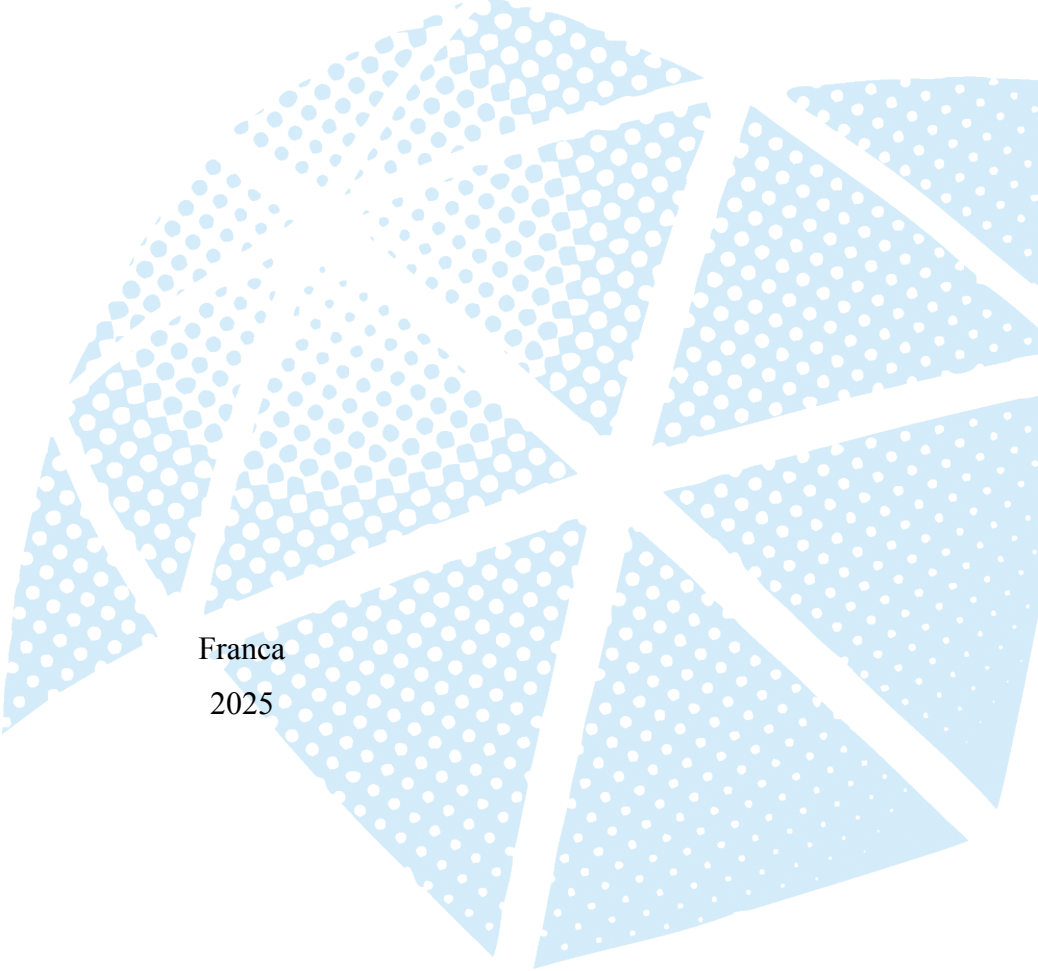


UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

VITOR ANTONIO FRUTUOSO PAES

**CONTINUIDADE E RUPTURA NA POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA:
UMA ANÁLISE DO PENSAMENTO E DA CHANCELARIA DE CELSO AMORIM**

Franca
2025



VITOR ANTONIO FRUTUOSO PAES

**CONTINUIDADE E RUPTURA NA POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA:
UMA ANÁLISE DO PENSAMENTO E DA CHANCELARIA DE CELSO AMORIM**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Franca.

Orientador: Prof. Dr. Renato Ferreira Ribeiro

P126c Paes, Vitor Antonio Frutuoso
Continuidade e Ruptura na Política Externa Ativa e Altiva : Uma
Análise do Pensamento e da Chancelaria de Celso Amorim / Vitor
Antonio Frutuoso Paes. -- Franca, 2025
56 f.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Relações
Internacionais) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade
de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Renato Ferreira Ribeiro

1. Política Externa Brasileira. 2. Política Externa Ativa e Altiva. 3.
Celso Amorim. I. Título.

VITOR ANTONIO FRUTUOSO PAES

**CONTINUIDADE E RUPTURA NA POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA:
UMA ANÁLISE DO PENSAMENTO E DA CHANCELARIA DE CELSO AMORIM**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Franca, para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Data do parecer: 18/12/2025

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Renato Ferreira Ribeiro
USP - Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Albério Neves Filho
UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

Prof. Dra. Alessandra Beber Castilho
PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Um dos momentos de maior serenidade que tive durante os quatro anos de faculdade foi quando me foi dito que a seção de agradecimentos para o Trabalho de Conclusão de Curso não possuía limite de páginas. Foi um momento de serenidade por muitos motivos, um dos quais, sendo minha famosa dificuldade em me manter sucinto, mas o principal foi a compreensão sincera e genuína de minha parte de que nunca seria capaz de expressar toda a gratidão que tantas pessoas merecem receber por contribuírem das mais inúmeras formas a este trabalho e aos meus últimos quatro anos de vida.

Começo naturalmente agradecendo meu orientador Renato Ribeiro, contribuinte mais óbvio para a realização deste trabalho. A paciência, atenção, dedicação e comunicação aberta demonstrada por ele ao longo dos últimos meses foi imprescindível para a conclusão e qualidade da pesquisa e para manter-me seguro de minhas próprias capacidades em realizá-la. Renato foi engajado com o tema desde meu primeiro contato sobre e convite para orientação; não se limitou a meramente recomendar literaturas e eventos que acreditava ser benéficos à discussão proposta, como também se dedicou a cada etapa para assegurar que eu estava bem direcionado em teoria e em prática de escrita. A paciência com minhas dúvidas e tropeços ao longo do caminho, a flexibilidade demonstrada em momentos necessários e o conhecimento compartilhado são lições que levarei para muito além da universidade. Por fim, dedico este trabalho também a sua filha, ao qual recebeu as boas novas sobre, na semana de nossa segunda reunião de orientação; não me falta certeza que terá um exemplo de pai em sua vida.

Agradeço também meus demais professores destes quatro anos de vida universitária, sejam os titulares que continuo a ver e conversar pelos corredores da Unesp nestas últimas semanas de curso, sejam os substitutos que por mais breve que tenham passado, deixaram sua memória e lições para mim, contribuindo também para o aluno e pessoa que sou. Faço destaque, se me for permitido, aos nomes do professor Albério Neves e Danielle Makio.

Quando entrei nesta faculdade em 2022, minha maior preocupação para o futuro em vida pós-universidade, eram meus severamente limitados conhecimentos econômicos, campo de estudo o qual sempre tive dificuldade e mesmo certa falta de interesse em determinado momento, mas que permanece como parte importante dos objetivos que almejo para a nova fase de minha vida. Hoje, me atrevo a dizer que tomei gosto pela economia, que estudo regularmente, todas as semanas, profundamente, e isto passa sem dúvida alguma pela influência deixada pelo professor Albério, pela qualidade de suas aulas, pela atenção e

instigação demonstrada nas conversas de corredor sobre Kalecki e Keynes nos intervalos, mas também pela sua amizade.

Igualmente, se possuo hoje quaisquer qualidades enquanto pesquisador, é porque devo imensamente à professora Danielle, que teve a coragem de aceitar orientar-me e outros colegas em projeto proposto com prazo de entrega tão curto que não me atreverei colocar em meu TCC. Quando o projeto foi me originalmente proposto por uma amiga, não imaginaria que aquela história terminaria com todos viajando para o Rio de Janeiro para participar de um Congresso às custas do Ministério da Defesa. Isto jamais teria sido possível sem sua orientação e participação, foi ali que realmente “aprendi” a fazer pesquisa. Sua mente ímpar e sua gentileza serão sempre reconhecidas por mim.

Mas este trabalho também não teria sido possível sem o apoio de cada uma das amizades que construí na cidade de Franca desde minha chegada. Sempre fui alguém tímido, quieto, “seletivo” – como minha família gosta de dizer –, que teve enormes dificuldades em sair de meu casco e me comunicar com aqueles à minha volta. É com uma felicidade que não conseguirei expressar corretamente neste texto que digo que pela primeira vez na vida, tenho a certeza de ter amizades que carregarei pela vida.

Pensei muito se dedicaria palavras a cada um dos nomes que passam pela minha cabeça quando a palavra “amigo” é proferida. E decidi que sim.

Começo pela primeira amizade que formei na faculdade. Luis Augusto Meneghetti. Meu primeiro semestre em Franca foi difícil, não em relação às disciplinas, mas em relação à vida fora da sala de aula, que era inexistente. Repenso hoje em todos os dias que passei sem proferir quase nenhuma palavra, conversando apenas com minha família em ligações à noite. Luis foi a primeira pessoa da sala com quem realmente me senti confortável em conversar e mantive isto como um hábito, vindo das últimas semanas do primeiro semestre e especialmente os últimos meses do segundo, da necessidade de trabalhos e provas em dupla. Ter contato com outra pessoa que também possuía dificuldades em socializar, que também nunca havia ido à festa nenhuma, e que também mal saía da sala aos intervalos foi uma benção. Todas as demais amizades que possuo hoje, devo de uma forma ou outra à Luis, que me introduziu ao grupo com quem realizava os fichamentos da disciplina de Sociologia das RIs, no segundo semestre de 2022, e de onde outras amizades viriam. Sinto que nunca expressei suficientemente o quanto valorizo nossa amizade e o quanto sou grato por ser seu amigo, e mesmo estas poucas palavras de agradecimento não são o suficiente para o tanto que me ajudou nestes anos. Não quero também de maneira alguma limitar meus agradecimentos a ele a uma simples ponte para demais amizades, Luis foi e continua sendo figura única, tendo

em sua sinceridade uma de suas maiores qualidades, do tipo qual pouquíssimas pessoas dispõe, e espero que saiba que poderá contar comigo para o que precisar muito depois da conclusão da vida universitária

Agradeço Thais Yumi Nakai, que veio a se tornar minha melhor amiga. Como já disse, sempre tive dificuldades em me abrir, em socializar e manter amizades para além dos espaços escolares. Não digo isso para diminuir minhas queridas amizades de infância, mas para reconhecer minhas limitações pessoais em não ser capaz de continuá-las após o fechamento de certos ciclos de vida. Thais foi a primeira amizade que fiz que me deixou realmente consciente das mudanças que minha vida teria sem uma de minhas amizades nela. Admito a dificuldade que sei que terei nos próximos anos sem sua companhia diária, que sempre contribuiu como incentivo de esforço e dedicação. Thais é exemplo de força e coragem e espero que ela venha a reconhecer cada vez mais isso em si própria. Todas suas inúmeras conquistas acadêmicas destes últimos anos são pequenas perto do que sei que ela ainda irá alcançar. Falo aqui de alguém que apesar de inúmeras dificuldades e injustiças trazidas pela vida, nunca parou por um segundo que fosse de perseguir com afínco seus objetivos. Sou alguém mais extrovertido, mais confiante, mais dedicado, mais inteligente e mais cuidadoso e valorizador de minhas amizades por conta dela. Apesar das piadas da recorrente disputa entre Thais e Johann acerca de quem foi o melhor colega de apartamento(nunca haverá resposta), espero que ela saiba que os dois últimos anos dividindo o apartamento 402 do Edifício Brasília tiveram apenas boas memórias; mesmos os estresses de limpar a casa, de lavar a louça entupida, das inúmeras goteiras, de suas insistências por meio ano em possivelmente adotar um gato(ao qual ela seria alérgica), de 72 horas gastas montando um quebra-cabeça, todas essas e muitas mais, são boas memórias, pois foram compartilhadas com minha melhor amiga. Não se trata apenas de tê-la como amiga, mas de saber que ela também me aceitou ter como amigo. A amizade continua, posso não saber ainda a frequência das conversas, dos rolês, mas sei que continua, em importância, em significado e por tudo que precisar. Este trabalho não seria o que é sem sua ajuda, e nem eu seria.

Agradeço Sophia Tavernaro Santos, que apesar de seu terrível gosto para clubes de futebol, em insistência de glorificar o mais minúsculo dos paulistas (que continua a não ter mundial), foi uma das pessoas que ajudou a reacender meu ânimo pela arte que é o esporte futebol, após anos de dificuldade em acompanhar (tanto em razão dos estudos quanto da péssima fase de meu clube), e isto bem a tempo de celebrar um título inédito em 2023 e consagrar-me como torcedor do único “campeão de tudo” do país. Pode parecer algo “pequeno”, “menor” ou que trago isto apenas como anedota leve e divertida, mas certamente

apenas para aqueles que não tem o prazer e o desfortúnio de viverem este aspecto e identidade cultural tão próprio deste país que amo tanto. O futebol, e o colossal São Paulo Futebol Clube é parte importante e querida de minha vida, independente das frustrações e estresses que me garantiu ao longo dos últimos 10...15 anos. Foi me introduzido por minha mãe, e é responsável por algumas das melhores memórias que guardo de minha infância, tal como quando quebrei a buzina do carro relativamente recém comprado de meu pai corinthiano quando minha mãe o fez nos levar à carreata de comemoração do tri-mundial de 2005. Me reconectar com esta parte da minha vida foi me reconectar também com parte de quem sou, depois de difíceis anos de clube que se expressaram concomitantemente com difíceis anos de vida ao final da infância após o acidente de minha mãe em 2011. Não sei o quão aberto fui acerca disto tudo, mas tomo espaço destes agradecimentos para dignificar sem rodeios essa parte vívida de minha gratidão à amizade com Sophia que talvez ela não saiba. Para além do esporte, cito também é claro o sentimento de companheirismo que me seguiu ao ter como amiga mais uma pessoa com as mesmas aspirações que eu para carreira diplomática e reconhecedora dos grandes méritos do mais importante e realizador partido de esquerda da história nacional, o Partido dos Trabalhadores, ao qual ainda devemos nossa filiação. Creio que este último ano de faculdade em especial nos aproximou e fortaleceu nossa amizade mais do que qualquer outro, guardo muito carinho em meus sentimentos por isso.

Agradeço Johann Avelino, primeira pessoa com quem tive a experiência de dividir um apartamento. Torcedor fanático do menor porém mais popular clube de Minas, Johann foi também ao lado de Sophia parte importante de meu recontato com o futebol em meio as longas conversas à noite no apartamento em 2023 e comemorações quanto a inédita queda do Santos para a Série B em nosso último mês juntos no apartamento. Para além do futebol, a paixão pelo cinema foi outro ponto de conexão em nossa amizade, desde a primeira vez que nos encontramos e conversamos sobre “Dr Strangelove or How I Learned to Stop Worrying and Love the Bomb”. Pensei em dizer que o fato que fui capaz de adivinhar em primeira tentativa o nome escolhido para o seu gato, “Martin”, era sinal da extensão de nossa amizade e o do quão bem viemos a nos conhecer, mas isto não seria plenamente justo com Johann, pois qualquer pessoa que converse com ele por mais de cinco minutos já será capaz de entender a extensão de sua obsessão pelo Galo, por Scorsese e por Kanye West. As conversas de bares que tivemos de 2023 para cá foram felizes e imprescindíveis momentos de descontração dos estresses da faculdade e da vida, e Johann sempre foi alguém com quem me senti seguro de conversar sobre o que quer que fosse. Saio de Franca este ano com duas

certezas: que retornarei ano que vêm para acompanhar a Copa do Mundo ao lado de meu amigo até nossa inevitável eliminação nas quartas pela Dinamarca, e da qualidade da arte que será produzida pelo melhor diretor que conheço.

