almeida, 2020, p. 304-305; Ferreira, 2006, p. 121). Campos (1994, p. 1013 apud Ferreira, 2006, p. 121) afirmava que não foi escolhido por questões ideológicas, já que era contra a aproximação com os países do Terceiro Mundo e que não participava da “igrejinha” de Silveira, e ainda colocava em dúvida a escolha por mérito, afirmando que Guerreiro foi escolhido por ser concunhado do comandante do Serviço Nacional de Informações (SNI) na época, General Medeiros, cargo que era antes ocupado por Figueiredo. Guerreiro (2009, p. 355-356) afirmou que não teve contato mais aprofundado com Figueiredo antes de ser escolhido, mas que tinham “amigos em comum”. Além disso, ele relatou que não tinha interesse em ser Ministro, que não se esforçou para isso e que pretendia somente permanecer em Paris até sua aposentadoria.

No caso de Silveira, Lampreia (2010, p. 90) comentou que ele achava que seria escolhido por Figueiredo para permanecer no cargo de chanceler. Após ter sua primeira

conversa com Figueiredo, Silveira “voltou empolgadíssimo”, com a impressão de ser o escolhido para o cargo, e era de seu interesse permanecer, de acordo com Lampreia. O diplomata Lampreia ainda afirmou que: “O Silveira era um homem de poder, não é? Era um homem do poder e não tinha nenhum interesse em nada mais na vida, fora o poder e o Itamaraty. Ele não tinha nenhum hobby: ele não gostava de ler, não gostava de música, não gostava de nada”. Para Lampreia (2010, p. 91), a escolha de Figueiredo foi pelo oposto de Silveira, o Guerreiro, pois ele era de “perfil baixo, fala baixinho, é discreto e tudo”.

Como era de costume, Guerreiro precisou escrever as propostas do MRE para submissão de Figueiredo antes de sua posse, para que o presidente soubesse como ele pretendia trabalhar, e, para isso, convocou alguns diplomatas: Orlando Soares Carbonar, que era ministro de segunda classe na época e tornou-se chefe do gabinete de Guerreiro; João Clemente Baena Soares; Ronaldo Mota Sardenberg, que era conselheiro na época e trabalhou com Guerreiro no governo Geisel e; Roberto Pinto Ferreira Abdenur, que era conselheiro na época e como comentado no capítulo 1, também trabalhou com Guerreiro no governo Geisel (Guerreiro, 2009, p. 355-356).

Em seu discurso de posse, Guerreiro afirmou que a diplomacia não deveria ser totalmente secreta, compreendendo a importância da “opinião nacional” sobre os assuntos que seu cargo deveria lidar. Como opinião nacional, o chanceler cita o Congresso Nacional e seus parlamentares, a imprensa, as universidades e demais setores da sociedade. Algumas temáticas abordadas foram: o Brasil estava “preparado para acompanhar as variações na conjuntura mundial e regional”; a situação “minimalista da détente”; as “negociações com vistas ao desarmamento nuclear”; conflitos internacionais, incluindo aqueles ocorridos no entorno regional; África e as questões sobre autodeterminação e soberania dos povos e; práticas racistas como algo que constitui ameaça à paz e à segurança internacional. A questão da crise econômica estava em parte mais desenvolvida do discurso, reclamando das medidas protecionistas de países do “mundo desenvolvido”, que limitavam ou impediam o acesso de produtos manufaturados brasileiros a esses mercados, afirmando que a conjuntura econômica penalizava de forma diferente os países, havendo necessidade de união entre aqueles mais penalizados. Os três vetores da política externa foram expostos nesse discurso, sendo “o universalismo, a dignidade nacional e a vocação brasileira para a boa convivência” (Guerreiro, 1979b).

Poucos meses após a posse de Figueiredo, Guerreiro fez um memorando descrevendo a situação política latino-americana, com foco nas explicações sobre as crises na América Central e as tensões no Cone Sul, com o objetivo de informar e traçar planos de ação do governo nessas duas frentes. Guerreiro pretendia incentivar o presidente a organizar uma política externa

brasileira que aumentasse “o nível de suas atividades na região”, de forma organizada e programada, para que a ação do país fosse bem coordenada, independente de em qual “tabuleiro regional” o Brasil estivesse negociando. Guerreiro salienta preocupação em relação aos dois extremos políticos vividos na região, o lado democrático, representado, principalmente, pela Venezuela, e o lado autoritário ditatorial, chamado de “regimes fortes” pelo chanceler, representado, principalmente, pelo Chile. O Brasil, em processo de democratização, mas ainda em uma ditadura, na visão de Guerreiro, não pertencia a nenhum dos blocos, o que era uma oportunidade e não um problema (Simon, 2013, p. 43-45).

Durante discurso proferido na ESG, em 13 de julho de 1979, Guerreiro (1979a, p. 28-29) falou sobre a América Latina e citou alguns países especificamente. Ele citou a Argentina e a disposição brasileira em desenvolver diálogo para resolver a questão de Itaipu, citou também que o Brasil pretendia intensificar o relacionamento, que para ele já era tradicional, com o Uruguai, o Paraguai, a Bolívia e o Chile, assim como desenvolver aproximação com o México e Venezuela. Em outro momento, citou que esforço similar para outros países amazônicos, como Equador, Colômbia, as duas Guianas, o Suriname e o Peru e reforçou que o Brasil tinha excelentes relações com o Grupo Andino, no qual vários desses países fazem parte. A América Central e o Caribe também foram citados como “áreas às quais a diplomacia brasileira deve dedicar crescente atenção”. Sobre a Nicarágua, Guerreiro também afirmou que era importante valorizar o princípio de não-intervenção e que os organismos interamericanos exercessem uma busca por soluções pacíficas e consensuais, e que o papel do Brasil nesta questão era de manter consultas com países que estivessem mais próximos da Nicarágua, como os EUA, o Panamá e a Costa Rica, e apoiando uma resolução política e consensual.

De acordo com Castelan (2010), Guerreiro compartilhava ideias comum à teoria da dependência, difundida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que reforçava que os problemas econômicos mundiais tinham como base a desigualdade entre o norte e o sul. Quando se tornou Ministro das Relações Exteriores, amparou diversos diplomatas que desenvolveram suas carreiras em temas econômicos. Alguns desses “diplomatas economistas”, que em matéria econômica defendiam a atuação forte do Estado em apoio ao empresariado e que atuavam em temas multilaterais e seguiam preceitos cepalinos nas décadas de 1970 e 1980, são George Álvares Maciel, Paulo Nogueira Batista, Samuel Pinheiro Guimarães, Clodoaldo Huguency Filho, Sebastião do Rego Barros e Francisco Thompson Flores (Castelan, 2010, p. 571-573).

Para Ricupero (2017, p. 537), o governo de Figueiredo “dá a impressão de um fim de reino que não acaba mais e, quando termina, não o faz com estrondo, mas com lamúrias”. O

autor e diplomata de carreira afirmou que a nomeação de Saraiva Guerreiro para o ministério foi uma das mais felizes nomeações feitas por Figueiredo, já que em outros ministérios, como na Casa Civil, na Fazenda e no Planejamento, mudanças ocorreram durante os seis anos de governo, mas Guerreiro permaneceu. Ricupero ainda complementa que “o equilíbrio e a sabedoria nele [Guerreiro] se aliaram para completar o que faltara à política anterior, além de consolidar e aprofundar a nova orientação internacional do país em circunstâncias muito mais adversas”.

Por ter convivido com Guerreiro no ministério e ter chefiado o Departamento das Américas no governo Figueiredo, Ricupero relata informações sobre seu temperamento e modo de agir e pensar, além de trazer informações obtidas com outros colegas diplomatas. Ricupero (2017, p. 541-542) afirma que:

[...] Sua competência [de Guerreiro] no desempenho [de sua função] ia de par com uma forma reta de proceder, sem ambiguidades, avesso à duplicidade nas atitudes, alheio a desejo de disfarçar dificuldades e divergências para agradar ou induzir os outros a equívocos.

[...] A oralidade, a retórica, a eloquência não figuravam entre suas qualidades mais fortes, e nisso parecia-se com Araújo Castro, também homem da escrita. Castro, aliás, dizia que Guerreiro era o único orador que dormia nos próprios discursos... Costumava fechar os olhos ao ouvir e respirava fundo, talvez devido ao passado de fumante, o que transmitia a falsa impressão de desatenção e sonolência. Os interlocutores confundiam às vezes com ceticismo ou pessimismo o que constituía na verdade um sóbrio realismo no julgamento das situações. Essa qualidade serviu-lhe bem numa etapa da vida brasileira que requeria do chanceler equilíbrio e lucidez para evitar exageros de entusiasmo ou desesperança. O senso de realidade e do momento oportuno manifestou-se, desde o começo, na determinação com que atacou a prioridade imediata: retomar as negociações sobre a compatibilização entre Itaipu e Corpus no ponto em que haviam sido interrompidas e levá-las rapidamente a uma feliz conclusão (Ricupero, 2017, p. 541-542).

Sobre a situação das hidrelétricas, Guerreiro afirmou, durante entrevista concedida ao CPDOC, que Silveira tinha interesse em resolver esta controvérsia, pois “via na solução um coroamento” de sua gestão. Ele afirmou que o início desse processo de solução foi em 1977, após reunião dos chanceleres da Bacia do Prata. Silveira tinha conversado com o Ministro do Exterior argentino Pastor e ficou “entusiasmado” com um certo ajuste obtido, o que fez com que ele afirmasse para a imprensa que haveria uma reunião entre ele e os chanceleres da Argentina e do Paraguai, para definir um Acordo. Só que o governo argentino voltou a ter como foco a questão da indivisibilidade das bacias e a falta de consulta prévia. Silveira ficou bastante irritado com essa situação e tornou público o declínio no interesse argentino com cooperar, o que Guerreiro não achava que era a melhor conduta a ser tomada, mas Guerreiro na entrevista afirmou que naquelas circunstâncias Silveira conhecia melhor a outra parte e compreendia que “só uma reação forte e pública seria entendida”. Guerreiro comentou também que durante o

governo Geisel ele não estava no centro das discussões sobre Itaipu-Corpus, que era uma questão direta de Silveira (Guerreiro, 2009, p. 393-396).

Durante a entrevista de Guerreiro ao CPDOC, o chanceler relembrou de 1973, quando a Argentina conseguiu aprovar uma resolução na AGNU “sobre recursos compartilhados que incorporava os princípios que interessavam ela (Argentina), como implicitamente o da consulta prévia” e o Brasil tentou evitar isto, mas não conseguiu, pois os argentinos tiveram o apoio de muitos países do Movimento dos Não-Alinhados, grupo que a Argentina tinha entrado fazia pouco tempo (Guerreiro, 2009, p. 740).

Para Guerreiro, Figueiredo “tinha um fraco pela Argentina” (Guerreiro, 2009, p. 397). Quando foi sugerir para o presidente a solução da questão, explicou os caminhos que seguiria, e, no trecho a seguir da entrevista ao CPDOC, pode-se ver sobre como Guerreiro pretendia solucionar esse problema:

Submeti-lhe a forma como pretendia agir. “Presidente, primeiro, ter uma posição definitiva e unívoca da área técnica brasileira. Eles terão de dizer o que acham, definitivamente. Depois de dizerem isso, eu trago ao Senhor; se o Senhor aprova depois não se admite nenhuma alteração, por mínima que seja”. (riso) Ele aí balançou que sim com a cabeça. “Quando isso estiver pronto, eu venho ao Senhor de novo; antes de negociar”. E aí começou o trabalho. Achava que era essencial que a imprensa não soubesse de nada nessa fase preliminar e na negociação. Quer dizer, o público tem de saber, mas a negociação em si de uma coisa delicada destas não pode ser pública. Não pode haver vazamento. Porque é preciso que as duas partes tenham muita confiança uma na outra – tinha de se criar este clima de confiança. Que não estava havendo –, nas intenções, na atitude uma da outra. E era preciso que as peripécias naturais da negociação não fossem públicas para não servirem de matéria a dramas, excitações emocionais ou explorações. O negócio tinha de ser tratado racional e friamente, ou então não se ia chegar a nada. E só podia ser tratado na base de as duas partes passarem a confiar uma na outra, senão não era possível (Guerreiro, 2009, p. 397-398).

Após a posse de Figueiredo, Guerreiro se comprometeu a estudar de forma técnica a questão Itaipu Corpus e conversava somente com mais três pessoas de dentro do ministério sobre isso: João Clemente Baena Soares, que era Secretário-Geral, Orlando Soares Carbonar, que representava Guerreiro no Conselho de Administração da Itaipu e João Hermes Pereira de Araújo, que era o Chefe do Departamento das Américas. Além disso, Guerreiro tinha contato com César Cals, Ministro de Minas e Energia, e Costa Cavalcanti, que foi o primeiro diretor geral de Itaipu, para entender as questões técnicas da hidrelétrica e as necessidades energéticas brasileiras. Guerreiro comentou que Cavalcanti levou Mário Behring, que era “o maior barragista” do Brasil, no seu Gabinete para demonstrar que o acréscimo de turbinas não era tecnicamente necessário (Guerreiro, 2009, p. 399-401).

Como foi discutido no capítulo 1, o problema do conflito entre Brasil e Argentina sobre as hidrelétricas se agravou com a possibilidade de aumento das turbinas (Ferreira; Fortes, 2020,

p. 125). Em outra reunião, Cals também apresentou para Guerreiro que as turbinas não eram necessárias. Com essas informações, Guerreiro apresentou a Figueiredo que as turbinas extras não eram necessárias e que recuar, indo contra decisão recente do governo Geisel, era melhor por trazer mais possibilidades para o governo brasileiro negociar, levando uma proposta mais conciliatória, solicitando também que a Argentina cedesse um pouco nos seus parâmetros de navegação (Guerreiro, 2009, p. 401-402).

Em outro momento da entrevista ao CPDOC, Aspásia Camargo questionou Guerreiro se a assinatura do Acordo Tripartite foi importante para o amadurecimento das relações com a América Latina e ele respondeu que “sem dúvidas”, compreendendo que “foi fundamental, porque, enquanto aquela controvérsia existisse, era muito difícil” desenvolver e aprofundar a relação com os vizinhos (Guerreiro, 2009, p. 406).

Meses depois da assinatura do Acordo Tripartite, Figueiredo e Guerreiro viajaram para a Argentina, como relatado no capítulo 1. Guerreiro concedeu entrevista ao jornal *El Clarin*, em 30 de abril de 1980, durante a qual foi questionado sobre o Acordo Nuclear entre Brasil e Argentina que estava sendo negociado. Guerreiro (1980b, p. 44), nessa ocasião, afirmou que a cooperação entre os países era “aberta, franca, e rigorosamente orientada para o uso pacífico da energia nuclear”.

Em discurso proferido na XXXV sessão da AGNU, em 24 de setembro de 1980, Guerreiro (1980a, p. 96) falou sobre o novo momento que a América Latina estava vivendo, com tendências positivas de cooperação. A seguir, trecho deste discurso, no qual Guerreiro fala do posicionamento brasileiro frente a uma construção de unidade regional latino-americana, sem intervenções externas, ou seja, fazendo alusão a sua visão de que o conflito Leste-Oeste não deveria ser imposto na região:

É posição do Brasil que a construção da unidade regional passa não só pelo caminho do aproveitamento consciente das inúmeras afinidades que aproximam os países da região, mas depende também do reconhecimento maduro e ponderado das diversidades políticas, econômicas e culturais que existem entre nós. A unidade latino-americana é um projeto de convivência democrática, igualitária e confiante de nossos países. E uma unidade que repele hegemonias, intervenções, eixos ou blocos de poder (Guerreiro, 1980a, p. 96).

Para exemplificar a atuação de Guerreiro em prol do multilateralismo e do terceiro-mundismo pode-se citar o seu discurso na Conferência Norte-Sul em Cancun, em 1980, no qual o chanceler teve uma postura “quase revolucionária”, de acordo com Cervo e Bueno (2015), afirmando a situação de dependência que os países terceiro-mundistas tinham no sistema internacional. Três anos mais tarde, Guerreiro, em reunião do Grupo dos 77, após as discussões

em prol de negociações Norte-Sul terem fracassado, propôs uma estratégia de cooperação Sul-Sul (Cervo; Bueno, 2015, p. 459).

Durante entrevista que Guerreiro concedeu ao CPDOC FGV, ele foi questionado sobre seus esforços e preocupações quanto a se aproximar de interlocutores econômicos que foram marginalizados nas relações econômicas externas do Brasil, mais precisamente o Terceiro Mundo. Guerreiro, neste momento, falou que a atenção que o governo Figueiredo deu ao Terceiro Mundo foi “objeto de certa crítica” e relembra a visão de Roberto Campos sobre a questão. Ainda respondendo esta pergunta, Guerreiro falou da América Latina, que em um livro de uma socióloga estadunidense, que ele tinha lido na época que trabalhava em Washington (1958), a autora não deu muito espaço para a América Latina, isto porque essa região, naquele momento, para ela, “não estava criando um problema de risco estratégico” para os EUA. Nesse momento, Guerreiro riu ao falar da visão da autora, já que em 1959 ocorreu a Revolução Cubana (Guerreiro, 2009, p. 10-12).

Logo em seguida desse momento, durante essa entrevista, Guerreiro definiu o que era para ele o Terceiro Mundo: “ele é extremamente heterogêneo, a única coisa comum, a todos, a rigor, é que são países em desenvolvimento, são países carentes de capital, carentes de tecnologia, [...] quanto à organização política, variam muito”. Guerreiro complementa dizendo que a Europa Ocidental, os EUA e o Japão consideravam a América Latina como pertencente ao Terceiro Mundo, logo, esses países “não vão se indignar, nem chocar” com o Brasil se afirmando como pertencente ao Terceiro Mundo e que “isso não tem significação política negativa” (Guerreiro, 2009, p. 13-14). A seguir, outro trecho da entrevista sobre a questão do Terceiro Mundo:

A expressão Terceiro Mundo é que criou muito problema. Os críticos, conservadores, davam à expressão curiosamente, a interpretação marxista, dos países periféricos, pobres, contra os países ricos, centrais, quando o Terceiro Mundo tem o sentido, como eu já disse, de uma descrição de uma situação de fato, não de intenções. É quanto às origens dessa situação de desigualdade e, portanto, sobre os meios de corrigi-la, que podem dar-se interpretações ideológicas. [...] Quer dizer, nós sempre demos um sentido não ideológico à ideia de Terceiro Mundo, que em si mesma não tem essa carga ideológica. Isso nós deixamos claro muitas vezes, em várias ocasiões (Guerreiro, 2009, p. 528).

Ricupero (2017, p. 544), quando chefiava o Departamento das Américas, apresentou antes da invasão argentina às ilhas Malvinas/Falklands, no momento que o ministro Guerreiro iria receber o chanceler argentino Nicanor Costa Méndez em Brasília, um estudo sobre a questão das ilhas e o direito da Argentina sobre elas, reconhecido pelo Brasil desde 1833, pouco depois da invasão inglesa. Quando soube da invasão, em viagem para Nova Iorque, Guerreiro citou esse reconhecimento brasileiro, ainda no período regencial. Pela forma que o chanceler

lidou com a questão das Malvinas/Falklands, Ricupero afirma que ele “foi um ‘diplomata para diplomatas’, mestre na arte do *fine turning*¹¹, da sintonia fina, do senso dos matizes e do equilíbrio”.

Em relação às Malvinas/Falklands, Guerreiro comenta na entrevista que deu ao CPDOC que foi um dos momentos mais angustiantes que ele viveu enquanto foi ministro e que foi uma das poucas atuações que ele pôde dizer que se orgulhava. Além disso, Guerreiro também afirmou que a invasão argentina foi a única “surpresa total e absoluta” que teve durante o governo Figueiredo, ele disse que não previu esse movimento dos argentinos, mesmo tendo anteriormente tido reunião com Costa Méndez. É nesse momento da entrevista que ele cita o argumento que utilizou sobre o reconhecimento brasileiro da soberania argentina das ilhas desde 1833, que o Brasil se posicionava também a favor de que houvesse uma solução negociada. Quando chegou de volta ao Brasil, foi bem recebido pelo, na época, coronel Moretzohn, com cumprimentos pela declaração, que também agradou a Figueiredo. Nesta entrevista, Guerreiro diz que tinha guardado essa informação de 1833 na memória, mas que não era especialista nesse assunto, nem cita o Ricupero em relação a essa informação (Guerreiro, 2009, p. 410-412).

Guerreiro comentou que acreditava que a ação argentina na reunião de Estados Maiores de Exércitos do continente americano, sobre a situação da Nicarágua, de dar “ênfase a uma ação comum na América Central” em conjunto com os EUA, de se construir uma “força interamericana para intervir” e ter declarado que “a Argentina daria todo o apoio” e disponibilizando assessores militares o mais rápido possível trouxe uma miopia na visão argentina sobre a forma como os EUA iriam lidar com a invasão que nossos vizinhos fizeram às ilhas (Guerreiro, 2009, p. 420). Guerreiro, posteriormente, afirmou que o Brasil discordava dos EUA sobre a questão da Nicarágua quanto aos métodos empregados para a resolução da situação (Guerreiro, 2009, p. 421).

Durante o conflito entre Argentina e Grã Bretanha, o Brasil enviou duas aeronaves do tipo Bandeirantes de Patrulha, que eram conhecidas como Banderulhas, e um Xavantes para os argentinos. Eram aeronaves utilizadas mais para monitoramento e defesa, não para ataques. A embaixada inglesa reclamou com Guerreiro sobre esse auxílio brasileiro à Argentina e a resposta que o chanceler concedeu, de acordo com sua entrevista para o CPDOC, foi “nós não estamos fazendo nada que decida a sorte dos combates” (Guerreiro, 2009, p. 425).

¹¹ É um verbo com sentido de fazer pequenas alterações em algo para que funcione o máximo possível.

Outro aspecto importante desse período, salientado por Guerreiro, foi que como esse conflito ocorreu em 1982, a área econômica do governo disse ao Guerreiro que ter uma atitude pró-Argentina iria ser algo cobrado do Brasil no campo financeiro. Guerreiro afirmou durante a entrevista dada ao CPDOC que pensar dessa forma, para ele, era somente analisar a situação pelo curtíssimo prazo; disse que Figueiredo o apoiou e que ele não achava que essa visão das agências econômicas do governo era verdade (Guerreiro, 2009, p. 426).

Durante a entrevista, Guerreiro foi questionado sobre o que ele achava que poderia ocorrer de mais desastroso com o conflito nas ilhas Malvinas/Falklands, e ele respondeu que poderia ocorrer um “período de anarquia”, no qual “forças de esquerda” pudessem tomar o poder, criando uma “provocação”. Havia, portanto, o reconhecimento brasileiro de uma possibilidade de “revolução” à esquerda na Argentina, que ele acreditava que não teria êxito por muito tempo, mas que isso seria um problema/uma provocação para o Brasil. Havia também o receio de uma vitória completa da Argentina, e que isso corroborasse para uma tentativa de obter mais territórios, dessa vez com disputas com vizinhos sul-americanos. Esse outro receio era de pessoas, segundo Guerreiro, que estavam “geralmente fora do Governo”, e não uma preocupação oficial, já que ele afirma que achava “que era uma preocupação paranóica [sic] e fora de questão” (Guerreiro, 2009, p. 428).

Ao falar sobre a América Latina como um todo, Guerreiro afirmou durante a entrevista ao CPDOC que, durante a década de 1970, o Brasil se tornou um importante mercado para muitos países da região, o que facilitava a melhora das relações. O Uruguai, por exemplo, era historicamente um grande parceiro comercial da Argentina e o Brasil passou à frente da Argentina. A crise do petróleo também foi um fator que impulsionou o relacionamento com a região; Guerreiro afirma que após a crise o Brasil passou a ter mais interesse em comercializar com a Venezuela, o México e o Equador. Guerreiro comentou também que Figueiredo quis visitar desde o início de seu governo os países da América do Sul que ficam ao norte, e que a chancelaria se preocupou em fazer “uma mudança de semântica”, não usando expressões que implicassem a ideia de um país que se pretendesse grande ou potência (Guerreiro, 2009, p. 449-448).

Sobre a ideia de integração, Guerreiro comentou na entrevista ao CPDOC que os vizinhos do Brasil não tinham medo de usar este termo, mas o Brasil entendia que integração era “mercado comum, ausência de tarifas dentro da área e tarifa comum externa” e como o país não estava preparado para tal, tinham precaução em usar o termo. Quando assumiu a chancelaria, Guerreiro reuniu aqueles que trabalhariam com ele e disse “olha, não vamos ter medo das palavras”, explicando que se os outros a utilizam, o Brasil poderia utilizar também, o

que aproximaria o país de agrupamentos regionais, como era o caso do Grupo Andino. Neste momento, em nome de Figueiredo a chancelaria enviou telegrama aos países andinos que estavam reunidos em Santa Marta, na Colômbia. Segundo Guerreiro, o telegrama foi “particularmente caloroso” e gerou respostas positivas, também calorosas, dos países do grupo. Ele complementa que a partir desse momento, o relacionamento com os andinos passou a ser muito positivo (Guerreiro, 2009, p. 449-450).

Em 13 de julho de 1979, quando fez um discurso na ESG, Guerreiro falou que além de seguir princípios estabilizadores, a América Latina precisava seguir princípios mobilizadores, que fossem pensados para o futuro, buscando uma ordem melhor. Em seguida, o chanceler afirmou que a região estava demonstrando na época que tinha capacidade de inovar em cooperação horizontal, feita entre países em desenvolvimento, abrindo espaço para uma “ampliação dos mecanismos de cooperação” e ampliação dos contatos entre os países. Depois, Guerreiro falou que “o ideal de integração” ainda estava vivo, e que o caminho era “o do aprofundamento do processo de aproximação” (Guerreiro, 1979a, p. 28).

Em relação à questão de Cuba, Guerreiro explicou durante a entrevista para o CPDOC que seu posicionamento em relação a esse país era de compreender que havia uma contradição entre o que o Brasil pensava que deveria ser a relação entre os países e o que Cuba almejava. Sua interpretação era de que, diferente de Cuba, o Brasil não apoiava nenhum movimento interno de outro país, julgando ser melhor, dando apoio material, político ou moral. Além disso, ele compreendia que não havia necessidade de estabelecer relações, pois isto somente traria vantagens a Cuba e não ao Brasil (Guerreiro, 2009, p. 462).

Ainda sobre países latino-americanos, só que mais especificamente sobre Guiana e Suriname, Guerreiro comentou na entrevista que sempre se preocupou com esses Estados, tanto quanto se preocupava com os demais países fronteiriços, em alguns momento até mais, por suas fraquezas estruturais. No caso da Guiana, o chanceler comenta que ainda no Governo Geisel “criou-se uma fantasia contra” o Brasil, estimulada, de acordo com sua visão particular, pela imprensa venezuelana e por Cuba (Guerreiro, 2009, p. 501).

Sobre o Suriname, o chanceler comentou que a situação era melhor do que da Guiana, pois recebia apoio holandês, ou tinha deixado de receber fazia pouco tempo. Guerreiro afirmou que levou para Figueiredo uma proposta de cooperação técnica e de abrir um centro cultural no país, e o presidente concordou com as ideias, mas disse que o Brasil não tinha dinheiro. Guerreiro visitou a capital, Paramaribo, e disse que foi uma viagem de grande êxito, e que prometeu algumas coisas no campo cultural, mesmo sem dinheiro. Em janeiro de 1981, o presidente Chin-A-Sem perguntou sobre as forças armadas do Brasil e disse que gostaria de

fazer uma cooperação militar, Guerreiro respondeu que teria boa vontade e o convidou para enviar uma comissão para o Brasil. Meses depois, um dos militares que comandavam as forças armadas do Suriname, Bouterse, alegou que havia uma conspiração política e executou muitas pessoas, o presidente foi para o exterior, e o Randat Misier, que era Presidente da Corte Suprema do Suriname, assumiu a chefia do Estado. Nesse momento, Guerreiro preferiu tirar o embaixador brasileiro em Paramaribo, Nestor Santos Lima, e colocou em seu lugar Luiz Felipe Palmeira Lampreia, que, segundo Guerreiro, era uma “pessoa muito inteligente e fria, desengajado, bom profissional” (Guerreiro, 2009, p. 504-506).

Guerreiro ainda complementa sua análise sobre o Suriname explicando que Bouterse começou a ter um posicionamento terceiro mundista bastante combativo, fazendo com que Cuba percebesse e enviasse para a embaixada no Suriname um diplomata bastante ativista. Esse posicionamento de Bouterse acontece quando ele para de ter apoio holandês e estadunidense, e com essa aproximação a Cuba, o Suriname passa a adentrar as preocupações estadunidenses, de acordo com Guerreiro. Nesse momento, outras pessoas do governo, Guerreiro cita Otávio Medeiros, chefe do Serviço Nacional de Investigações, e Venturini, chefe do Gabinete Militar, o procuram para falar da situação do Suriname e dizer que Figueiredo queria que o Venturini fosse ao Suriname, como seu emissário pessoal, e ele afirmou na entrevista que no momento ele achou ótimo, porque falava já há pelo menos dois anos que esses países eram importantes, que era importante nesse momento de crise que o Brasil se aproximasse, mostrando outra opção para os líderes surinameses. Guerreiro disse que nesse momento não havia interesse em satelitizar o Suriname, mas promover cooperação, o que ocorreu em questões de cooperação técnica, o Brasil abriu um Centro Cultural no país, os oficiais surinameses começaram a estudar português e o Brasil abriu linhas da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX¹²) para o Suriname (Guerreiro, 2009, p. 507-508).

Durante a entrevista, Guerreiro comentou que, em março de 1983, fez uma visita de trabalho a Washington, na qual foi recebido pelo Secretário de Estado do presidente Reagan, George Shultz, que disse ao Guerreiro que o governo do Suriname iria cair, e que Guerreiro o respondeu dizendo que não sabia do futuro, mas que naquele momento o governo estava presente, que não era popular, mas se mantinha no poder. Em seguida, ele afirmou que “os ditadores se aguentam tendo os meios de pressão necessários, de repressão”, complementando que os latino-americanos entendiam sobre isso, porque tinham mais experiência com ditadores. Neste momento da entrevista, Guerreiro estava rindo. (Guerreiro, 2009, p. 508-509). Guerreiro

¹² A CACEX foi uma agência do governo federal do Brasil que executava a política de comércio exterior. Na década de 1990, suas atribuições foram outorgadas a outros órgãos do governo.

complementou sua fala na entrevista com o trecho a seguir, no qual marca os esforços brasileiros de aproximação com o Suriname:

Nós não tínhamos nenhuma pretensão de nos substituímos aos holandeses, como professores ou juizes [sic]. Bastava-nos criar confiança. Quer dizer, eles se habituarem a ver no Brasil um país que não se metia com as coisas internas deles para nada, tratava todo mundo lá muito bem. Mandáramos um Embaixador de primeira linha, que é o Lampreia, muito jeitoso e frio. Aquilo que prometíamos, fazíamos. As coisas que o Venturini, naquela época, prometeu foram concretizadas como previsto, com a exceção de duas, que não foram prometidas de pedra e cal, mas expressamente sujeitas a estudos, que eram uma compra de alumínio e uma compra de arroz. Então, se criou um grau de confiança muito grande (Guerreiro, 2009, p. 509).

Pensando os problemas externos, daqueles que de alguma forma tinham relação próxima com o Brasil, Guerreiro comentou na entrevista que o governo de Figueiredo não tinha muitos recursos para fazer intervenções ou ações mais complexas, mas isso não queria dizer que o Brasil iria posicionar-se como aquele que nada faria. Na verdade, Guerreiro disse que o Brasil, naquele momento, agia “conforme o caso, conforme os méritos do caso, e aceitando que a realidade é a realidade”, ou seja, não se omitindo, mas com “presença modulada, adequada à realidade”. Ele ainda complementou que boa parte da população do Suriname via a presença do Brasil em seu país como algo bom, por ser outra opção em um momento de isolamento do país, mas que também não agiam como controladores do Suriname. Guerreiro afirmou que o Brasil não pretendia nem satelitizar, nem ter a responsabilidade sobre o regime surinamês (Guerreiro, 2009, p. 511-512). Em seguida, comentando em conjunto sobre Angola e Suriname, Guerreiro afirmou:

[...] o objetivo que sempre tivemos, em Angola ou Suriname, era que confiassem no Brasil. Nos vissem, não como um perigo, uma semi-grande [sic] potência, ou o que fosse, e sim, como um país grande mas construtivo, um país em que eles pudessem ter confiança e, se surgisse alguma desconfiança, que falassem francamente conosco, se entendessem conosco. Acho que, isso se conseguiu com esses dois países (Guerreiro, 2009, p. 513).

