

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE DOUTORADO

FELIPE FERREIRA DE OLIVEIRA ROCHA

**COMPARANDO AGENDAS DIPLOMÁTICAS:
ênfases temáticas de presidentes e de chanceleres brasileiros (1995 – 2019)**

Recife

2021

FELIPE FERREIRA DE OLIVEIRA ROCHA

**COMPARANDO AGENDAS DIPLOMÁTICAS:
ênfases temáticas de presidentes e de chanceleres brasileiros (1995 – 2019)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração em Relações Internacionais e linha de pesquisa em Política Internacional, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Recife

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

R672c Rocha, Felipe Ferreira de Oliveira.
 Comparando agendas diplomáticas : ênfases temáticas de presidentes e de
 chanceleres brasileiros (1995-2019) / Felipe Ferreira de Oliveira Rocha. –
 2021.
 163 f. : il. ; 30 cm.

 Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
 Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
 Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2021.
 Inclui referências.

 1. Ciência Política. 2. Brasil – Relações exteriores. 3. Diplomacia. 4.
 Discursos. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.) (BCFCH2021-019)

FELIPE FERREIRA DE OLIVEIRA ROCHA

**COMPARANDO AGENDAS DIPLOMÁTICAS:
ênfases temáticas de presidentes e de chanceleres brasileiros (1995 – 2019)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração em Relações Internacionais e linha de pesquisa em Política Internacional, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 05 de fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Examinador Externo)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes (Examinador Externo)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Timothy J. Power (Examinador Externo)
Universidade de Oxford

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar expressando toda gratidão ao meu orientador, Marcelo de Almeida Medeiros. Foram seis anos de um percurso repleto de boas conversas, trabalhos de impacto, aquisição de conhecimento e transmissão de valores que serão referenciais valiosos para toda minha futura carreira profissional.

Sou também grato por todo financiamento público que recebi durante minha formação acadêmica: da graduação ao doutorado. Assim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelos recursos investidos nos anos do mestrado e na bolsa de doutorado sanduíche e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de doutorado.

Meus sinceros agradecimentos a todos os professores que tão gentilmente aceitaram participar do processo avaliativo dessa tese, seja na qualificação ou na defesa, especialmente: Andreia Steiner, Carlos Milani, Dawisson Belém Lopes, Mariana Batista e Timothy J. Power.

Aproveito também para agradecer aos professores, colegas, amigos e toda a equipe do Departamento de Ciência Política da UFPE, bem como aos membros do Núcleo de Estudos em Pesquisa Comparada e Relações Internacionais (NEPI) e a todos do *Latin American Centre* da Universidade de Oxford. Além disso, agradeço a Rodrigo Barros de Albuquerque por toda a ajuda durante o término da graduação e o decorrer do mestrado.

Essa tese foi escrita em quatro lugares diferentes: em meu antigo apartamento em Recife, na casa de meus pais no interior da Bahia em Conceição do Coité, na *Bodleian Library* da Universidade de Oxford e na casa de minha sogra em Limoeiro, interior de Pernambuco. Eu sou profundamente grato por ter podido perseguir meus sonhos acadêmicos em cada um desses espaços. Portanto, dedico essa tese para e agradeço aos meus pais, Gilmária e Fábio Rocha, pela educação que eles batalharam para fornecer a mim e a meu querido irmão, Fábio Filho. Vocês são a minha pedra angular. Também sou grato ao meu companheiro, Thiago Silva, e a sua família por terem me acompanhado pacientemente nessa jornada pavimentada de dúvidas, conquistas, ansiedades e realizações.

A todos, meu muito obrigado.

Em política externa, discurso e ação na verdade se complementam e se sobrepõem. Frequentemente o discurso é a ação e a ação é o discurso. No caso de um país como o Brasil, cuja capacidade de se expressar na esfera internacional por meios de poder é limitada, o discurso diplomático passa a ser o meio por excelência de definição de políticas, de mobilização de coalizões de interesses, de transação, de busca de equilíbrios (CORRÊA, 2012, p. 35).

RESUMO

Como as ênfases temáticas de Presidentes e de Ministros de Relações Exteriores brasileiros se estruturaram e o que isso indica sobre as visões desses atores acerca do papel do Brasil em seara internacional? O propósito dessa tese é responder a essas questões a partir de um conjunto volumoso de dados empíricos (Resenhas de Política Exterior do Brasil) e à luz de técnicas robustas de análise textual, como Mineração de Texto e Análise de Conteúdo. Tendo investigado 1784 discursos de 1995 a 2019, a tese revela padrões textuais em três dimensões: a) a do time Executivo; b) a do cargo ocupado pelo agente, seja Presidente ou Chanceler; e, c) a do emissor. Os resultados apontam para um padrão de similaridade que transita por boa parte dos pronunciamentos e que regimenta uma constante repetição de temas ligados a economia, a comércio, a entidades geográficas, a instituições domésticas e internacionais, a figuras históricas, a questões sociais e a referências simbólicas e cerimoniais. Paralelamente, foi possível identificar particularidades dos cargos e dos emissores, com destaque para o Chanceler Ernesto Araújo, que é o principal *outlier* do *Corpus*. Não obstante, por mais que os Presidentes tenham incluído algumas de suas iniciativas governamentais e ampliado o número de menções a vetores domésticos da tomada decisória, conclui-se que o impacto desse ativismo retórico ainda não é tão expressivo a ponto de modificar o repertório de longo prazo da diplomacia profissional.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Diplomacia. Discursos. Política Externa Brasileira. *Text as Data*.

ABSTRACT

How were the thematic emphases of Brazilian Presidents and Foreign Ministers structured and what does this indicate about these actors' perceptions of the role of Brazil internationally? The main objective of this doctoral thesis is to answer these questions by exploring and describing a large set of empirical data named *Resenhas de Política Exterior do Brasil* with different text analysis techniques such as Text Mining and Content Analysis. Having examined 1784 speeches from 1995 to 2019, the thesis revealed textual patterns for three dimensions: a) the Executive team; b) the agent's position (either President or Foreign Minister); and, c) the speaker. As a result, we identified that the bulk of the speeches was highly similar and that themes associated with economy, trade, geographical entities, domestic and international institutions, historical figures, social issues, ceremonial and symbolic references were constantly repeated. Moreover, the thesis discovered peculiarities that can be explained either by the agent's position or by a particular speaker: the main outlier being Foreign Minister Ernesto Araújo. Nevertheless, however much the Presidents have attempted to include some of their governmental initiatives in their utterances and thus expanded the mentions to the domestic arena of the decision-making process, we concluded the impact of this rhetorical activism was not expressive enough to modify the long-term repertoire of the Brazilian professional diplomacy.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Diplomacy. Discourses. Brazilian Foreign Policy. Text as Data.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo da Política Exterior.....	24
Figura 2 – Modelos de Relações entre Chefe do Governo e Chanceler.....	27
Figura 3 – Imagens das Relações entre Burocratas e Políticos	28
Figura 4 – Periodização do Itamaraty	41
Figura 5 – Graus de Diplomacia Presidencial.....	50
Figura 6 – Número de Discursos por País (Chanceleres: 1995 a 2019).....	89
Figura 7 – Número de Discursos por País (Presidentes: 1995 a 2019).....	90
Figura 8 – Rede de Coocorrência dos Nomes Próprios	101
Figura 9 – Rede de Coocorrência do Executivo.....	107
Figura 10 – Coocorrência dos Principais Termos	116
Figura 11 – Enquadramento pelos Chanceleres	118
Figura 12 – Enquadramento pelos Presidentes	119
Figura 13 – Enquadramento pelos Chanceleres	120
Figura 14 – Enquadramento pelos Presidentes	121
Figura 15 – Enquadramento pelos Chanceleres	122
Figura 16 – Enquadramento pelos Presidentes	123
Figura 17 – Mapa dos Chanceleres	125
Figura 18 – Mapa dos Presidentes	126
Figura 19 – Distância Euclidiana entre Emissores (Documentos Normalizados)	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Frequência de Discursos por Ano e Cargo.....	83
Gráfico 2 – Número de Discursos por Emissor.....	84
Gráfico 3 - Histograma com Contagem de <i>Type</i>	85
Gráfico 4 – Número de Discursos por Continente e Ano para cada Cargo	87
Gráfico 5 – Keyness (Bigrama) por Esfera	103
Gráfico 6 – Termos Específicos (TFIDF) por Continente	105
Gráfico 7 – Termos Específicos do Cargo	109
Gráfico 8 – <i>Keyness</i> (Bigrama) dos Cargos	111
Gráfico 9 – Nomes Próprios por Cargo.....	113
Gráfico 10 – Frequência de Menções de cada Enquadramento	124
Gráfico 11 – Bigramas Específicos (TFIDF) de cada Emissor	128
Gráfico 12 – Dimensões Gráficas da Análise de Correspondência	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Associação Brasileira de Cooperação
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASA	Cúpula América do Sul – África
ASPA	Cúpula América do Sul e Países Árabes
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia, China
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, África do Sul
BRIC	Brasil, Rússia, Índia, China
CALC	Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
CP	Ciência Política
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EAM	<i>Expressed Agenda Model</i>
EUA	Estados Unidos da América
FCM	<i>Feature Co-Occurrence Matrix</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FPE	<i>Foreign Policy Executive</i>
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
G4	Nações G4
G7	Grupo dos 7
G20	Grupo dos 20
IDF	<i>Inverse Document Frequency</i>
IRBR	Instituto Rio Branco
IBAS	Índia, Brasil, África do Sul
KWIC	<i>Keyword in Context</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTCR	<i>Missile Technology Control Regime</i>

NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NRC	<i>National Role Conception</i>
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PE	Política Externa
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
RI	Relações Internacionais
SOP	<i>Standard Operating Procedures</i>
TF	<i>Term Frequency</i>
TFIDF	<i>Term Frequency-Inverse Document Frequency</i>
TPP	<i>The Trans-Pacific Partnership</i>
TNP	Tratado de Não-Proliferação
UNASUL	União Sul-Americana de Nações
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	21
2.1	CONCEITOS, PERCURSO E DEBATES	21
2.1.1	Conceitos e Percurso	21
2.1.2	Debates	23
2.2	<i>FOREIGN POLICY EXECUTIVE</i>	25
2.3	AGENDAS EXPRESSAS E APE	33
3	DINÂMICAS DECISÓRIAS DA PEB	38
3.1	CONTEXTO E DIMENSÕES	38
3.2	A DIPLOMACIA CONVENCIONAL BRASILEIRA	41
3.3	A DIPLOMACIA DE MANDATÁRIOS BRASILEIRA	48
3.3.1	Definições, Atributos e Críticas	48
3.3.2	Líderes Ativos e a Diplomacia de Mandatários no Brasil.....	53
4	DINÂMICA HISTÓRICA DA PEB (1995 – 2019)	59
4.1	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995 – 2002)	59
4.1.1	Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998)	59
4.1.2	Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002)	62
4.2	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2010).....	65
4.2.1	Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006)	65
4.2.2	Luiz Inácio Lula da Silva (2007 – 2010)	69
4.3	DILMA VANA ROUSSEFF (2011 – 2016)	71
4.4	MICHEL TEMER (2016 – 2018).....	75
4.5	JAIR MESSIAS BOLSONARO (2019).....	76
5	METODOLOGIA.....	82
5.1	<i>CORPUS</i>	82
5.2	ANÁLISE TEXTUAL: PRESSUPOSTOS E LIMITES.....	91
5.3	ANÁLISE TEXTUAL: TÉCNICAS	94
6	RESULTADOS.....	100
6.1	DIMENSÃO DO EXECUTIVO	100
6.2	DIMENSÃO DO CARGO	108
6.3	DIMENSÃO DO EMISSOR.....	127
7	DISCUSSÕES	137

8	CONCLUSÃO	145
	REFERÊNCIAS	150

1 INTRODUÇÃO

Como se estruturaram as ênfases temáticas de Presidentes da República e de Ministros de Relações Exteriores brasileiros? E o que elas indicam sobre as visões desses dois atores acerca do papel desempenhado pelo Brasil em esferas internacionais? Essas são as duas perguntas que a tese almeja responder. Ancorado em uma lógica inferencial predominantemente exploratória e descritiva¹, esse trabalho utiliza um banco de dados raro em pesquisas sobre Relações Internacionais (RI), que foi reformatado de modo inédito para obter resultados que tornam ainda mais robustos os estudos sobre os discursos de decisores da Política Externa Brasileira (PEB).

Analisar a arquitetura retórica² da PEB é fundamental por variados motivos. Primeiro, a estrutura temática que orbita em torno do repertório diplomático brasileiro é, *by default*, limitada. Poucos foram os agentes exógenos ao Itamaraty que conseguiram alicerçar novos conceitos e prioridades. Destarte, por muito tempo, a PEB tem sido considerada uma política de Estado, longa, duradoura, previsível, com diretrizes coesas, linhas mestras imemoráveis e focada em um único agente (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019; BELÉM LOPES, 2014; CHEIBUB, 1989; DE MOURA, 2006; FIGUEIRA, 2010a; LIMA, 1994; MILANI; PINHEIRO, 2017; MIYAMOTO, 2011).

Recentemente, contudo, o Ministério das Relações Exteriores concorre com um número maior de atores com recursos e capacidades para influenciar a dinâmica decisória da PEB, tanto em sua fase de formulação, quanto de implementação. Dentre os quais, os Presidentes da República se destacam em termos de poderio institucional, de permissibilidade jurídica e de base de apoio ou de repulsa social. Se no Brasil de outrora era praticamente impossível distinguir Política Externa (PE) de diplomacia³, hoje, a linha de separação se torna cada vez

¹ Vê-se que a tese possui um teor predominantemente exploratório e descritivo. Não busca testar, mas construir novas hipóteses (*hypothesis-generating research*) (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Esse trabalho mais exploratório e descritivo é particularmente relevante para o subcampo da PEB por causa da lacuna existente na literatura, que, até onde temos conhecimento, não possui um empreendimento empírico sistemático semelhante ao que aqui se realizou. Para uma discussão mais profunda acerca das diferenças e qualidades entre pesquisa exploratória, descritiva e causal, indica-se a leitura de Gerring (2012).

² No geral, as seguintes expressões serão usadas como sinônimas: arquitetura retórica, estrutura discursiva, repertório discursivo, enunciados retóricos, arquitetura discursiva, sistema retórico, agenda discursiva, agenda retórica, prioridades discursivas, agenda expressa, entre outros. Todas almejam transmitir a mesma noção de que cada emissor possui um conjunto de enunciados e prioridades retórico-discursivas quantitativas que o distingue e o aproxima de outros emissores.

³ Como será discutido nos capítulos posteriores, em teoria, a distinção entre Política Externa e Diplomacia é clara e bem definida. A primeira trata do conteúdo formulado pelos responsáveis políticos, ao passo que a segunda é a mera aplicação prática da Política Externa (DE ALMEIDA, 2019). Não obstante, na prática, tem sido historicamente difícil demarcar uma linha de separação plausível entre formulação e implementação, entre Política Externa e Diplomacia, uma vez que os atores responsáveis por esse ciclo decisório frequentemente se confundem na instituição do Itamaraty.

mais visível (BELÉM LOPES, 2011, 2020; CASARÕES, 2012; CASON; POWER, 2009; DE FARIA, 2012; DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013; DE SOUZA FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015; MILANI; PINHEIRO, 2013; RAMANZINI JÚNIOR; DE SOUZA FARIAS, 2016).

Graças a pesquisas qualitativas e históricas, a literatura especializada já sabe que o repertório diplomático mudou, que novos temas foram incluídos e outros silenciados. Não obstante, ainda é escasso o conhecimento construído sobre as continuidades e rupturas discursivas a partir de uma lógica de ênfases/saliências temáticas que questione a posição do ator, do cargo e do time decisório, bem como seus enquadramentos retóricos⁴ e a longevidade temporal dos seus conceitos. Precisamente, é esse espaço que a tese ocupa e para qual traz contribuições inéditas.

Esse manuscrito encontra suporte teórico no próprio padrão de inserção internacional brasileiro. Por um lado, o país já foi visto como um dos únicos exemplos de potência emergente que confiou em uma estratégia de ascensão baseada não no *hard*, mas no *soft power* (MARES; TRINKUNAS, 2016). De modo complementar, sabe-se que, em suas interações regionais, o Brasil não conta nem com recursos materiais de poder bélico (*sticks*) nem com capacidades econômicas de persuasão (*carrots*). Consequentemente, precisa construir entendimento mútuo entre os vizinhos de forma a exercer uma espécie de liderança conjunta para atuar com base na hegemonia consensual (BURGES, 2006, 2008, 2013a). Nesse ínterim, o discurso é um dos principais instrumentos de trabalho da diplomacia brasileira. Essa é uma das razões pelas quais deve-se levar as suas declarações a sério e estudar analiticamente como elas se constroem e se alteram. Isso é fulcral para compreender a projeção do Brasil no exterior (MARES; TRINKUNAS, 2016; NOLTE; COMINI, 2016).

O trabalho foca em dois atores que estão dentro de uma mesma esfera de Poder (Executivo), mas que possuem um equilíbrio de forças bastante singular e complexo. Conforme discutido em capítulos posteriores, essa dinâmica decisória foi historicamente marcada pela força institucional e pela reputação do Itamaraty, por um desinteresse generalizado da sociedade em assuntos estrangeiros e por um grau altíssimo de delegação presidencial, que independe do regime político. Como resultado, a classe dos diplomatas de carreira reuniu forças, recursos e capacidades para controlar grande parte dos processos de produção da PEB. Contudo, também houve períodos em que os Presidentes decidiram exercer o direito de participar ativa e

⁴ Como se vê, para cumprir com seus fins específicos, a tese adota uma definição orgânica de (análise) retórica. Entretanto, é preciso reconhecer que essa posição é limitada e limitante, no sentido em que desconsidera toda uma riqueza de aspectos poéticos e argumentativos do emissor em favor de se descobrir prioridades temáticas.

pessoalmente da tomada decisória, causando fissuras institucionais (BELÉM LOPES, 2020; CASON; POWER, 2009; CHEIBUB, 1989; DE FARIA, 2012; DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013; DE MOURA, 2006; DE SOUZA FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015; LIMA, 1994; MILANI; PINHEIRO, 2017; RAMANZINI JÚNIOR; DE SOUZA FARIAS, 2016).