Agradeço Laura Moia, que além de reivindicar sua participação no meu processo de integração social ao lembrar sempre o grupo de me convidar para os rolês naquele início de 2023 quando eu ainda era bem fechado e de ser responsável direta por minha amizade com Johann ao perguntar se eu poderia abrigar seu namorado por duas semanas (que se tornaram 3 meses) em meu apartamento enquanto ele realizava processo seletivo para emprego em França, é também uma das pessoas mais gentis que conheci. Laura foi exemplo de esforço e dedicação na conciliação de trabalho e estudos nestes anos de faculdade, sendo uma das pessoas mais esforçadas que conheço, e tenho certeza de sua capacidade para realizar tudo aquilo que almeja profissionalmente. Apesar de termos nos conhecidos em razão de sua adesão ao finado “Apê Harpias” de Sophia e Thais, e de minha mais direta amizade de hoje com Johann, espero que Laura não tenha dúvidas quanto ao valor próprio que deposito a nossa amizade hoje independente das outras correlatas, e espero que reconheça também o grau de influência que exerceu em toda nossa teia de amizades, visto o tanto de suas expressões e vícios de linguagem foram incorporados ao repertório de cada um de nós.

Agradeço Dandara, que primeiramente conheci ao acompanhar a campanha da célebre “Chapa Diáspora” nas eleições para o CA do fim do primeiro ano de faculdade, mas com quem vim a construir amizade realmente em 2023. Dandara foi amigo aberto e extrovertido para comigo, sempre me incentivando e insistindo para que eu melhor reconhecesse minhas produções teóricas e acadêmicas. Para além disso, guardo até hoje uma memória rápida, porém claramente marcante, ao qual imagino que ele talvez nem se lembre, quando durante uma conversa entre poucos amigos em um dos bancos do corredor, Dandara disse que eu era alguém “muito fácil de se fazer amizade”. Pode parecer algo pequeno, mas para alguém que sempre se pensou estranho, inconveniente e chato de se conversar, para além do sentimento de estranheza, ouvir aquilo também foi reconfortante de uma forma e modo que apenas alguém sincero e querido como Dandara poderia fazer com gesto tão rápido, simples e natural. Para tudo que precisar, estarei sempre a disposição.

Agradezco Samuel Ferreira, alias “Socorro”, que además de ser gran compañero de club de São Paulo, fue también una amistad generosa en estos años y quien tantas veces me recibió en su República, sea para ver partidos, para fiestas o simplemente para tomar algo y charlar con amigos en un buen día. Aprovecho esta oportunidad para expresar mi agradecimiento a toda la “República Aterro” por acogerme y soportarme durante mis visitas.

Me tomo la libertad de escribir este párrafo en castellano, en homenaje al reciente logro de Samuel de su intercambio por tierras latinas. Espero ansiosamente tu regreso, seguramente convertido en peronista, como buen argentino te debes haber vuelto, quizás incluso ayudado por compartir cumpleaños con el célebre Diego Maradona. Me marcho de la universidad convencido de que este fue solo uno de los muchos logros que Samuel conseguirá, y del excelente trabajo que seguirá realizando en el ámbito académico.

Agradeço à Paulo Galvão, que embora não tenha sido sempre presente na faculdade em razão de suas muitas viagens e compromissos profissionais, resultado de seu trabalho e contribuição ímpar ao ativismo ambiental do país, sempre foi amigo querido e generoso em todas as conversas e rolês universitários em que esteve presente, todo retorno seu à Franca retomava com completa naturalidade as amizades como se não houvesse se ausentado, e sempre demonstrou muita felicidade e apreço à minha pessoa, que são igualmente retornadas de minha parte. Espero que minha graduação não signifique de forma alguma que não continuaremos a nos ver em desventuras futuras.

Quatro anos atrás, eu não sabia se teria amizades na faculdade, achava inclusive que não. No fim, tive inúmeras e de imensurável valor.

Encerro meus agradecimentos francanos os estendendo para meus colegas de curso e faculdade como um todo. Todos aqueles com quem conversei, trabalhei, bebi e me diverti ao longo destes anos, por mais breve ou longo que tenham sido nossos encontros. Em tom ligeiramente mais específico, agradeço aos meus colegas bixos e veteranos da República Curral, que me proporcionaram um teto por um mês e meio no início da faculdade e com quem tive o prazer de celebrar algumas das últimas festas unespianas este ano. Agradeço meus colegas do grupo de estudos “GEPESOI”, meus dois anos lá me ajudaram imensamente à praticar minha fala, minha apresentação, meus argumentos e me trouxeram oportunidades e experiências felizes de ajudar a preparar e apresentar aulas na ETEC por meio do MONUEM, de ser aceito para a Simulação da União Europeia(SUEB) do estado de São Paulo onde encontrei outros estudantes que também visavam a carreira diplomática, e tive certificado de participação assinado pelo embaixador da UE no país, e é claro a oportunidade de apresentar uma breve palestra de improviso para o UNESP de 2024. Agradeço aos meus colegas do grupo “Cenários” que engrandeceram minhas quartas-feiras de último ano em nossas reuniões.

Passadas as devidas menções de Franca, adentro agora meus agradecimentos familiares, também ciente que não serei capaz de expressar a plenitude de meus sentimentos e gratidão, ou mesmo de contemplar todos os nomes e rostos que colaboraram em jornada de vida muito mais longa do que os quatro anos de faculdade. Estes agradecimentos, creio eu,

serão mais breves, não porque eu tenha menos coisas à falar, mas muito pelo contrário, por reconhecer minha limitação e dificuldade em externalizar tudo que sinto e gostaria de dizer à cada um.

Agradeço meus primos Beth e Silvio, que me receberam em sua casa por três semanas em 2024, quando atendia à um curso do San Tiago Dantas em São Paulo. Para além do teto e da comida na mesa, a gentileza, preocupação e interesse demonstrados me marcaram imensamente.

Agradeço aos meus primos Renan, Rodrigo e Rafael, por toda a ajuda e incentivo ao longo dos anos e pela curiosidade por meus estudos e vida na faculdade. Faço nota explícita aqui também as lembranças do trabalho e estresse que acompanhei de Rodrigo em minha infância, quando ele estudava para a faculdade de medicina, o que serviu para me manter sóbrio acerca das melhores e mais calmas condições que tive em meus anos de faculdade. Igualmente, agradeço à minha tia Márcia pelo longo encorajamento de meus estudos por toda minha vida, como não poderia ter deixado de ser, vindo de uma excelente professora.

Agradeço à meus tios Marta e Zè, e meus primos Pedro e Angélica, por todo carinho, ajuda e atenção. As conversas aos natais e nas visitas fora de época à Piracaia foram essenciais para compartilhar histórias da faculdade e para acalmar minha mente. Reconheço também que devo visitas de minha parte à eles em Campinas com maior frequência, e espero poder realizar uma em breve nas férias que se aproximam. E falando de férias, eu me arrependeria se não tomasse pelo menos algumas linhas, para celebrar as memórias de férias conjuntas de eu Pedro e Angélica em Piracaia quando crianças, das “guerras de papel” em inúmeros aviõezinhos, de correr pelo quintal, e dos inúmeros jogos de estratégia de computador me introduzidos por Pedro, e que são em alguma parte responsáveis por meu interesse por geopolítica e em Relações Internacionais. Deixo aqui o compromisso que assumo para voltar a jogar uma partida de Playstation 2 com meu tio e meus primos, em particular, um torneio de Mortal Kombat com Pedro, Rafael e Rodrigo na sala de casa como fizemos por algumas boas semanas em 2014.

Agradeço meus tios, Vainer e Monica à quem jamais serei capaz de verbalizar a imensidão do que quero. A dedicação de vida para a recuperação de minha mãe após seu acidente em 2011, e meu acolhimento em sua casa para ficar mais perto dela e de seu processo de recuperação em 2013 são coisas as quais creio que nunca fui e talvez jamais serei capaz de colocar em palavras apropriadas. Reconheço os dois como meus segundos pais, e o amor que nutro por ambos é incalculável. Sua presença, esforço e dedicação nos meus últimos anos de ensino fundamental, nos anos de cursinho, e nos anos de faculdade, para

assegurar-me que sempre teria um porto seguro e que “na vida, tudo se resolve” me mantiveram são. Aproveito também, para agradecer o amor e carinho de minha tia Mara Lúcia, também acolhida e cuidada por meus tios à tantos anos. Cada um dos retornos para casa nestes anos me preparou para a graduação que se aproxima e para o novo ciclo de vida que se inicia.

Agradeço ao meu pai, Antonio Paes, que foi exemplo de apreço às coisas simples da vida, e por todo amor e carinho que nunca me faltaram desde criança. As memórias das cavalgadas da Festa do Divino Espírito Santo na infância, das plantações do quintal de casa, das visitas à “casa amarela” no Bairro dos Cunhas, das partidas de truco e sinuca no Bar do Dinho, das maratonas de filmes do Mazzaropi e das viagens de carro todo final de semana de 2011 à 2012 para Piracaia são guardadas com zelo em meu coração. Ele é também, apesar de não saber, a razão pela associação de minha pessoa à música “Romaria” por parte de meus amigos, e piadas gerais sobre ser caipira.

Agradeço por fim, à minha mãe, Maria José da Luz Frutuoso, o maior exemplo de força que tive na vida. Minha mãe foi e continua sendo a melhor mãe que qualquer pessoa poderia ter, e demonstra a cada conversa o amor incondicional e ilimitado que possui. As dificuldades passadas como família nos primeiros momentos, meses e anos que se seguiram ao seu acidente são insignificantes comparadas à alegria de ainda tê-la conosco. Cada dia é um presente, cada segundo é uma benção. Os esforços demonstrados por minha mãe para superar quaisquer adversidades que fossem me serviram de bússola para o tipo de pessoa que queria ser desde meus primeiros anos de vida. Lembro de como foi ouvir dela a jornada que passou para encontrar uma fita VHS de “Se meu Fusca Falasse”(mais especificamente, “Herbie Vai Para Monte Carlo”, de 1977) após eu assistir uma transmissão na TV quando ainda bebezinho e eleger aquele como “meu filme favorito”. Lembro de ir todos os dias após as aulas para a prefeitura de Joanópolis para esperar ela terminar seu trabalho e voltarmos juntos para casa. Aliás, lembro, mesmo que em imagens escassas, dos papéis e pastas sobre sua cama e sobre a mesa de casa de quando ela estudava para conseguir emprego na prefeitura, deixando o trabalho em outra cidade para poder estar mais perto de mim em meus primeiros anos de vida. O estímulo ao estudo e aos meus interesses são o porque estou aqui, e porque esta pesquisa existe. Minha mãe ao notar meu interesse por mapas, comprou inúmeros Atlas, ao notar meu interesse por mitologia e história, comprou inúmeros livros. A cada nova apostila recebida em novo semestre escolar, líamos juntos, e guardo com carinho a recordação de abrir a seção de “História” de uma destas apostilas e ver a felicidade e orgulho de minha mãe ao apontar para a foto de uma manifestação das “Diretas

Já” em São Paulo e me dizer que ela e minha tia haviam participado. Comecei este agradecimento dizendo que minha mãe é meu maior exemplo de força, mas a verdade é que ela é meu maior exemplo de tudo.

Espero um dia ser capaz de retribuir de alguma forma à cada membro de minha família que me trouxe até aqui, tenham eles sido citados nominalmente ou não, toda felicidade que me trouxeram e me trazem.

Por fim, agradeço cada brasileiro e brasileira que, cientes disto ou não, garantiram meus quatro anos de faculdade e a realização desta pesquisa, no apoio tributário à educação pública de nosso país.

RESUMO

Este trabalho toma como objetivo analisar a maneira como a tradição e continuidade são evocadas no discurso diplomático brasileiro, tendo como foco o período da segunda chancelaria de Celso Luiz Nunes Amorim (2003-2011), intitulada oficialmente como “Política Externa Ativa e Altiva”. A partir disto, o trabalho busca investigar como Amorim mobiliza a tradição e memória diplomática do Itamaraty de modo a legitimar as diretrizes de política externa empregadas durante sua chancelaria por mobilizações de continuidade e de ruptura. Desta maneira, é possível obter um melhor entendimento acerca da expressão da cultura diplomática brasileira para fora da institucionalidade formal, não apenas em relação ao alinhamento retórico ao posicionamento do governo de ocasião, mas na legitimação política e popular dos caminhos percorridos pela diplomacia nacional. Para isso, o trabalho faz uso de artigos, entrevistas e publicações de Amorim, onde o ministro discorre acerca dos rumos percorridos e das ambições diplomáticas brasileiras ao longo de seus anos como chanceler, com especial atenção ao emprego discursivo durante o período propriamente dito, e como os conceitos de “memória”, “tradição” e “ruptura” são empregados.

PALAVRAS-CHAVES: Continuidade; Ruptura; Política Externa Ativa e Altiva; Política Externa Brasileira

ABSTRACT

This work aims to analyze how tradition and continuity are evoked in Brazilian diplomatic discourse, focusing on the period of Celso Luiz Nunes Amorim's second term as Foreign Minister (2003-2011), officially titled "Brazil's Assertive Foreign Policy" (Política Externa Ativa e Altiya) in its English publication. Based on this, the study seeks to investigate how Amorim mobilizes the tradition and diplomatic memory of the Itamaraty to legitimize the foreign policy guidelines employed during his tenure through narratives of both continuity and rupture. In this manner, it is possible to obtain a better understanding of the expression of Brazilian diplomatic culture beyond formal institutionality, not only regarding rhetorical alignment with the government of the day but also in the political and popular legitimization of the paths taken by national diplomacy. To achieve this, the thesis utilizes articles, interviews, and publications by Amorim, in which the Minister discusses the directions taken and Brazil's diplomatic ambitions throughout his years as Chancellor, with special attention to the discursive use of the concepts of "memory," "tradition," and "rupture."

KEYWORDS: Continuity, Rupture, Assertive Foreign Policy, Brazilian Foreign Policy

SUMÁRIO

Introdução.....	17
Capítulo 1. A “Tradição” na Diplomacia Brasileira como Construção da Memória Institucional.....	21
Capítulo 2. A trajetória de Celso Amorim no Itamaraty e na Política Externa Brasileira.....	30
Capítulo 3. A Mobilização Discursiva de Continuidade e Ruptura na Política Externa de Celso Amorim.....	37
Conclusão.....	51
Referências.....	55

Introdução

“No novo mapa do mundo, o Brasil está maior”. Este foi o título de artigo assinado pelo chanceler Celso Amorim no jornal “O Estado de S. Paulo” publicado em 2010, nos últimos meses do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (AMORIM, 2010). Na ocasião, Amorim respondia a uma crítica publicada no mesmo jornal pelo seu antecessor, o ex-chanceler Celso Lafer, que serviu a função durante os últimos anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso. Lafer acusava a política externa liderada pelo colega entre 2003 e 2010 de “megalomania” e de possuir um “componente ideológico excessivo”, seguindo uma linha semelhante à de setores mais conservadores do establishment político que procuravam caracterizar os rumos diplomáticos do governo Lula como uma ruptura perigosa e inapropriada da tradição diplomática nacional (LAFER, 2009).

Em seu artigo, Amorim buscou inverter a ordem da crítica. Não apenas rejeitou a noção de ruptura com a tradição do Itamaraty, mas definiu o momento vivido durante os oito anos que compuseram o governo de Lula da Silva, como uma evolução necessária da diplomacia brasileira. Essa evolução visava adequar a atitude e a ambição do país ao seu tamanho e peso como ator internacional, fazendo jus ao prestígio histórico da “Casa de Rio Branco”. Nos anos que se seguiram, Amorim continuaria a enfatizar esta visão como definidora daquele período, resgatando o termo “Política Externa Ativa e Alativa (PEAA)” – usado em seu discurso ao ser anunciado para o Ministério de Relações Exteriores – como nomenclatura de sua política externa.

O debate público realizado entre Lafer e Amorim não foi uma questão pontual, mas mais uma das expressões de uma profunda disputa política e narrativa que marcou todo o processo de elaboração e implementação da PEAA. O episódio revela o dilema central enfrentado por Amorim ao assumir o MRE: como conciliar sua posição como ministro de um governo que havia sido eleito com forte discurso de ruptura e mudança radical de rumos em relação ao seu predecessor, e um cargo historicamente prestigiado pela imagem de “continuidade” e “pragmatismo” projetadas pela noção de “tradição” que legitima o Itamaraty enquanto instituição do Estado brasileiro.

Nesse sentido, é importante problematizar ambos os lados em choque, de modo a compreender as nuances de cada narrativa e suas expressões para além da projeção oficial de seus atores. O primeiro lado refere-se ao próprio governo eleito: seria preciso analisar como sua retórica inicial de ruptura foi moderada ao longo da campanha e da transição. Isso envolve também compreender os graus de continuidade institucional observados no governo

propriamente dito, e como as deliberações partidárias petistas abriram e fecharam espaços para a condução da política externa desejada pelo Planalto e pelo Itamaraty.