A entrevistadora Aspásia Camargo, representando o CPDOC, perguntou para Guerreiro se a América Latina deu a ele um certo trabalho. O chanceler respondeu que era natural que desse trabalho, mas que ele acreditava que terminou o governo com um grau de confiança muito grande, assim como sem problemas com os países latino-americanos (Guerreiro, 2009, p. 518). Em outra parte da entrevista, Guerreiro disse que durante o governo Figueiredo a América Latina e a África eram prioridade, pois era necessário criar e desenvolver laços. No caso da América Latina, Guerreiro disse que “faltava uma confiança autêntica, sem reservas”, isto porque havia ressentimentos nas relações, e o governo brasileiro trabalhou para acabar com esses entraves (Guerreiro, 2009, p. 527).

Outra temática importante abordada por Guerreiro foi a expansão da visão do governo sobre seu entorno regional. Ele afirmou que antes as preocupações com as relações eram mais ligadas à região do Rio da Prata, mas que passou a ser “mais completo, em termos geográficos, mais intenso e, se quiser, menos dominado por preocupações herdadas de afirmação de lideranças”, complementando que quando o Brasil fazia movimentos por iniciativa própria, buscava agregar outros, como uma ação coletiva ou bilateral, com igualdade de condições. (Guerreiro, 2009, p. 527-528).

Sobre a OEA e a escolha de Baena Soares para se candidatar em nome do Brasil para ser Secretário-Geral da instituição, Guerreiro disse na entrevista ao CPDOC que foi uma demanda de alguns países, que o Brasil apresentasse candidato, pois podia ocorrer uma divisão “brutal” de votos. Guerreiro comentou que esses representantes de outros países do continente viam o Brasil como o único país que poderia lançar um candidato que seria “votado pelas ditaduras, pelas democracias, pelos anglófonos, pelos hispanófonos, por todos”. Por isso, Guerreiro procurou Baena e disse que ele deveria ser o enviado, pois tinha que escolher alguém com “probidade inquestionável” (Guerreiro, 2009, p. 530).

Guerreiro ainda complementou, depois de questionamento de Aspásia Camargo se o voto a favor de Baena tem relação com a política externa dele e de Silveira, que sim, foi resultado da política externa implementada pelo seu antecessor, mas em particular da sua própria política externa (Guerreiro, 2009, p. 533). A seguir, trecho da entrevista.

[...] O que eu acho que sim, terá sido resultado da política desde 74, e em particular, da política do Governo Figueiredo, foi a facilidade, foi o fato de que quase nos pediam. Não tivemos que cavar a eleição do candidato. Isso veio quase como um desafio para muitos, que afinal, o Brasil tivesse um candidato. O grau de confiança, de ausência de ciúmeiras, de coisas desse tipo, de desconfianças, isso é que eu acho que foi o resultado de um clima que se criou, de fato, principalmente por Figueiredo. Não ficou nenhuma irritação, nem sequer entre os anglófonos do Caribe (Guerreiro, 2009, p. 533).

Sobre a relação com a América Latina e os EUA, Guerreiro, na entrevista, comenta que houve um equívoco de entendimento sobre a ação brasileira nessas duas frentes, como se o Brasil não valorizasse a ação coletiva regional. Guerreiro afirmou que na área econômica costuma surgir esse tipo de reação, acreditando que o Brasil prefere não se juntar aos vizinhos, o que ele acredita serem “falsos problemas, alternativas simplificadas que resultam de preguiça de pensar”. Guerreiro disse que a situação do Brasil requer uma ação sofisticada, entendendo que todos os meios, bilaterais e coletivos, são úteis e tem suas funções, há discussões que são pertinentes a espaços coletivos somente com países latino-americanos, outras são mais adequadas a espaços bilaterais (Guerreiro, 2009, p. 612).

Guerreiro também afirmou na entrevista dada ao CPDOC que o relacionamento entre os chanceleres dos países latino-americanos mudou em sua época, tornando-se um contato fluido, “muito maior do que qualquer outra época da História”. Ele disse que podia pegar o telefone e falar a qualquer momento, com qualquer chanceler, sobre qualquer assunto, demonstrando como havia muita confiança entre os representantes dos países latino-americanos (Guerreiro, 2009, p. 721).

3.2 Lembranças de um empregado do Itamaraty

O livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” foi escrito por Ramiro Elycio Saraiva Guerreiro, sendo uma espécie de autobiografia. Este livro foi desenvolvido entre fevereiro e junho de 1991 e publicado em 1992 pela Editora Siciliano. O livro possui 204 páginas e é dividido em prefácio, oito capítulos, posfácio e um “sobre o autor” ao final, que tem por objetivo mostrar quem era Guerreiro, onde nasceu e onde trabalhou. Estas informações foram úteis na seção anterior deste capítulo, quando foi apresentada a biografia do autor. Na aba do livro, também conhecida como orelha, encontra-se um texto escrito por Celso Lafer, que afirma que o livro é de “saber com sabor”, com “decantada reflexão sobre as possibilidades e limites da inserção internacional do Brasil”.

Os capítulos do livro de Guerreiro versam sobre diversas temáticas, sendo o primeiro uma discussão sobre o Terceiro Mundo, focado na discussão sobre a política externa brasileira ser ou não terceiro-mundista. Neste capítulo inicial, Guerreiro trouxe conceitos como não alinhamento, neutralismo e nova ordem internacional, e reflete sobre como países em desenvolvimento, como o Brasil, se encaixam nessa temática. No segundo capítulo, Guerreiro discute se a política externa brasileira, que ele desenvolveu e até o momento da escrita do livro, era alinhada, independente, responsável, principista ou “prescindente”. O termo “prescindente” foi um termo usado bastante na imprensa para criticá-lo. Ele mesmo diz que tem dificuldade de lidar com rótulos e analisa-os com humor e desdém (Guerreiro, 1992, p. 13-35).

O capítulo III está ligado a questões de segurança e temas de organizações internacionais, como as questões sobre Direito do Mar. Os capítulos IV, V e VI são ligados à nossa vizinhança: América Latina, Rio da Prata, os andinos, Caraíbas, América Central, México e os EUA. O sétimo capítulo fala sobre as relações do Brasil com a Europa e a Ásia e o oitavo

sobre a África, reconhecida por Guerreiro também como “vizinhança” (Guerreiro, 1992, p. 37-197).

Muitas discussões que estão nos livros, espalhadas pelos capítulos, foram também comentadas na entrevista que Guerreiro concedeu ao CPDOC, algumas até de forma bastante similar, com o mesmo uso de palavras, a mesma forma de tratar a temática, como se fosse um mesmo texto. A similaridade é esperada, já que por ser diplomata de carreira, com a imagem bastante conhecida por ter sido ministro, Guerreiro mantém um formato de narrativa, uma forma de explicar o que viveu, e replica independente do canal em que a mensagem estará contida, sendo na entrevista ou em seu livro. Como na entrevista ele está simplesmente falando, em alguns momentos as temáticas são mais ricas em informações do que no livro, principalmente sobre as relações estabelecidas entre os atores mencionados, o argumento se expande pela natureza da conversa, também talvez porque o livro passa por revisão, e algumas questões podem ter sido cortadas e sintetizadas. Em outras temáticas, no entanto, no livro há mais detalhes de nomes completos dos atores e datas, algo mais complicado para ser lembrado em uma entrevista, e no livro, por ser um texto escrito, que pode ser revisado e complementado com pesquisas.

A análise do livro foi feita a partir da categorização prévia de entorno regional, já salientada no capítulo anterior. Esta categoria foi escolhida por ser um termo que contempla um arcabouço de temáticas ligadas à região, sendo mais abrangente possível. O termo “entorno regional” não foi encontrado em nenhum momento do livro, mas foi escolhido para dar nome ao conjunto de elementos constitutivos da categoria, que estão de fato inseridos no texto. Isto ocorre porque não é um termo utilizado no momento da escrita do livro.

Vale destacar que Guerreiro escolhe o termo “vizinhança”, colocando essa palavra no título dos capítulos IV e V, quando pretende falar da América Latina. Como é um termo vago, que ele utiliza também no capítulo sobre África, para nomear o conjunto de termos sobre América Latina e América do Sul, esta palavra não constará como elemento constitutivo do conjunto “entorno regional”, nem é vista como sinônimo, mas nos esclarece que há uma visão de proximidade entre o Brasil e os países da região.

A seleção dos elementos constitutivos do conjunto/categoria “entorno regional” foi feita de duas formas, (1) previamente, com a seleção inicial dos elementos “América do Sul” e “América Latina”, e (2) com o decorrer da análise documental, adicionando outros elementos constitutivos: “país(es) latino-americano(s)”; “países ibero-americanos”; “esquema sub-regional”; “nações latino-americanas”; “república latino-americana”; “américa hispânica”; “latino-americano/a(s)”; “ALALC”; “ALADI”; “nossa região”; “*Latin America States*”;

“Contadora”; “andinos”; “grupo andino”; “países andinos”; “países da bacia do Prata”; “sul-americano/a(s)”; “capitais sul-americanas”; “países sul-americanos”; “centro-americano”; “América Central”; “Caraíbas” e; “países centro-americanos”. Para o cálculo das ocorrências dos elementos constitutivos os títulos dos capítulos, assim como o sumário, não estão sendo considerados.

Outras organizações como o Comitê Jurídico Interamericano e a OEA são citadas, contudo, optou-se por não as considerar pois são iniciativas que incluem os EUA. Por este motivo, os agrupamentos incluídos são “ALALC”, “ALADI”, “Contadora” e “grupo andino”, que Guerreiro cita fazendo alusão à Comunidade Andina (CAN), criada em 1969 com o nome de Pacto Andino. A CEPAL também não foi contabilizada pois não é uma organização criada regionalmente, e sim uma comissão criada em 1948 no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, conhecido pela sua sigla em inglês ECOSOC.

Apesar de Guerreiro escrever três capítulos que falam do entorno regional, estes elementos constitutivos selecionados a partir da análise do livro foram encontrados nos capítulos I, II, III, IV, V, VI e VII, não estando no prefácio, capítulo VIII (sobre a África) e posfácio.

A tabela a seguir (tabela 1) nos mostra a recorrência de cada elemento constitutivo do conjunto “entorno regional”, assim como os capítulos nos quais eles foram mencionados e as páginas. Para facilitar a compreensão dos elementos constitutivos, estes foram agrupados em subcategorias dentro da categoria “entorno regional”, sendo elas: América Latina, América do Sul, América Central e Caribe. Deve-se compreender, contudo, que quaisquer elementos de América do Sul, são pertencentes à América Latina, já que a América do Sul é uma sub-região da América Latina, assim como a América Central pode ser analisada a partir de sua inserção na América Latina. O Caribe, por exemplo, também inclui países da América do Sul e América Central.

Tabela 1 - Análise de Conteúdo do livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro (1992)

Categoria	Subcategoria	Elementos Constitutivos	Ocorrências	Localização	
				Capítulos	Páginas
Entorno Regional	América Latina	país(es) latino-americano(s)	12	I, III, IV, V, VI	15, 44, 46, 74, 75, 115, 116, 121, 140, 156, 157, 158
		países ibero-americanos	1	I	15
		América Latina	20	I, III, IV, V, VI, VII	17 (2), 18, 19, 41, 45 (2), 91, 101, 107, 115, 122, 123, 141, 148, 155, 156 (2), 158, 166
		esquema sub-regional	2	II	33 (2)
		nações latino-americanas	1	II	34
		república latino-americana	1	II	35
		américa hispânica	1	III	38
		latino-americano/a(s)	32	III, IV, V, VI, VII	33, 42, 50, 54 (2), 61, 76, 81, 82, 85 (4), 92, 100, 105, 106, 114, 116, 119, 121, 145, 154, 155, 156, 158, 165, 166 (2), 173 (2), 176
		ALALC	2	V	132 (2)
		ALADI	3	V	132 (3)
		nossa região	1	V	133
		<i>Latin America States</i>	1	VI	157
		Contadora	12	V	140 (4), 141, 142 (5), 146 (2)
	América do Sul	andinos	1	V	136
		grupo andino	5	V	132, 133 (3), 136
		países andinos	4	V	132, 133, 139, 142
		países da bacia do Prata	1	IV	114
		sul-americano/a(s)	2	III, IV	47, 121
		capitais sul-americanas	1	III	74
		América do Sul	7	IV, V, VI	91, 119, 121, 130, 132, 142, 157
	América Central	países sul-americanos	1	V	137
		centro-americano	2	III, V	82, 139
		América Central	9	IV, V, VI	106, 136, 137, 139, 140, 146, 154 (2), 156
		países centro-americanos	2	V	137, 139
	Caribe	Carafbas	3	II, V, VI	34, 126, 156

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de análise de conteúdo do livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty”, seguindo a categoria entorno regional.

Foi possível obter 127 ocorrências da categoria “entorno regional”, que é o somatório de todas as ocorrências dos seus elementos constitutivos, contando todas as páginas do livro, excluindo títulos e sumário. Elas acontecem nos capítulos I, II, III, IV, V, VI e VII, sendo que somente do capítulo IV ao VI que a temática é exclusivamente o entorno regional e o capítulo VI é parcialmente sobre o entorno regional. Levando em consideração que o livro tem 204 páginas, há uma média de ocorrência de termo do grupo entorno regional a cada 1,61 página, demonstrando como a temática é bastante relevante para Guerreiro.

É importante compreender que muitas páginas têm diversas ocorrências e outras não possuem ocorrências de elementos constitutivos dessa categoria entorno regional. O cálculo de média, portanto, nos auxilia a perceber como elementos do conjunto entorno regional são

frequentes e a tabela 1 nos auxilia a entender onde a frequência é maior e quais termos são mais frequentes.

Foram selecionados 25 elementos constitutivos, que representam partes do que seria o entorno regional, mas também que podem ser usados como sinônimos desse termo em alguns casos. Buscou-se preservar o termo no formato que está escrito, por isso inclui-se “Caraíbas” e não “Caribe”, como hoje é mais usual e “*Latin America States*” em inglês, como Guerreiro optou por usar ao escrever uma citação de um livro na página 157. Quando as páginas na tabela 1 estão com números entre parêntesis ao lado, quer dizer que aquele elemento constitutivo foi citado mais de uma vez naquela mesma página. A análise do livro de Amorim, no próximo capítulo, será nesse mesmo formato. Em seguida, os dados serão apresentados de forma homogeneizada para que seja possível uma comparação entre elementos de mesmo formato.

Como é possível observar na tabela 1, o termo mais utilizado foi “latino-americano/a(s)”, com 32 ocorrências. Optou-se por incluir nesse elemento constitutivo todas as menções no masculino e no feminino, assim como no plural. O objetivo dessa inclusão é perceber a recorrência do uso do termo, em diferentes gêneros e números. O termo foi utilizado para falar tanto como sinônimo de “países latino-americanos” como “os latino-americanos” em diversos momentos, mas também em outras locuções, como “problemas econômicos latino-americanos” na página 114, “posição comum latino-americana” na página 33 e “história latino-americana” na página 166. Somente separamos o uso do termo “latino-americano” quando estava nas seguintes locuções: país(es) latino-americano(s), nações latino-americanas, república latino-americana, ALALC, ALADI e *Latin America States*. Essa separação foi feita porque facilita encontrar quando realmente está se falando em países/estados.

O segundo elemento constitutivo mais citado foi “América Latina”, 20 vezes. Em terceiro lugar, temos dois elementos constitutivos, com 12 menções cada um: país(es) latino-americano(s) e Contadora. A forma de contabilizar país(es) latino-americano(s) é a mesma de “latino-americano/a(s)”, para conseguir abranger tanto no singular, como no plural. É interessante relatar a quantidade de vezes que Guerreiro cita Contadora, todas elas em um intervalo curto de páginas, entre a 140 e a 146, explicando o que era o grupo, os interesses, as expectativas externas sobre o Brasil no apoio ao grupo e justificando como foi o posicionamento brasileiro naquele momento de criação dessa iniciativa política regional.

Em um dos primeiros momentos que Guerreiro (1992, p. 17) fala em América Latina, ele afirma que “seria ridículo” que o Brasil quisesse se posicionar como fora do grupo dos países do Terceiro Mundo se “em todos os mundos” a América Latina é pertencente a este grupo. Em suas palavras, na mesma página, afirma que [...] a América Latina é uma região

claramente definida. Ela tem em comum com África e Ásia sobretudo pobreza e subdesenvolvimento econômico, apesar das diferenças de nível”. Anteriormente, Guerreiro afirma que o elemento definidor do Terceiro Mundo é o subdesenvolvimento.

Em outro momento, Guerreiro fala da importância do Brasil para a região, mas sem usar nenhum termo específico selecionado como elemento constitutivo do grupo “entorno regional”. Por estar relacionado com a pesquisa, compreende-se a importância de relatar essa parte. Guerreiro (2017, p. 29) afirma que:

O Brasil tem volume e significação regional e mesmo mundial maior do que pensam talvez os brasileiros. Tem, pois, responsabilidades. [...] Cabe calibrar, afinar, regular as decisões, as atitudes ostensivas, de forma a, simultaneamente, dar relevância à posição do país, não perder oportunidades (sobretudo mantê-las abertas para o futuro), e não assumir funções de juiz ou professor. Na verdade, julgamos indispensável, em cada conjuntura, não nos omitirmos quando for necessário atuar (Guerreiro, 1992, p. 29).

Já no capítulo III, quando Guerreiro (1992, p. 42) fala em “grupo latino-americano”, está discutindo sobre a candidatura frequente do Brasil ao assento não permanente no CSNU desde 1945, salientando que o país enfrentava “por vezes sérias dificuldades no grupo latino-americano, cuja posição, no caso, era decisiva”. Isto porque, ele afirma que dentro do grupo havia se difundido a compreensão de que seria benéfico fazer um rodízio dos países da região neste órgão das Nações Unidas. Para Guerreiro, não se justificava a opção pelo rodízio, mas também seria ruim o Brasil exercer um monopólio do assento. O próprio Guerreiro afirma que nunca foi “partidário da presença continuada do Brasil no conselho”, compreendendo que a participação brasileira era boa para o órgão, mas não necessariamente boa para o Brasil, não acrescentando em “nosso prestígio, mas sim ao do conselho”. Ao final, faz um adendo de que com o fim da Guerra Fria e a possibilidade de o órgão funcionar, pela expectativa da diminuição do uso do veto, “caberia uma reavaliação” desse posicionamento do diplomata.

Esse posicionamento de Guerreiro (1992, p. 45) é discutido no decorrer das páginas seguintes, e vale trazer outra citação, do momento que o diplomata fala essa expectativa que muitos tem da presença brasileira no conselho, cabendo até uma reflexão se ele quis deixar em aberto a possibilidade de um assento permanente ao Brasil, já que entraríamos sem eleição.

Entendi sempre que, se os demais acham que o Brasil reforça o conselho, devem facilitar seu acesso. Não que considere o país grande potência; mas se, por um motivo ou outro, convém à comunidade que participemos, então não deveríamos ter por que brigar, com grande tensão, por uma eleição (Guerreiro, 1992, p. 45).

Guerreiro traz um comentário interessante sobre a Carta da ONU, afirmando que as referências ao direito internacional que constam nesse tratado foram incorporadas por iniciativa dos latino-americanos, por causa de sua “tradução jurídica regional importante” (Guerreiro,

1992, p. 50). Em seguida, falando sobre a comissão da ONU sobre codificação do direito e o projeto de declaração, ele afirma que este estava “muito do gosto latino-americano”, e afirma também que os brasileiros são “autênticos latino-americanos”, mas em relação à linguagem são “mais pobres quanto à amplitude de linguagem e mais hesitantes na afirmação de conceitos” (Guerreiro, 1992, p. 54).

O capítulo IV, o primeiro a tratar do entorno regional começa da seguinte maneira: “A América Latina, e, em particular, a América do Sul estão e sempre estarão no centro das preocupações da chancelaria brasileira. É uma prioridade óbvia. No governo Figueiredo, nossas relações com os vizinhos foram particularmente felizes” (Guerreiro, 1992, p. 91).

Sobre a questão com a Argentina sobre Itaipu-Corpus, Guerreiro (1992, p. 92) afirma que “sem a solução dessa última grande controvérsia do Brasil na região, teria sido impossível a política latino-americana do presidente”. Nesta parte do livro, cabe ressaltar que Guerreiro (1992, p. 92-93) narra os acontecimentos desde o governo anterior, demonstrando que houve momentos que Azeredo da Silveira tentou resolver a questão e não conseguiu, ou por falta de disposição dos argentinos, ou por movimentos internos brasileiros que dificultavam o estabelecimento de diálogo com o país vizinho. Guerreiro chega a citar que a questão, para Azeredo da Silveira era “uma espécie de *chasse gardée*¹³” por ter sido embaixador em Buenos Aires.

Nesta parte é interessante perceber a valorização que Guerreiro dá para o interesse de Silveira em resolver a questão, o que muitos pesquisadores já citados anteriormente veem de outra forma, colocando o Silveira como mais um fator que complicava a solução, por ver a Argentina como inimigo. A posição de Guerreiro, em primeiro momento, pode ser vista como mais privilegiada, por ter convivido com Silveira, mas cabe ter em consideração que diplomatas, mesmo saindo de seus postos, tem ligações fortes com a instituição, ainda mais quando trabalharam juntos por tanto tempo, e não faria sentido esperar de Guerreiro uma crítica a Silveira por não ter solucionado a crise Itaipu-Corpus.

Após a crise solucionada, pelos relatos de Guerreiro com forte participação dele no decorrer dos acontecimentos, Figueiredo visita a Argentina. Quando fala sobre esse momento histórico, Guerreiro (1992, p. 97-98) cita momento interessante, como ilustração do grande interesse de Figueiredo em solucionar a crise com os vizinhos: sua visita ao Clube San Lorenzo de Almagro e seu momento de lágrimas ao ver “o calor humano” da recepção. Guerreiro explica que a emoção tem relação direta com a memória de Figueiredo sobre sua vida no exílio com o

¹³ Termo em francês que significa área de conhecimento ou área geográfica que uma pessoa considera reservada a ela.

pai, morando em Buenos Aires e torcendo pelo San Lorenzo¹⁴. Além disso, afirma que a visita do presidente foi um “acontecimento excepcional”, por ter sido a terceira de um presidente brasileiro à Argentina e servir de início para trocas frequentes de visitas entre os chefes de governo de ambos os países.

A discussão seguinte no livro de Guerreiro é sobre a Guerra das Malvinas/Falklands. Quando Costa Méndez chega ao cargo de chanceler na Argentina, faz uma visita ao Brasil, em fevereiro de 1982, e conversa com Guerreiro sobre as ilhas. Guerreiro (1992, p. 100-101) comenta que o chanceler argentino disse que “a questão das Malvinas era a primeira prioridade da política externa de seu país”, e que iria pressionar a AGNU buscando uma ação do Reino Unido “mais séria e positiva”. Em março de 1982, quando Guerreiro retornava de uma viagem à China e estava em Nova Iorque, a Argentina invadiu as ilhas Malvinas/Falklands, e ele precisou se pronunciar sobre o fato. O ministro afirma que essa invasão foi “uma das raríssimas surpresas” que teve em sua carreira, disse também que “raras vezes fui surpreendido e talvez em nenhuma ocasião tanto quanto nesta”.

Guerreiro (1992, p. 102) relata que na hora que os jornalistas que o acompanhavam foram buscar uma declaração sua sobre a invasão, ele fez “a declaração certa” e que “às vezes, o anjo da guarda ajuda”, apresentando “o ponto justo, ao mesmo tempo o máximo e o mínimo politicamente possíveis e aconselháveis”, ou seja, que o Brasil reconhece o direito argentino sobre as ilhas desde 1833, quando da invasão inglesa, e reafirmou o interesse brasileiro em apoiar uma solução pacífica da questão. Em outro momento, Guerreiro (1992, p. 105) comenta que se chegou a pensar uma solução para a questão, que envolvesse a retirada da Argentina, mas sem a retomada pelo Reino Unido, e sim para o controle de um grupo de países, incluindo os Estados Unidos, o Brasil e “um ou dois latino-americanos”. Nesta parte do texto, Guerreiro passa a ideia de que essa proposta foi do general Haig, secretário de Estado dos Estados Unidos.

Mantendo-se na temática Malvinas/Falklands, Guerreiro (1992, p. 106-107) comenta sobre a miopia argentina quanto ao alinhamento dos Estados Unidos, dizendo que a América Latina estava “reduzida para Washington aos problemas centro-americanos” e que a Argentina, como apoiou os EUA em questões dessa região, esperou um apoio estadunidense também no conflito entre nossos vizinhos e o Reino Unido. Para Guerreiro, “num confronto entre a Argentina e a Inglaterra, seu aliado especial, pivô de sua estratégia na Europa, os EUA

¹⁴ De acordo com Mayer (s.d.), Euclides Figueiredo, pai do presidente Figueiredo, foi um dos líderes do Movimento de 1932, também conhecido como Revolução Constitucionalista de 1932, contra o governo de Getúlio Vargas. Ele foi enviado para exílio em Lisboa e depois se mudou para Buenos Aires, onde permaneceu até a anistia em 1934.

obviamente ficariam com a última. A Argentina era muito menos importante para todos os seus planos”.

Outro assunto relatado no capítulo IV é a crise econômica enfrentada pela América Latina e os aumentos sucessivos da taxa de juros nos EUA, que fora discutida entre Guerreiro e Dante Caputo, chanceler argentino do governo Alfonsín, quando visitou o Brasil em maio de 1984. De acordo com Guerreiro (1992, p. 114-115), Caputo sugeriu uma declaração conjunta de chefes de governo da região expressando preocupação com o efeito das ações estadunidenses sobre suas economias. Figueiredo concordou e Guerreiro se ofereceu para fazer um rascunho de declaração e entrar em contato com outros chanceleres da região, que gerou em poucos dias um texto conjunto, assinado pelos presidentes do Brasil e da Argentina, mas também da Colômbia e do México. A partir dessa discussão, a Colômbia sugeriu uma reunião dos países latino-americanos para falar de suas dívidas, que ocorreu em junho daquele ano.

Para Guerreiro (1992, p. 116), essa iniciativa foi importante para colocar o problema da dívida externa da América Latina na agenda internacional, mas não gerou “qualquer decisão de fazer um esforço político e econômico para minorar o pesado fardo dos países devedores”. Depois dessa discussão, Guerreiro cita a reunião que ocorreu em Cartagena, na Colômbia, e que foi firmado um ‘consenso’ (ele deixa entre aspas simples), mas em seguida muda o assunto, para seguir falando sobre os países da região em separado. Guerreiro diz que já estava se “desviando para o âmbito latino-americano geral, com reflexos mundiais” e que “queria apenas indicar o papel da cooperação do Brasil e Argentina na iniciativa e que continuou em seu desdobramento”.

Os países contemplados no capítulo IV além da Argentina foram Uruguai, Cuba, Paraguai, Bolívia e Chile. Apesar de citar Cuba já nesse capítulo, e não no seguinte que fala sobre os andinos, caribe, América Central e México, foi de forma complementar aos comentários sobre os outros países. Ao falar sobre a questão do exílio de Flávia Schilling, que estava no Uruguai, citou que esse assunto era um dos mais perguntados pela imprensa, junto com Cuba. Sobre o Paraguai, fala da boa relação com o Brasil, da visita de Figueiredo, da restituição de relíquias da Guerra do Paraguai que estavam sob posse brasileira e de que Figueiredo tinha boas recordações do país, de quando foi instrutor na missão militar brasileira no Paraguai (Guerreiro, 1992, p. 116-118).

Ao falar da Bolívia, Guerreiro (1992, p. 119) comenta que um dia leu o jornal *La Razón* na década de 1950, que alertava sobre a influência da Argentina de Perón, acusando-a de intervencionismo e intenções imperialistas, e que:

[...] De repente, no último parágrafo, o editorial mudava completamente e alertava os bolivianos para o imperialismo brasileiro, este sim, realmente perigoso, pois não dependia essencialmente das intenções do governo brasileiro, mas da infiltração dos brasileiros e sua ocupação de áreas pouco povoadas. Ainda em época tão diversa, a reminiscência do Acre! (Guerreiro, 1992, p. 119).

Guerreiro (1992, p. 119-120) comenta que conversou com um “colega latino-americano” sobre sua “surpresa e incompreensão” sobre esse parágrafo no jornal, e este colega disse que “se tratava do mapa”, ou seja, que “as pessoas olhavam o mapa e viam um Brasil tão grande que, subliminarmente que fosse, ficavam a sentir que um país assim não poderia deixar de ser um perigo”.

Guerreiro (1992, p. 120) ao falar sobre o tempo que morou em La Paz, comenta sobre a instabilidade política vivida pelo país na época e da amizade que fez com Zilvetti Arce, que foi ministro do Exterior boliviano, e que instruiu sua filha de 15 anos e sua irmã a se asilar na casa de Guerreiro em caso de revolução no país, além de enviar para Guerreiro um baú com pratas e um cofre com joias.

Ainda sobre Bolívia, Guerreiro (1992, p. 120-121) assinala a importância deste país para a região, sendo rota de passagem para os vizinhos e uma preocupação para a região, por ter passado por tantas revoluções. Ele comenta que uma “alta autoridade de país influente” foi em Brasília e ‘insinuou que o Brasil tinha condições e devia interferir a favor da facção no poder’ na Bolívia naquele momento, que Guerreiro afirmou ser “uma crítica à nossa política ‘prescindente’”. A resposta de Guerreiro foi perguntar se a autoridade era religiosa, obteve como resposta um sim e sugeriu que fizessem “um minuto de silêncio, para rezar pela paz e bem-estar do povo boliviano, pois não podíamos fazer mais do que isso”. Guerreiro acreditava que os problemas daquele país deveriam ser resolvidos por eles mesmos, já que era uma questão interna boliviana, e com “a ajuda de Deus”.

Sobre o Chile, Guerreiro (1992, p. 121) o coloca como “um dos países latino-americanos mais próximos das condições do Primeiro Mundo” e que a velha tentativa de equilíbrio de poder com este país e a Argentina, feito pelo Brasil no passado, não existia mais. O diplomata faz também uma reflexão sobre os diferentes regimes políticos que a região possuía e que isto não era um problema para o relacionamento entre os Estados:

[...] A América do Sul, naquela época, tinha governos heterogêneos, como, por exemplo, Argentina, Chile, Paraguai autoritários ou ditatoriais; o regime venezuelano, democrático e ainda com uma fé, já atenuada, de cristão novo; democráticos, Colômbia e Equador; o Peru em fase de transição, semelhante à nossa abertura. É evidente que qualquer atitude ideológica purista tornava, naqueles momentos, impraticável a política latino-americana de conagraçamento a que se dedicava o presidente Figueiredo. [...] Meu entendimento era de que devíamos evitar ativismos, pois se alguma influência viéssemos a exercer, nestas matérias, seria pelo exemplo,

principalmente se, no curso do tempo, nossa redemocratização desse certo (Guerreiro, 1992, p. 121-122).

Em seguida, Guerreiro (1992, p. 122) começa a relacionar o processo de democratização brasileiro com a política externa e a América Latina. Inicialmente ele usa o termo América do Sul, depois fala em América Latina, demonstrando não haver, nessa circunstância temática, necessária divisão para sua explicação. A demarcação geográfica aparece como se pudesse ser intercambiável, com o mesmo significado, o que é incorreto, mas reflete como naquele momento não havia uma política externa no Brasil preocupada estritamente com a América do Sul. O diplomata afirma que há “clara indicação da relação de nossa democratização, em curso no governo Figueiredo, com a nossa política externa” e que o movimento de redemocratização tem “valores e conduta que encarnam a vontade nacional” e “incorporam [...] o sentido de mudança que vive a América Latina, que acreditamos ser irreversível e não aprisionável por artifícios ou adiamentos. Nem acreditamos possam ser legitimamente estimulados por pressões ou juízos de valores externos”. Ele complementa afirmando que “ou a democracia é um processo endógeno ou não dura muito”.

No capítulo V, Guerreiro fala sobre a Venezuela, Guiana, Suriname, Colômbia, Nicarágua, o Grupo de Contadora, o TCA e o México. Ao falar sobre a Venezuela, Guerreiro (1992, p. 123-124) comenta que “na América Latina, surge periodicamente a política do não-reconhecimento de governos autoritários ou ditatoriais” e a Venezuela chegou a ter relação suspensa com o Brasil quando ocorreu “a instauração do regime de 1964”, e neste país se criou a Doutrina Bettancourt, nome dado em homenagem ao presidente venezuelano eleito democraticamente, que não reconhecia golpes feitos à revelia das constituições dos países.

A Guiana é comentada por Guerreiro (1992, p. 125-128) como um país que tem controvérsia territorial com a Venezuela e que teve “relações tensas” com o Brasil durante o governo Médici (1969-1974) e Geisel, “à base de intrigas sobre um suposto imperialismo brasileiro”. Guerreiro, portanto, fez visitas à Guiana e em seguida à Venezuela, “para deixar claro, inclusive à imprensa local, que nada se tramava contra a Venezuela”. Ele ainda complementa que “é preciso estar sempre atento à possíveis intrigas e ao funcionamento desenfreado das imaginações”. Guerreiro comenta que “sempre” se preocupou com “as antigas Guianas”, falando da Guiana e do Suriname, excluindo a Guiana Francesa, que é território francês até hoje. Sobre o Suriname, Guerreiro fala do golpe de Estado que ocorreu enquanto ele estava na chancelaria e optou por mudar o embaixador que estava no país, que tinha feito amizade com algumas pessoas do governo que foi derrubado, e enviou Lampreia, que era “profissionalmente frio” para ocupar este cargo.