Logo, o mito acadêmico da convergência intrínseca do Poder Executivo para política exterior se dissolveu. Entretanto, ainda há poucos trabalhos que buscam apreender as razões, meios e finalidades por trás dessa nova lógica decisória. De acordo com Rafael Duarte Villa no prefácio do livro de Ariane Figueira, a literatura especializada conhece bem mais sobre os efeitos das decisões tomadas do que sobre o processo decisório que as originou (FIGUEIRA, 2011). Isso é bastante danoso, tanto para a academia, que acaba por não dominar em sua totalidade as características por trás da PEB; quanto para a sociedade civil, que não consegue acompanhar, controlar e imputar responsabilidade aos atores envolvidos em práticas originadas a partir de um ciclo pouco estudado.

A prudência pede para que já se responda a um dos principais questionamentos que a abordagem aqui tomada pode sofrer: se são os Presidentes quem escolhe e indica os seus próprios Ministros, então, não seria óbvio que apenas indivíduos com perfis similares e alinhados ao projeto presidencial seriam favorecidos? Não necessariamente, já que não faltam exemplos históricos das conturbadas relações entre Presidentes e Chanceleres brasileiros e até mesmo da insubordinação desses para com aqueles.

Pode-se lembrar de San Tiago Dantas que, na Conferência de *Punta del Este* em 1961, recusou deliberadamente telefonemas do primeiro-ministro Tancredo Neves e do Presidente João Goulart para, assim, não precisar seguir as instruções que lhe seriam dadas no sentido em fazer concessões aos Estados Unidos da América (EUA). Ele preferiu manter suas convicções com base na Política Externa Independente (PEI) do que seguir as orientações políticas de seus superiores. Semelhantemente, pode-se citar as vezes em que o Chanceler Neves de Fontoura, nos anos de 1950, resistiu às diretrizes do Presidente Vargas que desejava assegurar capacidades nucleares ao Brasil. Ou, ainda, lembrar das diversas objeções dos diplomatas em implementar políticas colonialistas desfavoráveis a países africanos em favor de se manter intacta a aliança entre António Salazar e o regime militar brasileiro (BELÉM LOPES, 2018; RICUPERO, 2017). Mais recentemente, essa divergência cognitiva entre Presidentes e Chanceleres foi identificada, de forma mais visível, na relação desenvolvida entre Dilma Rousseff e Antônio Patriota, inclusive com “vários relatos de desacordos públicos e privados entre ela e o Ministro das Relações Exteriores” (CASARÕES, 2014, p. 95).

A tese explora e descreve a retórica diplomática brasileira a partir de três dimensões. A primeira é a perspectiva agregada do time chamado de *Foreign Policy Executive* (FPE). Por ter sido por muito tempo vista como uma política de Estado, insulada e sedimentada no repertório diplomático, é provável que haja um grau elevado de continuidade discursiva que não depende do cargo ou do emissor. Por essa razão, as ênfases gerais da PEB são primeiro descobertas. Isso auxilia na identificação de padrões e de referenciais para comparar similaridades e diferenças discursivas nos dois outros níveis analíticos.

Nessa primeira perspectiva, as seguintes questões são respondidas: Quais foram os nomes próprios mais comuns da agenda do Executivo e como eles coocorreram? Quais são as expressões mais prováveis de serem ditas na esfera doméstica e na externa? Quais foram os termos mais específicos de cada continente? E como os principais léxicos coocorrem?

A segunda dimensão é baseada no cargo e se propõe a descobrir quais foram as prioridades discursivas de Presidentes e de Chanceleres separadamente. Partindo dos achados do conjunto anterior, o desafio é revelar traços e tendências específicas de cada cargo. Sendo, então, possível entender como a posição do emissor pode interferir em suas práticas retóricas. Além disso, serão descritos pares de Presidentes e Chanceleres que mais se aproximam e que mais se distanciam em ênfases temáticas e verificado como cada cargo expressa diferentes visões sobre o papel do Brasil em seara exterior.

Nomeadamente, as perguntas respondidas são: Quais os vocábulos mais específicos de Presidentes e de Chanceleres? Quais as expressões mais prováveis de serem ditas por cada cargo? Quais nomes próprios mais comuns de cada cargo? Como os principais termos de Presidentes e de Ministros coocorrem? Como os cargos se distinguem, retoricamente, ao discursar sobre defesas, deveres, necessidades e obrigações do Brasil? Quais países foram mais ou menos mencionados por cada cargo?

A terceira e última dimensão separa os discursos de acordo com seus respectivos emissores e busca apreender a influência deles na inclusão e exclusão de pautas discursivas da PEB. Dessa forma, os resultados conseguem indicar quais agentes contribuem mais ou menos para os achados e como eles podem ser influenciados por variáveis conjunturais e estruturais da época em que os pronunciamentos foram feitos. Além disso, permitem evidenciar traços e idiossincrasias da retórica de cada ator. É nessa dimensão que as seguintes questões são respondidas: Quais as expressões mais específicas de cada emissor? Como eles podem ser agrupados em termos de similaridade estatística (*cluster* hierárquico e análise de correspondência)?

O banco de dados da tese se denomina Resenhas de Política Exterior do Brasil e é um conjunto de arquivos textuais disponibilizados pelo Itamaraty por meio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Nele, está reunido uma ampla gama de textos (*Corpus*) que varia de 1995 a 2019⁵ e que envolve temas relacionados com a PEB da época. Embora disponível para amplo acesso, poucas publicações o utilizaram de modo sistemático. A tese ocupa esse espaço e vai além. Um dos problemas que pode explicar o escasso uso dessa fonte de informações é seu formato. Todos os discursos estão reunidos por semestre em arquivos PDF que são pesados e de difícil manipulação. Contudo, para essa pesquisa, a base de dados foi desagregada, reconstruída e nela adicionadas metainformações que permitem consultas mais rápidas e eficientes.

Para além dessa introdução e da conclusão, a tese está distribuída em capítulos que tentam ser mais orgânicos possíveis. Os três primeiros são de natureza teórica, ao passo que os três últimos mais analíticos. O capítulo inicial explica em qual campo do saber o manuscrito se posiciona e encontra justificativa. Nele, são incorporadas discussões sobre a Análise de Política Externa (APE), sobre como abordar a interação entre atores políticos e atores burocráticos na PE, sobre o conceito de FPE, sobre a teoria dos papéis (*role theory*) e a importância de analisar agendas expressas, discursos e fatores ideacionais. Provém daqui a maior parte dos conceitos e dos ferramentais teóricos que permite questionar as dinâmicas existentes entre líderes e diplomatas na formulação e execução da política exterior.

O segundo capítulo amplia essas discussões e as transplanta para a realidade decisória da PEB. O objetivo é expor se e como as explicações teóricas levantadas anteriormente se aplicam para o contexto do Brasil. Desse modo, são discutidos os papéis do Itamaraty, da formação de diplomatas de carreira e do Ministro de Relações Exteriores na consolidação de diretrizes e linhas mestras de longo prazo da PEB. Em seguida, uma seção discute como os Presidentes se inseriram nesse processo decisório e como passaram a atuar mais ativamente e trazer projetos pessoais e partidários para a tomada decisória. No final das contas, o propósito é contrapor a genealogia dessas duas tradições.

O terceiro capítulo expande e aprofunda as discussões sobre a PEB a partir da lógica presidencial. A grande diferença é que, enquanto o anterior foca nas especificidades decisórias,

⁵ A tese utiliza dados que abrangem do segundo semestre de 1995 ao primeiro semestre de 2019. Embora, à luz da história política brasileira, essa periodização possa ser vista como exótica, ela abarca os principais protagonistas do fenômeno da diplomacia presidencial no Brasil e vai além. Consegue, portanto, ainda que com alguns limites, contrastar o ativismo de Presidentes como FHC e Lula com o comportamento quase que inercial de outros atores. Ainda assim, é bom enfatizar que, futuros trabalhos, precisam partir do empreendimento feito nessa pesquisa de tese e avançar para, então, explicar, pelo menos, todo o período da Nova República Brasileira.

esse objetiva dar maiores detalhes sobre os principais eventos, conjunturas, contextos e estruturas de cada gestão em suas particularidades. A finalidade é dupla: sintetizar o período histórico (1995 a 2019) e trazer informações sobre o *background* de cada emissão discursiva. Isso será basilar para compreender os resultados encontrados no decorrer da pesquisa.

No quarto capítulo, a metodologia está detalhadamente apresentada. As suas seções explicam como o banco de dados foi obtido e reconstruído, quais são suas características descritivas e como se deu o processo de operacionalização de cada ferramental teórico apresentado ao longo do texto. Dessa forma, estão asseguradas a transparência, a replicabilidade, a validade e a explicação da lógica por trás das decisões e critérios dessa pesquisa.

No capítulo cinco é quando os resultados da tese são apresentados. Ele se divide em três partes em que cada uma representa uma dimensão analítica, seja a do time Executivo, a do cargo ou a dos emissores. Por fim, os debates se encerram com um capítulo cujo escopo será conectar as discussões teóricas e históricas da APE e da PEB com os achados empíricos, encontrando pontos de divergência e de convergência entre essas partes.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Este capítulo apresenta instrumentos teóricos e conceituais provenientes da APE. Almeja especificar em qual esfera do saber a tese se localiza, demonstrar as origens de alguns dos pressupostos adotados em seu desenho de pesquisa, bem como as inspirações por trás dos ferramentais analíticos utilizados para medir a agenda expressa dos tomadores de decisão. O texto se estrutura em três partes. Primeiro, alguns conceitos são definidos e será realizado um breve traçado do perfil histórico da APE como subcampo das RI. A seção seguinte explica o conceito de Executivo da Política Externa, o FPE, e sua aplicabilidade para a tese. Por fim, encerra-se com a discussão sobre agendas expressas na APE.

2.1 CONCEITOS, PERCURSO E DEBATES

2.1.1 Conceitos e Percurso

Nesta tese, as seguintes definições de trabalho⁶ são adotadas: Política Externa é a soma das iniciativas tomadas oficialmente por um ator independente nas RI, que geralmente, mas nem sempre, são Estados soberanos (HILL, 2016). Diplomacia é um método de gerenciamento e operacionalização do conteúdo da política exterior (DE ALMEIDA, 2019). E a APE é o estudo detalhado do comportamento desses atores independentes no Sistema Internacional (ALDEN; ARAN, 2016).

Em sua vertente anglo-saxônica⁷, a APE se originou em reação⁸ ao reducionismo⁹ defendido por realistas estruturais. Foram pioneiros os seguintes trabalhos: a) *Pre-theories and theories of foreign policy* por James Rosenau em 1966; b) *Decision making as an approach to*

⁶ Apesar de existir várias definições de Política Externa e de Diplomacia (algumas mais ou menos clássicas), a tese optou por utilizar essa conceituação em específico por ser coerente com a abordagem empírica utilizada ao longo da análise dos dados.

⁷ Por haver uma multiplicidade de vetores que precisam ser levados em consideração e colocados em perspectivas crítico-analíticas, seria necessário formar não uma, mas várias linhas temporais que são, por sua vez, simultâneas (mas nem sempre paralelas) para, assim, poder criar uma narrativa mais verossímil da APE. Isso, por seu turno, demanda o esforço de uma tese; não apenas um capítulo de uma. Por esse motivo, deixa-se claro que, aqui, se está narrando sinteticamente a história de apenas uma vertente do subcampo. Vertente que, por sua vez, é a que mais influenciou o desenho de pesquisa dessa tese.

⁸ Para ser mais preciso, desde suas origens, a APE oscilou entre cooperação e conflito no diálogo com as teorias de RI, sendo possível afirmar a existência de uma relação dialética entre esses dois campos, havendo uma espécie de jogo de soma positiva para ambas zonas do saber.

⁹ Estimulados pelas publicações de Kenneth Waltz, um grupo significativo de analistas passou a defender que a causa primeira e primária das ações estatais apenas poderia ser encontrada com a análise das interações sistêmicas e que, portanto, os Estados deveriam ser vistos como bolas de bilhar cujo o conteúdo/material interno não deveria importar tanto, para a Ciência Política e para Relações Internacionais, quanto os seus movimentos externos (MORIN; PAQUIN, 2018; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; WALTZ, 1996).

the study of international politics por Snyder, Bruch e Saper em 1963; e, c) *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics* e *The ecological perspective on human affairs with special reference to international politics* por Harold e Margaret Sprout em 1956 e 1965, respectivamente (FIGUEIRA, 2011; HUDSON, 2005; HUDSON; VORE, 1995).

Em Rosenau, deu-se início à *Comparative Foreign Policy Analysis*. Esse projeto buscou produzir generalizações causais por meio de análise estatística, pressupostos behavioristas e gigantescas bases de dados, como *Dimensions of Nations*, *Interstate Behavior Analysis* e *Comparative Research on the Events of Nations*. Já Snyder, Bruch e Saper simbolizaram o começo da tradição analítica hoje conhecida como *Foreign Policy Decision Making*. Aqui, os meandros decisórios e as atuações dos agentes políticos formam o ângulo primário de análise. Por fim, desde cedo, os aspectos cognitivos, contextuais e ideacionais dos líderes e de seu ambiente decisório foram prioridades das obras de Harold e Margaret Sprout que estabeleceram a perspectiva chamada de *Foreign Policy Context* (ALDEN; ARAN, 2017; FIGUEIRA, 2011; HUDSON, 2005; HUDSON; VORE, 1995; MORIN; PAQUIN, 2018).

Pode-se separar a APE em duas gerações. A primeira surgiu nas décadas de 1960 a 1980 e estruturou a lógica argumentativa que ainda hoje compõe o *mainstream* do subcampo. A segunda se formou nas décadas de 1980 a 1990 em tom de crítica aos pesquisadores behavioristas e foi essencial para pluralizar, expandir e aperfeiçoar a APE teórica e empiricamente (FIGUEIRA, 2011; HUDSON, 2005; HUDSON; VORE, 1995; MORIN; PAQUIN, 2018).

Há quem defenda que existe uma terceira geração de analistas que, a partir dos anos 2000, tenta rearticular o subcampo para torná-lo mais sofisticado. Para tanto, adotam uma visão menos rígida de causa e efeito e do alcance das teorias. Igualmente, beneficiam-se da noção de multicausalidade, da renovada atenção dada a desenhos de pesquisa descritivos e exploratórios, do emprego de métodos mistos e de uma perspectiva mais cética dos benefícios de algoritmos computacionais. Além disso, tentam lidar com clássicos desafios do subcampo, dos quais: o seu exacerbado vínculo com a realidade anglo-saxônica, a carência de estudos sobre temas transnacionais, ideacionais e de governança global e seus baixos níveis de replicabilidade e de rigor metodológico (BRUMMER; HUDSON, 2015; GARRISON et al., 2003; MORIN; PAQUIN, 2018).

Com mais de meia década de história, a APE acumulou pontos de divergências que precisam ser lidos pelos interessados em empregar seus artefatos conceituais. Alguns desses tópicos interferem diretamente nos rumos tomados na tese. Serão, portanto, tema da próxima subseção.

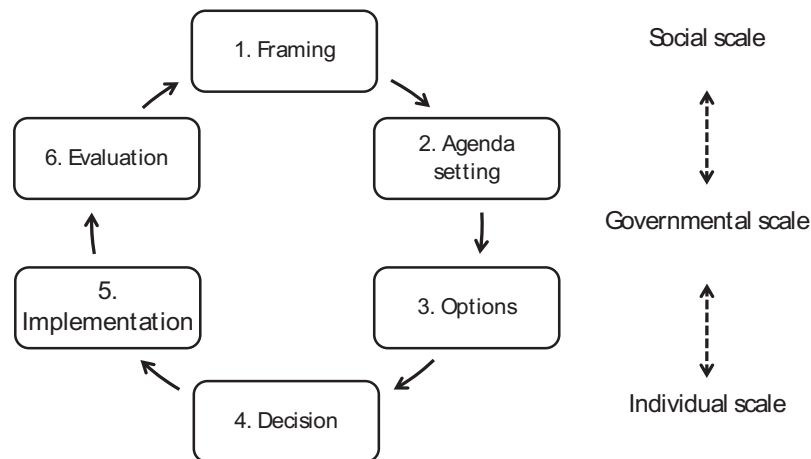
2.1.2 Debates

O debate sobre níveis de análise é endógeno ao próprio surgimento da disciplina de RI. Afinal de contas, em um primeiro momento, ela se apoiou no mito da existência de uma Grande Divisão entre esferas doméstica e externa e só depois tratou de questionar, mitigar e reformular esse axioma (DEVETAK; BURGE; GEORGE, 2012). Para isso, foi fundamental o modelo estabelecido por Robert Putnam de *two-level games*, que sintetizou, teórica e conceitualmente, processos decisórios internos e externos típicos da maior parte das mesas de negociações multilaterais (HILL, 2016; PUTNAM, 1988).

Se, por um lado, o radicalismo por trás do mito da Grande Divisão é danoso ao bom entendimento dos eventos multilaterais; por outro, afirmar a inexistência de uma distinção entre assuntos domésticos e externos é ingênuo, na medida em que os Estados-nação ainda são formados com base em comunidades político-culturais palpáveis que constroem e/ou beneficiam os seus respectivos cidadãos (HILL, 2003). Vantajoso mesmo é considerar os níveis como uma escala contínua que pode ser mais ou menos *fuzzy* a depender do objeto em análise e que deve ser examinada a partir de uma perspectiva teórica pluralista (HILL, 2016).

Os níveis de análise podem ser vistos como constructos humanos ou até mesmo como instituições. Foram concebidos para modular interações, reduzir incertezas e assegurar graus mínimos de previsibilidade e de estabilidade, conforme sugere a metáfora das instituições como regras do jogo (BREUNING, 2007; NORTH, 1990). Se segmentados em imagens – tal qual proposto por Waltz¹⁰ – não devem ser tidos nem como opostos intocáveis e nem como uma entidade infragmentável. Ao invés disso, mais analiticamente útil seria tentar decompor as imagens em vetores parcimoniosos e generalizáveis que permita com que a política externa seja entendida a partir de uma trajetória didática, similar ao clássico ciclo de políticas públicas, conforme a Figura 1.

¹⁰ Kenneth Waltz foi responsável por popularizar as chamadas três imagens das RI (indivíduo, Estado e Sistema Internacional) e, conseqüentemente, indicar que a separação entre níveis interno e externo promove um binarismo reducionista que não é útil como reflexo da realidade complexa das relações interestatais. Paradoxalmente, de modo reducionista, ele favorecia o nível estrutural em detrimento da política externa dos Estados.

Figura 1 – Ciclo da Política Exterior

Fonte: Morin; Paquin (2018, p. 42).

