



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Álvaro Vicente Costa Silva

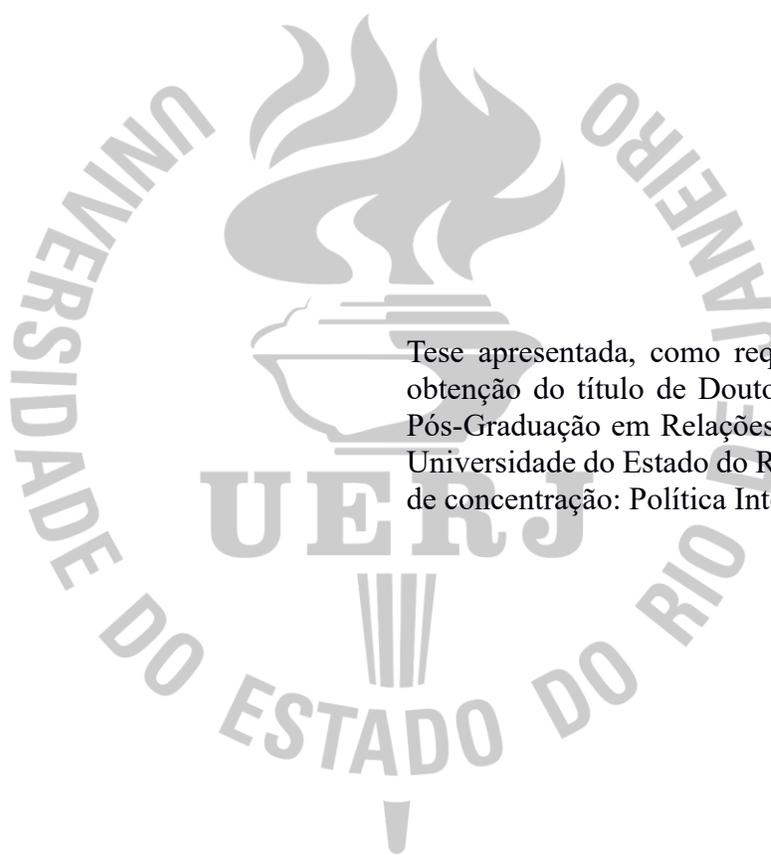
**O “Universalismo” em marcha forçada: a política externa do governo
Figueiredo (1979-1985)**

Rio de Janeiro

2023

Álvaro Vicente Costa Silva

O “Universalismo” em marcha forçada: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985)



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

Orientadora: Profa. Dra. Miriam Gomes Saraiva

Rio de Janeiro

2023

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

S586 Silva, Álvaro Vicente Costa.
O “Universalismo” em marcha forçada: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985) / Álvaro Vicente Costa Silva. – 2023.
121 f.

Orientador: Miriam Gomes Saraiva.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações internacionais - Teses. 2. Brasil - Política e governo - 1979-1985 - Teses. 3. Política internacional - 1975-1985 - Teses. 4. Figueiredo, João, 1918-1999 - Teses. I. Saraiva, Miriam Gomes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327“1979/1985”

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

Assinatura

Data

Álvaro Vicente Costa Silva

O “Universalismo” em marcha forçada: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985)

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

Aprovada em 15 de agosto de 2023.

Banca examinadora:

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

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

Prof. Dr. Bruno Moura Borges
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Felipe Pereira Loureiro
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Pedro Henrique Pedreira Campos
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Aos meus pais e amigos

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que apostaram em minha educação e estiveram ao meu lado durante todo o processo – desde a graduação até o doutorado.

À professora Miriam Gomes Saraiva, minha orientadora desde o mestrado. Nossa parceria foi crucial para o meu desenvolvimento enquanto acadêmico. Minha trajetória – pessoal e profissional – estará sempre marcada por seus comentários, conselhos e orientações. Foi um privilégio.

Aos professores Feliciano de Sá Guimarães e Paulo Afonso Velasco Júnior, que foram membros de minha banca de qualificação. Os comentários realizados durante a qualificação me permitiram um novo olhar para a conclusão deste trabalho, algo pelo qual tenho imensa gratidão. Também reitero o meu agradecimento ao Prof. Paulo por suas aulas ao longo de minha trajetória no PPGRI-UERJ, que foram bastante proveitosas para o meu desenvolvimento.

Ao professor Pedro Campos, que, além de integrar esta banca de Doutorado, também foi o meu orientador ao longo da graduação, na UFRRJ. Ele foi o responsável por despertar o meu apreço em pesquisar sobre a Política Externa Brasileira, e seu impulso foi primordial para que eu entrasse na carreira acadêmica.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), do qual sou aluno desde 2017. Agradeço não apenas pela confiança depositada no projeto de pesquisa que culminaria nesta tese de doutorado, como também pela confiança recebida ainda em 2017, com o projeto de pesquisa que viria a se tornar a minha dissertação. Agradeço imensamente a todos os professores do programa, que, de algum modo, colaboraram para a minha formação. É um prazer saber que escolhi um programa de excelência para o desenvolvimento de minha carreira acadêmica.

Aos meus amigos, que me acompanharam ao longo desses 10 anos de vida universitária (alguns, na verdade, desde bem antes disso!), da graduação até o doutorado.

Por fim, à FAPERJ, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pela bolsa que me foi concedida durante a maior parte dos meus estudos de doutoramento. Esse auxílio foi fundamental para a elaboração desta pesquisa.

As defesas de exclusivismo das ligações, seja na direção do Ocidente, seja na direção do Terceiro Mundo, constituem a mais clara 'solução ilusória' para nossos problemas. Numa situação de crise, de dificuldades, não tenho dúvidas de que o melhor caminho será o de buscar somar as vantagens de um relacionamento internacional de cunho universalista. Será o de cimentar e consolidar as bases de confiabilidade internacional, que granjeamos justamente porque dispensamos formas de alinhamento rígido e buscamos projetar, no cenário mundial, uma imagem autêntica do Brasil.

Ramiro Saraiva Guerreiro

Conferência realizada na ESG, 07 de outubro de 1983

RESUMO

SILVA, Álvaro V. C. *O “Universalismo” em marcha forçada: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985)*. 2023. 121 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O governo João Figueiredo (1979-1985), apesar de vivenciar um período de instabilidade política e econômica – especialmente dado o agravamento da crise da dívida externa –, reforçou uma estratégia de política externa que vinha sendo experimentada desde o governo de Ernesto Geisel (1974-1979): rejeição à ideia de um alinhamento automático aos Estados Unidos, aliada à aproximação com outros países em via de desenvolvimento – especialmente da América do Sul, África, e Oriente Médio. O objetivo desta tese é investigar a motivação para o reforço de tal estratégia, mesmo em meio a um contexto doméstico e internacional com muito menos margem de manobra do que o do governo Geisel. Usando da Teoria dos Papéis, da Análise de Política Externa, nossa hipótese remonta ao papel do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro como um arquiteto do “Universalismo”. Ao conciliar fatores internos (como a necessidade de abrir novos mercados para as exportações brasileiras) e externos (como as expectativas de outros países, especialmente os do chamado Terceiro Mundo), apontamos como o chanceler brasileiro arquitetou um rol de papéis que, segundo ele, seriam condizentes para a realidade e contexto brasileiro na época. Indicamos como o chanceler brasileiro instrumentalizou suas percepções acerca desses *feedbacks* para justificar a pertinência (e a manutenção) dos papéis de viés universalista em meio a críticas internas, que defendiam uma reaproximação com os EUA. Analisamos diversos arquivos desclassificados, especialmente do Arquivo Saraiva Guerreiro, disponível no Centro de Documentação e Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), no Rio de Janeiro. Esta tese operacionaliza a Teoria dos Papéis para a Análise da Política Externa Brasileira e realça a importância da consideração da interação dos fatores doméstico e internacional para investigar os motivos por trás da escolha de determinado rumo em política exterior.

Palavras-chave: governo Figueiredo; política externa brasileira; teoria dos papéis (role theory); análise de política externa; relações Brasil-Estados Unidos.

ABSTRACT

SILVA, Álvaro V. C. *The “Universalism” in marcha forçada: João Figueiredo's foreign policy (1979-1985)*. 2023. 121 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

João Figueiredo's government (1979-1985) had to deal with an unfavorable scenario in political and economic terms – especially considering the growing concerns regarding the Brazilian foreign debt crisis. Despite that, the government decided to reinforce a foreign policy strategy that began with Ernesto Geisel's tenure as President (1974-1979): while refuting the possibility of a bandwagoning strategy alongside the United States; Brazil opted to value its political and economic ties with the so-called Third World countries – especially from South America, Africa, and the Middle East. We seek to find the motivations for such movement from the Brazilian officials, especially considering the adverse conditions in both the domestic and international arenas. We use the role theory to point to Ramiro Saraiva Guerreiro's, as the Foreign Policy minister, as Universalismo's architect. Considering internal and external variables, we indicate how Saraiva Guerreiro designed a role set that would fit his perceptions about the most suitable roles for Brazil's context and reality at the time, considering foreign feedback too. We show how Guerreiro used his perceptions about this feedback to justify his choices – and to shield them from critics who favored an Americanist approach to Brazilian foreign policy. Declassified documents from Arquivo Saraiva Guerreiro, available at the Centro de Documentação e Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) in Rio de Janeiro, are the sources for this thesis. This thesis operationalizes Role Theory for the Analysis of Brazilian Foreign Policy and highlights the importance of considering the interaction of domestic and international factors in order to investigate the reasons behind the choice of a particular foreign policy course.

Keywords: João Figueiredo; Brazilian foreign policy; role theory; foreign policy analysis; Brazil-United States relations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APE	Análise de Política Externa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
ELETOBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras
EUA	Estados Unidos da América
ESG	Escola Superior de Guerra
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
G77	Grupo composto por diversos países em desenvolvimento
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JK	Juscelino Kubistchek
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI	Política Externa Independente
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRN	Proceso de Reorganización Nacional (Argentina)
PVD	PVD
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
TP	Teoria dos Papeis (Role Theory)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	DA AQUIESCÊNCIA À AUTONOMIA: OS ANTECEDENTES DO UNIVERSALISMO (1964-1979)	27
1.1	O americanismo e o universalismo	28
1.2	A ascensão e a queda da aquiescência: a maturação do desencanto em relação aos EUA (1964-1969)	31
1.3	A construção do universalismo: os primeiros passos com Médici, o auge com Geisel (1969-1979)	34
1.4	A (re)construção do Universalismo e a política externa brasileira durante a ditadura	38
2	O PAPEL DO UNIVERSALISMO: OS PAPEIS ENCARNADOS PELO BRASIL NO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)	40
2.1	A Teoria dos Papéis e o estudo da Política Externa	42
2.2	O contexto do Universalismo	43
2.3	Os papéis do Universalismo	45
2.2.1	<u>Revisionista brando (77)</u>	48
2.2.2	<u>Independente ativo (56)</u>	51
2.2.3	<u>Arquiteto do regionalismo (46)</u>	54
2.2.4	<u>Agente anti-colonial/antirracista (37)</u>	55
2.2.5	<u>Desenvolvedor (31)</u>	57
2.2.6	<u>Exemplo (20)</u>	59
2.2.7	<u>Ponte (14)</u>	60
2.4	O que não foi papel do Universalismo?	61
3	O UNIVERSALISMO ENTRE AS ÁREAS DO CONSENSO E DO DISSENSO	66
3.1	Quem era quem no governo Figueiredo?	68
3.1.1	<u>Figueiredo, a Casa Civil, e os ministros militares</u>	70
3.1.2	<u>Os Delfim boys: a esperança para a crise?</u>	71

3.1.3	<u>Ramiro Saraiva Guerreiro: o defensor do Universalismo</u>	73
3.1.4	<u>As posições dos atores no governo</u>	74
3.2	As duas áreas da arena decisória: Política externa entre o consenso e o dissenso.	75
3.2.1	<u>A área do dissenso: os temas econômicos</u>	76
3.2.2	<u>A área do consenso: os temas políticos e de segurança</u>	80
3.3	Os papéis dos críticos	83
3.4	Considerações finais	85
4	CREDIBILIDADE E COERÊNCIA: O <i>FEEDBACK</i> DO <i>ALTER</i>, SEGUNDO SARAIVA GUERREIRO	87
4.1	Argentina: o acolchoamento e os reflexos para a América do Sul	89
4.1.1	<u>A Guerra das Malvinas e a salvaguarda da boa relação</u>	91
4.1.2	<u>A redemocratização argentina e a prudência entre regimes de governo</u>	93
4.2	EUA: a proteção da margem de autonomia	95
4.2.1	<u>O espaço da autonomia: a relutância em questões militares</u>	96
4.2.2	<u>A questão do embargo ao Afeganistão</u>	99
4.3	África do Sul: a distância segura	101
4.3.1	<u>O esfriamento das relações</u>	102
4.3.2	<u>A questão da Namíbia</u>	104
4.4	O Brasil e o alinhamento às expectativas do <i>alter</i>	106
	CONCLUSÃO	108
	REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

A política externa do período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) não pode ser tratada como um bloco único. Diversos autores realçaram diferenças entre os diversos governos do período, que varia entre uma política externa mais “americanista” no governo Castello Branco (1964-1967); um grau de flexibilização nessa linha com Costa e Silva (1967-1979); uma reaproximação relativa aos EUA com Médici (1970-1974); até uma política de viés autonomista e universalista nos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985) (CERVO & BUENO, 2011; GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992; MARTINS, 1975; PINHEIRO, 2000; RICUPERO, 2017).

O governo de João Figueiredo (1979-1985), último da ditadura civil-militar brasileira, teve como objetivo central a consecução do processo de redemocratização nacional – mesmo em meio a um cenário de crise econômica doméstica e externa. Sua política externa almejou a manutenção de boas relações com diversos países, realçando o princípio da não-intervenção e da autodeterminação dos povos. Tanto o presidente Figueiredo quanto seu chanceler, Ramiro Saraiva Guerreiro, rejeitaram a ideia de um alinhamento com os Estados Unidos e defenderam uma inserção mais autônoma no sistema internacional.

Nesse contexto, o governo Figueiredo é apontado na literatura não só como uma continuidade, mas como um aprofundamento do Pragmatismo Responsável do governo Geisel, após ajustes de forma e retórica (LIMA & MOURA, 1982). Se o governo Geisel apostou nas relações com a África de modo mais claro, especialmente com o reconhecimento da independência angolana; Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a excursionar naquele continente (VIZENTINI, 2016). Enquanto no governo Geisel as relações com a Argentina sofreram com desencontros por causa de Itaipu; no governo Figueiredo, a “latinoamericanização” da política externa (SARAIVA, 2012) e a disposição maior do chanceler Saraiva Guerreiro em acomodar preocupações argentinas favoreceram uma virada histórica na chave da relação bilateral (SILVA, 2020; SPEKTOR, 2002).

Entretanto, as condições internas e externas para uma política externa de viés mais autônomo foram diferentes entre os dois períodos. No governo Geisel, o fluxo de petrodólares favoreceu a estratégia do “desenvolvimento via endividamento”, consolidada no II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo objetivo era transformar a estrutura produtiva nacional (CASTRO E

SOUZA, 1985). A política externa seguiu o intuito de favorecer o processo de desenvolvimento da indústria nacional em seu esforço de consolidar mercados às exportações brasileiras.

Silveira agiu de modo a diversificar as relações e parcerias do Brasil na arena internacional, flexibilizando as “fronteiras ideológicas” que marcaram a atuação da diplomacia brasileira nos primórdios da ditadura civil-militar – especialmente no governo de Castelo Branco (1964-1966). Diversos autores (LIMA; MOURA, 1982; PINHEIRO, 2013; SARAIVA, 1990; 1998, SPEKTOR, 2002) indicam o estabelecimento de relações com a China Popular, o esforço de proximidade com a África Sub-Saariana, e as demonstrações de autonomia frente aos EUA (como o Acordo Nuclear de 1975 com a Alemanha Ocidental) como grandes marcos do *Pragmatismo Responsável*.

A lógica dessa posição era de que ver o mundo em posições estritamente ideológicas só era benéfico aos EUA e à União Soviética, sem benefícios aos países em via de desenvolvimento (doravante, PVD) como o Brasil, que deveriam colocar o próprio interesse nacional como norte de suas políticas externas (PINHEIRO, 2013). Isso foi facilitado por outros elementos da conjuntura externa, além do fluxo de petrodólares: a emergência de novos atores (como a Alemanha Ocidental e o Japão), o ambiente de descolonização, e a *détente* entre EUA-URSS deram maior margem de manobra e de diversificação de parcerias internacionais aos PVD (LIMA; MOURA 1982, SARAIVA; 1990).

Essas condições não estavam mais presentes no governo Figueiredo, que sofreu com uma sequência de dificuldades presentes no plano interno e externo, e em diversas esferas – econômica, política, comercial, e até pessoal do Presidente. O segundo choque do petróleo – cujos preços duplicaram – em 1979; o consequente aumento das taxas de juros nos países desenvolvidos para conter a inflação (CARNEIRO & MODIANO, 2014), o impacto da alta dos juros nos EUA sobre a dívida externa brasileira, a alta do protecionismo nos países desenvolvidos (CARNEIRO NETTO, 2014), e a desconfiança de credores para realizar novos empréstimos aos países em via de desenvolvimento afetaram a margem de manobra do governo Figueiredo.

Não bastassem os entreveros de ordem econômica, os desenvolvimentos na seara política tampouco contribuíram para uma vida fácil ao governo Figueiredo. Se entre os anos 1960 e 1970 houve alguma margem de manobra para PVD levantarem a pauta das discussões Norte/Sul, pressionando por novos regimes de comércio internacional (KRASNER, 1985), a partir dos anos 1980 a situação mudou. Ronald Reagan ascendeu ao poder com uma retórica diversa da *détente*

que predominou nos anos 1970: com forte viés anticomunista, Reagan defendeu uma retomada de hegemonia estadunidense (MCMAHON, 2003). Os gastos militares do país viveram grande aumento – o orçamento militar ascendeu 50% entre 1980 e 1985 – em meio a tal esforço armamentista, imbuído de um forte apelo nacionalista (DUROSELLE; KASPI, 2009, p. 370-372). A isso, somaram-se as medidas “anti-subversivas” no Hemisfério, que incluíram intervenções na América Central, e uma quase invasão do Suriname em 1983, quando os EUA sondaram o Brasil sobre a chance de uma ação conjunta para derrubar Dési Bouterse, o mandatário surinamês que flertava com uma aproximação com Cuba (AVILA, 2001; SILVA, 2020b).

Em meio a todos esses fatores, o governo tentava continuar o processo de abertura política. Apesar do êxito ao final, Figueiredo também teve que lidar com a forte oposição de setores dos militares “linha-dura”, que realizaram diversos atentados no período – o mais famoso deles no Riocentro, em 1981 – de modo a tentar impedir o avanço da redemocratização (GASPARI, 2016). Figueiredo não era afeito à política, nem agia como árbitro nas disputas entre ministros (PINHEIRO, 2000), e tal elemento lhe gerou problemas. Eles foram agravados após a perda de dois ministros que eram seus principais articuladores políticos (Petrônio Portella, falecido em 1980; e Golbery do Couto, que se demitiu em 1981), pelos problemas cardíacos que chegaram a afastá-lo da Presidência, e pela má relação com seu vice, Aureliano Chaves (RICUPERO, 2017).

Nota-se que foi um período bastante atribulado ao País. Nesse contexto, a política externa brasileira passou a ser usada como ferramenta para atenuar tamanhas dificuldades – especialmente ao esforço exportador, agora com intuito de atenuar o estrangulamento na balança de pagamentos nacional. Entretanto, tal contexto também encorajou críticos e a apresentação de propostas de novas abordagens para a política externa brasileira. Setores da mídia impressa (FRANCO; 2008) e alguns diplomatas (FERREIRA; 2009) pregavam pelo retorno de maior proximidade (ou de alinhamento) aos EUA, seja por razões ideológicas (anticomunismo, respeito à “identidade Ocidental” brasileira) ou pragmáticas (auxílio para superar a crise da dívida, declínio da participação dos PVD nas exportações brasileiras).

Apesar disso, foram vistos não apenas indícios de continuidade da estratégia “terceiro-mundista” seguida pelo governo Geisel, como também a sua ampliação. O governo Figueiredo intensificou contatos com os países africanos a ponto de Figueiredo ter sido o primeiro presidente brasileiro a visitar o continente (VIZENTINI, 2016). Figueiredo afirmou, inclusive, que a partir de

1980 houve o fim da “fase exploratória” das relações Brasil-África, rumo a uma “etapa de construção e trocas de experiências” rumo a um “ritmo de regularidade” em 1982¹.

Com a América Latina, se no governo Geisel persistia alguma desconfiança – especialmente com os demais sul-americanos – com Figueiredo houve uma mudança de atitude (LIMA; MOURA, 1982). Foi o período da já citada “latinoamericanização” da política externa brasileira (SARAIVA, 2012), e da transformação das relações com a Argentina - que saíram de um padrão de rivalidade, movido pela questão da Usina de Itaipu, rumo ao Acordo Tripartite (1979) e ao auxílio aos argentinos durante a Guerra das Malvinas (1982) (SILVA, 2020a).

O Brasil também reforçou os laços com países asiáticos, como a China. Com os chineses, o governo Figueiredo assinou diversos acordos de cooperação bilateral quando das visitas de Saraiva Guerreiro (1982) e do próprio Figueiredo (1984) a Pequim (CERVO & BUENO, 2011). Já no Oriente Médio, o Brasil manteve os laços com os países da região, mantendo uma posição neutra no conflito Irã-Iraque, mas suprindo ambos os países, inclusive com equipamentos militares (CERVO & BUENO, 2011).

Por fim, o Brasil não comungou dos princípios de reavivamento da Guerra Fria seguidos pelo governo Reagan, apesar de acenos dos EUA. A recusa de uma ideia de alinhamento foi herdeira do *Pragmatismo Responsável* e foi mantida, o que incluiu a falta de apoio – mesmo retórico – às intervenções estadunidenses na América Central (CAMARGO; OCAMPO, 1988). O Brasil também fez jogo duro na esfera comercial, insistindo na defesa de reformas na ordem econômica internacional², e no impedimento de pautas impulsionadas pelos EUA nessa seara. A tese da “graduação” foi a principal delas. Ansiada pelos EUA como uma forma de remover preferências tarifárias para países cuja indústria era mais avançada, o Brasil rechaçava tal separação entre PVDs “mais” e “menos” desenvolvidos, e a denunciava como uma forma de desunir e enfraquecer os reclames dos PVD (ABREU & FRITSCH, 1984).

¹ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Mensagem ao Congresso Nacional, 1982**. Brasília, 01 mar 1982. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-figueiredo-1982/view>>. Acesso em 13 mar 2021.

² "Brazil defends the establishment of a New International Economic Order, as does so strongly President Julius Nyerere. We strive for a World Economic System in better harmony with the interests of the developing countries, that is to say at [sic] the greatest part of mankind. A system that shall no longer consolidate privilege, but which will serve the purpose of international justice. The creation of the NEO, apart from being moral duty, reflects the necessity of a response to appeals for progress and well-being that cannot continue to be ignored under risk of grave pain to all." MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso durante visita à Tanzânia. Dar-es-Salaam, jun 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta II). (tradução nossa).

Nossa pesquisa, então, é guiada pela seguinte pergunta: Quais fatores motivaram a persistência do “terceiro-mundismo universalista” ao longo do governo Figueiredo, mesmo em meio a condições tão adversas nos ambientes externo e interno, bem como às críticas no ambiente interno? Defendemos a hipótese de que a interpretação, para o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, do que seria o *conjunto de papéis* ideal para o Brasil foi crucial para a persistência do universalismo em um contexto tão adverso. Munido do prestígio de sua posição enquanto chanceler, e instrumentalizando as *Informações ao Presidente da República* – por onde realçou as interações positivas com líderes de países do chamado Terceiro Mundo e da Europa – para defender sua posição de modo “empírico”, Ramiro Saraiva Guerreiro agiu como o grande arquiteto do *Universalismo*.

Guerreiro apresentava suas percepções de *feedback* positivo vindo da comunidade internacional ao presidente e para outros ministros, realçando tal receptividade como provas da pertinência e importância da manutenção desses papéis. Cantir e Kaarbo (2016) indicam que um membro do Executivo (geralmente o seu líder) pode impor suas preferências, a depender de seu poder/habilidade. Indicaremos nesta pesquisa que Guerreiro não apenas conseguiu convencer o presidente Figueiredo – capaz de impor suas preferências – como também alguns de seus ministros mais próximos: Golbery do Couto e Silva (Chefe do Gabinete Civil entre 1979 e 1981), Octávio Aguiar de Medeiros (Chefe do Serviço Nacional de Informações), e Danilo Venturini (Ministro do Gabinete Militar entre 1979 e 1982, Ministro de Assuntos Fundiários entre 1982 e 1985). Apesar da saída de Golbery em 1981 – e de seu sucessor, Leitão de Abreu, ser um crítico ao universalismo – Guerreiro conseguiu, com o apoio de Medeiros, Venturini e, principalmente, do próprio Figueiredo, manter o universalismo até 1985.

Desse modo, esta tese terá duas ênfases: a primeira é demonstrar **como** Saraiva Guerreiro **interpretou** sinais externos (de outros atores, o “outro generalizado”) e como isso advogou em prol do Universalismo. Para isso, usaremos de documentos e ofícios no arquivo do CPDOC/FGV que contam com as interações entre o chanceler Guerreiro e chefes de Estado e/ou *policymakers* de outros países – especialmente do chamado Terceiro Mundo. A partir daí, identificaremos como o chanceler **agiu em prol** do Universalismo junto a Figueiredo – quais foram os argumentos, as justificativas, e posturas adotadas pelo chanceler para fazer valer sua posição acerca dos papéis brasileiros “ideais”, em sua visão, para o período.

Entretanto, isso **não** significa que defendemos uma ausência de conflitos e/ou contestações ao comportamento da política externa. Demonstraremos que ocorreram, sim, focos de críticas – inclusive de dentro do próprio Executivo – ao Universalismo, mas que elas focaram em uma “área do dissenso”, ligada a aspectos econômico-comerciais, e que era menor do que a “área do consenso”, com defensores da política externa, entre os quais, o próprio presidente Figueiredo. Toda essa contribuição partirá da análise de documentos do período recentemente desclassificados pelo Itamaraty e disponibilizados pelo CPDOC/FGV – com ênfase às *Informações ao Presidente* que o chanceler despachava para Figueiredo.

Além disso, nosso trabalho contribuirá para a perspectiva teórica da Teoria dos Papeis, sobre a qual veremos mais a seguir. Demonstraremos como as percepções de um tomador de decisão sobre as expectativas do *alter* (comunidade internacional) são cruciais para a concepção de um papel. O impacto do *alter* sobre os papéis só começou a ser valorizado recentemente (BREUNING 2011, BRUMMER; THIES, 2015) – desde Holsti (1970) até os anos 2000, a ênfase maior era no *ego* (fatores domésticos), considerando a elite política nacional como fonte dos papéis (CANTIR; KAARBO, 2012).

A. Marco teórico

O campo da Análise de Política Externa nasceu com o intuito de “abrir a caixa-preta” do Estado, oferecendo uma alternativa às abordagens que tomavam o Estado como um ator unitário (HUDSON; VORE, 1995). A popularização de abordagens focadas em variáveis psicológicas e sociais, que emergiu em meados dos anos 1970, atingiu um ápice com o fim da Guerra Fria – entre elas, a Teoria dos Papeis, que enfatizava noções de (auto)imagem e de como elementos domésticos e externos ao Estado influenciavam em seu comportamento na arena internacional (HUDSON, 2012).

Considerando o exposto até aqui, nós lançaremos mão da Teoria dos Papeis (*role theory*, doravante, TP) e de seus desenvolvimentos recentes para compreender o período universalista da política externa brasileira. A TP foi originalmente proposta por Holsti (1970), sendo que um papel envolveria um conjunto de comportamentos e normas intersubjetivamente tidas como apropriadas para indivíduos/países em certo contexto (AGGESTAM; 2006, HOLSTI; 1970) – a ideia era estudar como isso era percebido e como impactava a política externa de Estados.

A TP abarca os níveis nacional e estrutural de análise, uma vez que papeis emergem tanto como prescrições do *alter* quanto como expectativas que o *ego* tem de sua posição social (AGGESTAM 2006, HARNISCH 2011). Assim, como Breuning (2011, 26) destaca, fontes internas e externas são conciliadas através de uma perspectiva cognitiva: tomadores de decisão elaboram concepções nacionais de papel baseadas na identidade/cultura de seu país, e nas percepções que possuem sobre a posição e possibilidades de seu país no sistema internacional. Papeis emergem pelo processo interativo ente *alter* e *ego* – um papel principal (*master role*) depende não só da autopercepção de um país, como também da aceitação/aquiescência de outros países (WEHNER 2015). Diversos autores sugeriram e/ou utilizaram a TP para compreender a política externa de países da América Latina (BELOW; 2015, GUIMARÃES; MAITINO, 2019, SEKHRI; 2009, THIES; 2014, WEHNER; 2015).

Opinião pública, cultura e identidade nacionais, e a ideologia do partido político no poder são tidas como as principais fontes do *ego* à concepção de papeis; mas as idiossincrasias do *policymaker* e o grau de dependência econômica nacional também foram apontadas como possibilidades (BREUNING 2011, CANTIR; KAARBO 2016, HOLSTI 1970, THIES 2014). Entretanto, como um tomador de decisão pode inferir as expectativas do *alter*? Via diplomacia, claro. Comunicações pessoais, encontros diplomáticos e negociações são eventos através dos quais diplomatas obtém informação sobre as expectativas e intenções dos outros (TRAGER; 2017).

Mas porque a Teoria dos Papeis? Outras abordagens poderiam ser utilizadas em nosso trabalho, mas elementos empíricos dão indícios de que elas não proveriam a melhor explicação. A Teoria Prospectiva, por exemplo, vem sendo utilizada por pesquisadores do campo como uma alternativa às abordagens tradicionais (BEREJKIAN, 2002; BOETTCHER, 2004; MERCER, 2005). Originalmente pensada para decisões individuais (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979), estudos mais recentes apontam que não haveria desvirtuamento de resultados esperados pela teoria caso aplicados para decisões em grupo (SCHENONI; BRANIFF; BATTAGLINO, 2020; VIS, 2011). Entretanto, suas premissas são de melhor aplicação em decisões de curto prazo e em eventos cuja tomada de decisão é marcada pelo risco³. Aplicá-la para um período de cinco anos, em uma sequência de decisões envolvendo diversas temáticas, nem sempre com curto prazo para decidir,

³ Em linhas gerais, a Teoria Prospectiva afirma que pessoas são avessas ao risco em meio a expectativas de ganho, mas tolerantes a ele quando lidam com expectativas de perda. Uma pessoa estaria disposta a tomar decisões mais arriscadas em meio a iminência de sofrer perdas – materiais ou imateriais – ainda que, paradoxalmente, tal decisão possa agravar a quantidade de perdas (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979).

pode gerar uma confusão conceitual entre a ideia de risco com a ideia de tomada de decisões em cenário de incerteza.

O tradicional modelo da política burocrática proposto por Allison (1971) e sua ênfase no ambiente doméstico deixaria uma lacuna sobre como as expectativas vindas do ambiente internacional moveram ambos os atores. O *feedback* da política universalista e as expectativas vindas de agentes externos tinham grande peso tanto para o chanceler (vinda dos países do chamado Terceiro Mundo). Apesar disso, tal ferramental será útil na exposição das críticas que a política universalista sofreu no período, quando demonstraremos como algumas disputas – especialmente em conflitos de interesses entre Ministérios – ocorreram no período.

Uma abordagem recente e que também realça a importância da interação entre Estados é a da diplomacia emocional. A ideia de uma diplomacia emocional é de uma ação coordenada e sincronizada entre *policymakers* de modo a projetar a imagem de uma determinada resposta emocional – de raiva, simpatia, ou culpa, por exemplo – mais apropriada frente a outro(s) Estado(s), dentro de certo contexto (HALL, 2015). Um país escolheria estrategicamente uma certa resposta de modo a alcançar um fim, e tal resposta carregaria significados que são constituídos intersubjetivamente. Apesar de admitir desacordos no ambiente doméstico, a teoria realça que, no ambiente externo, há uma concertação para seguir a linha oficial, especialmente entre atores com “predomínio dramático”, vide, os com maior peso e importância dentro do governo (HALL, 2015, p. 24). É este elemento que a impede de ser aplicada em nosso contexto – nossa hipótese trabalha com os indícios, especialmente registrados em matérias jornalísticas do período, de desacordo público da equipe econômica em relação à linha universalista.

Além disso, a teoria dos papéis possibilitará que, neste trabalho, seja avaliada a importância dada pelo chanceler Guerreiro à ideia de o Brasil manter uma política externa convergente com dois elementos: um ideário de identidade nacional brasileiro, como um país ocidental, mas periférico; e com as expectativas que outros países, especialmente do chamado Terceiro Mundo, passaram a nutrir do Brasil desde os primeiros acenos dados ao continente africano, ainda no governo Médici (1969-1973).

A ideia de o Brasil manter uma convergência com as expectativas mantidas pelos PVD foi clara em diversos momentos. Um deles – talvez o mais evidente – foi quando o chanceler Guerreiro optou pela recusa de uma sondagem da OCDE para o Brasil integrar o Comitê do Aço no âmbito da organização. Na argumentação, o chanceler apontou que um aceite brasileiro seria

“inconveniente e contrária ao interesse nacional”, pois os países em desenvolvimento acreditariam que “o Brasil já assumiu o papel de país desenvolvido”, além de gerar um isolamento do país no G77, e a impressão de uma “aceitação de um ‘status’ intermediário” entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, “que poderia ser vista até mesmo como a graduação final do Brasil”⁴.