O segundo lado – e o foco central deste trabalho – diz respeito à desconstrução da narrativa oficialista da diplomacia brasileira como ente divorciado das discussões e conflitos políticos e ideológicos da nação, supostamente acima destas questões. Esta pesquisa argumenta que essa narrativa oficialista se sustenta através de um processo contínuo de construção da chamada “memória institucional” do Itamaraty (VEDOVELI, 2010). Entende-se por “memória institucional” a forma como a “tradição” da corporação diplomática é, na realidade, seletivamente entendida, recontada e adaptada para legitimar as ações do presente. A dicotomia entre “continuidade” (a preservação da tradição) e “ruptura” (a necessidade de renovação) surgem como a principal marca nas disputas por legitimação. As disputas internas e as propostas de adesões conceituais e práticas da política externa brasileira se colocam desta forma como precedente para os debates da PEAA no contexto da primeira transição entre governos eleitos por voto direto da Nova República.

Diante disto, este trabalho busca se guiar em torno da seguinte pergunta: como as categorias de “continuidade” e “ruptura” foram mobilizadas por Celso Amorim na busca por legitimação da Política Externa Ativa e Altiava perante à sociedade brasileira e ao Itamaraty?

Este trabalho propõe que o processo de legitimação da PEAA se fundamentou em uma estratégia dupla. Por uma lado, Amorim teria se afastado da noção de “ruptura” trazida por outras esferas do governo Lula. Por outro, teria marcado suas diferenciações com a condução diplomática dos governos predecessores, em especial o governo Fernando Henrique, ao colocar-se como uma “evolução” dos preceitos-chaves da diplomacia nacional. A estratégia teria sido apresentar a PEAA como fruto necessário da nova realidade e posição de relevância assumida pelo Brasil nos anos 2000, como parte de um processo constante de renovação que preserva e fortalece seus princípios-base. Dessa forma, teria possibilitado a preservação da “continuidade”, ao mesmo tempo em que os marcadores de diferença teriam sido expostos.

Este trabalho tem, portanto, o objetivo geral de analisar a forma pela qual o ex-chanceler Celso Amorim mobilizou as categorias de “continuidade” e “ruptura” ao longo de seus anos no comando do Itamaraty durante os dois primeiros mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e como essa mobilização visou legitimar a Política Externa Ativa e Altiava dentro da tradição e memória institucional da diplomacia brasileira. Para atingir este propósito, a pesquisa se desenvolve em três etapas específicas: primeiro, o trabalho busca desconstruir o próprio conceito de “tradição” do Itamaraty, analisando-o como

uma “memória institucional” e repertório discursivo; segundo, objetiva-se contextualizar a trajetória de Celso Amorim, em especial colocando-o dentro do contexto da burocracia diplomática e como pertencente à “linhagem autonomista” da política externa brasileira; e, por fim, investiga-se como Amorim mobilizou as noções de “inovação”, “renovação” e “evolução” para buscar legitimar a sua política externa.

Esta pesquisa baseou sua análise em uma metodologia qualitativa de análise de discurso, entendida aqui em seu sentido amplo, como uma análise de retórica e narrativa. Desta forma, o foco não recai sobre a microestrutura linguística ou as condições de produção (como na Análise de Discurso de linha francesa), mas sim sobre o conteúdo e a função política das estratégias discursivas. Foram examinados entrevistas, discursos, artigos e memórias de Celso Amorim referentes ao período demarcado de 2003-2010, bem como obras posteriores onde o ex-chanceler defende o legado da PEAA. Destacam-se “Laços de confiança: o Brasil na América do Sul” (Benvirá, 2022) e especialmente, “Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva” (Benvirá, 2015), que expõe críticas realizadas à condução da política externa e questionamentos sobre o lugar da PEAA na tradição do MRE, e naturalmente a visão e contra-argumentação de Amorim em resposta à elas.

Como bibliografia secundária, utilizou-se estudos e pesquisas voltadas à compreensão dos mecanismos de construção da tradição do Itamaraty e seu desenvolvimento institucional em revisão histórica, tal como os trabalhos de Zairo Cheibub e de Paula Vedovelli. Os estudos acadêmicos exógenos ao material discursivo ministerial e expositivo de Amorim servem desta forma como base auxiliadora para as análises de retórica e mobilização linguística conceitual empreitadas pelo MRE no período de estudo delimitado e mostram-se como fundamentais para o entendimento das características internas do órgão e das suas caracterizações e expressões ao longo das décadas.

Esta pesquisa demonstra especial relevância para os debates sobre Política Externa Brasileira ao aventurar-se para além da mera análise descritiva da PEAA e do retrospecto histórico das ações tomadas no período de 2003-2011, ao eleger como foco a construção discursiva dessa política e na importância dessa dimensão para sua legitimação. O foco no campo discursivo e nas mobilizações conceituais dos atores do campo diplomático contribui também para evidenciar as disputas políticas internas entre os quadros do Itamaraty, bem como as heterogeneidades da instituição e o processo de apresentações e busca de legitimação das propostas de renovação apresentadas em novos contextos históricos.

O trabalho também se destaca por lançar luz sobre a trajetória de Celso Amorim, uma das figuras centrais para a compreensão da diplomacia brasileira desde a redemocratização. Chanceler mais longo do período democrático e protagonista de momentos decisivos da política externa nacional, Amorim é tomado aqui como ponto de partida para analisar os rumos atuais e futuros da política externa brasileira. Sua atuação é entendida como expressão da trajetória e da cultura institucional do Itamaraty nas últimas décadas, dimensão que se prolonga em sua função atual como Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República.

De forma mais ampla, o projeto busca dialogar com os estudos sobre a institucionalização da Política Externa Brasileira, oferecendo elementos que possam contribuir para a reflexão sobre metodologias de formulação de diretrizes de política externa. Pretende, ainda, favorecer uma compreensão mais precisa da evolução histórica dos princípios que orientam a diplomacia brasileira, a partir da análise do processo de construção da PEAA como o principal exemplo de disputa e renovação de política externa no contexto de pós-redemocratização.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro, “A ‘Tradição’ na Diplomacia Brasileira como Construção da Memória Institucional”, analisa a construção histórica da cultura que molda e define a tradição diplomática brasileira e fundamenta a noção de “memória institucional” essencial para o objetivo central da pesquisa, colaborando para o entendimento dos interesses institucionais da mobilização conceitual de “continuidade”. O segundo, “A trajetória de Celso Amorim no Itamaraty e na Política Externa Brasileira”, apresenta o contexto histórico da carreira diplomática de Amorim, buscando compreender de que forma sua trajetória pessoal influenciou sua visão sobre o Ministério e sobre os objetivos da diplomacia voltada ao desenvolvimento nacional. Além disso, o capítulo serve como fio condutor para analisar os embates entre “ruptura” e a busca por estabilidade e coesão no Itamaraty após a consolidação de sua estrutura burocrática em meados do século XX. Por fim, “A Mobilização Discursiva de Continuidade e Ruptura na Política Externa de Celso Amorim” constitui o centro de análise discursiva da pesquisa, aprofundando-se na construção retórica e narrativa realizada por Amorim em sua segunda passagem como chanceler (2003-2011) e na mobilização propriamente feita dos conceitos apresentados e definidos no primeiro capítulo, adentrando os debates públicos da época e das dificuldades particulares que guiaram sua estratégia – tanto no plano factual quanto no plano discursivo – para definir e incorporar a PEAA ao repertório diplomático brasileiro

Capítulo 1. A “Tradição” na Diplomacia Brasileira como Construção da Memória Institucional

“A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.”
(SILVEIRA, 2021)

Por muito tempo, a literatura de Política Externa Brasileira apontou o papel predominante, por vezes quase monopolista, do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório. A justificativa para essa centralidade, frequentemente reforçada pela própria instituição, reside na imagem do Itamaraty como um corpo burocrático de excelência, “técnico” e supostamente isolado das disputas político-partidárias domésticas. Por conseguinte, a PEB foi amplamente caracterizada, tanto no discurso oficial quanto pela academia, como uma “política de Estado” – e não uma “política de governo” –, marcada por um alto grau de continuidade e previsibilidade. (ESTRE, 2022; PINHEIRO; VEDOVÉLI, 2012).

Esta narrativa não é apenas descritiva, mas prescritiva e serve a um propósito institucional claro. Como aponta Mariano (2007, p. 18), a justificativa diplomática “busca ressaltar o perigo e as consequências de possíveis escolhas equivocadas, resultantes dessas conjunturas governamentais”. Ao fazê-lo, “reforça, direta e indiretamente, a necessidade de existência, a eficiência e a manutenção de formuladores” capazes de transcender os governos, em defesa clara também da estabilidade e valorização de seu corpo burocrático para manutenção da coesão. Embora a PEB de fato apresente elementos estáveis, este trabalho entende que essa estabilidade se configura como parte de construção mitológica do Ministério que potencializa suas bases materiais. A narrativa da “tradição” e da “política de Estado” construída pela corporação diplomática funciona, assim, como forma de obter consenso interno e gerar legitimidade perante a sociedade brasileira e demais órgãos burocráticos do Estado. (VEDOVÉLI, 2010)

Por essa razão, este capítulo se dedica a analisar a simbologia e a narrativa que conformam a cultura diplomática brasileira e a forma como ela foi construída e reinterpretada historicamente. Esta análise é crucial, pois, como apontam pesquisas recentes, o suposto “insulamento” do Itamaraty nunca foi absoluto e seu corpo diplomático jamais esteve imune às mudanças de governo e regime (FARIAS; CARMO, 2021). O objetivo é, portanto, desconstruir essa “tradição” para compreender como ela é mobilizada discursivamente. A

compreensão deste processo se torna crucial para a analisar como Celso Amorim se apropriou e reconfigurou essa “tradição” para legitimar sua Política Externa Ativa e Altiiva (2003-2011).

Ao trazer o conceito de “tradição” em referência à sua mobilização política contemporânea, é então necessário compreender o processo de construção mítica em torno de tal conceito na memória institucional do Itamaraty e em sua projeção para a sociedade como um todo. Essa tradição foi reforçada, por exemplo, pela notoriedade do rigor do processo seletivo do Instituto Rio Branco para o “Curso de Formação de Diplomatas”, que consolidou a imagem de excelência técnica da instituição. Tal percepção ultrapassa a esfera civil e alcança também a classe política, transmitindo a ideia de continuidade funcional “técnica” e de estabilidade estatal. É importante neste sentido, definir os interesses envolvidos na construção desta percepção do Itamaraty como ator supostamente “apolítico”, “neutro” e coeso, insulado das transformações e embates da política de governo e exercendo sua função institucional como ferramenta superior de “política de estado”.

Ao lado das Forças Armadas, o corpo diplomático brasileiro é colocado como a mais longeva estrutura burocrática estatal do Brasil, remontando à “Secretaria dos Negócios Estrangeiros” ainda no período de União ao Reino de Portugal, e assumindo sua encarnação presente como “Ministério das Relações Exteriores” em 1891 no início do período republicano. A gênese de tal percepção externa do Itamaraty é encontrada em grande medida no caráter de isolacionismo elitista observado nas fundações do Ministério e que persiste em devidos graus até a contemporaneidade, mesmo com reconhecidas reformas e evoluções no sentido de abertura e democratização de seu processo de admissão e formação técnica com o passar das décadas, sobretudo em consonância com os momentos de democratização nacional. A formação da diplomacia em volta de perfil restrito a membros da aristocracia imperial é a principal responsável pelo alto grau de homogeneidade de pensamento interno observado no Ministério até ao menos a primeira metade do século XX. (CHEIBUB, 1985)

Embora se reconheça que o alto grau de coesão do pensamento burocrático do Itamaraty em seus primórdios possuía base material concreta – e não se tratava de uma simples projeção idealizada –, é preciso entender que esta realidade se impôs não primariamente por um exercício de forte formação técnica interna como propagado pela instituição, mas como resultado natural da origem social comum de seus primeiros quadros, advindos das elites imperiais, dentro do que Cheibub define como “período patrimonialista”.

Foram antes a estabilidade, coesão e homogeneidade da elite imperial que diferenciavam o Brasil dos outros países da América Latina - que garantiram ao país supremacia diplomática em relação aos países vizinhos e, não propriamente, a existência de um corpo de funcionários diplomáticos profissionalizado e bem

treinado. Essa supremacia refere-se principalmente às disputas de fronteira, onde a continuidade política obtida pela elite imperial foi muito importante para conquistar algumas vitórias e preparar o terreno para que a República consolidasse definitivamente as fronteiras nacionais. (CHEIBUB, 1985, p. 118)

A uniformidade pela seleção elitista foi uma decisão consciente e se estendeu mesmo pelos períodos institucionais seguintes como o “momento carismático”¹ e “período burocrático-racional”², sendo realizado pelo centralismo e domínio da figura do Barão do Rio Branco como bastião de uniformidade, ao escolher pessoalmente os principais nomes que formariam o corpo diplomático e em adequação ao seu pensamento e posicionamento pessoal quanto à função do Ministério e prioridades nacionais (CHEIBUB, 1985). A primeira abertura real de reformas administrativas do Itamaraty se deu apenas a partir do “período burocrático-racional”, quando finalmente começaram a se consolidar mecanismos institucionais mais permanentes para a formação de seus quadros, vindo por reconhecimento interno da necessidade de se definir e delimitar preceitos formais para organização e renovação de seus funcionários. Este processo se deu como parte de um empreendimento mais amplo de modernização do Estado brasileiro, acelerado a partir de 1930, e não como iniciativa isolada do Ministério.

A idealização do Instituto Rio Branco (IRBr) e de seu “Curso de Preparação à Carreira Diplomática” nos anos 1930 e 1940 se deu precisamente para “corrigir” a maior heterogeneidade social trazidas pelo acesso através de concurso público para a carreira, ameaçando a coesão da instituição diplomática. O IRBr foi a solução encontrada para neutralizar essa diversificação e “assegurar a continuidade de princípios e métodos” (LATOURE, 1934 apud CHEIBUB, 1985, p. 126-127). Dessa forma, o Instituto não é apenas uma escola de excelência, mas pode ser visto como o mecanismo institucional criado para inculcar a “memória institucional” e o *esprit de corps* em diplomatas que não compartilhavam mais a mesma origem social de elite.

A partir deste ponto, a manutenção da imagem pública do Itamaraty como um órgão de Estado insulado dos debates políticos e acima de confrontos dessa área, se tornou um objetivo de maior esforço. A “tradição” funciona, assim, como um repertório discursivo ativamente construído e mobilizado para legitimar a autoridade da corporação. Nesse sentido,

¹ Nomenclatura dada por Zairo Borges Cheibub para o período de atuação diplomática brasileira na primeira década do séc. XX, marcada pela centralização em torno da figura de Maria da Silva Paranhos Jr., o “Barão do Rio Branco”.

² Nomenclatura dada por Cheibub para o período iniciado na década de 1910 e que se estende até a contemporaneidade, marcado pelo início do processo de reformas e modernizações administrativas que buscam construir um aparato racional de atuação burocrática que assegura a coesão e continuidade de marcas institucionais e do processo de formação de seus quadros técnicos.

a imagem de Maria da Silva Paranhos Jr, o Barão do Rio Branco, como patrono da diplomacia brasileira, passa a ser crucial. Torna-se, assim, o “mito fundador” que encarna o ideal de atuação da “Casa”. A narrativa institucional celebra seus feitos – a consolidação pacífica das fronteiras nacionais através do arbitramento e da negociação jurídica, por exemplo – como a prova de que a diplomacia “técnica” e “legalista” é o instrumento por excelência para a defesa do interesse nacional, superior às disputas político-partidárias internas. Ao associar qualquer atuação presente da diplomacia a um precedente definido por ele, automaticamente já se possui um apelo à autoridade histórica que fortalece a ação buscada como parte de uma continuidade pragmática e exemplar do órgão, que soma-se à memória institucional do Itamaraty.