No diagrama apresentado pela Figura 1, a APE lida com seis diferentes etapas decisórias e três escalas contextuais: a individual, a governamental e a social. O ciclo começa com a apresentação do problema por parte do ator (geralmente o Executivo) ou dos agentes interessados e capazes de produzir alguma intervenção decisória. Em seguida, a questão pode ser fixada na agenda governamental de modo que se produzam interpretações do que se deve e de como se deve ser decidido. Na terceira fase, as visões já apresentadas tendem a ser resumidas em opções e recomendações políticas que são classificadas segundo seus graus de viabilidade, de custo e de interesse (MORIN; PAQUIN, 2018).

A partir daí, os responsáveis pela decisão formulam, como em qualquer outra política pública, um plano de ação que será implementado pela burocracia responsável. Deve-se lembrar que a implementação não é algo prosaico, pois depende da discricionariedade do burocrata que, por seu turno, possui um calendário próprio e, se interessado, pode avançar ou retardar uma decisão a ponto de torná-la viável ou não. Geralmente, a implementação a nível internacional também vai depender de todo constrangimento típico do jogo de forças estruturais que atua sobre os Estados. Na sexta fase, ocorre a avaliação dos frutos gerados pela política. Em um cenário ideal, é quando se registram as lições aprendidas, os êxitos e fracassos (ALLISON; HALPERIN, 1972; DREZNER, 2000; MORIN; PAQUIN, 2018).

Como em todo arquétipo, a realidade se encontra simplificada e contorcida em estágios utilitaristas e artificiais. Embora pareça ser um ciclo linear e incremental, na prática, ele se aproxima de um *evolving spiral* em que os agentes interferem na tomada decisória, retroalimentam o processo e alteram as probabilidades em favor de ou contra uma determinada opção (MORIN; PAQUIN, 2018).

A propósito, essa referida questão sobre como os atores formam os seus interesses políticos e interferem na tomada decisória perpassa umbilicalmente pela discussão sobre a racionalidade na APE. Tema esse que envolve uma histórica e complexa cadeia de argumentos que permeia as Ciências Sociais e que tem fortes vínculos com visões filosóficas e sociológicas da realidade. Na APE, especificamente, o assunto ganha nuances e posicionamentos variados. Por um lado, há o modelo econômico clássico cujo argumento é que os seres são movidos com base na maximização de sua utilidade e, portanto, decidem a partir de cálculos estratégicos e matemáticos para diminuir perdas e aumentar ganhos. Para os adeptos da racionalidade limitada (*bounded rationality*), entretanto, os atores tomam decisões constrangidos por recursos informacionais e cognitivos e procuram atalhos heurísticos que os permitam reduzir a complexidade da realidade e, assim, decidir de forma coesa com sua visão de mundo. A racionalidade ocorre em termos marginais (BREUNING, 2007; HILL, 2016; MORIN; PAQUIN, 2018; OPPERMANN, 2014; OPPERMANN; SPENCER, 2013).

Já a teoria cibernética propõe, grosso modo, que se rotule como racional as decisões que evitam o cenário de mínima utilidade, uma vez que alcançar o ponto matemático ideal é irrealizável. Por fim, a teoria poliheurística surgiu como um meio termo entre racionalistas e reflexivistas, na medida em que propõe duas fases decisórias. Na primeira, os atores eliminam opções inaceitáveis a partir de diversos critérios, inclusive a subjetividade e a ideologia. Na segunda, decidem com base no cálculo de utilidade máxima das escolhas restantes (BREUNING, 2007; HILL, 2003; MORIN; PAQUIN, 2018).

Em discussões posteriores ainda nesse capítulo, será visto que o desenho dessa pesquisa e sua operacionalização metodológica se sustenta em pressupostos que provém diretamente da noção de racionalidade limitada. Os decisores são considerados, nesse trabalho, como heurísticamente orientados e, por consequência, suas ações, decisões e, até mesmo, discursos refletem questões de alta, média e baixa saliência. Para tratar melhor desse tema, a próxima seção foca no nível do ator e de suas interconexões via perspectiva do FPE. Em seguida, a última parte do capítulo direciona os debates para o espaço dado aos fatores ideacionais, com especial atenção para a relevância de se explorar a saliência temática nos pronunciamentos de PE e na constituição da agenda expressa dos agentes políticos.

2.2 FOREIGN POLICY EXECUTIVE

Uma das peculiaridades da APE é a sua feliz insistência em considerar a tomada de decisão como sendo um processo dependente das ideias e dos interesses de distintas unidades

que podem ser segmentadas e analisadas tanto de forma individual quanto interacional (BREUNING, 2007). Para tanto, os vários blocos e componentes decisórios precisam ser apreendidos em sua real importância. Isso é bastante complexo, pois requer um exame preciso sobre papéis jurídicos, regulamentos institucionais, interesses pessoais e dinâmicas de grupos que se intercalam a conversações e reuniões paralelas e secretas ao escrutínio público (MORIN; PAQUIN, 2018).

Para vencer parcialmente esses obstáculos, os pesquisadores tentam identificar a unidade de decisão definitiva (*ultimate decision unit*). Isto é, a instância que possui tanto a habilidade de gerir recursos governamentais direcionados a política exterior, quanto a força suficiente para evitar que suas decisões sejam facilmente revertidas por outras unidades político-governamentais (HERMANN; HERMANN, 1989). Adotando essa perspectiva, os caminhos decisórios podem ser classificados segundo seus níveis de centralização.

Desse modo, é possível conceber três cenários decisórios. Um em que predomina as orientações de um líder central (*Predominant Leader*). O cenário de *Single Group*, em que um só grupo ou instituição centraliza a tomada decisória. E, por fim, um contexto em que a deliberação política ocorre em um campo de pluralidade autônoma de atores (*Multiple Autonomous Actors*) e sem um órgão cuja autoridade seja mais abrangente do que os outros (*No Overarching Authoritative Body*) (HERMANN; HERMANN, 1989).

Para capturar a articulação existente entre políticos e burocratas durante a formulação e a implementação da PE é útil a noção de Executivo da Política Externa ou FPE. Esse conceito permite teorizar o perfil formado pelos diferentes modos de associação entre os Chefes de Governo e os Chanceleres.

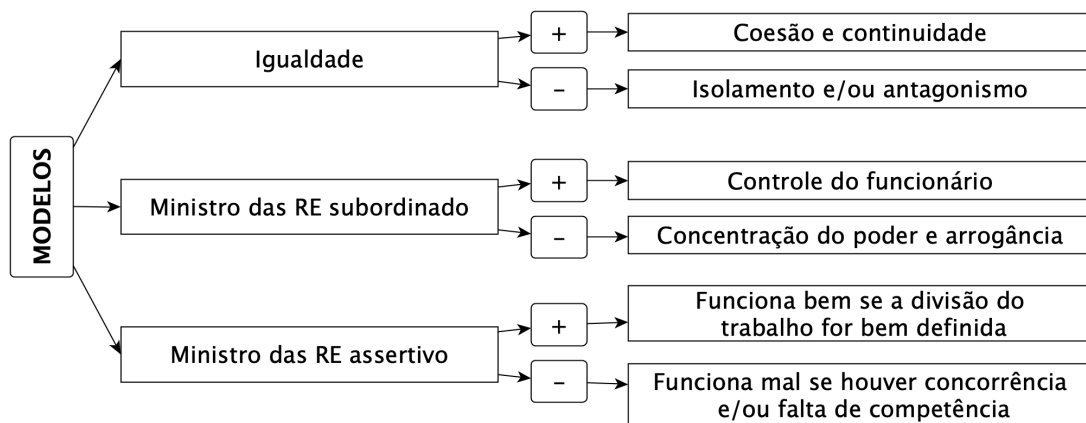
A sigla FPE foi usada por Christopher Hill em 1991 em uma obra que analisa as decisões de gabinete do Reino Unido em seis casos críticos ocorridos entre 1938 e 1941. Na ocasião, o autor propõe entender o Gabinete Britânico (*British Cabinet*) e a política externa britânica como esferas inseparáveis e altamente dependentes da ação, dos constrangimentos e dos interesses dos agentes políticos. Nesse sentido, ele conclui que:

In the first instance, foreign policy (perhaps more than any other issue-area) was supervised on a daily basis by the departmental minister (in this case the Foreign Secretary) and the Prime Minister working together. This team can be termed the 'foreign policy executive'. It was subject to its own internal tensions and was imbalanced by the power of one side to hire and fire the other, but in general it represented the element of political leadership in the process of making foreign policy. The Prime Minister was not, therefore, alone inside the Cabinet (HILL, 2008, p. XVIII).

Para Hill, é preciso desconfiar de explicações que propõem uma dominância determinística do formulador da PE sobre o seu implementador. Segundo ele, o FPE não pode ser visto como homogêneo e uníssono, sendo mais verossímil considerá-lo como resultado de um equilíbrio dialético entre forças e interesses em que o comportamento dos atores dentro do time é determinado pela sua própria ação e a dos outros nas várias rodadas do jogo decisório (HILL, 2008). Vale salientar que o FPE não se limita ao líder político e ao burocrata diplomático, pois também podem ser incluídos na equipe decisória outros ministros, como o da defesa, economia, comércio, etc. (HILL, 2003).

Em obras posteriores, Hill expande seu nível de teorização ao categorizar as relações possíveis entre a figura do Chanceler e a do Chefe de Governo em três modelos, mostrados na Figura 2.

Figura 2 – Modelos de Relações entre Chefe do Governo e Chanceler



Fonte: Elaborado com base em Hill (2016, p. 68).

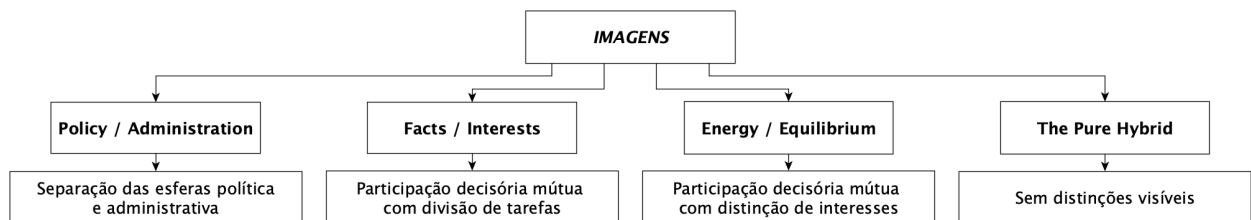
Segundo classifica o autor, os Chefes de Governo e os Chanceleres podem se articular em três tipos de relacionamentos (igualdade, subordinação e assertividade) cada um podendo levar a efeitos positivos ou negativos; na figura, simbolizados pelos sinais de mais (+) ou de menos (-). Se as personalidades de ambos são semelhantes ou se há confiança entre si, é mais provável estabelecer-se uma entidade decisória forte e contínua, como foram Truman e Marshall, Nixon e Kissinger, Geisel e Azeredo da Silveira. Por outro lado, uma relação de forças iguais pode, negativamente, levar ao antagonismo e dificuldades de comunicação, como em Churchill e Eden, Mitterrand e Cheyson ou Kohl e Genscher (HILL, 2016).

Uma segunda possibilidade é quando o Chanceler acaba subordinado pelo Chefe Político. De acordo com o autor, esse modelo funciona bem quando a autoridade eleita precisa controlar a burocracia e converter o Ministro em mais um funcionário público dentro de seu

escrutínio. Entretanto, como consequência negativa, há uma alta possibilidade de concentração de poder, assim como de decisões arrogantes e falhas. De fato, isso aconteceu nas relações entre Eden e Lloyd, Saddam Hussein e Tariq Aziz, Putin e Lavrov. Por fim, o terceiro modelo ocorre quando o Chanceler consegue desenvolver um papel mais assertivo. Isso funciona bem quando há maturidade comunicacional e divisão de tarefas e de expectativas. Caso contrário, leva a rivalidades e queixas mútuas. Exemplos de relações positivas são Reagan e Schultz, Attlee e Bevin. Exemplos de efeitos negativos são encontrados em Kohl e Genscher, Clinton e Warren Christopher, Julia Gillard e Kevin Rudd (HILL, 2003, 2016).

Apesar de cometer certos reducionismos, o principal mérito desses três modelos é tentar abrir a caixa preta da PE do Executivo e chamar atenção para a relevância de teorizar a natureza das relações entre Ministros de Relações Exteriores e Chefes de Governo, criando categorias que devem ser testadas e aperfeiçoadas. Como se pode notar, o conceito de FPE depende dos vínculos entre atores políticos e atores burocráticos de um modo geral, algo que foi resumido em imagens por Aberbach, Putnam e Rockman em 1981 e mostrado na Figura 3.

Figura 3 – Imagens das Relações entre Burocratas e Políticos



Fonte: Elaborado com base em Aberbach, Putnam e Rockman (1981).

A primeira imagem (*Policy/Administration*), defendida por nomes como Max Weber e Woodrow Wilson, prevê uma completa separação entre funções políticas e administrativas. Aqui, políticos deveriam focar em atender aos interesses do eleitorado a que representa, ao passo que os burocratas devem se preocupar com a boa aplicação das políticas formuladas. A imagem II (*Facts/Interests*) aceita que, em certas conjunturas, os burocratas tomam parte, assim como os políticos, da tomada decisória. Entretanto, ainda existe uma divisão de trabalho em que os segundos estão mais atentos aos interesses e aos valores e os servidores públicos mais preocupados com fatos e com o conhecimento científico (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981).

A terceira imagem (*Energy/Equilibrium*) modula um cenário de equilíbrio em que ambos os atores se engajam na defesa de interesses próprios. Todavia, eles não necessariamente

se igualam, já que os burocratas gerenciam interesses de clientelas institucionais específicas, ao passo que os políticos mediam interesses mais difusos. Por fim, o modelo do puro híbrido (IV) afirma haver pouca ou nenhuma distinção entre políticos e burocratas, devido ao que os autores chamam de burocratização da política e politização da burocracia (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981).

Em assuntos de PE, a literatura que lida com as relações entre políticos e burocratas no processo decisório enfatiza duas grandes temáticas: a liderança política e a política burocrática. No tocante à liderança na definição de rumos de PE, os analistas primeiro questionam até que ponto os indivíduos são responsáveis pelas decisões e se é mesmo possível creditá-los pelas ações ou se, no final das contas, estão apenas reagindo a condições estruturais dadas a priori. Em resposta, os pesquisadores incluem tanto atributos pessoais, quanto institucionais no centro das discussões (BREUNING, 2007; MORIN; PAQUIN, 2018).

No caso dos atributos pessoais, destacam-se dimensões cognitivas, psicológicas e emocionais que moldam e diferenciam cada ator político em sua especificidade. Graças ao behaviorismo na Ciência Política (CP) e RI, os pesquisadores consideram cada vez mais a inclusão de fatores ideacionais como relevantes ao cálculo decisório. Por extensão, hoje se medem traços cognitivos das mais distintas formas, como: a abordagem neoclássica das *perceptions and misperceptions* dos líderes, as medidas tipológicas que tentam caracterizar o agente segundo seu grau de ambição, de vocação, de disposição, de *fortuna* e *virtú*, de consistência e complexidade cognitiva, bem como seus níveis de atividade e reatividade, sua visão negativa ou positiva, complexa ou simplista do mundo, entre outros (BREUNING, 2007; DYSON, 2006; GALLAGHER; ALLEN, 2014; HILL, 2003; MORIN; PAQUIN, 2018; NEACK, 2018; SHANNON; KELLER, 2007).

Outra faceta dos estudos sobre o tema atribui maior foco não no líder, mas no exercício de liderar. De modo mais preponderante, tem-se a tese das duas Presidências (*the two-presidencies thesis*). Inicialmente proposta por Wildavsky (1966, p. 23) com a famosa primeira frase de seu artigo: “*The United States has one president, but it has two presidencies*”, ela estabelece que os Presidentes dos EUA não apenas agem de modo distinto ao tomar decisões para os cenários doméstico e externo, mas também apresentam uma taxa de sucesso muito menor na primeira esfera do que na segunda.

Embora tenha sido densamente testada, avaliada, defendida e criticada, essa tese sugere que a Presidência é uma entidade conflitante, heterogênea, às vezes incoerente e, acima de tudo, com uma alta carga de disputa por poder entre os atores, sejam políticos ou burocratas. Além do mais, reforça a importância de separar os distintos comportamentos políticos dos agentes ao

lidarem com questões de cunho doméstico e com assuntos mais voltados à esfera internacional (CANES-WRONE; HOWELL; LEWIS, 2008; FLEISHER et al., 2000; LEWIS, 2008).

Quanto aos debates sobre política burocrática, não seria prudente ignorar os três modelos de Allison em sua pesquisa sobre a Crise dos Mísseis de 1962. Grosso modo, o primeiro arquétipo (*Rational Policy*) se vincula à visão utilitária do ator racional e unitário, do Estado como guardião do interesse nacional (ALLISON, 1969; ALLISON; HALPERIN, 1972). Esse paradigma é similar à imagem *Policy/Administration* demonstrada anteriormente pela Figura 3.

O modelo II (*Organizational Process*) mantém a ideia de existência do Estado como entidade unitária. Porém, a ação se segmenta em várias agências que juntas precisam produzir decisões para problemas comuns. Embora necessária, a coordenação interinstitucional é profundamente complexa, já que cada organização produz seus próprios procedimentos operacionais, as *Standard Operating Procedures* (SOP). Tratam-se de instruções e/ou formas de atuação que cada órgão acaba construindo para encaminhar e lidar com as diferentes pautas que precisam resolver. Por um lado, SOPs trazem benefícios institucionais como rotinas previsíveis e asseguradoras de hierarquias. Por outro lado, também conduzem ao pensamento único e a uma constante repetição de processos que levam as organizações à inércia, à baixa adaptabilidade, ao descarte de informações sensíveis e/ou contraditórias, à pouca abertura a críticas, à negligência e às decisões quiméricas ou pouco efetivas (ALLISON, 1969; ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Para essa tese, entretanto, o modelo mais importante é o III, o da *Bureaucratic Politics*. Nele, não mais se pressupõe a existência de um Estado unitário. A decisão é tomada de forma competitiva entre agências e indivíduos que lutam para estabelecer autonomamente a sua visão de mundo, a SOP priorizada em sua instituição e o atendimento de seus interesses particulares. Cada burocrata e cada líder possuem ambições próprias e não necessariamente associadas com o problema a ser decidido. É nesse modelo que o agente humano, seus papéis, habilidades, fisiologismos, posições, recursos e capacidades mais importam. Afinal de contas, considera-se que “*where individuals sit in the process determines in large part the faces of the issue that they see and helps to determine the stakes that they see involved and hence the stand that they take*” (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006, p. 15–16).