Quando falou sobre a Colômbia, Guerreiro (1992, p. 130-131) lembrou incidente grave que ocorrera na época, quando guerrilheiros invadiram a embaixada da República Dominicana e fizeram reféns vários chefes de missão diplomática, inclusive Geraldo Eulálio Nascimento e Silva, embaixador brasileiro. Ele prefere não dar muito espaço para discutir esse incidente e logo segue para falar sobre o “grupo andino” como um todo.

O diplomata afirma que as relações do governo Figueiredo com os países andinos melhoraram muito, mas que o grupo andino foi incompreendido no esforço de integração que empreendeu, sendo vistos como aqueles que “estavam querendo tomar uma linha divisionista na América do Sul.” É neste momento que ele fala sobre a ALALC e a ALADI, explicando que a ideia de integração andina não era compatível com a ALALC, mas com a criação da ALADI, passou a ser possível esse tipo de iniciativa. Ele comenta, inclusive, sobre os esforços brasileiros e argentinos de integração aos moldes da ALADI e afirma:

[...] Cheguei a dizer que não devíamos ter medo da palavra integração. Entendíamos integração num sentido muito preciso, de mercado comum, sem tarifas entre os Estados membros, e tarifa comum para terceiros e livre trânsito dos fatores de produção. Ora tanto em nossos vizinhos como até mesmo no Brasil, empregava-se a expressão em acepção mais vaga e genérica (Guerreiro, 1992, p. 132).

Voltando a questões políticas e misturando-as com questões econômicas, Guerreiro (1992, p. 133) comenta que no desenvolvimento das relações do grupo andino, em busca de integração, era como se “as dificuldades da cooperação econômica, por compensação, estimulassem uma ação coordenada desses países na esfera política”. Em seguida, ele faz um comentário sobre a região como um todo, passando a compressão da necessária articulação dos Estados da região, tendo em vista que “naturalmente, em nossa região as tendências políticas se fazem, desfazem e refazem”.

Sobre a Nicarágua, Guerreiro (1992, p. 138-139) comenta que sua política externa também foi acusada de “prescindente” por não ter se envolvido na situação conflituosa no país. Ele afirma que parte da imprensa falava em “riscos que se formavam em nossa ‘fronteira norte’”, ao referirem-se à instabilidade naquele país. Neste momento, Guerreiro sinaliza de forma contundente que ele não considera a América Central como vizinha de fato, como ‘fronteira norte’, apesar de ele nomear este capítulo V como “Ainda a vizinhança. América Latina. Os andinos. Caraíbas, América Central e México”. A seguir trecho dessa sinalização de Guerreiro.

[...] Em primeiro lugar, a América Central não é nossa fronteira norte; é fronteira sul dos Estados Unidos e México. Nossa fronteira norte são as Guianas e os países andinos, cada vez mais aproximados do Brasil. Em segundo lugar, não tínhamos uma posição na sub-região que nos permitisse influência e o desempenho de um papel próprio. Teríamos de seguir uma ou outra

tendência, cada qual com estranhos patronos. De fato, quem podia influenciar Somoza eram os Estados Unidos. [...] Não nos metíamos nesse *avispero* centro-americano. Se quiserem, aí tínhamos uma política ‘prescindente’, que era o que nos convinha. Não tínhamos por que procurar sarna para nos coçar. (Guerreiro, 1992, p. 139).

A partir desta argumentação que Guerreiro (1992, p. 140) introduz a discussão sobre as críticas que o governo Figueiredo recebia na imprensa em relação ao Grupo de Contadora. Ele afirma que doze dias antes da construção do grupo, quando ocorre a visita do presidente Ronald Reagan ao Brasil, Figueiredo já afirma que o Brasil via a com apreensão em relação à possível “deterioração do quadro político na América Central” e disse que o Brasil via:

[...] com grande esperança a contribuição que podem dar à pacificação dos espíritos e à pesquisa de soluções democráticas e livres, o países latino-americanos que, como o México, a Venezuela e a Colômbia, aliam uma inestimável experiência política a uma tradicional presença naquela região (Figueiredo, 1982 apud Guerreiro, 1992, p. 140).

Ainda em relação ao Grupo de Contadora, Guerreiro (1992, p. 141) faz uma afirmação sobre como as críticas ao Brasil seriam infundadas. Ele afirmou que “às vezes nos criticavam por não darmos um apoio real ao grupo de Contadora, mas apenas um apoio político. Como se tratava de um grupo político, tal apoio lhe era útil e era o apropriado.” Guerreiro (1992, p. 142) ainda complementa que mesmo que no governo que foi ministro não tivesse sido formalizado um grupo de apoio, como ocorreu no governo Sarney (1985-1989), “sempre demos total apoio político e sempre fomos amplamente informados da evolução das negociações pelos países de Contadora”.

Em seguida, Guerreiro (1992, p. 142-144) traz informações sobre a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, iniciativa brasileira no governo Geisel, que criou “um foro para consultas e cooperação” entre os países da bacia amazônica, sem a formação de uma organização ou com burocracia estável. Foi no governo Figueiredo que ocorreu a primeira reunião de chanceleres da região amazônica, organizada por Guerreiro em Belém do Pará. Guerreiro explicou que “a grandiosidade da natureza tende a levar as pessoas a emoções exageradas [em relação à Amazônia], os riscos da literatice ou de atitudes de descobridor de novos mundos ou de salvador da natureza são muito fáceis”, mas que a reunião foi boa porque produziu “uma declaração que define posições dos países da região no tratamento e defesa de seus interesses comuns e a previsão da organização de grupos de trabalho sobre os diversos aspectos da cooperação”. Para Guerreiro, “tratava-se de criar o hábito da cooperação regional”.

No capítulo seguinte, com o título “A OEA e o Hemisfério Ocidental como conceito político. Estados Unidos da América”, Guerreiro (1992, p. 154) relembra a reunião da Assembleia Geral da OEA em 1984, na qual ele presidia porque o Brasil era sede da reunião, e pelo temor de transformar aquele momento em discussão sobre a situação da América Central

e a Nicarágua, optou por encaminhar “o diálogo para a questão da dívida [externa] e afins. Os latino-americanos rezaram sua ladainha.”. Essa “ladainha” foi a recordação que fizeram aos EUA sobre os efeitos de suas políticas econômicas nos países latino-americanos.

Guerreiro (1992, p. 155-156) critica a postura latino-americana de esperar uma solidariedade estadunidense. Faz uma retrospectiva desde o auge da popularidade do sistema interamericano, os anos 1930, explicando a postura cada vez mais afastada dos EUA da América Latina, colocando-a em posição secundária nos interesses estadunidenses após a Segunda Guerra e com o decorrer dos anos na mais baixa prioridade em comparação com outras regiões do mundo. Essas afirmações não incluem México, Caribe e América Central, que permaneceram como prioridade dos EUA.

Creio que, na América Latina, sempre ficou um resquício das idéias [sic] de solidariedade do Hemisfério Ocidental, das relações especiais entre os países das Américas, etc. Tudo isso tinha um odor de história antiga, dessas coisas de épocas pretéritas de nossa vida que vão ficando guardadas em armários e baús (Guerreiro, 1992, p. 155).

Neste ponto, Guerreiro poderia ter mantido o foco na exclusão da América do Sul dos interesses prioritários dos EUA, mas optou pelo termo América Latina. Depois disso, Guerreiro (1992, p. 157) fala em América do Sul, como região excluída pelos EUA por ser uma região “relativamente marginal em relação aos centros de poder e aos objetivos a atingir”. Por isso que Guerreiro (1992, p. 158) compreende que o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a OEA são produto de uma evolução normativa e integrativa do continente, por isso devem permanecer existindo após o fim da Guerra Fria.

Concluindo este capítulo VI, Guerreiro (1992, p. 158) traz uma afirmação sobre a necessidade de os países latino-americanos compreenderem que não vão ser criadas iniciativas de apoio estadunidense para o desenvolvimento da região, sendo a única solução os próprios latino-americanos buscarem sua integração, sendo ingenuidade “pensar que qualquer dos grandes blocos tem interesse em uma ‘relação especial’ com a América Latina”.

No capítulo VII, com o título “Europa e Ásia”, Guerreiro (1992, p. 165-166) relembra uma situação que passou em 1978, quando era embaixador na França, e participou de evento que era um encontro mensal entre os latino-americanos e uma personalidade francesa. Neste encontro, que ocorrera com François Mitterrand, o embaixador da Colômbia falou sobre os efeitos negativos que a França gerou na América Latina, já que os *criollos*, brancos nascidos nas colônias, importaram as ideias da Revolução Francesa e aplicaram em seus países, sendo que suas realidades eram outras em relação ao continente europeu. Outros embaixadores optaram por enaltecer os revolucionários latino-americanos e Guerreiro não opinou.

Segundo Guerreiro (1992, p. 166), Mitterrand perguntou a ele sobre o Brasil, e obteve como resposta um discurso de Guerreiro sobre as diferenças de formação do Estado brasileiro e dos demais vizinhos participantes dessa reunião. A seguir pode-se ler o que Guerreiro afirma ter respondido a Mitterrand, salientando que apesar do Brasil ter um povo latino-americano, sua história era diferente.

[...] foi um príncipe que proclamara nossa independência e seu principal conselheiro político, José Bonifácio de Andrada, não era advogado, não estudara na França, mas naturalista e estudara em Upsala, na Suécia. Recordei que a Constituição do Império do Brasil era democrática, mas previa moderação no processo, a ser exercida pelo monarca, conforme idéias [sic] do francês Benjamin Constant, conhecido por seus compatriotas pelos *affaires d'amour* com Madame de Stael e por um romance secundário, *Adolphe*. A monarquia mantivera a unidade do país e certas aparências, apesar de o nosso povo ser do gênero latino-americano (Guerreiro, 1992, p. 166).

3.3 Conclusões

As decisões que Guerreiro tomou no exercício do cargo foram construídas por meio do que ele entendia que era o entorno regional, sobre como ele via a posição do Brasil na região e como ele entendia que se inserem os interesses nacionais na região. Seguindo a teoria de Goldstein e Keohane (1993), podemos afirmar que as ideias de Guerreiro sobre o entorno regional são fatores explicativos para os resultados obtidos na política externa de Figueiredo. Tanto sua visão de mundo, quanto suas crenças de princípio, estruturam sua opinião e servem como mecanismos para aumentar a clareza de Guerreiro ao analisar os desafios enfrentados e os objetivos a serem perseguidos durante o governo Figueiredo em relação ao entorno regional.

Cabe destacar que poucas obras foram publicadas sobre o governo Figueiredo (Biasetto; Martins, 2023; Visentini, 2004; Saraiva, 2012), como comentamos no capítulo 1 dessa dissertação. Alguns livros que contemplam todo o regime militar, costumam ter o capítulo sobre esse período muito curto, ou englobando o governo Sarney em conjunto, como é o caso do livro de Ricupero (2017).

A revisão de literatura nos trouxe um bom plano de fundo para compreensão do livro de Guerreiro. Alguns pontos obtidos pela análise de pesquisadores do período divergem das reflexões de Guerreiro no livro. Cabe ressaltar que essas divergências não são um problema, tendo em vista que Guerreiro era um diplomata, traz em seu livro a marca forte de um representante da carreira, já os pesquisadores não possuem esse elo com a diplomacia e podem

pensar e discutir o período com maior distanciamento, ainda que ligados aos seus preceitos teóricos.

A partir da leitura de “Lembranças de um Empregado do Itamaraty” podemos destacar que o entorno regional, para Guerreiro, permeava toda sua discussão, independente da temática que estava sendo apresentada. Ao trazer o tema do Terceiro-Mundo, ele falava da região, assim como quando citava sua vida como embaixador na Europa, a região voltava a ser mencionada. Como constatado na seção anterior, em um livro de 204 páginas, há uma média de uma ocorrência de termo ligado a entorno regional a cada 1,61 páginas.

O termo latino-americano/a(s) foi utilizado 32 vezes durante o livro, e em segundo lugar está América Latina, com 20 ocorrências. País(es) latino-americano(s) teve 12 ocorrências, assim como Contadora. Deve-se ressaltar que muitas vezes as menções eram para a América Latina, mas utilizada como sinônimo de América do Sul, ou deveria ser mais adequado, pelo contexto, utilizar América do Sul. Em outros momentos, Guerreiro diferencia um do outro, como no início do capítulo IV, no qual fala que a América Latina, mas, principalmente, a América do Sul eram prioridade da política externa brasileira.

Como as visões de mundo são formadas com base em toda a trajetória de cada ator político, o início desse capítulo trouxe uma breve biografia sobre Guerreiro, em conjunto com depoimentos de pessoas que trabalharam com ele, a longa entrevista que ele concedeu ao CPDOC e a análise de alguns pesquisadores sobre a personalidade do chanceler. Depois de estar por dez anos fazendo parte do MRE como diplomata, Guerreiro foi para Washington em 1956 e, segundo relato dele na entrevista ao CPDOC, foi um período de sua vida diplomática de acúmulo de informação sobre a América Latina diferente de qualquer outro momento que passou no ministério. Já nesse período, Guerreiro percebia a necessidade de aproximação com o entorno regional, a partir da utilização de diversos instrumentos, diretos ou indiretos. Ele compreendia que uma rivalidade entre os vizinhos regionais era algo que só interessava a grandes potências, e a relação deveria ser de parceria.

Na década de 1960, como relatado no início deste capítulo, Guerreiro continuou próximo de questões relativas ao entorno regional, participando da criação da ALALC, chefiando a Divisão da América Setentrional em 1961, sendo ministro conselheiro em Montevideu a partir de 1966 e participando da delegação da Reunião de Chefes de Estado Americanos em 1967. Boa parte de sua formação como diplomata dentro do ministério foi construída com foco no entorno regional do Brasil, vivendo em países vizinhos, cuidando de pautas regionais ou chefiando departamentos sobre o continente.

Devemos separar alguns acontecimentos relevantes do período Figueiredo e discutidos no capítulo 1 e neste capítulo para traçar os interesses, metas e estratégias políticas adotadas, que segundo Goldstein e Keohane (1993), são unidos pelos *road maps* dos atores. Falaremos, portanto, da relação com a Argentina, crises políticas no entorno regional, liderança regional e pertencimento e integração regional. Essas temáticas foram selecionadas para que, no capítulo seguinte, possamos fazer a mesma pré-seleção e compararmos com Amorim, seguindo a lógica de Sartori (1994) definindo bem os objetos comparáveis, as visões de mundo e *road maps* dos chanceleres Guerreiro e Amorim, a partir desses quatro pontos. Vale mencionar que elas se correlacionam, por estarmos falando de ideias de um mesmo ator sobre a temática geral entorno regional.

A seguir temos uma tabela (tabela 2) com o resumo dos interesses, metas e estratégias de Guerreiro para essas quatro temáticas abordadas.

Tabela 2 - Interesses, metas e estratégias adotadas por Guerreiro

	RELAÇÃO COM A ARGENTINA	CRISES POLÍTICAS NO ENTORNO REGIONAL	LIDERANÇA REGIONAL E PERTENCIMENTO	INTEGRAÇÃO REGIONAL
Interesses	Resolver as divergências sobre o uso dos rios da Bacia do Prata. Construir boa relação diplomática.	Solucionar as crises na região sem intervenção estadunidense.	Brasil não deve ser líder em qualquer circunstância. É autêntico latino-americano, mas tem suas divergências históricas.	Resolver os problemas econômicos da região de forma conjunta.
Metas	Estabelecer e manter bom relacionamento, apesar das divergências iniciais.	Marcar posição e não intervir. Se for país limítrofe, engajamento mais robusto.	Estar próximo de quaisquer iniciativas regionais, mas nem sempre liderando, as vezes só apoiando e observando. Brasil deveria ser permanente no CSNU se nossa presença é tão importante para o órgão.	A ação conjunta do entorno regional é a solução para os problemas econômicos da região, e não os EUA. Estar próximo de quaisquer iniciativas regionais.
Estratégias	Negociação do Acordo Tripartite. Assinatura de acordos em diversas frentes econômico-políticas. Atuação conjunta política, com base na confiança.	Apoio ao Grupo de Contadora marcando o posicionamento do país, sem muito engajamento. Engajamento maior na crise do Suriname, sem intervenção.	Mantém contato com o Grupo de Contadora. Participa do Grupo de Cartagena. Participa da ALADI.	Participar do Grupo de Cartagena, da ALADI e da OLADE. Afirmar que o problema da dívida é um problema político e não meramente econômico. Ter cuidado no uso do termo integração, pelo temor da ideia de mercado comum.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das investigações dos capítulos 1 e 3, utilizando a teoria de Goldstein e Keohane (1993).

3.3.1 Relação com a Argentina

Seu interesse e sua meta com a Argentina, logo no início do governo Figueiredo era resolver o problema do uso dos rios da Bacia do Prata, dizendo que ia estudar a questão de forma técnica. O Acordo Tripartite foi um grande marco das relações entre Brasil e Argentina, produzido em negociações complexas e sigilosas como relatado por Guerreiro na entrevista para o CPDOC e em seu livro.

Vale destacar que, em seu livro, Guerreiro não considerava sua boa relação com a América Latina como uma inovação, pois afirmou o interesse de Silveira em ter boas relações com a Argentina, apesar dos problemas e das dificuldades da outra parte em estabelecer diálogo, assim como a pretensão de Figueiredo de ter uma política externa para a região, resolvendo os problemas com a Argentina. Os pesquisadores que trouxemos para discussão no capítulo 1 não colocam Silveira nessa posição de proximidade e com interesse em resolver as questões com a Argentina, como foi relatado por Spektor (2004) e Saraiva e Vigevani (2014). Além disso, Guerreiro comentou que Figueiredo tinha apreço pela Argentina, por ter morado no país quando o pai estava exilado, e pelo Paraguai, onde comandou missão militar.

Com a invasão das ilhas Malvinas/Falklands, Guerreiro teve que lidar com outro problema, definindo seus interesses, suas metas e estratégias. Ele prontamente demonstrou que o Brasil reconhecia desde 1833 a soberania argentina sobre as ilhas, mas tinha como meta uma solução negociada. Sua estratégia foi o envio de aeronaves, mas somente de monitoramento, para deixar o Brasil com imagem de não engajado no conflito e não alterando os combates.

Como estratégia para essa questão da Argentina como um todo, tanto na questão dos rios, como na crise da invasão das ilhas Malvinas/Falklands, podemos perceber que Guerreiro compreendia que apesar da rivalidade subjacente sempre existente com a Argentina, era melhor uma atuação conjunta política, com base na confiança, até porque o Brasil tinha poderes maiores, em questões materiais, que a Argentina.

3.3.2 Crises Políticas no Entorno Regional

Em seu livro, Guerreiro afirmou que o Brasil tem significação regional maior do que pensam os brasileiros, mas criticou aqueles que exigiam do governo Figueiredo atuação mais

forte em problemas regionais, como o caso da Nicarágua e a constituição do Grupo de Contadora. Como Guerreiro valorizava o aspecto material e econômico como recurso de poder, colocava diversas vezes o Brasil como um país que não deveria intervir e liderar em alguns assuntos que não eram tão próximos da chancelaria, como o caso dos problemas na América Central. Seu discurso de valorização da integração, contudo, parece deixar claro sua compreensão de que a ação brasileira externamente não poderia acontecer de forma isolada.

Por outro lado, a atuação brasileira na situação de crise política no Suriname durante o governo Figueiredo merece destaque. Por ser um país fronteiriço, o peso do Suriname enfrentando problemas políticos era muito maior para a política externa do Brasil do que a Nicarágua. Guerreiro salientou na entrevista dada ao CPDOC que o Brasil agia “conforme o caso, conforme os méritos do caso, e aceitando que a realidade é a realidade”.

O interesse e meta de Guerreiro neste caso era, desde antes de deflagrada a crise, a aproximação com o Suriname em cooperação técnica e cultural. Com a crise, Guerreiro deu apoio e assistência os intuitos do governo, fez viagem ao Suriname e apoiou a missão Venturini. A estratégia traçada pelo governo, com direcionamento tanto de alas militares, como do presidente e de Guerreiro, foi de não buscar substituir os Países Baixos, intervindo ou exercendo tutela, nem de ação ideológica, como temia ser possível com a aproximação cubana, mas de apresentar um outro caminho aos surinameses. Foram assinados acordos, compras de alumínio e arroz, demonstrando confiança para com a outra parte.

A ação de Guerreiro, trocando o embaixador no Suriname, deve ser destacada também. Percebendo que o embaixador que estava no Suriname era próximo de pessoas do governo que tinha sido derrubado, protegendo o diplomata e o governo brasileiro, trocou a representação no país, enviando Lampreia, que ele afirmou ser “profissionalmente frio”, o que seria adequado para o cargo nesse momento. A estratégia tomada, parte do interesse de Guerreiro em não trazer animosidades e em demonstrar que o Brasil permanecia não tendo interesse em intervir na situação política.

3.3.3 Liderança Regional e Pertencimento

Sua visão de mundo acerca do entorno regional era ligada ao interesse de estar próximo dos países da região, participar de iniciativas de cooperação e integração, nem sempre com o objetivo de liderar, mas de demonstrar apoio e ser observador. A posição que o Brasil ocupava

no mundo e na região naquele momento, enfrentando uma grave crise econômica, não parecia dar margem para construção de liderança regional ou global. Ao mesmo tempo, afirmou na entrevista ao CPDOC, que ele concedeu em 1985, logo após sair do ministério, que ele “não achava que o Brasil pudesse ser eternamente uma potência sub-regional apenas”, ele compreendia que em “uma ou duas gerações para adiante” o Brasil poderia alcançar mais prestígio internacional, e para isso, precisava “começar a semear desde logo”.

Guerreiro via o Brasil como autêntico latino-americano, mas com linguagem mais pobre e hesitante em afirmar conceitos. Reafirmava as diferenças quando falou sobre a história do Brasil, em contraste com a história da América Latina e as formas divergentes de influência da França nessas histórias. Falou também dos problemas comuns, como países de Terceiro-Mundo, subdesenvolvidos e que enfrentavam problemas graves de dívida externa.

A todo momento Guerreiro parece fazer um movimento de aproximação e de afastamento, se diferencia dos demais, mas se considera parte de um grupo, apoia problemas regionais, mas não o faz com o engajamento que era esperado pela categoria que ele mesmo define como “opinião pública”. A ideia de liderança para Guerreiro parece ser um problema, que há dificuldade de afirmar o interesse brasileiro em liderar, regionalmente e projetar-se para além do entorno regional.

Quanto ao CSNU, vale destacar que Guerreiro era contra a ideia de rodízio dos países latino-americanos no conselho, mas também não achava uma boa ideia o Brasil manter-se sempre presente, exercendo um monopólio do assento. Guerreiro compreendia que a participação brasileira era boa para o órgão, mas não necessariamente boa para o Brasil, além de deixar em aberto a possibilidade de um assento permanente para o país. O chanceler afirmou que se acham que o Brasil faz tanta diferença no órgão, que o acesso deveria ser facilitado, sem que o país brigasse por uma eleição. Nesse caso, portanto, é inegável que, para Guerreiro, o Brasil pode ser considerado importante no cenário internacional, que poderia ocupar um espaço de liderança.

3.3.4 Integração Regional

No livro, Guerreiro comenta que a solução de problemas econômicos da região, para Guerreiro, não era recorrer aos EUA, estes que não demonstravam interesse em solucioná-los, mas sim a via da integração e cooperação. Na entrevista concedida ao CPDOC, Guerreiro falou

que desde quando trabalhou em Washington, de 1956 a 1960, já percebia que o interesse estadunidense sobre a região era baixo, colocando a América Latina em baixo nível de prioridade. Por diversos momentos, portanto, Guerreiro deixa a entender que percebe a solução para os problemas do entorno regional a partir do próprio entorno regional, sabendo que o auxílio externo dos EUA não é prioridade para essa potência, logo, não deve ser visto como algo possível.

Em outro momento da entrevista, Guerreiro relata que os outros países do entorno regional do Brasil não tinham medo de usar o termo integração, mas que no Brasil havia o entendimento de que integração era necessariamente “mercado comum, ausência de tarifas dentro da área e tarifa comum externa”, e que o país não estava preparado para essas questões, o governo tinha precaução de usar o termo.

Guerreiro falou em seu livro sobre a boa iniciativa do Grupo Andino, sobre os esforços de Argentina e Brasil do começo da década de 1990 e que avanços pelo caminho da integração eram a rota a ser seguida. Seu entusiasmo com a importância de não ter medo da integração tem relação com a valorização que ele deu para a região em todo o livro, além de ter feito parte da delegação de criação da ALALC, dos esforços iniciais da ALADI e ter apoiado a OLADE, mas é possível que os ventos da década de 1990 tenham levado Guerreiro a essa conclusão, tendo em vista que o Brasil, no momento que ele escrevia o livro, criou o MERCOSUL. Além disso, a afirmação de que o problema da dívida externa da região era um problema político, a ser discutido dentro do Grupo de Cartagena, é mais uma demonstração de favorecimento da integração regional.

Isto demonstra que havia interesse em agir em conjunto, de forma integrativa, em diversas frentes, em busca de desenvolvimento econômico e solução de problemas econômicos comuns. A estratégia que foi empregada foi o cuidado no uso do termo integração, apesar de valorizar espaços de integração, para não caracterizar as ações como necessariamente um caminho inevitável para um mercado comum. O que é bastante curioso, tendo em vista que a partir do governo seguinte, o Brasil passou a se empenhar em fortalecer iniciativas conjuntas com os vizinhos, que levou de fato a criação do MERCOSUL na década de 1990.

4 O ENTORNO REGIONAL PARA CELSO AMORIM

Neste capítulo, a discussão será focada na visão de mundo de Celso Amorim sobre o entorno regional. Inicialmente, há uma seção sobre quem é Celso Amorim, os postos em que trabalhou como diplomata, explicando sua formação na carreira, os trabalhos que promoveu fora da diplomacia, assim como discursos que proferiu representando o Brasil e entrevistas que deu quando era ministro e após esse momento de sua vida.

Complementando essa análise, também há outras entrevistas nesta seção feitas pelo CPDOC FGV com outros diplomatas que trabalharam na mesma época de Amorim no MRE, como Lampreia (2010 e 2014), Baena Soares (2014) e Fonseca Júnior (2011). As falas desses diplomatas contribuem para que seja possível compreender de forma mais abrangente a visão de mundo de Amorim. Como já discutido no capítulo anterior, as visões de mundo são formadas com base em toda a trajetória de cada ator político, portanto, esta primeira seção também tem a mesma função da primeira seção do capítulo 3, ou seja, tem a proposta de complementar as discussões já feitas no capítulo 1, para facilitar a análise da fonte principal deste capítulo, o livro “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim.

Uma das fontes mais utilizadas nessa primeira seção será o livro “Laços de confiança – O Brasil na América do Sul”, publicado em 2022. Além disso, há também duas entrevistas de Amorim. A primeira citada foi concedida ao CPDOC da FGV, feita por Alexandra de Mello e Silva em Nova Iorque em 29 de novembro de 1997, mas somente publicada em 2003, com duração de 2 horas e 10 minutos. Ela foi realizada no contexto da pesquisa “A política externa brasileira em transição”, parte integrante do projeto institucional do Programa de História Oral do CPDOC FGV. A segunda entrevista foi concedida ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e realizada por Douglas Portari e João Cláudio Garcia, em 13 de julho de 2010.

Na seção seguinte, é possível verificar a análise de conteúdo feita no livro “Breves Narrativas Diplomáticas”, de autoria de Amorim. Nessa seção, são discutidas as formas que o diplomata fala sobre o entorno regional e os termos utilizados. Ao final, há uma seção de conclusões, trazendo análises sobre a visão de mundo e *road map* de Amorim.

4.1 Celso Luiz Nunes Amorim

Celso Amorim nasceu na cidade de Santos, em São Paulo, em 3 de junho de 1942. Amorim se formou em Direito, iniciou sua carreira na diplomacia em 1963, formando-se no Instituto Rio Branco e fez mestrado em Relações Internacionais na Academia Diplomática de Viena em 1967. Foi promovido a segundo secretário nesse mesmo ano, 1967, servindo como cônsul-adjunto em Londres no ano seguinte. Amorim trabalhou na sede da OEA em Washington de 1972 até 1974 (Amorim, 2011).

Em 1977, Amorim foi promovido a conselheiro e chefiou a Divisão de Difusão Cultural do Itamaraty. Em 1979, saiu da diplomacia para assumir a Embrafilme, empresa de economia mista estatal que produzia e distribuía filmes (Fundação Alexandre de Gusmão, 2021a). Na orelha de seu livro, “Conversas com Jovens Diplomatas”, há a informação de que antes de ser diplomata, Amorim teve uma “breve incursão pelo cinema” (Amorim, 2011). Amorim foi demitido da Embrafilme em 1982, após ter liberado o filme “Pra frente Brasil”, de Roberto Farias, que tinha críticas à ditadura militar (Ferreira; Silva, 2019, p. 18). Foi também em 1979 que Amorim se filiou ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), onde permaneceu até sua dissolução e passou a ser filiado ao partido que o sucedeu, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de 1980 até 2009.

Em 1983, Amorim foi ministro-conselheiro e encarregado de negócios em Haia, onde permaneceu até 1985, quando se tornou assessor de Cooperação de Programas Especiais do Ministério da Ciência e Tecnologia, onde também ocupou o cargo de secretário especial para Assuntos Internacionais (1987) (Fundação Alexandre de Gusmão, 2021a). Nesta época, por fazer parte desse ministério, Amorim esteve próximo das disputas sobre informática, biotecnologia e propriedade intelectual, em âmbito internacional, e trabalhava com uma postura nacionalista, pois o ministério tentava ir contra medidas que fossem a favor de grandes aberturas comerciais que promovessem a entrada em grande escala de produtos estrangeiros desse tipo ou a não proteção da produção interna brasileira (Amorim, 2003a, p. 5-6).

Amorim se tornou ministro de primeira classe em 1989, chegando a ocupar a chefia do Departamento Econômico do Itamaraty e, em 1991, assumiu a chefia de uma missão no exterior pela primeira vez, em Genebra (Fundação Alexandre de Gusmão, 2021a). Fonseca Júnior (2011, p. 10) comentou que foi quando Amorim trabalhou em Genebra que ele teve maior projeção.

Na entrevista concedida ao CPDOC, realizada por Mello e Silva em 1997, Amorim (2003a, p. 12) fala sobre sua primeira nomeação a ministro das Relações Exteriores. O

chanceler explica que, na verdade, foi chamado inicialmente para ser Secretário-Geral, já que o ministro seria José Aparecido, que o convidou para o cargo, só que José Aparecido não assumiu porque ficou doente. O chanceler explicou durante a entrevista que, naquele momento que ele foi escolhido como chanceler, era preciso “dar uma moderação, tanto no discurso quanto na prática, e em relação a alguns temas, examinar com uma cautela maior”.

Durante esta entrevista que Amorim concedeu ao CPDOC, três assuntos foram colocados em destaque por ele: a CPLP, a busca por assento permanente no CSNU e a proposta da ALCSA. A seguir, trecho da entrevista no qual Amorim introduz esses assuntos:

Eu fiquei apenas um ano e meio como ministro do Exterior, de modo que também não era um período que desse para fazer grandes reformulações em muitas coisas. Houve novas metas, algumas já tinham sido lançadas pelo próprio José Aparecido, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa... [...] Nós podemos mencionar duas ênfases importantes desse período: uma é justamente o tema que você queria tratar que é a questão da reforma do Conselho de Segurança. A oportunidade surgiu porque foi criado um grupo de trabalho nas Nações Unidas, mas nós pudemos ter uma posição mais afirmativa. Isso já tinha sido mencionado pelo presidente Sarney mas tinha ficado meio em banho-maria nos anos seguintes. E no governo Itamar, se você acompanhar os dois discursos que eu fiz como chanceler, esse ponto é muito ressaltado. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa eu já mencionei. O outro aspecto também importante foi a idéia [sic] de ter uma área de livre comércio da América do Sul. A ALCSA. Eu diria que foi uma coisa realmente importante porque era uma sinalização de duplo sentido: primeiro, que o Mercosul não se esgotaria em si mesmo, pois estava criando um núcleo para um processo de integração maior na América do Sul, partia do reconhecimento de que a realidade político-econômica, hoje em dia, não é tanto a América Latina, mas sim a América do Sul (Amorim, 2003a, p. 12).