Assim, deveríamos verificar dois elementos para que a TP funcione. Primeiramente, uma convergência entre discurso-prática. Papeis não podem ser concebidos apenas verbalmente, ainda que discursos possam vir a impactar o cenário de ação de um Estado. Afinal, a incorporação de papeis também demanda comportamentos **na prática** que coadunem com as normas e expectativas ligadas a tais papeis. Além disso, algo mais importante é verificar se o que move o país é, de fato, uma noção de comportamento tido como “mais apropriado”. Sobre este segundo ponto, o acesso às informações desclassificadas envolve um elemento fundamental: o chanceler Guerreiro realçava a noção do universalismo ser convergente com uma “identidade” brasileira, bem como com as expectativas mantidas por tais parceiros prioritários no exterior?

Com isso, para identificar os papeis principal e auxiliares performados pelo Brasil no período do universalismo, analisaremos os discursos dos dois principais tomadores de decisão em matéria de política externa: o presidente Figueiredo e o chanceler Saraiva Guerreiro. Usaremos as tipologias de papel de Kal Holsti (1970) e Cameron Thies (2014), e a divisão que este fez entre papeis “autonomistas” e “dependentes”. No caso brasileiro, Saraiva Guerreiro defendia papeis mais “autonomistas”, buscando boas relações com o chamado Terceiro Mundo. Sua preocupação com as expectativas desses países envolvia a noção de que seriam parceiros fundamentais ao país em uma recuperação econômica⁵ no futuro. Guerreiro, como veremos a seguir, percebia um *feedback* positivo vindo desses atores em relação aos papeis autonomistas.

Quando propôs a aplicação da TP para o campo da Análise de Política Externa, Holsti (1970) realçou a importância de se analisar os discursos de tomadores de decisão para identificar as invocações de papel. Desse modo, conforme apontado anteriormente, focaremos nos discursos

⁴ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 073 ao Presidente da República. Brasília, 09 mai 1979. CPDOC/FGV, 1979. **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (1979, Vol. 2).

⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conferência realizada na Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 04 set 1981. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)/Fundação Getúlio Vargas, 1981. Arquivo Saraiva Guerreiro, SG mre 1979.03.15 (Pasta V).

do chanceler Guerreiro e do presidente Figueiredo. Os discursos de Guerreiro estão disponíveis⁶ no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para identificar as percepções que o chanceler tinha sobre as expectativas e o *feedback* que o *alter* tinha aos papéis autonomistas do *ego*, usaremos as *Informações ao Presidente da República*: um dispositivo utilizado por chanceleres para expor, explicar, justificar e apresentar decisões e acontecimentos da política externa ao Presidente. Eles também estão disponíveis⁷ no CPDOC/FGV.

B. Os estudos de Política Externa Brasileira e o governo Figueiredo

Diferentemente do período do Pragmatismo Responsável, amplamente estudado por pesquisadores de Política Externa Brasileira, o período Figueiredo atraiu menos atenção dos estudiosos do campo. Dois trabalhos que se destacavam ao tratar especificamente do período foram Camargo e Ocampo (1988), cujo livro se debruçou em uma análise descritiva das políticas externas de Geisel e Figueiredo (além do período do *Proceso de Reorganización Nacional* [1976-1983] na Argentina); além de Lima e Moura (1982), cujo artigo realizou um esforço comparativo entre as políticas exteriores de Geisel e Figueiredo.

Por outro lado, recentemente, tem ocorrido um crescimento de trabalhos dedicados ao período do Universalismo. Franco (2008) e Ferreira (2009) trataram especificamente de duas fontes de críticas à política externa do período, vindas, respectivamente, de setores da mídia impressa (especialmente de setores “liberal-ocidentalistas”, capitaneados pelo *Estado de S. Paulo*) e de alguns diplomatas (que ansiavam por um retorno de uma política externa mais próxima dos EUA). Ambos os trabalhos realçam que o período de distensão favoreceu a emergência de críticas mais abertas aos rumos da diplomacia brasileira.

Outros trabalhos focaram em relações bilaterais de realce no período. Morais (2021) tratou das relações do Brasil com países exportadores de petróleo, especialmente do Oriente Médio. Urt (2009) investigou de modo mais específico as relações do Brasil com Argentina e Suriname, que protagonizaram dois momentos de destaque da diplomacia do período: a assinatura do Acordo

⁶ Há 342 discursos, de 1979 até 1984. Todos estão disponíveis no recém-desclassificado Arquivo Saraiva Guerreiro, pasta SG mre 1979.03.15 (encadernados I, II, III, IV, V e VI).

⁷ As *Informações* também integram o Arquivo Saraiva Guerreiro, pasta SG mre 1979.03.20, com diversos volumes de encadernados referentes ao período entre 1979 e 1984.

Tripartite e a gestão brasileira para evitar que os EUA derrubassem o governante surinamês Desi Bouterse. Em outro trabalho, investigamos como as diferentes percepções e imagens que os chanceleres dos governos Geisel e Figueiredo mantinham sobre a Argentina impactaram nas relações bilaterais com o país vizinho (SILVA, 2020).

Com isso, a principal contribuição desta tese está no uso e na análise do período Figueiredo baseada em documentos inéditos do período, vindos do Ministério das Relações Exteriores, recentemente desclassificados e disponibilizados no acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Elas estão disponíveis no Arquivo Saraiva Guerreiro, dedicado especialmente aos arquivos acumulados pelo chanceler ao longo de seu período de serviço no Itamaraty.

Além disso, conforme já realçado, o período Figueiredo não recebeu tanto enfoque dos pesquisadores de política externa brasileira quanto os períodos de Geisel, do Pragmatismo Responsável; e de Sarney, da redemocratização. Desse modo, além de trazer mais uma opção para basear o debate acadêmico sobre o período Figueiredo, esta tese também traz novos documentos para pautar a discussão do governo Figueiredo.

Uma segunda contribuição será teórica. A aplicação da teoria dos papéis para o período da ditadura civil-militar brasileira é inédita. Conforme exposto anteriormente, buscaremos demonstrar como o discurso, a invocação dos papéis por parte de Saraiva Guerreiro, não foi apartada da prática – ou seja, houve ações concretas condizentes com os papéis emanados em discursos dos tomadores de decisão brasileiros, e tal preocupação foi esboçada especialmente pelo chanceler Saraiva Guerreiro em documentos oficiais. Além disso, convergindo com trabalhos da TP, realçaremos como a percepção que Saraiva Guerreiro teve do *feedback* do *alter* moveu sua posição de defesa do Universalismo face a contestação doméstica.

C. Metodologia e fontes

Conforme mencionado, nosso trabalho é baseado principalmente nos documentos disponibilizados no Arquivo Saraiva Guerreiro do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Tal arquivo inclui não apenas os discursos e palestras proferidos pelo chanceler, mas também as *Informações ao Presidente da República*, instrumento usado pelo chanceler para informar e justificar diretamente ao Presidente os movimentos adotados em matéria de política externa. Também estão disponíveis

os relatos e transcrições de encontros que Ramiro Saraiva Guerreiro (e o próprio presidente Figueiredo) manteve com diplomatas e chefes de Estado de outros países.

Como reiteraremos nos próximos capítulos, nossa análise se desdobrou de modos diferentes para cada documento. Para identificar os papéis encarnados pelo Brasil no período, usamos dos discursos e palestras proferidos por Saraiva Guerreiro e por João Figueiredo disponibilizados no Acervo. No caso de João Figueiredo, incluímos também discursos presentes na Biblioteca da Presidência da República, adicionando apenas aqueles com alguma menção à política externa. No total, foram 883 discursos analisados, 343 de Saraiva Guerreiro e 540 de João Figueiredo, entre 1979 e 1984. Nossa análise visou a identificação da encarnação de algum papel a cada parágrafo das transcrições dos discursos – cada parágrafo conteria apenas uma invocação de papel, considerando as expressões e frases mais características de cada *role*. Além disso, seguindo a recomendação de Holsti (1970, 257-259), só foram consideradas invocações de caráter geral. Para ilustrar tal fato, tomemos como exemplo dois discursos que poderiam significar a encarnação do papel de desenvolvedor:

A cooperação brasileiro-boliviana vem se desenvolvendo de forma mutuamente vantajosa e foi objeto de diversas reuniões sobre importantes temas de interesse comum, realizadas durante o período em que Vossa Excelência exerceu suas funções em Brasília. Interconexões rodoviárias e ferroviárias, agricultura, agro-indústria e siderurgia, para citar apenas alguns, são campos em que temos procedido a um positivo e eficaz intercâmbio de experiências e ideias, em constante exercício de criatividade tendente, mesmo antes as limitações que nos são impostas pela crise econômica mundial e pelas circunstâncias adversas, a empreender projetos de interesse para nossos dois países⁸.

Os países em desenvolvimento não se unem apenas em suas reivindicações globais. Unem-nos também o desejo e a consciência da viabilidade de forjar entre nós vínculos de cooperação direta. Os rápidos avanços já realizados neste campo constituem clara indicação da grande potencialidade do terreno que ainda está por explorar. O adensamento da cooperação Sul-Sul, em termos concretos e realistas, tanto em seus aspectos globais quanto no dia a dia das relações bilaterais com os países amigos, constitui meta prioritária do governo brasileiro⁹.

Ainda que os dois discursos realcem um papel que o Brasil teria em auxiliar no desenvolvimento e cooperação de outro país, o primeiro parágrafo não foi considerado na conta. O motivo é que, como se pode notar, sua ênfase é particular, focando especificamente nas relações

⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do jantar de despedida ao embaixador da Bolívia. Brasília, 03 mai 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta VI).

⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do almoço oferecido ao vice-presidente de Gana. Brasília, 14 jul 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta V).

Brasil-Bolívia, diferentemente do segundo parágrafo, em que se nota um viés mais generalista, uma responsabilidade do Brasil com **o conjunto** dos países em via de desenvolvimento. Trataremos a questão da identificação dos papéis com maior detalhe ao longo do Capítulo 2.

Os telegramas, ofícios e transcrições de encontros de Saraiva Guerreiro e/ou João Figueiredo apoiaram a análise, feita no capítulo 4, das interpretações de Guerreiro em prol dos papéis do Universalismo. Conforme Trager (2017) aponta em seu estudo, tomadores de decisão comunicam suas demandas e interesses via comunicações diplomáticas, e tais contatos e comunicações ajudam na moldagem de percepções sobre as intenções sobre outros estados. É daí que está a importância da diplomacia, especialmente na criação de alternativas de ação em meio aos constrangimentos do sistema internacional (HUTCHINGS & SURI, 2015; SILVA, 2020). Desse modo, identificamos os *feedbacks* do *alter* por meio da análise dessas transcrições, e como o chanceler brasileiro as interpretou, especialmente nas *Informações ao Presidente da República*.

Aliás, as *Informações ao Presidente da República*, como instrumentos de comunicação direta de Saraiva Guerreiro com o presidente Figueiredo, foram frequentemente utilizadas pelo chanceler na defesa dos papéis universalistas. Não apenas ao expor o *feedback* positivo, na sua percepção, vindo de outros países, mas também ao rebater críticas vindas de setores domésticos, e para justificar a pertinência de relações “congeladas” com a África do Sul, bem como um cuidado face às investidas dos EUA, interessados em uma reedição de uma política externa de maior proximidade bilateral. Desse modo, analisamos os argumentos usados pelo chanceler brasileiro para justificar tais posturas: a defesa do Universalismo e o cuidado para evitar “sinais mistos” ou contradições de papel, que poderiam ocorrer especialmente nas interações do Brasil com os EUA e a África do Sul, com potencial reverberação nas relações com países do chamado Terceiro Mundo.

Entretanto, cabe ressaltar que o acesso a fontes do período ainda não é pleno. Apesar da grande contribuição vinda com a desclassificação do Arquivo Saraiva Guerreiro, ainda há dificuldades para a obtenção de mais fontes. Seja pelo fato de o próprio Acervo, apesar de sua riqueza, naturalmente, não abarcar todos os documentos do período; seja pela dificuldade em realizar entrevistas com personagens de destaque do período. Desse modo, o próprio direcionamento e enfoque desta tese foi, em parte, guiado pelo grau de disponibilidade de fontes para basear a análise.

D. Estrutura da dissertação

Para alcançar nossos objetivos, o trabalho estará dividido, inicialmente, em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O trabalho é munido de extenso material primário, que inclui os discursos proferidos pelo Chanceler e pelo Presidente, bem como os documentos do tipo *Informação ao Presidente da República*, consultados nos acervos do CPDOC/FGV e da Biblioteca Virtual da Presidência da República. O trabalho também é apoiado em fontes jornalísticas – consultadas no Acervo Digital da *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo*, e *O Globo*.

No Capítulo 1, descreveremos o deslocamento do *continuum* aquiescência-autonomia (ou, em outras palavras, americanismo-universalismo) desde o governo Castello Branco até o governo Ernesto Geisel. Isso é fundamental para se compreender que o universalismo não “surgiu” de modo abrupto já no governo de João Figueiredo, que estudamos. Haverá a mobilização de fontes secundárias que tratam da identidade do Brasil e sua relação com política externa, da evolução dos condicionantes internacionais, e dos próprios governos da ditadura civil-militar.

Já o Capítulo 2 tratará dos papéis que o Brasil encarnou no período. A apresentaremos aos leitores o resultado da análise de discursos do presidente João Figueiredo e de seu chanceler, Ramiro Saraiva Guerreiro. Este capítulo também trará as definições de cada papel, ilustrado com extratos dos discursos coletados pelo autor. Além disso, indicaremos o que cada papel representou e implicou em comportamentos do Brasil no período. Conforme apontamos anteriormente – e reiteraremos no início do capítulo – um papel envolve um conjunto de “direitos e deveres”, um rol de comportamentos tidos como apropriados (ou não) para um país que incorpora tal papel. Também apresentaremos alguns papéis que não se fizeram tão presentes na análise. Utilizamos os discursos do Chanceler Saraiva Guerreiro, disponibilizados nos arquivos do CPDOC/FGV, e os do Presidente João Figueiredo, disponibilizados na Biblioteca Virtual da Presidência da República. Também mobilizamos as Mensagens ao Congresso, proferidas pelo Presidente anualmente entre 1980 e 1985 – estas também disponíveis na Biblioteca da Presidência.

O terceiro capítulo deste trabalho descreverá as críticas ao Universalismo, e de onde elas vieram. De modo similar ao que ocorreu em relação a temas econômicos no início do governo Figueiredo, em que houve uma divisão entre “desenvolvimentistas” e “ortodoxos”, em política externa também houve uma cisão. A “área do consenso/aquiescência” envolvia temas de segurança

e defesa, além das relações com a América Latina. Nessa seara, Saraiva Guerreiro conseguiu, com maior facilidade, fazer valer o seu prestígio e poder enquanto Ministro das Relações Exteriores. Já a “área do dissenso” envolvia temas da diplomacia comercial e o tratamento da dívida externa, esbarrando nas relações com os EUA – o que realçou maiores críticas e maior necessidade de Saraiva Guerreiro se defender delas. Também demonstraremos que o fato dos ministros militares (e do próprio presidente Figueiredo) convergirem, em linhas gerais, com o universalismo, garantiu a sua sobrevivência mesmo em meio à piora da crise econômica.

No Capítulo 4 nós analisaremos a receptividade do *alter*, vide, da comunidade internacional em relação aos papéis brasileiros. É possível imaginar a miríade de desafios metodológicos para a questão. Portanto, optamos por operacionalizar essa análise seguindo o componente cognitivo que Breuning (2011) apontou na delimitação de papéis. Um tomador de decisão é quem interpreta os sinais de receptividade/rejeição emanados de atores diversos da comunidade internacional – ainda mais se, como no caso de Saraiva Guerreiro, esse tomador de decisão for o “arquiteto” desses papéis dentro do governo – e os alia com elementos domésticos. Analisaremos justamente essas percepções, por meio das descrições, prospecções e avaliações escritas pelo próprio Chanceler ao Presidente, nos documentos do tipo *Informação ao Presidente da República*. A ferramenta é útil pois foi utilizada por Saraiva Guerreiro para justificar à Figueiredo a pertinência do universalismo.

Ainda no capítulo 4, para alcançarmos nosso objetivo, selecionamos três países-chave para compreender a posição de Guerreiro. Foram selecionados um país do chamado Terceiro Mundo – Argentina, maior país da América do Sul; e dois países com cujas relações o Brasil também poderia acabar contradizendo a retórica dos papéis universalistas: os EUA, enquanto grande potência internacional; e a África do Sul, que vivia o regime do *apartheid* condenado pela maioria dos países da África Subsaariana.

Nas considerações finais, resumiremos os principais pontos levantados ao longo da tese. Realçaremos as principais contribuições do nosso trabalho para a literatura, tanto pelo lado empírico quanto pelo lado teórico.

1 DA AQUIESCÊNCIA À AUTONOMIA: OS ANTECEDENTES DO UNIVERSALISMO (1964-1979)

Neste capítulo, investigaremos os rumos dos governos da ditadura civil-militar, especialmente das políticas externas que antecederam – e que culminaram – o governo Figueiredo e sua postura universalista. Isso é fundamental para se compreender que o universalismo não “surgiu” de modo abrupto já no governo de João Figueiredo, que estudaremos ao longo deste trabalho.

Assim, trataremos das políticas externas de Castello Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Garrastazu Médici (1969-1974), e Ernesto Geisel (1974-1979). É possível identificar uma transformação da política externa brasileira nesse período: no governo Castello Branco, houve um ímpeto de aproximação junto aos Estados Unidos e ênfase em questões de segurança. Com o passar dos anos, tais linhas foram gradualmente – ainda que não de modo linear – substituídas por um foco na diversificação e parcerias e na ênfase em questões de desenvolvimento econômico.

Este capítulo é pertinente ao considerarmos que papéis, algumas vezes, são “maturados” ao longo dos anos. Papéis podem ser institucionalizados no acervo diplomático de um país, especialmente se for impulsionado por uma elite política poderosa, e não contar com uma oposição firme na sociedade (CANTIR & KAARBO, 2016b). Além disso, o próprio fato de um papel derivar parcialmente da cultura e identidade nacional reforça a necessidade de uma adequação dele à realidade e à trajetória histórica do País (BREUNING, 2011; LE PRESTRE 1997a).

Um papel, entretanto, não é perene. Sua estabilidade reflete seu enraizamento na identidade nacional (HOLSTI, 1970; LE PRESTRE, 1997b), o temor em ruir um consenso doméstico (CANTIR & KAARBO, 2016b; LE PRESTRE, 1997b), e sua compatibilidade com outros papéis incorporados pelo país (AGGESTAM, 2006). Conjunturas críticas são apontadas como momentos em que papéis mudam, com questionamentos aos instrumentos, estratégias e objetivos por trás de uma concepção de papel (HARNISCH, 2012).

Breuning (2011) aponta a convergência entre mudanças estruturais fundamentais, novas lideranças políticas, e um contexto de crise como uma “janela” para transformações de papel. Críticas domésticas e ambiguidade sobre o conteúdo dos papéis vigentes também favorecem mudanças (AGGESTAM, 2006; LE PRESTRE, 1997b). Algumas vezes, o contexto original de um papel é alterado e, nesse novo contexto, ele não é mais apropriado e/ou produtor (CANTIR & KAARBO, 2012).

Desse modo, é plenamente possível a substituição de papéis por um país. Isso envolve a troca e/ou substituição dos papéis dominantes (*master roles*) e (ou por) seus papéis auxiliares (*auxiliary roles*) em contextos de mudança no contexto internacional e/ou doméstico. Papéis são mais dinâmicos e efêmeros, definidos pela interação com outros – diferentemente da ideia de identidade nacional, por exemplo, que é mais fixa, reunindo aspectos da história e cultura de um país (BREUNING & PECHENINA, 2020). Papéis, assim, são baseados na identidade de um Estado, mas não apenas nele. Isso dá margem para alterações e/ou reinterpretações desse papel por parte de um tomador de decisão, ainda que não de modo irrestrito para tal (LE PRESTRE, 1997a).

Com isso, é possível compreender a evolução da política externa da ditadura civil-militar como um deslocamento em um *continuum* passivo/aquiescente-ativo/crítico. Deslocou-se de papéis mais passivos, aquiescentes com os Estados Unidos/a ordem internacional; rumo a papéis mais ativos, de alto perfil diplomático e com um elemento crítico ao estado de coisas vigente. O período do *Pragmatismo Responsável* de Geisel (1974-1979) deixou um legado de relações com os países do chamado Terceiro Mundo (e de expectativas geradas junto a tais países) cuja reversão poderia ser contraproducente, na visão do chanceler Saraiva Guerreiro (como veremos no capítulo 4). Veremos, agora, o processo de construção desse legado.

Este capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, apresentaremos brevemente as duas grandes “estratégias” levantadas nos debates da política externa brasileira até o momento da ditadura civil-militar: o americanismo e o universalismo. Posteriormente, nós nos ocuparemos dos períodos Castello Branco (1964-1967), quando o Brasil adotou uma política americanista cujos resultados não foram tão satisfatórios, e Costa e Silva (1967-1969), quando é sentido o início do desencanto com a ideia de “relação especial” com os estadunidenses. Na terceira seção, trataremos do período Garrastazu Médici (1969-1974), com os primeiros passos do que seria uma política sistemática de diversificação de parcerias; e Ernesto Geisel (1974-1979), período do auge do *Pragmatismo Responsável*. Ao final, traremos um balanço do que foi apresentado neste capítulo.

1.1. O americanismo e o universalismo

Guimarães (2020) indica que a identidade brasileira é composta por três camadas sobrepostas, que geram algum grau de ambiguidade: histórica, institucionalizada e emergente. A

primeira contrapõe os valores herdados de Portugal, vivenciados no século XIX, que preconizava o ideário monárquico em meio às repúblicas na América do Sul e valorizava as relações com a Europa; e o período de aproximação com os EUA, arquitetado por Barão do Rio Branco no início do século XX, valorizando o ideário republicano e o esforço de resolução pacífica de controvérsias. As duas identidades envolviam alguma ambivalência frente à América do Sul.

A segunda camada envolve elementos institucionalizados com o tempo, e frisava a importância da autonomia (GUIMARÃES, 2020). Isso incluiria a consciência do subdesenvolvimento nacional e os esforços de industrialização desde Vargas, com a aproximação com países subdesenvolvidos, e a ideia de “Outro Ocidente”, conciliando a retórica pró-desenvolvimento aos valores da civilização Ocidental. A América Latina emergiria como crucial ao projeto de desenvolvimento nacional. Por fim, a última camada, emergente nos anos 1990, incorporou o ideário de “Brasil Potência Emergente” e de liderança regional.

Nesse contexto, no período em estudo, dois elementos das duas primeiras camadas eram presentes na política externa: o ideário americanista herdado do Barão do Rio Branco; e os reclames por uma maior autonomia e em prol de uma aproximação com os países em via desenvolvimento. Não à toa, o debate sobre o melhor rumo para a Política Externa Brasileira pendeu, principalmente, às abordagens de dois grandes grupos: os “americanistas” e os “globalistas/neutralistas”.

Jaguaribe (2013) apontou que as diferenças entre tais abordagens ficaram mais claras em meio aos fenômenos da descolonização e ao processo de industrialização do Brasil. Esses elementos favoreceram os reclames dos “globalistas”, favoráveis a uma aproximação aos demais países sul-americanos e a uma articulação política com os países recém-descolonizados da África.

O chamado americanismo sustenta, via diferentes argumentos (não necessariamente excludentes), a pertinência de uma relação de proximidade ou alinhamento entre o Brasil e os Estados Unidos. Data do início do século XX, com o Barão do Rio Branco buscando uma boa relação com os EUA, emergentes no cenário internacional (GUIMARÃES, 2020). Jaguaribe (2010) sustenta que tais argumentos seriam ideológicos e/ou pragmáticos e/ou realistas. Em alguma medida, os três estiveram presentes ao longo da história diplomática brasileira.

O argumento ideológico frisa a convergência entre Brasil e EUA. Isso envolveu a ideia de que ambos os países eram membros da civilização Ocidental e tinham predominantemente cristãos. Durante a Guerra Fria, tal argumento incluiu a necessidade de um alinhamento aos estadunidenses, tido como único país capaz de deter o comunismo, que representaria uma ameaça aos costumes do

Ocidente (JAGUARIBE, 2010). Essa postura esteve presente no governo Gaspar Dutra (1946-1951): caracterizado por um “alinhamento sem recompensas” (MOURA, 1991), a política externa do período envolveu a duplicação dos votos estadunidenses na ONU, movida pelo anti-comunismo e por uma retórica de aliado fiel. Tal linha, conforme veremos mais adiante, também pode ser notada ao longo do governo Castello Branco (1964-1967), em que tal aproximação seria a frente externa do combate interno à subversão (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992).

O argumento pragmático aponta que tal relação é um instrumento crucial para a superação do subdesenvolvimento, seja via provisão de investimentos, seja pela dependência de produtos de tecnologia avançada vindos dos EUA (JAGUARIBE, 2010). A exploração desse americanismo foi patente na primeira Presidência de Vargas. Nela, após um período de “equilíbrio pragmático” entre EUA e Alemanha no período da II Guerra, o Brasil se aproximou dos estadunidenses visando a exportação de materiais estratégicos e o financiamento a projetos centrais ao desenvolvimento brasileiro (MOURA, 2012). Além disso, a desunião e a heterogeneidade entre PVD agiriam contra uma união com tais países, especialmente pois, em comparação a uma parceria com os EUA, os dividendos ao Brasil seriam menores (JAGUARIBE, 2010).

O argumento realista envolveria a proximidade aos EUA buscando um aproveitamento de vantagens da cooperação bilateral com os estadunidenses. Em parte, ansiando pelo status de país-chave aos EUA na América do Sul – algo patente durante o período da Guerra Fria, em que tal papel significaria o auxílio aos estadunidenses no combate ao comunismo (JAGUARIBE, 2010). Barão do Rio Branco foi o seu maior expoente, quando advogou por uma “aliança não-escrita” com o país da América do Norte, em meio à sua ascensão no sistema internacional. Ela foi em parte movida justamente pelo reconhecimento das limitações de poder do Brasil e, nesse cenário, da pertinência de se atrair um aliado com maiores capacidades de poder (RICUPERO, 2017).

Já o argumento universalista se aproximaria do que Jaguaribe (2010) indicou como “neutralista”. Isso envolveria uma política externa mais autônoma em relação aos EUA, algum grau de articulação junto aos demais países em via de desenvolvimento, e a superação das fronteiras ideológicas de modo a possibilitar a abertura de novos mercados. A Política Externa Independente teve traços que a aproximariam dessa linha. Segundo San Tiago Dantas (2006), os quatro pilares do período foram a defesa da paz; a defesa da não intervenção; o reforço dos laços comerciais com todos os países (socialistas ou não), e o apoio à descolonização. Também foi um período de

demonstração de autonomia em relação aos EUA, especialmente nas relações com Cuba, sendo o Brasil crítico à exclusão da ilha da OEA (RICUPERO, 2017).

Mas o que favoreceu a expansão da lógica universalista, após a prevalência do americanismo durante décadas, desde o Barão do Rio Branco? Além do desenvolvimento industrial, elementos ligados à profissionalização do Itamaraty favoreceram tais mudanças. A emergência de grupos de diplomatas que almejavam influenciar de fato as decisões de política externa, indo além de questões meramente estilísticas, realçou uma tendência “política” no Ministério, capitaneada por Araújo Castro (CHEIBUB, 1985), que também teve proeminência na articulação da Política Externa Independente. Castro, inclusive, articulou a tese do “Congelamento do Poder Mundial” (CASTRO, 1972) que, como veremos a seguir, teve grande impacto nas transformações na política externa ao longo da ditadura civil-militar.

1.2. A ascensão e a queda da aquiescência: a maturação do desencanto em relação aos EUA (1964-1969)

A ditadura civil-militar brasileira decorreu do temor de “esquerdização” do Brasil sob a presidência de João Goulart. Desse modo, o projeto de Castello Branco envolveu um afastamento imediato de quaisquer elementos que pudessem ser associados ao período Goulart, e isso incluiu a política externa. Se antes do golpe ocorria a chamada “Política Externa Independente”, que alinhava a ideia de emancipação à de desenvolvimento, prezando por um grau maior de autonomia face os EUA (AMADO, 1996), Castello Branco reverteu tais diretrizes – e empreendeu o oposto em sua política externa.

O ideário americanista predominou na política exterior de Castello. A lógica era de que a manutenção da independência brasileira, em meio ao perigo que seria representado pela URSS, demandava certo grau de interdependência e aproximação com os EUA (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992). No binômio “segurança e desenvolvimento”, a ideia de segurança ganhou precedência. A defesa de um sentimento panamericano; o envio de efetivo para a manutenção da ordem na República Dominicana, em 1965; e o rompimento das relações com Cuba foram elementos dessa revisão de posições da política externa (MARTINS, 1975). Ainda assim, não houve um total abandono das relações com os PVD. Cervo e Bueno (2011) apontaram para um

“universalismo inevitável”, dada a necessidade de buscar mercados para o nascente parque industrial brasileiro. Isso fez com que o Brasil buscasse contatos em três searas: África sub-saariana, bloco dos países socialistas, e órgãos multilaterais.

Naturalmente, os países em via de desenvolvimento não foram o foco do período. A ênfase era na ideia dos círculos concêntricos, sendo os EUA e a América Latina o círculo mais imediato. Apesar de esforços de países como o Senegal, que, em 1964, buscou uma aproximação com o Brasil através da assinatura de acordos comerciais, o governo Castello manteve um compromisso com Portugal (VIZENTINI, 2016). Isso envolveu a assinatura de acordos com os portugueses para o Brasil usar os portos coloniais (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992), o temor de ascensões comunistas nas colônias portuguesas (VIZENTINI, 2016), e os votos contrário a condenações à Portugal no âmbito da ONU (RICUPERO, 2017).

A aposta era de que tal postura também traria dividendos econômicos. Havia a esperança por um pacote de investimentos estadunidense, movido pelas medidas econômicas de viés contracionista e pela facilitação das remessas de lucros ao exterior (MARTINS, 1975). Apesar de o Brasil ter sido o quarto maior receptor de empréstimos vindos dos EUA, facilitando o processo de estabilização econômica (RICUPERO, 2017), os resultados da aproximação foram aquém do esperado.

Isso inspirou mudanças na pauta da política externa do governo Costa e Silva (1967-1969). O diagnóstico foi de que o Brasil ganhou pouco com a relação de proximidade com os estadunidenses, dado o baixo fluxo de investimentos, a pouca efetividade da Aliança para o Progresso, e a própria performance apagada das políticas econômicas ortodoxas empreendidas pelo governo (MARTINS, 1975; GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992).

Além disso, os tomadores de decisão brasileiros perceberam alterações no ambiente do sistema internacional. O binômio “segurança e desenvolvimento” voltou a pender em prol do último, especialmente em meio a percepção de um arrefecimento do conflito Leste/Oeste, enquanto ocorria um agravamento da desigualdade entre o Norte/Sul (CERVO & BUENO, 2011). Era o resgate do uso da política externa como instrumento na busca pelo desenvolvimento econômico.

O Brasil conseguiu eleger Azeredo da Silveira como Presidente do G77, um dos símbolos da volta dos esforços pela diversificação de parcerias no governo Costa e Silva (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992). Enquanto isso, os EUA buscavam um desengajamento do Brasil, em meio ao AI-5 e o endurecimento da repressão pelos militares brasileiros, que reagiram com resignação

às declarações de tom mais crítico vindas do Departamento de Estado americano (RICUPERO, 2017). A tese de segurança coletiva foi deixada para trás pelo Brasil – tanto que, em 1967, Costa e Silva faltou à reunião da OEA que trataria do tema (CERVO & BUENO, 2011).

Uma das bases dessa revisão de posições foi a tese do Congelamento do Poder Mundial, de Araújo Castro (1972). O ponto central era o de que as grandes potências ansiavam uma espécie de “condomínio”, em que o congelamento do balanço de poder internacional seria interessante para se evitar maiores tensões. O ápice desse esforço seria o Tratado de Não-Proliferação, que dividiria os países em “responsáveis” e “irresponsáveis” para deter a tecnologia nuclear, e institucionalizaria a desigualdade entre as Nações (CASTRO, 1972). Os reflexos disso para a ambição brasileira de autonomia tecnológica facilitaram a revisão de posições na política exterior.

Apesar de tal inflexão, os resultados da autointitulada Diplomacia da Prosperidade ainda foram tímidos. E ainda eram notáveis algumas exceções e limitações aos esforços de diversificação de parcerias, especialmente a China, a Coreia, e algumas colônias portuguesas (MARTINS, 1975). O Brasil ainda mantinha, na ONU, padrões de votos refletindo a lógica securitária Leste/Oeste, convergindo com Portugal e o regime sul-africano do *apartheid* (RICUPERO, 2016). Também persistiam vozes dissonantes a tais esforços dentro dos próprios militares, reticentes sobre a postura de maior autonomia face aos EUA (PINHEIRO, 2000).