O Presidente é peça central, responsável por concretizar e/ou atenuar diferentes interpretações do interesse nacional, podendo amenizar ou consolidar diferentes missões organizacionais. Cria-se uma espécie de jogo em que tende a ganhar quem consegue sussurrar aos seus ouvidos (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006). Ressalte-se também a importância

das declarações públicas como ferramenta política que podem ser usadas tanto em favor dos Presidentes, quanto das burocracias. Por conseguinte, é bom frisar que discursos não são ferramentas prosaicas de ação. Ao contrário, são formas importantes de sinalização, repreensão, recompensa e direcionamento; especialmente quando os pronunciamentos envolvem atores que fazem parte de uma relação principal-agente, como é o caso de Chefes de Governo e Ministros de Relações Exteriores. Dessa maneira:

Presidents often find that the most effective way to settle an ongoing bureaucratic squabble is with a public statement (...) In some cases the president seeks in a speech not to settle an ongoing bureaucratic dispute (...) but to set an entirely new direction for the foreign policy of his administration (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006, p. 197).

Apesar dos pontos de pressão por parte do poder presidencial, as burocracias também possuem estratégias particulares e decisivas na tomada decisória. Por exemplo, elas podem tentar obter declarações públicas de figuras políticas de peso que sejam a favor de um direcionamento específico da questão. Podem adotar táticas para selecionar e priorizar informações convenientes, podem se beneficiar com vazamento de informações, podem tentar não implementar uma decisão: seja não transmitindo ordens, fazendo algo diferente, atrasando, insistindo em reconsiderações, etc. Sendo, portanto, a sua *expertise* e tendo o tempo a seu favor, os dois principais trunfos dos burocratas (HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006).

Em resumo, Presidentes precisam vencer desafios gerados pela inércia burocrática, pelo pensamento homogêneo de grupo (*groupthink*) e pela sua dinâmica fixa (*group dynamics*). Burocratas, por sua vez, sofrem dois grandes desafios: a constante concorrência com outros atores institucionais e a possibilidade de interferência presidencial (HILL, 2003, 2016; MORIN; PAQUIN, 2018).

Os Presidentes podem agir direta ou indiretamente no controle da burocracia ao modificar o seu quadro de funcionários e sua dinâmica hierárquica. Eles recorrem à politização com vias a sustentar redes de patronato e clientelismo e/ou ampliar o grau de homogeneidade ideológica institucional a seu favor. Eles ainda possuem capacidades formais e informais de politização, seja substituindo funcionários, adicionando uma figura política para controle e fiscalização, reorganizando organogramas, demitindo indivíduos, deixando um cargo vazio por uma significativa quantidade de tempo, etc. (LEWIS, 2008).

Os argumentos da política burocrática, entretanto, não estão livres de críticas. Krasner, por exemplo, defende que esse modelo obscurece o real poder do Presidente perante os burocratas e dá vazão aos líderes políticos argumentarem que seus fracassos ocorreram por

causa do sistema e não por suas próprias incompetências. O modelo burocrático também falha ao não fornecer formas de imputação de responsabilidade, caminhos para *accountability* e para o real debate democrático. Afinal de contas, “*nothing could be more convenient for political leaders who having either not formulated any policy or advocated bad policies can blame their failures on the governmental structure*” (KRASNER, 1972, p. 179).

Uma forma adequada de unir e distinguir a função dos burocratas e a dos políticos na tomada decisória em APE é por meio da teoria dos papéis. O conceito de *role* na APE começou a ser utilizado em 1970 com a publicação de um artigo pioneiro escrito por Holsti (THIES; BREUNING, 2012). Tendo importado do teatro, da sociologia e da antropologia, o autor adapta o conceito para que seja possível transportar o foco das discussões do nível individual para o das entidades coletivas e estatais. Para isso, propõe chamar de *National Role Conceptions* (NRC) os enunciados e as percepções de atores-chave da tomada decisória sobre o papel que o país deve desempenhar nos mais diversos palcos e cenários internacionais (HOLSTI, 1970).

Holsti utiliza a Análise de Conteúdo para examinar 71 governos e explorar o número, o tipo, a característica e a distribuição de cada NRC por ele identificada. Em sua pesquisa, ele valoriza a percepção de atores e de fontes domésticas da tomada decisória para entender as prescrições, posições e performances dos Estados-nacionais em esfera doméstica e externa (HOLSTI, 1970).

Com a publicação do artigo supracitado, iniciou-se a chamada primeira onda de trabalhos sobre a teoria dos papéis em APE. Nela, houve o esforço em adaptar e criticar a linguagem que ainda estava muito vinculada ao nível do indivíduo, bem como sedimentar as pesquisas por meio de dados empíricos e realizar uma explicação das fontes das NRC de um modo descritivo e estrutural (THIES; BREUNING, 2012). Apesar de seus muitos êxitos, uma das principais críticas a essa geração foi o foco na estrutura e a baixa preocupação com as constantes lutas de contestação por parte de fontes domésticas (BREUNING, 2019).

Com o fim da Guerra Fria, os pesquisadores renovaram seus interesses nesses estudos e passaram a produzir trabalhos mais focados em fontes domésticas e no papel da agência na construção de *roles*, formando a segunda geração de trabalhos da área (BREUNING, 2019; THIES; BREUNING, 2012). Atualmente, ambas as tradições convivem entre si e contribuem para o aperfeiçoamento mútuo. A primeira geração deu origem à corrente estrutural (*structural role theory*) que argumenta que os seres humanos são socializados em funções que são pré-existentes. A segunda geração tende a defender o interacionismo simbólico (*symbolic interactionism*) cujo principal argumento é que os indivíduos interpretam e reinventam os seus papéis (BREUNING, 2019).

Apesar dessas fissuras e dos diferentes caminhos trilhados, há um grau expressivo de alinhamento e coesão entre eles. A teoria dos papéis continua mantendo o foco das atenções no modo como os decisores percebem, interpretam e enunciam as atividades de seu Estado nas RI. Além do mais, os seus adeptos defendem a relevância de averiguar a perspectiva, a retórica e as percepções dos decisores domésticos sobre a PE de seus países. O repertório conceitual também não varia radicalmente entre os pesquisadores. No geral, a base das análises está focada no conceito de *role* e nas formas como os indivíduos o materializa durante a interação do *ego* e do *alter* e a construção de performances (*role enactments*) e de expectativas (*role expectations*), de papéis centrais (*master roles*) e auxiliares (*auxiliary roles*) (BREUNING, 2019).

Apesar de tantos benefícios para a pesquisa em APE, essa teoria ainda é pouco conhecida e carece de ferramentais metodológicos robustos (BREUNING, 2019; WEHNER; THIES, 2014). Embora não seja o propósito direto dessa tese descrever como os diversos atores priorizam certas funções na PEB, é assaz interessante o argumento de que os tomadores de decisão são engrenagens cruciais na formulação e divulgação, prática e normativa, do país. De modo que essa teoria justifica o exame cuidadoso da agenda discursiva de variados agentes como forma de construir uma melhor base de entendimento sobre as prioridades e os silêncios inerentes à retórica diplomática brasileira. Portanto, para encerrar esse capítulo, a próxima seção explica melhor a presença dos fatores ideacionais na APE.

2.3 AGENDAS EXPRESSAS E APE

Na APE, fatores ideacionais – como discursos, ideias e quadros conceituais – são vetores determinantes para a definição de rumos, de silêncios e de prioridades da PE de um determinado Estado (JESUS, 2009). Desde o surgimento do Quarto Grande Debate nas RI, os pesquisadores têm chegado à conclusão que é mais elucidativo descobrir como as ideias importam do que se elas importam ou não (BÉLAND; COX, 2010; DEVETAK; BURKE; GEORGE, 2012). Dessa forma, tanto racionalistas¹¹, como reflexivistas¹² possuem visões geralmente conflitantes entre si (ADLER, 1997).

Dentre os racionalistas que atribuem primazia aos fatores ideacionais na decisão política, é paradigmática a estruturação proposta por Goldstein e Keohane. Segundo eles, ideias podem ser definidas como sendo as crenças mantidas por indivíduos e elas se dividem em três tipos: as visões de mundo (*World Views*), as baseadas em princípios (*Principled Beliefs*) e as crenças

¹¹ Realistas neoclássicos, institucionalistas liberais, teóricos da escolha racional, etc.

¹² Construtivistas, teoria crítica, pós-estruturalistas e pós-modernistas.

causais (*Causal Beliefs*). Elas podem exercer funções de mapa do caminho (*Ideas as Road Maps*), servir de argumento para dar consistência às decisões dos indivíduos, aliviando-os de problemas de coordenação e dando previsibilidade (*Ideas as Focal Points and Glue*) ou como suporte de práticas de rotina e coesão institucional (*Ideas as Institutionalization*). As ideias, então, podem ser vistas como variáveis a serem descritas ou explicadas de modo neutro e metodologicamente objetivo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).

Essa abordagem racionalista possui uma série de méritos, dentre os quais: a simplicidade da classificação, a possibilidade de validação ou refutação empírica e o fato de ser possível construir generalizações, até certo ponto, plausíveis. Entretanto, para adeptos de um reflexivismo mais radical, essa estruturação racionalista é um grande retrocesso, por tentar positivar e/ou limitar as análises verdadeiramente emancipatórias e críticas da construção do mundo moderno, de seus mitos fundacionais, hegemonias e vontades de verdade e de saber (ADLER, 1997).

Debate inacabado, vale ressaltar que ambos os lados têm negligenciado certos aspectos dos fatores ideacionais. Enquanto os analistas focados na causação estatística tendem a omitir e desconsiderar mecanismos que não são facilmente mensuráveis ou não respeitam os pressupostos da lógica de modelagem matemática; os discursivistas tendem a descuidar da busca por generalizações, efeitos causais e replicabilidade científica (YEE, 1996).

A tese sustenta um mecanismo específico de interpretação conceitual. Primeiro, as ideias são vistas como componentes não-materiais (unidades discursivas, cognitivas e normativas) básicos de apoio de assimetrias e hegemonia entre dominantes e dominados. Ou seja, elas são entidades sustentadas e sustentadoras de realidades materiais (JESUS, 2009). Os chamados quadros conceituais (ou *world views*) são construções que espelham os interesses de certas elites envolvidas na tomada decisória da PE que estabelecem um repertório de enunciados acerca de como a projeção internacional do país deve ser conduzida, quais óticas devem ser priorizadas e quais devem ser negligenciadas (JESUS, 2009).

Os discursos podem tanto ser definidos como textos em contextos, quanto como significados em uso (HOLZSCHEITER, 2014). Eles podem exercer funções variadas de construção da realidade social via sistemas de significação, de legitimação de autoridade ou de dominação e de práticas de hegemonia social (MILIKEN, 1999).

Por possuir tantos formatos, os fatores ideacionais são abordados por meio das mais variadas ferramentas metodológicas a depender do objeto e objetivo da pesquisa. Podendo variar entre métodos quantitativos e qualitativos, como: *process tracing*, análise de narrativas, análise genealógica, análise de séries temporais, estatística, análise de conteúdo, mineração

textual, aprendizagem de máquina, análise de discurso, *surveys*, experimentos, modelagem baseada no agente, mapeamento temático e cognitivo, etc. (ABDELAL et al., 2006; HOLZSCHEITER, 2014).

O presente trabalho está apoiado na lógica quantitativa e na noção de saliência temática das agendas expressas. Essa perspectiva parte do pressuposto de *bounded rationality* dos tomadores de decisão cujos recursos cognitivos limitados não os permitem processar informações de forma simultânea. Eles tendem a lidar com o chamado *top-of-the-head phenomenon* que são aqueles assuntos de maior visibilidade social ou individual (JAGER et al., 2009; OPPERMANN, 2014).

É possível definir a saliência de uma questão (*issue salience*) como sendo o grau de atenção que um ator atribui para um tema em sua agenda política (ETZIONI, 2015; JAGER et al., 2009; OPPERMANN, 2014). Por ter se popularizado nos estudos eleitorais e de opinião pública, o indicador mais utilizado para medir saliência tem sido *surveys* cujos questionários incluem perguntas sobre quão importante um tema é para determinado ator ou qual seria, em sua visão, a pauta mais relevante em certo momento (ETZIONI, 2015).

Apesar de ser um indicador já consolidado para medir a atenção das elites decisórias, ele possui limites e, a depender dos fins da pesquisa, outras medidas podem ser mais adequadas (ETZIONI, 2015). Por exemplo, em determinados momentos, torna-se mais útil medir a atenção das elites a um tópico por meio do grau de cobertura (*coverage*) que a mídia dedica a certos assuntos em detrimento de outros (*priming*) (EPSTEIN; SEGAL, 2000).

Sendo válido, transportável e com baixo viés, qualquer indicador de atenção pode ser útil para medir a saliência dos atores (EPSTEIN; SEGAL, 2000). Nesse ínterim, torna-se mais adequado para a tese utilizar a repetição de palavras nos discursos dos Chanceleres e Presidentes como forma de estabelecimento de agendas e de prioridades. Essa abordagem é, inclusive, pioneira nos estudos de saliência na CP. Afinal de contas, “*saliency ideas developed in close relationship to content analysis, which started off in 1930 by counting the proportion of space devoted to foreign policy in US papers in an effort to see which subject editors considered most important*” (BUDGE, 2015, p. 762). Atualmente na CP, estudos baseados em medidas de saliência temática são diversos e plurais nas abordagens utilizadas. O *Comparative Agendas Project* e o *Manifesto Project* são dois paradigmáticos exemplos de iniciativas que abarcam centenas de publicações nos mais diversos países ao redor do globo e que utilizam medidas de frequência textual para inferir sobre a saliência temática das agendas dos mais diversos atores políticos.

Essa operacionalização da saliência por meio de técnicas de análise quantitativa dos textos (*emphasis-based approach*) é importante e abre um leque de oportunidades para os analistas de PE. Por meio dela, é possível trabalhar com conceitos como os de convergência de ênfases (*emphasis convergence*), predominância da questão (*issue dominance*) e *issue ownership* (BUDGE, 2015). Esse modo de lidar com agendas e prioridades político-retóricas possui um embasamento claro no que Bachrach e Baratz (1962) chamam de as duas faces do poder. Esse debate considera que poder se exerce não apenas com um ator A tomando decisões que impactam B, mas também com A criando um ambiente que limite o escopo do que B pode ou não trazer à tona. Assim, “*B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A’s set of preferences*” (BACHRACH; BARATZ, 1962, p. 948). Por conseguinte, saber sobre o que ou o que não se fala, se torna tão informativo quanto estudar o que e como se diz.

Na tese, essa abordagem de inferência textual será vinculada à tradição mais recente de modelagem via agendas expressas (*text as data*). Proposto por Justin Grimmer (2010), o *Expressed Agenda Model* (EAM) é uma técnica baseada em modelagem matemática bayesiana hierárquica que tem como objetivo medir as prioridades de legisladores estadunidenses em suas comunicações à imprensa. Inspirado em algoritmos computacionais de aprendizagem não-supervisionada, o autor agrega o emissor do discurso como unidade de informação e estimação do modelo (GRIMMER, 2010).

Embora tenha sido proposto com fins tão particulares, Grimmer deixa claro que o algoritmo pode e deve ser utilizado sempre que o objetivo da pesquisa seja medir a atenção de tópicos na agenda de atores políticos. Sobre o nome, ele também explica que se trata de um esforço para reunir os numerosos trabalhos que objetivam descrever o grau de atenção e de prioridade das declarações discursivas de atores em um âmbito coeso de pesquisa (GRIMMER, 2010).

Apesar de uma série de trabalhos ter aplicado o modelo criado pelo autor (KLÜVER; SAGARZAZU, 2015); há quem tenha mantido o termo EAM, mas utilizado outros algoritmos para modelagem não supervisionada de tópicos (FOSTER, 2016). Porém, para fins de clareza didática, essa tese diferencia agenda expressa de EAM. Aqui, agenda expressa é entendida como sendo o resultado dos esforços quantitativos em encontrar padrões de repetição temática nos discursos de atores políticos, independente da métrica utilizada. O termo EAM fica, portanto, dedicado ao algoritmo específico de Grimmer.

Por conseguinte, estão dados os dois principais cenários a partir dos quais a tese se desenvolve e ganha justificativa teórica: os atores vistos sob a lógica do FPE e os fatores

ideacionais interpretados a partir da noção de agendas expressas. O capítulo seguinte se inspira nas discussões aqui estabelecidas e as transporta para o contexto da PEB. Versa sobre a tomada decisória, o papel dos atores e das instituições e dos princípios estabelecidos na agenda discursiva da diplomacia brasileira.

3 DINÂMICAS DECISÓRIAS DA PEB

Este capítulo utiliza a base conceitual construída anteriormente para debater sobre as dinâmicas decisórias da PEB em perspectiva histórica e analítica. Para isso, está estruturado em três seções. Primeiro, aborda o contexto histórico e atual da PEB, bem como os seus vários focos de análise. O objetivo é resumir os processos da tomada decisória dessa política. Em seguida, o foco se direciona para os dois atores-chave do Executivo. De forma que seguirá uma seção dedicada a discutir o papel da diplomacia convencional¹³ na PEB e, posteriormente, uma seção cuja finalidade principal é debater a função da diplomacia de mandatários¹⁴ na definição de rumos da PEB.

3.1 CONTEXTO E DIMENSÕES

Para entender os constrangimentos e determinantes da PEB, é fundamental levar em conta aspectos geográficos, militares, econômicos, culturais e históricos – também chamados pela escola francesa de RI de forças profundas – que ajudam a forjar a identidade e a inserção internacional do Brasil (LAFER, 2001). O Estado brasileiro impressiona por sua extensão territorial, seus recursos naturais, suas capacidades econômicas, seus indicadores demográficos, assim como por sua desigualdade social, suas estatísticas de violência interna, sua assimetria de renda, seu nível de concentração de terras e por seu regime político inchado e pouco eficiente (LAFER, 2001; RODRIGUEZ, 2012; ROETT, 2011; SCHWARCZ; STARLING, 2015; STUENKEL; TAYLOR, 2015).

Por esses fatores, o Brasil transita pelas mais diferentes etiquetas, sendo visto como potência regional, Estado emergente, potência média, vilão ambiental ou anão diplomático. Ademais, o país chama a atenção dos cientistas sociais por trilhar um caminho de ascensão internacional pavimentado por ações de *soft* e não de *hard* ou de *smart power* (BURGES, 2006, 2009, 2013a; CHATIN, 2016; GARDINI, 2015; MARES; TRINKUNAS, 2016).