Em relação ao CSNU, Amorim (2003a, p. 20-21) explicou que a avaliação de que, em 1994, era o momento de se fazer uma candidatura mais explícita do Brasil a um assento permanente neste conselho foi dele, baseada em informações que recebia de Nova Iorque e de compreender que o tema da reforma estava em discussão no âmbito da ONU. Ele explicou que havia um risco de que uma reforma mais simples, chamada na época de *quick fix*, com a Alemanha e o Japão entrando no grupo dos permanentes, ocorresse. Para o Brasil, portanto, na visão de Amorim, era importante se posicionar para que se discutisse uma reforma mais abrangente. Ele disse que conversava sobre essa temática não só na ONU, mas também em quase todas as suas reuniões bilaterais com ministros de outros Estados, principalmente em 1994.

Além disso, em outro momento da entrevista dada ao CPDOC, Amorim (2003a, p. 23-24) explicou o que para ele colocava o Brasil como candidato ao assento permanente: o peso do país em sua região, ser um país grande, com população grande e etnicamente variada, com economia também grande, além de ter convivência pacífica com os vizinhos. Amorim afirmou também o histórico do Brasil com atuação marcante na ONU. Ao falar sobre a América Latina,

Amorim explicou por que dentro dessa região, o Brasil deveria ser visto como o representante legítimo:

A América Latina, durante muito tempo, foi meio assim *taken for granted*, não é? Quer dizer, na América Latina os problemas são menores, ela não está realmente envolvida nos grandes conflitos etc. Mas na medida em que o país cresce, que o seu interesse se globaliza, não só economicamente mas também politicamente, e o Brasil é um país que tem tido uma participação crescente em temas internacionais de um modo geral, dificilmente um outro país na América Latina poderia aspirar à mesma condição (Amorim, 2003a, p. 24).

Em outro momento da entrevista, Amorim (2003a, p. 32-34) foi questionado sobre o Brasil ser um representante da América Latina, dos países emergentes ou dele próprio, assim como sobre a possibilidade de o Brasil ter uma visão divergente da América Latina e estar na posição de representá-la. Amorim, naquele momento, respondeu que era muito difícil que o Brasil tivesse uma posição e toda a América Latina em consenso tivesse outra, mas que era possível que a região ficasse dividida sobre alguma temática, e o Brasil teria que definir, em consulta com seus vizinhos, uma posição adequada.

Ainda sobre o entorno regional, Amorim (2003a, p. 13-14) falou sobre Cuba, sua viagem feita para esse país por determinação do presidente Itamar Franco, assim como sua menção à Cuba no discurso que proferiu em 1994, na AGNU. Amorim explicou que o governo brasileiro, naquele momento, queria fazer “uma política mais de mão estendida”, o que também poderia ser chamado de engajamento construtivo, em momento de grande isolamento daquele país. Quando visitou Cuba, Amorim levou uma carta de Itamar Franco sugerindo que o país assinasse o Tratado de Tlateloco e fizesse “algum gesto na área de direitos humanos”. Amorim comentou que foi um movimento brasileiro bem sucedido, já que meses depois Fidel Castro assinou o tratado e o governo de Cuba convidou o alto comissário da ONU para Direitos Humanos para visitar o país.

Questionado sobre o “desaparecimento” da sigla ALCSA no governo Cardoso, Amorim (2003a, p. 14) explicou que apesar da não utilização da sigla que ele participou da criação no governo Itamar Franco, na prática, o movimento de expansão do MERCOSUL, com assinatura de acordos com Chile, Bolívia e o Grupo Andino, era a materialização dessa ideia de livre comércio em toda a América do Sul. Amorim continuou sua explicação, falando que se analisarmos os discursos que ele fez na ALADI e o discurso de Itamar Franco no Grupo do Rio, a ideia era construir a ALCSA a partir “de acordos de livre comércio entre os principais grupos de países”. Ele acrescenta que acreditava que a escolha por não utilizar o termo ALCSA, que remete uma rivalidade em relação à ALCA, pode ter sido por motivos políticos.

Entre ser ministro no governo Itamar Franco e retornar ao ministério no governo Lula a partir de 2003, Amorim permaneceu trabalhando no MRE. De acordo com Ferreira e Silva (2019, p. 19), Amorim tornou-se representante permanente do Brasil na ONU entre 1995 e 1999, em Nova Iorque. Os autores apontam que quando Amorim ocupava este cargo, chefiando a representação brasileira na ONU, ele foi presidente do CSNU no biênio 1998-1999. Foi durante esse período que Amorim presidiu o painel sobre o Iraque, em 1998, que teve grande importância política e foi o foco do trabalho da ONU naquele momento, já que os inspetores da ONU tinham sido expulsos daquele país, o que gerou para Amorim uma imagem positiva, de respeito perante os outros representantes dos Estados-membros (Fonseca Júnior, 2011, p. 10-11).

Em 1999, Amorim retornou a Genebra, onde atuou como representante do Brasil junto aos órgãos da ONU e demais organismos internacionais. Ferreira e Silva (2019, p. 19) relatam que, neste período em Genebra, Amorim foi presidente da Conferência sobre Desarmamento em 2000 e foi presidente do Conselho para o Comércio de Serviços da OMC em 2001. A partir de 2001, tornou-se embaixador do Brasil em Londres, onde permaneceu até 2002, quando se retirou para tornar-se Ministro das Relações Exteriores do governo Lula até 2010.

Luís Inácio Lula da Silva (2019, p. 9) afirmou que conheceu Amorim depois de ter sido eleito em 2002, e em sua primeira conversa com o diplomata houve boa sintonia. Lula ainda complementa que viu em Amorim “patriotismo e a afinidade necessários na concepção de um Projeto para o Brasil”. Para Lula, Amorim foi “um grande protagonista” do “melhor momento da História Diplomática Brasileira”.

Em seu discurso de posse em 2003, Amorim falou sobre a busca por “ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado” refletindo “os anseios manifestados nas urnas”. Ele falou que o Brasil deveria ter uma política externa com foco em desenvolvimento e paz, buscando “reduzir o hiato entre nações ricas e pobres”. O chanceler afirmou que a política externa brasileira não era “só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do governo”, se comprometendo em coordenar ações com outros órgãos governamentais e setores sociais, como “trabalhadores, empresários, intelectuais”. Amorim falou que o Brasil não iria fugir “de um protagonismo engajado” quando fosse de acordo com o interesse nacional, mesmo em cenário de “economia mundial estagnada” e com fluxos financeiros seguindo “uma lógica perversa que penaliza os países em desenvolvimento”, com os mercados de países desenvolvidos fechados para a entrada de produtos brasileiros. Sobre questões políticas, Amorim falou que conflitos “recrudesceram, alimentados pela intolerância e o fanatismo”, citando atos terroristas e risco de guerra. Todas essas questões, para o chanceler, tendiam “a ser mais graves nos países pobres”

e ele afirmou que “nossa região -a América do Sul – também sofre os efeitos desses abalos” (Amorim, 2003b).

Em outro momento do discurso de posse, Amorim afirmou que durante o governo a América do Sul seria a prioridade e que a Argentina seria “o pilar da construção” do MERCOSUL. Ao continuar na temática do bloco, Amorim foi além dos tópicos comerciais, falando que era necessária a “revitalização do Fórum Econômico-Social” e “impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração”. O chanceler falou também no apoio a questões educacionais e culturais dentro do âmbito do bloco. Para ele, era “essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos”. (Amorim, 2003b). A seguir, temos trecho do discurso falando sobre o entorno regional:

A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura [sic], terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise. O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o Governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade. Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar (Amorim, 2003b).

Amorim (2005) escreveu um artigo para o Observatório Político Sul-Americano (OPSA) do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)¹⁵, sobre os primeiros dois anos da política externa do governo Lula. Nele, Amorim (2005, p. 2) diz que logo no início do governo havia “[...] alta prioridade [...] [n]a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida”, termos pertencentes ao discurso de posse de Lula em janeiro de 2003. Para Amorim (2005, p. 2) a reunião dos presidentes dos países sul-americanos para a criação da CASA representava “um avanço concreto e não apenas simbólico”.

Em outro momento, Amorim (2005, p. 2-3) cita a entrada de Venezuela, Equador e Colômbia como países associados do MERCOSUL, e depois lembra também que Chile, Peru e Bolívia já tinham feito esse movimento, mostrando que, para ele, estava “sendo construído o que parecia um sonho há uma década, quando o Brasil propôs, em reunião do Grupo do Rio, a

¹⁵ O OPSA atualmente é vinculado ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

criação de uma área de livre comércio sul-americana”. Neste momento, Amorim está fazendo alusão à criação da ALCSA, no governo Itamar Franco, quando ele também era chanceler.

Durante sua gestão, em exposição feita em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal sobre as relações entre o Brasil e a Bolívia, em 9 de maio de 2006, Amorim (2006, p. 269) relatou que até aquele momento da história do país, ele deveria ter sido o chanceler que mais esteve presente nas reuniões dessa comissão e das comissões temáticas. O chanceler também comentou que era um prazer para ele estar nesse tipo de discussão, principalmente por ser um tema importante, “nossa integração do Brasil na América do Sul e na América Latina”, ressaltando que “é um objetivo constitucional”.

Amorim (2006, p. 269) diz que existiam muitas críticas à política externa do governo Lula, mas que muitas determinações desta política eram aprofundamentos de políticas preexistentes e que eram inspiradas no preceito constitucional que determina a busca por integração latino-americana. Em seguida, o chanceler começou a falar que a integração regional faz parte de uma ideologia nacional, um ideário nacional, e que os caminhos percorridos pelo governo foram ligados a “objetivos práticos, pragmáticos”. Em outro momento do discurso, o chanceler trouxe dados numéricos sobre comércio exterior, utilizando como argumentos para demonstrar que além de ser um objetivo nacional, a integração tem resultados importantes para o desenvolvimento brasileiro (Amorim, 2006, p. 270).

A seguir, trecho do discurso, no qual Amorim (2006) comparou após a exposição dos dados numéricos, concluindo seu raciocínio, a relação comercial do Brasil com a América Latina, a União Europeia e os EUA.

O que interessa é que, como conjunto [...] a América Latina e o Caribe são, hoje, [...] o nosso principal parceiro comercial, principal mercado para as exportações brasileiras. Quer dizer, em um contexto em que nossas exportações crescem para o mundo inteiro e que batem recordes para os Estados Unidos e União Europeia, a América Latina se tornou o nosso principal parceiro comercial. [...] Eu não quero defender que a integração tenha objetivos puramente comerciais, mas como muitos estão acostumados a ver as coisas por um ângulo mais mercantil, é muito comum sobretudo nos artigos de imprensa. Então, aqui há um exemplo mais do que claro de como a integração com a América Latina e com a América do Sul em particular, tem dado frutos espetaculares. [...] o conjunto da América Latina e Caribe já supera a União Europeia. E a América do Sul, apenas a América do Sul, isto é, os países da Comunidade Andina, mais os do MERCOSUL e Chile equivalem, hoje, aos Estados Unidos da América, também em um contexto crescente. Então, nós não estamos falando de nada que seja puramente doutrinário ou sentimental, embora eu não veja nada de errado no doutrinário e no sentimental. Estamos falando de coisas que têm repercussões concretas, que geram empregos no Brasil (Amorim, 2006, p. 271).

Em outro momento do discurso de Amorim (2006, p. 272), na audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, o chanceler afirmou que os problemas que a América do Sul enfrentava não tinham relação com a política

desenvolvida pelo governo brasileiro, mas eram derivados de questões internas da região. Em seguida, Amorim (2006, p. 272) disse que “as desigualdades sociais na região, especialmente no caso da Bolívia, têm componentes raciais e étnicos fortíssimos” e que “o sentimento de espoliação internacional [...] dos recursos naturais por potências estrangeiras é algo muito forte na América Latina”. O chanceler citou também como esses movimentos são antigos, geraram mobilizações nas décadas de 1960 e 1970 e foram importantes no processo de redemocratização da região (Amorim, 2006, p. 272).

Amorim (2009), em artigo publicado na Revista *Diplomacia, Estratégia e Política*¹⁶, analisou a integração sul-americana. Este texto também se encontra no livro de Ferreira e Silva (2019). Amorim (2009, p. 14) afirmou que o lançamento da ALCA tomou muito a atenção do MRE, deixando o MERCOSUL e outras estruturas que favoreciam a cooperação na América do Sul com uma quantidade menor de profissionais dedicados e essas temáticas. O chanceler contou que questionou o presidente Lula sobre isso, sobre o que seria prioridade em matéria de integração, o MERCOSUL ou a ALCA.

Com isso, Amorim (2009, p. 15) explica que o MERCOSUL passou a ser prioridade, com o interesse do presidente em fortalecê-lo, reconhecendo a assimetria dentro do bloco, assim como o governo buscou “retomar o projeto de integração de toda a América do Sul”. Essa menção de Amorim sobre a integração em toda a América do Sul é uma alusão aos interesses de construção da ALCSA na década de 1990, ainda que com outros formatos e sem usar esta sigla.

Amorim (2009, p. 16) explicou que o governo Lula trouxe uma nova forma de lidar com os vizinhos, “uma mudança na dinâmica”, relatando que quando era chanceler no governo Itamar Franco não viajou para o Peru, Equador, Guiana e Suriname, mas que no governo Lula, somente no período de dois anos, visitou o Peru seis vezes, visitou o Equador três ou quatro vezes, e esteve muitas vezes também na Colômbia. Os dados que Amorim traz não são precisos, ele não diz quais anos ele está contabilizando, nem exatamente quantas viagens foram feitas. A seguir, trecho do artigo de Amorim (2009) justificando a importância de aproveitar os laços da América do Sul para construção de integração na região:

O conjunto da América do Sul é um enorme mercado, somos quase 400 milhões de habitantes, com um PIB [Produto Interno Bruto] que deve estar por volta dos 3 trilhões de dólares. Nós tínhamos que ter um projeto para esse conjunto da região. Na grande

¹⁶ A revista *Diplomacia, Estratégia e Política* foi um periódico sobre temas sul-americanos publicado entre 2004 e 2009, em português, espanhol e inglês. Ela fazia parte do Projeto Raúl Prebisch e tinha apoio do MRE, da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Construtora Odebrecht S.A., da Andrade Gutierrez S. A. e da Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A. (EMBRAER).

maioria, com exceção da Guiana e de Suriname, são populações que falam línguas que se comunicam, que se entendem razoavelmente. Era preciso retomar esse processo. Tínhamos a parte de infraestrutura e voltamos à ideia de um acordo de livre comércio. Só que, talvez, com um pouco mais de pragmatismo, em vez de propormos um esquema abrangente, que sempre desperta um pouco de ceticismo e, às vezes, até temores, nós propusemos acordos do Mercosul com os outros países. Já tínhamos um acordo com o Chile, porque o Chile, justiça seja feita, embora não pudesse participar do Mercosul pela sua estrutura tarifária, também era um país muito interessado na integração comercial com os outros países da região. Nós já tínhamos um acordo com o Chile e com a Bolívia. Tínhamos que fazer um acordo com o conjunto do Pacto Andino. Então, esse foi o esforço que tomou muito do nosso tempo diplomático e o do próprio Presidente. O Presidente Lula recebeu visitas de todos os presidentes sul-americanos no primeiro ano de governo e visitou todos os países sul-americanos em dois anos de governo, incluindo, a Guiana e Suriname, naturalmente. (Amorim, 2009, p. 15-16).

Em outro trecho do artigo, Amorim (2009, p. 18) falou sobre a criação da UNASUL, que para ele era “um processo extremamente vivo e importante” pois serviria como um meio para a “região coordenar e se apresentar diante do mundo”. Além disso, o chanceler complementa sobre o ineditismo da iniciativa, já que os países membros da UNASUL nunca tinham em conjunto assinado um tratado, como foi a assinatura do tratado constitutivo da UNASUL.

Lampreia (2010, p. 86) afirmou que a relação entre o Brasil e os EUA durante a chancelaria de Amorim tinha como tradição um posicionamento advindo da Política Externa Independente dos anos 1960, em que “passou a haver justamente um certo gosto em tomar uma posição diferente [...] (ou) adversa em relação aos Estados Unidos”. Sua crítica permanece, quando Lampreia disse que não via uma “mobilização antiamericana” no Brasil e que “isso só (está) na cabeça de algumas pessoas que vivem no passado, que vivem justamente nos anos 60, como são o Celso e o Samuel [Pinheiro Guimarães]”.

Lampreia (2010, p. 149) criticou a gestão de Amorim em relação ao MRE, afirmando que ocorriam somente promoções, nomeações e colocações “em função de um crivo ideológico”, e que em sua gestão isso não ocorria. Para exemplificar sua gestão, Lampreia cita Samuel Pinheiro Guimarães, dizendo que ele permaneceu no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), como diretor, mesmo fazendo “campanhas abertamente contra a linha do governo”, durante toda a gestão de Lampreia no MRE, assim como Amorim foi embaixador em Londres, em Genebra e na ONU. Fonseca Júnior (2011, p. 11) comentou que quando Lampreia era ministro e Amorim estava na ONU, Lampreia queria removê-lo do cargo e enviá-lo logo para Genebra, o que demorou devido ao painel que Amorim presidiu sobre o Iraque, já citado anteriormente. Fonseca Júnior explicou que Lampreia achava que Amorim “se expunha demais, além da conta”, e por isso depois colocou Fonseca Júnior como representante brasileiro na ONU.

Em entrevista concedida ao IPEA, feita por Douglas Portari e João Cláudio Garcia, em 13 de julho de 2010, Amorim (2010d) foi questionado sobre a UNASUL, e respondeu dizendo que esta organização era “um projeto inovador de integração regional, baseado na convergência de interesses e na consolidação de uma identidade própria dos países da América do Sul”. Além disso, Amorim (2010d) afirmou que a UNASUL demonstrou ser um mecanismo importante para pacificação de crises políticas, e citou a Bolívia em 2008 e a Colômbia em 2009 (neste caso, era sobre a instalação de bases estadunidenses em território colombiano). Amorim (2010d) falou também da criação da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), como uma demonstração da possibilidade de construção de integração regional em diversas formas, que segundo o diplomata, são “complementares entre si e [...] tendem à convergência gradual”.

Em outro momento desta entrevista concedida ao IPEA, sobre a possibilidade do Brasil ser visto como potência regional, Amorim (2010d) foi questionado sobre o papel que o Brasil deveria desempenhar em situações complexas como a crise de Honduras, as divergências entre Colômbia e Venezuela e as Malvinas. Amorim (2010d) respondeu que a política externa brasileira é baseada no princípio da não-intervenção nos outros Estados, que foi complementado pela lógica da “não-indiferença” desenvolvida no governo Lula. Exemplos dessa forma de agir, para Amorim (2010d), foram a adesão ao Grupo de Amigos da Venezuela e a decisão de comandar a MINUSTAH. Sobre Honduras, Amorim (2010d) disse que o Brasil condenou o golpe de Estado que derrubou Zelaya, e que essa postura estava “em consonância às decisões da ONU e da OEA”, lembrou que o Brasil ficou mais próximo do conflito porque o presidente constitucional buscou apoio na embaixada brasileira, e disse que tem “convicção de que a firmeza da posição brasileira contribuiu para que houvesse evolução no diálogo entre os golpistas e o presidente deposto”. Amorim (2010d) não respondeu sobre as divergências entre Colômbia e Venezuela e sobre as Malvinas.

Em relação às negociações em matéria energética com a Bolívia e o Paraguai, Amorim (2010d) disse na entrevista concedida ao IPEA que “a prosperidade do Brasil” dependia “da prosperidade dos nossos vizinhos”, dizendo que era do interesse do Brasil que ambos os vizinhos pudessem “também trilhar o caminho do desenvolvimento e da prosperidade”, com o Brasil tendo uma política de “solidariedade, sem nunca perder de vista os interesses brasileiros”. A seguir, trecho da entrevista sobre a relação entre o Brasil e esses dois países:

A nacionalização das refinarias na Bolívia não afetou as vendas de gás ao mercado brasileiro. Costumo dizer que o consumidor brasileiro não deixou de receber nem uma única molécula de gás. Não houve tampouco mudança no contrato de compra e venda de gás. Petrobras e YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) entabularam

longas e intensas negociações que resultaram na assinatura de novos contratos de exploração dos campos de gás operados pela empresa brasileira. E a Petrobras certamente não teria decidido permanecer na Bolívia sem que seus investimentos tivessem razoável rentabilidade econômica.

Temos uma relação muito complexa com o Paraguai, que é um dos países mais pobres da América do Sul. Há muitos brasileiros que vivem lá. As estimativas variam de 80 mil a 150 mil pessoas. É preciso compreender que Itaipu é uma das principais fontes de receita daquele país - os rendimentos recebidos em royalties, remuneração de capital, encargos de administração e cessão de energia representam cerca de 20% da receita fiscal paraguaia. Do ponto de vista brasileiro, o impacto do aumento da remuneração paga pela compra da energia paraguaia de Itaipu será mínimo. Já para o Paraguai representará acréscimo de quase 15% nas receitas fiscais. É inadmissível que um país que é sócio de uma das maiores hidrelétricas do mundo tenha problemas de suprimento de energia para a sua capital (Amorim, 2010).

Lampreia (2010, p. 205) afirma que o interesse de Amorim em conseguir um assento permanente para o Brasil no CSNU é, na verdade, uma “obsessão”. Posteriormente, Lampreia disse que essa “obsessão” era demonstrada desde quando Amorim foi ministro no governo Itamar Franco. Para Lampreia, Amorim fazia um jogo “de uma maneira muito estridente” em prol da reforma do CSNU, e ele, Lampreia, fazia de “uma maneira mais tranqüila [sic], sempre com a idéia [sic] de que esse assunto não podia ser a pedra de toque da política externa no Brasil, que não podia ser a condicionante fundamental de todas as ações”, não sendo, portanto, o “eixo básico” da política externa que ele comandou quando esteve à frente do MRE (Lampreia, 2010, p. 224).

Em entrevista concedida ao CPDOC, Baena Soares (2014, p. 45) relatou que durante a chancelaria de Amorim no governo Lula, o engajamento brasileiro em relação às crises mundiais estava ligado, em parte, ao próprio Amorim e, como exemplo, ele cita a proposta brasileira-turca de solução da questão do Irã. Baena Soares disse que acreditava que a proposta de Amorim solucionaria de fato o *imbroglio*. Ele complementa falando que Amorim era muito presente, com comportamento de enfrentamento, e foi muito criticado por suas atitudes. Posteriormente, indagado sobre a possível reversibilidade do engajamento brasileiro construído por Amorim, Baena Soares (2014, p. 46) explicou que era possível modificar o ativismo externo brasileiro, que não era algo permanente, mas que ele acreditava que deveria ser.

Celso Amorim (s.d. apud Saraiva, 2007, p. 49), ao falar sobre a MINUSTAH e a participação brasileira em missões de paz justificando a mudança de comportamento do país, afirmou que o Brasil se pautou sempre pela não intervenção, mas que este preceito deveria sempre ser abordado com base na ideia de solidariedade e de não indiferença. Fonseca Júnior (2011, p. 14) comentou que a ação de Amorim, de enviar tropas ao Haiti, foi importante por dar prestígio ao país.

Durante a sessão especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Haiti, ocorrida em Genebra em 27 de janeiro de 2010, Amorim (2010c) fez um discurso comparando a tragédia do terremoto que tinha acometido o país dias antes da reunião com o terremoto que ocorreu em Lisboa em 1755, trazendo versos de um poema de Voltaire. Em seguida, Amorim (2010c) comenta que “a segurança, a assistência humanitária e o desenvolvimento social e econômico”, do ponto de vista brasileiro, “são elementos indivisíveis” para uma ação internacional de ajuda ao Haiti, com a “liderança irredutível dos próprios haitianos”. Ele complementa dizendo que “não basta apaziguar nossa tristeza e expressar nosso pesar”, mas que é necessário ter a certeza de que o oferecimento de assistência aos haitianos esteja também em conjunto com a busca por “aumentar sua auto-estima [sic] e sua dignidade”. A seguir, trecho do discurso, no qual Amorim (2010c) fala sobre a importância de se discutir em conjunto com a comunidade internacional a situação haitiana:

Todos sabemos que os desastres naturais podem ocorrer em países ricos ou pobres. Porém, os terríveis efeitos destes eventos são obviamente mais sérios em nações afligidas por dificuldades econômicas ou sociais. A pobreza endêmica, a desnutrição, o analfabetismo e o desemprego generalizado, para não mencionar a ausência de condições para o trabalho decente, eram todos componentes do círculo vicioso do qual o Haiti tentava escapar antes do desastre. Eles não vão desaparecer com a partida das equipes de ajuda e das câmeras de televisão. Esse é o motivo pelo qual a atenção deste Conselho ao Haiti é tão importante (Amorim, 2010c).

Em discurso proferido na reunião extraordinária da Comissão Interina de Reconstrução do Haiti, em setembro de 2010, já no final do governo Lula, Amorim (2010a) afirmou que o Brasil foi o primeiro e era, naquele momento, “o maior contribuinte para o Fundo de Reconstrução do Haiti”, destinando 340 milhões de dólares para assistência humanitária e quase 280 milhões de dólares a mais, somente direcionados para a MINUSTAH, de 2004 até aquele momento. Em seguida, Amorim (2010a) afirma que esta Comissão só teria sucesso se não esquecesse que o governo haitiano deveria “desempenhar o papel de liderança” e ainda afirma que “o Haiti é um país soberano, não um conjunto de projetos”. O chanceler também relembra que o Brasil, tanto em conjunto com o IBAS como com a UNASUL, também fez movimentos para desenvolver projetos que apoiassem a situação do Haiti, tendo como foco a cooperação com o governo local.

Durante a entrevista concedida ao IPEA, Amorim (2010d) falou bastante sobre o Haiti e a nova geração de operações de paz da ONU que estavam sendo postas em prática. Amorim (2010d) afirmou que o Brasil, ao longo dos anos, acumulou experiência em participações nessas operações de paz, e salientou que não existia precedência na história da ONU de um único país comandar a mesma operação de paz por tanto tempo, como o Brasil estava fazendo na

MINUSTAH. Amorim (2010d) disse que essa participação em missões favorecia “a imagem internacional do Brasil”, assim como também a percepção de que o Brasil estava “disposto a contribuir para a solução pacífica de conflitos”, o que para ele gerava um aumento das “credenciais multilaterais brasileiras”. Em questão de aprendizagem, Amorim (2010d) salientou que as Forças Armadas brasileiras puderam desenvolver habilidades, o Itamaraty pôde ter melhores condições para entender as dinâmicas de conflitos e a representação brasileira na ONU pôde compreender melhor as relações entre desenvolvimento socioeconômico e prevenção de conflitos. Para Amorim (2010d), a MINUSTAH foi a concretização prática da visão brasileira de pensar promoção do desenvolvimento em conjunto com construção da paz.

Na LXV sessão ordinária da AGNU em 2010, Amorim foi o representante brasileiro e fez um discurso trazendo uma visão geral sobre os oito anos do governo Lula. Esta sessão da AGNU ocorreu dias antes das eleições de 2010 no Brasil. Amorim (2010c, p. 963) começou o discurso afirmando que o Brasil tinha mudado, com “crescimento econômico sustentado, estabilidade financeira, inclusão social e plena vigência da democracia” em conjunto, assim como “mais de vinte milhões de brasileiros saíram da pobreza” e houve aumento da classe média (cerca de trinta milhões). Em seguida, Amorim (2010c, p. 964) comenta que a incapacidade de um Estado de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio seria “um fracasso de toda a comunidade internacional”, já que “a promoção do desenvolvimento é uma responsabilidade coletiva”. Como exemplos dos esforços brasileiros em cumprir esses objetivos e auxiliar outros Estados a também conseguir cumpri-los, Amorim (2010c, p. 964) cita a cooperação Sul-Sul, como no Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, que financiava, naquele momento, projetos no Haiti, Guiné Bissau, Palestina, Laos, Cabo Verde, Camboja, Serra Leoa e Burundi.

Em seguida, Amorim (2010c, p. 964) afirma que “a África ocupa um lugar muito especial na diplomacia brasileira” e lembra que o presidente Lula realizou onze viagens à África, visitando vinte países, assim como o governo criou escritórios de pesquisa, fazendas-modelo, fábricas e centros de formação profissional em países africanos.

Ao falar sobre o entorno regional no discurso proferido na AGNU, Amorim (2010c, p. 965) relembra a importância da fundação da UNASUL como espaço de consolidação de zona de paz e prosperidade, reafirma sua importância para solução pacífica de conflitos entre os países membros e afirma que a criação da UNASUL “tornou ainda menos justificável qualquer tipo de ingerência externa”. Em seguida, Amorim (2010c, p. 965) fala sobre a criação da CELAC, como uma reafirmação da “vontade regional de ampliar para a América Central e Caribe o espírito integracionista que anima os sul-americanos”. Amorim (2010c, p. 965) se

posiciona, como representante brasileiro, mas deixa claro que seu posicionamento também é de todos os latino-americanos e caribenhos, repudiando o “ilegítimo bloqueio a Cuba”, dizendo que seu único resultado era prejudicar os cubanos em busca de desenvolvimento. Nesta parte do discurso, sua última menção ao entorno regional, é sobre o golpe em Honduras, que chama de “retrocessos antidemocráticos”, condenando o que ocorrera e afirmando a posição do Brasil a favor do regresso do presidente Zelaya (Amorim, 2010c, p. 965).

Em sua conclusão do discurso na AGNU, Amorim (2010c, p. 969) afirma:

Nos oito anos do Governo Lula, o Brasil desenvolveu uma diplomacia independente, sem subserviências e respeitosa de seus vizinhos e parceiros. Uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade.

[...] Com os avanços tecnológicos e a riqueza acumulada, não há mais lugar para a fome, a pobreza e as epidemias que podem ser evitadas. Não podemos mais conviver com a discriminação, a injustiça e o autoritarismo. Temos que enfrentar os desafios do desarmamento nuclear, do desenvolvimento sustentável e de um comércio mais livre e mais justo.

Estejam certos: o Brasil continuará lutando para fazer desses ideais uma realidade (Amorim, 2010c, p. 969).

As ações de Amorim à frente do MRE foram reconhecidas externamente. Em 2009, Amorim foi considerado “o melhor chanceler do mundo” pela revista *Foreign Policy* (Ferreira e Silva, 2019, p. 20). No fim do mandato de Lula, em 2010, Amorim foi incluído na lista da *Foreign Affairs* dos cem pensadores globais mais importantes daquele momento (Jakobsen, 2013, p. 275). No final do governo Lula, em 2009, Amorim se filiou ao PT. Amorim foi Ministro da Defesa no governo Dilma Rousseff entre 2011 e 2015 e é Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República desde 2023, no terceiro governo de Lula. Em 2019, Amorim participou da fundação do Grupo de Puebla, fórum político e acadêmico composto por políticos de esquerda do mundo.

Diferente do capítulo anterior, que temos uma análise de um diplomata que escreveu somente um livro de memórias, Amorim escreveu diversos livros, alguns com temáticas específicas, outros reunindo diversos assuntos, para falar sobre sua visão sobre as relações internacionais e a política externa brasileira, assim como sobre sua carreira no MRE. Amorim publicou alguns livros com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), instituição pertencente ao MRE, sobre suas gestões como ministro das Relações Exteriores e da Defesa, sobre seu trabalho desenvolvido em Genebra, e sobre personalidades importantes da história diplomática do Brasil, Rui Barbosa e Joaquim Nabuco. Em 2003, publicou pela FUNAG um livro chamado “A Política Externa do Brasil”, em conjunto com Lula e Samuel Pinheiro Guimarães, com um compilado de discursos dos três autores. Seus livros mais conhecidos são “Conversas com jovens diplomatas” de 2011, “Breves narrativas diplomáticas” de 2013,

“Teerã. Ramalá e Doha – Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva” de 2015 e “Laços de confiança – O Brasil e a América do Sul” de 2022.

Este último livro publicado por Amorim, “Laços de confiança”, possui doze capítulos, sendo os onze primeiros destinados, cada um deles, a um país da América do Sul, excluindo o Brasil, pois o objetivo é pensar o relacionamento de nosso país com os vizinhos regionais. O décimo segundo capítulo é sobre o CARICOM, que antes era a Comunidade e Mercado Comum do Caribe e que hoje se chama Comunidade do Caribe.

Os dois últimos países na ordem de capítulos são Guiana e Suriname, e a inclusão do CARICOM como capítulo, de acordo com Amorim (2022, p. 529) ocorreu porque a aproximação com os dois países sul-americanos ao norte aconteceu “de forma quase simultânea com o reforço dos laços” com o CARICOM. Apesar dessa inclusão, logo no início do livro, na apresentação, Amorim (2022, p. 14-15) explica o porquê de escrever um livro sobre a América do Sul e não sobre a América Latina e o Caribe, dizendo que ele considera que os “esforços devem passar pela união dos que geograficamente estão mais próximos uns dos outros e (revisitando o famoso dito de Porfirio Diaz) mais ‘longe dos Estados Unidos’, ou seja, iniciativas de integração e cooperação e proximidade geográfica ditam o que, para Amorim, deve ser o foco de uma análise sobre relações regionais.