Desse modo, pode-se notar que o período Castello Branco foi um “passo fora da cadência”¹⁰. Tratou-se de um esforço inicial de afastamento de posições associadas ao governo João Goulart, engajado em uma relação de proximidade com os EUA. Entretanto, o tratamento da política externa da ditadura civil-militar como um bloco único, americanista durante toda a sua vigência, incorre em um simplismo demasiado. Ainda assim, consciente da necessidade de construir mercados para as exportações do pujante parque industrial brasileiro, não houve um abandono total dos esforços para construir laços com PVD com Castello. Já no governo Costa e Silva foi possível notar um desencanto com a postura de maior proximidade com os EUA como elemento norteador, havendo os primeiros passos de uma inflexão que ficaria mais clara, especialmente, nos dois últimos mandatos ditatoriais.

¹⁰ Termo cunhado por Cervo e Bueno, 2011.

1.3. A construção do universalismo: os primeiros passos com Médici, o auge com Geisel (1969-1979)

O governo Médici (1969-1973) viveu um período de bonança econômica. Movido pelo Milagre Econômico, e em meio ao endurecimento da repressão, o Brasil alcançou taxas superiores a 10% ao ano de crescimento do PIB, facilitado pela demanda internacional de produtos exportados pelo país (HERMANN, 2011). O sentimento nacionalista ficou evidente, com o ideário de o Brasil ser uma “Grande Potência” mover uma política externa que seria chamada de “diplomacia do Interesse Nacional”, no afã de superar a barreira do subdesenvolvimento econômico.

Apesar de estar mais clara uma posição de autonomia em relação aos EUA, essa diplomacia não se revelou como “terceiro-mundista”. A ideia era de que o Brasil era “seguro de si mesmo”, um país que dispensaria a reafirmação de posições de autonomia por meio de aproximações a um ou outro bloco de países (MARTINS, 1975, p. 82-92). Apesar de reter ceticismo sobre uma “união terceiro-mundista” para transformar a ordem internacional, e de manter uma identidade Ocidental, criticou as teses de controle ambiental e demográfico vindas dos países desenvolvidos (FRAGOSO, 1981). Apoiada na tese do congelamento do poder mundial, a diplomacia do período demandava uma posição mais relevante para o Brasil nas arenas decisórias, considerando o elevado crescimento econômico nacional (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1992).

Entretanto, isso não significa que o período Médici foi um período de pleno ideário universalista em política externa. Na realidade, conforme apontam Cervo e Bueno (2011), a diplomacia de Médici estava mais próxima de uma diplomacia “*self serving*”, em que o Brasil agia mais ditado pelo autointeresse desenvolvimentista do que por princípios de proximidade ideológica com os EUA, ou por demonstrações de autonomia face os estadunidenses.

Tal situação, inclusive, levantou contradições que marcariam a política externa de Médici. Moniz Bandeira (2011) aponta dois exemplos: nos primórdios de seu mandato, o governo Médici apoiou as posições pró-Portugal na ONU, contrariando os anseios dos movimentos de libertação das antigas colônias portuguesas na África; e apoiou os golpes de estado na Bolívia, Uruguai, e Chile – o que aproximava a posição brasileira dos interesses dos EUA. Ao mesmo tempo, desencontros – especialmente na seara econômica, relacionados ao protecionismo americano e às exportações de café brasileiras – forçaram o governo Médici a fomentar o diálogo bilateral com os estadunidenses, para minorar o grau desses desentendimentos (CERVO & BUENO, 2011).

Não à toa, as relações com a América do Sul foram conturbadas – um ponto que só seria melhorado com Geisel e Figueiredo. Países vizinhos desconfiavam de um “sub-imperialismo” brasileiro, algo agravado após Richard Nixon, mandatário dos EUA, declarar que a América Latina iria para onde o Brasil fosse (RICUPERO, 2017). Ainda assim, o Brasil assinou, em 1973, o Tratado de Itaipu com o Paraguai. Tal acordo seria a base para a construção da Usina de Itaipu – mas geraria um contencioso com a Argentina que só seria resolvido, de fato, durante o governo Figueiredo (SILVA, 2020).

Um dos marcos do governo Médici, no sentido da diversificação de parcerias, foi o périplo de Mário Gibson Barboza, chanceler do período, ao continente africano. Durante um mês, Barboza visitou nove países, em ordem: Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Zaire, Camarões, Nigéria e Senegal. Segundo o próprio chanceler, a escolha dos países – concentrados na África Atlântica – se deveu a uma vizinhança que “não só é geográfica; é também espiritual e sentimental”, algo crucial em se tratando da “tradição histórica e [d]o parentesco cultural” (BARBOZA, 2020, p. 375-376).

Era notória a tentativa brasileira em buscar uma aproximação, que acabaria condicionando uma mudança mais clara nas linhas da política externa brasileira a partir do governo Geisel. Para Vizontini (2016), o esforço brasileiro era movido pela necessidade de novos mercados às exportações e pela busca por petróleo – que também moveu o Brasil em prol do Oriente Médio. Entretanto, autores como Fragoso (1984) ressaltam que os países do chamado “Terceiro Mundo” também eram atraentes por razões políticas – como na crítica a indícios do congelamento do poder mundial e no esforço por reformas na ordem econômica internacional.

Ainda assim, uma posição mais aberta aos países africanos só viria, de fato, no governo Geisel. O governo Médici manteve um grau de equilíbrio nas relações entre as colônias e Portugal. Isso fez com que, mesmo com o périplo do chanceler Barboza e com o anseio em exportar aos africanos, o Brasil tivesse seguido a votar a favor dos portugueses no âmbito da ONU, o que manteve as desconfianças sobre o Brasil entre os países africanos (SOUTO, 2013). Além disso, havia a intenção brasileira de agir como mediador das independências das colônias lusitanas – mas isso esbarrou na intransigência portuguesa (RICUPERO, 2017).

Por fim, a posição de abertura aos africanos também gerou críticas no cenário interno, especialmente de grupos americanistas. Na opinião pública, grupos do chamado *lobby* português (especialmente de lusitanos no Brasil) impunham entraves a tal estratégia (MARTINS, 1975).

Dentro do governo, as reclamações vieram especialmente da equipe econômica, com uma posição mais favorável a cooperar com os portugueses (VIZENTINI, 2016).

O governo de Ernesto Geisel (1973-1979) teve que lidar com a herança do “milagre” econômico. O primeiro choque do petróleo reverberava na economia internacional, os militares apontavam para um processo de transição “lenta, gradual, e segura” para a democracia, e havia a necessidade de manter o ímpeto do crescimento do período Médici. Conforme apontam Castro e Souza (1985), entre um ajuste contracionista e um crescimento apoiado em financiamento externo, o governo Geisel optou pela segunda opção. O projeto de Brasil Potência seguiria com o esforço de consolidação da indústria de base nacional, cristalizado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Nesse contexto, a política externa continuaria crucial a tal projeto. O próprio presidente Geisel apontava a necessidade de uma política externa que avançaria nas linhas cujos primeiros esboços vieram com Costa e Silva:

Eu achava que a nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demais a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos.

[...] Tínhamos que conversar e dizer as coisas como elas são, tínhamos que ser realistas no tratamento dos nossos interesses, querendo reciprocidade. Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável. (GEISEL *apud* D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 335-337).

As mudanças na distribuição de poder internacional favoreceriam tal estratégia. A emergência de novos atores (como a Alemanha e o Japão) deram aos países em via de desenvolvimento (doravante, PVD) a possibilidade de “diversificar a dependência” (LIMA & MOURA, 1982, p. 350). A confluência de novos atores em meio aos processos de descolonização, a *détente* entre EUA e URSS e o fluxo de petrodólares (gerando grande oferta de empréstimos aos PVD) foram outros elementos que deram maior margem de ação aos PVD (SARAIWA, 1990, p. 37-41).

Já em seu discurso de posse, o chanceler Antônio Azeredo da Silveira realçava a importância do relacionamento do Brasil com os países do chamado Terceiro Mundo. Isso,

inclusive, responderia à “modernidade de suas funções”¹¹, notadamente a busca por novos mercados para a crescente indústria nacional, especialmente em um contexto de crise econômica. O pragmatismo – que viria a nomear tal período da diplomacia nacional – era calcado nos interesses do comércio internacional, no fornecimento de matéria-prima, e na busca pelo acesso à tecnologia (CAMARGO & OCAMPO, 1988).

Uma das principais frentes do *Pragmatismo* foi a América Latina. As relações com o Chile, a Colômbia e a Venezuela ganharam destaque na seara comercial, enquanto as relações com o Peru mantinham convergências nas críticas aos EUA (CAMARGO & OCAMPO, 1988). Mas ainda havia uma noção de competitividade com os vizinhos. Lima e Moura (1982) destacam a prevalência de uma visão ainda instrumental e calcado em interesses históricos e geopolíticos. A relação bilateral com a Argentina foi onde tal linha se fez mais presente, especialmente pela desconfiança do chanceler Azeredo da Silveira acerca das intenções do país vizinho (SILVA, 2020). Uma “latinoamericanização” da política externa brasileira só viria a ocorrer de fato no governo Figueiredo (SARAIVA, 2012).

Por outro lado, as relações com os países africanos envolveram um salto qualitativo de imediato. Alguns fatores externos ajudaram a impulsionar tal movimento, como a Revolução dos Cravos em Portugal, e a própria era de descolonizações e ascensão de países em via de desenvolvimento (VIZENTINI, 2016). O ponto alto foi o reconhecimento do MPLA na Angola, antes de vários países do Ocidente. A estratégia brasileira foi a de reconhecer o grupo que alcançasse o poder primeiro, independentemente de suas inclinações ideológicas – a rapidez do reconhecimento do MPLA teve impacto no continente, especialmente na superação das desconfianças de Moçambique em relação ao Brasil (PINHEIRO, 2013).

De fato, a política em relação aos africanos angariou resultados. Entre 1972 e 1977, as exportações aos países do continente aumentaram em mais de seis vezes – sendo a Nigéria o principal destino (CAMARGO & OCAMPO, 1988). Se até o governo Médici as exportações se concentraram em Argélia, Líbia, e África do Sul; com Geisel o leque de destinos no continente aumentou (VIZENTINI, 2016). A isso se acresceram os dividendos das aproximações com os

¹¹ BRASIL. **Discurso pronunciado por sua excelência o senhor Embaixador Antônio F. Azeredo da Silveira**, em 15 de março de 1979, ao transmitir a sua excelência o senhor Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Pasta AAS mre ag 1979.01.12, Arquivo Azeredo da Silveira, CPDOC/FGV. 15 mar. 1979

países do Oriente Médio e da China Popular, movidos também pela ânsia exportadora – e, no caso dos países do Oriente Médio, também pela necessidade de importar petróleo.

1.4. A (re)construção do Universalismo e a política externa brasileira durante a ditadura

Vimos neste capítulo como o debate entre os ideários americanista e universalista dominou a pauta da política externa brasileira até o período ditatorial. Os americanistas, defensores de uma relação íntima entre Brasil e EUA, apoiavam seus argumentos em razões pragmáticas e ideológicas. As pragmáticas focavam especialmente nos potenciais benefícios econômicos derivados de uma relação de proximidade com os estadunidenses, realçando a inconveniência de potenciais atritos com a maior potência do sistema internacional.

Por outro lado, os argumentos ideológicos focavam em elementos securitários e identitários. Ao imaginário de ambos serem países da civilização Ocidental e da relação de proximidade histórica, houve a adição da lógica do conflito Leste-Oeste e do combate à subversão como motivadores de uma relação próxima. Este argumento securitário se fez mais claro especialmente no primeiro governo da ditadura civil-militar, o do general Castello Branco (1964-1966).

Já os argumentos pró-universalismo ganharam força em meio ao desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Os reclames indicavam a necessidade de um ajustamento à política externa, sendo que ela deveria servir ao desenvolvimento nacional. Para tal, novos mercados deveriam ser buscados, e isso demandaria um bom relacionamento com os países do chamado Terceiro Mundo, destinos em potencial. O próprio crescimento brasileiro levaria o país a assumir posturas que gerariam divergências face aos EUA, portanto, um alinhamento já não seria tão pertinente ao que seria o interesse nacional, na visão dos “universalistas”. O ideário universalista teve seu primeiro auge no período da Política Externa Independente, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart.

Foi possível verificar a prevalência de ambos os pensamentos em momentos distintos da ditadura civil-militar. Durante o governo Castello Branco, inclusive como meio de realçar uma diferenciação face ao governo de João Goulart, o ideário americanista predominou. A lógica

securitária, que enfatizava o conflito Leste-Oeste, foi o norteador da política externa do período – segundo o conceito de círculos concêntricos de prioridade, os EUA e a América Latina foram as prioridades do período. Os países do chamado Terceiro Mundo foram relegados a segundo plano, juntamente dos preceitos da Política Externa Independente.

Entretanto, o americanismo não foi predominante durante todo o período ditatorial. Conforme visto ao longo do capítulo, já no governo Costa e Silva (1967-1969) houve um ensaio de correção de rumos, com um desencanto na aposta de relações íntimas com os EUA como um motor para o desenvolvimento. Com Médici, os países em via de desenvolvimento voltam a ganhar alguma importância, como mercados em potencial para as exportações brasileiras. Com Geisel, o Pragmatismo Responsável realça tal política, com ênfase à África, ao Oriente Médio, e à América do Sul. Conforme veremos ao longo deste trabalho, indicamos que esse processo seguiu em uma crescente no governo de João Figueiredo (1979-1985), apesar de uma conjuntura externa menos favorável. No próximo capítulo, analisaremos os papéis predominantes na política externa do último presidente do regime civil-militar.

2. O PAPEL DO UNIVERSALISMO: OS PAPEIS ENCARNADOS PELO BRASIL NO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)

Neste capítulo, nós apresentaremos o resultado de nossa análise dos discursos do presidente João Figueiredo e do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Assim, nós conseguiremos ilustrar e descrever os papéis mais encarnados pelo Brasil no período, seguindo a tipologia proposta por Holsti (1970), bem como por papéis identificados pelo autor durante o processo de coleta e análise. Também indicaremos, ao longo do texto, o que cada papel representou na política externa do período em termos de ações e comportamentos, especialmente em relação aos países do chamado Terceiro Mundo. Entretanto, antes de proceder com a análise e apresentação dos papéis, e seguindo a linha de raciocínio empreendida no Capítulo 1, vamos apresentar brevemente o contexto mais imediato do governo Figueiredo, tanto no cenário interno, quanto no cenário externo.

Conforme vimos na introdução, um **papel** (*role*) envolve um conjunto de normas, que incluem “direitos e deveres” e posicionamentos “prescritos” como apropriados para um ator dentro de determinado contexto, considerando tanto as suas expectativas e sua auto-percepção (o *ego*), quanto as expectativas que os outros (o *alter*) tem sobre ele (ELGSTROM & SMITH, 2006; HARNISCH, 2011; HOLSTI, 1970; WEHNER, 2014). A lógica proposta pela Teoria dos Papéis (doravante, TP) é a de que todo ator opera em uma lógica de teatro, em que opera de acordo com um roteiro aprendido ao longo do tempo, enquanto testa reações da audiência à sua interpretação e performance desse papel (AGGESTAM, 2006; SEKHRI, 2009).

Os papéis não são escolhidos no “vácuo”, desconsiderando o ambiente e o contexto. Não basta um Estado definir papéis para si considerando apenas sua auto-percepção. O tomador de decisão avalia elementos internos (opinião pública, identidade e cultura nacional, ideologia do partido, geografia) e externos (expectativas/pressão de outros atores, distribuição de poder internacional) para definir as oportunidades de ação frente a comunidade internacional (BREUNING, 2011; CANTIR & KAARBO, 2012; HOLSTI, 1970; LE PRESTRE, 1997a; THIES, 2014). Isso deriva, como vimos na introdução, da inspiração que a TP tem do interacionismo simbólico, que realça a interação entre *ego/alter* na consolidação de papéis, que devem ser “referendados” pelo *alter* (WEHNER, 2014).

Desse modo, um papel funciona como um “guia” de comportamentos adequados ao tomador de decisão: a incorporação de um papel predispõe o ator a seguir certas alternativas de ação “mais apropriadas” em detrimento de outras “menos apropriadas” (AGGESTAM, 2006).

Naturalmente, não é algo rígido. Há uma margem de manobra para um ator escolher e (re)interpretar um (ou vários) papel(is), mas tal margem não é irrestrita, especialmente quando um papel tiver “prescrições” de comportamento claras e mais rígidas (AGGESTAM, 2006; ELGSTROM & SMITH, 2006). Um tomador de decisão pode conceber papéis mirando objetivos domésticos específicos, afinal, suas preferências também são uma fonte para a moldagem dos *roles* (AGGESTAM, 2006; THIES, 2014).

Existe um *continuum* ativo/passivo de tipos papéis, o que refletiria o grau de envolvimento do Estado na comunidade internacional (HOLSTI, 1970). No caso dos países latino-americanos, isso envolve também um componente de reação em relação aos países do Centro e à ordem vigente – os papéis mais “passivos” seriam, naturalmente, incorporados por países aquiescentes com o estado de coisas da ordem internacional.; os mais “ativos” envolvem uma visão mais crítica (THIES, 2014). Quanto maior o envolvimento de um Estado no ambiente externo (regional e/ou global), mais numerosos e estruturados tendem a ser os seus papéis (HOLSTI, 1970). Além disso, no conjunto de papéis, Estados contam com papéis principais (*master roles*) e papéis auxiliares (*auxiliary roles*), sendo que estes são mobilizados para auxiliar os principais (BREUNING & PECHENINA, 2020)

Veremos neste capítulo que o Brasil de Figueiredo adotou papéis de viés mais “ativo”, em meio ao esforço de garantia de mercados para as exportações. Mas como se chegou a tal estado de coisas? Se no capítulo anterior nós vimos o contexto mais amplo em que floresceu o universalismo, neste nós veremos brevemente o contexto mais imediato. O sistema internacional não estava mais tão convidativo ao governo Figueiredo como era, por exemplo, no governo Geisel.

Assim, para organizar nossa exposição, este capítulo terá quatro seções. Na primeira, aprofundaremos alguns pontos da Teoria dos Papéis. Na segunda, descreveremos o contexto imediato do Universalismo. Depois, apresentaremos e ilustraremos os papéis do período, bem como suas decorrências na política externa. Por fim, e em contato com o capítulo anterior, realçaremos os papéis que **não** apareceram e/ou não tiveram destaque no período.

2.1 A Teoria dos Papeis e o estudo da Política Externa

Conforme dito anteriormente, papeis não se desenvolvem em um vácuo. Diversos elementos internos (cultura nacional, acontecimentos históricos, preferências de grupos de interesse, opinião pública) são aliados a elementos externos (constrangimentos do cenário internacional, influência de outros países, expectativas de outros atores internacionais). Daí, cabe ao tomador de decisão interpretar esses estímulos e delinear um rol de papeis que possa expressar melhor o equilíbrio entre essa miríade de variáveis.

Ou seja, o tomador de decisão possui alguma capacidade de agência ao delinear determinados papeis, mas ela **não** é irrestrita. Limitações diversas – desde as relacionadas à capacidade do Estado até, como indica Robert Jervis (2017), a limitações cognitivas do próprio tomador de decisão (como a incapacidade de processar um alto fluxo de informações, por exemplo) – restringem tal liberdade do *policymaker*. Há até o risco de uma interpretação errada dessas variáveis – afinal, ao fim e ao cabo, o tomador de decisão deve perceber tais limitações e aliá-las ao próprio julgamento de qual função/papel seu país deve ter no cenário internacional (HOLSTI, 1970).

Ainda assim, é raro que um determinado país não apenas execute/performe um papel, como também o rotule de modo claro. Desse modo, cabe ao pesquisador interessado em avaliar os papeis encarnados por um determinado país não apenas a identificação como também, por vezes, a classificação e o enquadramento de um rol de comportamentos como sendo integrantes de um papel. Também cabe ao pesquisador avaliar quais papeis foram encarnados de modo constante e representativo por um governante (HOLSTI, 1970). Cabe ao pesquisador, então, separá-los de papeis que até foram performados em ocasiões esporádicas, mas que não serviram como um norte de fato para a execução da política externa de um determinado país.

Em um esforço de tipificação de papeis mais comuns no cenário internacional, Holsti (1970) identificou 17 papeis em uma análise de pouco mais de 900 documentos, além de identificar outros papeis com recorrência menor. Desse modo, a taxonomia proposta por Holsti em 1970 é um rol não taxativo, mas sim exemplificativo. Isso especialmente pelo fato de o autor reconhecer que quanto mais ativa é a política externa de um país, mais papeis os seus *policymakers* tendem a perceber como apropriados para serem performados – países com grau e/ou aspiração de liderança teriam, em média, cinco ou mais papeis encarnados (HOLSTI, 1970, p. 284-285). Além disso, havia

maior limitação de acesso às fontes na década de 1970, algo facilitado no período de elaboração desta tese, dada a disponibilidade maior de ferramentas de pesquisa possibilitadas pelos avanços tecnológicos.

Todos esses fatores também permitem a justificativa para ir além do rol de papéis proposto por Holsti. A exploração de novos temas em política internacional, a interação em distintos foros regionais e multilaterais, e um acesso facilitado a fontes puderam revelar a existência de conjuntos específicos de direitos e deveres, de normas de ação e reação, que não exatamente se encaixassem nos 17 papéis exemplificados inicialmente por Holsti. Conforme veremos neste capítulo, incluímos dois papéis que não foram inicialmente propostos por Holsti: revisionista brando e agente anti-colonial/antirracista, o que refletiu dois fenômenos que foram contemporâneos à feitura do artigo de Holsti, e cujas reverberações ocorreram foram estendidas até após sua publicação: a postura demandante dos PVD em torno de reformas da ordem econômica internacional, as críticas ao *apartheid* sul-africano, e a independência das antigas colônias portuguesas.

2.2 O contexto do Universalismo

João Figueiredo assumiu a presidência em 1979, tendo como objetivo principal a conclusão do processo de abertura política e redemocratização (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993). Entretanto, diferentemente do vivenciado pelo seu antecessor, Figueiredo lidou com um contexto externo menos favorável. Ronald Reagan ascenderia à presidência dos EUA com uma retórica anticomunista e de reavivamento da Guerra Fria, especialmente após a invasão do Afeganistão pela União Soviética, em 1979 (MCMAHON, 2003). Uma diplomacia mais rígida, avessa às concessões e notavelmente nacionalista foram a marca do governo Ronald Reagan (DUROSELLE & KASPI, 2009). Isso, naturalmente, marginalizaria o debate de questões Norte/Sul e reativaria a lógica de bipolarização Leste/Oeste.

Já no contexto econômico, a situação também não era favorável. Conforme visto no capítulo 1, no governo Geisel, o fluxo de petrodólares favoreceu a estratégia do “desenvolvimento via endividamento”, consolidada no II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo objetivo era transformar a estrutura produtiva nacional (CASTRO E SOUZA, 1985). A política externa seguiu o intuito de favorecer o processo de desenvolvimento da indústria nacional em seu esforço de

consolidar mercados às exportações brasileiras. Isso foi facilitado por outros elementos da conjuntura externa, além do fluxo de petrodólares: a emergência de novos atores (como a Alemanha Ocidental e o Japão), o ambiente de descolonização, e a *détente* entre EUA-URSS deram maior margem de manobra e de diversificação de parcerias internacionais aos PVD (LIMA; MOURA 1982, SARAIVA; 1990).

Conforme vimos na introdução desta tese, tais condições não estavam mais presentes no governo Figueiredo, que sofreu com uma sequência de dificuldades presentes no plano interno e externo. Todas elas incidiram na margem de manobra do Brasil em manter uma política externa de teor autonomista, de aproximação com os países do chamado Terceiro Mundo, e que realçasse as contradições do tipo Norte/Sul (e não do tipo Leste/Oeste, frisando os desencontros entre EUA e URSS).

No contexto econômico externo, em 1979 ocorreu o segundo choque do petróleo – cujos preços duplicaram – estimulando, entre os países desenvolvidos, o aumento das taxas de juros para conter a inflação (CARNEIRO & MODIANO, 2014). A alta dos juros – especialmente dos EUA – agravou o contexto de crise, especialmente aos países em via de desenvolvimento (doravante, PVD). Isso pois afetou o montante de suas dívidas externas (contraídas a juros flutuantes nos anos anteriores), dificultou a captação de empréstimos acessíveis junto à comunidade financeira internacional, e diminuiu a capacidade de importação dos países desenvolvidos (HERMANN, 2011b). A retração do crédito para empréstimos aos PVD se agravou em meio a desconfiança gerada com os *defaults* de México e Polônia (TAVARES, 1985). Somados a esses elementos, o protecionismo persistia entre os países desenvolvidos (CARNEIRO NETTO, 2014); e Ronald Reagan investia no recrudescimento da Guerra Fria e no reforço da lógica de conflito Leste/Oeste.

Em meio a impossibilidade de obter crédito externo, a estratégia de desenvolvimento via endividamento, seguida por Geisel, se inviabilizou. No início de seu governo, Figueiredo aquiesceu com a ideia da necessidade de um ajuste recessivo. Apontou Mário Henrique Simonsen como Ministro do Planejamento, com um programa de desvalorizações cambiais, combate à inflação e cortes de gastos públicos – entretanto, tal experiência não durou mais do que cinco meses (MACARINI, 2008). As críticas vindas de dentro e fora do governo moveram Figueiredo a nomear Delfim Netto para a Secretaria de Planejamento (doravante, SePlan) de modo a tentar manter a trajetória de crescimento econômico. Opção similar a feita por Geisel, quando optou pelo crescimento “em marcha forçada”, de modo a evitar maiores percalços no processo de

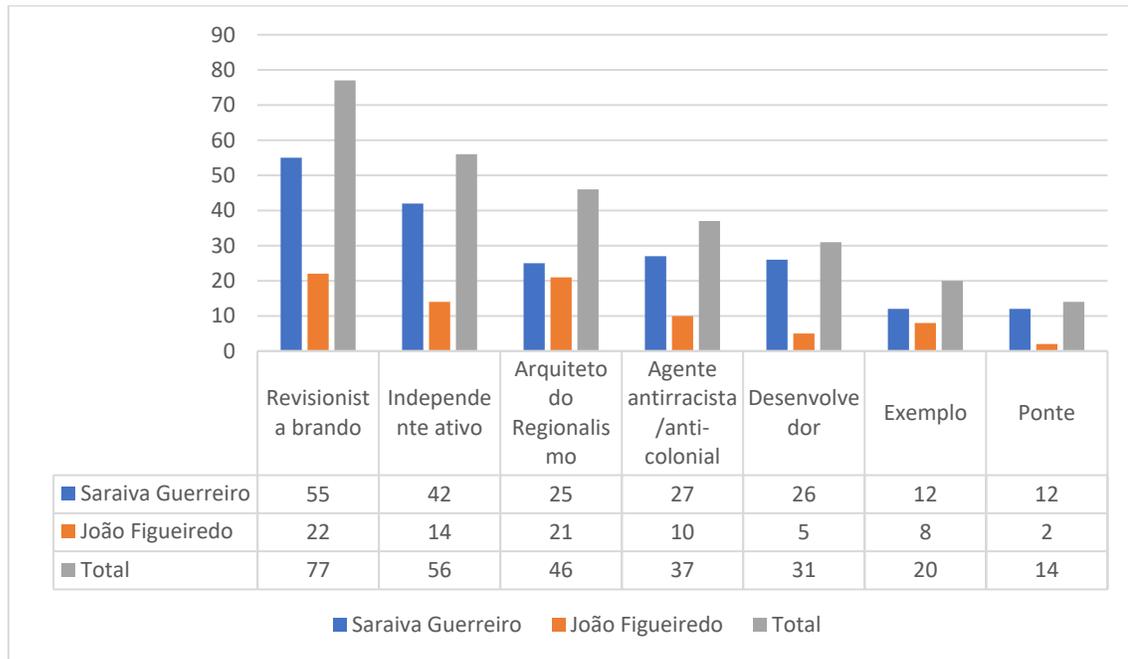
redemocratização – entretanto, isso agravou a (já combalida) situação do Balanço de Pagamentos (CARNEIRO NETTO, 2014).

Assim, como seria a política externa? Mesmo em meio a emergência de maiores obstáculos, a linha de atuação calcada em uma aproximação com os países do chamado Terceiro Mundo foi mantida. Em relação ao *Pragmatismo responsável* de Geisel, as adaptações foram de linguagem e estilo, mantendo o ideal de não-alinhamento automático e o esforço de aproximação com o chamado Terceiro Mundo (LIMA & MOURA, 1982). A política externa era usada, também, como ferramenta para atenuar as dificuldades que afligiam o Brasil – especialmente como facilitador do “esforço exportador”, crucial para atenuar o grau de estrangulamento do balanço de pagamentos nacional. Veremos com maior aprofundamento esses elementos na próxima seção.

2.3 Os papéis do Universalismo

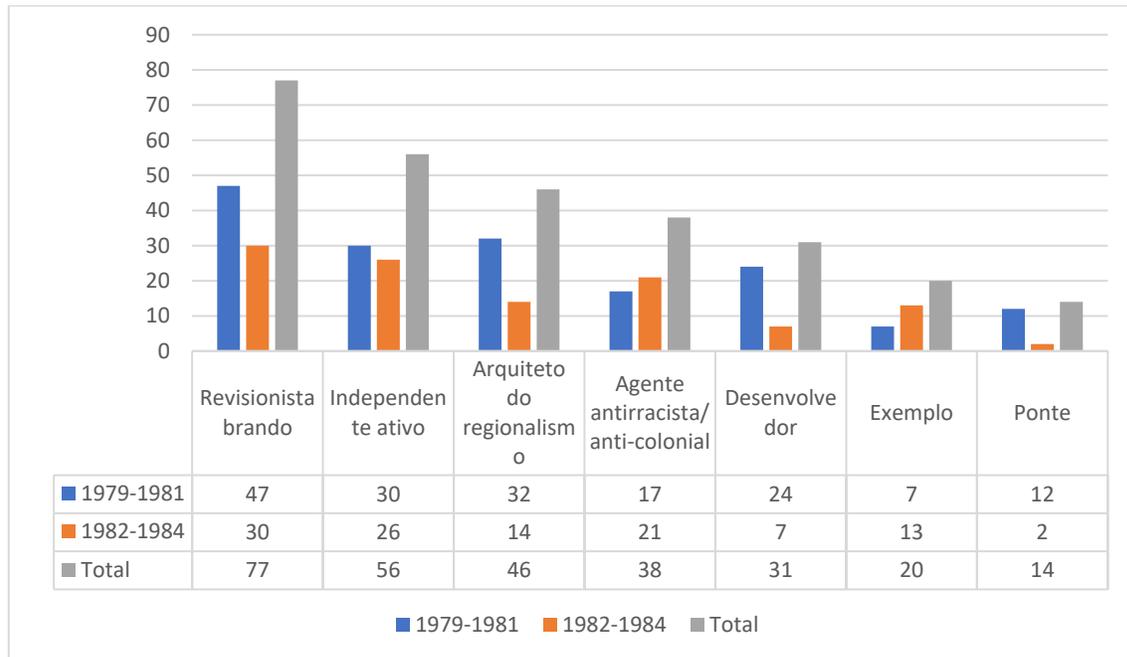
Nós analisamos 883 discursos, sendo 343 de Saraiva Guerreiro e 540 de João Figueiredo, entre 1979 e 1984. Desses, 120 (de Saraiva Guerreiro) e 64 (de Figueiredo) com a invocação de pelo menos um papel. Identificamos, no gráfico 1, aqueles papéis que alcançaram pelo menos dez ocorrências, somando as ocorrências dos discursos do Presidente e do Chanceler. No gráfico 2, é possível ver as ocorrências entre 1979-1981, e entre 1982-1984.

Alguns autores, como Hurrell (2013, p. 335-339), realçaram que, depois de 1982, quando a crise econômica se agravou, o “ativismo terceiro-mundista” declinou em prol de uma reorientação da política externa aos EUA. Entretanto, apesar da queda no comércio entre Brasil e outros PVD, o conjunto dessas relações como um todo não chegou a sofrer uma piora. Além disso, não houve reorientação aos EUA: o Brasil manteve a incorporação de papéis ligados à uma política mais independente e autônoma mesmo no período de agravamento da crise econômica, conforme os gráficos a seguir indicam. Apesar da queda notável na incorporação dos papéis *Revisionista Brando* e *Desenvolvedor*, o primeiro seguiu não apenas sendo incorporado em número relevante, como continuou sendo o mais incorporado (30 vezes) no período 1982-1984.

Gráfico 1 - Papéis invocados no Universalismo (período 1979-1984)¹

¹ Considerando papéis contabilizados por, no mínimo, 10 vezes.

Fonte: Discursos do Chanceler Saraiva Guerreiro, entre 1979 e 1984, em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CPDOC/FGV, vários anos, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pastas I, II, III, IV, V e VI). Discursos do Presidente Figueiredo, entre 1979 e 1984, e Mensagens Presidenciais ao Congresso, entre 1979 e 1984, em BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Vários anos. **Ex-presidentes – João Baptista de Oliveira Figueiredo**. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo>>. Acesso em 09 mar 2021.

Gráfico 2 - Papéis invocados no Universalismo (1979-1982/1982-1984)¹

¹ Considerando papéis contabilizados por, no mínimo, 10 vezes.

Fonte: Discursos do Chanceler Saraiva Guerreiro, entre 1979 e 1984, em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CPDOC/FGV, vários anos, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pastas I, II, III, IV, V e VI). Discursos do Presidente Figueiredo, entre 1979 e 1984, e Mensagens Presidenciais ao Congresso, entre 1979 e 1984, em BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Vários anos. **Ex-presidentes – João Baptista de Oliveira Figueiredo**. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo>>. Acesso em 09 mar 2021.