Consequentemente, a compreensão profunda da PEB perpassa por uma análise que englobe a evolução histórica e ideacional do seu processo decisório, bem como a percepção e o papel de cada um dos protagonistas da tomada de decisão em sua individualidade e em seu respectivo contexto institucional (BURGES, 2009; STUENKEL; TAYLOR, 2015). O restante

¹³ Nessa tese, os seguintes termos são usados como sinônimos: diplomacia profissional, diplomacia convencional, diplomacia tradicional e diplomacia de carreira. Além disso, são tratados como sinônimos: diplomatas profissionais, diplomatas convencionais, diplomatas tradicionais e diplomatas de carreira.

¹⁴ No manuscrito, usam-se como sinônimos: diplomacia de cúpula, diplomacia de chefes políticos, diplomacia presidencial e diplomacia de mandatários. Esses dois últimos termos, entretanto, são os preferenciais.

dessa seção resume o primeiro desses aspectos, a saber: as transformações e consolidações de princípios, ideias e espaços na PEB. O segundo ponto será tema das duas outras partes desse capítulo.

Ressalte-se que a tese não busca compreender a PEB a partir de seus constrangimentos materiais, seus condicionantes e determinantes estruturais. O objetivo é contribuir com um maior entendimento sobre a tomada de decisão da PE. Por esse motivo, o principal ponto a ser discutido nessa parte de contexto e dimensões é o próprio processo decisório, sua formação, rupturas e continuidades.

Nesse quesito, desde a primeira constituição do Brasil, o desenho sustentador dos processos de PE deu prioridade ao Executivo em detrimento do Legislativo e do Judiciário. Esses dois últimos Poderes eram consultados de forma rara e inconsistente. Embora algumas Constituições como as de 1891, 1946 e 1988 tenham estabelecido freios e contrapesos à dominância do Executivo em matéria de PE, permanece uma estrutura decisória centralizada, assimétrica e definida majoritariamente pela Presidência da República e/ou pelo Ministério das Relações Exteriores (DA SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010; DE FRANÇA; SANCHEZ, 2010; FIGUEIRA, 2009, 2010a, b).

Por muito tempo, o arranjo institucional da PEB foi visto como altamente competente no que concerne a interpretação dada às questões da inserção internacional do país. Por conseguinte, isso estimulou o surgimento e assegurou a persistência de um repertório diplomático garantidor de continuidade por meio das chamadas linhas mestras da PEB (BURGES, 2009; LAFER, 2001; LIMA, 1994; STUENKEL; TAYLOR, 2015).

Primeiramente, há valores que o Brasil sustenta que são comuns a todos os Estados do Sistema Internacional, como os de manter intactas a sua soberania e independência nacional, o de proteger os seus cidadãos, interesses geopolíticos e econômicos (MIYAMOTO, 2011). Há também concepções que foram consagradas historicamente pelo Itamaraty. Por exemplo, Burns (1967) identifica que, mesmo em tempos de autoritarismo, o Ministério de Relações Exteriores conseguia com que Presidentes como Castelo Branco discursasse sobre paz mundial, desarmamento, autodeterminação, não-intervenção e anticolonialíssimo como sendo bases fundamentais de seu governo. Com isso, o autor demonstra o quanto a estrutura estabelecida pelo Barão do Rio Branco permaneceria intacta no campo do fazer diplomático, independente do regime político.

Segundo Burns (1967), Rio Branco teria estabelecido valores primordiais de autonomia, pan-americanismo e de laços de proximidade pragmática para com a figura ascendente dos EUA. Com o transcorrer da história política do Brasil, outros valores foram sendo agregados

como o nacionalismo desenvolvimentista inspirado por Getúlio Vargas, a ideia de cooperação coletiva na área da segurança a partir do estabelecimento do Tratado do Rio de Janeiro e o universalismo incorporado pela PEI (BURNS, 1967; FERREIRA, 2006).

O Brasil também tem sustentado lemas retóricos recorrentes, como: busca por um espaço decisório maior para os países em desenvolvimento, demanda por maior *accountability* nas e consistência das instituições multilaterais, desejo de reduzir o emprego de medidas coercitivas e aumentar o uso de medidas persuasivas (STUENKEL; TAYLOR, 2015). Na dimensão das ideias, o discurso diplomático brasileiro é sustentado pela ideia de assimetria internacional, em que nem todos os Estados possuem capacidades e recursos iguais de ação e que, portanto, a competição não é, em última instância, justa. É de longo prazo a busca por desenvolvimento nacional e por uma versão de sistema econômico liberal que fosse distinta da do Consenso de Washington (BURGES, 2009).

Essas linhas mestras de longa duração podem ser interpretadas a partir do conceito de forças profundas e da formação de uma identidade internacional peculiar que consiste em um amplo conjunto de fatores geográficos, linguísticos, socioculturais, históricos e econômicos, como a escala continental do Brasil, seus padrões de relacionamento com a vizinhança e a forma como se lida com o problema da assimetria internacional e do desenvolvimento autônomo (LAFER, 2001). Além disso, o marco constitucional brasileiro em seu artigo quatro fixa princípios e diretrizes que devem reger o conteúdo das ações de PEB; são eles:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988, Art., 4, p. 9).

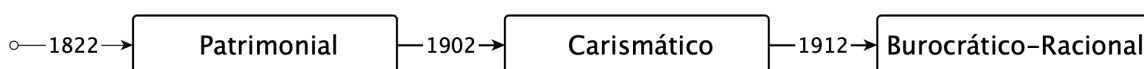
Em suma, o repertório diplomático brasileiro tende a ser hermético e minimalista; embora, aparentemente, coeso e coerente. Apesar disso, a interpretação de cada um desses princípios, conceitos e diretrizes tende a variar de acordo com a estrutura do poder político doméstico existente, o grau de deliberação e de delegação presidencial e a margem de manobra da diplomacia em instituições internas e externas de processo decisório. Nesse sentido, é paradigmático o exemplo dos conceitos de autonomia e universalismo na PEB: a depender do período político, eles foram interpretados a partir de predicados específicos como os de distância, participação e diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, 2016).

Por causa dessa variação interpretativa existente em relação às diretrizes da PEB, deve-se entender como cada ator responsável pela tomada de decisão fixou historicamente o seu próprio espaço e sedimentou possibilidades hermenêuticas específicas para as chamadas linhas mestras da ação internacional do Brasil. Com esse intuito, a próxima seção redireciona as discussões para a diplomacia convencional, ao passo que a última foca no tema da diplomacia dos mandatários na PEB.

3.2 A DIPLOMACIA CONVENCIONAL BRASILEIRA

No Brasil, a instituição responsável por formar diplomatas de carreira é o Itamaraty. Trata-se de uma entidade ligada ao Poder Executivo brasileiro cujas peculiaridades históricas institucionais impactam diretamente o processo decisório para temáticas internacionais. Por conseguinte, para compreender a diplomacia convencional brasileira, é preciso conhecer as suas transformações institucionais, conforme demonstrado na Figura 4.

Figura 4 – Periodização do Itamaraty



Fonte: Elaborado com base em Cheibub (1989)

Entre 1822 e 1902, o Ministério de Relações Exteriores perpassou pelo período patrimonial. Nele, predominavam relações clientelísticas, subjetivas, de laços familiares e com pouca distinção entre a *res* pública e privada. Foi preciso uma fase intermitente dominada pelo controle carismático e centralizador de José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco) para que o Itamaraty começasse a transitar para o modelo burocrático-racional que passou a prevalecer a partir de 1912 (CHEIBUB, 1989; DE CAMARGO LIMA; DE OLIVEIRA, 2018).

Esse processo burocrático-racional aconteceu de maneira incremental e demandou várias reformas como a de 1918, quando o processo de admissão passou a ser feito por meio de exames que não avaliem o capital familiar e financeiro do candidato, mas seu mérito (DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013). Apesar disso, até pelo menos 1930, o Itamaraty ainda não se distinguia, significativamente, das demais burocracias brasileiras (DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013; FIGUEIRA, 2010a, b). A distinção institucional só começou, de fato, com a reforma Mello Franco de 1931. Nela, iniciou-se a fusão do quadro de

funcionários dos serviços diplomáticos, consulares e da Secretaria de Estado. Algo que só seria concluído por meio da reforma Oswaldo Aranha de 1938 (CHEIBUB, 1989; FIGUEIRA, 2010a, b).

Com a unificação dos quadros burocráticos, deu-se início no Itamaraty um processo cada vez mais forte de identificação e pertencimento dos funcionários a uma causa comum. Isso se concretizou e se fortificou ainda mais com a criação em 1945 do Instituto Rio Branco (IRBR), quando se tornou inquestionável a existência de um *esprit de corps* impenetrável por parte de atores *outsiders* (CHEIBUB, 1989; FIGUEIRA, 2010b). Com efeito, o IRBR foi pensado para ser justamente um centro exigente de treinamento e de aperfeiçoamento dos aspirantes a diplomatas, a fim de que eles compartilhassem não apenas uma base de conhecimento comum, mas valores e óticas semelhantes. Seria, portanto, um lugar em que a hierarquia do Itamaraty se faria sentir de modo concreto e materializável (DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013).

Apesar destas terem sido as principais reformas institucionais sofridas pelo Itamaraty, a organização foi gradualmente percorrendo um caminho gradual em busca de excelência burocrática e de ajustes sociais. Para tanto, é possível citar os seguintes pontos de alteração institucional: 1961 e a reorganização do Ministério de Relações Exteriores; reforma de 1973 e a criação do cargo de Conselheiro; 2002 e a criação do programa de ação afirmativa (em forma de Bolsa-Prêmio de Vocação); 2005 e o fim da exigência de proficiência no idioma inglês como sendo obrigatória quando do exame de admissão institucional; 2006 (lei 1440) e 2008 (decreto 6559) e a mudança nas regras para progressão de carreira; e, 2014 e a reserva de vagas no concurso para candidatos negros (CHEIBUB, 1989; DE CAMARGO LIMA; DE OLIVEIRA, 2018; DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013).

A despeito e por causa de tantas alterações institucionais, o Itamaraty construiu uma gama incomparável de recursos organizacionais que permitiu a sustentação de uma dinâmica decisória autônoma, singular, relativamente legítima, adaptável, técnica, contínua e insulada. Inicialmente, é preciso realçar a capacidade da instituição em produzir um conjunto de conteúdos e de interpretações da PEB que, por muito tempo, foi visto como unicamente legítimo e hegemônico (LIMA, 1994). Ora, o Ministério foi crucial para a definição de temas, prioridades e metas da PEB em 1988, atuando como um verdadeiro *stakeholder* que “exerceu as funções de fonte e de agente para a constitucionalização de valores e práticas tradicionais dessa política pública” (BELÉM LOPES; VALENTE, 2016).

Outro recurso de poder primário do Itamaraty é sua histórica consolidação como eixo primário da PEB, a ponto de ser inviável imaginar um processo de tomada decisória sem a

atuação do Ministério, seja como anfitrião ou convidado de honra (CASARÕES, 2012). Mesmo com o surgimento de novos atores e novas demandas de PE, o Itamaraty persiste com recursos organizacionais suficientes para se manter como pedra angular de produção da PEB contemporânea (BELÉM LOPES, 2014). E, mesmo com o aumento de participação de grupos sociais alheios ao órgão, convém lembrar a hipótese de que isso só ocorre em cenários em que haja total controle e aquiescência da agência diplomática (DE SOUZA FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015, p. 12).

Indiretamente, o Ministério consegue também agir para além das esferas formais quando os diplomatas transmitem o *ethos* institucional durante suas participações em grupos de interesse, em palestras e publicações, em organizações para aconselhamento político e em escolas preparatórias para o exame de admissão ao órgão (DE SOUZA FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015).

A seguinte citação resume bem os recursos institucionais construídos historicamente pelo Itamaraty, sendo válida a sua transcrição *ipsis litteris*:

It therefore comes as no surprise that Itamaraty has, in many ways, become greater than governments themselves. More than just an element of Brazil's national construction, the Ministry of External Relations boldly claims to be the champion of the national interest. Foreign policy, unlike many other public policies, is presented as a state policy and does not subject itself to partisan incongruities. Diplomats and scholars often quote, as the foundation stone of such claim, Barão do Rio Branco's inaugural speech upon taking office as foreign minister in 1902: "I come not to serve a political party; I come to serve Brazil, which we all want to see united, integrated, strong, and respected" (CASARÕES, 2014, p. 89).

Curiosamente, a instituição não conta com um orçamento elevado, quando comparada com os demais órgãos federais. Ao contrário, entre 2000 e 2011, o Itamaraty figurou entre os mais ínfimos do Executivo (DINIZ FILHO, 2013). Além disso, Batista (2017), ao criar um índice para ranquear os diferentes Ministérios brasileiros com base na importância atribuída a seus portfólios (*portfolio importance*), constata que o Ministério das Relações Exteriores tendeu sempre a figurar entre os menos destacados, independente da gestão presidencial analisada pela autora, a saber: o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), os dois governos Lula e o primeiro de Dilma.

Em que pesem essa baixa alocação orçamentária e a escassa importância dada ao portfólio das Relações Exteriores, por muito tempo, a instituição conseguiu orientar a PEB de um modo bastante elogiado, a ponto de ser possível afirmar que a qualidade perene do serviço

diplomático brasileiro seria uma das poucas certezas do panorama político do Brasil (CASARÕES, 2014).

Diversos motivos explicam os porquês de a instituição diplomática brasileira ser tão singular. Por um lado, como potência média, o país precisou de um corpo diplomático institucionalizado e de excelência que transmitisse os valores sustentadores de seu *soft power*. Por outro lado, a diplomacia também foi fundamental para a formação e consolidação do próprio território nacional. Por mais que os diplomatas tendam a sobrestimar a relevância de seu papel na formação do Brasil, é difícil negar que, como colônia explorada, a excelência dos negociadores diplomáticos se estabeleceu como necessidade, mais do que como possibilidade. Além disso, a singularidade diplomática brasileira é endógena e deve grande parte de sua explicação ao desenvolvimento organizacional do Itamaraty e a formação de um verdadeiro *ethos* diplomático (MARIANO, 2015).

Esse *ethos* se construiu a partir de medidas cujo objetivo era distinguir o ser diplomata do ser civil. Esse foi um processo que começou em 1945 com a constituição do IRBR como centro de formação intelectual e simbólica dos diplomatas e persiste até hoje por meio de símbolos, datas comemorativas, artifícios retóricos, formas de socialização, de identificação e de exclusão, dinâmicas de ensino e transmissão de valores, rotinas e uma linguagem diplomática própria. Consequentemente, isso resultou em uma posição de autoridade e legitimidade da instituição como produtora e transmissora da PEB perante uma sociedade deslumbrada pelo nível de excelência que o Ministério alcançou (BRUGES, 2013a; DE MOURA, 2006; FIGUEIRA, 2010a; MARIANO, 2015).

Portanto, a organização costuma ser acusada de ser elitista, corporativista e monopolista (DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013). Ademais, “persistem as noções de que o Itamaraty é um grande ‘clã’, formado por conjuntos de ‘linhagens de diplomatas’ e que há favorecimento de filhos de diplomatas nos concursos de admissão” (DE MOURA, 2006, p. 20). Dessas críticas, porém, duas são de especial interesse para os fins dessa tese: as dificuldades em promover inovações e modernizações práticas e conceituais na PEB e o insulamento institucional.

A crítica de que o Itamaraty não consegue mais produzir inovações e modernizar a PEB, de certo modo, vai de encontro à retórica criada pela própria instituição que afirma repetidamente que a sua maior tradição seria a capacidade de renovação (MARIANO, 2015). Esse mito sustentador, entretanto, é rotineiramente debatido pela literatura especializada. Por exemplo, ao se questionar se o Itamaraty seria um problema para a PEB, Sean Burges expõe argumentos que mostram que a maior parte das inovações que contribuiu para a melhor inserção

internacional do Brasil dificilmente partiriam do Itamaraty. Para o autor, isso é um problema na medida em que a instituição seria excessivamente contemplativa e conservadora (BURGES, 2013b).

O autor afirma que, além de aversão ao moderno, a agência diplomática adota um estilo gerencial extremamente controlador e que retarda não apenas a renovação da PEB, mas também a entrada de novos interessados em contribuir com a modernização do Brasil em cenários internacionais (BURGES, 2013b). Segundo o seu argumento, em tempos de constante mudança, manter o Itamaraty como único eixo de produção da PEB pode ser prejudicial ao país quando se for tentar gerenciar crises ou propor soluções criativas.

As raízes dessa crítica de que o Itamaraty é incapaz de se conectar com atores sociais, inovar e constituir um estilo gerencial menos controlador são explicadas, por sua vez, por meio de uma característica essencial da instituição: o seu grau de isolamento e insulamento institucional.

Vários trabalhos já apontaram para o fato de o Ministério ser o órgão da administração pública federal brasileira mais insulado e autocentrado (DE CAMARGO LIMA; DE OLIVEIRA, 2018; DINIZ FILHO, 2013). Pesquisas empíricas demonstram que, de 1988 a 2017, ao menos, 750 funcionários do Itamaraty transitaram por outros órgãos da burocracia brasileira; ao passo que, o movimento contrário, de pessoas vindo de outras administrações para o Itamaraty, foi de apenas 77 (FIGUEIRA, 2010a). As causas dessa característica de insulamento são variadas e ainda pouco testadas na literatura. Há explicações que derivam do próprio arcabouço institucional e jurídico do país, da precoce formação e prestigiada excelência da classe diplomática, do isolamento internacional brasileiro ocasionado pelo processo de substituição de importações, do constante grau de delegação do Legislativo ao Executivo e do caráter pouco polarizador e muito adaptativo das decisões tomadas pelos diplomatas (DE FARIA, 2008).

Diante de tantos distintos fatores explicativos do insulamento burocrático, torna-se difícil decompor uma característica tão inerente à arquitetura da instituição sem prejudicar os padrões de excelência com os quais o Itamaraty tem aprendido a manter. Naturalmente, erros e acertos têm existido. A partir de agosto de 1992 foi lançada portaria regulamentando o acesso de pessoas interessadas no arquivo histórico da instituição. Esse foi um passo basilar para a transparência e a pesquisa social (BELÉM LOPES, 2011). Apesar disso, trabalhos empíricos também revelam, ainda em 2017, a existência de uma repulsa em disponibilizar dados via lei de acesso à informação (WAISBICH; CETRA; MARCHEZINI, 2017).