O livro foi escrito incluindo anotações que Amorim fez durante o “calor dos acontecimentos”, tanto durando o governo Lula, quanto em outros momentos de sua carreira diplomática, com as datas em que foram escritas, contribuindo para sua análise sobre cada país sul-americano e o CARICOM. O diplomata explica em seu livro que as anotações são o esqueleto do livro, porém são esparsas e com lacunas, por isso, o livro não tem uma construção narrativa rígida (Amorim, 2022, p. 16).

Amorim (2022, p. 217) relata no livro “Laços de confiança” que ao longo de sua carreira na diplomacia, ele nunca foi “um ‘especialista’ em América do Sul”. O chanceler lembra que o período no qual ele esteve mais próximo dessa temática em sua formação foi entre 1972 e 1975, quando estava em Washington trabalhando como membro da delegação brasileira na OEA.

Para Amorim (2022, p. 19-20) o relacionamento do Brasil com a Argentina, em analogia literária ou cinematográfica, é algo como “cenas da vida cotidiana” e não aventuras, dramas ou *thriller*. Os temas que ele propõe no capítulo, para ele, são “cenas de um casamento”, ou seja, podem ser turbulentas em alguns momentos, mas “sem amargor”.

Sobre seu período como chanceler no governo Lula, Amorim (2022, p. 41) relembra que sua primeira visita bilateral neste cargo foi à Argentina. O chanceler explica que sua viagem não foi somente um gesto simbólico de início de governo, mas para tratar de assuntos

complexos, como as negociações da ALCA e o caminho da integração na América do Sul. Durante essa parte, e outras do livro, Amorim (2022, p. 42) menciona os relatos que fez no livro “Breves Narrativas Diplomáticas”, que será abordado na seção seguinte. Apesar do capítulo ser sobre a Argentina, Amorim (2022, p. 42-43) fala sobre diversos outros países, como Venezuela, Uruguai e Peru, assim como menciona a CAN, isto porque, ao lembrar de viagem à Argentina, ele relata outras viagens, acordos do MERCOSUL e reuniões presidenciais e de chanceleres.

Em uma nota de 19 de setembro de 2006, Amorim (2022, p. 46) relembra que as relações entre Kirchner e Lula começaram bem, o que ele chama de “rápida lua de mel”, mas depois veio um “longo período de dificuldades, em virtude da falta de apoio (ou assim percebida) [brasileiro] na questão da dívida com o FMI”. O chanceler disse que foram dois anos de relação conturbada, para que “a relação passasse do desconfiado para o moderadamente cordial e daí para o afetuoso”.

Em outro trecho, Amorim (2022, p. 98) relata a importância da Argentina na MINUSTAH, explicando que este país agiu nesta operação em coordenação com o Brasil, e, como exemplo, citou que a Argentina deu apoio para Amorim sobrevoar o Haiti em janeiro de 2010, além de ter concedido espaço nas instalações do hospital de campanha argentino para o chanceler brasileiro naquela ocasião. Essa ação argentina de coordenação com o Brasil, para Amorim, “contribuiu para fortalecer o caráter sul-americano” da MINUSTAH.

Em nota de 8 de outubro de 1999, Amorim (2022, p. 109) comenta que a Iniciativa para as Américas¹⁷ de Bush fez com que o Uruguai e o Paraguai se aproximassem do eixo Brasil-Argentina, e o Uruguai, mais precisamente, já negociava desde o final da década de 1980 sua inserção no processo de integração que estava começando a se desenvolver. Amorim (2022, p. 116) relata também, em nota de 1º de outubro de 2003, que a ALCA estava sendo “um teste muito forte” para o MERCOSUL, e que, além disso, o Uruguai estava “se desgarrando e dificultando inclusive a integração da América do Sul” por conta, por exemplo, de “adiamento de reuniões com a CAN”.

Outro relato de Amorim (2022, p. 117-118) sobre as dificuldades que o governo brasileiro enfrentava com os países mercosulinos foi a reunião do lançamento oficial da CASA, em 2004, que não teve a presença dos presidentes de Uruguai, Paraguai e Argentina, que enviaram representantes. Essa situação, para Amorim, “foi suficiente para que a imprensa brasileira resolvesse pintar a cúpula como um fracasso ou até uma humilhação para Lula”. Com

¹⁷ Amorim (2022, p. 112) explica que o projeto da ALCA foi uma versão democrata do que fora proposto anteriormente como Iniciativa para as Américas no governo de George H. W. Bush, entre 1989 e 1993, com suas adaptações.

a chegada de Tabaré Vasquez à presidência do Uruguai, o país foi ficando cada vez “mais construtivo em relação à integração sul-americana” (Amorim, 2022, p. 118-120). Amorim (2022, p. 130) relata, contudo, que o Uruguai, mesmo com governo da Frente Ampla, movimento de esquerda uruguaio, tinha uma “irresistível atração [...] por negociações com os Estados Unidos”.

Amorim (2022, p. 150) afirma que, tanto no relacionamento com o Uruguai e com o Paraguai, quando ambos os países eram governados pela esquerda, a situação não foi facilitada simplesmente por esse fato. Ele disse, inclusive, que “a esquerda às vezes dá mais trabalho” se referindo às negociações, em diversas frentes e questões, com Tabaré Vázquez e Fernando Lugo.

Em 23 de junho de 2006, Amorim (2022, p. 123) escreveu uma nota informando que estava iniciando uma viagem para o Uruguai que poderia ser importante, já que estava “acompanhado de representantes de tantos órgãos voltados para o desenvolvimento: BNDES, FINEP¹⁸, INMETRO¹⁹, INPI²⁰, ANVISA²¹, SERPRO²², além de altos funcionários do Ministério da Agricultura, de Minas e Energia etc.” e empresários brasileiros. O objetivo dessa viagem, segundo o chanceler, era estabelecer “novo entendimento” para reforçar o MERCOSUL, para dinamizar “economia uruguaia, com investimentos e linhas de comércio”.

Amorim (2022, p. 96-97) fala sobre como a temática da instalação das bases estadunidenses na Colômbia foi preponderante na agenda de discussão regional por bastante tempo. Ele temia, em nota escrita em 29 de agosto de 2009, que a UNASUL ficasse “sequestrada por essa questão apenas, por mais importante que seja”, para ele era “fundamental acelerar sua agenda positiva, em temas menos polêmicos” ainda que ele reconhecesse que “dadas as clivagens ideológicas”, era difícil ter um tema dentro da união que não fosse polêmico.

¹⁸ Financiadora de Estudos e Projetos.

¹⁹ Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

²⁰ Instituto Nacional da Propriedade Industrial

²¹ Agência Nacional de Vigilância Sanitária

²² Serviço Federal de Processamento de Dados

4.2 Breves Narrativas Diplomáticas

O livro “Breves Narrativas Diplomáticas” foi escrito por Celso Luiz Nunes Amorim, reunindo reflexões do diplomata, divididas em eixos temáticos. Este livro foi publicado em 2013, pela Editora Benvirá, um selo da Editora Saraiva. O livro possui 167 páginas e é dividido em Nota introdutória, sete capítulos e Índice, com os temas abordados e as páginas em que cada tema aparece. Amorim (2013, p. 13) explica, na Nota introdutória, que a maior parte das narrativas desse livro são sobre dezembro de 2002 à meados de 2004, mas que as “estórias” não estão sujeitas “a prazos temporais rígidos”, portanto, ele faz regressões no tempo, para esclarecer alguns fatos, assim como também cita desdobramentos de ações desse período.

Na Nota introdutória, Amorim (2013, p. 9) comenta sobre como ele foi escolhido para ser chanceler no governo Lula, algo que ele não tem completa certeza sobre como aconteceu, mas relata ter tido aproximação com Marco Aurélio Garcia desde a década de 1990, quando era chanceler no governo de Itamar Franco, pois Lula era candidato à presidência na época, e Amorim precisava relatar alguns temas desenvolvidos na política externa com o intuito de evitar descontinuidades. Amorim (2013, p. 11) disse também que a primeira vez que usou o termo “ativa e altiva” para designar a política externa foi em um breve discurso, quando foi apresentado como chanceler por Lula, em um hotel em Brasília, assim como outros ministros também foram apresentados ainda em 2002.

Ainda na Nota introdutória, Amorim (2013, p. 12) menciona o livro “Conversas com jovens diplomatas”, publicado em 2011, pela mesma editora, a Benvirá. Amorim entende que o livro “Breves Narrativas Diplomáticas” é uma complementação ao que ele já tinha apresentado no livro de 2011. Em diversos momentos durante o livro de 2013, Amorim (2013, p. 38) inclui notas de rodapé sugerindo que o leitor veja a mesma temática abordada também no livro de 2011, indicando o capítulo em que se encontra a discussão abordada.

As temáticas do livro de Amorim são bastante diversas, assim como os capítulos do livro de Guerreiro, apresentado no capítulo anterior dessa dissertação. O primeiro capítulo de Amorim (2013) tem como título “Primeiros passos: Iraque”, citando o início do governo de Lula e as discussões acerca da situação no Iraque, e como o presidente Lula permaneceu ativo, em contato com o secretário-geral da ONU na época, Kofi Annan, assim como Amorim esteve próximo de diversos atores importantes como ministros da Rússia, da França e da Alemanha

(Amorim, 2013, p. 15-16). A Venezuela é citada diversas vezes nesse primeiro capítulo, apesar de ser o tema principal do capítulo seguinte, intitulado “Venezuela: Grupo de Amigos”.

O terceiro capítulo do livro de Amorim (2013) tem como título “Alca: fim de linha” falando sobre a iniciativa estadunidense e como foi deixada de lado com o tempo. Já o quarto capítulo tem como título “Doha: novos moleques no bairro” falando sobre a Rodada de Desenvolvimento de Doha, que estava em curso e que Amorim participou de seu lançamento, quando foi embaixador em Genebra entre 1999 e 2001 (Amorim, 2013, p. 79). O capítulo cinco se direciona para a cooperação Sul-Sul e tem como título “IBAS²³: a nova geografia política”. O capítulo seguinte, de número seis, traz informações sobre a cooperação sul-americana, com o título “CASA: origens da UNASUL”. O último capítulo, de número sete, se direciona para outro continente do outro lado do Atlântico, e tem como título “África: reencontro”.

Seguindo a mesma lógica do capítulo anterior dessa dissertação, a análise do livro de Amorim foi feita a partir da categorização prévia de entorno regional. Como já salientado, esta categoria foi escolhida por ser um termo que contempla um arcabouço de temáticas ligadas à região, sendo mais abrangente possível. Também neste caso do livro do Amorim, o termo “entorno regional” não foi encontrado em nenhum momento. O livro possui sete capítulos, sendo dois deles especificamente de temática ligada ao entorno regional e um capítulo que é parcialmente sobre o entorno regional, que fala da ALCA.

Neste capítulo da dissertação, a seleção dos elementos constitutivos do conjunto/categoria “entorno regional” foi feita de três formas, (1) mantendo o que previamente tinha sido estabelecido, como no capítulo 3 da dissertação, ou seja, mantendo os elementos “América do Sul” e “América Latina”; (2) mantendo todos os elementos constitutivos que foram encontrados no decorrer da análise do livro “Lembranças de um Empregado do Itamaraty” de Guerreiro (1992), sabendo que uma parte deles seria desconsiderada, por não estar no livro e; (3) com o decorrer da análise do livro “Breves Narrativas Diplomáticas”, adicionando outros elementos constitutivos.

Os termos que foram encontrados no livro do Guerreiro e no livro do Amorim foram: “América Latina”, “latino-americano/a(s)”; “ALALC”; “ALADI”; “CAN”; “países sul-americanos”; “América do Sul”; “parceiros do Prata”; “sul-americano/a(s)”; “centro-americano”; “América Central” e; “Caribe”. É importante relatar que, no caso de “CAN”, o

²³ No livro de Amorim (2013) a grafia do título desse capítulo é “Ibas: a nova geografia política”, mas pelo padrão de escrita dessa dissertação, optou-se por utilizar a sigla com todas as letras maiúsculas. As demais siglas apresentadas em diante também estarão todas escritas com letras maiúsculas como UNASUL, seguindo o padrão de escrita dessa dissertação, ainda que no livro de Amorim (2013) ele prefira escrevê-las de outra forma.

termo aparece com sua sigla e por extenso (Comunidade Andina), ambas contabilizadas sob o termo “CAN” na análise de conteúdo. Três desses elementos constitutivos em Amorim (2013) aparecem diferente no livro de Guerreiro (1992): “Comunidade Andina” em Amorim está como “grupo andino” em Guerreiro; “parceiros do Prata” em Amorim está como “países da bacia do Prata” em Guerreiro e; “Caribe” em Amorim está como “Caraíbas” em Guerreiro.

Os termos que fazem parte da categoria entorno regional na análise de conteúdo do livro de Amorim, mas não são encontrados no livro de Guerreiro, são: “Grupo do Rio”; “integração latino-americana”; “MERCOSUL”; “parceiros do Prata”; “mercosulino”; “ALCSA”; “Cone Sul”; “CASA”; “UNASUL”; “integração sul-americana/da América do Sul”; “identidade sul-americana”; “CELAC”; “caribenho(s)” e; “CARICOM”. Os termos Grupo do Rio, ALCSA, CASA, UNASUL e CELAC foram criados depois da escrita do livro de Guerreiro, o que explica eles não surgirem no livro dele, mas constarem neste livro de Amorim. O MERCOSUL foi fundado em 26 de março de 1991, enquanto Guerreiro escrevia seu livro, sendo uma iniciativa bastante recente.

Assim como no capítulo anterior dessa dissertação, para o cálculo das ocorrências dos elementos constitutivos os títulos dos capítulos e o sumário não estão sendo considerados. Os detalhes no rodapé, ao lado da numeração de página, que repetem o nome do capítulo, também não estão sendo considerados. Este livro também cita a OEA, que não foi considerada para a análise de conteúdo do livro dentro da categoria entorno regional, pois é uma iniciativa que inclui os EUA. O Grupo de Amigos da Venezuela também é citado diversas vezes, e não foi incluído na análise de conteúdo proposta, pois possui países de fora da região (EUA, Portugal e Espanha), e mesmo sendo uma iniciativa brasileira, com países do entorno regional fazendo parte, não é um grupo regional.

A tabela a seguir (tabela 3) nos mostra a recorrência de cada elemento constitutivo do conjunto “entorno regional”, assim como os capítulos nos quais eles foram mencionados e as páginas. Da mesma forma que foi feita a tabela 1, a tabela 3 tem elementos constitutivos agrupados em subcategorias dentro da categoria “entorno regional”, sendo elas: América Latina, América do Sul, América Central e Caribe. Os elementos constitutivos que estão com fundo azul são aqueles que foram listados anteriormente como pertencentes somente ao livro de Amorim (2013). Os elementos constitutivos que estão com o símbolo asterisco (*) são aqueles que no livro de Amorim (2013) tem um formato de escrita e seu semelhante no livro de Guerreiro (1992) tem outro formato, como explicado anteriormente.

Tabela 3 - Análise de Conteúdo do livro “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim (2013)

Categoria	Subcategoria	Elementos Constitutivos	Ocorrências	Localização		
			156	Capítulos	Páginas	
				x	x	
Entorno Regional	América Latina	América Latina	5	1, 2, 3, 6	18, 38, 65, 124, 134	
		latino-americano/a(s)	3	3, 4	52, 91, 135	
		ALALC	1	6	125	
		ALADI	6	6	125 (2), 133 (3), 134	
		Grupo do Rio	4	1, 3	18, 52, 53, 54	
		integração latino-americana	4	6	124, 126, 134 (2)	
		CELAC	2	1	38 (2)	
	América do Sul	CAN *	9	3, 6	68, 124, 125, 128, 129, 130, 133 (2), 134	
		países sul-americanos	1	6	129	
		América do Sul	21	Nota, 3, 4, 5, 6, 7	12, 66, 79, 82, 121, 124, 125, 126 (2), 127 (3), 129, 131, 133, 137, 139 (4), 142	
		parceiros do Prata*	1	3	52	
		sul-americano/a(s)	8	5, 6	120, 125, 126 (3), 134, 135, 137	
		MERCOSUL	39	Nota, 1, 3, 4, 5, 6, 7	10, 31, 37, 51, 53 (2), 55, 58 (2), 59 (3), 61 (2), 62 (2), 64, 68, 72, 74, 75, 79, 83, 95, 121, 124, 125 (2), 126, 127, 132 (3), 133 (4), 134, 154	
		mercosulino	1	3	65	
		ALCSA	2	6	124, 125	
		Cone Sul	1	6	125	
		CASA	11	3, 4, 6	54, 83, 127, 133, 135 (2), 136 (3), 138 (2)	
		UNASUL	8	3, 4, 6	54, 83, 127, 135, 136 (2), 138 (2)	
		integração sul-americana/na América do Sul	12	3, 5, 6	53, 54, 121, 124, 125, 126, 127, 129, 132 (2), 134, 135, 138, 139	
		região sul-americana	2	6	125, 127	
		identidade sul-americana	2	6	139 (2)	
		América Central	centro-americano	2	1, 3	18, 72
			América Central	2	3	62, 64
		Caribe	Caribe *	3	2, 3	38, 64, 65
	país(es) caribenho(s)		2	4	99, 101	
	CARICOM		3	3, 4	62, 99	
	integração caribenha		1	6	134	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de análise de conteúdo do livro “Breves Narrativas Diplomáticas”, seguindo a categoria entorno regional.

Foi possível obter 156 ocorrências da categoria “entorno regional”, que é o somatório de todas as ocorrências dos seus elementos constitutivos, contando todas as páginas do livro, inclusive notas de rodapé, excluindo títulos e sumário. Elas acontecem na “Nota introdutória” e em todos os sete capítulos, sendo que somente nos capítulos 2 e 6 que a temática é especificamente o entorno regional, e no capítulo 3 a temática é parcialmente o entorno regional. O livro tem 167 páginas, mas para os cálculos dessa dissertação, convém excluir o

índice temático, contabilizando 159 páginas de texto. Levando em consideração as 159 páginas, há uma média de ocorrência de termo do grupo entorno regional a cada 1,02 página.

Como já foi discutido no capítulo 3 dessa dissertação, mas vale ser lembrado, muitas páginas têm diversas ocorrências e outras não possuem ocorrências de elementos constitutivos dessa categoria entorno regional. O cálculo de média, portanto, nos auxilia a perceber como elementos do conjunto entorno regional são frequentes e a tabela 3 nos auxilia a entender onde a frequência é maior e quais termos são mais frequentes.

Foram selecionados 27 elementos constitutivos, que representam partes do que seria o entorno regional, mas também que podem ser usados como sinônimos desse termo em alguns casos. Quando as páginas na tabela 3 estão com números entre parêntesis ao lado, quer dizer que aquele elemento constitutivo foi citado mais de uma vez naquela mesma página. Como é possível observar na tabela 3 apresentada anteriormente, o termo mais utilizado foi “MERCOSUL”, com 39 ocorrências. O segundo termo mais citado foi “América do Sul”, com 21 ocorrências no livro e o terceiro mais citado foi “integração sul-americana/da América do Sul”, com 12 ocorrências no livro. É bastante interessante perceber que os três mais citados fazem parte da mesma subcategoria, “América do Sul”, sendo que o primeiro e o terceiro são da mesma temática, pois o MERCOSUL é uma iniciativa de integração sul-americana.

A partir da análise do livro de Amorim, três termos chamam a atenção, e, por isso, foram contabilizados à parte para aprimorar a análise das ideias do chanceler: ASPA, ASA e ALCA. ASPA é a Cúpula América do Sul-Países Árabes, já comentada no capítulo 1 dessa dissertação. A ASPA foi citada 8 vezes por Amorim (2013). A ASA é a Cúpula América do Sul-África, que foi citada 3 vezes no livro de Amorim (2013); ALCA, como já foi apresentada anteriormente nessa dissertação, é a proposta estadunidense de Área de Livre Comércio das Américas, que foi citada 65 vezes por Amorim (2013).

As menções à ALCA foram contabilizadas de forma separada da categoria entorno regional, pois foi uma iniciativa de integração que partia de um ator fora do entorno regional, os EUA, portanto não poderia ser incluída na categoria da análise de conteúdo desta pesquisa. O uso do termo ALCA, contudo, vale a pena ser contabilizado, tendo em vista que inclui todo o entorno regional e, principalmente, porque foi uma proposta contestada diversas vezes pelo governo brasileiro, sendo importante para as determinações de política externa do Brasil como foi apresentado no capítulo 1 e na seção 4.1 do capítulo 4, ambos nessa dissertação. O número de ocorrências do termo ALCA é muito maior do que o número de ocorrências do termo mais citado da categoria entorno regional, que foi o MERCOSUL. Há uma média de ocorrência do termo “ALCA” a cada 2,45 páginas.

A seguir temos a tabela 4, com as informações desses três termos.

Tabela 4 - Ocorrências dos termos ASPA, ASA e ALCA no livro “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim (2013)

	Ocorrências	Localização	
		Capítulos	Páginas
ASPA	8	Nota, 4, 5	12, 82, 120 (2), 121 (3), 139
ASA	3	5	121 (2), 139
ALCA	65	1, 2, 3, 4, 6, 7	27, 33, 44, 51, 52, 53, 54 (3), 55 (2), 57, 58 (2), 59, 61 (3), 62, 63 (3), 65, 66 (4), 67, 69, 70 (3), 72 (2), 73, 74 (3), 75 (4), 76 (3), 77, 80 (2), 88, 91, 93, 106 (3), 107, 124, 126, 127, 129, 131 (3), 135, 141, 143

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da observação de ocorrências de três termos que chamaram atenção além da categoria “entorno regional” no livro “Breves Narrativas Diplomáticas”: ASPA, ASA e ALCA.

Quando o termo ASPA ou ASA apareceram no livro com o nome por extenso das Cúpulas, o termo “América do Sul” contido neles foi contabilizado para a análise de conteúdo feita na tabela 3. O termo ASPA aparece pela primeira vez nas “Notas introdutórias”, quando Amorim (2013, p. 12) comenta que a ASPA, assim como a Ação Global contra a Fome e a Pobreza são assuntos que mereciam ter espaço, mas que ele não os selecionou como grandes temas deste livro. Em outro momento, Amorim (2013, p. 82) citou novamente a ASPA, mas dessa vez, colocou somente o nome por extenso, que também foi contabilizada na tabela 4, por ser uma referência a esta Cúpula. A ASA só foi citada pela primeira vez em momento posterior do livro, já na página 121, quando Amorim (2013, p. 121) comenta que ela foi uma cúpula semelhante à ASPA, com “o mesmo espírito desbravador (e diria, desafiador)”. Ainda neste momento do livro, Amorim (2013, p. 121) apresenta a ASPA como um “deslocamento das placas tectônicas do ordenamento internacional”, frase que ele disse na reunião ministerial de Marrakesh, antes da realização da Cúpula em 2005.

Apesar da temática do primeiro capítulo do livro de Amorim (2013) ser o Iraque, Amorim (2013, p. 17) cita o Haiti, dizendo que o ministro da França, Dominique de Villepin, entrou em contato com ele solicitando “uma posição mais ativa em relação ao Haiti”, o que ele disse que o Brasil ainda hesitava fazer na época. Ao falar sobre o ministro russo, Ígor Ivánov, Amorim (2013, p. 18) comenta que ele falava espanhol por ter servido em Madri e que acompanhava de perto a situação na América Latina, principalmente a questão da Venezuela. Em seguida, ao falar sobre Colin Powel, ex-secretário de Estado dos EUA, Amorim (2013, p. 19) também citou a Venezuela, dizendo que era um tema “objeto de preocupação de ambos” e que gerou a construção de relação “bastante cordial” entre eles.

No capítulo dois do livro de Amorim (2013), sobre o Grupo de Amigos da Venezuela, o chanceler explica as tensões que o país sul-americano passou a partir do final de 2002, relatados

também no capítulo 1 dessa dissertação. Amorim (2013, p. 35) relata que antes da posse de Lula, o presidente já eleito enviou Marco Aurélio Garcia para Caracas, a capital venezuelana, e que algumas ações de apoio ao país vizinho foram tomadas, ainda em 2002, em acordo entre o presidente eleito e o presidente em exercício, Cardoso. Amorim explicou que ele já tinha sido designado para o cargo de ministro das Relações Exteriores, mas estava se retirando de Londres, fazendo sua mudança para o Brasil, e Marco Aurélio Garcia o informava da situação na Venezuela.

Deve-se destacar que Marco Aurélio Garcia foi citado 12 vezes durante o livro, sendo que em quatro menções a ele, Amorim o chama de professor e outras vezes omite seu sobrenome, usando somente Marco Aurélio (Amorim, 2013, p. 9, 39, 57 e 138). Samuel Pinheiro Guimarães apareceu 11 vezes durante o livro, algumas vezes com o nome completo, outras somente Pinheiro Guimarães ou Samuel (Amorim, 2013, p. 31, 39, 55, 59-60, 71). Amorim (2013, p. 55), ao falar sobre uma reunião no início do governo Lula, com o ministério da Fazenda e do Desenvolvimento, faz uma nota de rodapé, na qual diz que a escolha de Pinheiro Guimarães para secretário-geral do Itamaraty mereceria “um relato específico, que ultrapassaria os limites destas ‘breves narrativas’” e diz que Pinheiro Guimarães era seu amigo de longa data e merecedor de sua confiança. Como discutido no capítulo 1 dessa dissertação, Amorim, Garcia e Pinheiro Guimarães faziam parte do *inner circle* do presidente Lula, um grupo de aconselhamento em questões internacionais.

Amorim (2013, p. 36) explica que o Grupo de Amigos foi formado para que tivesse países que defendessem Chávez ou a preservação da institucionalidade, mas também aqueles simpáticos à oposição venezuelana, para que fosse possível construir um diálogo entre as duas partes da crise política que o país estava enfrentando. Os países que eram favoráveis à institucionalidade e permanência de Chávez eram o Brasil, o Chile e o México, e os países próximos da oposição eram EUA, Espanha e Portugal. Esses dois últimos países citados eram observadores da OEA, e para Amorim (2013, p. 36) sua presença era importante para “diluir o elemento ‘monroísta’ de uma ação exclusivamente hemisférica”. O nome do grupo ficou conhecido como Grupo de Amigos da Venezuela, mas Amorim (2013, p. 37) ressalta que ele era um Grupo de Amigos do secretário-geral da OEA, e não uma ação isolada desses países.

Neste capítulo, Amorim (2013, p. 37-38) fala sobre a posição de Cuba na questão da Venezuela, que por um momento Fidel Castro tentou fazer Chávez ser contra a criação do Grupo de Amigos, o que poderia ter sido um problema para a resolução da crise política, mas que esta ilha caribenha “desempenhou, em mais de uma ocasião, um papel moderador em situações conflitivas na região”. Amorim (2013, p. 38) cita a ação de Cuba perante os problemas entre

Venezuela e Colômbia em 2007, a atitude pragmática de Cuba perante as tropas da ONU no Haiti a partir de 2004 e a criação da CELAC em 2010 como exemplos da atuação cubana pacífica e conciliadora, assim como relevante para ações regionais.

Para que Chávez concordasse com a criação do Grupo de Amigos, Amorim (2013, p. 39) relata que ocorreu uma reunião entre ele, Lula, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães e Chávez, na Franja do Torto em Brasília, onde o presidente venezuelano “cedeu” aos argumentos dos brasileiros, e foi também o momento que Lula deixou claro para Chávez que o grupo não era um espaço para “amigos do presidente Chávez”, e sim um grupo de amigos para a Venezuela como um todo, buscando o fim da crise política. Além disso, Amorim (2013, p. 40) relata que o governo brasileiro manteve “abertos os canais com as lideranças oposicionistas venezuelanas ao longo da crise”.

Há um momento dos relatos que Amorim (2013, p. 45) compara a atuação brasileira na questão do Iraque e na situação venezuelana, afirmando “se no caso do Iraque a diplomacia do governo Lula disse *a que veio*, no caso da Venezuela ela disse *como veio*” [grifo do autor]. Assim como na explicação sobre a posição do Brasil, Amorim (2013, p. 21) disse que o Brasil seria “fiel à sua tradicional defesa da paz e contrária ao unilateralismo”, o governo de Lula agiu dessa mesma forma, com ação conjunta com outros Estados, mas dessa vez exercendo liderança, no caso venezuelano. Nesta parte do texto que Amorim faz a comparação, o diplomata também fala, em conjunto, sobre as relações entre Brasil e EUA, ambos envolvidos nas duas temáticas. Amorim (2013, p. 45) explica que os momentos em que o Brasil e os EUA tiveram maior confiança mútua foram aqueles que o Brasil se manteve com “atitude independente e firme, porém aberta ao diálogo”, como foi o caso desses dois momentos, relatados nos primeiros capítulos do livro de Amorim.

Em uma nota de rodapé, Amorim (2013, p. 48-49) faz uma observação sobre o papel exercido pelo Brasil para findar a crise de 2002-2003 na Venezuela, de como a diplomacia brasileira conseguiu fazer com que Chávez concordasse com coisas que ele não queria, em prol da solução do problema que o país estava enfrentando. A seguir, trecho do autor:

[...] A natureza positiva deste papel fica clara com as iniciativas que tomamos ao trabalharmos para um grupo de amigos com formato distinto do concebido por Chávez e ao estimularmos o referendo revocatório com observadores internacionais (inclusive da OEA) nos limites do que era permitido pela não ingerência, mesmo que matizada pela não indiferença (Amorim, 2013, p. 48-49)

Neste trecho acima, Amorim (2013, p. 49) falou sobre não indiferença, o que ele explica que foi uma expressão que ele usou pela primeira vez durante o governo Lula no caso da Venezuela, mas também usou diversas vezes, como foi possível perceber na seção 4.1 dessa

dissertação, para falar sobre a MINUSTAH. Amorim (2013, p. 49-50) explica que depois que utilizou essa expressão, ela foi repetida por outras autoridades, e ele acreditava que estava criando um conceito, porém em uma entrevista que ele concedeu a um pesquisador, Amorim foi informado de que a expressão tinha sido utilizada primeiro no âmbito da União Africana.

O capítulo três é sobre a ALCA, mais precisamente o envolvimento brasileiro nas discussões sobre a sua criação e como este projeto estadunidense foi deixado de lado, tanto pelos EUA como por países do entorno regional brasileiro. O relato de Amorim tem informações desde o início da criação da ideia da ALCA, pois ela foi proposta em 1994, quando Amorim era chanceler no governo Itamar Franco (Amorim, 2013, p. 51). Amorim (2013, p. 52) explica que nesse momento, em 1994, a pressão estadunidense era muito grande, inclusive sobre o MERCOSUL e a Argentina, país que estava em processo liberalizante.

Amorim (2013, p. 52) diz que antes da Cúpula das Américas, quando a proposta da ALCA foi lançada, ocorreu uma reunião ministerial do Grupo do Rio em Brasília, na qual os ministros decidiram que deveria haver “alguma coordenação entre latino-americanos”, o que foi bom, para Amorim, pois facilitou a inclusão de temas de interesse brasileiro, “como a transferência de tecnologia, agricultura e medidas *antidumping*”, só que “não foi suficiente para garantir uma atitude mais cautelosa em relação ao projeto de inspiração neoliberal sob hegemonia americana”.

Neste capítulo sobre a ALCA e no capítulo seguinte, sobre Doha, Amorim escreveu diversas expressões que são utilizadas em textos sobre comércio internacional, o diplomata inclui pequenas explicações sobre cada uma dessas expressões, mas sugere também um livro, de Vera Thorstensen, intitulado “OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais”, da editora Aduaneiras, publicado em 2001, para melhor compreendê-las.

Amorim (2013 p. 52-53) explica que já na década de 1990, o governo brasileiro se posicionava contra a criação de um espaço econômico homogêneo no continente americano, e que o movimento de busca de um acordo com a União Europeia foi para “contrabalançar esses impulsos em direção ao ‘hemisfério’”; mas que não podia simplesmente “barrar” ALCA por que isto “teria levado ao esfacelamento” do MERCOSUL. Para Amorim (2013, p. 53), o posicionamento argentino alertava para um possível afastamento desse país processo de integração do MERCOSUL, caso a ALCA fosse criada, e, por isso, o governo brasileiro definiu dois caminhos de ação: um esforço para incluir nas discussões os interesses brasileiros, para poder usar “como moeda de troca no futuro”, e “o alargamento dos prazos para entrada em vigor dos compromissos” que o Brasil assumisse.

O chanceler ainda explica que ele tinha em mente que era necessário mais tempo para consolidar o MERCOSUL e que a integração sul-americana, como um todo, também deveria ser uma opção (Amorim, 2013, p. 53-54). Nesse trecho, Amorim não cita a ALCSA, o que ocorre pela primeira vez somente na página 124, no capítulo seis de seu livro, mas o diplomata coloca uma nota de rodapé, indicando a leitura deste capítulo.