Antes de prosseguirmos, uma nota metodológica. Reiterando o exposto na Introdução desta tese, a análise dos discursos seguiu as instruções de Holsti (1970, 257-259), que realçou a necessidade dos trechos se referirem a posições gerais de política externa, não envolvendo temas específicos (como um papel identificado apenas na ocasião de um conflito, ou apenas em relação a um país, em uma relação bilateral). Retomemos o exemplo dessa diferenciação, exposto na Introdução, utilizando discursos do próprio chanceler Guerreiro:

A cooperação brasileiro-boliviana vem se desenvolvendo de forma mutuamente vantajosa e foi objeto de diversas reuniões sobre importantes temas de interesse comum, realizadas durante o período em que Vossa Excelência exerceu suas funções em Brasília. Interconexões rodoviárias e ferroviárias, agricultura, agro-indústria e siderurgia, para citar apenas alguns, são campos em que temos procedido a um positivo e eficaz intercâmbio de experiências e ideias, em constante exercício de criatividade tendente, mesmo antes as

limitações que nos são impostas pela crise econômica mundial e pelas circunstâncias adversas, a empreender projetos de interesse para nossos dois países¹².

Os países em desenvolvimento não se unem apenas em suas reivindicações globais. Unem-nos também o desejo e a consciência da viabilidade de forjar entre nós vínculos de cooperação direta. Os rápidos avanços já realizados neste campo constituem clara indicação da grande potencialidade do terreno que ainda está por explorar. O adensamento da cooperação Sul-Sul, em termos concretos e realistas, tanto em seus aspectos globais quanto no dia a dia das relações bilaterais com os países amigos, constitui meta prioritária do governo brasileiro¹³.

Vimos, acima, dois extratos de discursos do chanceler Guerreiro, ambos teoricamente ligados ao papel de desenvolvedor (sobre o qual trataremos em detalhes logo adiante). Enquanto no primeiro extrato há uma ênfase particular/local, frisando o papel do Brasil enquanto desenvolvedor em um país específico (Bolívia); no segundo há uma ênfase sobre o papel do Brasil enquanto provedor de ajuda aos PVD em um aspecto mais abrangente, aos moldes da cooperação Sul-Sul. Assim, seguindo as instruções de Holsti, o primeiro não foi contabilizado como parte da incorporação do papel de “desenvolvedor” em nossa análise, enquanto o segundo sim. Agora, procederemos para a análise dos papeis mais encontrados.

2.2.1 Revisionista brando (77)

Este papel¹⁴, na realidade, não foi um dos destacados por Holsti (1970) em seu seminal artigo. Entretanto, foi identificado com grande frequência ao longo dos discursos analisados, sendo um dos papeis principais (*master role*) do Brasil no período, junto de *Independente ativo*. Cabe lembrar que entre meados da década de 1960 até a de 1980 houve um clamor, por parte dos PVD, por reformas na ordem internacional. Conforme descreveu Krasner (1985), houve pressão por regimes (de comércio, *commodities*, de financiamento etc.) de viés mais intervencionista, que

¹² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do jantar de despedida ao embaixador da Bolívia. Brasília, 03 mai 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta VI).

¹³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do almoço oferecido ao vice-presidente de Gana. Brasília, 14 jul 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta V).

¹⁴ O termo foi inspirado no que foi usado por Lima (2010, p. 3) para descrever o comportamento brasileiro no governo Lula (2003-2010): “revisionismo *soft*”. Entretanto, conforme notado pela própria autora, o revisionismo das décadas de 1960-1980 era menos pragmático e mais principista do que o dos anos 2000, conforme veremos adiante.

proveriam mais estabilidade e previsibilidade aos PVD, de modo a atenuar os impactos de choques externos. Foi o período das chamadas discussões Norte/Sul, de desenvolvimento, enquanto as discussões de viés Leste/Oeste, de segurança, foram marginalizadas.

Era um papel revisionista, pois o Brasil portou-se como defensor de mudanças em diversos regimes existentes, tanto nas esferas comercial quanto econômica. Não foram raras as menções de Saraiva Guerreiro à necessidade de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Entretanto, era um papel brando, pois o Brasil não defendia a substituição da ordem vigente por uma anti-capitalista. Defendia ajustes, de modo a prover maior segurança e estabilidade aos PVD, sujeitos – como o Brasil durante o governo Figueiredo – aos riscos inerentes a choques externos. Conforme vimos no capítulo anterior, tal postura no universalismo não foi algo inédito – o Brasil participava do G77, e reclames revisionistas eram tímidos, mas presentes já ao longo do governo Médici. Um exemplo desse papel foi:

[O] Brasil defende o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, assim como o faz firmemente o presidente [da Tanzânia,] Julius Nyerere. Lutamos por um Sistema Econômico Mundial com maior harmonia aos interesses dos países em desenvolvimento, que também significa a maior parte da humanidade. Um Sistema que não mais consolide privilégios, mas que servirá aos propósitos da justiça internacional. A criação da Nova Ordem Econômica, além de ser dever moral, reflete a necessidade de resposta aos apelos pelo progresso e bem-estar que não podem mais ser ignorados, sob risco de grandes consequências a todos¹⁵.

Mas no que consistia essa proposta de reformas defendida pelo Brasil? O discurso de Figueiredo na Assembleia-Geral da ONU em 1982 delineou diversos pontos dos reclames brasileiros. Entre eles, o clamor pelo fim do protecionismo dos países do Norte em setores primários, o aumento dos fluxos financeiros, uma revisão das políticas de juros internacionais, e uma “carência” para os PVD eliminarem barreiras comerciais somente após corrigirem déficits em seus Balanços de Pagamentos¹⁶. Saraiva Guerreiro apontava a sanha de alguns países do Norte em

¹⁵ "Brazil defends the establishment of a New International Economic Order, as does so strongly President Julius Nyerere. We strive for a World Economic System in better harmony with the interests of the developing countries, that is to say at [*sic*] the greatest part of mankind. A system that shall no longer consolidate privilege, but which will serve the purpose of international justice. The creation of the NEO, apart from being moral duty, reflects the necessity of a response to appeals for progress and well-being that cannot continue to be ignored under risk of grave pain to all." MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso durante visita à Tanzânia. Dar-es-Salaam, jun 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta II). (tradução nossa).

¹⁶ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Discurso na XXXVII Assembleia-Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 27 set 1982. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1982/112.pdf/view>>. Acesso em 11 mar 2021.

“perpetuar, via protecionismo, alguns tipos de divisão [internacional] do trabalho que se tornaram obsoletos”, e que tal reforma encontraria clara resistência desses mesmos países¹⁷. Entretanto, realçava, em diversas ocasiões, que a postura brasileira não era “uma plataforma de confrontação, mas de cooperação”¹⁸, frisando a pertinência de um diálogo entre o Norte e o Sul.

Entretanto, a margem para ação em prol dessa reforma era limitada. Não apenas pelas condições externas não serem mais tão favoráveis, como pelas internas também não o serem. Não à toa, ainda que não tenha sido abandonado, foi possível verificar um declínio de sua incorporação no período 1982-1984. Certamente algo influenciado pelo agravamento da crise doméstica e pela ida ao FMI, apesar do esforço inicial do governo para reverter a deterioração na balança comercial para evitar tal estado de coisas (MACARINI, 2008).

Outro elemento importante desse papel é que ele interagia com os demais papéis encarnados pelo Brasil no período. Em diversas ocasiões, a ideia de defesa da “Nova Ordem” era utilizada como meio de manter um propósito de união entre os PVD, conversando especialmente com os papéis de “independente ativo”, e com os papéis auxiliares de “desenvolvedor” e “ponte”. No caso do atrelamento com o papel de desenvolvedor, a intenção também envolvia a defesa da continuidade dos fluxos de intercâmbio comercial entre PVD. Isso era do interesse brasileiro, uma vez que manufaturas figuravam entre as principais exportações do Brasil aos países do chamado Terceiro Mundo. Um exemplo dessa retórica – que, inclusive, colocava a união e o crescimento do intercâmbio entre países do “Sul” como uma das etapas rumo ao diálogo para uma “Nova Ordem”, é:

Estamos, no Brasil, certos de que só poderemos reativar o chamado diálogo Norte-Sul se nós, os países em desenvolvimento, nos articularmos em função de nossos interesses comuns. Para tanto, devemos nos entender. **Devemos intensificar nossos fluxos de comércio e acelerar e diversificar nosso já valioso processo de cooperação horizontal, em busca de vantagens recíprocas e de benefícios concretos para os nossos povos.** Devemos, finalmente, buscar com afinco uma unidade mais nítida de posições com vistas às negociações nos grandes foros multilaterais¹⁹.

¹⁷ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Palestra do Chanceler no Institute of Strategic Studies. Islamabad, 04 mar 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta VI).

¹⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros do Paquistão. Islamabad, 03 mar 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta VI).

¹⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião de jantar oferecido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros do Senegal. Brasília, 24 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta II). (grifo nosso).

Assim, é possível perceber uma associação estrita do papel de revisionista brando com os papéis de desenvolvedor e de independente ativo. Além disso, até para justificar internamente esse papel, também houve ocasional associação dele aos reclames democráticos (refletindo o esforço empreendido internamente para o ambiente internacional) e de justiça social em voga no Brasil, como em

Há, portanto, profunda identidade entre as linhas de ação interna e a diplomacia do Brasil. A defesa de uma nova ordem no mundo corresponde ao núcleo programático da ação governamental interna, em que o objetivo da democracia se completa com o da justiça social. A defesa da transformação das estruturas do sistema internacional é perfeitamente natural para a diplomacia brasileira²⁰.

É notória a instrumentalização desse papel de modo a solidificar uma posição de “defensor” de revisões na Ordem Internacional que beneficiariam os PVD. Envolveria, naturalmente, um esforço de construção de confiança e mútua identificação junto ao chamado Terceiro Mundo. Isso facilitaria uma identificação, por parte do “Sul global”, do Brasil enquanto um interlocutor e parceiro válido, o que poderia gerar, também, dividendos comerciais. E isso é evidente no segundo papel mais incorporado pelo Brasil.

2.2.2 Independente ativo (56)

Para Holsti (1970), esse papel envolve atividade diplomática que extrapole compromissos militares e ideológicos, buscando novos parceiros comerciais, frisando elementos de independência, auto-determinação e interesse nacional. De fato, tal papel foi bastante enfatizado ao longo do governo Figueiredo, cuja política externa, não à toa, é chamada de “universalista”. É um dos traços de continuidade em relação ao *Pragmatismo Responsável*, com o reforço dos laços com países da América Latina, África, Oriente Médio e Ásia. Um exemplo de sua encarnação foi:

Nossa política global caracteriza-se pela presença, cada vez mais marcante, dos interesses nacionais em variadas regiões do planeta e na ampla gama de temas em debate no plano internacional. O Brasil de hoje valoriza suas relações tanto com o mundo industrializado, quanto com os países da América Latina, África e Ásia. O universalismo da política externa se expressa pela ampla disposição ao diálogo, com base no respeito mútuo e no

²⁰ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência por ocasião do encerramento do IV Seminário sobre Política Exterior do Brasil, na Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 14 ago 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta V).

princípio da não-intervenção. Em sua ação, o Brasil procura afirmar um novo tipo de relações internacionais, de natureza aberta e democrática, horizontal, sem subordinações nem prepotências²¹.

Naturalmente, a ideia de que o Brasil passou a ter preocupações em âmbito global, ainda mais por estar vulnerável frente a crises internacionais, incentivou na adoção desse papel²². A necessidade de abrir novos mercados era patente em meio ao contexto de estrangulamento do Balanço de Pagamentos, bem como o esforço em manter e aprofundar os mercados angariados ao longo do governo Geisel. Assim, América Latina, África e Oriente Médio ganharam destaque. Os dois primeiros foram prioridade, mas o Oriente Médio também teve grande importância, especialmente em relação a questão do petróleo. Tal aproximação também foi sendo construída ao longo dos governos anteriores do regime militar, e foi mantida sob Figueiredo. A ideia era incrementar a presença brasileira na região em meio aos déficits causados pelas compras do combustível fóssil, além de tentar atrair investimentos da região ao país²³. O reconhecimento da OLP (Organização para a Libertação da Palestina) como interlocutora da causa palestina e as íntimas relações com o Iraque foram destaques.

O fato de o país ter um parque industrial mais complexo e diversificado foi justamente um elemento apontado em defesa desse papel, haja vista que a política externa daquele momento teria que “ser diferente daquela dos tempos em que um só produto [café] cobria mais da metade de nossa pauta de exportações”²⁴. A diversidade da população brasileira também foi rotineiramente apontada como elemento em prol de uma boa convivência com os diversos países do globo²⁵.

Esse papel não ocorreu sem críticas. Opositores do universalismo – tanto entre diplomatas (FERREIRA, 2009) quanto entre setores da mídia impressa (FRANCO, 2008) – denunciavam que

²¹ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Mensagem ao Congresso Nacional, 1980**. Brasília, 01 mar 1980. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-figueiredo-1980/view>>. Acesso em 13 mar 2021.

²² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência realizada na Escola Nacional de Informações (ENSI). Brasília, 07 out 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta III).

²³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Informação 223 ao Presidente**. Brasília, 15 ago 1980. CPDOC/FGV, 1980. Arquivo Saraiva Guerreiro, pasta SG mre 1979.03.20 (1980 – Volume IV).

²⁴ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência por ocasião do encerramento do IV Seminário sobre Política Exterior do Brasil, na Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 14 ago 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta V).

²⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do jantar em homenagem ao chanceler da Argentina. Brasília, 17 ago 1982. CPDOC/FGV, 1982. **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta IV).

o Brasil estaria incorporando o terceiro-mundismo como uma “ideologia”, ou que o faria em detrimento das relações com o Ocidente desenvolvido. Em resposta, Guerreiro frisou que os países do Sul Global teriam papel importante na recuperação da economia mundial²⁶. Além disso, criticou o que classificou de “binarismo”, em que

As defesas de exclusivismo das ligações, seja na direção do Ocidente, seja na direção do Terceiro Mundo, constituem a mais clara 'solução ilusória' para nossos problemas. Numa situação de crise, de dificuldades, não tenho dúvidas de que o melhor caminho será o de buscar somar as vantagens de um relacionamento internacional de cunho universalista. Será o de cimentar e consolidar as bases de confiabilidade internacional, que granjeamos justamente porque dispensamos formas de alinhamento rígido e buscamos projetar, no cenário mundial, uma imagem autêntica do Brasil²⁷.

A ideia era de que o Brasil não precisaria criar “autolimitações artificiosas”²⁸ para agir no cenário internacional, uma vez que não haveria apenas o desperdício de oportunidades (comerciais e políticas), mas também de prestígio. A ideia era de passar a imagem de que o país seria capaz de passar pela crise e concluir as transformações que vivia domesticamente (CAMARGO & OCAMPO, 1988). Outra justificativa usada, em menor medida, foi a ocasional menção aos “legítimos valores Ocidentais”, que seriam

valores permanentes do Ocidente em sua concepção original, que se traduzem no direito às individualidades nacionais, ao direito de todos os povos de realizarem seus legítimos anseios – dentre os quais o do desenvolvimento – e na abertura de espaço para a conciliação de interesses e para a transformação²⁹.

Assim, o Brasil não estaria se desviando dos valores Ocidentais com a proposta universalista. Na realidade, estaria realçando tais valores, respeitando a auto-determinação dos povos e promovendo o diálogo entre países soberanos. Essa interpretação alternativa exploraria um traço da identidade do Brasil como “Outro Ocidente”, que tem valores cristãos e democráticos liberais, mas subdesenvolvido e que preza pela herança africana (GUIMARÃES, 2020). Veremos

²⁶ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência realizada na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 04 set 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta V).

²⁷ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência realizada na Escola Nacional de Informações (ESNI). Brasília, 07 out 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta III).

²⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso na reunião da Confederação das Associações Comerciais. Rio de Janeiro, 01 ago 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta III).

²⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Áustria. Viena, 21 out 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta IV).

mais sobre isso ao tratarmos do papel de “ponte”. A ampliação da relação com o chamado Terceiro Mundo teve duas prioridades: América Latina e África. Os dois próximos papéis são ligados a tal ênfase.

2.2.3 Arquiteto do regionalismo (46)

Elaboramos este papel como um representante de um compromisso do país com seus vizinhos, com seu entorno regional – não necessariamente limitado à seara comercial, podendo abarcar também outras esferas, como a política ou a de defesa. Ele difere do que foi inicialmente chamado de “colaborador do sub-sistema regional” por Holsti (HOLSTI, 1970) pois é claramente voltado ao entorno regional, algo que Holsti deixa em aberto, sendo que “colaborador do sub-sistema regional” poderia abarcar até mesmo países de outras regiões, mas com algum grau de afinidade, por exemplo, ideológica.

No caso brasileiro, a encarnação desse papel representou o primeiro momento da já mencionada “latinoamericanização” da política externa brasileira (SARAIVA, 2012). Se no governo Geisel as relações com os vizinhos tinham um tom de mera “instrumentalização” dos vizinhos para o próprio desenvolvimento, o governo Figueiredo adotou nova postura frente à região, com três intuítos: evitar o isolamento do país na região, ampliar o intercâmbio comercial com os vizinhos, e evitar política intervencionistas na região (LIMA & MOURA, 1982). Um exemplo é:

Nesta augusta assembleia, é apropriado que eu reafirme, com ênfase, a dimensão latino-americana de nossa política externa. O Brasil assume plenamente a sua condição latino-americana. Temos buscado, no diálogo com os países irmãos do continente, a harmonização de posições comuns no plano político e a concretização de empreendimentos comuns no da economia. Penso que, diante das dificuldades da conjuntura internacional, não poderia ser outro o comportamento latino-americano. Devemo-nos voltar, séria e decisivamente, para as tarefas do diálogo e da integração. Devemos explorar sem hesitação e em profundidade as potencialidades da cooperação bilateral, sub-regional e regional. Devemos compor projetos que reforcem nossas posições negociadoras nos foros internacionais, num momento da vida internacional em que nosso entendimento é indispensável para preservar a independência, o desenvolvimento e o bem-estar de nossos povos³⁰.

³⁰ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Discurso do presidente Figueiredo por ocasião da visita ao Congresso colombiano.** Bogotá, 11 mar 1981. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1981/26.pdf/view> >. Acesso em 11 mar 2021.

É notável como tal papel costumou remeter não apenas à importância da integração regional no sentido comercial, mas também foi acionado para defender uma posição unificada junto aos foros internacionais. A ideia brasileira era que, com uma coordenação regional, seria possível obter maior poder de barganha – algo valioso em momentos de instabilidade e crise. A criação da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração) também serviu para tal propósito, bem como para incentivar o comércio intra-regional (SARAIVA, 2012). A política externa agia em prol de uma unidade latino-americana (e especialmente sul-americana).

Não à toa, uma das principais diferenças do governo Figueiredo em relação ao governo Geisel foi na postura em relação à Argentina, cujas relações entraram em uma espiral de discórdia durante o período 1974-1978. Azeredo da Silveira, chanceler do *Pragmatismo Responsável*, mantinha uma postura de desconfiança em relação ao país vizinho, especialmente em meio às negociações da compatibilização das usinas de Itaipu e Corpus. Saraiva Guerreiro adotou uma postura oposta: realizou concessões aos argentinos na questão de Itaipu – assegurando o Acordo Tripartite –, e apoiou o país na Guerra das Malvinas – inclusive com o envio de armamentos. O que causou tal reversão de posições? Guerreiro acreditava no potencial de um “acolchoamento” da Argentina, cabendo ao Brasil um cuidado para transformar o antigo rival, estagnado economicamente, em um “parceiro júnior” regional (SILVA, 2020a).

A crise política na América Central também moveu o Brasil para a região – a participação no Grupo de Contadora, visando uma saída pelo diálogo, sem apoiar as intervenções diretas dos EUA nos países centro-americanos, foi destaque. Outro elemento importante foi a questão do petróleo, que moveu o Brasil em direção a outros dois países da região com quem mantinha tímidas relações até então: México e Venezuela, ambos com abundantes reservas do combustível. Apesar do êxito da ideia ter sido limitado, a construção de um entendimento e de uma aproximação com o México e com a Venezuela foi notável.

2.2.4 Agente anti-colonial/antirracista (37)

Este papel também não está entre os inicialmente propostos por Holsti (1970), mas foi incorporado diversas vezes pelo Brasil no período universalista. Ele envolve a condenação firme

de regimes colonialistas (como foi enquadrada a ocupação sul-africana da Namíbia, por exemplo) e de regimes institucionalizados de racismo (como o *Apartheid* na África do Sul). Ele frequentemente foi acoplado a um viés “multirracial” e a uma “herança africana” que integraria o leque identitário brasileiro – e que seriam os motores dessa postura. Ela foi incorporada, também, em meio aos esforços brasileiros em manter uma aproximação com os africanos, como parte do projeto universalista – tal papel encamparia algumas das principais preocupações dos países da região. Um exemplo foi:

Como país multirracial e amante dos princípios da liberdade e da boa convivência, o Brasil repudia a institucionalização do regime de discriminação racial representado pelo *apartheid*, que fere a regra básica de igualdade e ofende a dignidade humana. Condenamos igualmente as incursões de tropas em territórios de países como Angola, Moçambique e Zâmbia, prática que constitui ameaça à paz internacional. Nosso sentimento anticolonialista não pode deixar de ser atingido pelo retardamento injustificável do processo de independência da Namíbia, foco adicional de tensão e ameaças à paz na África Meridional³¹.

A ideia da aproximação com os africanos seguiu a linha de interpretar o Atlântico Sul como uma área da vizinhança brasileira, tendo a interpretação do continente africano como vizinhos de além-mar³². Não só isso, como a “herança étnico-cultural” africana foi realçada como elemento originário do povo brasileiro³³, o que justificaria uma natural aproximação entre o Brasil e os países da África. De fato, houve grande intensidade nos contatos bilaterais, que culminaram na primeira visita de um Presidente brasileiro para o continente africano. Figueiredo visitou Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia, e Cabo Verde, nesta ordem, durante novembro de 1983.

A adoção desse papel ao longo do governo Figueiredo refletiu a ideia de uma nova fase na relação entre o Brasil e os países africanos. O presidente brasileiro afirmou que em 1980 o país ultrapassou a “fase exploratória” dessas relações, entrou em uma “etapa de construção e trocas de experiências”, e, em 1982, teria alcançado um “ritmo de regularidade” nas relações com

³¹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do almoço em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Ruanda. Brasília, 18 mar 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta IV).

³² Como em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do almoço em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da Costa do Marfim. Brasília, 11 set 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta I).

³³ Como em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do almoço em homenagem ao Ministro de Minas e Energia da Nigéria. Brasília, 03 mai 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta I).

governantes africanos³⁴. Nota-se uma linha de evolução seguida desde o périplo, ainda no governo Médici, do chanceler Mário Gibson Barboza para a África – com um esforço maior de conhecimento mútuo – até o périplo de Figueiredo, pouco mais de uma década depois, à região.

2.2.5 Desenvolvedor (31)

O papel de desenvolvedor expressa um dever (e as vantagens) de se prover assistência aos PVD (HOLSTI, 1970). No caso brasileiro, tal papel foi expresso pelo realce da necessidade de cooperação Sul-Sul, às vezes sendo alinhado com a crítica e clamores por reformas na ordem internacional, como um meio de lidar com a crise. A ênfase foi na cooperação técnica (especialmente com os países africanos) e na “troca de experiências” em matéria de desenvolvimento, realçando um tom de horizontalidade nessa cooperação, com a colocação do Brasil como também capaz de “aprender” com os demais PVD. Naturalmente – e como vimos anteriormente – o Brasil também tentou, com tal discurso, sensibilizar países produtores de petróleo que eram do “Sul global”. Um exemplo de incorporação desse papel foi:

País de dimensões continentais, de grande variedade humana e inesgotáveis recursos naturais, aberto ao convívio universal, o Brasil oferece rico mostruário de experiências. Ao mesmo tempo, porém, que nos dispomos a repartir nossa experiência, desejamos usufruir e compartilhar a dos demais povos do Mundo, voltados que estamos para a gigantesca obra de construção nacional com o objetivo de alcançar níveis de vida dignos e justos no que respeita às necessidades básicas do Homem e ao confronto com as diversas sociedades no plano internacional³⁵.

Entretanto, isso não representou uma exclusão do diálogo Norte-Sul, tido como meio complementar de cooperação, mas sim um realce de uma alternativa “mutuamente benéfica” e avessa a formas de “hegemonia e dominação”³⁶. Isso também representava uma lógica de oferecer cooperação ao desenvolvimento mesmo em meio os poucos recursos para prover meios de auxílio internacional mais vultuosos, dado o estrangulamento do Balanço de Pagamentos e o

³⁴ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Mensagem ao Congresso Nacional, 1982**. Brasília, 01 mar 1982. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-figueiredo-1982/view>>. Acesso em 13 mar 2021.

³⁵ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Discurso do presidente Figueiredo durante sessão solene na Unesco**. Paris, 29 jan 1981. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1981/07.pdf/view>>. Acesso em 11 mar 2021.

³⁶ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso na Secretaria-Geral do CARICOM. Georgetown, 28 jan 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta IV).

aprofundamento da crise. Uma clara demonstração de *soft power* para assegurar uma boa presença e relação junto aos PVD.

Outro componente desse papel foi a classificação das experiências brasileiras (bem como a dos produtos exportados pelos países) como mais “adaptadas” ao clima tropical da maior parte dos PVD. A argumentação era de que, por ser uma tecnologia adaptada às “condições ecológicas e socioeconômicas de nossos países” e “menos sofisticada”, sua aplicação seria mais fácil, com resultados mais eficazes, e a um custo menor³⁷. O argumento de adequação às realidades diversas foi útil especialmente para a indústria armamentista brasileira, que tinha nos países africanos um de seus principais mercados, juntamente do Oriente Médio (VISENTINI, 2016). Como veremos no capítulo 4, houve boa receptividade entre os países africanos, para quem a cooperação técnica providenciada pelo Brasil foi de grande valia para seu desenvolvimento.

O Brasil também tentou acoplar tal retórica para sensibilizar outros países do Sul, especialmente na questão do petróleo. Não à toa, durante uma visita de José López Portillo, presidente do México, à Brasília, Figueiredo incorporou o papel de desenvolvedor do seguinte modo:

De nossa parte, Senhor Presidente, sempre estivemos e continuamos dispostos a partilhar os processos pioneiros que já dominamos, para irradiar seus benefícios entre os países irmãos. É indispensável que a solidariedade entre todos os países em desenvolvimento se estenda ao setor energético. Todas as razões aconselham as nações empenhadas em dinamizar a cooperação Sul-Sul a fazê-lo também para minimizar os impactos desfavoráveis do suprimento mundial de energia. E, assim agindo, estarão aproveitando *[sic]* ao máximo as amplas e profícuas oportunidades existentes para a cooperação internacional³⁸.

Ao passo que Figueiredo reafirmou a disposição brasileira de trocar experiências com os PVD em prol do desenvolvimento de todos, o presidente oportunamente realçou a pertinência de tal cooperação no campo energético, para minorar os efeitos da crise. Notavelmente, era uma menção ao petróleo, e uma espécie de convite sutil para os mexicanos apostarem na cooperação energética. Naturalmente, o Brasil esperava sair beneficiado. Outro caso foi com a Arábia Saudita,

³⁷ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso durante visita ao Suriname. Panamaribo, 21 jan 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta IV).

³⁸ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Discurso do presidente Figueiredo por ocasião de jantar oferecido ao Presidente do México**. Brasília, 28 jul 1980. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1980/51.pdf/view> >. Acesso em 10 mar 2021.

que demonstrou interesse sobre a tecnologia agro-industrial e alimentícia³⁹ do Brasil. Figueiredo, após realçar que “tem muito o que oferecer à Arábia Saudita em matéria de exportações, mas também tem muita necessidade de petróleo”, não apenas acenou positivamente com tal cooperação e com as exportações de alimentos, como também ofereceu cooperação no setor siderúrgico⁴⁰.

2.2.6 Exemplo (20)

Este papel realça o ganho de prestígio e/ou influência no exterior através de certas medidas/políticas domésticas – não necessariamente feitas pensando na repercussão no estrangeiro (HOLSTI, 1970). O tipo mais notável de ocorrência desse papel envolve a questão da democracia, e o caso brasileiro não foi diferente. Figueiredo e Saraiva Guerreiro incorporaram tal papel frisando os ganhos de prestígio decorrentes da redemocratização. Um exemplo de incorporação desse papel foi:

A vocação democrática constitui fator decisivo a orientar as ações brasileiras, tanto no plano interno quanto no plano internacional. É constante o nosso esforço em busca de formas de harmonização de interesses, sempre a partir dos postulados da compreensão pluralista. Tal atitude é tão mais necessária quanto é árdua a realidade internacional de nossos dias. Proliferam as ameaças à segurança do Globo na acumulação de arsenais nucleares, que buscam a paz pelo equilíbrio do terror. Sucedem-se as manifestações de poder que violam a soberania, a integridade territorial e a independência política dos Estados. Esse quadro sombrio apresenta incessantes desafios para as diplomacias dedicadas às causas da paz e liberdade das nações⁴¹.

Curiosamente, também houve a exploração da lógica inversa dessa relação. Ocasionalmente o discurso de promoção da democracia *interna* era unido ao de promoção da democracia *externa*, no sentido de que a ordem internacional também deveria passar por uma “redemocratização”. Além disso, também serviu como “papel auxiliar” para o de *Independente*

³⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Informação 173 ao Presidente**. Brasília, 04 jul 1980. CPDOC/FGV, 1980. Arquivo Saraiva Guerreiro, pasta SG mre 1979.03.20 (1980 – Volume IV).

⁴⁰ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Informação 180 ao Presidente**. Brasília, 10 jul 1980. CPDOC/FGV, 1980. Arquivo Saraiva Guerreiro, pasta SG mre 1979.03.20 (1980 – Volume IV).

⁴¹ BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. **Discurso do presidente Figueiredo durante jantar oferecido aos Reis da Suécia**. Brasília, 02 abr 1984. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1984/14.pdf/view>>. Acesso em 12 mar 2021.

ativo, com menções ocasionais à ideia de que a abertura política interna também deveria ser acompanhada por uma “abertura” na política externa: investir no diálogo com todos os países da comunidade internacional seria agir democraticamente no âmbito externo, respeitando a pluralidade e a autodeterminação dos povos. Ambos serviram, também, como justificativas para a opinião pública brasileira sobre as motivações do universalismo.

2.2.7 Ponte (14)

Este papel envolve uma função “comunicadora”, em que o país que o incorpora revela um bom trânsito para diálogo entre diferentes grupos de países (HOLSTI, 1970). No caso brasileiro, envolveria um bom trânsito entre os países dos chamados Primeiro e Terceiro Mundo, algo que já foi assinalado como objetivo do universalismo por autores que trataram do período (CAMARGO & OCAMPO, 1988). Este é um papel “auxiliar” chave para os dois mais invocados pelo Brasil no período, afinal, tanto para avançar em um diálogo rumo a mudanças na ordem internacional, quanto para manter boas relações com países de todos os quadrantes do Globo, seria necessária uma exploração dessas múltiplas facetas do Brasil. O Itamaraty, assim, tirava proveito da ambiguidade e diversidade do repertório identitário brasileiro (GUIMARÃES, 2020).

De fato, tal concepção identitária foi institucionalizada ao longo dos anos 1950 e 1960, com a exploração da mencionada concepção de “Outro Ocidente”: membro do (e simpático ao) Terceiro Mundo, não sendo guiado exclusivamente pela lógica Leste/Oeste; sem romper com seus valores cristãos e ocidentais, mas incorporando retórica anticolonial (GUIMARÃES, 2020). Um exemplo foi:

A política externa deve manter estreita sintonia com os anseios permanentes do país - anseios de paz, de desenvolvimento, de fraternidade - ao mesmo tempo em que, pela participação franca no cenário internacional, resguarde os interesses brasileiros. Temos de estar preparados, com segurança para conduzir um diálogo permanente e simultâneo, em diferentes níveis, com países em variadas situações. Aí estará talvez o maior desafio da política externa de um país-ponte, sob muitos aspectos intermédio, como é o Brasil⁴².

⁴² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do Dia do Diplomata. Brasília, 20 abr 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta I).

A ideia de que assumir a condição de país de Terceiro Mundo não significava a renúncia aos “princípios pluralistas que caracterizam a tradição política do Ocidente”⁴³ foi bastante realçada por Guerreiro, em parte também como resposta às críticas domésticas à sua política externa. A ideia de o Brasil ser um país que preza pelo diálogo – algo que remete a como o Barão do Rio Branco solucionou diversas questões lindeiras, negociando com os vizinhos – também serviu como sustentação retórica para tal papel.

Entretanto, é importante não confundir *Ponte* com *Mediador/Integrador*. Este segundo papel (incorporado apenas três vezes nos discursos analisados) é menos vago e tem disposição mais clara na função mediadora, indo além de mera função “comunicativa” entre povos. Um elemento que comprova a indisposição brasileira em agir de fato como mediador foi a postura ao longo da crise na América Central. Havia a percepção de incapacidade de prover soluções próprias, dado o desconhecimento da região (ainda mais em relação à Venezuela e México) e o temor de abrir outra frente de desacordo com os Estados Unidos (CAMARGO & OCAMPO, 1988).