Em que pesem os esforços para diminuir o grau de insulamento do Itamaraty, o órgão parece manter lógicas distintas de abertura. Questões rotineiras, de baixo impacto, pouca relevância e cotidianas, tendem a ser mais abertas ao público e lidadas de um modo mais descentralizado. Por outro lado, pautas mais sensíveis tendem a ser mantidas em absoluta centralização na cúpula, especialmente na figura do Secretário Geral e do Chanceler (FIGUEIRA, 2010b). Das razões supramencionadas que explicam a sustentação de forma tão duradoura do padrão isolado do Itamaraty, duas delas chamam atenção para esse trabalho: a) a autorização presidencial e b) a legitimidade entre as elites.

No primeiro caso, destaca-se o argumento segundo o qual, em um sistema como o brasileiro, em que o Executivo federal e a Presidência da República possuem tantos recursos jurídicos e institucionais, seria praticamente inviável que o Itamaraty pudesse manter o controle insulado das definições de PEB não fosse de interesse presidencial. Em outras palavras, há uma relação direta entre o nível de autorização/delegação presidencial e o grau de autonomia dos diplomatas. O que ocorre é a variação no modo como os Presidentes concedem força para a instituição, sendo via delegação ou afinidade de posições (LIMA, 1994; MARIANO, 2015). Consequentemente, *“if presidential diplomacy is not necessarily antithetical to the traditional foundations of Brazilian diplomacy, it becomes a problem when the relationship between the chief executive and the diplomatic body is marked by divergent worldviews”* (CASARÕES, 2014, p. 98).

A relação entre diplomacia convencional e presidencial será aprofundada na próxima seção. Portanto, cabe passar para o outro fator de sustentação do duradouro insulamento do Itamaraty, a legitimidade das elites políticas. Por muito tempo, perdurou o entendimento de que PE no Brasil não daria nem tiraria votos. Os eleitores não se interessavam por assuntos internacionais e, por consequência, não haveria uma espécie de *constituency* para a PEB, nem uma plataforma política específica que pudesse confrontar a constante delegação presidencial e omissão parlamentar que ajudaram a configurar uma instituição tão distanciada da sociedade (BELÉM LOPES, 2011; CASARÕES, 2012; DE FARIA, 2008; MARIANO, 2015).

Recentemente, porém, os diplomatas de carreira passaram a sofrer mais concorrência por parte de novos atores interessados em acompanhar a fabricação da PE do Brasil. Nesse sentido, o primeiro ponto a ser considerado é que “no referente a temas de política internacional, os povos, os grupos sociais, os indivíduos em geral são tratados, tradicionalmente, como intrusos” (BELÉM LOPES, 2011, p. 83). No Brasil, a presença deles passou a ser mais notada com o ampliar da democratização, da liberalização/globalização e os respectivos impactos causados na agenda dos mais variados agentes, dos quais, a elite econômica, o segmento

sindical, os setores religiosos, os partidos políticos, entre outros (DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013; MARIANO, 2015).

Simultaneamente, o debate sobre posições e defesas do Brasil na seara internacional tornou-se mais visível ao público (CASARÕES, 2014). O eleitor médio passou a ser mais e mais exposto às consequências das decisões internacionais no seu dia a dia. Infelizmente, essa mesma exposição nem sempre vem acompanhada de uma investigação crítica sobre o que se lê/ouve; além de, ultimamente, vir enquadrada em uma matriz ideológica que, por diversas vezes, deturpa o real âmago dos fatos.

Outro fator de concorrência para o Itamaraty é o surgimento de uma classe de profissionais interessada em analisar cientificamente a PEB. Aqui, a concorrência, obviamente, não se dá no plano decisório, mas no das ideias sobre quais tem sido e quais deveriam ser os rumos seguidos pelo Brasil. A interpretação sobre quais conceitos, posições e interesses devem prevalecer na PEB deixa de convergir, necessariamente, com o repertório histórico da diplomacia nacional (BELÉM LOPES, 2016). Embora cada vez mais pressionado, o estamento da PEB consegue se manter hegemônico no processo ideacional (BELÉM LOPES, 2014). Isso não é prosaico em um país em que a própria construção científica das RI esteve diretamente associada com intelectuais enquanto diplomatas e diplomatas enquanto intelectuais (PINHEIRO; VEDOVÉLI, 2012).

Além do mais, o fato de outros agentes e/ou organizações participarem ou se interessarem por assuntos de PE não necessariamente significa que sejam influentes na decisão adotada (DE SOUZA FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015). Democratizar a PEB não aparenta sequer ser um problema posto para o Itamaraty. Ao que tudo indica, a instituição publicita mais do que realiza, aceita enquadrar o tema discursivamente, mas prefere manter “uma condução (ainda) aristocrática da política exterior do Estado brasileiro” (BELÉM LOPES, 2014, p. 505). Para que isso seja feito, continua engajado em criar canais de diálogo com setores sociais, contanto que as regras sejam estabelecidas sob uma lógica *top-down* e centralizada na figura da própria instituição (BELÉM LOPES, 2011; CASARÕES, 2014).

Conforme Mariano (2015, p. 30) indica:

O Itamaraty tenta manter a aparência de continuidade, criando novas etiquetas (se necessário) para práticas antigas e dificultando a inserção de novas ideias; sendo mais fácil penetração e inovação que parte do Executivo (mas apenas quando esse sabe tomar proveito dos rachas institucionais).

A próxima seção discute justamente o impacto do envolvimento de Presidentes no referencial discursivo e nas ações práticas dos diplomatas para a PEB. Até aqui, foi visto que tanto a autorização, quanto a delegação presidencial estão entre os princípios norteadores da autonomia do Itamaraty. Além disso, a ascensão da diplomacia de mandatários parece validar, cada vez mais, a observação que Milani e Pinheiro (2013) fazem de que não é plausível confundir insulamento da agência diplomática com insulamento da PEB.

3.3 A DIPLOMACIA DE MANDATÁRIOS BRASILEIRA

3.3.1 Definições, Atributos e Críticas

Tal qual visto anteriormente, no caso do Brasil, a PE esteve controlada pelo Itamaraty por variadas razões, dentre as quais o desinteresse generalizado em relação a temas de PEB, a ilha de excelência institucional em que o Ministério se converteu e o grau de delegação por parte dos Presidentes – seja em momentos democráticos, seja em períodos autoritários (DE ALMEIDA, 2015). Desses fatores, essa subseção se dedica a discutir as características, consequências e os personagens por trás da ascensão da diplomacia de mandatários na PEB.

Formalmente, toda diplomacia brasileira é presidencial, já que o ordenamento jurídico estabelece que é de competência dos diplomatas de carreira atuarem de acordo com as diretrizes determinadas pelo Chefe do Executivo. Por conseguinte, o próprio termo diplomacia presidencial seria tautológico, na medida em que apenas reafirma qual é a atribuição constitucional do Presidente nessa seara (SATO, 2015). Apesar disso, ao se referir ao fenômeno particular da diplomacia de mandatários no Brasil, a literatura especializada se concerne com as iniciativas pessoais dos Presidentes que ultrapassam suas competências *ex officio*. Ou seja, aquelas que não estão enquadradas dentro do artigo 84 da Constituição Federal Brasileira de 1988 que, dentre outros pontos, afirma ser de competência privativa do Presidente da República: manter relações com outros Estados, acreditar representantes diplomáticos, celebrar acordos internacionais (a serem referendados pelo Congresso Nacional), celebrar a paz e declarar guerras em condições específicas (BRASIL, 1988; DANESE, 2017; SATO, 2015).

A definição do fenômeno da diplomacia de mandatários resulta necessariamente da oposição que existe entre os preceitos da burocracia em realizar ações diplomáticas pensadas a longo prazo e sob uma lógica estatal e o desejo da autoridade política máxima do país em concretizar práticas cujos resultados sejam visíveis e os frutos sejam colhidos de acordo com a urgência dos calendários eleitorais. A diplomacia de cúpula acaba sendo uma noção distanciada,

um *écart*, da diplomacia de carreira. Por conseguinte, deve ficar patente a diferença entre conduções profissionais e a participação efetiva pessoal dos Presidentes na definição de rumos e prioridades de PEB e na sua respectiva implementação (DANESE, 2017; MELOUNOVÁ, 2016). Compreender essa distinção é essencial, na medida em que:

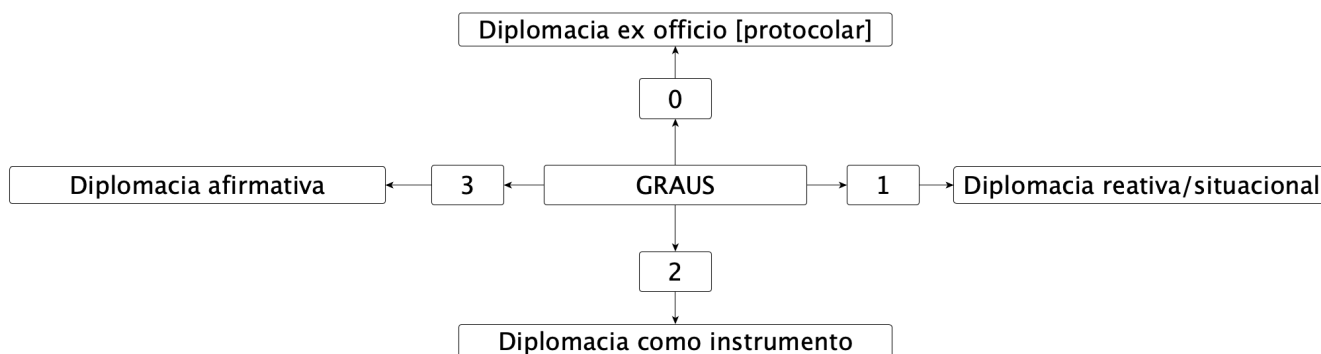
A dialética entre mandatário e chanceler parece ser uma das chaves da diplomacia de cúpula. Não necessariamente uma diplomacia de cúpula afirmativa e prestigiosa para o mandatário repousa em uma boa relação entre mandatário e chanceler. Mas certamente é melhor que haja uma calibragem, empírica e variável no tempo, no espaço e de acordo com o jogo das personalidades, entre as duas principais esferas de poder e decisão na área da política externa (DANESE, 2017, p. 101).

É componente essencial da diplomacia de mandatários a sua relação com a diplomacia profissional. Há, entretanto, outras características desse fenômeno em particular que precisam ser salientadas, como o seu contexto histórico, formas de atuação, tipologia, atributos inerentes, constrangimentos e consequências.

Quanto ao contexto histórico, existe um amplo debate sobre se o crescimento da diplomacia de mandatários se explica por fatores estruturais, como o aumento da demanda pela diplomacia de cúpula perante o *boom* de instituições multilaterais. Ou, por fatores conjunturais, como a situação doméstica do Estado e/ou a personalidade do líder. Independente da resposta, sabe-se que as explicações tradicionais focadas em momentos de crise, de guerra ou de motivação geopolítica não são mais suficientes para explicar o envolvimento das autoridades políticas máximas dos países em assuntos internacionais (BARNABÉ, 2010; SATO, 2015).

A diplomacia de mandatários brasileira possui formas próprias de atuação que podem ser reunidas em construções tipológicas. Primeiro, existe uma diferença entre diplomacia reflexa, que é a mera reação do mandatário; e diplomacia ativa, que são as iniciativas promovidas pessoalmente pelo Presidente. Ademais, há uma distinção entre as ações diplomáticas pensadas à longo prazo e a diplomacia feita para atender demandas pontuais da Presidência: a diplomacia como *slogan* de determinadas administrações (DANESE, 2017). A partir dessas diferenças, é possível estabelecer uma tipologia como a da Figura 5.

Figura 5 – Graus de Diplomacia Presidencial



Fonte: Elaborado com base em Danese (2017).

Segundo Danese, há quatro graus de ativismo diplomático presidencial. O grau zero pode ser chamado de diplomacia *ex officio* e se trata do desempenho protocolar, administrativo, sem grandes inovações. O primeiro grau, embora não mais estático, segue reativo. O mandatário apenas responde a eventos e a situações. Não há um planejamento estratégico, um projeto de poder, uma posição de liderança. Faz-se meramente o que é necessário fazer, seja por motivos cerimoniais, dirimir dúvidas, resolver disputas burocrático-institucionais, agir como instância decisória superior da PEB, participar de uma *photo op* ou responder a convites ordinários (DANESE, 2017).

No grau dois, é comum que o alto escalão do Itamaraty utilize da figura do Presidente para benefícios estratégicos em eventos internacionais. Aqui, pode-se encaixar a articulação inicial da imagem de acadêmico globalmente respeitado de FHC para aumentar o *soft power* brasileiro. O Presidente é um meio para melhorar a presença, a imagem e a transmissão de ideias e valores do país em instâncias internacionais. Finalmente, o grau mais avançado dá conta de explicar a condução pessoal do mandatário em determinadas iniciativas (DANESE, 2017).

Embora essa tipologia não seja utilizada na operacionalização metodológica da tese, ela auxilia na visualização dos limites e das possibilidades por trás da conduta dos mandatários. Permite ter uma visão mais ampla sobre como a ação presidencial pode se estruturar e como os Chefes do Executivo podem ser classificados de acordo com seus graus de pró-atividade¹⁵.

Ao falar em diplomacia de mandatários, é preciso entender que se está lidando com outro tipo de poder, que transborda os limites da capacidade burocrática do Itamaraty, mas que, ao mesmo tempo, é constrangido pelos prazos temporais que garante a rotatividade democrática

¹⁵ Inclusive, isso poderia ser tema de pesquisa futura em que se tenta ir além dessa tipologia e classificar os discursos presidenciais com base em seus graus de proatividade ou reatividade aos acontecimentos e informações da época do emissor.

e a reversibilidade de cada projeto político estabelecido (DANESE, 2017). Além disso, um mesmo Presidente representa várias facetas do poder. A depender do contexto e do processo de política pública, ele/ela possui uma face própria para o público doméstico geral, para a burocracia, para os executivos subnacionais, para a coalizão do Congresso e para o mundo exterior (FENWICK; BURGESS; POWER, 2017). E se possuem um rosto próprio para cada situação, é de se esperar que também possuam um linguajar discursivo propriamente articulado.

Ao atuar como líder diplomático, o Presidente brasileiro traz consigo o peso de todas ou da maior parte dessas faces. Por esse motivo, alguns pesquisadores entendem que o principal trunfo da diplomacia de mandatários é que ela torna ainda mais visível a força dos componentes de política interna na definição de rumos para a PE. Pode tornar constante o acompanhamento por parte da opinião pública, dos partidos políticos, do Legislativo e da imprensa. É por esse motivo que não deveria existir diplomacia presidencial sem uma doutrina bem arquitetada e um projeto político de Nação (DANESE, 2017; SATO, 2015). É por isso também que:

Seria impensável um mandatário que, querendo fazer diplomacia personalista, aceitasse atuar de acordo com os cânones da diplomacia tradicional: a gestão discreta, a negociação reservada, o gesto sutil, a vocação do anonimato dos bons diplomatas. A diplomacia de cúpula ou é pública ou não existe como tal (DANESE, 2017, p. 109).

Em razão de tamanha publicidade, a diplomacia de mandatários tende a ser fundamental não apenas pela representação simbólica e retórica de um líder político ditando prioridades e omissões, mas também pela sua capacidade de alavancar ou de obstruir determinadas pautas por meio de um encapsulamento ou de um pressionamento político e social amplo. Em suma, “o mandatário estará sendo principalmente líder, não diplomata; a função de diplomata, se existir, será subordinada à liderança. Mandatários não são diplomatas, não têm por que sê-lo. Sua lógica de atuação é outra” (DANESE, 2017, p. 107).

A diplomacia de mandatários cria maiores pontos de tensão ao personificar a PEB, ao gerar espaço para *faux pas* e para laços de antipatia e simpatia, uma vez que os líderes nem sempre seguem o roteiro pré-estabelecido pela instituição diplomática. O que pode diminuir o grau de previsibilidade da PE (BURGES, 2010). Apesar desse potencial atributo negativo, é preciso reconhecer que os líderes presidenciais podem servir como vetores de inovação e de oxigenação da PEB (BURGES; BASTOS, 2017).

Tal qual defendem alguns especialistas da área, a diplomacia de mandatários é a tendência mais impactante na direção em transferir o poder das mãos centralizadoras do Itamaraty e gerar uma espécie de horizontalização da PEB (CASON; POWER, 2009).

Obviamente, há grandes consequências por trás dessa vertente do fazer diplomático que precisam ser levadas em consideração, conforme demonstrado pelas críticas que a literatura faz acerca do desenvolvimento da diplomacia de mandatários no Brasil.

A primeira crítica feita ao uso excessivo da diplomacia presidencial no Brasil diz respeito ao suposto abandono por parte do líder máximo do país de suas obrigações domésticas. Por muito tempo, a mídia interpretou negativamente o número de viagens presidenciais ao exterior feitas por FHC e por Lula (BARNABÉ, 2010). É preciso reconhecer que alguns canais de imprensa possuem como foco primário os *leads* e não o detalhamento da notícia. Nesse sentido, a multiplicidade e, ocasionalmente, a banalização das viagens presidenciais de cúpula gerou espaço frutífero para críticas em relação a qual seria a real função dos líderes durante determinados eventos (DANESE, 2017).

O grande número de viagens presidenciais já foi também responsável por gerar críticas ao chefe político, igualando-o a meros caixeiros-viajantes que estariam sacrificando preciosa parte de seu tempo não para solucionar problemas domésticos, mas para tentar promover interesses comerciais e empresariais cujo impacto seria pequeno para o interesse da nação. Também conectada a perspectiva anterior, há quem defenda que, em exagero, a diplomacia de cúpula parece querer se bastar em si mesma. Os eventos e as iniciativas parecem almejar cumprir mera função simbólica de gerar uma *photo op* do que trazer uma alteração concreta. Estaria mais interessada no espírito da ocasião do que nos seus resultados (DANESE, 2017). A citação abaixo resume outros efeitos da interferência presidencial em assuntos de PE:

First of all, it has made foreign policy more subject to the whims of presidents, whereas in the past foreign policy could be conducted consistently and behind closed doors by Itamaraty. Second, presidentialization has meant that foreign policy is much more “in a hurry.” Presidents want to make a splash when it comes to their foreign policy goals, but they are also interested in efficiency and deadlines. The logic of presidentialism is one of electoral calendars and fixed terms in office, meaning that the time horizons of presidents do not always coincide with those of MRE’s professional diplomats, who are trained to think in terms of long-term national interests and strategies. Third, presidentialization – and the personal connections that it implies – have meant that Brazil has experienced a worrisome erosion of its prior commitment to upholding the principle of nonintervention in the politics of neighbouring countries (CASON; POWER, 2009, p. 135).