Inclusive, Amorim (2013, p. 58) explica que a atuação dele no MERCOSUL foi fator importante para conseguir negociar com os EUA sobre a ALCA. Dentro do bloco sul-americano, Amorim (2013, p. 58) atendia algumas reivindicações dos demais membros em relação ao comércio com o Brasil, para que estes membros pudessem agir em conjunto com o Brasil, como uma frente unida, nas negociações externas da ALCA.

A primeira viagem bilateral de Amorim foi para a Argentina, e ele explicou no livro que antes de se reunir com autoridades do país, adotou “uma atitude algo ousada e pouco comum nas práticas diplomáticas”. Amorim se reuniu com empresários brasileiros e argentinos para expor, “de forma aberta e transparente”, a posição brasileira quanto a flexibilizações e negociações no MERCOSUL, o que fez com que ele não conseguisse nas reuniões oficiais de governo mudar posicionamentos, já que tinha se exposto primeiro com os empresários. Ele ainda afirma que, semanas depois, o presidente Lula assinou cartas aos presidentes dos países do MERCOSUL reafirmando a linha de ação brasileira que tinha sido apresentada por Amorim (Amorim, 2013, p. 58-59).

Amorim (2013, p. 62-63) explica que sobre a ALCA, ele desenvolveu uma “estratégia de três trilhos”, que geraria uma ALCA equilibrada. O primeiro trilho era compreender que “temas normativos de natureza sistêmica” deveriam ser discutidos em âmbito multilateral da OMC e não hemisférico. O segundo trilho era a compreensão de que a ALCA ficaria com regras genéricas sobre questões de comércio, como regras de origem e práticas aduaneiras, passíveis de tratamento regional, o que ele chamou de “no plano ‘multilateral ALCA’”. O terceiro trilho era sobre acesso a mercados de bens, serviços e investimentos, que para Amorim era importante aplicar a metodologia de listas positivas. Além disso, Amorim também salienta que a questão sobre compras governamentais também era importante ser limitada, para não prejudicar as políticas industriais brasileiras.

Quando a metodologia é de lista positiva isso quer dizer que são listados bens, serviços e/ou investimentos que estarão incluídos no livre comércio. Já no caso da lista negativa, somente listam os bens, serviços e/ou investimentos proibidos, isto quer dizer que, caso surjam outros produtos novos no mercado, eles automaticamente estão permitidos. O problema dessa

metodologia da lista negativa na ALCA, de acordo com Amorim (2013, p. 63), é que acabaria promovendo uma abertura em indústrias nascentes que poderiam precisar de proteção.

Um nome importante nessa negociação brasileira sobre a ALCA foi Adhemar Bahadian, indicado por Amorim para exercer a função de copresidente da ALCA pelo Brasil. Amorim (2013, p. 66) explica que Bahadian era “inteligente e imaginoso” e dava declarações “repletas de metáforas” sobre a ALCA. Bahadian chegou a dizer que a ALCA era “uma ‘odalisca de cabaré barato’, cuja aparência cintilante encobre uma realidade bem menos atraente”, e “era como ‘Papai Noel de *shopping center*’, que trazia um saco muito grande com caixas bonitas, porém vazias”. Amorim (2013, p. 66-67) diz, em seguida, que Bahadian trabalhou com ele em Genebra e que ele tinha posições coincidentes com as dele.

Em uma das reuniões sobre a ALCA, que ocorreu em Lansdowne, muitos temas já tinham sido abordados, mas alguns pontos trazidos por Zoellick, representante estadunidense em mesmo grau de importância que Amorim, não estavam de acordo com o que o chanceler concordava. Por isso, Bahadian e o alto funcionário estadunidense Allgeier tentaram rever alguns pontos para trazer um novo documento a ser apresentado aos ministros. Amorim (2013, p. 67-69) relata que com a demora de Bahadian e Allgeier, Zoellick tentou dar um golpe, dizendo que como não tinha o documento revisado, que deveria então trabalhar com a proposta que ele trouxe e que todos já tinham visto. Amorim diz que nesse momento ele tomou “uma atitude cujas consequências não podia medir plenamente naquele momento”, mas que ele compreendeu ser indispensável, e se levantou bruscamente, ele estava sentado do lado de Zoellick, e disse “Está acabado para mim”. Amorim complementa dizendo que a reação que teve “provocou espanto entre os ministros e delegados, em geral acostumados a aceitar com docilidade falsos consensos ou soluções impostas”. Ele acabou negociando novamente, a pedido da ministra equatoriana Ivonne Baki, por mais meia hora, gerando um texto que fora aprovado pelos demais ministros presentes.

É interessante trazer também a reflexão de Amorim sobre as dificuldades em relação à ALCA serem maiores nas disputas e negociações internas brasileiras do que a negociação externa com os EUA. Amorim (2013, p. 69) fala que parte da indústria, incluído o agronegócio, a mídia²⁴, diplomatas e outros membros do governo eram críticos em relação à posição adotada por Amorim e a favor da ALCA. Amorim explica nessa parte do livro que havia uma “coalizão empresarial”, com o agronegócio, o setor sucroalcooleiro e outros grupos industriais, que foi

²⁴ A mídia é citada algumas vezes no livro como um ator contra o governo em diversas questões, inclusive nas negociações da ALCA (Amorim, 2013, p. 75).

constituída ainda no governo Cardoso, e que pressionava o governo “com o objetivo de subsidiar/acompanhar as negociações”.

Outra temática levantada por Amorim (2013, p. 73) sobre as dificuldades de negociar a criação da ALCA é as patentes e propriedade intelectual. Amorim explica em seu livro que o Brasil não era contra a inclusão do tema nas regras da ALCA, mas era contra a possível utilização da lógica de acordo global único (*single undertaking* – a assinatura de acordo único com todas as regras de criação da ALCA que deveria ser assinada por todos os membros, e não um acordo para cada área temática, podendo os países assinarem somente uma parte desses acordos e outros se negarem a assinarem) como pretexto para que violações possíveis no futuro de normas sobre essa temática pudessem ser objeto de um sistema de solução de controvérsias em âmbito regional e sujeitas à retaliação cruzada (quando ao ser prejudicado em um setor, o país prejudicado possa retaliar em outro setor, que seja importante para o país violador).

Amorim (2013, p. 73) explica que o Brasil tinha interesse em cooperar para proteção de patentes, mas que tinha que existir também prioridades de interesse nacional em saúde e em outras questões. O exemplo que Amorim (2013, p. 73-74) traz em seu livro é que um ato de pirataria que pudesse ocorrer no Brasil, que o país não conseguisse coibir, fosse motivo para que o país prejudicado fizesse uma retaliação cruzada em setor importante para a balança comercial do país, como suco de laranja e aço.

Tanto a questão da propriedade intelectual, como a questão sobre agricultura foram relevantes para o abandono da ideia de criar a ALCA, que foi abandonada de vez em 2005, na reunião de Mar del Plata (Amorim, 2013, p. 74). Amorim (2013, p. 74) ainda afirma que a postura brasileira de defender “a transformação do projeto original da Alca em algo mais pragmático e compatível com a manutenção de nossa autonomia para traçar projetos de desenvolvimento” foi o que gerou o fim desta iniciativa, um movimento que, para ele, foi “um golpe de jiu-jítsu nas negociações”. Ele ainda afirmou que o projeto original não era pragmático e nem equilibrado, mas um projeto de “natureza política”, para além da lógica econômica, de fazer com que os interesses econômicos dos EUA permanecessem dominando o hemisfério, reafirmando a hegemonia deste país no continente.

No capítulo quatro, logo no início, Amorim (2013, p. 79) escreve que para além do MERCOSUL, assim como da América do Sul, que o governo tinha “objetivos sobretudo políticos, em matéria de comércio, as prioridades do Brasil no governo Lula foram claramente direcionadas ao plano multilateral, no caso a Rodada de Desenvolvimento de Doha, então em curso”. Chama atenção que até ao falar que o foco do governo para comércio era Doha, em

capítulo destinado para essa temática, ele cita os objetivos políticos do país com o MERCOSUL e a América do Sul.

Amorim (2013, p. 79-80) relata que tinha certa afinidade com a temática comercial em âmbito multilateral, pois tinha trabalhado diversas vezes próximo dessas discussões, como quando foi chefe do Departamento Econômico do MRE entre 1990 e 1991, quando foi embaixador junto ao GATT entre 1991 e 1993 e quando foi ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco, momento em que assinou o Acordo de Marrakesh que criou a OMC. O chanceler ainda comenta que as suas participações iniciais em reuniões ministeriais da OMC foram impulsionadas por Clodoaldo Hugueney, com quem ele teve certo atrito nas questões da ALCA e que queria a presença de Amorim nessas reuniões para marcar posição do MRE nessa temática, não abrindo espaço para outros ministérios (Amorim, 2013, p. 80-81). Esta parte marca, mais uma vez, como as disputas internas eram fator determinante para complexificar a ação externa do chanceler e dos demais diplomatas do MRE.

Um fator importante desse capítulo é a boa relação estabelecida entre o Brasil e a Índia durante o governo Lula em matéria agrícola, que Amorim (2013, p. 84-85) explica ser um posicionamento que tomou e orientou os demais diplomatas. O Brasil estava em diálogo próximo com a Austrália e com a Índia sobre essa temática, buscando conciliar as posições, mais havia certa divergência pelas diferenças do modelo de produção de agrícola. Amorim (2013, p. 85) preferia manter sua boa relação com a Índia, se fosse impossível conciliar as posições ente Índia e Austrália, e ele acredita que essa determinação foi relevante para a criação do G-20 comercial.

Além disso, Amorim (2013, p. 89) comenta que o Brasil tinha “firme liderança” no G-20 comercial e que o grupo agia sem cacofonias ou opiniões divergentes, com boa articulação entre os membros, formulando propostas operativas e realistas nas reuniões com os demais países. Internamente, alguns grupos empresariais do agronegócio apoiaram o posicionamento de Amorim na OMC, mas setores da imprensa foram críticos (Amorim, 2013, p. 91).

Amorim (2013, p. 90) explicou que a ação do G-20 foi importante para barrar a proposta estadunidense e europeia de implementar um acordo que não supria os interesses dos países agrícolas em desenvolvimento. Amorim (2013, p. 95) explica que os países desenvolvidos tiveram que reconhecer que não poderiam mais organizar um acordo entre eles e impor aos demais países da organização, aceitando somente pequenos ajustes, mas a confecção do acordo deveria ser com todos os países participando desde o início da negociação.

Além da construção do G-20 comercial, Amorim (2013, p. 99-100) comenta que o Brasil fez uma mudança grande em sua atitude dentro da OMC nas negociações de Doha: se

aproximou e engajou-se de forma constante com países em desenvolvimento de outros grupos, com outros interesses, como os países com menor desenvolvimento relativo, os países asiáticos, caribenhos e do Pacífico que tem preferências comerciais com a União Europeia e países que se autodeclaravam vulneráveis. Foi o que Amorim (2013, p. 99-100) chamou de aproximação com os países “mais pobres entre os mais pobres”, aproximação que incluiu convite para líderes desses grupos acompanharem reuniões do G-20.

O capítulo cinco fala sobre a criação do IBAS. A ideia de sua criação, de acordo com Amorim (2013, p. 111-112) vem da ministra das Relações Exteriores da África do Sul, Nkosazana Zuma, que queria organizar um novo grupo de países em desenvolvimento, unindo seis ou sete países, para coordenar posições sobre temáticas de política internacional. Amorim (2013, p. 112-113) achou que não seria o melhor caminho, mas que seria melhor um grupo de apenas três países, “com afinidades em seus processos democráticos e em suas características multiculturais, cada uma em um continente do mundo em desenvolvimento”, unindo, portanto, Brasil, África do Sul e Índia. A Índia já era um país considerado por Zuma como um dos pertencentes ao grupo que ela estava planejando criar.

Amorim (2013, p. 114) afirma que sempre viu o IBAS como um grupo importante para a atuação brasileira na ONU, na OMC e em projetos de cooperação trilateral. Quando estava em reunião ministerial do IBAS e a discussão era sobre ampliação do grupo, a ideia era pensar o IBAS, que ainda não tinha esse nome definido, como um G-3 e ao incluir outros países, como China e Rússia tornaria um G-3+2 (o que, na verdade, virou o BRICS). O fortalecimento da união entre esses três países era crucial para Amorim, ele se preocupava em “manter a identidade” do agrupamento, por isso pensava em “G-3+2”, por exemplo, e não em “G-5”. O chanceler diz em seu livro que sua percepção, compartilhada com os ministros de Índia e África do Sul, era de que “os três países guardam características que os singularizam, as quais não convinha diluir em um agrupamento maior” (Amorim, 2013, p. 114-115). A seguir, trecho do livro de Amorim (2013) no qual o chanceler fala sobre o que para ele é importante no agrupamento IBAS, em comparação com o BRICS.

[...] Em que pese à relativa coesão que os Brics mantêm em temas ligados à soberania e à não intervenção, o Ibas detém maior capacidade de mediação, até porque a transição democrática vivida por suas sociedades lhe permite guardar distância tanto da arrogância política típica dos ocidentais (“o lado certo da história”) quanto da intransigência dos que, como China e Rússia, demonstram mais dificuldade com temas de apelo universal, caso dos direitos humanos (Amorim, 2013, p. 119).

Amorim (2013, p. 115-116) comenta que teve preocupação em pensar como iria fazer as reuniões com os países do IBAS de forma a demonstrar a igualdade entre eles. Inicialmente,

utilizou um móvel antigo, uma conversadeira do século XIX, com três assentos que ficam unidos, como um único objeto. Os ministros foram fotografados sentados nessa conversadeira, no momento de fundação do grupo. Além disso, Amorim (2013, p. 116) solicitou ao cerimonial do Itamaraty a confecção de uma mesa triangular, com três lados iguais, para organizar as reuniões dele com os ministros da Índia e da África do Sul.

Uma ação do IBAS relatada no livro por Amorim (2013, p. 119) em relação ao entorno regional brasileiro foi a sua atuação em projetos de cooperação no Haiti, que foram duas vezes premiados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de ter atuado também em cooperação com a Guiné-Bissau e a Palestina. Para Amorim (2013, p. 120), o IBAS “constitui um importante tijolo da vasta construção, ainda incompleta, de uma geografia política e econômica mais equilibrada no mundo”.

O capítulo seis, sobre a criação da CASA e a sua transformação em UNASUL, é o capítulo que mais há menções a elementos constitutivos da categoria entorno regional, com 93 ocorrências. É nesse capítulo também, logo no início, que Amorim (2013, p. 123-124) fala sobre seu interesse em “relançar o velho sonho” da ALCSA, quando no início do governo Lula, o presidente do Peru na época, Alejandro Toledo, comentou que para ter uma aproximação entre Peru e Brasil, era necessária uma aproximação entre o MERCOSUL e a CAN. Outra questão também importante dessa aproximação de Lula com Toledo era que este político peruano era de centro e liberal, o que “ajudaria a evitar a caracterização ideológica do esforço de integração sul-americana” desenvolvido neste governo.

Em seguida, Amorim (2013, p. 124) comenta que o termo América do Sul não fazia parte dos programas do PT, que sempre utilizavam o termo América Latina. O chanceler diz também que estava claro para ele, ainda que a constituição brasileira fale de integração latino-americana, que “dadas as diferentes situações geopolíticas, tal objetivo só poderia ser atingido -se o fosse – no longuíssimo prazo”, logo, a prioridade, para ele, era a integração sul-americana. O governo Lula, portanto, via a “formação de um espaço econômico-político sul-americano” como uma expansão do MERCOSUL, “com adaptações” (Amorim, 2013, p. 124-125). De acordo com Fortes (2011, p. 42), que reproduz os programas de governo do PT desde a primeira eleição que participou até 2002 em questões de política externa, está escrito “fortalecimento e ampliação do MERCOSUL, retomada da verdadeira integração latino-americana”.

Amorim (2013, p. 126) explica que sua ideia de integração pela via econômica e comercial de toda a América do Sul foi deixada de lado no governo Cardoso, mas “ganhou estrutura política com a cúpula de chefes de Estado sul-americanos” que foi convocada por Cardoso em 2000. Amorim (2013, p. 126) afirma que “a formação de um espaço sul-americano

passava a ser o caminho necessário para a integração econômica latino-americana”, e que essa integração sul-americana não podia ser construída de forma ostensiva em relação ao projeto da ALCA, mas o chanceler compreende que o projeto sul-americano serviria como um contraponto.

Havia um problema a ser enfrentado nessa busca por integração, já que Amorim (2013, p. 126) relata que para o governo brasileiro “o fundamento econômico é indispensável para a solidez da construção política”, logo a integração tinha que ser política e econômica, e para outros países, como era o caso da Venezuela, a integração econômico-comercial poderia ser um problema, se baseada na liberalização tarifária da ideologia neoliberal. Para Amorim (2013, p. 126-127) a experiência da União Europeia e a unificação alemã ensinou que “sem o entrelaçamento de interesses comerciais e econômicos, a integração seria fraca e correria o risco de desaparecer com a mudança de líderes” e que na criação da UNASUL, “esse gesto político já tinha o amparo de grandes avanços na parte econômico-comercial”. Essas temáticas apresentadas, integração sul-americana e ALCA, assim como integração econômica e integração política foram “o cerne das dificuldades no diálogo” entre os países sul-americanos.

Amorim (2013, p. 127) relata que Lula recebeu em seu primeiro ano de mandato todos os presidentes da América do Sul e visitou todos os países sul-americanos em dois anos, assim como o próprio chanceler também fez viagens para esses países. Ele chega a relatar viagens que fez com aeronaves antigas da Força Aérea Brasileira (FAB) e problemas que passou, com as aeronaves cheias de vapor, de fumaça preta e cheiro de óleo queimado (Amorim, 2013, p. 129). Além dessas viagens, Amorim (2013, p. 128-130) participou de “pelo menos uma reunião do Conselho da Comunidade Andina”, Lula também participou de uma cúpula da Comunidade Andina, em Medellín em 2003, e Amorim participava de reuniões tanto com membros dos governos dos países andinos, como também com empresários.

Nesta reunião da Comunidade Andina de 2003, Amorim (2013, p. 131) explica que Lula argumentou sobre a posição brasileira em relação à ALCA, como o Brasil se posicionava sobre o projeto e como ele deveria ser construído. O chanceler relata que nesse momento, quando Lula explicou “uma versão simplificada da ‘estratégia dos três trilhos’ de Amorim”, o presidente da Venezuela disse que o que o Brasil estava propondo era uma “*Alquita*”, o que alguns jornalistas brasileiros também chamavam de ALCA *light* (Amorim, 2013, p. 131).

Amorim (2013, p. 131) comenta que aos poucos os países andinos mais relutantes, Peru, Colômbia e Equador, foram se convencendo de que havia méritos em “uma associação comercial mais profunda na América do Sul”. Além disso, o ponto chave para Amorim (131-132) era a valorização da ideia de área de livre comércio, e não falar em união aduaneira ou

mercado comum, que seriam opções mais avançadas na integração e que poderiam atrapalhar iniciativas que esses países tinham com outros Estados de fora da América do Sul. Em outubro de 2004, o Acordo MERCOSUL-CAN foi protocolizado na ALADI.

Após a explicação sobre a negociação e a protocolização do acordo MERCOSUL-CAN que Amorim (2013, p. 134-135) faz uma ponte entre esse acordo, que ele vê como uma criação de uma área de livre comércio sul-americana e a criação da CASA/UNASUL, que foi para ele a culminação dos avanços econômicos e comerciais a criação de uma instituição política. A seguir, trecho do livro de Amorim (2013) falando sobre a importância que ele e o governo viam em associar a integração econômico-comercial com a integração política na América do Sul.

Alguns dos nossos parceiros, à direita e à esquerda, procuravam, por vezes, dissociar a integração econômico-comercial da constituição de uma união política, fosse por privilegiarem apenas um aspecto em detrimento do outro, fosse, inversamente, por não verem ligação entre ambos. [...] A diplomacia brasileira e eu, pessoalmente, com o apoio explícito ou implícito do presidente, tivemos de ser firmes e dizer com toda a clareza que não haveria uma sem o outro. A nova instituição não poderia ser apenas mais uma entre tantas ideias e iniciativas ricas na forma porém vazias no conteúdo, tão características do espírito sul-americano (e, nesse caso, latino-americano). Nossa capacidade de concluir um acordo de livre comércio, com difíceis concessões de parte a parte, demonstraria nosso real empenho em constituir algo novo e verdadeiro (Amorim, 2013, p. 135).

A UNASUL foi abandonada exatamente pelo que Amorim sugere no livro: a mudança de líderes. Com a ascensão de políticos de direita na América do Sul, a organização deixou de existir de forma prática, e com o terceiro governo de Lula começando em 2023, a instituição voltou a ser mencionada como um possível espaço de concertação entre os países sul-americanos (Saraiva; Reis, 2023, p. 65-68). Essa descontinuidade da UNASUL pode ter acontecido, seguindo o raciocínio de Amorim, pela vertente econômico-comercial desta união não ser tão forte, e sua construção ter o fator político mais proeminente.

Além desta questão complexa que permeou toda a criação e institucionalização da UNASUL, Amorim (2013, p. 136) fala que houve uma discussão sobre a UNASUL ter uma secretaria institucionalizada, como defendia Venezuela e Equador, ou ser um agrupamento mais fluido, o que era defendido pelos países que gostariam de privilegiar o aspecto comercial da união. A solução foi ter uma secretaria, mas não com todos os poderes que “os bolivarianos” queriam, segundo Amorim. Outra polêmica foi a escolha do nome do agrupamento, já que a proposta brasileira, para Amorim “mais aberta e plural” era de CASA ou Comunidade, mas o nome escolhido foi UNASUL, nome sugerido pelo presidente Chávez.

Amorim (2013, p. 136-137) relata um momento “crítico no processo de criação” da CASA/UNASUL, a reunião de chefes de Estado em Brasília em 2005. Nessa ocasião, a discussão ainda era sobre os embates entre o lado econômico-comercial e o lado político, e o

presidente Chávez estava se posicionando contra a linguagem da proposta de declaração presidencial, dizendo que ela era firme na área comercial e com “ausência de objetivos ambiciosos no plano político”. Amorim disse que o encontro estava sendo televisionado e que ele discutiu com Chávez, pois acreditava que ele estava querendo fazer “uma reformulação profunda”, que “quebraria o consenso alcançado”, e Lula endossou a atitude de Amorim, fazendo com que Chávez acabasse cedendo “para não ficar isolado” (Amorim, 2013, p. 137-138).

Na cúpula seguinte, em Cochabamba, na Bolívia, Evo Morales agiu em prol do êxito do evento, exercendo a presidência da reunião “com surpreendente moderação” (Amorim, 2013, p. 138). Amorim (2013, p. 138) ainda afirmou que, nesse momento, a UNASUL estava “sob impulso de um ‘grupo de sábios’ que incluía a então primeira-dama Cristina Kirchner e o professor Marco Aurélio Garcia”, e a união “começava a ganhar contornos mais definidos”. Ao final do capítulo, Amorim (2013, p. 139) fala: “Em um mundo crescentemente organizado em blocos, a América do Sul desponta como uma realidade inescapável, ainda que não exclusiva, de nossa inserção internacional”.

A ASPA e a ASA são citadas no capítulo 6 do livro de Amorim (2013, p. 139) como demonstrações do governo brasileiro de valorizar a identidade sul-americana na aproximação externa. Para ele, o Brasil tinha alcançado um relacionamento com a África e com os países árabes que permitiam que a relação fosse direta com o Brasil, assim como fazia a China e a Índia com a África, ou seja, o Brasil não precisava da América do Sul para ter força, mas optou por incluir a América do Sul.

O capítulo sete, sobre a África, tem poucas referências ao entorno regional. A primeira acontece logo no início, quando Amorim (2013, p. 142) quando está falando sobre o texto que escreveu para o discurso de posse de Lula, no qual incluiu negociações comerciais, o Oriente Médio e a América do Sul, mas não incluiu a África, que depois de uma revisão de Luiz Dulci, passou a ter o continente citado, em uma frase curta sobre “os laços profundos que [...] unem” a África ao Brasil e o interesse brasileiro em contribuir com o desenvolvimento daquele continente. A segunda e última referência acontece quando Amorim (2013, p. 154) cita o acordo feito com a União Aduaneira da África Austral, a SACU, e o MERCOSUL.

É neste capítulo sete que Amorim (2013, p. 143) cita Guerreiro. Nesta parte do texto, Amorim está falando sobre os esforços da política externa brasileira para a África e fala que “os chanceleres Gibson Barbosa e Saraiva Guerreiro realizaram viagens ao continente africano, cada uma pioneira a seu modo”, em seguida, relata as suas próprias viagens tanto no governo Itamar Franco quanto no governo Lula. Além disso, em outro momento, Amorim (2013, p. 145)

relata que seu interesse pelo continente africano não começou ao ser chanceler, mas desde quando chefiou a Divisão de Difusão Cultural do Itamaraty, quando fez também viagens a alguns países africanos.

Amorim (2013, p. 145-146) comenta que sua visão, assim como a visão de Lula, era de que a África “era um campo fértil e óbvio para a exploração de afinidades e parcerias”, mas havia um sentimento anti-africano no Brasil, principalmente em relação a países que não eram da CPLP, que eram vistos como países com “laços sentimentais e culturais” com o Brasil. Amorim (2013, p. 146) diz que a mídia criticou bastante a viagem de Lula de 2005, que o chanceler diz que no itinerário havia “países de credenciais democráticas menos que perfeitas”, mas que isto não era impeditivo para as relações “estreitas e sobretudo lucrativas” dos “pilares da democracia ocidental”, alguns eram ex-metrópoles, com esses Estados. A seguir, trecho do livro de Amorim (2013) no qual o chanceler relatava os interesses do país no continente e críticas que surgiram depois da viagem do presidente chinês à África.

O que alguns descartavam como “terceiro-mundismo” constituía, na verdade, a projeção de nossos interesses (acompanhados de forte sentimento de solidariedade) junto a um continente repleto de oportunidades. Percebíamos intuitivamente, ainda, uma tendência de crescimento que depois se confirmaria e elevaria o perfil socioeconômico da África. Somente algum tempo depois da viagem de Lula em 2005, quando o presidente chinês Hu Jintao passou mais de dez dias visitando um bom número de países, é que a atitude da imprensa começou a mudar. Passou, então, do questionamento à cobrança: “não estaríamos perdendo terreno para a China?” (Amorim, 2013, p. 146-147).

A aproximação do Brasil com a África no governo Lula também foi justificada por Amorim (2013, p. 157) em relação aos interesses brasileiros na ONU. O chanceler diz que pela sua experiência em Nova Iorque, ele sabia que para lograr êxito em votações na ONU, faz-se necessário ter o apoio dos africanos, que representam uma parcela grande de votos e que costumam se postar como indecisos. Amorim (2013, p. 157) explica que para conseguir avançar na ideia de reforma do CSNU, “a ‘batalha pela África’ não será menos decisiva”, o que ele quase conseguiu em reunião da AGNU em 2005 para iniciar o processo de reforma, que ainda não foi aprovado e iniciado.

4.3 Conclusões

Assim como foi discutido no capítulo 3 dessa dissertação, sobre as decisões de Guerreiro em matéria de política externa, compreende-se que as decisões que Amorim tomou

no exercício do cargo foram construídas por meio do que ele entendia que era o entorno regional, sobre como ele via a posição do Brasil na região e como ele entendia que se inserem os interesses nacionais na região. Este capítulo também segue a teoria de Goldstein e Keohane (1993), compreendendo que as ideias de Amorim sobre o entorno regional são fatores explicativos para os resultados obtidos na política externa de Lula. Tanto sua visão de mundo quanto suas crenças de princípio, estruturam sua opinião e servem como mecanismos para aumentar a clareza de Amorim ao analisar os desafios enfrentados e os objetivos a serem perseguidos durante o governo Lula em relação ao entorno regional.

A revisão de literatura nos trouxe um bom plano de fundo para compreensão do livro “Breves Narrativas” de Amorim. Além disso, como as visões de mundo são formadas com base em toda a trajetória de cada ator político, o início desse capítulo trouxe uma breve biografia sobre Amorim, em conjunto com comentários de pessoas que trabalharam com ele, como Lula (2019), Lampreia (2010 e 2014), Baena Soares (2014) e Fonseca Júnior (2011), entrevistas que ele concedeu ao CPDOC da FGV e ao IPEA, a análise de alguns pesquisadores sobre a personalidade do chanceler e informações contidas em textos, discursos e em seu livro “Laços de confiança”.

E, a partir da leitura de “Breves Narrativas”, foi possível destacar que o entorno regional, para Amorim, permeava toda sua discussão, independente da temática que estava sendo apresentada. Como constatado na seção anterior, em um livro de 159 páginas, há uma média de uma ocorrência de termo ligado a entorno regional a cada 1,02 página. As ocorrências de elementos constitutivos da categoria entorno regional acontecem em todos os capítulos do livro, inclusive na “Nota introdutória”.

O termo mais citado foi MERCOSUL, aparecendo 39 vezes durante o livro, e em segundo lugar está “América do Sul”, com 21 ocorrências. O elemento constitutivo “integração sul-americana/da América do Sul” teve 12 ocorrências. Como já observado, os três termos são interligados e fazem parte da subcategoria “América do Sul”. No caso do livro “Breves Narrativas” de Amorim, as menções à América Latina estavam sendo utilizadas exatamente para falar dessa região, e quando era utilizado a ideia de América do Sul, Amorim estava falando somente de países sul-americanos, de forma específica. Vale também destacar que o capítulo seis, sobre a CASA/UNASUL, é o que tem mais citações ao entorno regional, com 93 ocorrências de elementos constitutivos dessa categoria.

Sua primeira experiência profissional mais próxima do entorno regional foi quando trabalhou na sede da OEA em Washington entre 1972 e 1975. O chanceler chegou a afirmar que nunca foi um especialista em América do Sul. Ao falar sobre a visão do governo Lula de

aproximar-se da América do Sul, e não simplesmente da América Latina, Amorim deixa claro que isto não parte dos programas de governo desenvolvidos pelo PT, partido do presidente, que utilizava o termo América Latina. Para Amorim, estava claro que o objetivo de aproximação e integração era mais factível com a América do Sul, e com a América Latina somente no longuíssimo prazo. Amorim, portanto, compreende que a visão estratégica do governo para a América do Sul tem grande peso de sua própria concepção geopolítica.

A proposta de integração com a América do Sul advém da primeira experiência de Amorim como chanceler, o que marca ainda mais seu protagonismo dessa temática. A ideia da ALCSA, no governo Itamar Franco, segundo o próprio Amorim, era de compreensão de que o MERCOSUL, como união de quatro países, não se esgota em si mesmo, mas é um núcleo para um processo maior. Até quando Amorim fala do governo Cardoso, ele afirma que apesar de não usarem a sigla, ao assinarem acordos com outros países sul-americanos, Cardoso estava pondo em prática a ideia geral da ALCSA, apresentada por Itamar Franco e reforçada por Amorim diversas vezes nesse governo.

Devemos separar alguns acontecimentos relevantes do governo Lula e discutidos no capítulo 1 e neste capítulo 4 para traçar os interesses, metas e estratégias políticas adotadas, que segundo Goldstein e Keohane (1993), são unidos pelos *road maps* dos atores. Falaremos, portanto, da relação com a Argentina, crises políticas no entorno regional, liderança regional e pertencimento e integração regional. Essas temáticas foram selecionadas no capítulo 3, seguindo a lógica de Sartori (1994) definindo bem os objetos comparáveis, as visões de mundo e *road maps* dos chanceleres Guerreiro e Amorim, a partir desses quatro pontos. Vale mencionar que elas se correlacionam, por estarmos falando de ideias de um mesmo ator sobre a temática geral entorno regional.

A seguir temos uma tabela (tabela 5) com o resumo dos interesses, metas e estratégias de Amorim para essas quatro temáticas abordadas.