2.4 O que não foi papel do Universalismo?

Além dos papéis identificados, chama a atenção a ausência ou a baixíssima frequência de alguns papéis (Tabela 1), especialmente de alguns vistos em governos militares anteriores. Entre eles, o mais invocado foi o de *Desenvolvedor Interno*, que indica que a ênfase da política externa é o desenvolvimento econômico nacional, sem que isso envolva um alto perfil internacional (HOLSTI, 1970). Um exemplo, inclusive utilizado por Holsti (1970, p. 269) foi o governo Costa e Silva, que realçou que sua política externa visava essencialmente insumos para o desenvolvimento econômico. Tal papel, de viés mais passivo e introvertido, teve seis ocorrências. Naturalmente, o universalismo não deixou de se preocupar com o desenvolvimento econômico brasileiro – apenas não fez dessa tarefa a *única* preocupação da política externa.

Algo similar ocorre com o papel de *Independente*, a versão introvertida do *Independente ativo*. Esse papel, ocorrido quatro vezes, envolve compromisso com a ideia de não-alinhamento e ênfase no interesse nacional ao se tomar decisões, sem tarefas específicas junto à comunidade

⁴³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Palestra no II Seminário Internacional Política e Estratégia. São Paulo, 21 out 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta III).

internacional (HOLSTI, 1970). O Brasil universalista, pelo contrário, buscou ativamente novos mercados, enquanto realçava elementos de autodeterminação, independência e expansão da rede diplomática. Já o papel de *Mediador/Integrador*, conforme mencionado anteriormente, envolve um compromisso mais firme em agir como mediador em meio a conflitos diversos na comunidade internacional. O Brasil optou por sua versão mais leve, *Ponte*, realçando um viés mais “comunicador” entre grupos de países (os chamados *Primeiro e Terceiro Mundo*).

Tabela 1 – Outros papéis incorporados ao longo do governo Figueiredo¹

Papel	Ocorrências no período 1979-1984
Desenvolvedor Interno	06
Independente	04
Mediador/Integrador	03
Potência Emergente	02
Defensor da Fé	02

¹ Apenas papéis com pelo menos uma (01) e no máximo nove (09) ocorrências. Por ocorrerem menos de dez (10) vezes, uma baixa frequência em um governo de cinco anos, não são tidos como relevantes para a política do período.

Fonte: Discursos do Chanceler Saraiva Guerreiro, entre 1979 e 1984, em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. CPDOC/FGV, vários anos, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pastas I, II, III, IV, V e VI). Discursos do Presidente Figueiredo, entre 1979 e 1984, e Mensagens Presidenciais ao Congresso, entre 1979 e 1984, em BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. Vários anos. **Ex-presidentes – João Baptista de Oliveira Figueiredo**. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo>>. Acesso em 09 mar 2021.

Um caso chamativo é a do papel *Potência emergente*. Antes da coleta e análise, baseados na retórica vista ao longo dos governos Médici e Geisel, delimitamos tal papel como sendo um concernente a autoimagem de um país em expansão, com crescentes responsabilidades no cenário internacional. Entretanto, ele foi incorporado apenas duas vezes, ambas pelo Chanceler Guerreiro, e em 1979 – o que reforça a ideia de ajustes na linguagem feitas no Universalismo (LIMA & MOURA, 1982). Uma delas foi logo em seu discurso de posse:

País de aspirações legítimas, que não são apenas compatíveis com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas, senão também que neles se inspiram, o Brasil pode e deve desempenhar seu papel, crescentemente protagonista, como fator de paz, progresso e esperança internacional⁴⁴.

⁴⁴ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso ao receber o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Brasília, 15 mar 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta I).

Por outro lado, não foram identificadas incorporações aos papéis de viés mais próximos a uma estratégia de alinhamento aos EUA, como o de *aliado fiel* (nem aos EUA e nem, obviamente, à URSS). Tal papel pressupõe um compromisso explícito em apoiar, a reboque, as políticas de um outro governo, tido como aliado (HOLSTI, 1970). Ele, visto em ações adotadas ao longo do período Castelo Branco (1964-1967), no início da ditadura civil-militar, não aparece ao longo do governo Figueiredo. Isso é chamativo especialmente se considerarmos a hipótese de uma “reorientação” da política externa brasileira aos EUA após 1982. Conforme vimos no capítulo anterior, isso foi fruto do gradual desencanto dos militares com a lógica de uma aproximação com os EUA para obter benefícios ao Brasil.

Outro papel pouco incorporado (apenas duas vezes) foi o de *defensor da fé*. Apesar do nome, não é algo ligado necessariamente à credos religiosos. Ele envolve a ideia de que a política externa de um governo circunda em torno da defesa de sistemas de credos e valores, defendendo sua pureza ideológica (HOLSTI, 1970). Ao longo da Guerra Fria, ele foi rotineiramente incorporado por alguns países no sentido de defesa do ideário de civilização ocidental. Por vezes, em contato com o papel de *agente anti-comunista*. Ambas as incorporações pelo governo Figueiredo, entretanto, envolveram a ressalva para divergência de interesses com as potências ocidentais:

Um segundo traço fundamental [da posição do Brasil no sistema internacional] é a identidade com os países do Ocidente na defesa dos valores básicos da civilização Ocidental. Temos sempre em mente, entretanto, que a identidade de valores não se traduz necessariamente em coincidência de interesses concretos, diante de situações específicas⁴⁵.

Assim, o Brasil realçava sua identidade Ocidental. Entretanto, assim como o fazia em uma concepção “alternativa”, de “Outro Ocidente”, também se resguardava o direito de divergir de países como os Estados Unidos em temas de política internacional. Discordâncias, inclusive, que abundaram no período, conforme veremos mais adiante.

Isso significa que o governo Figueiredo não tinha mais restrições ao comunismo? Não exatamente. O universalismo tinha um limite: as relações com Cuba não foram reestabelecidas – apesar de o regime de Fidel Castro ter tentado uma aproximação, e de setores do empresariado

⁴⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso por ocasião do Seminário “Brasil – Perspectivas para a década de 1980”. Rio de Janeiro, 17 out 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.15 (Pasta I).

brasileiro serem favoráveis a tal movimento⁴⁶. Durante a Guerra das Malvinas, uma das preocupações expostas pelo presidente brasileiro junto à Ronald Reagan era de que uma Argentina derrotada e instável virasse um “Vietnã latino-americano”⁴⁷.

Entretanto, o Brasil não seguiu a postura adotada, por exemplo, pelos militares do *Proceso de Reorganización Nacional* argentino (1976-1983), que, imbuídos pela defesa do Ocidente cristão e uma retórica anti-comunista, auxiliaram os estadunidenses em ações anti-sandinistas na América Central. O Brasil também rechaçou, como veremos no capítulo 4, a ideia de uma “OTAN do Atlântico Sul”, contando com EUA, Argentina, e África do Sul. A linha brasileira era de tolerância à pluralidade e à autodeterminação dos povos.

Vimos neste capítulo que os principais papéis incorporados pelo Brasil ao longo do governo Figueiredo foram os de *Revisionista Brando* e *Independente Ativo*. Alguns papéis auxiliares serviram para realçar essas condutas adotadas pelo Brasil, sendo eles: *Arquiteto do Regionalismo*, *Agente anti-colonial/antirracista*, *Desenvolvedor*, *Exemplo* e *Ponte*. Todos eles serviram como facilitadores e justificadores para os papéis principais, especialmente ao se considerar o esforço brasileiro em se incorporar uma identidade latino-americana em sua política externa e em buscar uma aproximação com o continente africano. A transformação nas relações bilaterais com a Argentina, a incorporação das preocupações de países africanos ao discurso oficial, e o esforço de provisão de cooperação técnica para latino-americanos e – principalmente – africanos foram indicadores do impacto desses papéis. Em um contexto de crise e esforço por abertura de mercados, era esperado um predomínio de papéis de viés “ativo”.

Além disso, os papéis também serviram como meio de racionalizar os passos do Universalismo não apenas para a comunidade internacional, mas *também* para a opinião pública brasileira. Isso foi mais claro especialmente em meio às críticas de que o Brasil estaria se aproximando do chamado Terceiro Mundo em detrimento das relações com os países desenvolvidos.

Os papéis de *Exemplo* e *Ponte* foram bastante mobilizados com esse intuito de justificativa às audiências domésticas. O primeiro, com menções à pluralidade e tolerância nas relações *externas*

⁴⁶ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Informação 004 ao Presidente da República**. Brasília, 19 jan 1982. CPDOC/FGV, 1982. Arquivo Saraiva Guerreiro, pasta SG mre 1979.03.20 (1982 – Volume I).

⁴⁷ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Encontro do Presidente Figueiredo com Ronald Reagan. Washington, 12 mai 1982. Arquivo Nacional, 1982. **Pasta BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0047_D0001DE0001**.

(bem como os reclames por reformas democratizantes na ordem internacional) coadunarem com o esforço de abertura democrática *interna*. O segundo, com realce da ideia de o Brasil integrar o Ocidente, mas também ser sub-desenvolvido, o que o moveria para um diálogo com os mais diversos países. No próximo capítulo, veremos como a comunidade internacional reagiu a tais papeis – segundo a interpretação de seu arquiteto: o chanceler Saraiva Guerreiro.

3 O UNIVERSALISMO ENTRE AS ÁREAS DO CONSENSO E DO DISSENSO

Conforme vimos ao longo desta tese, os autores da Teoria dos Papeis (doravante, TP) acreditam que países agem dentro da comunidade internacional com base em certos roteiros de ação, que envolvem alguns comportamentos pré-determinados. Holsti (1970, p. 236-240) define “papel” como um conjunto de normas de comportamento pensado como “apropriado” a um ator, considerando sua posição, contexto, e expectativas que outros possuem sobre o que esse ator pode/deve fazer.

A lógica é que todo tomador de decisão concebe esse “roteiro”. Ele é o resultado da interação contínua entre a percepção das expectativas dos outros (*alter*), e a auto-imagem (*ego*) e concepção que esse decisor tem sobre as regras e comportamentos que seu país deve seguir (HOLSTI, 1970; BREUNING & PECHENINA, 2020). Essa auto-imagem não dependeria totalmente de idiosincrasias do tomador de decisão. Na realidade, diversos elementos são apontados como possíveis fontes de papeis. Thies (2014) destaca, no lado latino-americano, o grau de dependência do país, as pressões do sistema internacional, e o histórico de desenvolvimento. Entretanto, tais elementos não podem ser totalmente deslocados do aceitável pela opinião pública, assim, geralmente papeis incorporados por um país têm apelo entre valores e cultura prezados por parcelas importantes da população (CANTIR & KAARBO, 2016b; BREUNING, 2011).

Tais elementos parecem apontar para a ideia de que os papeis que os Estados encarnam sejam “óbvios” ou impassíveis de críticas. De fato, nas primeiras análises que usaram a teoria dos papeis, houve uma negligência sobre possíveis questionamentos domésticos aos papeis incorporados pelo país. A justificativa metodológica para tal era de que as elites políticas “falariam” pelo Estado – afinal, os papeis derivariam de história, cultura e características supostamente comuns a todos os habitantes de um país, seja da elite, seja da população em geral (CANTIR & KAARBO, 2012; BRUMMER & THIES, 2015). Entretanto, tais abordagens de reificação do Estado sofreram críticas, e hipóteses sobre questionamentos domésticos aos papéis incorporados por um país emergiram.

O primeiro a apontar a chance de instabilidade e mudança de papeis foi Le Prestre (1997b), indicando a falta de consenso doméstico como um ponto de “instabilidade”. Mas um desenvolvimento dessa proposição veio com Cantir e Kaarbo (2012), que apontaram ao risco de

contestação quando há uma convivência entre papéis gerados em contextos diversos, especialmente quando o contexto original em que se estabeleceu um papel “dominante” sofreu diversas alterações. Um conflito entre papéis diversos emanados desde atores domésticos seria ainda mais evidente em meio a crises e escândalos, tanto de fontes domésticas quanto de fontes externas (BREUNING & PECHENINA, 2020).

Nesse contexto, existiriam dois tipos de contestação para papéis, segundo Cantir e Kaarbo (2012; 2016b). A contestação vertical envolve um desacordo entre a elite política e a opinião pública – esta teria resposta ainda mais clara em momentos de crise e/ou ameaças à segurança nacional, e contestação também poderia vir por meio das eleições (CANTIR & KAARBO, 2012; 2016b). Já a contestação vertical envolveria um desacordo intraelite, seja entre políticos de governo e oposição; seja entre burocracias dentro de um mesmo governo (CANTIR & KAARBO, 2012; 2016b). Pode haver ainda a “negociação” entre elites nacionais e atores supranacionais sobre os papéis mais adequados a um país, bem como casos de contestação via paradiplomacia de atores subnacionais (CANTIR & KAARBO, 2016b).

Existiriam três fontes de contestação. Em estados democráticos, o Parlamento é a fonte primária de contestação, especialmente com pressão de congressistas de oposição ao governo (BRUMMER & THIES, 2015). Outra fonte de contestação é derivada da ideia da política burocrática, de modo similar ao modelo de política governamental proposto por Allison (1971), que enfatiza a barganha entre líderes de burocracias, com diferentes prioridades, interesses e valores. Essa diversidade de visões de mundo e de incentivos pessoais/organizacionais pode envolver diferentes concepções de papéis nacionais (CANTIR & KAARBO, 2012). Assim, um ministro, por exemplo, pode usar de sua autoridade, disposição de recursos e poder de agenda ligados à sua pasta para fazer valer sua concepção de papel favorita (BRUMMER & THIES, 2015). Por fim, se a executiva de política externa for um grupo pequeno, há o risco de conflito interno entre seus membros – nesses casos, a posição e estilo de liderança da unidade última de decisão impacta na gestação de ideias diversas (CANTIR & KAARBO, 2012).

Desse modo, um dos principais desafios para um *policymaker* conduzir – e fazer valer – os papéis que ele/ela julga mais apropriados é não só lidar com a interpretação de sinais vindos do *Other*, mas também com as diversas críticas e contradições vindas do próprio *Self*. Os papéis do governo Figueiredo não foram exceção. Dois dos principais trabalhos sobre a política externa do governo Figueiredo tratam das fontes das críticas ao universalismo: Franco (2008), que tratou do

papel da grande mídia impressa; e Ferreira (2009), que tratou das críticas vindas especialmente de outros diplomatas. Também há na literatura um desacordo sobre o impacto e o grau das divergências sobre a gestação da política externa de Figueiredo. Se Ferreira (2009) realça a quebra do consenso, Hirst (1988) realçou o consenso em torno do universalismo como o que garantiu não só a sua persistência no governo Figueiredo, como a sua sobrevivência no governo Sarney (1985-1990).

Assim, este capítulo é guiado pela seguinte pergunta: Quais foram as fontes de crítica ao Universalismo defendido pelo chanceler Guerreiro? Quais foram as fontes de discordância entre o Ministro das Relações Exteriores e outras searas do governo Figueiredo? Identificamos que, na realidade, a política externa do período teve duas áreas: a área do dissenso e a área do consenso. A do dissenso envolveu embates entre o Itamaraty e a equipe econômica do governo⁴⁸, bem como com outros diplomatas. A área do consenso envolveu os assuntos eminentemente políticos e de segurança nacional, composta principalmente pelos ministros militares. Indicamos que o universalismo preponderou pois contou com o apoio dos ministros militares e do próprio presidente Figueiredo.

O capítulo conta com três seções além desta introdução. Na primeira seção, apresentaremos as posições e pesos dos atores no governo Figueiredo. Na segunda, indicaremos as áreas de dissenso. Na terceira, as áreas de consenso entre *policymakers*. Ao final, faremos uma síntese do capítulo.

3.1. Quem era quem no governo Figueiredo?

Como apontamos na introdução, existiram algumas fontes de crítica e desacordo à política externa brasileira. Quando da emergência de Ronald Reagan à presidência dos EUA, o chanceler Guerreiro levantou a hipótese de “setores da sociedade civil brasileira, em regra conservadores e ansiosos pela retomada da liderança hemisféricas por parte dos EUA, passem a defender de forma ardente as posições de Reagan”, elencando *O Estado de S. Paulo* como “porta-voz” desses

⁴⁸ Composta principalmente pelos *Delfim boys* (Antônio Delfim Netto, na Secretaria do Planejamento; Ernane Galvêas, da Fazenda; e, em menor medida, Carlos Langoni, do Banco Central)

grupos⁴⁹. De fato, tal envolvimento e questionamento doméstico era esperado em um contexto em que a principal tarefa do governo foi a condução para a redemocratização – que envolveu a gradual liberalização do regime (CAMARGO & OCAMPO, 1988).

Franco (2008) focou na divisão existente na grande mídia impressa. Jornais como *O Estado de S. Paulo* e o *Jornal do Brasil* adotaram uma postura “liberal-ocidentalista”, crítica do “terceiro-mundismo”; enquanto jornais como o *Jornal de Brasília* adotaram uma postura “universal-independentista”, mais favorável a tal política externa (FRANCO, 2008). Um dos elementos mais comuns foi a associação entre a estratégia de aproximação dos países do chamado Terceiro Mundo e os desacordos com o governo estadunidense, especialmente em matéria comercial. O chanceler Guerreiro criticou e classificou como “irrealista e mal formulada” tal associação aventada por diversos jornalistas, realçando que desencontros eram normais em uma relação com “maturidade”⁵⁰. Entretanto, apesar de estudos cada vez mais apontarem a crescente importância da mídia (HOLSTI, 1992; BAUM & POTTER, 2008), seu papel não é de decisor, mas (pode vir a ser o) de influenciador na política externa.

Já o estudo de Ferreira (2009) focou nas críticas vindas de alguns diplomatas e embaixadores à política externa arquitetada pelo chanceler Saraiva Guerreiro. O autor levantou dois nomes em especial: Roberto Campos, com uma crítica mais suave; enquanto Meira Penna e Pio Correa, mantinham críticas mais severas. Campos defendia uma política externa de “parcerias seletivas”, com círculos concêntricos de prioridade de ação (focados nos países desenvolvidos); enquanto Meira Penna acreditava que o terceiro-mundismo era uma “tradução moderna do marxismo” e um “culto ao subdesenvolvimento” (FERREIRA, 2009, p. 88-94, 106-108). Entretanto, os debates se limitaram à mídia – no caso de Meira Penna, envolvendo acusações fortes à Saraiva Guerreiro. O chanceler, inclusive, chegou a ameaçar o enquadramento de Meira Penna na Lei de Segurança Nacional, por causa do teor das críticas – especialmente à política comercial do Brasil com a Polônia⁵¹.

⁴⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 315 ao Presidente. Brasília, 11 nov 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VII).

⁵⁰ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 240 ao Presidente. Brasília, 02 ago 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. IV).

⁵¹ O ESTADO DE S. PAULO. “Guerreiro ameaçou Meira com a LSN”. *O Estado de S. Paulo*, 31 ago 1983, p. 4, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

Entretanto, outra fonte de discordâncias foi a equipe econômica do governo Figueiredo, composta especialmente por Antônio Delfim Netto, que assumiu a Secretaria do Planejamento (doravante, Seplan) em 1980; e Ernane Galvêas, Ministro da Fazenda entre 1980 e 1985. Apesar desses desacordos terem sido mencionados por alguns autores (CAMARGO & OCAMPO, 1988; FERREIRA, 2009), suas origens e consequências não foram analisadas de modo pormenorizado. Conforme veremos logo adiante, Delfim Netto substituiu Mario Henrique Simonsen em meio à esperança de manutenção do desenvolvimento econômico mesmo em um contexto de crise.

Uma unidade decisória é aquela capaz de comprometer recursos e autoridade para tomar decisões (HERMANN & HERMANN, 1989, p. 332). Considerando nosso apontamento de conflito interburocrático, há a necessidade de identificar jogos, jogadores, coalizões e barganhas que resultaram em *outcomes* de política externa (ALLISON, 1971, p. 144-147). Identificamos, a seguir, a equipe econômica, chefiada por Delfim Netto, o chanceler Saraiva Guerreiro, e os ministros militares (além do presidente Figueiredo) como atores e unidades decisórias com visões díspares em matéria de política externa.

3.1.1 Figueiredo, a Casa Civil, e os ministros militares

João Baptista Figueiredo emergiu à Presidência com o principal intuito de prosseguir com o processo de abertura política (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993). O antigo chefe do Serviço Nacional de Informações (doravante, SNI) foi escolhido por ser uma “ponte” entre os grupos “moderados” e “linha-dura” das Forças Armadas, além de ter boas relações com Golbery do Couto e Silva, arquiteto da abertura (SKIDMORE, 1988). Seu governo, especialmente no início, foi descrito como “dialético”, por abrigar ministros de posições diversas nas áreas econômica e política (GASPARI, 2016, p. 139; 205-210).

A cisão econômica envolveria os lados “desenvolvimentista” (Delfim Netto, inicialmente no Ministério da Agricultura; Mário Andreazza, no Ministério do Interior) e “contracionista” (Mário Henrique Simonsen, da Seplan) – como veremos a seguir, o lado desenvolvimentista sobressaiu. A cisão política envolveu, principalmente, Golbery e Octávio Aguiar de Medeiros (chefe do SNI). Era sobre o futuro do aparato repressivo e o processo de abertura. O atentado ao Riocentro dividiu Medeiros, com reação de acobertamento aos autores do atentado, e Golbery,

crítico dessa postura – Figueiredo se alinhou a Medeiros, causando a saída de Golbery do governo em 1981, sendo substituído por Leitão da Cunha (GASPARI, 2016).

Em meio às diferenças, e diferentemente de seu antecessor, Figueiredo não assumia função de árbitro (PINHEIRO, 2000), e esperava que seus ministros gerenciassem as atividades de suas pastas de modo mais autônomo (SKIDMORE, 1988). Era abertamente desinteressado em assuntos políticos, afirmando à imprensa que tinha “raiva” de política e não falava sobre o tema⁵². Além disso, acometido por problemas cardíacos e destemperado, Figueiredo era “poupado” de alguns assuntos, após concerto entre Golbery, Heitor Ferreira e Octávio Medeiros (GASPARI, 2016, p. 205-206).

3.1.2 Os *Delfim boys*: a esperança para a crise?

Após a estratégia do desenvolvimento “em marcha forçada” do governo Geisel, que apostou no endividamento para financiar os projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (CASTRO & SOUZA, 1985), o governo Figueiredo lidaria com seus os custos. À herança geiseliana, se somaram o segundo choque do petróleo, o contínuo protecionismo dos países desenvolvidos, e a alta dos juros pelo FED, todos elementos que diminuiriam ainda mais a margem de manobra ao Brasil. Nesse contexto, o Ministro do Planejamento, Mario Henrique Simonsen, definiu que a economia deveria passar por um ajuste restritivo em prol do controle da inflação e do reequilíbrio do balanço de pagamentos (HERMANN, 2011). Simonsen havia aceitado a Seplan se duas condições fossem aceitas: o status de “superministro”, e a liberdade para proceder com tal desaceleração (GASPARI, 2016).

Entretanto, em meio às críticas às políticas restritivas (inclusive de dentro do governo) e ao temor de seus impactos no processo de abertura, Figueiredo apostou em Delfim Netto para manter o crescimento econômico (CARNEIRO NETTO, 2014). Não à toa, diversos setores do empresariado, que era um dos pilares de legitimidade da ditadura civil-militar e que reclamava por

⁵² O ESTADO DE S. PAULO. “Não falo sobre a política, tenho raiva de política”. *O Estado de S. Paulo*, 08 nov 1980, p. 1 (Capa), versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

políticas desenvolvimentistas, recebeu a escolha com entusiasmo⁵³. Por isso, Delfim não vinha como qualquer ministro.

O apoio de setores do empresariado derivou de seu papel na gestação do chamado “milagre econômico” ao longo do período Médici (1969-1974), algo que lhe angariou status e prestígio. Com isso, quando sua força fora colocada à prova, costumava derrotar seus adversários – Delfim tinha a fama de “demitir” desafetos: Fábio Yassuda (Indústria e Comércio, 1969), Cirne Lima (Agricultura, 1973), e o próprio Simonsen (Seplan) – ao longo do governo Figueiredo, Karlos Rischbieter (Fazenda) viria a ser outra “vítima”⁵⁴. E, em nome da esperança do Planalto em sua habilidade para gerir a economia e conter a inflação, o poder de admissão e demissão ministerial lhe fora realmente dado por Figueiredo⁵⁵. Com tamanho prestígio, Delfim centralizou em si as decisões em política econômica⁵⁶⁵⁷.

De fato, no início, houve uma tentativa de evitar a opção contracionista por parte da equipe de Delfim. Houve o lançamento do III Plano Nacional de Desenvolvimento, que teve como ênfase a questão da exportação – atribuindo à iniciativa privada o protagonismo no esforço de crescimento⁵⁸. Entretanto, a escassez de fontes de financiamento disponíveis e o estrangulamento do balanço de pagamentos fizeram com que, apesar de uma resistência inicial, o Brasil recorresse ao FMI em 1983 (CARNEIRO & MODIANO, 2014).

⁵³ FOLHA DE S. PAULO. “Empresariado pede maior crescimento”. *Folha de S. Paulo*, 15 ago 1979, p. 24, versão impressa. 1979. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/>>. O peso do empresariado no regime ditatorial é tratado em DINIZ & BOSCHI, 1977. A satisfação do empresariado com o nome de Delfim Netto também é tratada em GASPARI, 2016.

⁵⁴ O ESTADO DE S. PAULO. “Delfim, a luta contra ministros e inflação”. *O Estado de S. Paulo*, 20 jan 1980, p. 4, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁵⁵ CARLOS CHAGAS. “Ministério, quem comanda e quem executa”. *O Estado de S. Paulo*, 16 fev 1980, p. 7, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁵⁶ MILANO LOPES. “Delfim, ‘dono’ da economia”. *O Estado de S. Paulo*, 17 jan 1980, p. 27, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>

⁵⁷ O ESTADO DE S. PAULO. “Poder de Delfim esvazia atribuições dos Conselhos”. *O Estado de S. Paulo*, 27 jan 1980, p. 41, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁵⁸ BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento** 1980/85. Brasília, setembro/1980. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/figueiredo/projeto-iii-pnd>>. Acesso em 09 nov 2020.

3.1.3 Ramiro Saraiva Guerreiro: o defensor do Universalismo

Saraiva Guerreiro foi Secretário-Geral do Itamaraty ao longo do governo Geisel, e ascendeu ao governo Figueiredo. Guerreiro tinha a crença de que a configuração vigente da ordem internacional impedia uma articulação de alternativas e/ou de reformas que visassem condições melhores aos países em via de desenvolvimento (doravante, PVD), consagrando a desigualdade (GUERREIRO, 1982, p. 33-34). Como o Brasil não tinha “um excedente de poder, ou de atração econômica e cultural, que nos permita mantermos a boa convivência e a receptividade política e diplomática alheia se errarmos demais” (GUERREIRO, 1992, p. 29), a coesão da política externa era crucial. Esses elementos guiariam a opção pelo Universalismo, que daria continuidade às linhas-gerais do Pragmatismo Responsável, incluindo tão somente as pequenas adaptações mencionadas na introdução.

Guerreiro, como havia se tornado praxe ao longo dos governos militares, gozaria de relativa autonomia para delinear os rumos da política externa. Desinteressado em temas de política externa (PINHEIRO, 2000), Figueiredo a delegou ao chanceler. Durante uma das primeiras conversas, o Presidente lhe realçou que tinha confiança em Guerreiro, e que ele iria “levando o carro”, com a ressalva de que, “quando achar necessário, [vou] parar e ver como está o nível do óleo” (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 385). Durante seu período na Chancelaria, Guerreiro seguiu o hábito de Silveira, que usava massivamente as *Informações ao Presidente da República*⁵⁹ para resumir e justificar pontos da política externa para Figueiredo.

Ao longo de seu período como Chanceler, a encarnação de quatro *papeis* predominaram em seus discursos: Revisionista Brando (apresentação do Brasil como defensor/demandante de Nova Ordem Internacional), independente ativo (busca ativa por novos parceiros, extrapolando fronteiras ideológicas), desenvolvedor (sensação de dever em desenvolver países menores, no caso brasileiro, com ênfase na cooperação sul-sul), e ponte (em que o Brasil seria capaz de diálogo amplo, por ser ao mesmo tempo um país Ocidental e de “Terceiro Mundo”). Apesar de um contexto mais adverso em relação ao período do Pragmatismo Responsável, tais papeis predominaram do início ao fim. E encontraram eco nas ações brasileiras, apesar da notável interferência da equipe econômica, conforme veremos mais adiante.

⁵⁹ As *Informações* estão disponíveis no Acervo Saraiva Guerreiro, no CPDOC/FGV.

3.1.4 As posições dos atores no governo

Figueiredo tentara desconstruir a ideia de continuidade em relação ao governo Geisel (algo apontado em meio à permanência de Golbery do Couto na Casa Civil, e de Simonsen na Seplan), bem como a ideia de um “grupo palaciano” (GASPARI, 2016, 135-136). Entretanto, tais esforços foram inócuos – e, ao longo de seu governo, foi configurado o chamado “Grupo das 9” – o grupo de ministros e autoridades que se reunia diariamente às 9 da manhã no Planalto com o Presidente Figueiredo, com discussões privilegiadas sobre os rumos do país.

Esse grupo era composto inicialmente pelo Golbery do Couto (ministro da Casa Civil, 1979-1981), Danilo Venturini (ministro do Gabinete Militar [1979-1982], posteriormente, de Assuntos Fundiários [1982-1985]), Octávio Medeiros (SNI), Heitor Ferreira (enquanto foi secretário de Figueiredo, até 1983), e Delfim Netto⁶⁰. Posteriormente, Rubem Ludwig (que sucedeu a Venturini no Gabinete Militar, entre 1982-1985) e Leitão de Abreu (que sucedeu a Golbery na Casa Civil, entre 1981-1985) passaram a fazer parte^{61,62}. Existiam três “esferas” no governo. Delfim era encarregado da esfera econômica, Medeiros era o responsável pelos temas de segurança nacional, e Golbery era o responsável pela política institucional e pela coordenação entre as áreas⁶³. Os esforços por unidade em meio às diferenças, entretanto, foram inócuos. Simonsen, antes de deixar o governo, se queixou por faltar

alguém que dê esporro *[sic]* nos ministros. Eu não posso dar. O Golbery faz alguma coordenação, mas na base da ascendência e do prestígio pessoal. O Médici designou o [João] Leitão [de Abreu, ex-ministro da Casa Civil] para isso. No governo, agora, ninguém faz. O Geisel dava, puxava orelhas. [...] Pois é, governo eclético, com puxão de orelha, a inflação vai a 40%; governo eclético, sem puxão de orelha, a inflação vai a 80% (SIMONSEN *apud* GASPARI, 2016, p. 152).

⁶⁰ CARLOS CHAGAS. “Grupo palaciano, o poder real”. *O Estado de S. Paulo*, 28 dez 1980, p. 4, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁶¹ ESTADO DE S. PAULO. “Figueiredo recebe grupo das 9”. *O Estado de S. Paulo*, 10 jun 1981, p. 4, versão impressa. 1981. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁶² ESTADO DE S. PAULO. “Figueiredo, em período integral”. *O Estado de S. Paulo*, 17 set 1983, p. 5, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁶³ WALDER DE GOÉS. “As três áreas de comando”. *O Estado de S. Paulo*, 17 jan 1980, p. 27, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>

Essa situação seria agravada após a saída de Golbery, que tinha a função de coordenação das “esferas” do governo. Se antes havia um “maestro” e o “tripé” era harmônico; com Leitão de Abreu, seu sucessor, o tripé ganhou a instabilidade como marca⁶⁴. Isso pois ele tinha um estilo diferente, mantinha menos diálogo com os ministros e tratava assuntos com sigilo, às vezes nem encaminhando reclames e pedidos ao presidente⁶⁵. Além disso, seu estilo centralizador e, por vezes, “intrometido” nos temas de alguns colegas, gerou certo imobilismo no governo⁶⁶.

Vimos nesta seção como o gabinete do governo Figueiredo era diverso. Em temas econômicos, a resistência do governo em aceitar um ajuste recessivo custou o cargo de Simonsen e recolocou Delfim Netto como “o *czar* da economia” – entretanto, as condições conjunturais forçaram uma política contracionista e à ida ao FMI. Ainda assim, críticas emergiram com o tempo, e clamores pela saída de Delfim vieram até de empresários, outrora entusiastas do ministro. Em temas políticos, a questão dos rumos da abertura também gerou divisões, agravadas em meio aos atentados – especialmente do Riocentro – que culminaram na saída de Golbery. Os desencontros foram agravados pelo estilo do presidente Figueiredo, que dava autonomia para seus ministros e evitava agir como mediador e árbitro de disputas. Mas como essas disputas afetaram a política externa?

3.2. As duas áreas da arena decisória: Política externa entre o consenso e o dissenso

Vimos que a Teoria dos Papeis aponta que um dos casos de contestações horizontais envolve burocracias, aos moldes da política burocrática de Graham Allison. Além disso, haveria dependência da capacidade de comprometimento de recursos e da autoridade de cada ator para fazer seu papel favorito predominar. Nesta seção, demonstraremos que a chave para o predomínio

⁶⁴ CARLOS CHAGAS. “O instável tripé do poder no Planalto”. *O Estado de S. Paulo*, 18 jul 1982, p. 4, versão impressa. 1982. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>

⁶⁵ CARLOS CHAGAS. “Renúncia de Golbery só amplia desentendimento”. *O Estado de S. Paulo*, 20 fev 1983, p. 4, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁶⁶ CARLOS CHAGAS. “Leitão centraliza poder e provoca o imobilismo”. *O Estado de S. Paulo*, 20 fev 1983, p. 4, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

da posição universalista foram os aliados que Guerreiro conquistou ao universalismo (Golbery, Medeiros, Danilo Venturini), aliada à preferência presidencial pelo universalismo. Entretanto, como Figueiredo não era afeito a coordenar os ministros, nem centralizava decisões, houve margem para ações unilaterais da equipe econômica de viés diverso ao receitado pela Chancelaria.