A abundância de *kick-off* por parte dos Presidentes e a falta de recursos para garantir o *follow-up* também é vista como problemática. O grande dilema é que há um desnível abissal no grau de atenção dado durante o anunciar de uma iniciativa pessoal do Presidente e o cuidado de *accountability* durante o longo percurso necessário para transformar intenções em realidade, vide o grande número de iniciativas iniciadas e deixadas ao limbo (DANESE, 2017).

Mais séria ainda é a possibilidade de a vertente presidencial da diplomacia interferir negativamente na rotina profissional. Dependendo da sensibilidade dos atores envolvidos, pode haver divergência intransponível entre o que pensa o Chanceler e o que ambiciona o Presidente (CASARÕES, 2014). Fato que, por sua vez, demonstra quão tênue é a linha de distinção entre o produzir PE e o agir diplomático.

Essa crítica está relacionada com a crença de que a PEB não estaria apenas se pluralizando, mas sofrendo de politização e partidarização. Popularizada durante a gestão de Lula, essa visão defende que a intrusão de certas tendências presidenciais na dinâmica diplomática teria rebaixado o Itamaraty a mero fantoche, responsável apenas por promover a imagem do Presidente e que teria produzido uma quebra nas linhas e nos princípios definidos historicamente. A burocracia diplomática teria sido sequestrada pela política (DE ALMEIDA, 2004; 2015; 2019). Entretanto, um dos grandes problemas dessa crítica é que ela parece adotar uma visão purista que despolitiza períodos anteriores e tenta reafirmar uma suposta distinção entre políticos e burocratas no ciclo da PE (MILANI; PINHEIRO, 2013; 2017).

Apesar desses vários efeitos negativos, a diplomacia de mandatários trouxe consequências que podem ser vistas como positivas e outras como neutras. Grande parte dos avanços no quadro de integração regional latino-americano pode ser explicado pela atuação e o interesse direto dos Presidentes e de seus graus de coesão ideológica (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019; MALAMUD, 2005; ORJUELA; CHENOU, 2018). Igualmente, há quem veja a ação direta dos Presidentes como única forma de romper com a inércia institucional do Itamaraty e renovar a inserção internacional do Brasil (BURGES; BASTOS, 2017).

Por fim, ao se tornarem partes interessadas e ativas na dinâmica decisória da PEB, os Presidentes acabam trazendo consigo todo o peso da Presidência. Isso transforma a relação que a imprensa, a opinião pública, os partidos políticos, as Organizações Não-Governamentais (ONG) e toda uma constelação de forças envolvidas com o acompanhamento das ações do Presidente com a PEB, tornando-a mais saliente e frequente em debates sociais (CASARÕES, 2014; DANESE, 2017).

3.3.2 Líderes Ativos e a Diplomacia de Mandatários no Brasil

Antes de iniciar as discussões, convém deixar marcada uma distinção entre a finalidade do conteúdo apresentado aqui com a do próximo capítulo. Afinal de contas, ambos tratam da mesma unidade de análise, a ação presidencial para a PEB. Todavia, não se trata de mera repetição, já que os objetivos e o foco são diferentes. Enquanto, aqui, a opção foi por comparar

historicamente os diversos Presidentes ativos em termos de pensamento diplomático; o próximo capítulo trata de um coorte temporal voltado para os anos analisados empiricamente e para suas respectivas conjunturas. Ou seja, a finalidade dessa seção é basicamente teórica, ao passo que a próxima possui um intuito mais explicativo em função dos dados e não tanto da teoria, mais associada à conjuntura do que à estrutura.

Outra ressalva a ser feita diz respeito ao fato de que a narrativa que se seguirá possui uma alta associação com o explicar do objeto tratado, a diplomacia de mandatários brasileira. Por essa razão é que serão feitas omissões e saltos históricos que, embora possam aparentar absurdas se vistas sob a perspectiva das transformações históricas da PEB, fazem sentido para a lógica argumentativa desse capítulo.

Dom Pedro II foi um personagem chave para a PEB por ter controlado pessoalmente iniciativas voltadas para seu próprio interesse e para o que achava ser interesse da nação. De modo que a diplomacia feita por ele no Segundo Império deixou como herança prática a tradição de realizar encontros internacionais em fronteiras e a prerrogativa de o Chefe de Estado realizar viagens internacionais de caráter oficial. No entanto, é preciso levar em conta que a diplomacia de Dom Pedro II foi fruto da vocação intelectual particular do Imperador e não se sobressaiu como forma de pensamento diplomático de longa duração (DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015).

No espaço temporal existente entre o fim do Segundo Império brasileiro e o início da Era Vargas, houve uma espécie de vácuo no exercício diplomático dos mandatários. Existem algumas razões por trás disso. Primeiro, a conjuntura doméstica desse período foi caótica e pouco estável. Segundo, com exceção do exemplo negativo da insistência presidencial em sair da Liga das Nações, as autoridades políticas da época não estiveram interessadas em resolver problemas tidos como externos ao Brasil. Por fim, a figura do Barão do Rio Branco não apenas foi centralizadora da ação diplomática nos anos em que foi Chanceler, mas também foi essencial para a construção gradual da agência diplomática como um *locus* decisório hegemônico e ensimesmado (DANESE, 2017).

Getúlio Vargas desenvolveu um ativismo diplomático próprio. Ele acompanhou de perto as iniciativas da PEB em sua época e, portanto, pode ser considerado o próprio arquiteto de sua diplomacia. Ele é visto por alguns historiadores como o primeiro Presidente-chanceler do Brasil. Não obstante, algumas das suas ações estavam, igualmente, associadas com a imagem de seu Ministro e amigo pessoal, Oswaldo Aranha. Algo que, por sua vez, dificulta a distinção de quais opções foram tomadas por Vargas e quais foram trazidas por Aranha (DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015).

Em Dutra, o padrão de mínima intervenção presidencial nas ações diplomáticas voltou a se estabelecer. O mandatário exerceu pouca influência nas diretrizes de sua PE, esteve muito limitado ao governo Truman nos EUA e apresentou uma performance internacional modesta (DANESE, 2017). O exercício presidencial da diplomacia teria que aguardar até a gestão de Juscelino Kubistchek para poder se apresentar de modo expressivo outra vez. Juscelino foi ator protagonista de um grande número de iniciativas: desde visitas presidenciais bilaterais e multilaterais até encontros de fronteiras, intervenções e encaminhamentos pessoais, doutrinas e a proposta da Operação Pan-Americana (OPA) (DANESE, 2017).

Jânio Quadros e João Goulart podem ser analisados em conjunto e associados com a noção da PEI. Embora o primeiro tenha sido mais diplomaticamente ativo do que o segundo, ambos foram responsáveis por fixar uma linha de autonomia e desenvolvimento como objetivos indissociáveis da PEB, mesmo em contextos em que o alinhamento às potências externas parecesse incontornável. No caso de Jânio Quadros, pode-se lembrar de duas iniciativas chaves: o encontro em Uruguaiana e a publicação de um artigo na *Foreign Affairs* em que se descrevem conceitos novos para a PEB. Apesar de tanta inovação, ambos os líderes respeitaram e seguiram as tradições e diretrizes do Itamaraty tendo, inclusive, figuras fortes da Chancelaria brasileira por trás de suas iniciativas, como Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas (DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015).

O período do regime militar brasileiro apresentou um baixo perfil de envolvimento político na diplomacia. Castelo Branco, Costa e Silva e Médici não se envolveram de modo significativo na formulação ou implementação da PEB. Confiaram ao Itamaraty o saber adaptar-se ao novo regime autoritário e, assim, atualizar a imagem do Brasil no exterior, tarefa que foi implementada pela instituição e seus agentes sem maiores problemas (DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015).

Em Geisel, entretanto, iniciou-se uma diplomacia mais enfática, com iniciativas pessoais do líder e com o uso das visitas presidenciais como meio de atingir determinados interesses políticos, especialmente em um contexto de crise econômica do petróleo. Em João Figueiredo, embora tenha havido o retorno ao baixo perfil diplomático, chama atenção o fato dele ter sido o primeiro Presidente brasileiro a discursar na abertura das reuniões anuais da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Posteriormente, essa prática se tornou rotineira do exercício diplomático dos Presidentes brasileiros (DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015).

Em termos de diplomacia de mandatários, a Nova República inovou bastante, se comparada aos regimes anteriores. Por mais breve que tenha sido o seu mandato, Tancredo

Neves realizou uma viagem internacional que auxiliou na promoção da nova imagem brasileira. Seu sucessor, José Sarney foi igualmente ativo em termos de diplomacia, privilegiando a construção de um *framework* para a ampla cooperação com os vizinhos sul-americanos (DANESE, 2017).

Conquanto breve, a gestão de Fernando Collor de Mello foi profundamente relevante em termos de liderança presidencial ativa. Apesar das turbulências internas, o Presidente foi um dos grandes responsáveis por incorporar uma corrente neoliberal à PEB. Ele enfatizou a renovação da imagem do país entre as grandes economias mundiais, melhorando o seu trânsito político e criando ações concretas de regionalismo aberto com os vizinhos sul-americanos (CASARÕES, 2012; DANESE, 2017). O governo Itamar Franco, por sua vez, foi de baixo perfil, mas importante para estabilizar a imagem brasileira após os escândalos políticos de corrupção e o *impeachment* presidencial. Ele avançou também em certas temáticas de PEB, mas sempre dentro do repertório diplomático tradicional.

Até aqui, consolidaram-se a presença mais ou menos ativa do mandatário político no exercício da diplomacia brasileira. Não houve, entretanto, uma prática verdadeiramente cristalizada de diplomacia presidencial, algo que se inaugurou apenas com a primeira gestão de FHC. Na verdade, há quem considere que a sua diplomacia começou antes mesmo dele se tornar Presidente, já que a sua atuação como Chanceler de Itamar Franco entre 1992 e 1993 o supriu de projetos e visões próprias para a PEB. Uma vez na Presidência, FHC controlou diretamente a maior parte das iniciativas de PE de seu governo, atuando como formulador, implementador, garoto propaganda e até mesmo ofuscando a imagem de seus próprios Chanceleres (BARNABÉ, 2010; BURGES, 2010; CASON; POWER, 2009; DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015; MELOUNOVÁ, 2016). Em suma:

As some Brazilian diplomats note off the record, during the Cardoso years the president was also the foreign minister, with Luiz Felipe Lampreia and Celso Lafer often being left with the more parochial management details after the chief executive had devised and agreed the grand lines of action with his counterparts. During the Cardoso years this posed little problem for Itamaraty because as actual foreign minister from 1992-1993 Cardoso had been instrumental in establishing Brazil's post-Cold War strategic direction (Itamaraty 1993). Moreover, Cardoso drew heavily upon Itamaraty to fill key advisory roles both in the Planalto presidential palace and in his other government ministries (BURGES, 2010, p. 2).

Esse argumento de que FHC foi bem aceito pela instituição diplomática está presente na maior parte dos pesquisadores consultados. O entendimento majoritário da literatura é que o Itamaraty conseguiu acomodar bem a imagem do intelectual respeitado e conhecido nas mais tradicionais universidades ocidentais com a construção da marca Brasil. Entende-se que

Cardoso valorizava a instituição, uma vez que se cercou de uma equipe que provinha da e obedecia à hierarquia organizacional do Itamaraty. Ademais, o Presidente não teria ultrapassado as linhas gerais da diplomacia brasileira. A grande novidade teria sido em termos de método e não tanto de conteúdo (BARNABÉ, 2010; BURGES, 2010; BURGES; BASTOS, 2017; CASON; POWER, 2009; DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015; MELOUNOVÁ, 2016).

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) ao poder, muito se questionou até que ponto a PEB seria mantida sobre um grau de rupturas e de continuidades. No tema da diplomacia de mandatários, a conclusão é que o Presidente teria sido tão ou mais ativo do que seu antecessor. Isso se confirma com a análise de dados, como quantidade de discursos e de viagens presidenciais. No entanto, há pontos de divergência em relação a como a literatura entende a diplomacia de Lula que precisam ser levados em consideração (BURGES, 2010; BURGES; BASTOS, 2017; CASON; POWER, 2009).

Primeiro, Lula e sua equipe evitou rotular a PE que estava sendo feita como sendo exercício de diplomacia presidencial. Passou-se a chamar a PEB de ativa e altiva e a criar uma distinção com a performance de FHC. O próprio Lula, antes de eleito, chegou a rivalizar diversas vezes com FHC e a criticar o número de viagens ao exterior como sendo um desvio dos reais problemas brasileiros, que seriam de natureza doméstica (BARNABÉ, 2010; DE ALMEIDA, 2004). Diferente de como FHC foi interpretado, a gestão Lula gerou tensões e debates sobre se a PEB tinha sido sequestrada por interesses escusos de perpetuação do poder. Isso popularizou a visão purista de que Lula havia maculado os interesses históricos da diplomacia brasileira, tornando-a ideologizada, politizada e partidária (DE ALMEIDA, 2004, 2015).

Outra distinção diz respeito à escolha do time encarregado pela formulação da PEB. Diferente de FHC que confiou majoritariamente em diplomatas de carreira, Lula construiu um time híbrido e formado pelo Chanceler Celso Amorim, pelo Assessor Especial Marco Aurélio Garcia e pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães: a chamada *troika* da política externa da época (MELOUNOVÁ, 2016).

Tendo apoio direto do Presidente Lula, Dilma Rousseff se elegeu a primeira Presidenta do Brasil. Por também vir do Partido dos Trabalhadores (PT), a expectativa era de continuidade. Entretanto, a diferente personalidade da líder e a conjuntura político-econômica do Brasil logo se fizeram sentir. Dilma optou por formular pensamento de PE, mas mantendo um distanciamento do fazer diplomático. Ela não foi ativa em termos de diplomacia presidencial. Semelhantemente, o exercício diplomático de Michel Temer e Jair Bolsonaro também

apresentaram esse padrão mais retraído, em que pese o ativismo retórico deletério do último (CERVO; LESSA, 2014; DE ALMEIDA, 2015; SATO, 2015).

Até o presente momento, é plausível afirmar que FHC e Lula são dois casos desviantes em termos de diplomacia de mandatários. Os seus antecessores e sucessores não desenvolveram um empenho tão suficientemente ativo nessa seara. Naturalmente, há grande distinção entre formato de diplomacia e conteúdo de PE. Esse capítulo adotou como foco de perspectiva o fenômeno da diplomacia presidencial. Portanto, foram realizadas generalizações e omissões que, embora didáticas, são perigosas. Tendo cumprido com os objetivos do capítulo, é possível seguir adiante e retificar algumas dessas omissões quanto ao conteúdo da PEB. Nesse ínterim, o próximo capítulo realiza uma síntese da PEB de 1995 a 2019. Dessa vez, o objetivo será aprofundar sobre como as gestões presidenciais de FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro foram interpretadas pela literatura. Para tanto, serão abordadas visões de mundo, operacionalizações conceituais e eventos históricos conjunturais e estruturais de cada gestão.

4 DINÂMICA HISTÓRICA DA PEB (1995 – 2019)

O capítulo redireciona e aprofunda as discussões iniciadas anteriormente. O objetivo é contextualizar o leitor acerca da conjuntura e da estrutura doméstica e externa da PEB nos anos que serão as unidades temporais da análise empírica posterior. Demonstra quais eram os constrangimentos, opções, prioridades e rumos decisórios, políticos e históricos por trás dos discursos analisados. Explica para quem, em que cenário e sob quais circunstâncias eles foram pronunciados. Para tanto, cada seção trata de um Presidente específico em ordem cronológica. O propósito não é realizar descrição extensiva das gestões, mas apenas resumir alguns pontos críticos de cada período.

4.1 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995 – 2002)

4.1.1 Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998)

As principais bases da primeira administração de FHC foram estabelecidas antes mesmo dele se tornar a autoridade política máxima do país, sendo fundamentais para a sua própria eleição, a saber: a economia e a política externa. A sua experiência como Chanceler entre 1992 e 1993 e como Ministro da Fazenda entre 1993 e 1994 foi fundamental para a estruturação de sua conduta e prioridades em termos de políticas públicas (COUTO; ABRUCIO, 2003; REIS DA SILVA, 2008). Essas duas tendências, por sua vez, deram origem aos esforços pela liberalização da economia e pela renovação das credenciais do Brasil perante os Estados mais poderosos do Sistema Internacional (COUTO; ABRUCIO, 2003; REIS DA SILVA, 2008). E ainda que a democratização do regime político brasileiro e a liberalização de sua economia não tenham se originado com FHC, parte da literatura especializada julga que foi nessa administração que elas se consolidaram (VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Uma vez eleito, FHC se deparou com um contexto doméstico *sui generis*. Politicamente, o Brasil estava retornando aos rumos tradicionais de um Estado normal (CERVO, 2003). Embora oficialmente encerrado nos anos finais da década de 1980, o regime militar tinha deixado uma herança maldita para o regime democrático: instabilidade política, crise inflacionária, desconfiança e baixo nível de capital social, bem como cicatrizes abertas causadas pelo sistema de tortura e repressão. FHC assumiu a presidência perante um cenário de placas tectônicas ainda abaladas pelo grave esquema de corrupção que levou ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor e um grau cada vez maior de desencantamento para com a classe política (REIS DA SILVA, 2008).

Apesar disso, a conjuntura crítica da Era do Real deu conta de sustentar uma espécie de *zeitgeist* que atuou de forma levemente favorável a FHC (COUTO; ABRUCIO, 2003). Tanto o é que ele assumiu com uma base parlamentar apoiada na regra dos três quintos. Isto é, o governo tentou ao máximo assegurar uma supercoalizão. Consequentemente, essa primeira gestão foi marcada pelo uso de medidas provisórias e de emendas constitucionais. Algo que permitiu ao Presidente realizar um amplo conjunto de reformas tributárias, orçamentárias, administrativas e em prol da desburocratização. Ele chegou a evitar processos de investigação parlamentar e, no limiar final de sua gestão, possibilitar uma emenda constitucional para concorrer à reeleição (COUTO; ABRUCIO, 2003; REIS DA SILVA, 2008; METTENHEIM, 2003).

No caso do quadro econômico, a primeira gestão de FHC atribuiu prioridade para a estabilidade monetária, as privatizações e as reformas a serem feitas no sistema financeiro, bancário e na negociação da dívida dos estados brasileiros. As engrenagens do governo giravam com base na crença da globalização e da liberalização econômicas como vetores quase incontornáveis (BERNAL-MEZA, 2002; COUTO; ABRUCIO, 2003).