A tradição se torna desta forma um “repertório comum” disposto ao corpo diplomático, que elenca uma série de valores e princípios percebidos como péticos na diplomacia brasileira e sujeitos à serem mobilizados para legitimação de novas propostas, teoricamente amparadas neles. Tendo como fundamentação peças e diretrizes do papel da diplomacia e do MRE para o Brasil primeiramente apresentados por Rio Branco, e percebidas como seu legado à memória institucional, os principais valores associados à prática diplomática brasileira e entendidas como parte de sua identidade e mesmo da cultura nacional, são em base a defesa da soberania nacional, a não intervenção, a autodeterminação dos povos, e busca por solução pacífica de contenciosos e o uso da diplomacia como ferramenta de desenvolvimento econômico e social.

É crucial entender no entanto que este “repertório comum”, embora forneça coesão, jamais impediu a existência de clivagens internas, seja por conflitos e mudanças geracionais, seja por divergências político-ideológicas entre grupos de diplomatas, não se apresentando pela primeira vez apenas por meio do debate entre autonomistas e pragmáticos-institucionais na Nova República, como aprofundado no próximo capítulo. Cheibub (1985) identifica que já no pós-1945 o Itamaraty, após um período de foco interno e relativa calma institucional, observou a ascensão de novos “estilos” profissionais. A disputa deste momento foi marcada pelas distintas concepções do propósito da diplomacia ao país naquele momento, entre aqueles que defendiam maior atenção à organização interna do Ministério (os “organizacionistas”) e aqueles que demonstraram maior preocupação com a forma e “estilo” de apresentação pública da política externa (os estilistas). Na década seguinte, somaram-se às correntes internas da burocracia ministerial o grupo chamado de “economistas” representado por Roberto Campos e o dos “formuladores” centrado na figura de Araújo Castro, voltados ao processo de formulação da política externa.

Rogério Farias (2016) aprofunda esta análise ao mapear a “geração reformista” dos anos 1950 e 1960, que denomina de “inconformistas disciplinados”. Esse grupo comungava um “inconformismo” geracional contra a “rotina” e a “diplomacia há muito superada”, mas mesmo dentro dele havia divisões. A clivagem central se dava entre uma ala de “orientação econômica” (como Roberto Campos e Miguel Ozório) e outra de “orientação jurídica/política” (como Araújo Castro e Saraiva Guerreiro). Enquanto a ala econômica defendia que o Itamaraty deveria conduzir os aspectos comerciais da política econômica, a vertente política, incluindo Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro, temia a hipertrofia da pauta em detrimento do entendimento diplomático clássico. Guerreiro argumentava que a prioridade era a paz, e Silveira lembrava que o fator econômico dependia de outros, inclusive o militar. Além disso, Farias aponta uma segunda clivagem, tática, dentro da própria ala econômica: de um lado, os “radicais” (como Miguel Ozório), que defendiam a “coação numérica” na ONU e alianças Terceiro-Mundistas; de outro, os “moderados” (como Edmundo P. Barbosa da Silva), que preferiam a negociação dentro de instituições como o GATT e a colaboração com Washington. Esta tensão histórica é diretamente relevante para o objeto desta pesquisa, pois Farias conclui que Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães são herdeiros diretos da linhagem “radical”, enquanto Luiz Felipe Lampreia e Rubens Ricupero seriam herdeiros da linhagem “moderada”. São estes os grupos, autonomistas e institucionalistas pragmáticos, respectivamente, que se formam nos anos 80 e dos quais se falará no próximo capítulo.

Diante da existência de fato dessas clivagens geracionais e ideológicas, a afirmação da tradição torna-se ainda mais importante como forma de garantir o *esprit de corps* e a legitimidade externa da instituição. Este processo é particularmente acelerado com o golpe militar de 1964, uma vez que a percepção do Itamaraty como a “Casa de Rio Branco” e as advindas associações a pragmatismo, tecnicidade e tradição se tornam mais importantes para assegurar a continuidade de seus quadros do que propriamente as estruturas burocráticas em si. No momento destacado, as comparações de desenvolvimento histórico e paralelismos traçados em processo próprio de construção de memória entre o MRE e as Forças Armadas são trazidas como um dos fatores para assegurar contínuo prestígio ao Itamaraty em comparação às outras esferas civis do Estado brasileiro. O prestígio e capital político angariado pelo Ministério, sendo os benefícios que a imagem de “profissionalismo apolítico” projetada pelo Itamaraty trouxe para manter sua influência na ditadura, independentemente do grau concreto de coesão interna de sua burocracia, que continuou a se adequar as vontades

e diretrizes elencadas pelo governo ditatorial que se impôs, a revelia da transmissão retórica de “autonomia”:

do ponto de vista militar, o retorno de civis a posições relevantes no processo político brasileiro depende da credibilidade que este grupo seja capaz de estabelecer, perante os militares, de que adquiriu competência. Como as carreiras diplomática e militar possuem diversos traços em comum, é fácil para os militares reconhecerem nos diplomatas algumas das características positivas que vêm em si próprios. Neste reconhecimento influi, também, a circunstância de ambas as carreiras terem tido um desenvolvimento bastante similar no Brasil. (CHEIBUB, 1985, pg 129)

Avançando acerca do emprego narrativo da “continuidade” na comunicação institucional e na consciência nacional, é preciso também entender como ele se relaciona com a ideia de “ruptura” e “mudança” ao longo do processo de renovação e modernização institucional que ocorre como necessidade natural de adequação à novos desenvolvimentos da esfera geopolítica global. Quando se trata do Itamaraty, tais conceitos são colocados não como antagônicos, como poderiam ser concebidos à primeira vista, mas como complementares, uma vez que a inclusão de novas ideias e programas à linha diplomática brasileira tem sua consolidação auxiliada justamente pela sua associação aos preceitos históricos ligadas à “memória institucional”. Este recurso empregado pelo MRE não atende meramente aos interesses políticos situacionais, mas também serve em consonância ao objetivo mais amplo de proteção de sua própria identidade institucional e coesão interna.

Este trabalho utiliza a definição de “memória institucional” trabalhada por Paula Vedoveli (2010), compreendendo assim como a instituição vêm a se legitimar diante dos demais setores da classe política e da sociedade pelo processo de introdução de novas variáveis de atuação ao arcabouço histórico do Ministério. A “tradição” referenciada contumazmente pelo MRE é entendida, desta forma, como produto da racionalização de eventos históricos do Itamaraty realizada pelo prisma de cada perspectiva política que esteja vigente no momento (VEDOVELI, 2010, p. 11). A percepção de continuidade e tradição é fundamental para a legitimação externa deste órgão diante da competição burocrática pelo controle da política externa e para a coesão interna da corporação. Deste modo, o que entendemos por “tradição”, é portanto, um processo constante de “(re)construção e atualização desta dessa memória institucional” (VEDOVELI, 2010, p.11).

É parte disso a construção de uma narrativa ligada a feitos e figuras históricas que formam e se associam a própria ideia de “identidade” do Itamaraty, algo que cresce como perspectiva e mesmo necessidade para concretização dos projetos políticos definidos e empreendidos pelo órgão conforme maior distância é adquirida de seu momento fundador e de consolidação, relacionando-se intuitivamente a elevação de Rio Branco ao título de

“patrono da diplomacia brasileira” e a importância e reverência dada a nomes de destaque do campo ao longo das décadas. Nomes e conceitos são assim não simplesmente incorporados ao acervo da memória institucional, mas também estão sujeitos a reinterpretação, o que exige por parte dos comunicadores do Ministério uma seleção adequada do que é preciso “esquecer” e se “lembrar” de acordo aos interesses políticos do presente. A “tradição” por consequência é a ferramenta que permite que um senso geral de “continuidade” seja percebido mesmo em momentos de distensão e mudança governamental, buscando apoiar-se como inerente ao Estado.

Nesse sentido, dois períodos históricos em particular destacam-se como pontos de inflexão no qual o MRE torna-se objeto de atenção pública e institucional no sentido de colocar-se à prova a capacidade de balancear sua identificação como órgão coeso e insulado das mudanças políticas ao mesmo tempo em que é capaz de se atualizar diante destas. A primeira refere-se aos anos 1960, com os crescentes debates acerca da definição, potencialidades e viabilidades da Política Externa Independente (PEI) nos últimos anos da Quarta República (1946-1964), e o papel desempenhado pelo Itamaraty após o golpe militar empregado justamente contra o governo trabalhista que buscava avançar e consolidar essa linha de política externa.

A PEI formulada durante os governos Jânio Quadros e João Goulart teve como seu maior teste de consolidação como parte integral da memória institucional do MRE a busca por não apenas manter a visão de tradição mas assegurar a percepção de continuidade de uma linha de PEB. Jânio Quadros apresenta a PEI internacionalmente em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, caracterizada pelo mandatário como notavelmente diferente da anterior e propunha uma inserção internacional do Brasil ancorada nos conceitos de universalismo e independência, com certa associação ao movimento dos países não alinhados³. Isto trouxe controvérsias claras de imediato, sobretudo quando considerado o contexto geopolítico de disputa da Guerra Fria e o posicionamento do Brasil no sistema global em questão, na órbita estadunidense. Deste modo, o papel desempenhado por Afonso Arinos e San Tiago Dantas, chanceleres de Quadros e Goulart, respectivamente, foi fundamental para traçar as linhas conectivas da PEI com os princípios considerados “permanentes” da diplomacia brasileira, e a argumentação de não rompimento com a tradição (pan)americanista do país. Nota-se neste caso, a mobilização de um conceito discursivo que também se expressou por meio de Amorim em relação à Política Externa Ativa e Alti-va em

³ Movimento de países durante a Guerra Fria que buscaram organizar-se de modo a rejeitar sua incorporação a zonas de influência entre as potências americana e soviética.

semelhante tarefa de legitimá-la: a evolução ou atualização das bases de valores da diplomacia. No caso da PEI, a defesa trazida foi que ela, na realidade, simplesmente incluía aos anseios pan-americanistas a necessidade de se pensar a reforma social e o equilíbrio de alianças na busca por desenvolvimento econômico. (VEDOVELI, 2010, capítulo 5)

Embora se admita que a “despolitização” da PEI seja apoiada pelas figuras de Afonso Arinos e San Tiago Dantas ocuparem polos partidários e ideológicos opostos⁴, a imagem de unanimidade da PEI entre as elites políticas e o grau de continuidade programática durante a ditadura militar, evocada sobretudo dentro dos paralelismos com o “pragmatismo responsável” de Geisel, são uma visão fortalecida a posteriori, tomando corpo já após redemocratização nos anos 1990 “e não corresponde exatamente ao sistema conceitual elaborado pelos protagonistas no período” (VEDOVELI, 2010, p. 149). Este ponto é importante também para demarcar que a construção da “memória institucional” não é realização única do MRE, e apoia-se também na forma como a política externa é trabalhada por estudos acadêmicos, que até revisões recentes, aceitava sem maiores problematizações o discurso oficialista e contribuiu para o imaginário popular brasileiro e para o auto interesse do Itamaraty.

O que pudemos observar, portanto, é que o período da história da política externa brasileira conhecido como “Política Externa Independente” foi e continua sendo entendido através da lógica de mudança e continuidade, cara ao processo de construção e atualização da memória institucional. Se, por um lado, a comunidade acadêmica de Relações Internacionais estabeleceu o princípio de que a narrativa histórica teria que ser caracterizada e elaborada a partir da indicação de que o binômio continuidade-mudança demarca as dinâmicas históricas, o que vimos foi um encontro entre esse posicionamento intelectual e os mecanismos assumidos pela instituição para renovar e preservar o conteúdo da tradição (VEDOVELI, 2010, pg. 154)

O outro momento da história diplomática brasileira tipicamente apontado como exemplo de inflexão dos paradigmas programáticos e burocráticos do MRE e nos ajuda a compreender a metodologia de resgate e ressignificação de conceitos para a defesa de novos projetos políticos é justamente a transição entre os governos FHC e Lula no início dos anos 2000. Para além do claro benefício de ajudar no ímpeto de centralização do objeto de estudo deste trabalho ao redor da carreira de Celso Amorim, a análise mais minuciosa em torno deste

⁴ Afonso Arinos de Melo Franco teve destaque com sua atuação política e parlamentar como conservador anti-getulista, sendo um dos signatários do “Manifesto dos Mineiros” que demandava pelo fim da ditadura do Estado Novo e posteriormente assumindo a liderança da “União Democrática Nacional” no Congresso, onde demandou pela renúncia do presidente Getúlio Vargas em 1954 e se tornou líder da oposição ao governo Kubitschek em 1956. Francisco Clementino de San Tiago Dantas, por outro lado, teve sua atuação política durante a Quarta República expressa em militância e serviço parlamentar pelo “Partido Trabalhista Brasileiro”, que se apresentava como principal representação institucional da ala de esquerda do movimento getulista.

momento histórico serve em conjunto para exemplificar com maior notoriedade a forma como o Itamaraty é sujeito a divisões e debates próprios e não atende caricatamente à imagem idealizada de uniformidade de pensamento. A compreensão de como estes conceitos foram mobilizados durante a segunda chancelaria de Amorim (2003-2011) desta forma contribui para o entendimento de metodologias de legitimação institucional futuras.

O binômio “ruptura” e continuidade como ambas partes do processo interpretativo que constrói a memória institucional é assim ponto constante da evolução diplomática brasileira, mas as especificidades pelas quais isto ocorre são o que fornece material de compreensão das particularidades de PEB a cada nova iteração. É por meio das ferramentas dispostas por Vedovelli, que este trabalho se disporá a retomar os discursos e linha comunicacional assumida por Celso Amorim ao longo de sua segunda passagem como chanceler, no sentido de adequar e legitimar a Política Externa Ativa e Altiva perante a memória institucional diplomática brasileira, e como o “resgate” e “esquecimento” foram utilizados naquele momento da história nacional, inseridos em um governo democrático mas que buscava também se firmar como “ruptura” daquele que sucedeu.

Capítulo 2. A trajetória de Celso Amorim no Itamaraty e na Política Externa Brasileira

Dando sequência aos elementos históricos que influenciaram diretamente à fundamentação de objetivos e diretrizes acionárias da PEAA, a esfera de formação profissional pessoal de Amorim não deve ser desprezada. Embora as questões de visão macro do desenvolvimento burocrático do Itamaraty sejam força forte para a consolidação de precedentes funcionais de elaboração de política externa e metodologias de “renovação”, é igualmente importante que se entenda que o período diplomático formativo do chanceler naturalmente veio a influenciar sua visão quanto ao papel do Itamaraty como ferramenta do Estado brasileiro. Em particular, como os momentos de entrada em meio aos debates da Política Externa Independente, a formação profissional durante a ditadura militar, e a elevação à postos de alto escalão em meio a redemocratização, marcaram a forma como cada novo momento histórico trouxe reavaliações e mudanças ao Itamaraty, independentemente das narrativas de uniformidade.

Celso Amorim iniciou sua formação no Itamaraty e sua carreira como funcionário de Estado em um momento de forte disputa no cenário político brasileiro, no tardar da Quarta República. Sua entrada no Instituto Rio Branco se deu nas vésperas do golpe militar, em 1963, sendo motivada por questões pessoais envolvendo suas perspectivas pouco promissoras de desenvolver carreira no cinema, como pretendia, , a relativa brevidade do curso de apenas dois anos, mas também impulsionado pelo contexto de discussões políticas da época que passava a dar maiores atenções aos direcionamentos da política externa no debate público da Quarta República (AMORIM, 2011). Naquele momento, grande parte do debate político nacional passava pela esfera da política externa na disputa entre “nacionalistas” – aqueles que defendiam um modelo de desenvolvimento autônomo para o Brasil, frequentemente em oposição aos interesses americanos no país – e “entreguistas” – termo pejorativo utilizado para se referir a setores da direita brasileira da Quarta República que defendiam uma abertura econômica do país para o capital internacional como caminho para o desenvolvimento. Com inclinações mais à esquerda do espectro político desde jovem, Amorim apresentava maior simpatia ao projeto nacionalista em oposição às defesas liberalizantes e de alinhamento internacional aos EUA no contexto da Guerra Fria, como defendidos pelas alas mais conservadoras da UDN⁵ e outros setores da sociedade brasileira.

⁵ Sigla para a União Democrática Nacional, principal partido da direita anti-getulista durante a Quarta República.