Cada ator possui uma posição na barganha política, e ela é baseada em experiência pessoal e interesses pessoais/burocráticos – seu predomínio depende da capacidade de persuasão, da estrutura para ação, e das regras do jogo (ALLISON, 1971). Apontamos que os interesses de Delfim e de sua equipe em política externa eram ligados aos seus objetivos na esfera econômica: atenuar a situação de crise, manter fontes de obtenção de recursos no sistema financeiro internacional, e evitar comparações do Brasil com outros emergentes em situação delicada. Guerreiro, por outro lado, pretendia seguir as linhas gerais do Universalismo, com discurso de interesses de longo prazo. Vejamos.

3.2.1 A área do dissenso: os temas econômicos

Como vimos, Delfim Netto era, por si só, uma força dentro do governo. Seu principal objetivo era conter a situação crítica da economia, evitar um desgaste com os banqueiros, credores do país; e, se possível, assegurar alguma margem para obter novos empréstimos ao Brasil. Não à toa, desde o início de sua gestão, investiu em périplos aos EUA⁶⁷ e à Europa⁶⁸. O intuito inicial era passar informações e prospecções sobre o panorama da economia brasileira⁶⁹⁷⁰. A ideia de se encontrar pessoalmente com banqueiros internacionais, ao invés de acionar o Itamaraty e/ou de contatar representantes desses bancos no Brasil, também envolvia um esforço de demonstrar um

⁶⁷ RICARDO PENIDO. “Tarifas mais baixas para vendas aos EUA”. *O Estado de S. Paulo*, 22 fev 1980, p. 22, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁶⁸ RICARDO PENIDO. “Satisfeito, Delfim decide ir à Europa”. *O Estado de S. Paulo*, 23 fev 1980, p. 19, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁶⁹ O ESTADO DE S. PAULO. “Delfim leva aos banqueiros alemães quadro econômico”. *O Estado de S. Paulo*, 20 abr 1980, p. 32, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷⁰ O ESTADO DE S. PAULO. “A nova missão de Delfim Netto”. *O Estado de S. Paulo*, 09 set 1980, p. 26, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

Brasil estável, sem risco de colapso social e com um governo forte, visando tranquilizar os banqueiros⁷¹.

Em meio à piora da crise, os pedidos por financiamentos e empréstimos se tornaram mais comuns⁷²⁷³⁷⁴. Nesse contexto, passou a ser ansiada uma relação que priorizasse os países desenvolvidos – especialmente os EUA – em relação aos países em desenvolvimento. A lógica era simples: seriam esses os países a auxiliar o Brasil em temas econômico-financeiros. Entretanto, a diplomacia brasileira seguia uma linha oposta aos interesses estadunidenses, especialmente em temas comerciais, e rejeitava a reconstrução da estratégia do alinhamento. As críticas vindas de dentro do governo, em que ministros e membros do Planalto criticavam os resultados do universalismo (afinal, eram os EUA, não os PVD, aqueles que socorreram o país), eram narradas pela imprensa⁷⁵⁷⁶. Focaremos em dois temas em que o conflito foi mais evidente: a questão comercial, com as discussões sobre os rumos do GATT; e a questão da dívida externa.

Sobre as negociações do GATT, um dos principais temas foi a questão da graduação. Ela envolvia, no âmbito do GATT, a diferenciação entre países por estágios de desenvolvimento, podendo gerar a perda do tratamento preferencial para os “graduados” como de industrialização avançada, mas também era sondada para instituições internacionais em geral (ABREU & FRITSCH, 1984). A diplomacia brasileira era radicalmente contrária a tal intuito. Isso pois a graduação visava desunir os PVD, reduzir a alocação de recursos dos países desenvolvidos em prol

⁷¹ O ESTADO DE S. PAULO. “Delfim fala hoje a banqueiros”. *O Estado de S. Paulo*, 23 fev 1980, p. 19, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷² O ESTADO DE S. PAULO. “Delfim viaja 18 dias em busca de US\$ 1,6 bilhão”. *O Estado de S. Paulo*, 13 out 1981, p. 28, versão impressa. 1981. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷³ O ESTADO DE S. PAULO. “Novos negócios entusiasma Delfim”. *O Estado de S. Paulo*, 28 out 1981, p. 23, versão impressa. 1981. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷⁴ MILANO LOPES. “Delfim continua contatos para empréstimos em 82”. *O Estado de S. Paulo*, 08 nov 1981, p. 56, versão impressa. 1981. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷⁵ CARLOS CHAGAS. “Episódio só demonstra a crise na diplomacia”. *O Estado de S. Paulo*, 21 abr 1983, p. 7, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷⁶ O ESTADO DE S. PAULO. “Pressão pode forçar a união dos latinos”. *O Estado de S. Paulo*, 27 jul 1982, p. 3, versão impressa. 1982. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

do desenvolvimento dos PVD, tinha critérios arbitrários, e um viés protecionista (penalizando a eficiência dos “novos industrializados”)⁷⁷.

Entretanto, Delfim questionou tal ponto em 1982. O ministro afirmou que a graduação era “inevitável”, dado o crescimento brasileiro, e que o tema não deveria ser foco de conflito com os EUA – ainda que tenha pontado que a renda *per capita* era um indicador “precário”, devendo-se considerar também o nível de desigualdade de renda⁷⁸. Um mês depois, entretanto, houve um recuo da equipe econômica. Carlos Langoni, presidente do Banco Central e subordinado a Delfim, alinhou-se com a posição vinda da diplomacia, rejeitando a graduação e sua “discricionariedade” na categorização de países⁷⁹. A posição de Guerreiro no tema prevaleceu até o fim do governo Figueiredo.

Sobre a questão da dívida, os desacordos foram ainda mais evidentes. Guerreiro defendia uma negociação política, especialmente junto com outros latino-americanos. O argumento era que as normas vigentes eram impassíveis de alteração e desconsideravam as implicações sociopolíticas que fechassem condições de financiamento aos PVD (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 485). Apesar de rechaçar a ideia da formação de um “Clube de Devedores”, Guerreiro também apontou que “não fazia mal [criar] uma certa inquietação”, de modo a facilitar uma negociação com os banqueiros (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 487).

A equipe econômica tinha outra visão. Delfim Netto rejeitava um tratamento político ao tema, pois considerava que o débito brasileiro era pequeno em relação ao total da dívida mundial, e afirmou que isso demandaria um “relacionamento direto entre dois países, no caso, Brasil e Estados Unidos”⁸⁰. De fato, uma ação política por parte do Brasil em comunhão com outros países

⁷⁷ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 336 ao Presidente. Brasília, 13 out 1981. CPDOC/FGV, 1981. **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. IX).

⁷⁸ CHRISTINA AUTRAN. “Delfim: ‘a graduação é inevitável’”. *O Estado de S. Paulo*, 29 jan 1982, p. 28, versão impressa. 1982. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁷⁹ O ESTADO DE S. PAULO. “País rejeita ‘graduação’ no BID”. *O Estado de S. Paulo*, 31 mar 1982, p. 30, versão impressa. 1982. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁸⁰ O ESTADO DE S. PAULO. “Delfim descarta pressão sobre credores”. *O Estado de S. Paulo*, 29 jun 1983, p. 30, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

latino-americanos era um dos temores dos banqueiros – os de Londres temiam tanto uma sequência de moratórias, quanto um “Clube dos Devedores”⁸¹.

Nesse ponto, Delfim ganhou o apoio de Leitão de Abreu, que era crítico da estratégia de politização da dívida, e convergia com a lógica de os EUA, enquanto parceiros econômicos e geopolíticos, não poderem ser contrariados⁸². Não apenas isso, como também era crítico ao “terceiro-mundismo” como um todo: o Chanceler registrou que Leitão de Abreu ordenou, ao revisar o rascunho do discurso de Figueiredo na Assembleia Geral da ONU de 1982, o enxugamento das menções ao chamado Terceiro Mundo (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 633). Entretanto, mesmo quando os EUA cederam um empréstimo emergencial de 1,2 bilhão de dólares em 1982, após gerência pessoal de Ronald Reagan, o Itamaraty rechaçou o atrelamento do auxílio a um alinhamento em política externa⁸³, apesar das gestões de Delfim e Abreu.

A falta de coordenação era evidente. Além das declarações em sentidos opostos, ações e sinalizações diversas ocorreram. A equipe econômica buscava um prazo de 10 anos para pagar os bancos credores, proposta condenada como “tímida” pela diplomacia, que acenava com 15 anos; esta, tida como inviável pela área econômica, pois afastaria a disposição de banqueiros para liberar recursos ao país⁸⁴. Em 1983, o Ministério da Fazenda “atropelou” o Itamaraty e enviou cartas diretamente a diversas embaixadas⁸⁵ pedindo que os governos intercedessem junto aos bancos em prol de uma prorrogação do prazo para o pagamento da dívida⁸⁶.

As linhas gerais da política externa sofriam críticas. Mencionando o raciocínio vindo de “altos escalões ministeriais”, o *Estado de São Paulo* apontou que a política externa universalista era a fonte dos desencontros com os EUA, que ansiavam pelo retorno a um padrão de alinhamento

⁸¹ HERMANO ALVES. “EUA podem emprestar mais 2,2 bilhões”. *O Estado de S. Paulo*, 25 ago 1983, p. 32, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁸² CARLOS CHAGAS. “Leitão centraliza poder e provoca o imobilismo”. *O Estado de S. Paulo*, 20 fev 1983, p. 4, versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁸³ O ESTADO DE S. PAULO. “Para Itamaraty, ‘muita empatia’ durante visita”. *O Estado de S. Paulo*, 03 dez 1982, p. 7 versão impressa. 1982. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁸⁴ O ESTADO DE S. PAULO. “Galvêas confirma: País prefere prazo de 10 anos”. *O Estado de S. Paulo*, 25 mai 1983, p. 322 versão impressa. 1983. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁸⁵ Itália, Japão, Grã-Bretanha, Irlanda do Norte e outros países que integravam o Banco de Compensações Internacionais.

⁸⁶ FOLHA DE S. PAULO. “Itamaraty confirma que Galvêas enviou carta aos embaixadores”. *Folha de S. Paulo*, 22 fev 1983, p. 16, versão impressa, 1983. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/>>.

automático⁸⁷. Irritado com a questão, Guerreiro apontou esse e outros artigos e matérias de jornais como “ação orquestrada” para pôr em xeque a política universalista⁸⁸. Guerreiro afirmou que algumas matérias e artigos que desenvolviam tal argumento indicavam posições e conjecturas que vinham de ministros da área financeira (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 472-473). Mas, se Delfim Netto, enquanto um dos “pilares” do governo, agia como crítico, como Guerreiro conseguiu fazer valer sua posição?

3.2.2 A área do consenso: os temas políticos e de segurança

Halperin e Clapp (2006) apontam que um ator, para fazer valer seu argumento no tratamento de um tema, pode usar o argumento da expertise (a posse de conhecimento técnico geraria prestígio e deferência dos demais) contra “rivais” no governo. O Itamaraty era visto como uma burocracia profissionalizada e disciplinada, o que lhe fez recuperar, gradualmente, o prestígio e proeminência na elaboração da política externa, perdidas no início da ditadura civil-militar (SARAIVA, 1998).

Figueiredo havia, de fato, concedido autonomia e liberdade para seu chanceler. No ato do convite, o presidente afirmou que conhecia o ministro “mais do que [ele] supunha” e que desejava “prosseguir, com as adaptações aconselháveis, na política externa do governo anterior” (GUERREIRO, 1992, p. 27). Guerreiro levantou os temas de sua política externa junto de um pequeno grupo⁸⁹, e as levou ao Presidente, que aprovou (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 336-336). Era um ministro com notável estabilidade dada a sua expertise e competência profissional – só teria o cargo em risco em caso de incidentes erráticos gravíssimos⁹⁰.

A noção da *expertise* pesou a favor de Guerreiro na maior parte dos temas de política externa, especialmente nos de segurança nacional e nos temas eminentemente políticos. Além de

⁸⁷ O ESTADO DE S. PAULO. “Pressão pode forçar a união dos latinos”. *O Estado de S. Paulo*, 27 jul 1982, p. 3, versão impressa. 1982. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

⁸⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 240 ao Presidente. Brasília, 02 ago 1982. CPDOC/FGV, 1982. **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. IV).

⁸⁹ Composto por Orlando Carbonar, João Clemente Baena Soares, Ronaldo Sardenberg e Roberto Abdenur

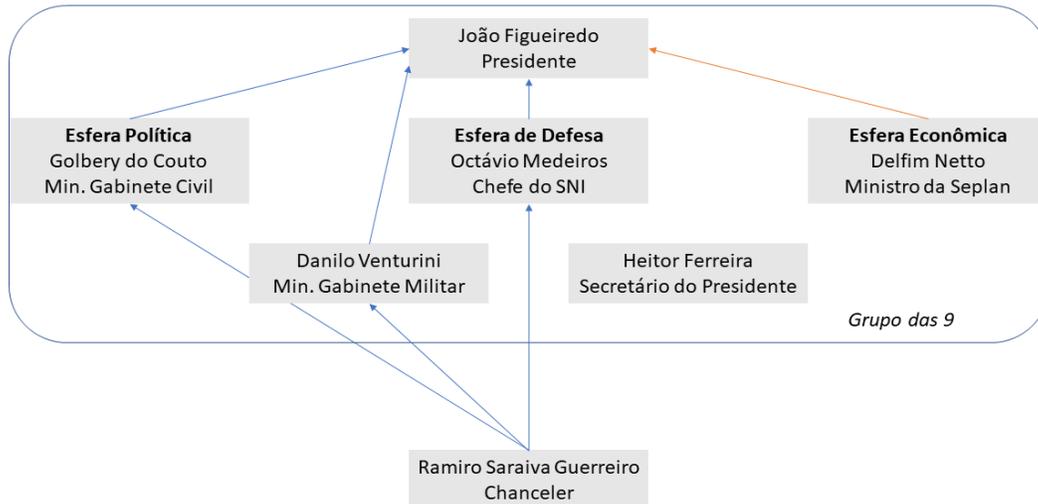
⁹⁰ CARLOS CHAGAS. “Portella supera suspeições”. *O Estado de S. Paulo*, 10 fev 1980, p. 7, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

contar com o anseio de Figueiredo em manter as linhas gerais da política externa, inicialmente contou com o apoio e interesse de Golbery do Couto e Silva, que era o seu defensor no Planalto. Segundo o próprio chanceler, Golbery era um aliado da política externa, pois “ele sempre esteve inteiramente de acordo”, e “até me ajudou muitas vezes e eu o informava de meus despachos com o Presidente” (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 689). Golbery não se atinha aos pormenores da política exterior, apenas tratava e discutia sobre suas linhas centrais⁹¹, vide, os principais papéis encarnados pelo governo no período.

Além de Golbery, Guerreiro apontou Danilo Venturini e Octávio Medeiros como aqueles que “compartilharam mais dos princípios da política externa”, sendo que como “não podia estar vendo o Presidente diariamente, eles [Golbery, Venturini e Medeiros] é que iam. Então, eu sempre tive contato grande com eles, para que eles se mantivessem a par de certos pontos essenciais” (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 673-674). Assim, mesmo com a saída de Golbery, Guerreiro manteve dois aliados “de primeira hora”, além da simpatia do próprio presidente às linhas do universalismo. Muito por isso, a posição mais cética de Leitão de Abreu ao universalismo não significou o seu desmonte, ainda que críticas do ministro tenham existido. A representação da relação de Guerreiro com as duas configurações do “Grupo das 9” (com Golbery e com Leitão de Abreu) está nas figuras 1 e 2.

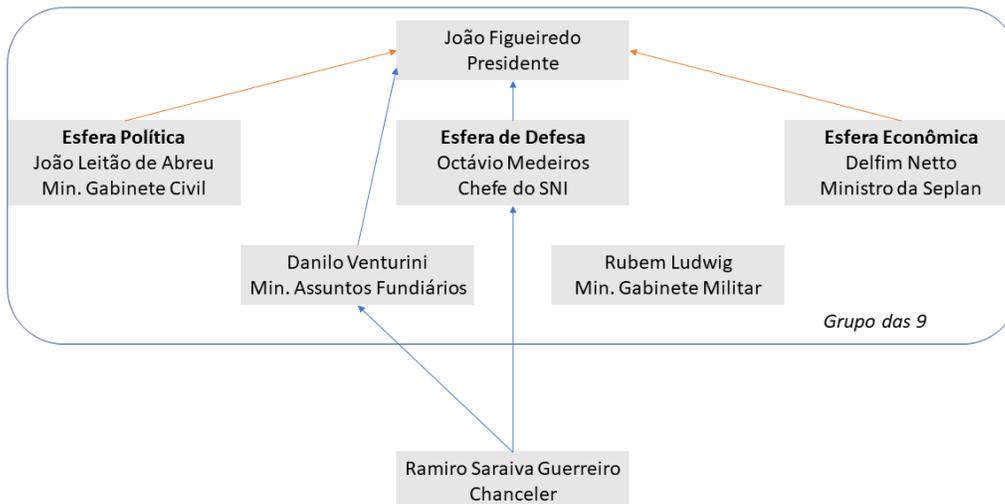
⁹¹ WALDER DE GOÉS. “As três áreas de comando”. *O Estado de S. Paulo*, 17 jan 1980, p. 27, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>

Figura 1: O “Grupo das 9” em 1980¹



¹ As linhas azuis representam os “aliados” de Saraiva Guerreiro. A vermelha representa “opositores”.
 FONTE: Elaboração do autor com base nas referências angariadas nas seções 2 e 3 deste artigo.

Figura 2: O “Grupo das 9” a partir de 1983



¹ As linhas azuis representam os “aliados” de Saraiva Guerreiro. A vermelha representa “opositores”.
 FONTE: Elaboração do autor com base nas referências angariadas nas seções 2 e 3 deste artigo.

Alguns dos principais exemplos dessa área de consenso envolveram grandes desafios em temas de segurança e defesa. Quando da Guerra das Malvinas, em 1982, o posicionamento brasileiro foi construído por Guerreiro. Ao saber do tema por meio de jornalistas, enquanto estava nos EUA, o chanceler realçou que o Brasil apoiava o direito argentino sobre as ilhas, e que defendia

uma solução por meios pacíficos para o impasse⁹². Guerreiro afirmou que membros do Planalto saudaram a posição, e o presidente adotou as declarações como a base da posição brasileira (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 411-412). Durante a crise do Suriname, em 1983, o país vizinho cogitava uma inflexão à esquerda em sua política externa. Em meio a isso, o Brasil tentou “moderar” o Suriname através do oferecimento de projetos de cooperação bilateral, apresentados na Missão Venturini ao país (AVILA, 2011). Os projetos, propostos meses antes por Guerreiro (mas não executados por falta de recursos), foram recuperados pelos ministros Medeiros e Venturini, junto ao presidente Figueiredo, durante a crise (SILVA, 2020b).

Assim, vimos ao longo desta seção como ocorreram desencontros entre a equipe econômica e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Apesar disso, ao contar com o apoio de Golbery, Octávio Medeiros e Danilo Venturini, Saraiva Guerreiro assegurou defensores que contrabalancearam o peso que Delfim Netto tinha no governo – o argumento da expertise e o prestígio do MRE o auxiliaram. Isso garantiu a continuidade dos papéis associados ao Universalismo, ainda que eles tenham sido geridos em um contexto internacional mais favorável, presente no governo Geisel. Apesar disso, a falta de coordenação de Figueiredo sobre seus ministros, com alta autonomia concedida a cada pasta, deu margem para ações unilaterais da equipe econômica, por vezes contrariando e/ou “atropelando” o MRE em assuntos econômicos, especialmente no tocante à temática da dívida externa.

3.3 Os papéis dos críticos

Considerando o exposto nas últimas seções, cabe uma análise sobre quais papéis os opositores do Universalismo defendiam. Os papéis defendidos por setores da mídia impressa e diplomatas mais críticos diferem dos papéis defendidos por membros da equipe econômica.

Conforme indicou Franco (2008), tanto o *O Estado de S. Paulo* quanto o *Jornal do Brasil* tinham uma postura “liberal-ocidentalista”, que defendia uma proximidade com os Estados Unidos e a reversão do Universalismo. O *Estado de S. Paulo*, por exemplo, ao criticar o Universalismo (e

⁹² BRASIL. **Declarações feitas pelo senhor Ministro Saraiva Guerreiro, em Nova York, em 02 de abril de 1982.** 02 abr 1982. Pasta BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0044_d0001de0001 (DOSSIÊ I - Malvinas), Arquivo Nacional.

o Pragmatismo Responsável, do governo Geisel), realçou que tais políticas foram um “abandono” da doutrina “clássica” da diplomacia brasileira, que envolvia a “solidariedade ideológica com o Ocidente e nossa independência total no plano da defesa intransigente dos interesses políticos e econômicos do País”⁹³. Além disso, o referido jornal também criticou a posição brasileira na Guerra das Malvinas (e de discordâncias brasileiras às soluções propostas pelos EUA no âmbito da OEA), um suposto “alheamento” aos movimentos socialistas na América Central, e ao terceiro-mundismo como um todo (FRANCO, 2008).

Com isso, pode-se perceber uma inclinação dos setores liberais-ocidentalistas da mídia impressa – capitaneados pelo *O Estado de S. Paulo* – a papéis como *Defensor da Fé* (realçando a necessidade de afinidade político-ideológica aos americanos), e, em menor medida, *Aliado Fiel* dos EUA. Ambos movidos pelo chamado americanismo ideológico, em que a compatibilidade político-ideológica com os EUA justificaria, até mais do que a expectativa de retorno econômico-financeiro, uma relação de proximidade com os estadunidenses.

Tal postura também é evidente entre diversos dos diplomatas críticos do Universalismo. Tulio Ferreira (2009, p. 92-94) aponta a posição de José Osvaldo de Meira Penna, que criticava as relações com países do chamado Segundo Mundo como “moralmente questionáveis”; e de Manuel Pio Correa Júnior, que julgava o Universalismo como um erro e que o Brasil deveria manter uma política externa “digna de sua posição, da qual por vezes parece levado a querer abdicar: uma posição fora dos países do Terceiro Mundo”. Por razões prioritariamente ideológicas, ambos defendiam que o Brasil se alinhasse aos países do chamado Primeiro Mundo, especialmente os EUA.

Por outro lado, uma exceção entre os diplomatas mais críticos do Universalismo foi Roberto Campos. Sua interpretação sobre a política externa de Castello Branco, por ele tida como a ideal, divergia da interpretação de “alinhamento” que o *Estado de S. Paulo* havia dado, conforme demonstrado anteriormente. Para Campos, um alinhamento automático era indevido, apesar de o Brasil se identificar como Ocidental. Desse modo, a ideia de “parcerias seletivas”, com uma hierarquização flexível das relações do Brasil com cada parceiro, seria mais efetiva; havendo algum espaço para discordâncias das potências Ocidentais (FERREIRA, 2008). Tal ideia, inclusive, se aproxima do que posteriormente viria a ser chamado de “Realismo Periférico” por Carlos Escudé,

⁹³ O ESTADO DE S. PAULO. “Por que nos ufanamos da política externa...”. *O Estado de S. Paulo*, 11 jul 1980, p. 3, versão impressa. 1980. Disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/>>.

em que caberia a um país da periferia evitar discordâncias desnecessárias com as grandes potências, focando tão somente naquelas que seriam cruciais ao interesse nacional, especialmente em matéria econômico-comercial (ESCUDE, 1992; ESCUDÉ, 1995).

A posição de Campos, mais próxima do chamado “americanismo pragmático”, também era a base para as críticas da equipe econômica. Vimos ao longo deste capítulo que a postura, especialmente de Delfim Netto, era a de evitar desgastes com os americanos (e com a comunidade financeira internacional). Isso esteve por trás da classificação da ideia da graduação como “inevitável”, desencorajando uma postura crítica brasileira; e da defesa de uma negociação direta entre Brasil-EUA na renegociação da dívida (em vez de um tratamento conjunto com outros países do chamado Terceiro Mundo). A ideia era de que uma política externa menos terceiro-mundista poderia facilitar as renegociações da dívida brasileira, além de facilitar a obtenção de novos empréstimos.

Desse modo, tanto Campos quanto a equipe econômica estiveram próximos da defesa de um papel que Thies (2017) classificou como “cliente”, nos moldes do clientelismo: como membro dependente da relação frente a uma grande potência, caberia ao país menor/periférico seguir posições do país do centro, geralmente os EUA, em troca de benesses/favores econômico-comerciais. A motivação para adotar tal papel estaria, inclusive, enraizada nas relações de caudilhismo e clientelismo presentes na própria política doméstica de diversos países da América Latina (THIES, 2017). Ou seja: mais do que uma motivação ideológica, a defesa de uma redução da retórica universalista em prol de uma reaproximação com os EUA, não sendo necessariamente um alinhamento, miraria benesses econômicas, especialmente no tocante à questão da dívida.

3.4 Considerações finais

Vimos neste capítulo como a TP evoluiu ao longo dos anos, incluindo um ferramental para a análise de discordâncias domésticas sobre os papéis (conjuntos de normas e comportamentos) que um país assume na política internacional. Identificamos as principais fontes de contestações ao universalismo, especialmente nas temáticas que lhes eram mais caras – política comercial e gerência da dívida externa. Não só setores da mídia aumentaram o tom das críticas à política externa, inclusive sendo usada para levantar opiniões críticas de outros diplomatas, como

também houve discordância dentro do próprio Executivo. Os desencontros entre o chanceler Saraiva Guerreiro e membros do governo foram facilitados pela falta de coordenação por parte do presidente Figueiredo, que deu ampla autonomia para cada pasta.

Tal falta de coordenação deu margem para ações unilaterais da equipe econômica, que realçou uma maior proximidade aos EUA em detrimento do “terceiro-mundismo” como crucial para obter facilidades para lidar com o contexto de crise. Entretanto, apesar da força e prestígio de Delfim Netto dentro do governo, Saraiva Guerreiro conseguiu fazer valer os papéis de viés universalista ao conquistar o apoio de Golbery do Couto e Silva, Octávio Medeiros e Danilo Venturini à política externa. Os três eram membros do “Grupo palaciano”, e os dois primeiros eram pilares de sustentação do governo. Mesmo a saída de Golbery, em 1981, não prejudicou tal contexto.

4 CREDIBILIDADE E COERÊNCIA: O *FEEDBACK* DO *ALTER*, SEGUNDO SARAIVA GUERREIRO

A Teoria dos Papéis aponta que as expectativas não apenas do *ego*, mas do *alter* constituem papéis como prescrições de posições e funções sociais do Estado na comunidade internacional (HARNISCH, 2011). Um país não escolhe os seus papéis sem considerar o impacto que eles terão face a um grupo que age como audiência. Essa audiência provê pistas/sanções que guiam e solidificam a performance de um papel ao longo do tempo.

Mas o que seria essa audiência? Ela pode envolver a influência de um “outro” significativo, vide, um Estado específico; ou a de um “outro” generalizado, que seria a comunidade internacional como um todo (THIES, 2014; HARNISCH, 2011). Em resumo, um tomador de decisão molda um papel com base na identidade do Estado, na percepção de seu *status*, e nos condicionantes do ambiente externo (BREUNING, 2011). Essa é a lógica do interacionismo simbólico que guia a teoria dos papéis.

Para Harnisch (2011a, 11-12), um outro significativo é tido como um ator (ou atores) que são tidos como cruciais para o *self* conceber um papel e se localizar em um grupo, especialmente baseado em experiências passadas. Já o outro generalizado é um ponto de referência abstrato, uma categoria social relativamente ampla, considerando que nem todos são “significantes” para alguém – isso depende de elementos como poder e dependência. Em resumo, outros significantes seriam países específicos (EUA, Argentina), ao passo que o outro generalizado seria uma categoria mais ampla (países em via de desenvolvimento, países não-alinhados).

A preocupação com uma quebra de expectativas em relação aos países emergentes foi considerada pelo chanceler Guerreiro em alguns momentos da política externa universalista. Um exemplo foi a resposta a um convite para o país integrar o Comitê do Aço da OCDE. Guerreiro recomendou a recusa, considerando duas possíveis consequências políticas de um aceite: poderia significar um aceite “implícito” de uma graduação em relação aos PVD; e as repercussões negativas entre o Terceiro Mundo, cujos membros poderiam crer que o “Brasil já assumiu o papel de país desenvolvido”, o isolando no importante G77, “onde o Brasil utiliza a massa de manobra dos 77

para perseguir objetivos comuns”⁹⁴. Ou seja, a incorporação dos papéis de revisionista brando, independente ativo, e de país-ponte seriam seriamente prejudicados.

Este capítulo demonstrará como foi a percepção, por parte do governo Figueiredo, das expectativas de “outros significantes” e de um “outro generalizado” para a política universalista. E apontará o reflexo dessas expectativas não apenas na escolha, mas principalmente nas ações empreendidas pelo Brasil para a concretização dos papéis indicados no capítulo 2 deste trabalho. Esses outros significantes refletiriam países-chave para o Universalismo, que enfatizava a necessidade de boas relações com países do chamado Terceiro Mundo.

É possível imaginar a miríade de desafios metodológicos para a questão. Portanto, optamos por operacionalizar essa análise seguindo o componente cognitivo que Breuning (2011) apontou na delimitação de papéis. Um tomador de decisão é quem interpreta os sinais de receptividade e/ou rejeição vindos de atores diversos da comunidade internacional – ainda mais se, como no caso de Saraiva Guerreiro, esse tomador de decisão for o “arquiteto” desses papéis dentro do governo – e os alia com elementos domésticos. Analisaremos justamente essas percepções, por meio das descrições, prospecções e avaliações escritas pelo próprio Chanceler ao Presidente, nos documentos do tipo *Informação ao Presidente da República*. A ferramenta é útil pois foi utilizada por Saraiva Guerreiro para justificar à Figueiredo a pertinência do universalismo.

Desse modo, analisaremos nos casos das relações entre Brasil-Argentina e Brasil-EUA – ambos tidos como outros significantes históricos para o Brasil. A relação do Brasil com os Estados Unidos não se justifica apenas pelos EUA ser um outro significativo histórico na política externa brasileira, mas também por tal relação influenciar a percepção de terceiros países sobre o compromisso brasileiro com o seu discurso de autonomia no ambiente internacional. Por outro lado, a relação com a Argentina também se insere no âmbito da priorização das relações com os países da América Latina, sendo o terceiro maior país da região.

Além das relações com a Argentina e EUA, também analisaremos a relação do Brasil com a África do Sul. Tal país, naquele período, vivenciava o regime do *apartheid*, repudiado por diversos países da África Negra, sendo uma referência negativa para muitos deles. Com isso, tal relação também influenciaria a percepção de países, especialmente africanos, sobre o compromisso brasileiro com as diretrizes africanas de sua política externa, bem como com a encarnação do papel

94 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 073 ao Presidente. Brasília, 09 mai 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. II).

de *agente antirracista/anti-colonial*, delineado especialmente para o reforço das relações com os países da região.

Demonstraremos como as percepções de um tomador de decisão sobre as expectativas do *alter* (comunidade internacional) foram cruciais para a concepção de um papel. Indicaremos como um tomador de decisão – no caso, Saraiva Guerreiro – pôde usar (sua percepção) do *feedback* do *alter* para defender seus papéis favoritos frente a contestação doméstica. Guerreiro almejava uma política externa convergente com dois elementos: um ideário de país ocidental, mas periférico; e com as expectativas que outros países, especialmente do chamado Terceiro Mundo, passaram a nutrir do Brasil desde os primeiros acenos dados ao continente africano, ainda no governo Médici (1969-1973).

Neste capítulo também traremos elementos do link entre discurso-prática. Papeis não podem ser concebidos apenas verbalmente, ainda que discursos possam vir a impactar o cenário de ação de um Estado. Afinal, a incorporação de papeis também demanda comportamentos na prática que coadunem com as normas e expectativas ligadas a tais papeis. Avaliaremos as ações, inações, e decisões tomadas em relação aos três países, e a conformidade delas com os papeis encarnados pelo Brasil no período.

Este capítulo contará com 4 seções, além desta introdução. Na primeira, destrincharemos as relações do Brasil com a Argentina, e como foi a interpretação brasileira das expectativas do país vizinho. Na segunda seção, faremos tal análise no tocante às relações com os EUA., incluindo a preocupação dos *policymakers* brasileiros com o impacto de ações e decisões face ao “outro generalizado”, tido como os países em via de desenvolvimento. Na terceira seção, apontaremos as relações do Brasil com a África do Sul e as preocupações do chanceler Guerreiro com o impacto de uma aproximação demasiada com o regime do *apartheid*. Ao final, apontaremos considerações finais sobre os dados visualizados neste capítulo.

4.1 Argentina: o acolchoamento e os reflexos para a América do Sul

A relação bilateral Brasil-Argentina envolveu um elemento de rivalidade desde a consolidação do território argentino até a assinatura do Acordo Tripartite de Itaipu, em 1979. O Brasil buscou, com a condução da chamada “cordialidade oficial”, driblar possíveis desencontros

com o país vizinho, bem como incluí-los em iniciativas diplomáticas brasileiras (SPEKTOR, 2002). Naturalmente, quaisquer ações brasileiras perante a Argentina reverberariam na América do Sul como um todo, considerando o fato de se tratar dos dois países com maiores capacidades da região.