Tabela 5 - Interesses, metas e estratégias adotadas por Amorim

	RELAÇÃO COM A ARGENTINA	CRISES POLÍTICAS NO ENTORNO REGIONAL	LIDERANÇA REGIONAL E PERTENCIMENTO	INTEGRAÇÃO REGIONAL
Interesses	Utilizar a boa relação com a Argentina como mecanismo para fortalecimento do MERCOSUL e de iniciativas de integração da América do Sul.	Solucionar as crises exercendo liderança com base na ideia de não intervenção, mas com não indiferença. Sem intervenção estadunidense.	Exercer liderança regional para integração econômica e cooperação em âmbito político na América do Sul. Projetar-se internacionalmente exercendo liderança na América Latina.	Criar uma área de livre comércio da América do Sul. Criação da CASA/UNASUL.
Metas	Manter boa relação, apesar de percalços de divergências.	Solucionar crise sem intervenção direta, com engajamento, exercendo liderança quando possível.	Criação da CASA/UNASUL. Assento permanente no CSNU representando a América Latina.	Enfraquecer a ALCA. Fortalecer e expandir o MERCOSUL. Criar a CASA/UNASUL.
Estratégias	Argumentar que a Argentina era o pilar de construção do MERCOSUL. Primeira visita de Amorim foi para a Argentina.	Liderar o processo de conciliação na Venezuela, mediando a relação entre Chávez, a oposição e países estrangeiros. Condenar o golpe em Honduras, afirmar o necessário retorno de Zelaya, proteger Zelaya.	Fortalecer e expandir o MERCOSUL sob liderança brasileira. Liderar a criação da CASA/UNASUL. Aproximar-se de América Central e Caribe. Intensificar viagens presidenciais e do chanceler. Liderar a MINUSTAH, reforçando faceta sul-americana de ação. Reconhecer as assimetrias regionais.	Reunir os latino-americanos contra a ALCA. Foco na América do Sul para construir integração. Unir cooperação econômica-comercial com cooperação política. Reconhecimento das assimetrias dentro do MERCOSUL. Fortalecimento político do MERCOSUL. Assinatura de acordos do MERCOSUL com países sul-americanos e com a CAN.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das investigações dos capítulos 1 e 4, utilizando a teoria de Goldstein e Keohane (1993).

4.3.1 Relação com a Argentina

A relação com a Argentina para Amorim era importante para construção de um MERCOSUL que fosse forte, para facilitar sua expansão e tornar possível uma área de livre comércio de toda a América do Sul. A Argentina foi, inclusive, citada por Amorim durante seu discurso de posse, explicando que ela era o pilar de construção do MERCOSUL. Durante o governo Lula, a relação entre Brasil-Argentina foi como um casamento, de cenas da vida cotidiana, mas com alguns momentos de turbulência, segundo a visão de Amorim (2022, p. 19-20).

Amorim fez sua primeira visita bilateral para o país, afirmando desde o princípio a prioridade da relação para o Brasil. Entre Kirchner e Lula o relacionamento começou bem, teve

percalços e depois foi melhorando. A MINUSTAH, que também será comentada em seção posterior, também é relevante para a relação com a Argentina, pois a atuação deste país foi importante, segundo Amorim, para que a operação de paz tivesse um caráter sul-americano.

Pode-se compreender que a construção de boa relação com a Argentina não era grande objetivo do governo mas um mecanismo para atingir uma meta maior regional: liderança regional. Essa construção de liderança regional seguia algumas premissas, sendo a primeira essa boa relação com a Argentina, mas também a partir disso ter o MERCOSUL fortalecido e ampliado, com conjunto com a criação da UNASUL, que para Amorim são caminhos convergentes, pois a integração só era possível pensando questões econômico-comerciais em conjunto com articulação política. A partir disso, há a meta maior, de projeção brasileira internacional, calcada na liderança regional, logo, com apoio dos países do entorno regional.

4.3.2 Crises Políticas no Entorno Regional

No capítulo 1 há uma reflexão de Berringer (2015, p. 164) salientando que a construção da liderança regional no governo Lula era uma articulação entre segurança e defesa da democracia, a partir da ideia de integração e desenvolvimento nacional. Por isso, analisaremos a questão das crises políticas, sabendo de sua correlação com a construção de liderança e a integração regional, abordadas em seguida.

A primeira crise política a ser abordada é a crise na Venezuela, que advém do final do governo Cardoso e permeia todo o início do governo Lula. Para isso, Amorim dedicou um capítulo inteiro de seu livro “Breves Narrativas”, pois foi uma crise que o Brasil exerceu liderança, teve que mediar interesses tanto venezuelanos, quanto de países da região e de fora da região e conseguiu obter a solução da crise e a paz na região.

A estratégia, nesse caso, foi de conceder a cada parte alguns interesses, mas nunca de forma completa. Chávez teve que aceitar a construção do Grupo de Amigos da Venezuela, mas ele era um grupo de amigos da OEA e não um grupo de amigos de Chávez; os EUA faziam parte do grupo, mas também Portugal e Espanha, saindo de uma lógica continental; países que tinham proximidade com o governo de Chávez também faziam parte, para que não construísse um grupo que tinha interesses totalmente distintos do presidente daquele país e que fosse intervencionista e; havia diálogo com a oposição, tornando os trabalhos do grupo transparentes. Foi também a primeira vez que Amorim falou em não intervenção com não indiferença.

A posição brasileira em relação à Honduras era de condenação do golpe de Estado, apoiando decisão da ONU e OEA, e retorno do presidente Zelaya ao governo do país. Amorim também reforçava o princípio de não intervenção, em conjunto com a ideia de não indiferença. O presidente Zelaya chegou a buscar apoio na embaixada brasileira, o que aproximou o Brasil da questão. Amorim compreende que a ação brasileira “contribuiu para que houvesse evolução no diálogo entre os golpistas e o presidente deposto” (Amorim, 2010d). Amorim (2010c, p. 965) chegou a afirmar que o golpe em Honduras era um retrocesso antidemocrático.

4.3.3 Liderança Regional e Pertencimento

A ideia de liderança regional para Amorim se divide em duas frentes de interesses e estratégias: (a) para integração econômica e cooperação em âmbito político, o Brasil exerceu liderança na América do Sul e (b) para projeção internacional do Brasil no CSNU, o Brasil exerceu liderança na América Latina. A ideia de liderança permeia esses dois caminhos estratégicos, que podem ser concomitantes, sem atrapalhar um ao outro. A aproximação com a América Central e Caribe acabou fazendo parte das duas frentes, por termos países na América do Sul banhados pelo mar do Caribe, e pelo pertencimento desses espaços na América Latina. Como apresentado no capítulo 1, a diplomacia do governo Lula buscou exercer uma liderança internacional de caráter individual, apoiado na consolidação de mecanismos multilaterais regionais, como a UNASUL e o MERCOSUL.

No caso da integração na América do Sul, a partir da construção da UNASUL, Amorim a via como um meio para que os sul-americanos conseguissem coordenar entre si posicionamentos e se apresentar de forma coesa em situações externas. A UNASUL, portanto, é também um mecanismo de construção de liderança para a América Latina, apesar de ser com foco na América do Sul, pois projeta o Brasil já como líder de boa parte dos países do entorno regional. Pensando a ideia de Amorim de uma integração possível no curto prazo, e outra no longo prazo, a construção da UNASUL seria para ele um degrau de uma escada mais longa, em direção a liderança de toda a região e projeção internacional do país.

Um obstáculo nessa construção de duas frentes de lideranças brasileiras era a Venezuela de Chávez. Como já apresentado tanto neste capítulo, e no capítulo 1, Chávez foi um contrapeso nas discussões regionais sobre construção de integração, pois tinha uma visão mais político-ideológica do processo, inclusive sugerindo a criação da ALBA. Chávez também se aproximou

da Argentina de Kirchner, do Caribe por meio de investimentos em petróleo com a Petrocaribe, da Bolívia e do Equador.

Sobre a ideia de um assento permanente no CSNU e o entorno regional, Amorim afirmava que o Brasil era um candidato a este posto por ter peso em sua região e ter convivência pacífica com os vizinhos, além do Brasil estar cada vez mais inserido nas discussões de temas internacionais e, para Amorim, não havia outro país na região, pelo menos não no início do governo Lula, que poderia “aspirar à mesma condição” (Amorim, 2023^a, p. 24). Sobre o CSNU, portanto, a América Latina é a região determinada, para que o Brasil se projete como representante e ascenda internacionalmente.

Uma estratégia adotada pelo governo Lula, que servia para a construção desses dois tipos de liderança, foram as viagens do próprio presidente e do chanceler, que Amorim via como “uma mudança de dinâmica” na relação com o entorno regional. As viagens foram em maior quantidade e mais frequentes do que em governos anteriores.

A participação brasileira na MINUSTAH se desenvolveu como uma estratégia de liderança com dois argumentos: (a) construção de imagem do Brasil em busca de fortalecer “credenciais multilaterais” e favorecendo “a imagem internacional” do país, ou seja, uma liderança para demonstrar capacidade de construção de paz perante países de fora da região e (b) construção de atuação não simplesmente brasileira, mas sul-americana no apoio ao Haiti, que está mais presente no livro “Breves Narrativas”.

Os casos das negociações com Bolívia e Paraguai sobre energia também podem ser pensados por meio da ideia de construção de liderança regional. A opção de compreender a prosperidade do Brasil por meio da prosperidade do entorno regional, como apresentado por Amorim, além de entender a lógica assimétrica da relação Brasil-Bolívia e Brasil-Paraguai e fazendo concessões é uma demonstração de liderança, de acordar com os custos do relacionamento entre os países, demonstrando estar preparado para ônus e bônus da liderança regional. A estratégia, contudo, não foi de aceitar logo as reivindicações, mas de realizar reuniões, fazer negociações, e, ao final, conceder alguns pontos.

4.3.4 Integração Regional

A estratégia da integração regional sul-americana era sempre permeada por unir cooperação econômica-comercial com cooperação política, para não transformar a relação em

cooperação política-ideológica, o que facilita sua dissolução com alternância de poder nos países sul-americanos. Como já apresentamos, esse diagnóstico de Amorim sobre a estratégia que deveria ser posta em prática se tornou verdadeiro, já que o peso político da UNASUL, graças a força da participação de Chávez em sua construção, era tão grande e ofuscava interesses econômicos, discutidos com maior peso fora da instituição, que a UNASUL foi sendo abandonada.

Deve-se destacar os esforços de enfraquecimento da ALCA ao pensarmos integração regional. O termo ALCA foi mais citado do que qualquer termo pertencente à categoria entorno regional, demonstrando a força que as discussões sobre a ALCA tiveram durante o governo Lula, principalmente seu início, quando a proposta ainda estava sendo discutida e era um projeto possível de ser concretizado.

A estratégia de integração da região precisava, necessariamente, de construção de cooperação para enfraquecimento da proposta estadunidense da ALCA. Amorim já alerta Lula no início do governo que os esforços internos do Itamaraty estavam grandes demais para a ALCA e pequenos para o MERCOSUL. Com o decorrer do governo, as ações para o MERCOSUL foram pensadas com o reconhecimento da assimetria dentro do bloco, ou seja, percebendo que era necessário apoiar “os pequenos”, e ao mesmo tempo pensando sua expansão, pela inclusão de países associados e pela assinatura do Acordo MERCOSUL-CAN.

Vale destacar relato de Amorim sobre a reunião do Grupo do Rio em Brasília, realizada antes da Cúpula das Américas, com o objetivo de desenvolver “coordenação entre latino-americanos” perante a proposta estadunidense, com inclusão de temas de interesse brasileiro. Além disso, o enfraquecimento da ALCA, para Amorim, era importante para ter mais tempo de consolidar o MERCOSUL, pensando as duas propostas como incompatíveis naquela situação que o MERCOSUL vivia, ainda buscando expansão e adesão de outros países sul-americanos como membros do grupo ou países associados.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação, buscou-se entender por que Celso Amorim e Saraiva Guerreiro, com contextos internos e externos totalmente diferentes, possuem políticas externas com foco na aproximação do Brasil com seu entorno regional, com valorização da inserção internacional do Brasil, do multilateralismo e do regionalismo. A partir dessa pergunta inicial, também buscou-se compreender quais eram as motivações e interesses de cada um desses atores para valorizarem o entorno regional e se havia uma correlação de motivações e objetivos entre Guerreiro e Amorim. Consideramos que as conjunturas não eram determinantes para as ações e sim as visões de mundo e o comportamento dos atores, a partir da perspectiva da teoria das ideias em *Análise de Política Externa* de Goldstein e Keohane (1993).

Na introdução desta dissertação, apresentamos a *Análise de Política Externa (APE)*, assim como introduzimos discussões de pesquisadores sobre as políticas externas dos governos de Figueiredo e Lula, demonstrando que possuem semelhanças que justificam a reflexão sobre o porquê de elas existirem. Por isso, no primeiro capítulo, foi apresentado tanto os antecedentes de cada um desses governos, quanto as discussões dos acadêmicos sobre esses governos, suas principais características e suas principais ações externas e diretrizes.

Esse primeiro capítulo reafirmou a compreensão de que as conjunturas internas e externas de cada um desses governos eram bastante diferentes. Enquanto o governo Figueiredo era uma ditadura, durou seis anos, enfrentando problemas econômicos internos e cenário externo adverso, como a crise do petróleo e a dívida externa da América Latina, com forte oposição interna; o governo Lula ocorreu em contexto democrático, durou oito anos, teve economia interna em crescimento e cenário externo de questionamento ao modelo neoliberal e ascensão dos emergentes, dos quais o próprio Brasil era reconhecido como fazendo parte. Além disso, o governo Lula passou pela crise de 2008, que diminuiu o poder das potências afetadas pela crise, enquanto o Brasil figurava como uma das maiores economias do mundo, participando das reuniões do G-20 financeiro e se tornou credor do FMI.

Como já explicado no capítulo 1, a comparação entre os dois governos foi feita com base em Sartori (1994), escolhendo sistemas mais diferentes, mas com um fenômeno semelhante, que se torna o foco da pesquisa. Na política externa do Universalismo, a inserção do Brasil era planetária, mas havia foco de expansão das relações com países do Sul, como mercados a serem explorados, assim como com o Brasil se autoproclamando terceiro-mundista. O Brasil, nesse momento, se distanciava dos EUA, em continuidade com o afastamento do

governo Geisel, mas sem tantos confrontos. Ocorreram viagens do presidente e do chanceler para parceiros do Sul Global, com acordos assinados em diversas frentes e com participação e internacionalização de empresas brasileiras.

A política externa Ativa e Altiava foi compreendida como uma política externa que resgatava anseios terceiro mundistas, isto porque buscava autonomia pela diversificação, sugeria um revisionismo suave dos órgãos multilaterais e se aproximava do Sul Global pela lógica dos ganhos mútuos. Em relação aos EUA, havia certo distanciamento, com conflitos em baixo perfil. Também no governo Lula, os parceiros do Sul eram vistos como ótimos mercados para produtos brasileiros, assim como aliados em agrupamentos de geometria variável, como o BRICS, o IBAS, o G-20 comercial e a ZOPACAS. Com finalidades diferentes, o Brasil de Lula articulou agrupamentos para conseguir apresentar-se de forma mais fortalecida externamente.

Como salientado no capítulo 1, muitas dessas semelhanças acima percebidas também são encontradas em outras políticas externas, como é o caso do Pragmatismo Responsável. A retórica terceiro-mundista não era tão forte no governo Geisel, mas havia preocupação em avançar relações com os países do Sul, a fim de expandir mercados. O entorno regional, todavia, é o grande elemento de semelhança na comparação entre o Universalismo e a política externa Ativa e Altiava. Definimos, nessa dissertação, que a grande diferenciação entre o governo de Geisel e o governo de Figueiredo é a preocupação com o entorno regional brasileiro, e, por isso, a comparação entre a política externa do governo Figueiredo e do governo Lula é uma possibilidade interessante a ser explorada.

No governo Figueiredo, a América Latina tornou-se o eixo prioritário da política externa brasileira. A integração regional era uma das grandes preocupações da chancelaria, apoiando a criação da ALADI e da OLADE, integrando o Grupo de Cartagena e afirmando que a dívida externa da região era também um problema político, além de econômico. O governo Figueiredo solucionou os problemas que o país tinha com a Argentina, assinando o Acordo Tripartite, e realizou uma série de visitas do presidente e da chancelaria, além da assinatura de acordos, como foi o caso do acordo nuclear. Além disso, visitas presidenciais também ocorreram para outros países do entorno regional, com a assinatura de acordos de parcerias.

As questões sobre a relação com os EUA se encontram com certo conflito por causa do entorno regional. O governo Figueiredo se posiciona contra a ação estadunidense na América Central. O Brasil apoiou o Grupo de Contadora, afirmando a importância da não intervenção e a autodeterminação dos povos, e que os problemas na região da América Central eram decorrentes de questões estruturais da região e não uma transposição do conflito Leste-Oeste.

No governo Lula, o Brasil buscou exercer uma liderança internacional apoiada na consolidação de mecanismos multilaterais regionais. A América do Sul era o elemento nevrálgico da política externa. A integração regional ocorreu por meio da criação da UNASUL, com incorporação e o fortalecimento da IIRSA, a ampliação do MERCOSUL, criando uma série de órgãos e estruturas para o bloco, como o FOCEM. O MERCOSUL teve seu caráter político mais valorizado. Neste momento, o governo Lula demonstrou que aceitava os custos da liderança brasileira na região no caso dos recursos destinados ao FOCEM e na resolução dos conflitos com o Paraguai e a Bolívia sobre matéria energética.

Os casos da América Central e Caribe também merecem destaque no governo Lula. Naquele momento, o Brasil foi contra o golpe em Honduras, assim como também se posicionou contrariamente à forma como os EUA achavam que deveriam solucionar a instabilidade política naquele país. A MINUSTAH também é um caso relevante do período na região do Caribe. O Brasil atuou nesta missão da ONU exercendo liderança, compreendendo a importância de ter responsabilidade de proteger aqueles que estão em situações que demandam operações de paz, em conjunto com a preocupação com desenvolvimento econômico e social do local.

No capítulo 2, trouxemos as ferramentas de análise para compreendermos as ideias que permeiam a construção dessas políticas externas com valorização do entorno regional, ou seja, desenvolvemos o capítulo teórico metodológico dessa dissertação. A hipótese dessa pesquisa é que as visões de mundo de ambos os chanceleres, Amorim e Guerreiro, se assemelham, gerando como objetivo a valorização do entorno regional como norteador da inserção internacional do Brasil, o que fez com que as políticas externas se assemelhassem em resultados, apesar dos contextos diferentes. A partir dessa hipótese, definimos que esta pesquisa se desenvolveu com base na comparação, para buscar essa semelhança nas visões de mundo, assim como também utilizou a teoria das ideias em APE a partir da visão de Goldstein e Keohane (1993).

As discussões do capítulo 2 permitiram que fosse possível perceber como a teoria das ideias de Goldstein e Keohane (1993) complementa a forma como se aplica o método de análise de conteúdo interpretativa. Diversos autores apresentados no capítulo 2, como Chizzotti (2010), Silva e Hernández (2020), Bardin (2011) e Pinto (2023) comentam sobre os aspectos cognitivos do emissor da comunicação como fatores explicativos para a compreensão dessa comunicação. Com isso, concluímos que a análise dos livros escritos pelos chanceleres seria mais precisa e traria mais significados latentes ao ser complementada com a perspectiva da teoria das ideias.

Os livros analisados foram “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro e “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim. Com esta teoria unida com este método, foi possível desenvolver uma compreensão mais aprofundada sobre os livros e as políticas externas

desenvolvidas nos períodos que temos foco, pois foram extraídos e interpretados os elementos constitutivos da categoria entorno regional, que nos ajudaram a construir as visões de mundo desses formuladores de política externa.

Nos capítulos 3 e 4, portanto, o foco estava nos dois chanceleres, demonstrando uma pesquisa a nível do indivíduo, e em dois livros, sendo um deles produzido por Guerreiro e o outro por Amorim. Outros livros, discursos, pronunciamentos e depoimentos foram utilizados para construção da explicação sobre cada um dos chanceleres. Os dois livros foram abordados a partir da categorização de termos pela dedução e indução, esquematizados em tabelas que forneceram dados como: frequência de termos, termos semelhantes (dentro da mesma subcategoria) e comparação entre a quantidade de páginas e a frequência da categoria.

Como as visões de mundo são formadas com base em toda a trajetória de cada ator político, o início do capítulo 3 e o início do capítulo 4 continham uma breve biografia sobre cada um dos chanceleres, em conjunto com depoimentos de pessoas que trabalharam com eles, entrevistas, discursos e a análise de alguns pesquisadores sobre a personalidade deles.

Comparando visões de mundo

Ambos os chanceleres começaram a se aproximar do entorno regional quando estavam servindo em Washington, nos EUA, no início de suas carreiras. No caso de Guerreiro, ele estava em um cargo que o fazia acumular informação sobre a América Latina e, foi já nesse período, que ele percebia a necessidade de aproximação com o entorno regional, a partir da utilização de diversos instrumentos, diretos ou indiretos. Ele compreendia que uma rivalidade entre os vizinhos regionais era algo que só interessava a grandes potências, e a relação deveria ser de parceria. Guerreiro, no entanto, permaneceu próximo das questões do entorno regional, pois na década de 1960, participou da criação da ALALC, chefiou a Divisão da América Setentrional em 1961, foi ministro conselheiro em Montevideu a partir de 1966 e participou da delegação da Reunião de Chefes de Estado Americanos em 1967. Boa parte de sua formação como diplomata dentro do ministério foi construída com foco no entorno regional do Brasil, vivendo em países vizinhos, cuidando de pautas regionais ou chefiando departamentos sobre o continente.

Amorim teve sua primeira experiência profissional mais próxima do entorno regional quando trabalhou na sede da OEA em Washington entre 1972 e 1975, mas seus demais cargos diplomáticos foram exercidos fora do entorno regional ou em Brasília. O chanceler chegou a afirmar que nunca foi um especialista em América do Sul. Apesar disso, a proposta de

integração com a América do Sul advém da primeira experiência de Amorim como chanceler, o que marca ainda mais seu protagonismo nessa temática. A ideia da ALCSA, no governo Itamar Franco, segundo o próprio Amorim, era de compreensão de que o MERCOSUL, como união de quatro países, não se esgota em si mesmo, mas é um núcleo para um processo maior.

A seguir, apresentamos a tabela 6, com uma comparação entre as análises de conteúdo dos dois livros, “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro e “Breves Narrativas Diplomáticas” de Amorim. Os elementos constitutivos que estão com fundo alaranjado são aqueles que pertencem somente ao livro de Guerreiro, já os elementos constitutivos que estão com fundo azulado são aqueles que pertencem somente ao livro de Amorim. Os números ao final da tabela 6, com fundo amarelo, representam o total de ocorrências dos elementos constitutivos em cada um dos livros e a média de ocorrência desses elementos em cada um dos livros.

Tabela 6 - Comparação da Análise de Conteúdo do livro “Lembranças de um empregado do Itamaraty” de Guerreiro (1992) e a Análise de Conteúdo do livro "Breves Narrativas Diplomáticas" de Amorim (2013)

Categoria	Subcategoria	Lembranças de um empregado do Itamaraty – Guerreiro		Breves Narrativas Diplomáticas – Amorim	
		Elementos Constitutivos	Ocorrências	Elementos Constitutivos	Ocorrências
Entorno Regional	América Latina	América Latina	20	América Latina	5
		latino-americano/a(s)	32	latino-americano/a(s)	3
		ALALC	2	ALALC	1
		ALADI	3	ALADI	6
		país(es) latino-americano(s)	12	Grupo do Rio	4
		países ibero-americanos	1	integração latino-americana	4
		esquema sub-regional	2	CELAC	2
		nações latino-americanas	1		
		república latino-americana	1		
		américa hispânica	1		
		nossa região	1		
		<i>Latin America States</i>	1		
		Contadora	12		
	América do Sul	grupo andino *	5	CAN *	9
		países sul-americanos	1	países sul-americanos	1
		América do Sul	7	América do Sul	21
		países da bacia do Prata *	1	parceiros do Prata *	1
		sul-americano/a(s)	2	sul-americano/a(s)	8
		países andinos	4	MERCOSUL	39
		capitais sul-americanas	1	mercosulino	1
		andinos	1	ALCSA	2
				Cone Sul	1
				CASA	11
				UNASUL	8
				integração sul-americana/na América do Sul	12
				região sul-americana	2
			identidade sul-americana	2	
	América Central	centro-americano	2	centro-americano	2
		América Central	9	América Central	2
países centro-americanos		2			

Caribe	Caraíbas *	3	Caribe *	3
			país(es) caribenho(s)	2
			CARICOM	3
			integração caribenha	1
	Total de Ocorrências:	127	Total de Ocorrências	156
Média de Ocorrências:	1,61	Média de Ocorrências:	1,02	

Fonte: Elaborado pela autora, unindo as informações contidas nas tabelas 1 e 3 e incluindo as médias de ocorrências.

No livro de Guerreiro, foi possível obter 127 ocorrências da categoria “entorno regional”. Elas acontecem nos capítulos I, II, III, IV, V, VI e VII, sendo que somente do capítulo IV ao V que a temática é sobre o entorno regional e o capítulo VI é parcialmente sobre o entorno regional. No livro de Amorim, foi possível obter 156 ocorrências da categoria “entorno regional”. Elas acontecem na “Nota introdutória” e em todos os sete capítulos, sendo que somente nos capítulos 2 e 6 que a temática é especificamente o entorno regional, e no capítulo 3 a temática é parcialmente o entorno regional. A utilização de algarismos romanos para os capítulos do livro de Guerreiro foram uma escolha do próprio livro, que numera os capítulos dessa maneira, já o livro de Amorim, utiliza algarismos indo-arábicos. Optamos por utilizar nessa dissertação o formato que cada livro numera seus capítulos. Sobre o formato que os livros são organizados, podemos perceber que são bastante semelhantes, com a mesma quantidade de capítulos sobre o entorno regional.

Quanto às ocorrências, o livro de Amorim, que possui menos páginas, tem mais ocorrências. Por isso, há uma média de ocorrência de termo do grupo entorno regional no livro de Amorim a cada 1,02 página. No livro de Guerreiro, apesar de ter menos ocorrências, a média de ocorrências também é bastante alta, acontecendo uma menção a um elemento constitutivo a cada 1,61 página. Ambos os chanceleres citam o entorno regional diversas vezes no decorrer dos dois livros, inclusive quando as temáticas são sobre países ou instituições de fora do entorno regional. Vale salientar que, no caso do livro de Guerreiro, um capítulo não menciona o entorno regional, que foi o último, sobre a África. No livro de Amorim, também há um capítulo sobre a África, mas este capítulo possui duas menções a elementos constitutivos da categoria entorno regional: uma de América do Sul e outra de MERCOSUL.

Na análise de conteúdo do livro de Guerreiro foi possível obter 25 elementos constitutivos da categoria entorno regional. Já no livro de Amorim, foram 27 elementos constitutivos. Mais uma vez, apesar de os números não serem exatamente os mesmos, são semelhantes. Devemos, contudo, nos ater a diferenças importantes entre os dados obtidos nessas análises de conteúdo: os termos mais citados.

No livro de Guerreiro, o termo mais utilizado foi “latino-americano/a(s)”, com 32 ocorrências. O segundo elemento constitutivo mais citado foi “América Latina”, 20 vezes, e, em terceiro lugar, temos dois elementos constitutivos, com 12 menções cada um: país(es) latino-americano(s) e Contadora. Todos esses elementos constitutivos fazem parte da subcategoria “América Latina”. Devemos lembrar que, algumas vezes, Guerreiro utilizou termos da subcategoria América Latina, mas, na verdade, estava falando sobre o espaço da América do Sul.

No livro de Amorim, os termos mais citados estão em outra subcategoria: América do Sul. O termo mais utilizado foi “MERCOSUL”, com 39 ocorrências, o segundo termo mais citado foi “América do Sul”, com 21 ocorrências e o terceiro mais citado foi “integração sul-americana/da América do Sul”, com 12 ocorrências. Além disso, vale destacar como já apresentado no capítulo 4, que o primeiro e o terceiro são da mesma temática, pois o MERCOSUL é uma iniciativa de integração sul-americana. No caso do livro de Amorim, as menções à América Latina estavam sendo utilizadas exatamente para falar dessa região, e quando era utilizado a ideia de América do Sul, Amorim estava falando somente de países sul-americanos, de forma específica.

Incorporando as discussões do capítulo 1, com as informações coletadas nas fontes nos capítulos 3 e 4, foi possível pensar sobre os interesses, metas e estratégias políticas adotadas por cada chanceler em seus períodos a frente do Itamaraty. Segundo Goldstein e Keohane (1993), os interesses, metas e estratégias são unidos pelos *road maps* dos atores. Para que pudéssemos analisar de forma esquematizada, quatro temáticas foram selecionadas para fins comparativos: (a) a relação com a Argentina; (b) crises políticas no entorno regional; (c) liderança regional e pertencimento e; (c) integração regional. Com isso, seguimos a lógica de Sartori (1994), mais aprofundada no capítulo 2, definindo bem os objetos comparáveis, ou seja, as visões de mundo e *road maps* dos chanceleres Guerreiro e Amorim, a partir desses quatro pontos. Vale mencionar que elas se correlacionam, por estarmos falando de ideias de um mesmo ator sobre a temática geral entorno regional.

Desenvolvemos as tabelas 7 e 8, com a comparação dessas quatro temáticas que constituem os *road maps* de Amorim e Guerreiro sobre o entorno regional brasileiro. Os interesses, metas e estratégias de Guerreiro estão nas cores alaranjadas e os interesses, metas e estratégias de Amorim estão nas cores azuladas, para facilitar a identificação e compreensão. A seguir, podemos ver a tabela 7, com os interesses, metas e estratégias de Guerreiro e de Amorim sobre a relação com a Argentina e as crises políticas no entorno regional.

Tabela 7 - Interesses, metas e estratégias adotadas por Guerreiro e por Amorim sobre as relações com a Argentina e as crises políticas no entorno regional

	RELAÇÃO COM A ARGENTINA		CRISES POLÍTICAS NO ENTORNO REGIONAL	
	Guerreiro	Amorim	Guerreiro	Amorim
Interesses	Resolver as divergências sobre o uso dos rios da Bacia do Prata. Construir boa relação diplomática.	Utilizar a boa relação com a Argentina como mecanismo para fortalecimento do MERCOSUL e de iniciativas de integração da América do Sul.	Solucionar as crises na região sem intervenção estadunidense.	Solucionar as crises exercendo liderança com base na ideia de não intervenção, mas com não indiferença. Sem intervenção estadunidense.
Metas	Estabelecer e manter bom relacionamento, apesar das divergências iniciais.	Manter boa relação, apesar de percalços de divergências.	Marcar posição e não intervir. Se for país limítrofe, engajamento mais robusto.	Solucionar crise sem intervenção direta, com engajamento, exercendo liderança quando possível.
Estratégias	Negociação do Acordo Tripartite. Assinatura de acordos em diversas frentes econômico-políticas. Atuação conjunta política, com base na confiança.	Argumentar que a Argentina era o pilar de construção do MERCOSUL. Primeira visita de Amorim foi para a Argentina.	Apoio ao Grupo de Contadora marcando o posicionamento do país, sem muito engajamento. Engajamento maior na crise do Suriname, sem intervenção.	Liderar o processo de conciliação na Venezuela, mediando a relação entre Chávez, a oposição e países estrangeiros. Condenar o golpe em Honduras, afirmar o necessário retorno de Zelaya, proteger Zelaya.

Fonte: Elaborado pela autora, unindo as informações contidas nas tabelas 2 e 5, sobre as relações com a Argentina e as crises políticas no entorno regional, com base em Goldstein e Keohane (1993).

Os interesses dos chanceleres sobre a relação com a Argentina eram divergentes, com clara influência de suas conjunturas. No caso de Guerreiro, o interesse era de resolver as divergências e construir boa relação, e, para isso, assinou uma série de acordos em diversas frentes, construindo essa confiança entre os países. Para Amorim, a relação com a Argentina fazia parte de um interesse maior, de fortalecimento do MERCOSUL e criação de outras formas de integração na região. A estratégia de Amorim foi baseada na aproximação com o país, usando da retórica para valorizar o vizinho, e mantendo como prioridade, fazendo sua primeira viagem como chanceler para a Argentina. Os dois chanceleres, portanto, mesmo com interesses diferentes, tem estratégia de diálogo, aproximação e contato direto, já que compartilham a meta de estabelecer/manter boa relação, apesar dos problemas iniciais.

Na temática das crises políticas no entorno regional, os interesses eram semelhantes, mas com uma diferença bastante importante, que será abordada na tabela 8. Para Guerreiro, o interesse era solucionar as crises na região sem intervenção estadunidense, e, para Amorim, essa preocupação era importante, mas com o adendo de que a solução da crise vem em conjunto com o exercício de liderança com base na ideia de não intervenção, mas com não indiferença. A meta de cada um deles diverge exatamente por essa questão da liderança, já que, para Guerreiro, era importante manter a posição brasileira, sem intervir, quando o país não é

fronteiriço. Quando é um país que faz fronteira, Guerreiro é contra a intervenção, mas exerce engajamento na solução da crise. Para Amorim, a meta era solucionar a crise sem intervenção e com engajamento, mas também em níveis distintos, exercendo liderança quando possível.

As estratégias tomadas por cada um dos chanceleres foram diferentes pelo peso do interesse de liderar. Guerreiro deu apoio ao Grupo de Contadora, mas não se engajou na solução da questão, marcando somente a posição brasileira, e em relação ao Suriname, que faz fronteira, o engajamento existiu pela preocupação geopolítica, mas sem intervenção. Amorim envolveu-se na crise da Venezuela, país limítrofe, assim como todo o governo Lula. A diplomacia brasileira e o presidente Lula lideraram o processo e mediaram o contato entre as partes envolvidas e os países estrangeiros interessados, e no caso de Honduras, país não limítrofe, o Brasil manteve sua posição contra intervenção externa, e recebeu Zelaya na embaixada, envolvendo-se no conflito.