Notavelmente, os últimos anos antes do golpe civil-militar de 1964 viram o desenvolvimento da chamada Política Externa Independente, implementada nos governos de Jânio Quadros e de João Goulart, pelos chanceleres Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro. A PEI propunha um alinhamento entre os interesses de desenvolvimento socioeconômico do país com a atuação de sua política externa, vendo a segunda como ponto necessário para a realização do primeiro. Defendia um posicionamento diplomático que não aderisse automaticamente a quaisquer dos blocos geopolíticos da Guerra Fria. Os princípios de busca pelo desenvolvimento, de não-alinhamento, de ação pragmática e de defesa à autodeterminação dos povos viriam a se tornar cláusulas indissociáveis da memória institucional brasileira ao serem integrados à Carta Magna da nação em seu artigo quarto, e consequentemente se mostraram consistentemente presentes no discurso político de Amorim ao longo de sua carreira.

Com o golpe de 1964, a realização do curso de formação para carreira diplomática por Amorim se deu inteiramente no governo Castello Branco. Se a expectativa inicial de Amorim era de adentrar este espaço institucional em uma situação de aparente crescimento de ideais de nacionalismo progressista no país sob a presidência de João Goulart, a realidade trouxe a ele cenário diametralmente oposto. Isto se tornou, no entanto, um interessante teste de equilíbrio na necessidade de projeção de coesão interna e continuidade pragmática exercida pelo Ministério e os naturais debates internos e posicionamentos de seus quadros, incluindo aqueles em processo de formação como Amorim, que haviam adentrado a carreira em parcial motivação pelo cenário político pré-golpe e com inclinação à esquerda do espectro política.

Sua turma foi a primeira após o início da ditadura militar a não realizar cerimônia de formatura, inicialmente prevista para 1965, com a prática só sendo retomada muitos anos depois. Dentre as razões citadas por Amorim, destacam-se os vetos aos discursos de formatura propostos pela turma, a serem lidos pelo ditador Castello Branco. A turma é descrita por Amorim como tendo um caráter mais “rebelde”, narrando que no momento de sua entrada em 1963, a ala mais conservadora defendia Celso Furtado⁶ como escolha de paraninfo em oposição a ala mais à esquerda que propunha o nome de Miguel Arraes⁷. Com o golpe militar, ambas as alas reconsideraram suas nomeações para Vasco Leitão da Cunha⁸ e

⁶ Economista brasileiro que ocupou o cargo de Ministro do Planejamento (1962-1964) do governo João Goulart e teve seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional nº 1 em 9 de Abril de 64 após o golpe militar.

⁷ Governador de Pernambuco(1963-1964) pelo PST(Partido Social Trabalhista), um dos principais nomes da esquerda brasileira durante a Quarta República. Foi destituído do cargo, preso e exilado pela ditadura militar.

⁸ Diplomata brasileiro e primeiro Ministro das Relações Exteriores do regime militar.

Alceu Amoroso Lima⁹, respectivamente, buscando evitar nomes que haviam feito parte e apoiado o governo deposto de João Goulart e se tornado exilados políticos da ditadura, na busca por um nome mais palatável, até decidiram conjuntamente por Octavio Dias Carneiro¹⁰. O caso de discussões na escolha de paraninfo expõe como o debate público nacional se reflete também entre os quadros internos do Itamaraty, mesmo nos estágios formativos, e que o órgão não é isolado das transformações políticas ao nível que por vezes busca projetar, tendo que adequar-se à nova realidade ditatorial e o escrutínio governamental.

Ao mesmo tempo, os primeiros anos de Amorim na instituição também foram marcados pela demonstração prática dos esforços que seus quadros devem realizar na projeção de estabilidade interna e no modo quase que adaptativo pessoal de superar ou diminuir a expressão de suas discordâncias em prol da ideia de serviço ao Estado-nação. Como exemplo a isso, uma das primeiras tarefas de Amorim no ministério foi encarregar-se de redigir discursos a serem lidos para Alberto Franco Nogueira¹¹ e por Castello Branco, duas figuras ideologicamente opostas ao recém chegado diplomata (AMORIM, 2011). Prevaleceu-se em ambos os casos o exercício da função, e os textos foram redigidos, mesmo que diante de forte dificuldade de elaboração por Amorim, que descreveu ter “dado voltas em sua cabeça” (AMORIM, 2011) para redigir algo que não pessoalmente o ofendesse. O recebimento positivo destes trabalhos levaram a um desenvolvimento na carreira de Amorim.

Por outro lado, outro episódio desse período mostra como mesmo os esforços por respeito aos protocolos e responsabilidades do cargo tem seus limites quando em oposição demasiada aos princípios pessoais de um de seus quadros. Antes do cancelamento da formatura, Amorim ficou encarregado de escrever o discurso a ser lido por Castello Branco ao restante de sua turma, levando-o a expressar ao seu chefe sua recusa em redigir um texto a ser lido por um dos autores do golpe de 64 para seus colegas, em situação diferente à de um discurso profissional redigido para ele anteriormente..

Após concluir o curso do Instituto Rio Branco como o primeiro de sua turma e tornar-se mestre em Relações Internacionais pela Academia Diplomática de Viena em 1967, Amorim passou pelos Anos de Chumbo (1968-1974)¹² ascendendo em cargos profissionais da diplomacia, como Cônsul-Geral Adjunto em Londres (1968) e representante brasileiro na

⁹ Crítico literário e líder católico brasileiro que serviu brevemente no MRE. Atuou como crítico público da ditadura militar.

¹⁰ Diplomata brasileiro que teve forte atuação nas delegações brasileiras envolvidas na criação de fóruns relacionadas ao movimento dos países não alinhados

¹¹ Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, ainda sob o regime ditatorial de Antonio Salazar.

¹² Expressão historiográfica para o período de aprofundamento da repressão e violência estatal da ditadura militar brasileira durante as presidências de Costa e Silva e de Garrastazu Médici.

Organização dos Estados Americanos (1972-1974), até tornar-se chefe da Divisão Cultural do Itamaraty em 1977. Sua atuação e seu histórico de interesse cultural, sobretudo pelo cinema, o levariam a ser convidado a se tornar diretor-geral da EMBRAFILME (1979-1982).

Após uma década de atuações profissionais centradas no serviço ao Estado, mesmo que sob regime do qual mantinha forte discordância ideológica, o cargo na EMBRAFILME se mostrou como oportunidade de convergir em maior medida os interesses pessoais de Amorim pelo cinema e suas inclinações autonomistas e com os rumos de política externa da ditadura que se firmaram a partir do governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e a linha de “Pragmatismo Responsável”¹³. O fortalecimento da ala “moderada” dos militares e a centralização em volta da figura pessoal de Geisel trouxeram desenvolvimentos e mudanças relevantes para a PEB após anos de aproximação e alinhamento automático com os EUA na esfera internacional. Vindo de uma escola de pensamento ideológico nacionalista, Geisel buscou evitar adesões automáticas aos EUA, priorizando o que se concebia como interesse nacional mesmo que em discordância do aliado estratégico mais importante da ditadura, inclusive ao fortalecer laços com nações socialistas ao reconhecer a República Popular da China em 1974 e a independência de Angola em 1975. Foi após estes precedentes, e com o início do processo de abertura no governo Figueiredo, que Amorim tomou iniciativa própria de buscar fortalecer as relações brasileiras com Cuba por meio do cinema, com acordo de venda de produções brasileiras para o país caribenho, após sinalização positiva do então Ministro-Chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. Deste modo, interconectando seu histórico de serviço diplomático com o cargo cultural na EMBRAFILME e encontrando espaços de atuação mais ousados à medida que os rumos da política externa abriam tais possibilidades.

O início do processo de redemocratização e transição para o governo civil de José Sarney, em 1985, foi acompanhado de mais uma mudança no direcionamento da carreira de Amorim, assumindo o cargo de Secretário Especial de Assuntos Internacionais no Ministério de Ciência e Tecnologia. O governo Sarney inicia um processo de uso do “valor democrático” da redemocratização como “bônus diplomático”, focando na busca por maior legitimação internacional e abertura de oportunidades nas principais discussões comerciais e geopolíticas no período, tendo sido esta incorporação ao léxico diplomático brasileiro a principal contribuição do governo à memória institucional do MRE (CORTÊS, 2010).

¹³ Designação dada para a estratégia de PEB do governo de Ernesto Geisel. Definida pela busca por maior autonomia em relação aos EUA de maneira cautelosa, e equilíbrio entre interesses nacionais e a situação internacional de sustentação da ditadura.

A eleição de Fernando Collor de Mello em 1989 trouxe uma intenção concreta de ruptura com os rumos autonomistas tomados pela diplomacia brasileira. Acompanhando o perfil político da presidência, o MRE se tornou ferramenta auxiliar das reformas liberais que marcaram a administração, centralizando sua atuação na expansão de mercados e melhora e um fortalecimento de laços com os EUA, evitando atitudes mais confrontacionais e afastar-se do que se concebia como perfil “terceiro-mundista” da diplomacia nacional. (HIRST; PINHEIRO, 1995)

Após o breve período de governo de Fernando Collor (1990-1992), a necessidade de projetar estabilidade democrática internacionalmente foi potencializada pela presidência de Itamar Franco (1992-1994), e foi justamente durante sua administração que Celso Amorim assumiu o comando do MRE pela primeira vez, tendo sido efetivado no cargo em sequência à um breve momento como interino devido a problemas de saúde que impediram a posse de José Aparecido, que havia inicialmente convidado Amorim para se tornar seu secretário-geral.

Quando analisando os discursos de Amorim durante sua primeira passagem como chanceler com Itamar, já se torna possível perceber temas que continuariam a ser tratados com frequência no governo Lula, tal como as ambições por maior projeção internacional brasileira, a inserção em novas empreitadas diplomáticas e acordos, e a defesa da soberania nacional, todos os quais viriam a apresentar como marcos definidores da PEAA. O enfoque discursivo no entanto manteve-se no uso do “valor democrático”, presente frequentemente nas principais falas brasileiras em fóruns internacionais no período, ainda sem perder o mesmo nível de destaque como ocorreria na segunda passagem de Amorim como chanceler, uma vez já consolidados os objetivos priorizados no início da redemocratização.

Além disso, o governo Itamar Franco retomou os anseios autonomistas para a política externa (HIRST; PINHEIRO, 1995). O histórico de proximidade desenvolvimentista do presidente foi refletido na ênfase dada no resgate de posicionamento independente do país internacionalmente, formalizando a campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, a apresentação da “Agenda para o Desenvolvimento”¹⁴, o fortalecimento do MERCOSUL e especialmente a proposta de criação da “Área de Livre Comércio Sul-Americana” (ALCSA) como contrapartida ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Nesse sentido, a estabilização econômica interna iniciada com o

¹⁴ Proposta brasileira realizada em fóruns internacionais durante a primeira passagem de Amorim como chanceler durante o governo Itamar, focada em resgatar a pauta de desenvolvimento socioeconômico como agenda prioritária ao papel da ONU.

Plano Real foi ponto importante para abrir espaço de ação internacionalmente e melhor credibilidade.

As particularidades e mudanças do governo Itamar no entanto se deram em paralelo à defesa e manutenção de compromissos e projetos iniciados no governo Collor. A concordância com o Acordo de Não Proliferação Nuclear, a integração regional e avanço do MERCOSUL, a melhoria de relações com os EUA e a aproximação com potências emergentes sendo alguns dos exemplos. Desta forma, a PEB de Itamar foi um reflexo das distinções entre as visões do Brasil como nação continental de interesses próprios em meio ao mundo globalizado que se firmava, e a de liderança protagônica do processo de regionalização das Américas (“sócio privilegiado”). (HIRST; PINHEIRO 1995. p.11)

Apesar de Amorim continuar a exercer cargos de alta relevância durante o governo de Fernando Henrique, tais como Representante Permanente do Brasil na ONU (1995-1999) e em Genebra (1999-2001) e Embaixador do Brasil em Londres (2001-2002), sua substituição no comando do Ministério por Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) foi indicativo dos desejos do governo de conduzir a PEB por um prisma mais liberal que marcaram também a política doméstica. Deste modo, a política externa de FHC foi marcada por um fortalecimento da linha “institucionalista pragmática” do Itamaraty, dando maior ênfase ao papel das instituições na nova ordem global e elegendo como prioridade a inserção do Brasil em acordos e iniciativas de integração econômica voltadas a abertura de mercados. Mesmo que esta linha de atuação não rompesse com preceitos caros à memória institucional do Itamaraty, como a ênfase na PEB como instrumento de desenvolvimento e a defesa da soberania nacional e autodeterminação dos povos introduzidas pela PEI e constitucionalizadas em 1988, ela de todo o modo divergia seu foco de atuação da linha “autonomista” à qual Amorim se associava, que tende a defender uma postura mais proativa de reforma das instituições internacionais e se mostrou mais resistente a certas propostas de abertura econômica. (SARAIVA, 2010)

Esta distinção entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas, mesmo que unidos por arcabouço comum da memória institucional do MRE, pode ser apontada como ponto de origem para as distinções de condução diplomática entre os governos FHC e Lula. A vitória do Partido dos Trabalhadores em 2002 elevou ao comando nacional uma visão crítica da PEB do governo anterior, em especial a ênfase nas relações Norte-Sul e a falta de projeto claro de desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, a escolha por reconduzir Amorim à chefia do MRE se deu precisamente em razão da compreensão de maior convergência do discurso autonomista com

desejos para a projeção internacional do Brasil defendidos historicamente pelo Partido dos Trabalhadores, mesmo que não necessariamente em todos os pontos. Em conjunto a nomes como o de Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do MRE, Amorim conduziu a política externa em sentido de expansão das esferas de atuação e interesses brasileiros no cenário externo, buscando posicionar o Brasil como maior protagonista internacional ao equilibrar-se entre a manutenção das alianças e laços positivos entre parceiros históricos do chamado Ocidente, e o fortalecimento de alianças Sul-Sul, tanto continentalmente por vias do MERCOSUL e da UNASUL, como em escopo global com o IBAS¹⁵ (Índia, Brasil e África do Sul), BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e G-20. Esta maior projeção e construção de imagem de protagonismo nacional nos assuntos geopolíticos da Era, exerceram também a função de contraste com a percepção de maior alinhamento com iniciativas estadunidenses durante o governo FHC, frequentemente apontadas como sinal de “submissão” ou “vassalagem”.

Como exemplos de destaque internacional, em 2009 a revista “New Foreign Policy” se referiu à Amorim como “o melhor chanceler do mundo”, e no ano seguinte, o ministro recebeu o prêmio “Bravo Business” na categoria de “Lider Inovador do Ano” da revista “Latin Trade” em Miami. Isto se deu em período que o Itamaraty liderou à mais controversa de suas iniciativas durante os governos Lula, ao colocar-se como negociador para os acordos de energia nuclear com o Irã. Naturalmente, o empreendimento brasileiro foi visto com ceticismo, desconfiança, desencorajamento e mesmo oposição explícita por vozes de Washington, que atuaram de modo a evitar avanços de negociação e realização formal de um acordo naquelas condições de liderança brasileira e turca, mas ainda assim, o tom da imprensa americana é referido pelo próprio Amorim como sendo mais aberto e moderado do que aquele apresentado por setores da imprensa nacional (AMORIM, 2015).

Após deixar o Ministério, Amorim continuou a prestar serviços ao Estado brasileiro em administrações petistas, destacando-se como Ministro da Defesa no governo Dilma (2011-2014) e mais recentemente retornando ao centro dos debates de política externa na condição de Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República do Brasil do governo Lula III, em clara indicação da influência que continua à exercer na diplomacia brasileira após décadas de contribuição formal e participação pública dos debates críticos à condução da PEB nos governos Temer e Bolsonaro.

¹⁵ Nomenclatura de um fórum de diálogo trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul. Fundado em 2003 no primeiro ano do governo Lula e da segunda passagem de Amorim pelo comando do MRE, tendo como foco estimular as relações entre os países percebidos internacionalmente como três maiores democracias multiculturais em desenvolvimento

Capítulo 3. A Mobilização Discursiva de Continuidade e Ruptura na Política Externa de Celso Amorim

A Política Externa Ativa e Altiva é desenvolvida e aplicada em contexto ímpar da história diplomática brasileira, não apenas sendo associada à liderança longa do MRE na figura de Celso Amorim, mas também, e especialmente para a discussão apresentada, em meio à consolidação da primeira democracia universalista da República Brasileira. É verdade que temos como exemplo histórico paralelos francos a serem traçados com os embates e desafios para a consolidação da PEI durante a Quarta República, mas a PEAA ainda se difere substancialmente, ao ser realizada após a Constituição de 1988. Para além da inscrição de preceitos de condução de política externa diretamente no texto constitucional, o debate público da Nova República é, por todas as esferas de análise, muito mais amplo e democrático que aquele que se apresentava entre 1945 e 1964, em experimento democrático ainda limitado a uma minoria da população, sobretudo em razão da proibição da participação política à população analfabeta por exemplo.