Essa estratégia perdurou até meados dos anos 1960, sendo que nos governos Médici (1969-1973) e – principalmente – Geisel (1974-1979), as tensões entre os dois países aumentaram. O pano de fundo foi a questão da construção da Usina de Itaipu e os desacordos entre os dois países sobre dois pontos: a necessidade de o Brasil realizar uma consulta prévia aos argentinos sobre os impactos de tal empreitada, e a necessidade de compatibilizar Itaipu com o projeto argentino da Usina Hidrelétrica de Corpus (LIMA, 2013).

A visão negativa de Azeredo da Silveira (1974-1979), chanceler do governo Geisel, em relação à Argentina é um fator que influenciou tal estado de coisas. Quando ainda era embaixador em Buenos Aires, Silveira (1974-1979) apontou que a Argentina tinha dificuldades de lidar com sua estagnação econômica, especialmente pelo fato de o Brasil, um rival regional, alcançar um padrão elevado de desenvolvimento econômico⁹⁵.

Desse modo, o chanceler era cético sobre a possibilidade de realizar concessões à Argentina na questão da Usina de Itaipu. Na realidade, Silveira acreditava que isso seria um sinal de fraqueza brasileira, e levaria os argentinos a realizarem mais demandas de modo a inviabilizar a construção da Usina e, assim, evitar um aumento da disparidade de capacidades entre os dois países (SILVA, 2020). Entretanto, a Argentina resistiu a ceder. Com isso, as negociações sobre Itaipu ficaram em *deadlock* (SPEKTOR, 2002), e a resolução só viria no governo Figueiredo.

A resolução da questão envolveu concessões da parte do Brasil. Elas ocorreram especialmente no número de turbinas que operaria Itaipu – 18, em vez de 20 – e na necessidade de negociações no caso de “danos severos” ao rio Paraná (LIMA, 2013). Tal postura mais aberta derivou também da imagem diversa que Saraiva Guerreiro tinha em relação à Argentina. Para Guerreiro, a disparidade de capacidades era, na realidade, uma oportunidade para o Brasil “acolchoar” a Argentina a um novo papel: o de “parceiro júnior” do projeto regional brasileiro, dada a sua importância na América do Sul (SILVA, 2020). Assim, a boa relação com a Argentina

95EMBAIXADA BRASILEIRA EM BUENOS AIRES. Telegrama 1946 ao Ministério das Relações Exteriores, Buenos Aires, 06 jul 1973. Arquivo Nacional, Brasília. 1974. **Pasta BR_DFANBSB_Z4_REX_IPS_0040_d0001de0001.**

seria fundamental para papéis como o de colaborador do subsistema regional e, em menor medida, independente ativo e exemplo.

Nesta seção, analisaremos como o Brasil gerenciou esse esforço de acolchoamento em meio a duas intempéries e a seus potenciais impactos nas relações do Brasil com os demais sul-americanos: a Guerra das Malvinas (1982) e a coexistência entre um Brasil ainda sob o regime militar com uma Argentina com um presidente eleito democraticamente (1983). Na primeira subseção, analisaremos o posicionamento brasileiro na Guerra das Malvinas, e como ela foi pensada de modo a ser alinhavada não apenas com o novo relacionamento com a Argentina, mas também com os demais países da região. Na segunda, apontaremos para as medidas que o Brasil adotou de modo a evitar desencontros com o presidente democrático da Argentina, Raul Alfonsín (1983-1989) – e para equilibrar tal relacionamento com países como o Chile, que estava sob a ditadura de Augusto Pinochet.

4.1.1 A Guerra das Malvinas e a salvaguarda da boa relação

Desde 1976 a Argentina estava sob comando da junta militar autointitulada *Proceso de Reorganización Nacional*. De viés ortodoxo, antiperonista e mirando a “desestatização” da economia⁹⁶, os militares argentinos priorizaram os agroexportadores em detrimento da indústria (RAPOPORT, 2000) e posicionaram o país como um aliado do Ocidente (O’DONNELL, 1982). A aposta no anticomunismo e no alinhamento aos EUA mirava deslocar a atenção das transgressões aos direitos humanos no país, bem como uma inserção econômica internacional vantajosa (PARADISO, 2005; RUSSELL, 1984, SILVA, 2019). Entretanto, os resultados econômicos de tal aposta não foram exitosos – e as críticas populares cresciam.

Nesse contexto, o *Proceso* planejou a ocupação do território do Arquipélago das Malvinas, sob administração britânica. A ideia era aproveitar uma “janela de oportunidade” em que a Argentina, dados os montantes de gastos militares ao longo da vigência do *Proceso*, teria probabilidades razoáveis de êxito em um conflito contra os britânicos (SCHENONI; BRANIFF &

96 ARGENTINA. *Ata Fijando el Proposito y los Objetivos Basicos para el Proceso de Reorganización Nacional*. Buenos Aires, 24 mar. 1976. 1976.

BATTAGLINO, 2019). Ao longo do conflito, os EUA e o Chile concederam apoio logístico aos britânicos, que empreenderam uma resposta firme à tentativa de ocupação argentina das Malvinas.

O Brasil ansiava por superar desconfianças que persistiam na Argentina, especialmente sobre o risco de o Brasil ser o mais beneficiado pela aproximação bilateral (SILVA, 2020). Ainda assim, até pouco antes da eclosão do conflito Malvinense, o Itamaraty recomendava o foco em interesses permanentes entre Brasil-Argentina. Isso se devia para evitar uma “identificação”, por parte da comunidade internacional (e especialmente de países do chamado Terceiro Mundo, com desconfianças sobre o *Proceso* e sua ligação com os EUA), entre os dois países⁹⁷. A ideia era avançar com a aproximação em moldes benéficos para o projeto de integração regional, mas sem gerar equivalência entre o regime brasileiro e o argentino, isolado internacionalmente dadas as violações reiteradas de direitos humanos em larga escala (MAECHLING, 1982).

De todo modo, quando ciente, de surpresa, da ocupação argentina do território malvinense, o chanceler Guerreiro indicou apoio à posição argentina, ainda que desaprovando o uso da força (GUERREIRO, 1992). Além disso, o Brasil forneceu – sigilosamente – querosene e equipamento militar ao país vizinho, e representou os interesses argentinos junto à Grã-Bretanha (SARAIVA, 2012; SILVA, 2020). Tais movimentos brasileiros foram guiados pelo temor de reviver “ressentimentos que durariam gerações” (GUERREIRO, 2010, p. 282) e certamente travariam o projeto regional brasileiro.

A preocupação brasileira também envolveu temores sobre as consequências de uma derrota do *Proceso*. Quando de sua visita aos EUA, o presidente Figueiredo frisou o temor de a Argentina virar uma “Vietnã latino-americana” em caso de humilhação argentina na guerra, favorecendo a ascensão de grupos esquerdistas ao poder⁹⁸. O chanceler Saraiva Guerreiro também tinha tal temor, indicando também o risco de tais grupos realizarem ingerências em países vizinhos (GUERREIRO, 2010).

Esses elementos poderiam reduzir o grau de autonomia da política externa brasileira, ao colocar a América do Sul no foco do contexto de recrudescimento da Guerra Fria, ameaçando o

97 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Informação para o Senhor Presidente da República**, expedida pelo Ministério de Relações Exteriores, em 03 mar 1980. Pasta BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0288_D0001DE0001, Arquivo Nacional.

98 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Encontro do Presidente Figueiredo com Ronald Reagan, Washington, em 12 mai 1982. Arquivo Nacional, Pasta BR_DFANBSB_N8_0_PSN_EST_0047_D0001DE0001, Arquivo Nacional.

papel de independente ativo. O temor de ascensões de grupos à esquerda em um país vizinho nesse contexto também era lido como potencialmente arriscado ao processo “lento e gradual” da redemocratização brasileira, representado pela encarnação do papel de “exemplo” no cenário internacional.

4.1.2 A redemocratização argentina e a prudência entre regimes de governo

Ainda em 1979, Saraiva Guerreiro identificava duas tendências – ou, em suas palavras, blocos – na América do Sul. Ao Norte, um bloco democrático (especialmente a Venezuela); ao Sul, um bloco de países de “regime forte” (maioria no Cone Sul), sendo que o Brasil não integrava nenhum dos dois, mas poderia ter influência em ambos⁹⁹. Caberia ao Brasil realçar sua identidade latino-americana e agir em prol da “convivência fraterna dos vizinhos”¹⁰⁰, dado que “o que nos une é mais forte do que o que nos separa”¹⁰¹. Resta claro que o país navegaria com cuidado entre o que Simon (2013) definiu como os dois polos da América do Sul: o democrático, de Caracas; e o das ditaduras, de Santiago.

O malogro argentino na Guerra das Malvinas, em 1982, gerou o ocaso do *Proceso* e acelerou o processo de redemocratização. Reynaldo Bignone, último presidente militar do *Proceso*, responsável por conduzir a redemocratização, já indicava mudanças drásticas na política externa do país, reflexo do apoio dos EUA aos britânicos: uma aproximação com os países do chamado Terceiro Mundo e a defesa de reformas no sistema econômico internacional (PARADISO, 2005).

Isso favoreceria também as relações com o Brasil. Após a Guerra das Malvinas, as ações brasileiras não seriam vistas “como atentatória[s] aos interesses argentinos”, nem tidas como

99 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 159 ao Presidente. Brasília, 14 ago 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

100 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 222 ao Presidente. Brasília, 10 out 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. IV).

101 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 242 ao Presidente. Brasília, 30 out 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. IV).

elementos de hegemonia¹⁰². Mais do que isso, tal posicionamento atenuou “significativamente diversas barreiras psicológicas tradicionais na Argentina em relação ao nosso país”¹⁰³.

Desse modo, a ênfase brasileira foi a de manter um bom relacionamento com a Argentina, de modo a avançar com seu projeto de preponderância regional. A eleição de Raúl Alfonsín, da Unión Cívica Radical, não significou um entrave – por mais que o novo mandatário argentino tivesse contatos com membros da oposição brasileira (SIMON, 2013). Pelo contrário. Pouco depois da confirmação de sua vitória eleitoral, representantes do futuro governo Alfonsín tiveram um encontro com o embaixador brasileiro em Buenos Aires, que acenou positivamente às prospecções de cooperação e intensificação de laços propostas pelos argentinos¹⁰⁴. E a ânsia argentina em contar com a cooperação brasileira, para o chanceler Guerreiro, era um “quadro positivo que vale a pena aproveitar”¹⁰⁵.

Ainda assim, preocupações com o processo de redemocratização brasileiro limitaram um aspecto da relação bilateral em 1984: a chance de um encontro entre Figueiredo e Alfonsín. A ideia, que Saraiva Guerreiro apontou como possível por parte dos argentinos, seria inoportuna, pois poderia ser utilizada pela oposição brasileira “a serviço de seus próprios interesses” no processo de redemocratização nacional¹⁰⁶. Com isso, Alfonsín optou por esperar a conclusão da redemocratização no Brasil para visitar o país (SIMON, 2013).

¹⁰² EMBAIXADA DO BRASIL EM BUENOS AIRES. **Telegrama n° 1700**, expedido ao Ministério de Relações Exteriores, em 10 ago 1982. Arquivo Histórico do Ministério de Relações Exteriores, rolo 1497, gaveta 17. “Confidencial – 1982 – Telegramas da embaixada de Buenos Aires”.

¹⁰³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 387 ao Presidente. Brasília, 21 dez 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VI).

¹⁰⁴ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 339 ao Presidente. Brasília, 01 dez 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. IV).

¹⁰⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 039 ao Presidente. Brasília, 13 fev 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

¹⁰⁶ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 133 ao Presidente. Brasília, 10 mai 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. II).

4.2 EUA: a proteção da margem de autonomia

Dada a sua posição hegemônica no sistema internacional, e especialmente no hemisfério, a relação com os EUA possui um notável peso nos países da América Latina. Não à toa, a capacidade de pressão e influência estadunidense é tida como uma variável comum em explicações sobre o grau de dependência das políticas externas dos países latino-americanos (THIES, 2014). Conforme visto no Capítulo 1 desta tese, isso também foi verdade no Brasil – ensejando o já exposto debate entre americanistas e universalistas sobre a condução da política externa.

Em meio à política de retomada da Guerra Fria com os soviéticos, os EUA deslocavam o debate no cenário internacional – da lógica Norte/Sul para a lógica securitária, Leste/Oeste. Havia a expectativa pela colaboração de países parceiros, tanto pela abertura de seus mercados, quanto por desregulações no mercado financeiro (AMSDEN, 2007). Isso se fez presente no âmbito do GATT, em que os estadunidenses defendiam a ideia da *graduação* entre países em via de desenvolvimento, conforme veremos no capítulo 4 desta tese.

Dois elementos nessa relação foram tidos como de maior importância para Saraiva Guerreiro. O primeiro era a questão comercial – o rechaço à ideia da *graduação*, tida como daninha para uma possível coordenação entre os países do chamado Terceiro Mundo; e a questão do embargo à exportação de oleaginosas à União Soviética, logo após a invasão desta ao Afeganistão, em 1980. O segundo elemento era a questão política em si, em que se buscava manter uma relação cordial, mas sem uma proximidade que desconfigurasse a imagem de autonomia buscada pelo país. Era o que Guerreiro classificou reiteradas vezes como “relação madura”.

Por outro lado, os EUA eram otimistas sobre uma reaproximação com o Brasil, após desencontros ao longo do governo Geisel. Documentos da inteligência americana realçam dois fatores inter-relacionados. O primeiro seria uma abertura maior, por parte da equipe do novo governo, a “estratégias inovadoras” para lidar com problemas ligados ao modelo desenvolvimentista brasileiro¹⁰⁷. O segundo era diretamente ligado à política externa: a menção

107CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Latin American Review. Washington, 01 fev 1979. Arquivo CIA-RDP79T00912A001000010018-9, Central Intelligence Agency (CIA), 1979, **Freedom of Information Act Electronic Reading Room**, Disponível em: [LATIN AMERICA REVIEW | CIA FOIA \(foia.cia.gov\)](https://www.foia.cia.gov/). Acesso em 28 nov 2022.

direta à substituição de Azeredo da Silveira, tido como “um chanceler impaciente e nacionalista” por um “diplomata de carreira moderado com visões imparciais”¹⁰⁸ - apesar de se reconhecer a persistência de desacordos bilaterais sobre comércio, não-proliferação, e direitos humanos.

Nesta seção, nós focaremos em dois temas da relação bilateral em que o Brasil adotou tom dissonante das expectativas estadunidenses, considerando sua repercussão junto a países do chamado Terceiro Mundo. Na próxima subseção, apontaremos sobre a ânsia dos EUA por reforçar uma cooperação militar com o Brasil. Posteriormente, discutiremos a temática econômico-comercial, focando na questão do embargo à União Soviética, em 1980.

4.2.1 O espaço da autonomia: a relutância em questões militares

Os EUA buscaram, ao longo do governo Figueiredo, uma reaproximação militar com o Brasil. Havia preocupação com um afastamento bilateral nessa seara após o governo Geisel optar, em 1977, pelo fim dos acordos de cooperação militar existentes. Na visão estadunidense, tal cooperação seria crucial pois ajudaria a expor os militares de “países-chave” – caso do Brasil – aos valores e ideais defendidos pelos americanos¹⁰⁹.

Desse modo, os *policymakers* dos EUA traçaram, em documento específico para tratar da necessidade de reconstruir os laços militares com o governo do Brasil¹¹⁰, os principais objetivos de tal estratégia: reforçar a necessidade de manter a força militar do Ocidente, sensibilizar o Brasil sobre “preocupações compartilhadas, inclusive o crescimento de atividade naval soviética no

108 CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. National Intelligence Daily (Cable). Washington, 15 mar 1979. Arquivo CIA-RDP79T00975A031200130002-9, Central Intelligence Agency (CIA), 1979, **Freedom of Information Act Electronic Reading Room**, Disponível em: [NATIONAL INTELLIGENCE DAILY | CIA FOIA \(foia.cia.gov\)](https://www.nationalintelligence.gov/foia/cia-foia). Acesso em 26 nov 2022.

109 DEPARTMENT OF STATE. Memorandum for the Record. Washington, 10 mai 1979. Department of State, Office of the Historian 1979, **Foreign Relations of the United States, 1977-1980 volume XXIV, South America, Latin America Region**, Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d45>. Acesso em 17 nov 2022.

110 DEPARTMENT OF STATE. Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, 08 mar 1990. Department of State, Office of the Historian 1980, **Foreign Relations of the United States, 1977-1980 volume XXIV, South America, Latin America Region**, Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d185>. Acesso em 20 nov 2022.

Atlântico Sul” e, daí, obter a cooperação brasileira na vigilância sobre a região¹¹¹. Convites para exercícios conjuntos, bem como uma série de trocas de visitas de autoridades militares foram iniciativas previstas para a consecução desses objetivos.

Quando da visita de Reagan ao Brasil, em 1982, houve a proposição de Grupos de Trabalho bilaterais em temas diversos. Um deles envolvia, justamente, a questão da cooperação militar. Inicialmente tida como uma atitude que “embora ainda não especificada, parece ser positiva” se dentro dos interesses brasileiros¹¹², ela evidenciaria a ânsia estadunidense em assegurar uma reaproximação militar. A própria forma do anúncio da criação dos Grupos de Trabalho por parte dos EUA pode demonstrar tal vontade estadunidense. Saraiva Guerreiro considerou tal anúncio como de “tom elevado”, o que poderia causar “uma falsa impressão sobre [...] a revisão de posições básicas brasileiras”, sendo a renegociação de um Acordo Militar tida como uma delas¹¹³.

Tal movimento visou especialmente a opinião pública brasileira e setores militares. Acerca dos militares, a tentativa estadunidense foi mais direta. Saraiva Guerreiro apontou que os EUA, pouco após a negociação para a criação do Grupo de Trabalho, fizeram movimentos junto aos ministros das Três Forças, aos chefes do Estado-Maior das Forças Armadas, e ao Gabinete Militar, destoando do “tratamento discreto, tranquilo, e sem pressa” acertado inicialmente¹¹⁴. O tom do anúncio em si mirava a opinião pública brasileira, que pressionava por uma revisão da política externa brasileira para uma maior aproximação aos EUA; mas também, dada a “retórica excessiva”, não só havia de “contrariar a realidade do relacionamento”, como também traria “implicações perigosas para a posição brasileira na América Latina”¹¹⁵.

¹¹¹ DEPARTMENT OF STATE. Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, 08 mar 1990. Department of State, Office of the Historian 1980, **Foreign Relations of the United States, 1977-1980 volume XXIV, South America, Latin America Region**, Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v24/d185>. Acesso em 20 nov 2022.

¹¹² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 369 ao Presidente. Brasília, 25 nov 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VI).

¹¹³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 384 ao Presidente. Brasília, 20 dez 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VI).

¹¹⁴ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 389 ao Presidente. Brasília, 21 dez 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VI).

¹¹⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 384 ao Presidente. Brasília, 20 dez 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VI).

A percepção de Saraiva Guerreiro era a de que os EUA ansiavam em fazer dos Grupos de Trabalho um instrumento para alterar os papéis de viés autonomista encarnados pelo governo Figueiredo. Em Informação ao Presidente, o chanceler aponta que a administração Reagan queria “criar vínculos em várias áreas sensíveis”, cujo êxito poderia “influenciar a própria política externa brasileira no sentido do alinhamento com os EUA”¹¹⁶. Tal intenção parecia mais clara ao chanceler ao se notar o esforço, por parte do embaixador americano em Brasília, em “de forma sistemática, contornar o canal diplomático” para comunicações, ao passo que reforçava contatos com setores militares, empresariais, e econômicos¹¹⁷.

Alguns elementos dessa empreitada americana, como a proposta de Acordo Bilateral de Segurança das Informações Militares, levantaram temores no chanceler brasileiro. O principal era sobre a consolidação de uma imagem junto à comunidade internacional (especialmente na América Latina) de um realinhamento, algo “nociv[o] à política externa do Brasil e, em particular, às correntes já consolidadas de nossas vendas de materiais de emprego militar”, que envolviam “países em desenvolvimento frequentemente não clientes dos EUA ou a quem estes se recusam vender”¹¹⁸.

Desse modo, não havia somente o temor difuso de tal reaproximação militar ser vista pela comunidade internacional como um realinhamento entre Brasil-EUA. Saraiva Guerreiro também apontou as possíveis repercussões de modo específico nas relações com países do chamado Terceiro Mundo. Seu diagnóstico era de que o Grupo de Trabalho na seara militar derivou de uma “perceptível preocupação” com o crescimento da indústria bélica brasileira, “relativamente desvinculado” da estratégia americana e da expectativa de ter no Brasil um país auxiliar em seus objetivos¹¹⁹.

Assim, um dos resultados de um arranjo institucional militar mais desenvolvido poderia ser a limitação à capacidade brasileira de exportar armamentos para países como a Líbia e o Iraque.

116 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 055 ao Presidente. Brasília, 21 fev 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

117 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 055 ao Presidente. Brasília, 21 fev 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

118 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 221 ao Presidente. Brasília, 12 jul 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

119 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 055 ao Presidente. Brasília, 21 fev 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

Os americanos viam o momento de vulnerabilidade econômica nacional como “propício para retomar a intensidade do diálogo militar [...] em bases que permitissem aos EUA recuperar o papel proeminente que perderam”¹²⁰.

Ou seja, o intuito era que os americanos se (re)apresentassem como uma alternativa de parceria militar (e econômica) ao Brasil. E isso ocorreria em detrimento de mercados não-tradicionais, conquistados pela mobilização diplomática vigente desde o governo Geisel, que eram importantes ao Brasil no esforço de exportações e de desenvolvimento industrial. A recomendação de Saraiva Guerreiro, então, foi a de buscar meios de se obter a tecnologia militar americana **sem** a necessidade de um Acordo Geral que podar a capacidade de trânsito diplomático brasileiro¹²¹.

4.2.2 A questão do embargo ao Afeganistão

Ao final de 1979, a União Soviética ocupou o território do Afeganistão. Tal fato não apenas significou o fim dos esforços em prol de uma *détente* entre as duas superpotências, como também instigou reações por parte dos EUA: maior dispêndio militar; boicote às Olimpíadas de 1980, em Moscou; e um embargo à exportação de grãos e oleaginosas à URSS (MCMAHON, 2003).

Para o embargo ser exitoso, naturalmente, o embargo necessitava da adesão de outros países do Ocidente – e um deles, na visão estadunidense, era o Brasil. Os EUA convidaram o Brasil a participar de reunião, em janeiro de 1980, sobre o tema. O intuito estadunidense era “desenvolver uma abordagem comum” para lidar com a ação soviética – o Itamaraty optou por enviar um diplomata à reunião, mas com a clara indicação de que era tão somente para obter informações¹²². Tal esclarecimento seria voltado à imprensa, para evitar uma interpretação de apoio brasileiro ao embargo.

120 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 055 ao Presidente. Brasília, 21 fev 1983. CPDOC/FGV, 1983, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

121 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 221 ao Presidente. Brasília, 12 jul 1984. CPDOC/FGV, 1984, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

122 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 005 ao Presidente. Brasília, 11 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

O posicionamento brasileiro foi o de não seguir o embargo. Isso considerou, inclusive, o fato de que outros países – especialmente a Argentina, que seguia uma diplomacia mais alinhada aos estadunidenses no período – também não o fariam¹²³. Entretanto, o Brasil tampouco se aproveitaria do espaço deixado pelos americanos para aumentar suas exportações de grãos, dado que, para Saraiva Guerreiro, o objetivo máximo era atender “plenamente o nosso interesse econômico, com o mínimo desgaste político”¹²⁴.

Desse modo, o Brasil manteve uma postura de defesa da não-intervenção e o compromisso de não capitalizar com o embargo, mantendo os níveis históricos de exportações. Para Saraiva Guerreiro, seguir a lógica do conflito Leste-Oeste nesse tema seria prejudicial à imagem externa do Brasil, além de “limita[r] nossa flexibilidade política e começa[r] a ameaçar nossos interesses comerciais”¹²⁵. Mais do que isso, o chanceler brasileiro preocupou-se com o fato de considerações estratégicas obscurecessem as discussões sobre os desequilíbrios Norte-Sul¹²⁶ – o que, de fato, viria a ocorrer.

O boicote aos Jogos Olímpicos de Moscou também foi sugerido pelos EUA. Em carta de Jimmy Carter para João Figueiredo, o mandatário americano indicou que condicionaria a participação do Comitê Olímpico dos EUA à retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, e ansiava que Figueiredo fizesse “um apelo no mesmo sentido ao Comitê Olímpico Brasileiro”¹²⁷. Entretanto, em consonância com as diretrizes autonomistas da política externa, o governo Figueiredo não fez nenhuma indicação do tipo ao Comitê Olímpico Brasileiro – e o Brasil participou normalmente das Olimpíadas de 1980. Para Saraiva Guerreiro, a “contaminação” do setor esportivo pela situação de sanções unilaterais era problemática¹²⁸.

123MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 006 ao Presidente. Brasília, 15 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

124MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 006 ao Presidente. Brasília, 15 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

125MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 015 ao Presidente. Brasília, 25 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

126MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 015 ao Presidente. Brasília, 25 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

127MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 011 ao Presidente. Brasília, 23 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

128 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 015 ao Presidente. Brasília, 25 jan 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

4.3 África do Sul: a distância segura

A África do Sul vivia, desde 1948, o regime do Apartheid. Apesar de inúmeras críticas da opinião pública internacional, as políticas de segregação e dominação racial, que incluíram privilégios às elites brancas e a exclusão de populações negras de diversos espaços públicos, foram mantidas até a década de 1990 (GUELKE, 2005). Nesse período, a África do Sul se engajou em ações de desestabilização de vizinhos ao passo que ansiava por legitimidade e reconhecimento internacional. Entre 1980 e 1986, regime autoritário sul-africano invadiu sete países¹²⁹, tentou assassinar dois primeiros-ministros¹³⁰, atacou a infraestrutura de países vizinhos/próximos¹³¹, além de causar deslocamentos forçados e diversas vítimas em suas ações de desestabilização de regimes tidos como oponentes (HANLON, 1986).

O Ocidente, ainda assim, manteve postura ambivalente perante o regime sul-africano. Sua importância econômica, o viés anticomunista e a posição tida como estratégica para conter e/ou balancear regimes de inspiração marxista na África gerou uma dissonância entre a teoria e a prática em discursos críticos ao Apartheid vindos do Norte global (GUELKE, 2005). A retórica do governo de P. W. Botha era a de que atacar a África do Sul seria de utilidade à União Soviética e aos seus interesses na África (HANLON, 1986).

O fato de a África do Sul sustentar um regime de exclusão racial bem como desestabilizar vizinhos gerou repúdio em boa parte dos países da África Subsaariana. A condenação ao regime sul-africano serviu como ponto de união e convergência entre diversos movimentos de descolonização na África e na Ásia (GUELKE, 2005). Os países da chamada África Negra foram os principais entusiastas da aplicação de sanções legais e sociais, no âmbito da ONU, à África do Sul (GELDENHUYS, 1984). Samora Machel, líder de Moçambique, ao condenar a “cumplicidade” de países do Ocidente ao regime sul-africano, chegou a afirmar que “o Apartheid é o nazismo da nossa época” e uma ameaça à África independente (MACHEL, 1983, p. 13).

Nesta seção, analisaremos as relações entre Brasil-África do Sul em dois aspectos. Cada um será analisado em uma subseção, considerando a percepção de Saraiva Guerreiro em relação às

129Angola, Botswana, Eswatini, Lesoto, Moçambique, Zâmbia e Zimbábue.

130De Lesoto e Zimbábue.

131Notadamente de Angola, Moçambique, e Zimbábue.

expectativas de outros países africanos – especialmente da África Subsaariana – e os impactos aos papéis emanados pela política externa brasileira do período Figueiredo. Na primeira subseção haverá uma análise geral do (esfriamento) da relação bilateral com a África do Sul, e das reações de Saraiva Guerreiro às investidas sul-africanas, especialmente na seara econômico-comercial. Na segunda subseção, analisaremos de modo mais detalhado a postura brasileira ao longo das incursões militares sul-africanas em Angola e na atual Namíbia.

4.3.1 O esfriamento das relações

O Brasil mantinha relações com a África do Sul enfatizando o elemento econômico, dos laços comerciais bilaterais. O chamado “pragmatismo consciente” foi a realidade até o governo Médici (1969-1973), com a expansão de laços comerciais com o país, ao passo que dificuldades estruturais limitavam tal movimento junto a outros países da África Subsaariana (VILALVA, 2016). Apenas no governo Geisel (1974-1979) que sinais de mudança nesse panorama se mostraram mais claros. Isso ocorreu em meio às críticas, de alguns países da região, de que o Brasil mantinha com os sul-africanos uma postura similar à demonstrada pelos EUA e alguns europeus: a retórica crítica convivia com um comércio normal e/ou pujante com o regime do Apartheid (PENNA FILHO, 2001).

No governo Figueiredo, o Brasil conviveu com a pressão interna e externa para a melhoria de relações com os sul-africanos. A interna veio do “lobby sul-africano”, vindo de setores conservadores (movidos pelo anticomunismo) e empresariais; a externa, da própria África do Sul, que procurava empresários e setores da mídia para ecoar seus interesses (VILALVA, 2016). Em um contexto de crise doméstica e imperiosidade de exportar, a opção de exportar para os sul-africanos parecia tentadora, mas divergiria da expectativa dos países da África subsaariana, foco do universalismo brasileiro.

A expectativa entre líderes africanos era a de que o Brasil somaria forças na pressão sobre os sul-africanos. O presidente da Zâmbia, por exemplo, em conversa com Figueiredo, indicou que uma resolução dos entreveros com os sul-africanos passaria pela ajuda de países Ocidentais na

pressão sobre o governo de P.W. Botha¹³². Figueiredo respondeu reafirmando que o Brasil, ao manter uma retórica antirracista e uma convivência interna “sem problemas e sem preconceitos” entre raças e etnias, serviria “de exemplo para países como a África do Sul”¹³³.

A África do Sul, por outro lado, ansiava por encerrar a situação de isolamento diplomático em que se encontrava. Assim, dado o desgaste de sua imagem junto a países desenvolvidos do Ocidente, apostou na aproximação com aqueles tidos como intermediários, escoltada na retórica anticomunista – algo que atraiu a Argentina e o Paraguai, por exemplo (GELDENHUYS, 1984; VILALVA, 2016). A complacência dos EUA, por meio do “engajamento construtivo” com o regime aparteísta, tido como estratégico no embate contra os soviéticos (LEONARD, 1983; THOMSON, 2008), reforçou tal aposta sul-africana.

Movida pela necessidade de quebrar o isolamento diplomático, a África do Sul fez movimentos em relação ao Brasil. Em meio à decisão do Itamaraty de, desde o governo Geisel, congelar relações com o regime aparteísta, o governo de P.W. Botha investiu em contatos independentes. Já em 1979, a Embaixada da África do Sul contactou ministérios e, principalmente, governos estaduais para oferecer cooperação técnica e militar¹³⁴. Em relação a isso, Saraiva Guerreiro alertou que ceder a tais investidas sul-africanas poderia acarretar não só um isolamento político na África, como também a perda de mercados como a Nigéria e Angola – logo, o governo federal deveria reforçar a decisão de esfriamento das relações com o regime de Pretória¹³⁵.

O congelamento foi defendido pelo chanceler Guerreiro como crucial para manter o prestígio brasileiro na África. Não apenas o congelamento, como a redução ainda maior da intensidade das relações bilaterais com a África do Sul foi recomendado, como meio de o Brasil manter um “clima de renovada confiança no Brasil”, demonstrada pela frequência de visitas de mandatários do continente ao país¹³⁶.

132MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Entrevista do Presidente Kounda com o Presidente Figueiredo. Brasília, 29 ago 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

133MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Entrevista do Presidente Kounda com o Presidente Figueiredo. Brasília, 29 ago 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

134MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 278 ao Presidente. Brasília, 26 nov 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. V).

135MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 278 ao Presidente. Brasília, 26 nov 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. V).

136 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 033 ao Presidente. Brasília, 13 fev 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

O fato de o Brasil ter sido convidado para a Conferência de Maputo, em 1980, também seria positivo. Saraiva Guerreiro narrou como sendo um sinal de prestígio e de que a “nossa política africana é apreciada com interesse”¹³⁷. Para o evento, a instrução dada foi a de “lembrar a nossa condenação ao sistema social vigente na África do Sul”. Por razões similares, o Itamaraty desrecomendou a participação da África do Sul no XIV Congresso de Grandes Barragens, em 1982, no Rio de Janeiro – a presença de autoridades sul-africanas geraria dissabores com delegações africanas¹³⁸.

Sendo assim, apesar de o Brasil não ter rompido suas relações com a África do Sul, tratou de reduzi-las consideravelmente. Conforme demonstra Penna Filho (2001), isso envolveu medidas como o monitoramento do investimento sul-africano no país, a emergência de entraves para a emissão de vistos para sul-africanos, e o controle de exportações de armamentos. A questão da ocupação da África do Sul sobre o território da atual Namíbia também foi um elemento que pesou nas relações com o Brasil, dada a condenação feita não apenas por países da África subsaariana, como também no âmbito geral da ONU.