O engajamento brasileiro na chancelaria de Amorim em relação a crises políticas é muito maior do que o engajamento de Guerreiro. Para Guerreiro, há uma lógica de que quanto mais próximo do Brasil, mais importante é a questão, por isso, maior o envolvimento. As crises políticas mais próximas podem interferir diretamente no relacionamento nas fronteiras, atrapalhando outras esferas, como o comércio, a segurança e a relação com outros países. A ideia de liderar acaba colocando um peso maior de responsabilidade nas ações da chancelaria de Amorim, por isso o maior engajamento, ainda que fosse perceptível que a crise na Venezuela era mais relevante em questões geopolíticas do que a crise em Honduras, já que Amorim dava preferência para as relações na América do Sul.

A seguir, podemos ver a tabela 8, com os interesses, metas e estratégias de Guerreiro e de Amorim sobre liderança regional e pertencimento e integração regional.

Tabela 8 - Interesses, metas e estratégias adotadas por Guerreiro e por Amorim sobre liderança regional e pertencimento e integração regional

	LIDERANÇA REGIONAL E PERTENCIMENTO		INTEGRAÇÃO REGIONAL	
	Guerreiro	Amorim	Guerreiro	Amorim
Interesses	Brasil não deve ser líder em qualquer circunstância. É autêntico latino-americano, mas tem suas divergências históricas.	Exercer liderança regional para integração econômica e cooperação em âmbito político na América do Sul. Projetar-se internacionalmente exercendo liderança na América Latina.	Resolver os problemas econômicos da região de forma conjunta.	Criar uma área de livre comércio da América do Sul. Criação da CASA/UNASUL.

Metas	Estar próximo de quaisquer iniciativas regionais, mas nem sempre liderando, as vezes só apoiando e observando. Brasil deveria ser permanente no CSNU se nossa presença é tão importante para o órgão.	Criação da CASA/UNASUL. Assento permanente no CSNU representando a América Latina.	A ação conjunta do entorno regional é a solução para os problemas econômicos da região, e não os EUA. Estar próximo de quaisquer iniciativas regionais.	Enfraquecer a ALCA. Fortalecer e expandir o MERCOSUL. Criar a CASA/UNASUL.
Estratégias	Mantém contato com o Grupo de Contadora. Participa do Grupo de Cartagena. Participa da ALADI.	Fortalecer e expandir o MERCOSUL sob liderança brasileira. Liderar a criação da CASA/UNASUL. Aproximar-se de América Central e Caribe. Intensificar viagens presidenciais e do chanceler. Liderar a MINUSTAH, reforçando faceta sul-americana de ação. Reconhecer as assimetrias regionais.	Participar do Grupo de Cartagena, da ALADI e da OLADE. Afirmar que o problema da dívida é um problema político e não meramente econômico. Ter cuidado no uso do termo integração, pelo temor da ideia de mercado comum.	Reunir os latino-americanos contra a ALCA. Foco na América do Sul para construir integração. Unir cooperação econômica-comercial com cooperação política. Reconhecimento das assimetrias dentro do MERCOSUL. Fortalecimento político do MERCOSUL. Assinatura de acordos do MERCOSUL com países sul-americanos e com a CAN.

Fonte: Elaborado pela autora, unindo as informações contidas nas tabelas 2 e 5, sobre liderança regional e pertencimento e integração regional, com base em Goldstein e Keohane (1993).

A temática da liderança regional e pertencimento é a grande diferença entre Guerreiro e Amorim. Para Guerreiro, seu interesse é de que o Brasil não deve liderar qualquer iniciativa, mas deve ser reconhecido como um país “autêntico latino-americano”, apesar de relatar detalhadamente em seu livro as divergências históricas de construção do Brasil em comparação com os outros países latino-americanos. O interesse de Amorim é de claro exercício de liderança em matéria de integração econômica e política, com foco na América do Sul, e que essa liderança é um caminho de projeção do país no mundo. Mais uma vez, Guerreiro fala mais em América Latina e Amorim fala mais em América do Sul.

A reiterada menção ao entorno regional por Guerreiro em seu livro nos mostra que a questão da valorização do entorno regional e do pertencimento brasileiro à região faz parte de sua visão de mundo. A questão de liderar que é um problema para ele, como um custo que não necessariamente pode ser válido. Para Amorim, no entanto, o custo faz parte de um projeto maior e necessário.

Nesse caso específico sobre liderança regional, as conjunturas divergentes apresentadas no capítulo 1 dessa dissertação, podem ser fatores que influenciam os posicionamentos. O Brasil da década de 1980 não tinha a mesma força econômica e política na região e no mundo que o Brasil da década de 2000, e o exercício de liderança é mais fácil nesse cenário mais recente do que no cenário anterior.

Este ponto pode ser compreendido como sendo uma não comprovação completa da hipótese dessa pesquisa, pois, apesar de darmos maior relevância para o posicionamento que cada ator dá para a expectativa do Brasil como líder e suas percepções de importância do país, o peso da conjuntura é bastante grande. Guerreiro, claramente, não vê o Brasil como líder ou não almeja esse lugar para o país, e Amorim age em todas as iniciativas colocando o Brasil em lugar de liderança, mesmo naquelas em que há disputas, como o caso da UNASUL com a Venezuela.

A ideia de assento permanente no CSNU permeia as metas de ambos os chanceleres em relação à liderança, mas de forma diferente. Guerreiro compreende que se a presença brasileira é tão valorizada no CSNU, o país não deveria ter o custo da tensão de disputar eleições e sim ter seu espaço facilitado, logo, ter um assento permanente (mas ele não fala em assento permanente). Já Amorim, constrói o argumento da presença no CSNU com assento permanente de forma mais robusta. Tanto em seu livro, como em entrevistas e discursos, há menção a essa meta, a partir da reafirmação de que o país é representante da América Latina. É nesse ponto, inclusive, que podemos separar onde Amorim pensa liderança para a América do Sul, em integração regional, e onde pensa liderança para a América Latina, em projeção internacional. Guerreiro não faz distinção desse tipo.

As estratégias de Guerreiro e Amorim nessas temáticas também são bastante diferentes. Guerreiro tem estratégia de participação, em diversos agrupamentos, com o intuito de que o Brasil esteja presente, tenha contato, participe ativamente quando lhe convém, que é o caso do Grupo de Cartagena, pois discute problema complexo enfrentado pelo país no momento, a dívida externa, e a ALADI, pois é a iniciativa de integração que inclui todos os países do entorno regional. As estratégias de Amorim são de fortalecer e expandir o MERCOSUL sob liderança brasileira, liderar a criação da CASA/UNASUL, aproximar-se de América Central e Caribe, intensificar viagens para o entorno regional, liderar a MINUSTAH, mas reforçando seu caráter de ação sul-americana, com apoio da Argentina, e reconhecer as assimetrias regionais. O custo do reconhecimento das assimetrias regionais faz parte da construção de liderança, que não deve ser somente baseada nos bônus da posição que o país almeja ocupar, mas também nos ônus.

A temática de integração regional é divergente em questões de conjuntura em que os chanceleres estavam inseridos, mas é interessante perceber que ambos gostam dessa temática e veem o Brasil com um país que deve participar desses espaços. Guerreiro percebia a integração regional como um caminho para seu interesse em resolver os problemas econômicos da região de forma conjunta, por isso via como meta essa integração entre os países que estavam enfrentando problemas econômicos, e que tinham histórias e problemas sociais semelhantes,

para solucionar a questão. Essa via de integração na visão de Guerreiro não era por meio institucionalizado, com a criação de uma organização internacional, ou outro tipo de agrupamento mais robusto, mas de participação do Grupo de Cartagena, mecanismo da época que afirmava a questão da dívida como uma questão política. Inclusive, Guerreiro fala sobre o cuidado com o uso do termo integração, para que não parecesse que era necessariamente sobre uma construção de mercado comum, uma forma de integração mais complexa. Outra meta era aproximar-se de iniciativas regionais, em diálogo com o grupo andino, que Guerreiro cita diversas vezes em seu livro e participando da ALADI e da OLADE.

Todas essas iniciativas fazem parte de uma visão que Guerreiro diz que construiu desde quando começou a trabalhar com mais afinco sobre as questões da América Latina, na década de 1950, quando trabalhava em Washington. Nesse momento, Guerreiro percebia a importância de a região construir suas próprias respostas para os problemas enfrentados sem o auxílio dos EUA, que não davam prioridade para a região, assim como era necessário construir boa relação do Brasil com os vizinhos, sem construção de distanciamento ou diferenciação, aproximando-se em questões culturais e políticas.

A integração regional para Amorim é um dos grandes focos, desde quando era chanceler no governo de Itamar Franco e principalmente no governo Lula. Apesar da conjuntura do governo Lula ser mais propícia para o formato de integração que Amorim almejava, a ideia desta integração para o chanceler é antiga, fazendo parte de sua concepção como diplomata ao pensar o entorno regional brasileiro. Amorim queria criar uma área de livre comércio da América do Sul, e conseguiu a partir do momento que expandiu o MERCOSUL com a inclusão da Venezuela e a assinatura dos acordos de associação. Outro interesse era a criação da CASA, que acabou virando UNASUL. A forma como estruturou essa criação, em conjunto com os demais decisores em política externa no governo Lula, foi por meio da estratégia de integração econômico-comercial com integração política. Amorim, portanto, trabalhou com as metas de enfraquecer a ALCA, pois era uma iniciativa que vinha de fora do entorno regional, fortalecer e expandir o MERCOSUL, iniciativa sul-americana com viés econômico-comercial, e criar a CASA/UNASUL.

Sobre a ALCA, o governo Lula foi bem sucedido em seus esforços para o enfraquecimento da iniciativa, a partir da estratégia de reunir os latino-americanos contra essa iniciativa estadunidense. Vale destacar que Amorim cita a ALCA em todos os capítulos de seu livro, fazendo 65 menções ao termo, sendo o número de ocorrências desse termo muito maior do que o número de ocorrências do termo mais citado da categoria entorno regional, que foi o MERCOSUL (também um termo ligado a integração).

Nesse ponto específico, tanto Amorim quanto Guerreiro possuem a mesma concepção sobre integração: deve-se fazê-la pensando o entorno regional, não com os EUA. No caso de Guerreiro, as iniciativas eram latino-americanas, no caso de Amorim, a iniciativa contra a ALCA era latino-americana, mas as iniciativas de integração de fato eram sul-americanas.

Toda a explicação de criação da CASA/UNASUL no livro de Amorim foi construída a partir da explicação de que a integração na América do Sul era a escolha mais razoável e que só seria possível ter integração se fosse econômico-comercial e política, e que as bases econômico-comerciais seriam o primeiro passo para construir o lado político, para que a integração pudesse continuar existindo, mesmo que os governos dos países mudassem. A partir dessa ideia, Amorim fala sobre como o governo Lula fortaleceu o MERCOSUL, assinou uma série de acordos do bloco com outros países e com a CAN e reconhece as assimetrias do bloco. Como já falamos no capítulo 4, a UNASUL se tornou uma instituição com características muito mais políticas do que econômicas e comerciais, e acabou sendo abandonada por diversos países, inclusive o Brasil, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que formalizou sua retirada da instituição em 2019.

A partir dessas reflexões sobre as tabelas 6, 7 e 8, foi possível observar que a hipótese foi parcialmente comprovada. Ambos os chanceleres citam de forma exaustiva o entorno regional, falando sobre essa categoria em diversos momentos em seus livros, assim como em outros textos, discursos e entrevistas. A temática percorre toda a forma como os chanceleres pensam sobre a política externa brasileira. As motivações e interesses de cada chanceler são bastante semelhantes, mas há um ponto importante de diferenciação: o interesse em liderança regional e a forma como veem o pertencimento do país no entorno regional.

A utilização do conceito entorno regional, nesta pesquisa, trouxe a possibilidade de expansão de análise, fazendo com que fosse possível perceber as diferenças de ênfase entre os elementos constitutivos dessa categoria para cada ministro das Relações Exteriores analisado. Guerreiro tem uma compreensão de pertencimento à América Latina e Amorim tem uma valorização muito maior de pertencimento à América do Sul do que à América Latina. Além disso, ambos os chanceleres, mesmo vinculados cada um à ideia de América Latina ou América do Sul, possuem estratégias de aproximação com a América Central e o Caribe, com gradações diferentes.

Guerreiro não vê a ideia de liderança regional como importante, diferente de Amorim, que reafirma o interesse brasileiro em liderar, inclusive em duas frentes, tanto na América do Sul, quanto na América Latina, dependendo dos interesses nacionais. Foi possível perceber que para as questões de liderança, as conjunturas podem ter sido determinantes para que Guerreiro

não fosse tão adepto desta ideia, diferente de Amorim. No caso de Amorim, percebe-se que, mesmo na década de 1990, ele valorizava a ideia de liderar, mas a concretização dessa liderança só foi possível em conjuntura favorável da década de 2000. No caso das crises políticas no entorno regional, a liderança marca uma diferenciação de forma de ação, mas as demais questões também são bastante semelhantes. Sobre a relação com a Argentina e a integração regional, há semelhanças de interesses, metas e estratégias. Ainda que a conjuntura opere algumas divergências, o plano das ideias se sobrepôs.

Considerações finais

A abordagem de combinação de métodos, com o método comparado a partir da lógica das Relações Internacionais, a análise de conteúdo e teoria das ideias, forneceu um formato de investigação que se complementa. Apesar do método de análise de conteúdo não ter sido desenvolvido dentro da área de Relações Internacionais, e da subárea de APE, ele possui características familiares com as reflexões produzidas pela teoria das ideias em APE, valorizando a comunicação e os significados latentes do texto, fazendo com que seja uma ferramenta valiosa para pesquisas que apliquem esta teoria.

Esta pesquisa contribui para a valorização do estudo em Relações Internacionais a nível do indivíduo, já que as unidades de análise foram as visões de mundo dos chanceleres Saraiva Guerreiro e Celso Amorim. A aplicação do método comparado no estudo das visões de mundo evidencia como a análise das ideias pode trazer luz para a ação dos Estados e os resultados obtidos com a aplicação das políticas externas. Além disso, essas investigações de ideias foram possíveis a partir da análise de fontes primárias disponíveis à consulta pública, mecanismo que deve ser mais explorado na área de Relações Internacionais.

O governo Figueiredo foi um marco de mudança na relação com o entorno regional. Concluímos que, a partir das visões de Guerreiro, foi possível perceber como o Brasil começa a se posicionar pertencendo à região de fato, engajado nos problemas regionais e buscando atuação conjunta para resolução das questões que afligem os países do entorno regional.

Compreende-se, com essa dissertação, que o entorno regional foi um mecanismo de inserção internacional do Brasil a partir do governo Figueiredo, e de forma ainda mais contundente no governo Lula. Essa correlação entre interesses, metas e estratégias de Guerreiro e Amorim, principalmente sobre a relação com a Argentina, o engajamento em crises políticas no entorno regional e integração regional, abrem caminho para um aprofundamento de estudos sobre a construção da identidade latino-americana e sul-americana brasileira.

Esta dissertação buscou contribuir para o trabalho de pesquisadores que pretendem compreender as relações do Brasil com seus vizinhos, as percepções que os líderes possuem sobre o entorno regional brasileiro e a forma como escolhem agir, principalmente quando diversos cenários são possíveis e a opção escolhida é de aproximação, engajamento e integração.

Além disso, essa dissertação contribui para pesquisas que busquem compreender a construção das ideias sobre o entorno regional dentro do Itamaraty, ao valorizar a construção dessas ideias por dois chanceleres, sendo um deles, Saraiva Guerreiro, pouco estudado e com atuação contundente para que iniciativas futuras fossem possíveis. Os acontecimentos históricos não são pontos isolados, mas partes de processos, e esta pesquisa demonstrou como a contribuição de Guerreiro, nas relações externas com o entorno regional, foi um passo importante e indispensável para que Amorim pudesse concretizar seus anseios de integração.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A.; MATTHEIS, F.; SEABRA, P. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic, **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 3, 2016.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. A Política Externa do Governo Fernando Henrique. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. H. N. de. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2006.
- ALMEIDA, P. R. As Relações Internacionais do Brasil na Era Militar. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. **O tempo do regime autoritário: ditadura militar e redemocratização. Quarta República (1964-1985)**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- ALMEIDA, P. R. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5. In: MUNTEAL FILHO, O.; FREIXO, A. de; FREITAS, J. V. (Org.) **Tempo negro, temperatura sufocante: estado e sociedade no Brasil do AI-5**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, Contraponto, 2008.
- AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula**. A condução e os determinantes da política externa. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2012.
- AMORIM, C. L. N. A integração sul-americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. n. 10, p. 5-26, out./dez. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009.
- AMORIM, C. L. N. Brasil-Bolívia. Exposição feita em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal sobre a relação Brasil-Bolívia, 9 mai. 2006. In: FERREIRA, C. E. R.; SILVA, D. A. da. (Org.) **Celso Amorim: entre virtudes e vocações**. 2. ed. João Pessoa: Ed. União, 2019.
- AMORIM, C. L. N. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Ed. Benvirá, 2013.
- AMORIM, C. L. N. **Celso Amorim (depoimento, 1997)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2003a.
- AMORIM, C. L. N. Discurso do Chanceler Celso Luiz Nunes Amorim, em 2 de janeiro de 2003, ao receber do Ministro Celso Lafer o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 02 jan. 2003b. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Brasil). **Celso Luiz Nunes Amorim – Discurso de Posse**. Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). História Diplomática. Ministros de Estado das Relações Exteriores. 21 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim-discurso-de-posse>. Acesso em 05 out. 2023.
- AMORIM, C. L. N. **Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Extraordinária da Comissão Interina de Reconstrução do Haiti**. Nova York, 20 set 2010a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/celso-amorim/discurso-do->

ministro-celso-amorim-na-reuniao-extraordinaria-da-comissao-interina-de-reconstrucao-do-haiti-em-ingles-nova-york-20-de-setembro-de-2010. Acesso em 04 jan. 2024.

AMORIM, C. L. N. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Haiti**. Genebra, 27 jan. 2010b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/celso-amorim/discurso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da-sessao-especial-do-conselho-de-direitos-humanos-sobre-o-haiti-genebra-27-01-2010>. Acesso em 04 jan 2024.

AMORIM, C. L. N. Discurso na LXV Sessão Ordinária da AGNU. 2010c. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. 3. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

AMORIM, C. L. N. **Entrevista – Celso Amorim (13/07/2010)**. Brasília, IPEA, 2010d. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23. Acesso em 28 dez. 2023.

AMORIM, C. L. N. **Laços de confiança: O Brasil na América do Sul**. São Paulo: Benvirá, 2022.

AMORIM, C. L. N. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA**, v. 4, p. 12, 2005.

ARBILLA, J. M. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externa Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul./dez. 2000.

BAENA SOARES, C. de L. América do Sul: prioridade da Política externa Brasileira. **Mural Internacional**, v. 5, n. 1, p. 03-09, 2014.

BAENA SOARES, J. C. **João Clemente Baena Soares II (depoimento, 2014)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. 1. ed. Curitiba: Ed. Appris, 2015.

BIASETTO, B.; MARTINS, R. P. Governos Geisel e Figueiredo (1974-1985): historiografia da política externa brasileira do regime militar. In: SILVA, André Luiz Reis da. **Repensando a política externa brasileira (1822-2022)**: novas abordagens e interpretações. 1. ed. Curitiba: Ed. Appris, 2023.

BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

BRIGIDO, E. V. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais-ESPM-POA**, v. 2, n. 2, p. 89-104, 2011.

BRUNO, M. O Segundo Governo Lula (2007-2010). In: ARAUJO, V. L. de; MATTOS, F. A. M. de. (Org.). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. 1. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2021.

CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CARLOMAGNO, M.; ROCHA, L. da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 173-188, 2016.

CASARÕES, G. S. P. e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, 2012.

CASTELAN, D. R. A Implementação do Consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a Liberalização Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 563-605, 2010.

CASTRO, A. B. de. Ajustamento X Transformação. A Economia Brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2004.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2015.

CHAVES, D. S. O Universalismo Da Política Externa Brasileira: Novos Mundos No Ocaso Da Ditadura Militar Brasileira. **PRACS: Revista Eletrônica De Humanidades Do Curso De Ciências Sociais Da Unifap**, 2013.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

COELHO, N. B. R. Continuidades e mudanças no discurso brasileiro para obtenção de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 3, n. 3, p. 525–547, 2020. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/4227>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ESCUDE, C. **Realismo periférico**. Buenos Aires: Ed. Planeta, 1992.

FERREIRA, C. E. R.; SILVA, D. A. da. (Org.) **Celso Amorim: entre virtudes e vocações**. 2. ed. João Pessoa: Ed. União, 2019.

FERREIRA, L. da S. A Política Econômica do Governo Geisel: do II PND ao endividamento externo. In: ARAUJO, V. L. de; MATTOS, F. A. M. de. (Org.). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. 1. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2021.

FERREIRA, T. S. H. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49 n. 2. p. 119-136, 2006.

FERREIRA, T. S. H.; FORTES, C. M. L. O Brasil e a Guerra Das Malvinas – uma análise do processo decisório brasileiro. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 54, p. 123–140, 2020.

FERREIRA, W. Política Externa do Governo Lula: Coalizões ao sul como alternativa multilateral. **Revista Debates**, v. 3, n. 1, p. 100–125, 2009.

FONSECA JÚNIOR, G. Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea. In: FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. Poder e ética entre as nações. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

FONSECA JÚNIOR, G. **Gelson Fonseca Junior (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2011.

FORTES, A. A Política Externa do Governo Lula: algumas considerações. In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Ed. Apicuri, 2011.

FREIXO, A. de; RISTOFF, T. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como Instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**, v. 3, n. 2, p. 24-31, dez. 2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Brasil). **Celso Luiz Nunes Amorim**. Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). História diplomática. Ministros de Estado das Relações Exteriores. 21 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim>. Acesso em 05 out. 2023.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Brasil). **Ramiro Elysis Saraiva Guerreiro**. Fundação Alexandre de Gusmão. Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). História diplomática. Ministros de Estado das Relações Exteriores. 21 nov. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ramiro-elysis-saraiva-guerreiro>. Acesso em 05 out. 2023.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.) **Ideas & foreign policy: beliefs, institutions, and political changes**. Ithaca-London: Cornell University Press, 1993.

GOMES, Z. de S. B. **Idiosincrasias do presidente na política externa: liderança do processo decisório, ideias e diplomacia presidencial de Lula**. 2016. 195 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GONÇALVES, W. da S. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula. In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Ed. Apicuri, 2011.

GONÇALVES, W. da S.; MIYAMOTO, S. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, v. 6 n. 12, p. 211-246, 1993.

GUERREIRO, R. E. S. Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, em 13 de julho de 1979. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n 22, jul., ago. e set. 1979a.

GUERREIRO, R. E. S. Discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do Embaixador António Azeredo

da Silveira o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 15 mar. 1979b. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Brasil). **Ramiro Elyσιο Saraiva Guerreiro-Discurso de posse**. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). História Diplomática. Ministros de Estado das Relações Exteriores. 21 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exterores/ramiro-elysio-saraiva-guerreiro-discurso-de-posse>. Acesso em 05 out. 2023.

GUERREIRO, R. E. S. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro em Nova York, em 24 de setembro de 1980, por ocasião da abertura da XXXV Sessão da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n 26, jul., ago. e set. 1980a.

GUERREIRO, R. E. S. Entrevistas do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, ao jornal El Clarin, concedida em Brasília, em 30 de abril de 1980 e publicada em 3 de maio de 1980. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n 25, abr., mai. e jun. 1980b.

GUERREIRO, R. E. S. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Ed. Siciliano, 1992.

GUERREIRO, R. E. S. **Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985/1991)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

HAMANN, E. P. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer**, XVII. n. 4. 2016.

HERMANN, C.; PEACOCK, G. The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy. In: HERMANN, C; KEGLEY, C.; ROSENAU, J. (Ed.) **New Directions in the Study of Foreign Policy**. Londres: Harper-Collins Academic, p. 13-32, 1987.

HERMANN, Charles F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. Oxford, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HILL, C. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**: second edition. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2016.

HIRST, M. E. S. **As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional**: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

HIRST, M. E. S.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

IORIS, R. R. Os padrões de interação Brasil-EUA na era Lula: rumo a um relacionamento maduro? In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula**: um balanço. Rio de Janeiro: Ed Apicuri, 2011.

JAKOBSEN, K. A. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 89, p. 275–295, 2013.

JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics**. 2. ed. Nova Jersey: Princeton University Press, 2017.

KOCHER, B. Os Brics no governo Lula. In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula**: um balanço. Rio de Janeiro: Ed Apicuri, 2011.

LAMOUNIER, B. **Da Independência a Lula e Bolsonaro**: dois séculos de política brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2021. 268 p.

LAMPREIA, L. F. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LAMPREIA, L. F. **Luiz Felipe Lampreia II (depoimento, 2014)**. R Rio de Janeiro: CPDOC, 2014.

LESSA, A. C. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**, a. 35, n. 137, 1998.

LESSA, M.; GAVIÃO, L. Política externa, mídia e propaganda nos governos Lula da Silva (2003-2010). In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula**: um balanço. Rio de Janeiro: Ed Apicuri, 2011.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LIMA, M. R. S. de; MOURA, G. **Brasil-Estados Unidos**: o Pragmatismo em questão. Mimeo. Trabalho apresentado no Seminário “Brasil e a Nova Ordem Internacional”. 1981.

LULA DA SILVA, L. I. Prefácio – Sobre Celso Amorim. In: FERREIRA, C. E. R.; SILVA, D. A. da. (Org.) **Celso Amorim**: entre virtudes e vocações. 2. ed. João Pessoa: União, 2019.

MAYER, J. M. **Euclides Figueiredo**. Verbete. s.d. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/euclides-de-oliveira-figueiredo>. Acesso em 18 ago. 2023.

MERKE, F. **Identidad y política exterior en la Argentina y en Brasil**. 2008. 501f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Doutorado em Ciências Sociais. Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), Buenos Aires, 2008.

MOURA, G. **Autonomia na Dependência**. A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.

MUNCK, G. L. The Past and Present of Comparative Politics, In: MUNCK, G. L.; SNYDER, R. (Ed.). **Passion, Craft, and Method in Comparative Politics**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.

PAES, Y. O Brasil e a reforma do CSNU: de Itamar Franco a Michel Temer. **O Cosmopolítico**, v. 4, n. 1, p. 126-130, 2016.

PAIVA, A. C. A. C. **A Aplicabilidade da Cláusula Democrática do MERCOSUL**: o caso de suspensão do Paraguai. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

PEREIRA, L. S. G. **Da espera à ousadia**: o papel das ideias no pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU nos governos Cardoso e Lula. 2011. 190 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PERÉZ LIÑAN, A. Cuatro razones para comparar. **Boletín de Política Comparada**, n. 1, p. 4-8, jun. 2008.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

PINHEIRO, L. 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)**. v. 4. São Paulo: Ed. Annablume/Nupri, 2000.

PINTO, V. C. **Métodos de pesquisa em Relações Internacionais**. São Paulo: Ed. Contexto, 2023.

PUTNAM, R. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

REIS, A. P. M. de S. As Relações Econômicas Internacionais do Governo Figueiredo (1979-1985). In: SARAIVA, M. G.; HERNÁNDEZ, L. G. (Org.). **Estudos de política externa: o Brasil e a América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. Lemos Mídia, 2023.

RIBEIRO, N. de F. **A questão geopolítica da Amazônia**: soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Ed. Senado Federal, 2005.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016**. 1. ed. Rio de Janeiro: Versal Ed. 2017.

RINALDI, P. N.; TREVISAN, I. A cooperação Sul-Sul como contradádiva: reivindicações simbólicas da política externa do Governo Lula. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 11, n. 21, p. 204-240, 2022.

ROSATI, J. A. A cognitive approach to the study of foreign policy. In: NEACJ, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. (Ed.). **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Nova Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995.

ROSENAU, J. N. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? **International Studies Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 296-329, 1968

ROSENAU, J. N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARREL, R. B. (Ed.) **Approaches in Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

RUSSEL, R.; HIRST, M. E. S. Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil, **Estudios Internacionales**, n. 80, p. 442-490, 1987.

SARAIVA, M. G. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Ed Apicuri, 2011.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. **Mural Internacional**, ano 1 n. 1, p. 45-52, 2010.

SARAIVA, M. G. A opção europeia e o projeto Brasil potência emergente. **Contexto Internacional**, n. 11, p. 95-117, 1990.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, n. 37, p. 63-78, março. 2013.

SARAIVA, M. G. **Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na Política Externa Brasileira**. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

SARAIVA, M. G.; REIS, A. P. M. de S. O Brasil “voltou”: as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 61-72, 2023.

SARAIVA, M. G.; VIGEVANI, T. Política externa do Brasil: continuidade em meio à descontinuidade, de 1961 a 2011. In: REIS, D. A.; RIDENTI, M.; MOTTA, R. P. S. (Org.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Ed.) **Los problemas de la comparación en Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

SILVA, A. L. R. da. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, p. 20-34, 2012.

SILVA, Á. V. C. **A busca pela sobriedade: o processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina (1974-1985)**. 2019. 206 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SILVA, D. C. da; HERNÁNDEZ, L. G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 33, 2020.

SILVA, M. M. da. **A independência de Angola**. Brasília: FUNAG, 2007.

SILVA, N. M. P. da. **Diplomacia à prova de choque**: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985). 2021. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SILVA, N. M. P. da.; SILVA, Á. V. C. Do Pragmatismo Ao Universalismo: A Mudança De Estratégia Da Política Externa Brasileira Para A América Latina No Governo Figueiredo (1979-1985). **Revista NEIBA – Cadernos Argentina-Brasil**, v. 9, p. 1-19, 2020.

SIMON, R. A. **As duas aberturas**: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo (1979-1985). 2013. 155f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC-SP, Marília, 2013.

SINGER, D. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. In: SINGER, D. **The International System: Theoretical Essays**, v. 14, n. 1, p. 77-92, 1961.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics**. Nova Iorque: Free Press, 1962.

SOARES, S. A. A defesa na política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. In: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. M; ALVES, V. C. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Ed Apicuri, 2011.

SOMBRA SARAIVA, J. F. A África e a Política Externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira. In: FREIXO, Adriano de et al. (Org.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Ed Apicuri, 2011.

SOUZA, J. de. O Itamaraty abre as portas. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 18 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/18/mais/7.html>. Acesso em: outubro de 2021.

SPEKTOR, M. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

SPEKTOR, M.; WHEELER, N. J.; NEDAL, D. Testemunhas da aproximação nuclear: momentos críticos. In: MALLEA, R.; SPEKTOR, M.; WHEELER, N. J. (Eds). **Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2015.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

TEIXEIRA, I. P. **O Universalismo diante da Possibilidade Europeia: A Política Externa do Governo Figueiredo: 1979-1985.** Itajaí: Ed. Univali, 2002.

URT, J. N. **Construção de confiança na América do Sul: A política externa do governo Figueiredo (1979-1985).** 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

VAN KLAVEREN, A. Análise de políticas externas latino-americanas: perspectivas teóricas. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Org.). **A América Latina e a política mundial.** São Paulo: Convívio, 1986.

VELASCO JÚNIOR, P. A. País polarizado em uma região desarticulada: variáveis e uma crise sem fim na Venezuela. In: VELASCO JÚNIOR, P. A.; AZEVEDO, P. R. P. R. M. de. (org.) **A Venezuela e o chavismo em perspectiva: análises e depoimentos.** Curitiba: Ed. Appris, 2022.

VELASCO JÚNIOR, P. A. Política Externa, democracia e sociedade no Brasil: equação de difícil solução. In: DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. F.; XAVIER, L.; FONSECA, V. **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa.** Curitiba: Ed. CRV, 2019.

VELASCO JÚNIOR, P. A., Jr.; AZEVEDO, P. R. P. R. M. de. A política externa chavista e os papéis concebidos pelo líder. In: VELASCO JÚNIOR, P. A., Jr.; AZEVEDO, P. R. P. R. M. de. (org.) **A Venezuela e o chavismo em perspectiva: análises e depoimentos.** Curitiba: Ed. Appris, 2022.

VIEIRA, M. A. Ideias e Instituições – Uma Reflexão sobre a PEB da Década de 90. **Contexto Internacional**, v. 23. n. 2, p. 245-293, 2001.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca de autonomia de Sarney a Lula.** São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

VISENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).** 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

WERNECK, R. L. F. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In: ABREU, M. de P. (org). **A ordem do progresso.** Dois séculos de Política Econômica no Brasil. 2. ed. São Paulo: GEN, Ed. Atlas, 2020.