Ademais, a Quarta República foi marcada por claro domínio das forças políticas do campo getulista, com a única exceção clara à isso sendo a breve passagem de Jânio Quadros pela presidência por apenas sete meses. A Nova República por outro lado, teve em suas primeiras décadas, um embate muito mais competitivo entre diferentes linhas políticas e partidárias que alternaram-se no poder. É precisamente daí que nasce um dilema fundamental para o surgimento da PEAA, a conciliação e balanço da expectativa e desejo por mudança de uma transição governamental, e a aversão à “ruptura” pela cultura institucional do Itamaraty. Desta forma, este capítulo discorre sobre as estratégias adotadas por Amorim para assegurar legitimidade institucional à PEAA através de uma retórica de “continuidade na mudança” e no atrelamento de “inovações” ao arcabouço histórico da diplomacia nacional.

O retorno de Amorim ao comando do MRE se deu dentro de um marcador político importante, com a primeira transição democrática do governo federal para um candidato opositor desde 1961, um intervalo de 42 anos e a primeira transição de um presidente eleito pelo voto direto para outro desde a redemocratização. Ademais, a campanha presidencial encabeçada por Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 não poupou críticas ao governo que buscava suceder, algo compartilhado também pelas campanhas dos demais candidatos opositores – Ciro Gomes, do Partido Popular Socialista (PPS), e Anthony Garotinho, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) – e com o próprio candidato da situação, José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) evitando associar sua imagem diretamente à

de FHC e buscando pontuar suas divergências e independência em razão da queda de aprovação do governo diante da opinião pública (BORGES, 2023). Deste modo, era importante para que o governo que se iniciava marcasse suas posições de desavenças e diferenciações quanto ao do ocupante anterior do Palácio do Planalto e que isto se estendesse para o posicionamento e retórica pública dos principais ministérios.

Ainda assim, o processo de transição entre os governos foi marcado por notório republicanismo e buscou definir estruturas, formas e rituais a servirem como precedente e guia para transições posteriores. Em meio a este processo, o entorno petista buscou, em alguma medida, diminuir a severidade das críticas públicas ao governo anterior. Em termos práticos, o governo não realizou uma ruptura drástica, tendo buscado por continuidade em diversas áreas, incluindo-se o campo econômico (BORGES 2023). Por outro lado, nas resoluções aprovadas no XII Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores em Olinda em 16 de dezembro de 2001, referente à campanha eleitoral do ano seguinte, o uso terminológico de “ruptura necessária” não se restringiu propriamente ao debate econômico, mesmo que o priorizando, e veio a marcar os debates eleitorais e as expectativas para 2003.

Diantes desta tensão, a construção de imagem e narrativa diplomática seguida ao longo da segunda chancelaria de Amorim durante os governos de Lula da Silva buscou equilibrar a sintonia fina de legitimar-se através das conclamações mais típicas do Ministério das Relações Exteriores quanto à tradição da PEB e diferenciar-se da linha “institucionalista pragmática” dos anos de FHC sob a liderança de Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer. Por essa mesma razão, o modo pelo qual o conceito de “tradição” tendeu a ser evocado se manifestou em termos relativamente diferentes quando analisando os discursos e sobretudo entrevistas concedidas domesticamente e aqueles destinados a um público externo.

Quando abordado em tons de questionamento quanto à possíveis divergências internas entre setores do Itamaraty ou mesmo dentro de acusações de desviar-se de condutas tradicionais da diplomacia brasileira, uma linha frequentemente adotada por Amorim era de referir-se não propriamente à Política Externa Independente ou recorrer à imagem e prestígio histórico de figuras como San Tiago Dantas, já associadas no imaginário político ao campo da esquerda brasileira e conseqüentemente esperadas de certo alinhamento a um governo que se colocava dentro desse espectro, mesmo que por um partido historicamente crítico do getulismo e do trabalhismo. Pelo contrário, o chanceler buscava traçar e apontar discursivamente laços conectivos e de convergências justamente com os governos associados ao lado oposto do espectro político e opostos ao Partido dos Trabalhadores, tal como a defesa do MERCOSUL e o projeto de integração regional latino-americano ou mesmo o

fortalecimento de relações comerciais com a Venezuela de Hugo Chaves. A legitimidade, dessa forma, era encontrada precisamente ao posicionar as decisões e linhas de ação do Itamaraty durante o governo Lula como estando em consonância com preceitos históricos da diplomacia brasileira observados mesmo em governos sem qualquer afinidade ideológica, um linha argumentativa que naturalmente era fortalecida pela participação pessoal exercida por Amorim dentro de governos anteriores, inclusive durante a ditadura militar, quando ocupou cargos de prestígio como a chefia da missão brasileira na ONU e o comando da embaixada brasileira no Reino Unido.

Internacionalmente, prevalecia o retorno discursivo da memória institucional em linhas gerais, evocando todo o mosaico que compunha a continuidade de ações brasileiras no sistema global e de figuras históricas que passaram e definiram o Ministério e a PEB mais amplamente, não se limitando apenas ao governo anterior. Isto é, o posicionamento retórico internacional não necessitava o apontamento de convergências com governos de oposição ao governo Lula. Diferentemente do caso da comunicação interna, não se tratava propriamente de uma busca por legitimidade de ações diante da opinião pública ou pela cobertura midiática; a linha discursiva externa teve objetivo próprio, auxiliar os esforços de projeção do país como ator internacional de crescente peso e relevância nos debates e questões prioritárias que surgiam. Deste modo, somando-se com os pontos de definição da Política Externa Ativa e Altiiva e do discurso governista, sendo retomada para à transmissão interna por outros atores comunicacionais do governo, em especial o próprio presidente da República à medida que realizações concretas eram atingidas.

Um dos exemplos mais nítidos do uso da memória diplomática brasileira em construção da imagem mais ampla do país no exterior é observada em uma palestra realizada pelo Chanceler na Academia Diplomática de Viena em seu último ano no cargo:

But this is one which has a lot to do with what we are doing now and what we are trying to do in international diplomacy. It says: "Generals are neither the pride of Brazil nor her heroes; but rather statesmen like Rio Branco [the patron of Brazilian diplomacy], who knew how to prevent war by reasoning and conciliation. (...) Never has the peace of the world been threatened by her politics; and even in an unpredictable time such as ours [that was the Second World War] one cannot imagine that this basic principle of its national conception, this wish for understanding and good will, could ever change – because this desire for peace, this humanitarian behavior has not been an accidental attitude of a single ruler or leader. It is the natural product of a people's character, the innate tolerance of the Brazilian, which again and again has proved itself in the course of history". So I think that if we Brazilians have any quality – beyond football, the beautiful women and samba – this is the one: our real deep desire for peace and for peaceful solutions. I think this passage illustrates what we have sought in recent initiatives in the field of diplomacy. (AMORIM, 2010)

Para além de demonstrar a utilização da imagem do patrono da diplomacia brasileira como exemplo direto e explícito de um traço de tradição e continuidade até a política externa praticada naquele momento, o trecho da palestra também ajuda a expor os elementos de definição da PEAA, ao posicionar o Brasil como ator capaz de contribuir para os debates internacionais a partir de uma perspectiva de legitimidade supostamente limitada dentre outras nações, evocando o histórico de posicionamento internacional brasileiro de relativo não confronto e consequente capacidade de se apresentar como árbitro e mediador de conflitos e distensões. Mais uma vez, esta argumentação por legitimidade é ancorada em marcos de construção narrativa e mitológica do Itamaraty, relatando ao público externo que o “orgulho brasileiro” não estaria disposto à figuras bélicas, mas “à estadistas como Rio Branco”.

É importante que a PEAA seja reconhecida dentro dos termos nas quais se propõe e é apresentada por Amorim. Não se trata deste modo de delimitar a Política Externa Ativa e Altiiva como um conjunto de medidas ou interesses específicos ao governo Lula e ao momento geopolítico dos anos 2000, mas como a defesa de uma linha mais ampla de concepção de como a PEB deve ser encarada. Isto é, questões como o aumento da presença brasileira na África através de esforços de negociações de acordos comerciais e da expansão de missões diplomáticas no continente não é por si um elemento constitutivo da PEAA, mas uma expressão da concepção defendida pela PEAA da capacidade do Brasil em projetar-se como ator internacional de maior presença entre toda e qualquer esfera tida como benéfica aos interesses nacionais.

É útil para melhor compreender isto retornarmos comparativamente para a PEI. A forma pela qual a Política Externa Independente não tem como seus objetivos definidores as ações individuais de busca por boas relações com um ou outro país em específico ou pela adoção de políticas econômicas particulares, mas sim as diretrizes gerais de não-alinhamento automático à qualquer potência, a defesa da autonomia decisória brasileira e o papel da diplomacia como um dos motores centrais para as ambições de desenvolvimento econômico do país. Da mesma forma, a PEAA também é definida por diretrizes de atuação e de concepção do papel a ser desempenhado pela diplomacia para o Estado brasileiro em termos amplos, em seu caso, tratava-se de expressar reivindicações típicas das correntes autonomistas por uma atuação mais incisiva do Brasil na esfera internacional e a defesa do entendimento de que o país agia aquém de suas potencialidades. Tratava-se portanto de concretizar uma visão já conceitualizada internamente no Itamaraty acerca de como a diplomacia brasileira deveria expressar-se em termos gerais e não como a concretização de

promessas ou objetivos de governo. Ainda assim, a abordagem de uma visão de Estado para PEAA pode ser realizada em razão justamente do alinhamento da mesma em certo grau com a forma pela qual a diplomacia e a projeção internacional do Brasil era pensada pelo grupo político que ascendia naquele momento e naturalmente buscava destacar-se de governos prévios. Não coincidentemente a primeira utilização desta nomenclatura se deu por improviso durante o primeiro discurso de Amorim ao ser anunciado como novo comandante do Ministério de Relações Exteriores em 2002:

Bem, o nome foi uma mera coincidência, (...) achei que eu tinha que concentrar em um aspecto, um aspecto relativo à atitude, não é tanto os pontos específicos, mas qual a atitude que o Brasil teria em relação aos temas. Eu não tinha pensado nisso antes, foi algo que me ocorreu na hora, e acabou tendo até esse mérito ou essa graça de ser um trocadilho, que a política externa seria ativa e altiva. O que eu quis dizer com isso: que ela não temeria ser protagonista, ela não temeria assumir iniciativas e levar essas iniciativas longe e tão pouco se dobraria a outras agendas que não nos interessa-se simplesmente porque elas teriam vindo de países mais poderosos do que o Brasil. (AMORIM, 2019)

A partir disto, também se torna possível interpretar mais claramente como a PEAA é colocada dentro da linha de desenvolvimento histórico da diplomacia brasileira sem representar uma quebra com a tradição do Ministério. A PEAA é assim posta como uma expansão dos ímpetus diplomáticos brasileiros e forma de concretizar os objetivos históricos elencados ao longo do século XX, podendo ser inclusive concebida como complementar ao que já se compreendia como fundamentações pétreas da diplomacia nacional, não à toa, por vezes lembrado por Amorim à inscrição dos princípios tradicionais de “não intervenção” e “defesa da autodeterminação dos povos” da própria constituição federal de 1988 que inicia a Nova República e aos quais a PEAA se manteria fiel:

O governo do presidente Lula é fiel aos princípios históricos que orientam tradicionalmente a política externa brasileira: não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados, respeito às soberanias nacionais e ao direito internacional, defesa da autodeterminação dos povos, entre outros. Estes são princípios também consagrados na Constituição de 1988. Mas a política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas e da opinião pública. Os princípios são os mesmos, mas as prioridades e agendas podem mudar. (AMORIM, 2010)

Isto é, ela é “vendida” por Amorim como expansão ou evolução da diplomacia brasileira. O ônus de dissonância diplomática é então jogado em contramedida à elementos de condução dos demais governos da Nova República, com ênfase contumaz aos anos de Fernando Henrique, que teriam minimizado a importância e relevância do país no mundo e embora mantivessem os seus preceitos gerais, teriam gerido o ministério e apresentado-se nas matérias geopolíticas dos anos 1990 de maneira demasiadamente tímida e aquém do que se deveria. Esta “elevação” do país e de seu desempenho diplomático, foi apresentada de modo

a conciliar os diferentes elementos de “evolução”, “tradição” e a diferenciação para com o governo anterior de forma delicada, mas sempre no intuito de destacar ideia de “grandeza” do país e a necessidade de fazer juz à ela. Para isso, a utilização de veículos conservadores e mais críticos ao governo como plataforma de publicação de artigos se mostrou como caminho útil de divulgação da narrativa que buscava se construir para além da esfera nítida de apoio governamental, tal como pelo jornal “O Estado de São Paulo”, que já ao final da chancelaria em 9 de agosto de 2010, foi usado para publicar texto pelo título de “No novo mapa do mundo, o Brasil está maior”, onde estes elementos podem ser facilmente identificados (AMORIM, 2010)

Compreende-se portanto que a pressão e contestação da condução da política externa por parte de Amorim nos termos de acusação de “orientação ideológica” é a principal instigadora da retomada retórica da tradição. É possível perceber que os questionamentos trazidos em um primeiro momento pela imprensa e posteriormente por figuras dissidentes do Itamaraty são costumeiramente rebatidas a partir de um retorno retórico a ideia de “tradição”, se não em uma linha de atuação específica do passado, ao menos de preceitos de orientação geral de “ideais” que formariam a identidade do Ministério e da diplomacia brasileira como um todo.

Quando adentrando a esfera de relações com o restante da América do Sul por exemplo, o objetivo central de fortalecimento de laços multilaterais e integração regional por vias do MERCOSUL perdurou, com a alteração se dando na forma e sentido pelo qual este processo foi levado, adequando-se às percepções e discursos governistas de assumir o papel de “liderança” no continente em uma proposta de reforço ao soft power nacional e atualização dos princípios históricos de “não intervenção” em correlação à “não indiferença” (SARAIVA, 2013).

O principal elemento a se levar em consideração em analisar o processo de alteração de atuação e comunicação do Itamaraty nos primeiros anos da segunda passagem de Amorim pelo ministério, no entanto, é a cautela quanto ao ritmo em que ele foi conduzido. O anseio governamental de marcar as diferenças com a presidência FHC e as ramificações de causas queridas ao Partido dos Trabalhadores ligadas ao papel brasileiro na América Latina e no sistema internacional foi equilibrado com a necessidade de manter coesão e estabilidade no MRE por meio da manutenção da identidade construída de pragmatismo e continuidade institucional. Deste modo, o ministério assume uma estratégia de ajuste progressivo, que gradualmente evolui para mudanças de programa e reinterpretações de visão de mundo a partir de conceitos já expressados historicamente como âncora de legitimidade, sendo

aprofundado no segundo mandato de Lula a partir do retorno de resultados. (SARAIVA, 2013)

Dando sequência à este ponto, é relevante para a discussão proposta que adentremos o espaço de leitura acerca da utilização e mobilização conceitual de “ruptura” dentro do período delimitado que marca a PEAA, em contraposição à maneira como a continuidade fora entendida. Em seu discurso de posse em 1 de janeiro de 2003, Amorim não proferiu críticas explícitas à condução da política externa de Cardoso, e optou por direcionar suas palavras para as expectativas e objetivos que o órgão priorizaria a partir dos pontos particulares do governo Lula. Nesse sentido, diversas foram as menções ao conceito de “democratização” também da política externa, distanciando-se da ideia do Itamaraty como órgão fechado. Grande atenção foi dada ao tema da redução de desigualdades, tópico identificado no contexto político nacional com o Partido dos Trabalhadores e que se manteria como marca das políticas públicas que “deram cara” ao governo Lula.

Com a eleição do Presidente Lula, o povo brasileiro expressou de forma inequívoca o desejo de ver realizada uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado. Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula. (AMORIM, 2003)

Desta forma, o discurso do recém empossado chanceler traçou paralelos com preceitos já consagrados da diplomacia diante da memória institucional e a percepção popular, retornando especialmente à concepção do Ministério e da diplomacia como elemento-chave para um processo de desenvolvimento sócio-econômico da nação, que remete como já elaborado ao período de seu patrono, nas conclamações de Rio Branco sobre o desenvolvimento nacional.