4.3.2 A questão da Namíbia

A África do Sul ocupava o território namibiano desde o fim da Primeira Guerra Mundial, recebendo um mandato da Liga das Nações. O período de descolonização na África, aliado à imposição do regime apartaísta pelos sul-africanos, mobilizou movimentos nacionalistas e de resistência na Namíbia – entre eles, a SWAPO¹³⁹ (WALLACE, 2011). Tal movimento, que buscava a libertação namibiana pela via militar, foi tido como pró-comunista e destabilizador, logo atraindo a antipatia e ações repressivas por parte do governo sul-africano (DU PISANI, 2010).

137MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 331 ao Presidente. Brasília, 19 nov 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VII).

138MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 112 ao Presidente. Brasília, 28 abr 1982. CPDOC/FGV, 1982, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

139Organização dos Povos do Sudoeste Africano, do inglês *South West Africa People's Organization*. A Namíbia era chamada de África do Sudoeste durante a administração sul-africana.

O governo sul-africano, que almejava incorporar o território namibiano ao da África do Sul, logo enfrentou notável oposição da opinião pública internacional. A começar pelo reconhecimento, por parte da ONU, da SWAPO como “única e autêntica representante do povo da Namíbia”¹⁴⁰. A Revolução dos Cravos, que marcou o ocaso da ditadura salazarista em Portugal, intensificou os conflitos e a ação da SWAPO, que contou com o auxílio do MPLA, movimento de libertação exitoso em Angola, para erguer bases de ação em prol da independência da Namíbia (WALLACE, 2011).

Nesse contexto, o regime sul-africano reforçou a presença militar no território na Namíbia. A escalada de tensões culminou na incursão sul-africana em Angola, para atacar bases da SWAPO, em 1980. Tal ação foi enquadrada na estratégia de “ataque total” do governo de P.W. Botha, em defesa da manutenção do regime aparteísta a todo custo. Isso ocorreu especialmente após a erosão do “cordão sanitário” de países vizinhos simpáticos ao governo sul-africano, que protegiam o governo de Pretória de ações de outros países da região que eram críticos ao Apartheid (HANLON, 1986).

Em meio ao *imbroglio*, o Brasil manteve uma postura crítica à África do Sul e próxima da mantida pelos demais países da África Subsaariana, ainda que sem envolvimento direto. A situação de tensão na área recomendaria “alguma prudência, mas não justifica, quer a ausência brasileira, quer a nossa participação em conflitos da região”¹⁴¹. Desse modo, a posição oficial brasileira foi a de defesa da autodeterminação da população da Namíbia, ao rechaçar a postura sul-africana¹⁴². Não à toa, o Brasil votou a favor da Resolução 33/206 da Assembleia Geral da ONU, de 1979 – que, entre outros pontos, condenou a “expansão colonial” sobre a Namíbia e o próprio regime racista do Apartheid¹⁴³. Além disso, o Brasil também reconhecia a SWAPO como o interlocutor representante do povo namibiano¹⁴⁴.

140ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 31/146 da Assembleia Geral, 20 dez 1976. Disponível em <<https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/31>>. Acesso em 17 dez 2022.

141MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 033 ao Presidente. Brasília, 13 fev 1980. CPDOC/FGV, 1980, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. I).

142MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 176 ao Presidente. Brasília, 28 ago 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

143ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 33/206 da Assembleia Geral, 31 mai 1979. Disponível em <<https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/33>>. Acesso em 19 dez 2022.

144MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 176 ao Presidente. Brasília, 28 ago 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

O fato de a SWAPO ter bases em Angola, com o apoio do MPLA e a presença de soldados cubanos na área, não foi impeditivo para a posição brasileira. Após contatos com o Presidente da Zâmbia¹⁴⁵ e com funcionários da diplomacia angolana, foi apontado ao chanceler Saraiva Guerreiro que se fosse possível sanar a questão da Namíbia de outros modos, não seria necessária a presença de soldados cubanos em Angola. E essa informação foi utilizada pelo chanceler brasileiro quando do encontro com Thomas Enders, Secretário de Estado Assistente dos EUA, para justificar a dificuldade de a Angola (e da SWAPO) dispensar os soldados cubanos para negociar uma saída para a Namíbia junto à África do Sul¹⁴⁶. Além disso, em resposta ao estadunidense apontar uma inflexibilidade de Angola na questão, o chanceler brasileiro indicou que o caso era, na realidade, de inflexibilidade sul-africana – e que o apoio estadunidense ao regime de Pretória poderia reforçar tal inflexibilidade¹⁴⁷.

4.4 O Brasil e o alinhamento às expectativas do *alter*

Conforme vimos ao longo do capítulo, o Brasil teve em mente as repercussões de suas ações em relação ao *alter*. Nas relações com a Argentina, um *alter* *significante* do chamado Terceiro Mundo e crucial para as relações do Brasil com a América do Sul, a preocupação brasileira foi em não apenas tomar em consideração as preocupações e anseios do país vizinho, como também buscar meios de assegurar o processo de transformação das relações bilaterais, da ideia de rivalidade para a de amistosidade.

Desse modo, o Brasil convergiu sua conduta com a do papel de colaborador do subsistema regional, especialmente ao prestar solidariedade aos argentinos ao longo da Guerra das Malvinas. A derrocada do *Proceso de Reorganización Nacional* e a ascensão da democracia na Argentina não abalaram tal relacionamento – pelo contrário, o Brasil seguiu acenando positivamente aos sinais de

145MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Entrevista do Presidente Kounda com o Presidente Figueiredo. Brasília, 29 ago 1979. CPDOC/FGV, 1979, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. III).

146MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 280 ao Presidente. Brasília, 20 ago 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VII).

147MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação 280 ao Presidente. Brasília, 20 ago 1981. CPDOC/FGV, 1981, **Arquivo Saraiva Guerreiro**, SG mre 1979.03.20 (Vol. VII).

expectativa de cooperação que foram emanados pela Argentina. Mesmo no caso da limitação a uma visita de Alfonsín ao Brasil, houve a preocupação brasileira em indicar que isso só não seria possível por causa de motivos exclusivamente domésticos, ligados à oposição à ditadura no Brasil.

No caso das relações com os EUA, a preocupação do Itamaraty não era só interna – com as críticas da imprensa ao chamado terceiromundismo – como também externa. O temor era de que, por exemplo, uma cooperação militar mais íntima entre os dois países agisse como sinalizador de uma reaproximação aos moldes do antigo americanismo, ao até de um realinhamento da política externa brasileira, especialmente em um contexto de maior vulnerabilidade econômica. Isso poderia reverberar de modo negativo nas relações com o chamado Terceiro Mundo, contradizendo especialmente o papel de independente ativo, crucial na empreitada brasileira de abertura de mercados por meio de uma diplomacia mais autônoma.

Por fim, a nova diplomacia do Brasil para os países do continente africano demandou uma postura firme e crítica em relação ao regime do *Apartheid* na África do Sul. Apesar de sua importância econômica – e do interesse de setores empresariais brasileiros –, as relações com o regime de Pretória foram esfriadas. Isso foi adotado especialmente tomando em consideração que os demais países da África Subsaariana condenavam a postura adotada por algumas potências do Norte global, que, apesar de adotarem uma retórica crítica ao *apartheid*, continuavam a comerciar normalmente com o país – ou até o auxiliavam militarmente, como foi o caso dos EUA ao longo do governo Reagan.

Entretanto, tal política não foi unânime. Diversos pontos de críticas emergiram ao longo dos anos de mandato de João Figueiredo, especialmente ao chamado “terceiromundismo” da política externa. As relações com os países africanos eram tidas como de menor relevância, e havia clamores por um realinhamento com os estadunidenses.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, analisamos pontos que contribuíram, no governo Figueiredo, para não só manter papéis universalistas herdados do governo Geisel, como também os reforçar e os incrementar. Ainda que diplomatas como Roberto Campos tenham arquitetado alternativas – que envolviam, especialmente, um tom mais americanista e uma marginalização das relações com os países do chamado Terceiro Mundo -, a postura Universalista se manteve. Mesmo a ocorrência de críticas, inclusive de membros do próprio Poder Executivo, não fez com que o Presidente João Figueiredo adotasse uma política exterior com menos ênfase nos países do chamado Terceiro Mundo (e, menos ainda, uma política externa americanista aos moldes da verificada ao longo de governos como o de Dutra ou Castelo Branco).

Apontamos como as relações com os países da América do Sul mantiveram um padrão de busca pela cooperação – de modo mais claro na relação com a Argentina, dado o saneamento da controvérsia da Usina de Itaipu. Além disso, Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a visitar o continente africano – na realidade, protagonizando um périplo pela região, ao visitar diversos países. As relações com os países do Oriente Médio continuaram sendo tratadas como primordiais, e as interações com a China Popular também se intensificaram.

Em meio a isso, nossa hipótese redundou em como o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro arquitetou – e defendeu – a manutenção de papéis de viés universalista junto ao Presidente Figueiredo. A estratégia envolveu a comunicação via *Informação ao Presidente da República*, em que o Ministro das Relações Exteriores demonstrava, baseado em feedbacks obtidos em encontros com líderes e *policymakers* de diversos países (não só PVD, como também países europeus), sua percepção de êxito e adequação do universalismo como linha de ação para o Brasil naquele momento.

Sua percepção foi a de que líderes de países africanos, sul-americanos, e do Oriente Médio enxergavam o Brasil como um aliado. Mais do que isso, alguns tratavam o Brasil como um país com potencial de liderança no chamado Terceiro Mundo -, o que poderia gerar dividendos não apenas econômicos, mas políticos também. Desse modo, Figueiredo contrastava as críticas recebidas internamente à sua percepção de uma receptividade de outros membros da comunidade internacional aos papéis encarnados pelo Brasil.

Considerando isso, utilizaremos o espaço da conclusão para dois objetivos: retomar alguns pontos cruciais levantados ao longo dos quatro capítulos que compõem esta tese, e, posteriormente, destacar o impacto e potencial do uso da Teoria dos Papeis para a análise da política externa brasileira.

A. Saraiva Guerreiro como arquiteto do Universalismo

A teoria dos papéis tem como ênfase a ideia de que um determinado conjunto de comportamentos seria mais ou menos adequado para um determinado ator, em um determinado contexto. Esses comportamentos seriam os papéis, *roles*, cuja escolha e encarnação caberia ao tomador de decisão, que não ocorre em um “vácuo”: o tomador de decisão considera fatores internos, mas também externos, especialmente relacionados ao *feedback* da comunidade internacional.

Vimos no Capítulo 1 deste trabalho alguns dos fatores domésticos que motivaram os papéis de viés universalista. Se, até o período do governo Castelo Branco (1964-1967) houve um predomínio de um viés americanista, calcado em uma “tradição” que viria desde os tempos de Barão do Rio Branco; uma política externa de viés mais autonomista começou a florescer nos seus sucessores, alcançando seu ápice nos governos Geisel e Figueiredo. Apontamos como o processo de desenvolvimento industrial, o desencanto com potenciais recompensas (nem sempre concretizadas) vindas de uma relação próxima dos EUA, a lógica de “Brasil Potência”, e a busca pela abertura de novos mercados para exportações motivaram uma transformação da política externa, que se institucionalizou ao longo dos anos.

No Capítulo 2, analisamos e indicamos os papéis mais incorporados pelo Brasil ao longo do governo Figueiredo. Para tal, avaliamos os discursos de Saraiva Guerreiro ao longo de seu período como chanceler, bem como os discursos de Figueiredo relacionados à política externa. Cada parágrafo desses discursos foi tido como um bloco, dentro do qual buscamos identificar a ocorrência de alguma invocação de papel – não apenas entre os indicados por Holsti em seu seminal artigo de 1970, mas também outras possibilidades de papéis que identificamos e catalogamos. Vimos que o Brasil adotou papéis de viés “ativo”, mais autônomos e que eram incompatíveis com uma lógica de fronteiras ideológicas.

Vimos que o papel de “Revisionista brando” foi o mais invocado no período – ele envolveu um clamor por mudanças na ordem internacional – não de ordem revolucionária, defendendo o fim do capitalismo; mas sim de ordem reformista, em defesa de maior grau de intervencionismo e previsibilidade em diversos regimes (de comércio, *commodities*, de financiamento etc.) contra potenciais choques externos. Ele convergia com reclames de outros PVD, ainda que as condições do sistema internacional para um possível êxito dessa empreitada fossem menos favoráveis do que na década de 1970.

O segundo papel com maior protagonismo foi o de “independente ativo”, que envolvia a busca ativa pelo máximo de parceiros político-comerciais possível, sem acepção ideológica. O próprio chanceler Guerreiro fez alusão à ideia de “autolimitações artificiosas” para rebater às críticas de que tal postura acabasse envolvendo, necessariamente, um afastamento dos EUA e do chamado conjunto de “valores Ocidentais”. A defesa da autodeterminação dos povos e da ideia de o Brasil ser parte de um “Outro Ocidente” – sendo liberal e democrático, mas também subdesenvolvido – foram a base da incorporação e defesa de tal comportamento pelo Itamaraty.

Houve outros papéis com destaque, conforme vimos no Capítulo 2, agindo como auxiliares dos dois primeiros. O papel de “arquiteto do regionalismo” envolveu um compromisso do Brasil com a cooperação político-econômica com seus vizinhos. Além disso, de modo compatível com a aproximação brasileira aos países do continente africano, o papel de “agente anti-colonial/antirracista” foi empregado especialmente em condenação ao regime do *apartheid*, e para realçar uma “herança africana” como um traço fundamental da identidade nacional. O papel de “desenvolvedor” envolveu o esforço brasileiro em se posicionar como provedor de assistência técnica aos PVD, sendo alardeada como meio para minorar os efeitos da instabilidade internacional. O processo de redemocratização interna foi usado como base para o papel de “exemplo”, e ocasionalmente usado como meio de defender tal processo também no meio internacional, com o clamor por maior voz aos PVD em regimes internacionais. Por fim, o papel de “ponte” foi usado ocasionalmente como meio de apontar o Brasil como um país com bom trânsito entre grupos de países, especialmente entre dos chamados Primeiro e Terceiro Mundo.

Além disso, o Capítulo 2 também realçou que não houve um retorno à americanização da política externa brasileira. Apesar das fortes críticas domésticas, de uma condição internacional mais complexa, e do agravamento da crise da dívida, não foram verificados papéis que indicassem uma reaproximação aos EUA em detrimento da política universalista. Papéis como “aliado fiel” ou

“defensor da fé” (ligado à noção de pureza ideológica, sendo comum, no período da Guerra Fria, seu uso em prol da “civilização Ocidental” contra uma suposta ameaça comunista). Mesmo na segunda metade do governo Figueiredo, quando a economia brasileira passou por um ponto de gravidade mais elevado e o país buscou apoio ao FMI, não foi verificada a emergência de papéis mais “passivos” e/ou que denotassem uma inflexão na política externa.

No Capítulo 3, demonstramos as principais críticas – e suas fontes – à política externa universalista. Apontamos como as discordâncias ganharam maior eco em duas áreas: a comercial e a econômica, em que os interesses de outro Ministério, o do Planejamento (e do restante da equipe econômica) eram maiores. Além disso, tal temário foi chave e de maior interesse aos EUA – que defendiam a ideia da graduação no âmbito do GATT, por exemplo -, o que fez com que desencontros entre os dois países se tornassem algo inevitável. Tal situação reforçou as críticas não apenas da equipe econômica, mas também de setores da mídia de viés liberal-ocidentalista (como o jornal *O Estado de S. Paulo*, e até mesmo de outros diplomatas, como Roberto Campos.

Ainda assim a área de consenso em torno dos papéis universalistas foi maior. Ramiro Saraiva Guerreiro contava com a simpatia/apoio de militares com papéis importantes no governo Figueiredo – e influentes no chamado “Grupo palaciano”, mais próximo do presidente. Golbery do Couto e Silva e Octávio Medeiros (este, inclusive, parente por afinidade de Guerreiro) levavam algumas demandas de Saraiva Guerreiro diretamente ao Presidente, e eram defensores do universalismo. Ao fim e ao cabo, a posição de Guerreiro como um *expert* em política externa – e do Itamaraty como burocracia profissional especializada no tema – contribuíram para que Figueiredo, na maioria dos casos, aquiescesse com as posições da Chancelaria.

Já no Capítulo 4, selecionamos alguns estudos de caso para avaliar como ocorreu a percepção de Saraiva Guerreiro sobre a receptividade dos papéis universalistas. Apontamos como ele percebia as expectativas de alguns países do chamado Terceiro Mundo, os potenciais impactos junto a tais países, de movimentações em política externa nas interações com países do Primeiro Mundo, e como o chanceler brasileiro arquitetou a defesa, junto ao Presidente Figueiredo, do Universalismo.

Primeiramente, pinçamos as relações Brasil-Argentina. Vivenciando um processo de reaproximação, o chanceler brasileiro identificou na melhoria das relações com o país vizinho uma oportunidade dupla: a conquista de um parceiro importante, superando tons de rivalidade; e a reverberação positiva de tal aproximação junto aos demais países da América do Sul, especialmente

para fins de integração regional futura. Desse modo, a assinatura do Acordo Tripartite, o apoio logístico aos argentinos ao longo da Guerra das Malvinas, e a manutenção de boas relações com o recém-instalado governo democrático de Raúl Alfonsín foram instrumentos para a ambição brasileira de assegurar uma preponderância regional.

Também investigamos as relações Brasil-EUA no Capítulo 4. Conforme vimos, as relações com os EUA eram uma variável importante na construção do rol de papeis de um país – sendo, no caso brasileiro, o debate entre americanistas e universalistas o ponto chave nos rumos da política externa. E Saraiva Guerreiro lidou com o interesse estadunidense em uma reaproximação com o Brasil, após demonstrações de autonomia feitas pelo governo Geisel – especialmente na questão militar. O esforço americano era por reforçar os laços de cooperação militar e, a partir daí, retomar uma política externa que gerasse menos desencontros com os interesses americanos. O chanceler brasileiro criticou os acenos dos EUA a setores críticos ao universalismo, e reforçou a desnecessidade de uma reedição de um Acordo Militar com os americanos, dada a possibilidade de repercussão negativa junto aos países do chamado Terceiro Mundo, ou de configurar a ideia de um retorno ao americanismo.

Por fim, também investigamos no Capítulo 4 a motivação do “esfriamento” das relações com a África do Sul. Engajada em desestabilizar países da região, em reforçar seu domínio sobre o território da atual Namíbia, e em reforçar o regime do *apartheid*, a África do Sul era alvo constante de críticas, especialmente de governos da África Sub-saariana. Considerando a crucialidade dos países dessa região para a estratégia do universalismo, adotada desde Geisel, o chanceler brasileiro reforçou a necessidade de um “esfriamento” das relações com os sul-africanos, de modo a manter o prestígio junto aos demais países africanos. Apesar de optar por não cortar as relações com o regime do *apartheid* – dada a importância econômico-comercial do país –, Guerreiro recomendou a redução da intensidade dos laços bilaterais, e não cedeu às pressões do *lobby* sul-africano, que também não conseguiu obter grande êxito junto a entes sub-nacionais.

Percebemos ao longo desta tese como o conjunto de discussões internas acerca de política externa influenciaram nos papeis encarnados pelo Brasil – bem como nas proposições de papeis feitas por críticos. Também indicamos como o *feedback* vindo de outros atores, especialmente de países do chamado Terceiro Mundo, auxiliou na moldagem e encarnação de papeis por parte do chanceler Saraiva Guerreiro, bem como em estratégias para lidar com sinalizações e interações que pudessem contradizer os papeis universalistas escolhidos pelo Itamaraty. Além disso, foi com base

nesse *feedback* que o chanceler brasileiro baseou suas justificativas ao presidente Figueiredo, em prol da manutenção do viés universalista da política exterior, rebatendo os críticos domésticos.

Desse modo, realçamos o papel do chanceler Saraiva Guerreiro como o “arquiteto” do reforço do viés universalista na política externa, mesmo em meio a um contexto (interno e externo) com menor margem de manobra para os PVD, entre eles, o Brasil. Convergindo com a teoria da TP, indicamos como o chanceler brasileiro interpretou sinais vindos de interações com *policymakers* e chefes de Estado, bem como as expectativas que outros países mantinham sobre o Brasil – em especial, as expectativas do conjunto de países do chamado Terceiro Mundo. Desse modo, indicamos que houve convergência entre o discurso e a prática dos papéis encarnados pela executiva de política externa brasileira; e que o uso desses *feedbacks*, por parte do chanceler Guerreiro, teve crucial importância no convencimento do presidente Figueiredo para a manutenção dos rumos universalistas, apesar das críticas domésticas.

B. A Teoria dos Papéis e seu uso na Análise de Política Externa Brasileira

A Teoria dos Papéis possui grande potencial para aplicação nos estudos da Política Externa Brasileira – e de demais países em desenvolvimento. Nesta tese, além de operacionalizarmos a identificação e a classificação de papéis por meio de documentos recém-desclassificados, demonstramos a importância da consideração de fatores externos para a análise do *policymaking*. Um tomador de decisão não age no vácuo, e deve considerar expectativas e posições de outros atores – no caso, do outro generalizado e do outro significativo – ao ponderar os melhores papéis para seu país encarnar.

Desse modo, conseguimos operacionalizar um meio de identificar as percepções do tomador de decisão – no caso, o chanceler Saraiva Guerreiro – quando da feitura e manutenção de papéis. A possibilidade de se olhar aos relatos do *policymaker*, tanto junto a outros chefes de Estado, como também junto ao próprio Presidente, permite a identificação da lógica argumentativa utilizada pelo chanceler brasileiro – especialmente nas justificativas para defender o rol de papéis universalista. Esperamos que tal esforço possa ser aproveitado – e ampliado – por trabalhos vindouros.

A existência de documentos primários pode facilitar tais empreitadas. Tal disponibilidade permitirá que o pesquisador vá além de identificação desses papéis (que pode ocorrer via discursos). Neste trabalho, conseguimos demonstrar como Saraiva Guerreiro usou o próprio

feedback recebido de outros atores como justificativa na defesa da pertinência do Universalismo, apesar da ocorrência de críticas internas aos papéis escolhidos. A existência de mais documentos referentes ao período Figueiredo, bem como a emergência de fontes sobre outros governos da ditadura civil-militar pode fomentar mais estudos do tipo em relação aos demais governos do período – como o de Costa e Silva, que foi utilizado por Kal Holsti em seu estudo seminal como exemplo do papel “desenvolvedor interno”.

Estudos que explorem as variáveis interna e externa na feitura dos papéis estão a florescer. Após o estímulo de Cantir e Kaarbo (2012, 2016b) para pesquisadores abordarem o fenômeno da *role contestation* (contestação de papéis), uma possibilidade para estudos futuros é o uso da teoria dos papéis para estudar de modo mais focalizado o processo dessa contestação, como as relações de poder entre atores influenciam no resultado dessa disputa, e o quanto a executiva de política externa consegue mediar tais conflitos. O declínio do peso relativo do Itamaraty na feitura da política externa brasileira, aliado à ascensão de novos atores, pode estimular pesquisas, na área da Análise da Política Externa Brasileira, que tenham tal ênfase.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva; FRITSCH, Winston. The concept of graduation of Developing countries. **Texto para discussão nº 71**, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1984.

AGGESTAM, Lisbeth. Role theory and European Foreign Policy: a framework of analysis. *In*: ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael (eds.). **The European Union's Roles in International Politics: concepts and analysis**. Nova Iorque: Routledge, 2006. Cap 1, p. 11-29.

ALLISON, Graham. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

AMADO, Rodrigo. A política externa de João Goulart. *In*: ALBUQUERQUE, José Guilhaon (org). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização, e política externa**. São Paulo: Cultura Editores Associados/NUPRI. 1996, p. 283-297.

AMSDEN, Alice. **Escape from empire: the developing world's journey through heaven and hell**. Cambridge: MIT Press. 2007.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. Guerra Fria na região Amazônica: um estudo da Missão Venturini ao Suriname (1983). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011, p. 7-28.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Brasília: Funag, 2020.

BELOW, A. *Environmental politics and foreign policy decision-making in Latin America: ratifying the Kyoto Protocol*. Nova York, NY: Routledge. 2015.

BEREJKIAN, Jeffrey. Model building with Prospect Theory: a cognitive approach to International Relations. **Political Psychology**. v. 23, n. 4, p. 759-786, 2002.

BOETTCHER, William A. The prospects for Prospect Theory: an empirical evaluation of International Relations applications of Framing and Loss Aversion. **Political Psychology**. v. 25, n. 3, p. 331-362, 2004.

BREUNING, Marijke. Role theory research in international relations: state of art and blind spots. *In*: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns (eds.). **Role Theory in International Relations: approaches and analyses**. Nova Iorque: Routledge, 2011. Cap. 2, p. 16-35.

BREUNING, M.; PECHENINA, A. "Role dissonance in Foreign Policy: Russia, Power, and Intercountry Adoption". *Foreign Policy Analysis* 16(1): 21-40. 2020.

BRUMMER, K.; THIES, C. "The contested selection of National Role Conceptions". *Foreign Policy Analysis* 11(3): 273-293. 2015.

CAMARGO, S.; OCAMPO, J. M. V. **Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil: uma**

década de política exterior – 1973-1984. São Paulo, SP: Convívio. 1988.

CANTIR, C.; KAARBO, J. Contested roles and domestic politics: reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis* 8(1): 5-24. 2012.

CANTIR, C.; KAARBO, J. Agents in structures: Insights from cases of Internal Role Contestation. In: CANTIR, C.; KAARBO, J. (eds.). *Domestic role contestation, Foreign Policy, and International Relations*. Nova York, NY: Routledge, 2016.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 263-280.

CARNEIRO NETTO; Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p.241-262.

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, A. de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n 33, p. 7-30, 1972.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4a ed. Brasília: Editora UnB, 2011.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora FGV; 1997.

DANTAS, San Tiago. Política externa independente. In: MUNTEAL, Oswaldo; VENTAPANE, Jacqueline; FREIXO, Adriano de. **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Editora PUC, 2006.

DU PISANI, André. State and society under South African rule. In: KEULDER, Christian (eds). **State, society and democracy: a reader in Namibian politics**. Windhoek: Konrad Adenauer, 2010. Cap. 3, p. 49-76.

DUROSELLE, Jean-Baptiste; KASPI, André. **História das Relações Internacionais: de 1945 aos nossos dias (Tomo/Volume II)**. 15a ed. Lisboa: Edições Texto e Grafia, 2009. Tradução de Hélder Viçoso.

ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael. Introduction. In: ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael (eds.). **The European Union's Roles in International Politics: concepts and analysis**. Nova Iorque: Routledge, 2006. Introdução, p. 1-10.

FERREIRA, T. S. H. **O Universalismo e seus descontentes: A política exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)**. Curitiba, PR: Juruá. 2009.

FRAGOSO, João Luiz Ribeiro. As reformulações na política externa brasileira nos anos 70. **Estudos Afro-asiáticos**. n. 5, 1981. p. 41-53.

FRANCO, G. **A política externa do governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa - o Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional**. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2008

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GELDENHUYS, Deon. **The diplomacy of isolation: South african foreign policy making**. Joanesburgo: Macmillan South Africa, 1984.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shinegoli. Os militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, 1993. p. 211-246.

GUELKE, Adrian. **Rethinking the Rise and Fall of Apartheid: South Africa and orld Politics**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2010.

GUIMARÃES, F. de S.; MAITINO, M. E. 2019. “Socializing Brazil into Regional Leadership: the 2006 Bolivian Gas Crisis and the Role of Small Powers in Promoting Master Roles Transitions”. *Foreign Policy Analysis* 15(1): 1-20. 2019.

GUIMARÃES, F. de S. “The uneasy ‘well-placed’ state: Brazil within Latin America and the West”. *Cambridge Review of International Affairs* 33(4): 603-619. 2020.

HALL, Todd. *Emotional Diplomacy: Official emotion on the international stage*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2015.

HANLON, Joseph. **Beggar your neighbours: Apartheid power in Southern Africa**. Bloomington: Indiana University Press, 1986.

HARNISCH, Sebastian. Role theory: operationalization of key concepts. *In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns (eds.). Role Theory in International Relations: approaches and analyses*. Nova Iorque: Routledge, 2011. Cap. 1, p. 7-15.

HARNISCH, Sebastian. Conceptualizing in the minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, p. 47-69, 2012

HERMANN, J. “Reformas, endividamento externo e o ‘Milagre econômico’ (1964-1973)”. In: GIAMBIAGI, F. et al (eds.). “*Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*”. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier. 2011.

HOLSTI, Kalevi. National Role Conceptions in the study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 233-309, 1970.

HUDSON, V.; VORE, C. Foreign policy analysis Yesterday, today and tomorrow. **Mershon International Studies Review**. V. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

HURRELL, A. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil’s role in the international system, 1964-1985*. Brasília, DF: Funag. 2013.

HUTCHINGS, R.; SURI, J. **Foreign policy breakthroughs: cases in successful diplomacy**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. 2a ed. Nova Jersey: Princeton University Press, 2017.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**. v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979.

KRASNER, Stephen. **Structural conflict: The Third World against global liberalism**. Berkeley: University of California Press. 1985.

LEONARD, Richard. **South Africa at War: white power and the crisis in Southern Africa**. Westport: Lawrence Hull & Company, 1983.

LE PRESTRE, Phillipe. Author! Author! Defining Foreign Policy Roles after the Cold War. In: LE PRESTRE, Phillipe (ed.). **Role quests in the post-Cold War era: Foreign Policies in Transition**. Montreal: McGill-Queen’s University Press. Cap 1, p. 3-14, 1997a.

LE PRESTRE, Phillipe. Change and continuity in Foreign Policy Role Conceptions after the Cold War. In: LE PRESTRE, Phillipe (ed.). **Role quests in the post-Cold War era: Foreign Policies in Transition**. Montreal: McGill-Queen’s University Press. Cap 11, p. 251-262, 1997b.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados**. v. 25, nº 3. 1982. p. 349-363.

LIMA, Maria Regina Soares. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. Working Paper. **Plataforma Democrática**. n. 3, jul/2010. p. 2-22.

LIMA, Maria Regina Soares de. **The political economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu.** Brasília: FUNAG, 2013.

MACARINI, José Pedro. Crise e política econômica: o governo Figueiredo (1979-1984). **Texto para discussão, IE/UNICAMP**, n. 144, junho/2008.

MACHEL, Samora. **O Apartheid é o nazismo da nossa época.** Maputo: Edição do Partido Frelimo, 1983.

MAECHLING, Charles. The Argentine pariah. **Foreign Policy**. n. 45. 1982. p. 69-83.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa na década 1964/1974. **Estudos Cebrap**. N. 12, abr/jun 1975, p. 53-77.

MCMAHON, Robert. **The Cold War: a very short introduction.** Nova York: Oxford University Press, 2003.

MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial.** São Paulo: Editora FGV, 1991.

MOURA, Gerson. **Relações exteriores do Brasil (1939-1950): mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial.** Brasília: Funag, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. A Argentina, antes e um pouco depois das Malvinas. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 1 nº 4, nov/1982

PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Tradução de Sérgio Bath.

PENNA FILHO, Pio. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, 2001, p. 69-93

PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. *In*: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas.** Vol. IV. São Paulo: Annablume, 2000. p. 449-474.

PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the Military, and the Foreign Ministry.** Brasília: Funag, 2013.

RAPOPORT, Mario. **Historia Económica, Política y Social de la Argentina.** Córdoba: Ediciones Macchi. 2000.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016.** Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RUSSELL, Roberto. Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una

evaluación preliminar. **Estudios Internacionales**. v. 17, n. 66, 1984, p. 170-201.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A opção europeia nos marcos do Pragmatismo Responsável: a política externa brasileira para países europeus de 1974 a 1979**. 1990. 192 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012

SCHENONI, Luis, BRANIFF, Sean, BATTAGLINO, Jorge. Was the Malvinas/Falklands a diversionary war? A Prospect-Theory Reinterpretation of Argentina's decline. **Security Studies**. 29, no. 1 (2020): 34-63.

SEKHRI, S. "The role approach as a theoretical framework for the analysis of foreign policy in Third World countries". *African Journal of Political Science and International Relations* 3(10): 423-432. 2009.

SILVA, Álvaro Costa. **A busca pela sobriedade: o processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina (1974-1985)**. 2019. 206f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SILVA, Álvaro Costa. Diverse images, reverse strategies: Brazilian foreign ministers' perceptions and the Brazil-Argentina rapprochement (1974-1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 1, 2020, epub 006.

SILVA, Nathan Morais. **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)**. 2019. 134f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SIMON, Roberto. **As duas aberturas: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo (1979-1985)**. 2013. 155f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2013.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2013.

SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)**. 2002. 173f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**. v. 5, n. 2, 1985, p. 5-15.

THIES, Cameron. Role theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. **Foreign Policy Analysis**, 2014, p. 1-10.

THOMSON, Alex. **U.S. Foreign Policy towards Apartheid South Africa, 1948-1994**: conflict of interests. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008.

TRAGER, Robert. **Diplomacy**: communication and the origins of international order. Cambridge: Cambridge University, 2017.

VIZENTINI, Paulo. **A relação Brasil-África**: Prestígio, cooperação, ou negócios? Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

WALLACE, Marion. **A History of Namibia**: From the beginning to 1990. Nova Iorque: Columbia University Press, 2011.

VILALVA, Mario. **África do Sul**: do isolamento à convivência, reflexões sobre a relação com o Brasil. Brasília: FUNAG, 2016.

WEHNER, L. "Role expectations as Foreign Policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power". *Foreign Policy Analysis* 11(4): 435-455. 2015.