No mesmo discurso também é possível notar a abordagem que seria seguida ao longo do governo, porém com maiores cuidados em seus primeiros anos, no que se refere à gama de alianças e relações diplomáticas seguidas pelo Estado brasileiro dentro do concerto das nações. O perfil e identificação de Lula no imaginário popular como figura de “esquerda radical” nos anos 1980 e 1990 que ainda começava a ser desconstruído no início da década de 2000 fez com que grandes expectativas fossem criadas quanto ao foco de alianças diplomáticas de seu governo, mais especificamente, como nações tidas como “problemáticas” porém caras ao eleitorado e alas à esquerda do partido do presidente, como Cuba e

Venezuela. Mais importante do que isso, havia grandes expectativas para saber como se dariam de fato as relações com os Estados Unidos da América, alvo contumaz de críticas e oposição das esquerdas latino-americanas e que passava pelo agravante do contexto de preparações para a invasão do Iraque e o início da “Guerra ao Terror”¹⁶.

Antes mesmo da escolha de Amorim para chefiar o Ministério de Relações Exteriores, os bastidores da campanha presidencial de Lula já realizaram seus primeiros contatos com membros e representantes do Partido Republicano e da Administração de George W. Bush no intuito de diluir a imagem de “anti-americanismo” de Lula que se contrastava com as fortes relações pessoais de Fernando Henrique com políticos norte-americanos, sobretudo durante os anos de convivência com o ex-presidente democrata Bill Clinton (BORGES, 2023). Após a eleição, o tom mais cordial e de defesa de parceria pragmática com os EUA passou a ser mais nitidamente incorporado ao léxico do presidente eleito, que veio a defender fortemente o diálogo e a expansão de relações entre os Estados Unidos em discurso ao “National Press Club” em Washington, DC, em 10 de dezembro de 2002, a poucas semanas de sua inauguração.

Em seu discurso de posse, Amorim adota e expande essa mesma linha, com citações feitas também à União Europeia em sentido similar, embora esta não tivesse se tornado um tópico de grande questionamento da forma como os EUA. O intuito seguido fora de destacar que os atores tradicionais da diplomacia brasileira não seriam esquecidos, negligenciados ou minimizados e que o novo governo daria sequência ao histórico de boas relações com eles e continuaria a entendê-los como objetos importantes e mesmo prioritários da política externa. Isto logo de cara buscava afastar maiores temores tanto diplomáticos quanto econômicos sobre uma ruptura brusca tanto de alianças históricas quanto de negociações em andamento. Não à toa, Amorim cita também em seu discurso as negociações para o acordo MERCOSUL-União Europeia, não sendo coincidência também que as relações com Argentina e Estados Unidos, dois dos parceiros mais clássicos do Brasil, sejam citadas e elaboradas em sequência direta uma da outra, e antes de iniciar deliberações sobre o fortalecimento de laços com potências emergentes.

Essa mesma cautela é notada também na forma como os laços com o continente africano são trazidos no discurso. O fortalecimento de laços com a África foi um dos marcos

¹⁶ Nomenclatura dada à campanha militar e esforços internacionais iniciados pelos Estados Unidos da América em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, onde destacou-se a escalada de presença e ações militares dos EUA no Afeganistão e a Invasão do Iraque em 2003 sob acusações que o país liderado por Saddam Hussein possuiria armas de destruição em massa, acusações estas posteriormente provadas incorretas após a realização da Invasão mesmo após veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

da gestão Amorim, e a expansão de missões diplomáticas no continente foi expressão concreta disso. No entanto, o discurso de posse demonstra que em um primeiro momento, embora reconhecidos os interesses do Brasil com a África, estes não foram apresentados no escopo de expansão associado às diretrizes da PEAA; nesse momento inicial, apenas Angola e Moçambique foram citados nominalmente e dentro de um contexto de interrelação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (AMORIM, 2003). Isto é indicativo da estratégia mais generalizada seguida pela política externa de Amorim, aplicada tanto ao discurso quanto à ação, de se seguir uma transição gradual e progressiva. O objetivo era evitar choques, manter a estabilidade institucional e, ao mesmo tempo, alcançar legitimidade à medida que os resultados positivos das mudanças surgissem.

Este processo de atuação gradual é referendado também pela forma como a abertura de novas embaixadas na África foi encarada por representantes tanto da mídia brasileira quanto por ex-integrantes do MRE. Críticas à viabilidade e retornos positivos dessa nova política como supostamente menores em comparação às contrapartidas de aumento de gastos públicos foram relativamente comuns até meados do segundo mandato de Lula. Durante sua participação ao programa “Roda Viva”, o ministro foi questionado pelo ex-embaixador Rubens Barbosa sobre esse tema, e optou por guiar sua resposta na linha de “evolução” da política externa e não como um fato novo, onde a busca por legitimidade nos resultados e externalidades positivas de aumento do peso diplomático brasileiro no sistema internacional seria trazida por uma maior presença no continente e diversificação de alianças. Os questionamentos da ação são também rebatidos ao retornar essa atuação como fundada em decisões anteriores ao início de sua segunda chancelaria (AMORIM, 2018).

A tão temida “ruptura” é dessa forma escanteada por Amorim de maneira muito mais nítida do que em outros ministérios historicamente mais integrados à retórica governista. No entanto, apesar do conceito de “continuidade” se manter como peça a ser mobilizada pela instituição, ela é sempre apresentada em conjunto à ideias de “evolução” e “complementaridade”, no intuito de apresentar possíveis mudanças na percepção da atuação diplomática brasileira como sendo em realidade fruto da necessidade de preencher lacunas para melhor realizar as metas históricas da diplomacia brasileira.

Novamente retomando o discurso de posse do chanceler, toda menção de reforço de parceria com um país tido como ao centro da economia global e do sistema internacional é intercalada com equivalente menção ao objetivo de fortalecer laços com países da periferia do sistema que se mostravam em ascensão naquele momento. As citações verbais à China, Rússia, Índia e África do Sul serviram como indicação dos rumos que invariavelmente

levariam à criação do BRICS e do IBAS. Nas considerações finais do discurso de posse, a conciliação entre a tradição e a renovação é explicitada ao tratar das nomeações aos cargos principais da burocracia estatal:

No caso da carreira diplomática, enfrenta-se um complexo desafio: como conciliar a valiosa experiência acumulada com a justa e necessária renovação nos postos de chefia.” (AMORIM, 2003)

Isto não significa, no entanto, que discordâncias de maior magnitude com determinadas empreitadas diplomáticas não tenham sido expostas mais incisivamente, mas que mesmo diante de tais casos, valeu-se a abordagem de buscar a dissolução gradual de tais iniciativas passadas. Estes casos se expressaram especialmente como resultantes dos pontos de convergência mais clara e objetiva entre as concepções ideológico-partidárias do governo Lula e as linhas defendidas pelas correntes autonomistas do Itamaraty empoderadas na gestão Amorim. Retomando o tema do desenvolvimento econômico nacional como interesse histórico do MRE, as correntes autonomistas possuíam maiores simpatias por estratégias inseridas em uma cosmovisão econômica desenvolvimentista, se mostrando mais abertos à certas decisões protecionistas para o setor industrial brasileiro, e com maiores críticas e suspeitas a empreitadas de abertura de comercial.

Este foi um tópico relevante em meio aos debates públicos da época e que marcou discordâncias entre Amorim e seu colega de Esplanada, o então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci (AMORIM, 2022). A principal razão de tais discordâncias se dava em torno de uma herança do governo anterior: as negociações para aprovação da Área de Livre Tratado das Américas (ALCA). O projeto da ALCA já vinha sendo amplamente criticado em círculos da esquerda latino-americana ao longo dos anos 1990, incluído o próprio Partido dos Trabalhadores, mas se estendendo para o MRE em suas correntes autonomistas¹⁷. Por outro lado, o Ministério da Fazenda sob liderança de Palocci se posicionava favoravelmente pela aprovação do projeto. A condução do tema por Amorim e o MRE se viu então pressionada tanto pela base social do governo que se colocava pela ruptura, quanto por setores governamentais que defendiam o avanço das negociações, tendo isso se tornado ponto de oposição claro entre o MRE de Amorim e a Fazenda de Palocci. (AMORIM, 2022)

A mesma estratégia de gerenciar a mudança através do gradualismo, evitando o choque da ruptura, foi aplicada de forma ainda mais emblemática nesse caso. Em um primeiro momento, a ALCA continuou a ser elencada discursivamente como uma das

¹⁷ Conferir, por exemplo, o capítulo 18 do livro “Quinhentos anos de periferia” (Ed. Universidade, 1999), de Samuel Pinheiro Guimarães.

prioridades do novo governo e da política externa, porém agora sob maiores condicionalidades. A mensagem ao público era que o acordo só seria assinado se protegesse as economias latinoamericanas em desenvolvimento e reconhecesse necessidades especiais à seu setor industrial, tido como mais vulnerável à competição com empresas americanas. Em vez de uma ruptura abrupta – que teria custos políticos e institucionais –, prevaleceu a tática de “esvaziamento”, com o fim gradual da ALCA pelos entraves de negociações sem fim.

Este caso demonstra dois pontos fundamentais para se entender a PEAA tanto em sua forma como em termos de debates de limites de sua implementação como política de Estado ou política de governo. Primeiro, ele expõe que a “continuidade” como amplamente defendida pelo órgão não se manifesta de forma idealizada e que pontos de divergência tanto do Itamaraty como instituição e de sua burocracia interna, quanto da sociedade e pluralidade política nacional, ainda estão sujeitos à mudanças de rumos e de desistência de certos projetos. Segundo, demonstra factualmente como o desejo por mudanças concretas por parte de novos comandos do Planalto ou do Itamaraty ainda assim são realizados dentro de normas definidas pela tradição da Casa de Rio Branco e em uma delimitação que busca evitar percepções de “ruptura”.

Por fim, a construção de delimitação de “diferenciações” no campo da política externa brasileira entre a condução adotada por cada novo governo, não é obra de via única do governo vigente. Ao considerarmos o Itamaraty como membro integrante das discussões, ramificações e interesses políticos do país e não como *corpus separatum* e inteiramente independente, conseqüentemente devemos reconhecer que os interesses de diferenciação de política externa se dão por todas as esferas de disputa política do país em seu regime democrático.

Assim sendo, a última esfera a ser compreendida na demarcação de “ruptura” da PEAA, é a forma como Amorim buscou responder às pontuações de diferenciação e críticas levantadas por figuras diplomáticas da administração anterior e que continuavam a posicionar-se politicamente, desta vez como vozes da oposição do PSBD. O principal nome a representar o campo oposicionista no debate diplomático foi o chanceler imediatamente sucedido por Amorim, o segundo e último ministro de Relações Exteriores de FHC, Celso Lafer.

O caso de análise referente às críticas públicas de Lafer à Política Externa de Amorim é especialmente interessante de se abordar não apenas pela forma em que as distinções entre as visões de condução diplomática são expressas, mas por se tratar do primeiro caso em que um membro de alto escalão do Itamaraty é questionado abertamente por um de seus

antecessores desde o restabelecimento do regime democrático no país. Deste modo, o ineditismo da situação se torna também importante no sentido de estabelecimento de novos precedentes que podem ou não vir a se somar aos ritos de tradição da memória institucional como expectativa e norma informal sobre como ex-membros já desprendidos da instituição devam se portar quando expondo seus pensamentos e discordâncias no debate público independente.

O mais importante para esta pesquisa, no entanto, é a compreensão que esta nova esfera de manifestação pública sobre a diplomacia brasileira inaugurada pela Nova República, consciente ou inconscientemente, também veio a prestar auxílio ao processo de construção da PEAA como expressão diplomática própria. O primeiro ponto a se tratar é como a importância pela manutenção da ideia de “continuidade” como virtude do Itamaraty se manteve também pelo lado de Lafer, com as críticas colocadas por ele em entrevistas mesmo à jornais de caráter mais conservador e abertamente oposicionistas ao governo Lula se deram em termos relativamente amenos, que buscavam conciliar as marcações do que percebia como “erros” ou “equívocos” em conjunto a elogios a outras atitudes da administração vigente e reconhecimento de dificuldades trazidas por movimentações políticas do período tanto no escopo global quanto no regional (LAFER, 2009).

As principais críticas trazidas pelo ex-chanceler naquele momento traçavam o ponto de origem explicativo para os referidos “equívocos” como sendo a maior presença de nomes e indicações partidárias do PT para a estrutura ministerial e seria, segundo Lafer, responsável a conduzir a diplomacia nacional por um “Componente ideológico excessivo”, trazendo uma “visão de partido” para um ministério onde deveria prevalecer sempre uma “visão de Estado” (LAFER, 2009). Uma vez concluído o governo Lula, as críticas persistiram e passaram a se tornar mais específicas. Embora tomemos como foco a expressão retórica conduzida pelo Itamaraty no momento propriamente dito da PEAA (2003-2011), ainda é importante referir a como o retrospecto do momento diplomático foi abordado por Amorim e Lafer nos anos subsequentes, uma vez que como já trazido neste trabalho sob apoio dos textos de Vedovelli, a construção da memória institucional do MRE se dá também em termos anacrônicos de como determinadas políticas e decisões são concebidas e referidas pós fato.

A principal linha crítica fortalecida por Lafer ao abordar os anos de Amorim no ministério foi precisamente o elemento de marca definidora da PEAA e que veio a indicar sua própria nomeação, o escopo de atuação e de objetivos elencados pelo Ministério para a política externa brasileira. Em entrevista concedida ao jornal conservador “O Estado de São Paulo”, no último ano de Amorim no cargo, Lafer se manifestou em termos mais incisivos

contra aquilo que percebia como “megalomania” nas aspirações do Ministério, acusando a busca por protagonismo em discussões de paz e guerra no Oriente Médio como ineficaz e realizada detrimento de áreas nas quais o Brasil exercer real impacto. (LAFER, 2010)

A intenção de Lafer nos comentários realizados buscava caracterizar a PEAA como irrealista e fora da materialidade de interesses do desenvolvimento nacional e da capacidade concreta de atuação e mobilização diplomática do Itamaraty, tendo empreitadas como as negociações do acordo nuclear com o Irã postas como resultantes de prospectos de grandeza pessoal e não como atendimento das prioridades técnicas do Ministério. Ademais, novamente, o tema da abertura de novas embaixadas é trazido, ao lado da ampliação de vagas de ingresso à carreira diplomática, apresentadas por Lafer em termos negativos por percebê-las como “altamente discutível” no que se diz respeito ao “princípio constitucional da eficiência da administração pública” e como risco de comprometer “o padrão de qualidade da formação profissional dos quadros diplomáticos”. (LAFER, 2010)

De uma forma ou outra, a escolha por expressar as críticas por esses termos colaborou com o intuito de defesa governista da PEAA como uma evolução da política externa ao re-enfatizar aquilo que já era abertamente exposto por Amorim: o objetivo de colocar o Brasil como protagonista no cenário internacional em contraste com as atuações mais limitadas e regionalistas das duas décadas anteriores. Não à toa, no mês seguinte à publicação do texto de Lafer, foi a vez de Amorim publicar artigo próprio no mesmo jornal. A própria escolha por título na forma de “No novo mapa do mundo, o país está maior” já indicava que aquilo que os críticos apontavam como errôneo, Amorim apontava como bonês diplomático a ser reivindicado (AMORIM, 2010). Se a PEAA era apresentada pelos “institucionalistas pragmáticos” como exercício de megalomania, então aquilo que a precedera no governo FHC, seria nomeada por Amorim como uma “diplomacia da nanomania” (AMORIM, 2018). Aquilo que era direcionado como ataque à PEAA foi absorvida e auxiliou na concretização da imagem que a PEAA buscava construir na memória institucional e na sociedade civil.

Os diversos casos analisados nesta seção nos ajudam a compreender como os conceitos aparentemente contraditórios de “continuidade” e “mudança” foram interrelacionados na estratégia discursiva de Amorim. Por um lado, o conceito de “ruptura” foi evitado e escanteado como demasiadamente traumático e inaceitável para o que se concebe como a tradição diplomática nacional. Por outro, a mudança foi abraçada dentro de termos de “evolução” e “elevação” que não rompiam com as “cláusulas pétreas” da diplomacia brasileira, mas muito pelo contrário, eram trazidas como essenciais para a sua continuidade no novo contexto geopolítico e caminho natural a se seguir dada a percepção

plural de “ascensão” do Brasil como ator internacional em momento de avanços socioeconômicos e da “consolidação democrática” esperada ao adentrar duas décadas de abertura política.

A busca por legitimidade da política externa se deu e continua a se dar pelas vias de tratá-la como simultaneamente nova e repetição de empreendimentos já consolidados e esperados, ou seja, a PEAA seria a manifestação particular dos anos 2000 da atividade de “modernização” realizada pelo Itamaraty de tantos em tantos anos dadas as novas necessidades compreendidas pelo órgão, remetendo novamente àquilo que já havia sido realizado seja por Rio Branco na formalização da casa na Primeira República, seja pelas administrações que imediatamente o sucederam na busca por despersonalizar os preceitos por ele estabelecidos, seja pela PEI nos anos da Quarta República como primeiro experimento democrático brasileiro em contexto de disputa geopolítica entre potências de um sistema bipolar que tentava forçar alinhamentos entre os atores do “Terceiro Mundo”.

O contexto doméstico todavia, precisa necessariamente tratar toda decisão dentro de termos próprios sobre sua “legitimação”. Consequentemente, o desejo por “inovação” deve passar sempre por um crivo não necessariamente de encaixe programático, mas de concordância com o papel que a diplomacia é esperada realizar em nosso mítico nacional. Em respeito à isso, a PEAA não foi alvo de maior grau de questionamento majoritariamente por se realizar em um momento de caos ou reordenamento geopolítico mundial único, outras empreitadas de modernização ao longo do século XX se deram em termos internacionais mais complexos. A real “novidade” sobre o debate de definição e consolidação da PEAA que continua a alimentar a oposição entre o quanto ela pode ser percebida como uma política de Estado a servir como base de ideias e contribuições para gestões futuras ou uma “política de governo” limitada à 2003-2011 ou à governos do Partido dos Trabalhadores está no fato de ela ter sido o primeiro processo de renovação realizado dentro de um regime democrático amplo, visto que mesmo a PEI ainda se tratou em uma realidade de cidadania limitada, onde os direitos políticos não eram plenos à maioria da sociedade brasileira.

Conclui-se então que o maior escrutínio público direcionado à PEAA e mesmo as suas particularidades de estratégias de legitimação se deram não apenas no campo de provar-se como eficaz mas também como uma política “brasileira” em momento que a identidade nacional passou a ser construída pela sociedade como um todo e não apenas por setores mais elitizados dela como marcado nos primórdios do Ministério. Nas palavras de Amorim (2010): “O mundo mudou e o Brasil também. A política externa brasileira precisava acompanhar essas transformações.”

Conclusão

Esta pesquisa partiu do intuito de analisar e compreender como a Política Externa Ativa e Altiava (PEAA) foi definida e defendida diante das dificuldades conceituais do período em que fora expressa, em choque entre um governo eleito em meio a promessas e compromissos de mudança e seu lugar em uma instituição – o Itamaraty – cuja identidade é definida e perpetuada pelo entendimento e projeção histórica de coesão e continuidade. Este aparente labirinto pelo qual o chanceler Celso Amorim teve de navegar foi entendido como oportuno caso de estudo acerca das dinâmicas internas da burocracia diplomática, de sua leitura por atores externos e de seu lugar e expressão diante de um momento de aprofundamento da democratização nacional e abertura de esferas e temas deliberativos mais amplamente para a sociedade.

A análise realizada permitiu chegar à conclusão de que, embora a imagem institucional historicamente construída pelo Itamaraty como braço de excelência do Estado brasileiro, sustentada em pragmatismo e independência não seja uma leitura inteiramente correta, e realize-se no intuito de firmar objetivos particulares ao órgão dentro das funcionalidades estatais da nação, ela ainda assim implica em um grau de limitações para maneira como mudanças e modernizações da política externa são realizadas, por onde a linha discursiva adotada deve guiar-se com cautela e ponderações que afastem a percepção de nítida e clara “ruptura” de ações. No caso particular da PEAA, apresentado como foco dos estudos, os debates públicos travados nos espaços midiáticos tanto por representantes da academia, quanto por egressos diretos do Itamaraty, para além de demonstrarem a extensão das disputas de visão política societais para dentro da institucionalidade diplomática em contramedida a projeção oficialista de coesão e unidade harmônica, também foram entendidos como parte natural da necessidade de disputar-se a própria ideia de “continuidade” a partir de quais preceitos e fundamentos são realmente entendidos como bases da política externa brasileira.

Soma-se a isso outra das mais importantes conclusões expostas por esta pesquisa, isto é, a forma como o crescente grau de democratização e abertura política nacional veio a influenciar também a capacidade de projetar a imagem de “uniformidade” e “coesão” dentro do Itamaraty. Se em um primeiro momento o Ministério foi capaz de exercer um maior grau de alinhamento entre seus quadros, isto foi resultado da situação de alta elitização encontrada ao fim do Império e do início do período republicano, a medida em que o país acentuou seus graus de abertura política, as pressões por maior transparência e contundência do Itamaraty

com a sociedade civil naturalmente vieram a aumentar. Isto resultou também em uma mudança na forma como a legitimidade é concebida e alcançada pela diplomacia brasileira. Para além de projetar e expor sua capacidade formativa e intelectual, passou-se também ser necessário alcançar legitimidade diante das demandas e conversações políticas da população como um todo, algo que se tornou exponencialmente mais complexo a partir da Redemocratização de 1985 e da Constituição Federal de 1988. A medida que a sociedade, em especial setores economicamente desfavorecidos que foram historicamente excluídos não apenas do debate político mas do exercício de cidadania no país passaram a ver expandidos seus direitos e vozes, uma nova dimensão foi posta para o processo de legitimação da PEB, e foi nesse contexto em que a PEAA se desenvolveu, e a razão de possuir maiores particularidades em comparação com outras empreitadas de modernização do MRE.

Desta forma, a “continuidade” é mobilizada por Amorim em termos mais avançados do que simplesmente apresentá-la como conceito inerentemente positivo capaz de justificar perante a opinião pública, escolhas e direcionamentos da PEB. Esta forma acrítica de concebê-la é substituída por um jogo de equilíbrio que busca demonstrar respeito pelos princípios já consolidados como parte da identidade nacional e tidos como aprovados pelo “crivo” de positividade de resultados materiais e pelo respeito adquirido internacionalmente para a estrutura diplomática brasileira, mas também demonstrar capacidade de renovação para melhor atender a novas necessidades. Ademais, ao realizar-se em um primeiro momento de transição entre dois governos democráticos porém ideologicamente opostos, a PEAA teve como necessidade também demonstrar uma nova forma de continuidade que respeitasse também o desejo por mudanças.

Nasce daí o recurso discursivo do comparativo como legitimador a partir das diferenças, onde o apontamento de consensos e convergências entre governos concebidos como opostos dá maior credibilidade para a PEAA justamente em razão de demonstrar que determinadas atitudes podem ser lidas como positivas por setores diplomáticos de alas ideológicas divergentes. A pluralidade de pensamentos e opiniões passa a ser mais abertamente reconhecida pela PEAA, mas de modo que acentua o valor dado à “continuidade” e que auxilia sua busca por legitimação. Este processo, demonstra também uma questão mais ampla acerca do uso da “tradição” pelo ministério: a seletividade que determina, por meio do resgate e esquecimento, os princípios e precedentes históricos mais propensos a serem reinterpretados na justificação de medidas adotadas. Isso está evidenciado no caso da PEAA, por exemplo, por meio do uso da Política Externa Independente e da

imagem de Rio Branco como justificadores da projeção sul-sul buscada pelo país nos anos 2000.

Ademais, as limitações e necessidade de construção cautelosa de estratégia legitimadora para o projeto de mudança e modernização proposto pela PEAA é observado claramente pelo gradualismo demonstrado nas alternâncias de prioridade e projetos seguidos pelo MRE. Assim sendo, os elementos identificados como mais “conflituosos” dentro da gestão anterior não são imediatamente abandonados ou rejeitados pela nova configuração do Ministério; No lugar, opta-se por um “esvaziamento” gradual, como no insucesso de aprovação da ALCA, ao mesmo tempo em que se iniciam tratativas de avanço de alternativas mais caras à visão da nova gestão, como na fundação do UNASUL e dos BRICS. Isso demonstra claramente como acusações e percepções públicas sobre “ruptura” continuam a ser rejeitadas pela diplomacia, e como as divergências internas são externalizadas de modo lento e cuidadoso.

As críticas expostas representam não apenas uma contestação, mas uma ameaça à viabilidade e legitimidade de um projeto se este não for capaz de apresentar-se como condizente com a tradição do MRE. É deste modo que a noção de “evolução” é trazida por Amorim como justificativa para possíveis mudanças ao mesmo tempo em que se preserva a memória institucional da Casa de Rio Branco. O ex-chanceler buscou justamente inverter o ordenamento da crítica, com o rebote às acusações de “megalomania” e “ideologização” sendo feito na categorização de “nanomania” e timidez da gestão anterior, esta sim, segundo sua apresentação, incompatível com os objetivos de desenvolvimento e ambições de maior espaço e relevância internacional dos ideais diplomáticos brasileiros.

As principais implicações desta pesquisa, que somam-se aos debates e análises acadêmicas da PEB, se dão em dois apontamentos. O primeiro refere-se à forma como a tradição analisada no primeiro capítulo funciona menos como guia de ação e comportamento e mais como um repertório discursivo à disposição do corpo diplomático para a elaboração de novas propostas e objetivos de coordenação e atuação diplomática. A PEAA e as disputas correntes acerca dela nos anos 2000 não foram uma implicação de incorporação de uma “política de governo” à uma “política de Estado” ou um embate entre estas duas categorizações, mas o sucesso de uma proposta de política externa de uma corrente (autonomista) das estruturas de Estado sobre outra (institucionalista-pragmática) como mais adequada às necessidades e oportunidades dispostas ao Brasil no momento em que foi colocada.

O segundo apontamento, disposto como de relevância ímpar às conclusões da pesquisa, está no entendimento obtido da necessidade de adaptação do Itamaraty e de suas dinâmicas internas ao avanço da democratização do Estado e da sociedade brasileira ao longo do último século. O espaço ocupado e a função do Itamaraty para o Brasil é assim sujeito ao grau de participação da sociedade dentro do processo decisório do país. A “coesão” e “uniformidade” ladeadas como méritos da fundação do Itamaraty, como já previamente apontado por Cheibub, possuem relação direta com a elitização e com o regime de cidadania limitada do Brasil entre o fim do Império e na República Oligárquica. A admissão de divergências e pluralidades de pensamento dentro da burocracia do MRE devem ser assim tratadas em uma perspectiva mais complexa que entenda o valor democrático expresso em momentos de renovação para além do apego imediato e acrítico à tradição.

Por fim, o estudo realizado ainda encontrou limitações, embora o seguimento da carreira de Amorim desde sua entrada no MRE até o fim de sua segunda passagem pela chancelaria em 2011 tenham auxiliado consideravelmente no ordenamento da pesquisa, isto também significou um recorte temporal, por um lado extenso, mas onde mesmo a escolha pela delimitação do período 2003-2011 para busca e utilização de entrevistas e artigos diretos em relação à PEAA em seu momento de construção ainda se deu de forma restrita. Seria especialmente benéfico para avanços e procedimentos de estudos futuros, expandirem as fontes para além da figura pessoal de Amorim, buscando compreender como a comunicação da PEAA se deu também através de outras mais variadas figuras tanto da burocracia do Itamaraty, quanto de outros atores públicos relevantes para a construção do entendimento tanto oficial quanto extra-oficial da política externa, como demais membros do governo, do Partido dos Trabalhadores, imprensa doméstica e internacional e maior número de representantes da oposição política para além dos poucos de maior destaque trazidos neste projeto. Acrescento como especialmente interessante para contribuições e elaborações futuras, estudos que expandam a percepção da PEAA após o término da passagem de Amorim pelo MRE, comparando a estratégia discursiva de Amorim com aquela adotada por seus sucessores e explore a problemática inversa, analisando como chanceleres sucessores lidaram com a tarefa de equilibrarem o desejo e limitações de anseio por “continuidade” de uma política externa fortemente na sociedade civil e no campo político à um governo e partido político em específico.

Referências

- AMORIM, Celso. Entrevista: Celso Amorim. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 61, 13 jul. 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23. Acesso em: 23 set. 2025.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. Benvirá, 2015
- AMORIM, Celso. Brasil sofria de 'nanomania', de se achar menor do que é, diz ex-chanceler Celso Amorim. **UOL**, São Paulo, 1 mar. 2018.
- AMORIM, Celso. **Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Discursos, Artigos e Entrevistas**. Brasília, 1 de Janeiro de 2003.
- AMORIM, Celso. Entrevista concedida ao Programa Memória-História Oral. In: **Programa Memória-História Oral**. Fundação Arquivo e Memória, 25 jan. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b9sK9efV0ag>. Acesso em: 5 jul. 2025.
- AMORIM, Celso. Entrevista concedida ao programa Roda Viva. **Roda Viva**, São Paulo: TV Cultura, 22 jun. 2008. 1 vídeo (aprox. 1h30min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0WWHkZ003s>.
- AMORIM, Celso. Entrevista: Celso Amorim. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 61, 13 jul. 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23. Acesso em: 23 set. 2025.
- AMORIM, Celso. **Laços de Confiança: O Brasil na América do Sul**. Benvirá, 2022
- AMORIM, Celso. **Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. Aula Inaugural do Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 15 ago. 2019.
- AMORIM, Celso. No novo mapa do mundo, o País está maior. Entrevista concedida ao jornal O Estado de S. Paulo. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Discursos, Artigos e Entrevistas**. Brasília, 9 ago. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/celso-amorim-2003-2010/no-novo-mapa-do-mundo-o-pais-e-sta-maior-o-estado-de-sao-paulo-09-08-2010>.
- AMORIM, Celso. **O Brasil e a Nova Ordem Internacional**. Palestra na Academia Diplomática de Viena, Viena, 21 jun. 2010.
- AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPSA** (Observatório Político Sul-Americano/IUPERJ), Rio de Janeiro, n. 4, mar. 2005.
- BORGES, João. **Eles não são loucos: Os bastidores da transição presidencial FHC-Lula**. [S. l.]: Portfolio-Penguin, 2023.
- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Pensamento Iberoamericano**, Madrid, n. 6, p. 113-130, jul./dez. 1984

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2010.

ESTRE, Felipe Bernardo. **Diplomatic tales: diplomacy as myth construction in Brazil**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo / King's College London, São Paulo/Londres, 2022.

FARIAS, Rogério de Souza. Os inconformistas disciplinados: gerações, alianças e reforma na política externa brasileira (1930-1964). **Paper para apresentação em reunião do IESP**, 12 de setembro de 2016.

FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985). **Dados**, v. 64, 2021.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista brasileira de política internacional**, v. 38, n. 1, p. 5–23, 1995.

LAFER, Celso. As tensões, às vezes, são inevitáveis. Entrevista concedida a André Gonçalves. **Gazeta do Povo**, Brasília, 9 maio 2009. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/as-tensoes-as-vezes-sao-inevitaveis-bkflwrngxjxbkwt oxemsgnzgu/>.

LAFER, Celso. Diplomacia brasileira, novas variações críticas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2010.

LAFER, Celso. Diplomacia brasileira, novas variações críticas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2010. Opinião. Disponível em: https://www.estadao.com.br/opiniaao/diplomacia-brasileira-novas-variacoes-criticas-imp/?srsltid=AfmBOoqdmh7XNj0lUXGZSa7l_7nzt7RPapDoYJtn7SZwad9sIgXQGLRR.

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

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do XII ENCONTRO NACIONAL**. Olinda, PE, 2001.

PINHEIRO, Letícia; VEDOVÉLI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, 211-254, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, p. 45–52, 2010.

SARAIVA, M. G.. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais* (Lisboa), v. 37, p. 63-78, 2013.

SILVEIRA, Antônio Francisco Azeredo da. **Discurso de posse**. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). **CHDD**. [Brasília], 21 nov. 2021.

VEDOVÉLI, Paula. **Continuidade e mudança na história intelectual diplomática: uma análise da construção da tradição**. 2010. Mestrado em Relações Internacionais - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2010.