Primeiro, era preciso manter a casa limpa. Para tanto, FHC priorizou a consolidação da estabilidade dos preços, as reformas estruturais em algumas bases do capitalismo brasileiro e a tentativa de neutralizar a inércia inflacionária por meio da ancoragem de preços (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003; REIS DA SILVA, 2008). As reformas econômicas ainda envolviam a privatização de empresas estatais antes tidas como estratégicas. Para isso, o seu capital político foi essencial, já que “se revelou imprescindível a aprovação de mudanças constitucionais, pois a Carta de 1988 impedia que o setor privado atuasse em setores em que o Estado detinha monopólio; era o caso dos setores de gás canalizado, telecomunicações e petróleo” (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 278).

Em resumo, FHC quis incorporar as medidas sugeridas pelo Consenso de Washington. Ele tentou diminuir o inchaço estatal, aumentar o grau de abertura do Brasil ao capital internacional, implementar rigidez fiscal e obter empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (REIS DA SILVA, 2008). Entretanto com o decorrer do final do primeiro mandato e início do segundo, as crises mexicana, asiática e russa, bem como a necessidade de expansão fiscal fizeram com que o Presidente matizasse o grau de neoliberalização que estava sendo implementado. Ele chegou a aumentar a dívida, o nível de financiamento governamental e o déficit público (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

O cenário doméstico brasileiro da época era influenciado e dependia da conjuntura internacional. Por esse motivo, é preciso também contextualizar a PEB de FHC com base na ordem internacional, sua dinâmica decisória, seus conceitos e prioridades. Conceitualmente, a

sua primeira gestão se apoiava em um otimismo liberal, na ideia de globalização benigna, na necessidade de renovar a credibilidade do Brasil perante o Sistema Internacional, na autonomia pela integração/participação e no país como *global player* e, especialmente, *global trader* (BERNAL-MEZA, 2002; LAMPREIA, 1998; REIS DA SILVA, 2008; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Esse anseio em restaurar e aperfeiçoar a imagem do Brasil no exterior levou a decisões que reverberam, positiva e negativamente, na inserção internacional do país até o presente momento. Iniciativas como a adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), ao MTCR (*Missile Technology Control Regime*), à Organização para a Proibição de Armas Nucleares e ao Tratado de Proibição de Testes Nucleares são grandes exemplos da tentativa de FHC em encaminhar um pensamento brasileiro de segurança e defesa que fosse coeso, compatível com os interesses estadunidenses e com a imagem do Brasil como um Estado emergente pacífico e digno de confiança (BERNAL-MEZA, 2002; LAMPREIA, 1998; REIS DA SILVA, 2008; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

A renovação de credenciais do Brasil perpassou também pelo reconhecimento da competência da Corte de São José, o empenho em promover a estabilidade democrática na América do Sul e o de preservar o respeito aos direitos humanos no subcontinente (LAMPREIA, 1998). No caso das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), avançava-se com cautela. A Área era vista como possibilidade, contanto que compatível com a matriz fundacional da PEB: especialmente, se respeitando os princípios históricos de autonomia, universalismo, desenvolvimentismo e soberania. As negociações corriam de modo gradual, já que, paralelamente, o Brasil tentava estabelecer um acordo com a União Europeia em matéria semelhante (BERNAL-MEZA, 2002; REIS DA SILVA, 2008).

Quanto à dinâmica decisória do primeiro governo, houve coesão entre o Presidente e seu Chanceler, Luiz Felipe Lampreia. Ambos possuíam mais semelhanças do que diferenças sobre como conduzir a PEB. Decerto que a utilização volumétrica da diplomacia presidencial causou alguma estranheza. Entretanto, como FHC tendeu a manter intactos os princípios da PEB e um grande respeito a história institucional do Itamaraty, as vozes céticas foram gradualmente se dissipando (BERNAL-MEZA, 2002; LAMPREIA, 1998; REIS DA SILVA, 2008).

Em termos de principais eventos ocorridos entre 1995 e 1998, pode-se destacar: a) a entrada em vigor da união aduaneira incompleta do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); b) a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre União Europeia e MERCOSUL; c) a aprovação no Congresso da Lei sobre Propriedade Intelectual; d) a criação

oficial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e) a constituição de áreas de livre comércio entre MERCOSUL e Chile e Bolívia; f) a aprovação do protocolo de Kyoto; f) a assinatura do protocolo de Ushuaia como sendo a cláusula democrática no MERCOSUL; e, g) a assinatura do acordo de paz entre Peru e Equador em Brasília (GARCIA, 2018).

4.1.2 Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002)

Reeleito ainda no primeiro turno, FHC pode dar continuidade a projetos e prioridades que havia planejado com seus aliados de coalizão durante o primeiro mandato. Essa continuidade, entretanto, foi matizada por causa das mudanças ocorridas na estrutura do Sistema Internacional que o fizeram transitar de uma visão liberal otimista para uma noção maior de globalização assimétrica (COUTO; ABRUCIO, 2003; REIS DA SILVA, 2008).

Essa variação conceitual não se deu por mudanças cognitivas do agente, mas por todo um pressionamento de forças estruturais. Primeiro, a economia estabilizada pelo Plano Real já não apresentava um desempenho tão próspero quanto no primeiro governo, tornando difícil converter a agenda de estabilização econômica para a de crescimento e desenvolvimento nacional. Três fatores foram determinantes para esse insucesso: a crise energética começada em 2001 que provocou apagões por todo o país, a incapacidade de o time econômico reduzir as vulnerabilidades comerciais externas do Brasil e o enfraquecimento das bases da supercoalizão do governo (COUTO; ABRUCIO, 2003).

A instabilidade econômica brasileira não se limitou à arena doméstica. Fruto das crises internacionais ocorridas no final do primeiro mandato, FHC acabou optando por, sem aviso prévio, desvalorizar o Real em 1999. Isso criou uma crise institucional no MERCOSUL e, mais especificamente, bilateral com a Argentina. Domesticamente, a desvalorização provocou o encarecimento das importações brasileiras. Ela também desgastou o modelo econômico que estava em vigor e provocou ameaças inflacionárias (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003; REIS DA SILVA, 2008; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Em termos de PE, alguns setores se destacaram, dos quais: as relações com os EUA, ALCA, América do Sul e a Organização Mundial do Comércio (OMC). No caso da natureza das relações entre Brasil e EUA, entre 1995 e 2000, FHC teve a oportunidade de coincidir o seu governo com a administração Bill Clinton. Ambos eram amigos de longa data e tendiam a priorizar uma visão mais cooperativa e multilateral das RI. Entretanto, a partir de 2001, FHC teve que conviver com as opções políticas intervencionistas e mais ligadas à soberania nacional de George Bush (REIS DA SILVA, 2008; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Em 2001, os EUA se tornaram o principal destino das exportações brasileiras, ultrapassando o MERCOSUL. Além disso, perante a instabilidade econômica, FHC buscou manter fortes vínculos com a potência norte-americana, especialmente porque ele dependia de crédito financeiro tanto de forma direta, quanto via instituições multilaterais (BERNAL-MEZA, 2002).

Isso não impediu a existência de contenciosos em instituições como OMS e OMC. Com os EUA, em particular, o Brasil venceu uma disputa contra as grandes indústrias farmacêuticas norte-americanas. Assim, conseguiu ter seu direito e dos países em desenvolvimento reconhecido em favor da quebra de patentes em itens de saúde pública e medicamentos. Outra disputa ocorrida durante a segunda gestão FHC foi entre a empresa brasileira Embraer e os subsídios canadenses à Bombardier. Tensão que permaneceu durante anos a fio com os países disputando direito de retaliação na OMC (VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Vê-se que instâncias multilaterais proporcionadas por órgãos como a OMC foram uma das grandes prioridades de ação do país, sendo que o mecanismo de soluções de controvérsias e as negociações sobre a liberalização comercial condicionada a da agricultura ganharam ainda mais proeminência. Outro âmbito multilateral de destaque nesse período foi a ONU, particularmente, o tema da reforma de seu Conselho de Segurança e a expansão democrática do seu processo decisório via inclusão de países emergentes, dos quais o Brasil (BERNAL-MEZA, 2002; REIS DA SILVA, 2008; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Uma pauta hemisférica que se iniciou no primeiro mandato e foi continuada nessa segunda gestão foi a articulação entre as relações com os EUA e com a região perante as negociações da ALCA. Inicialmente vista sob um ângulo de competição e bloqueio, FHC tomou o cuidado de manter uma aparência de pragmatismo e do bloco como uma possibilidade e oportunidade, mesmo que gradual. Domesticamente, entretanto, o tema causava grande polêmica. Afinal de contas, havia um jogo complexo de interesses que envolvia os mais diversos atores, dos quais políticos, empresários, sindicatos e diplomatas. Mesmo dentro do Itamaraty – entidade aparentemente neutra e burocrática – houve polêmicas, críticas e até mesmo a exoneração de Samuel Pinheiro Guimarães com base na apelidada lei da mordça implementada por Celso Lafer (BERNAL-MEZA, 2002; REIS DA SILVA, 2008).

Foi, inclusive, a partir dessa turbulência na posição acerca da ALCA que FHC decidiu reorientar o espaço da América do Sul em seu *ranking* de prioridades. Com a criação do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), a proximidade cada vez mais estreita entre México e EUA, o comportamento dos países da América Central nas negociações da ALCA e a crise originada pela desvalorização do Real, a diplomacia brasileira começou a ser orientada para

abandonar a etiqueta América Latina e adotar a América do Sul como horizonte conceitual prioritário da PEB. Nesse sentido, em 2000, FHC convidou pela primeira vez os doze Presidentes sul-americanos para uma reunião em Brasília, quando discutiram temas como infraestrutura, matriz energética, autonomia e desenvolvimento do subcontinente. O MERCOSUL foi relançado e o Brasil passou a se envolver e se preocupar com a estabilidade democrática do subcontinente visto como espinha dorsal da PEB (BERNAL-MEZA, 2002; COUTO, 2007; REIS DA SILVA, 2008; SANTOS, 2005; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Quanto ao tema da dinâmica decisória da PEB da época, não houve grandes alterações em relação à gestão anterior. Luiz Felipe Lampreia se aposentou e em seu lugar assumiu Celso Lafer. Com exceção disso, o processo de decisão seguiu muito semelhante. A diplomacia presidencial havia se consolidado como ferramenta preferencial de FHC. Ele atuava como uma espécie de garoto propaganda, mas com um grau significativo de reconhecimento e de manutenção das grandes linhas mestras da PEB cultivadas pelo Itamaraty (BERNAL-MEZA, 2002; COUTO; ABRUCIO, 2003; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Sobre alguns dos eventos principais da época, destacam-se: a) a inauguração do primeiro trecho do gasoduto entre Brasil e Bolívia; b) a realização da I Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia no Rio de Janeiro; c) a criação do Grupo dos 20 financeiro; d) as comemorações aos 500 anos da viagem de Pedro Álvares Cabral e, conseqüentemente, a assinatura de vários acordos bilaterais entre Portugal e Brasil; e) a I Reunião de Presidentes da América do Sul; f) o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; g) o reestabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e Coreia do Norte; h) a realização da III Cúpula das Américas em Québec; i) a aprovação da Carta Democrática Interamericana no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA); j) os atentados terroristas aos EUA em setembro de 2001; l) o lançamento da agenda de Doha para o Desenvolvimento no âmbito da OMC; m) a aprovação do Protocolo de Olivos para a criação de um órgão de solução de controvérsias do MERCOSUL; n) a II Reunião de Presidentes da América do Sul; o) a Rio + 10 e o acordo de sede em Brasília da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (GARCIA, 2018).

Ao longo dos oito anos de FHC, somaram-se contribuições para os governos posteriores. Em primeiro lugar, ele auxiliou na renovação da PEB que outrora estava densamente marcada pela noção de autonomia pela distância. FHC ainda desdramatizou a PEB ao compactuar com o esforço do desarmamento nuclear e do respeito aos direitos humanos e renovar as credenciais do país nos mais diversos âmbitos institucionais. Em terceiro lugar, o Presidente conseguiu,

parcialmente, liberalizar, estabilizar e inserir o Brasil no centro das cadeias e fluxos do comércio internacional – por mais que isso tenha cobrado seu preço a médio e longo prazo. Por fim, ele manteve o contato com as potências econômicas do Sistema Internacional, sem esquecer da importância dos países localizados no continente africano, asiático e da própria vizinhança sul-americana (COUTO, 2007; REIS DA SILVA, 2008; VIGEVANI; DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

4.2 LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2010)

4.2.1 Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006)

Apesar de conturbada e com grande nível de politização da sociedade, a chegada de Lula ao poder representou a consolidação do regime democrático brasileiro e demonstrou a possibilidade de os líderes políticos tratarem questões sociais relacionadas ao combate à miséria e à fome em um nível de prioridade tão alto quanto o tratamento que se vinha dando aos temas econômicos.

A trajetória de Lula como figura política já era bem consolidada e as suas posições e as do PT contavam com repertório de longo prazo. Por isso mesmo, uma vez no poder, ele implementou conceitos, mudanças e ajustes que já haviam sido pensados há anos e tendo como base princípios desenvolvimentistas e da teoria da dependência (ALLES, 2012; DE ALMEIDA, 2004). Algumas dessas posições eram semelhantes às adotadas por FHC e outras mais distantes. Por isso, ao comparar a PE de ambos os Presidentes, a literatura variou tanto na percepção sobre se houve mais rupturas ou continuidades entre as duas administrações (VILELA; NEIVA, 2011).

Para alguns, a mudança não teria sido tão radical e permanecia dentro dos esforços da PEB em conquistar a autonomia, sendo que a diferença seria mais de meios do que de fins. Bastaria, então, cunhar uma nova nomenclatura para capturar as diferentes ênfases dessa gestão que teria passado da autonomia pela participação/integração para a autonomia pela diversificação. Grosso modo, essa estratégia focava na cooperação Sul-Sul, em *soft balancing*, na criação de alianças e de fóruns de diálogos temáticos como IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), BRICS (Brasil, Rússia, Índia, África do Sul), G20 (Grupo dos 20) para equilibrar a assimetria do Norte Global e ampliar a margem de manobra do país no Sistema Internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A continuidade existente não necessariamente corresponderia a uma diminuição do peso dos ajustes. Ao contrário, as mudanças não teriam sido apenas retóricas ou estilísticas, foram

sobretudo estratégicas, para permitir ao Brasil ocupar os vácuos de poder decisório que iam se tornando visíveis. Os decisores passaram a frisar ainda mais as possibilidades do multilateralismo, a reforma das instituições e a aparente ascensão de novas potências do Sul Global. A mudança não foi produto de grandes alterações na capacidade material do Brasil, mas na percepção dos atores de que a inserção mais enfática era possível e desejável (ACTIS, 2014).

Há quem também defenda que as mudanças da gestão Lula foram mais retóricas do que práticas. Para essa linha de argumento, a ideia de ajustes profundos na matriz decisória da PEB teria sido difundida pelos próprios agentes governamentais. Afinal de contas, eles estavam interessados em demarcar distinção e ineditismo. Para isso, Lula teria usado de certos artifícios retóricos, dos quais: tachar o governo de FHC como uma herança maldita e ignorar voluntariamente a história diplomática brasileira por meio do emprego de rótulos diferentes para práticas antigas, como substituir a expressão diplomacia presidencial por ativismo diplomático (ALLES, 2012).

Essa tese se aproxima daqueles que afirmam que a gestão de Lula foi caracterizada tanto por continuidades, como por rupturas: a variação depende do tema. Por exemplo, é de longa data os esforços brasileiros em reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas e assegurar uma cadeira permanente com direito de voz, voto e veto. Em FHC, agiu-se com cautela. Em Lula, o tema não apenas continuou sendo debatido, mas ganhou destaque inédito. A diplomacia brasileira passou a implementar ações em busca do protagonismo e do apoio dos mais diversos países ao seu pleito nas Nações Unidas (ALLES, 2012; BERNAL-MEZA, 2010; DE FARIA; PARADIS, 2013).

A ALCA recebeu tratamento diferente na gestão Lula e passou de possibilidade para congelamento e, posteriormente, fim. A ideia de uma versão mais *light* do projeto não seguiu adiante, a posição entre Brasil e EUA estava bastante polarizada e com o redirecionamento das atenções dos últimos para o Oriente Médio, a sua omissão para com a América Latina e a obstrução do Congresso estadunidense a um tema que já havia sido deixado em segundo plano por boa parte dos países sul-americanos contribuiu para que a reunião ocorrida em *Mar del Plata* fosse o epitáfio da proposta (AMORIM, 2010, 2011, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Uma novidade dessa gestão foi o conceito de não indiferença, uma espécie de reinterpretação do conceito constitucional de não-intervenção. Era uma forma de afirmar que, perante problemas graves contra a humanidade, os Estados não deveriam permanecer absortos. Ao contrário, precisariam agir de forma ativa e altiva. Foi importante para justificar a assistência humanitária no Haiti, a iniciativa do Grupo de Amigos da Venezuela, o investimento

em cooperação técnica e ajuda para a saúde por parte do Brasil (ALLES, 2012; AMORIM, 2011, 2013; DE FARIA; PARADIS, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Houve também a multiplicação de eixos da PEB a partir da fixação não apenas de relações bilaterais com centenas de países, mas com a criação de fóruns pautados em temas específicos com Estados do Sul Global. Aqui, encaixam-se os exemplos do IBAS, do BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China) – em seguida, BRICS; da Cúpula América do Sul e Países Árabes (ASPA), da Cúpula América do Sul e África (ASA) e do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia, China). Por mais que esses mecanismos tenham sido criados com propósitos distintos, todos eles estão englobados na estratégia de autonomia via diversificação e pluralização de relações (AMORIM, 2010, 2011, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A OMC continuou relevante. A rodada Doha iniciada em 2001 foi um dos primeiros testes da gestão Lula em termos de liderança e ensaios da nova projeção internacional do Brasil. Fortunadamente, o Presidente e seu time decisório souberam, desde cedo, identificar a centralidade dos países em desenvolvimento nessa esfera multilateral. Por meio do G20 comercial, eles exerceram ponto de pressão em prol de suas demandas comuns, das quais a tentativa de acesso ao mercado de *commodities* dos países desenvolvidos (AMORIM, 2011, 2013; DE ALMEIDA, 2004).

As relações com os EUA também foram reajustadas na primeira gestão Lula. Um dos grandes desafios foi o posicionamento quanto à decisão estadunidense de invadir o Iraque, mesmo que sem legitimidade da ONU. O Brasil agiu de forma contrária à invasão e continuou defendendo a carta das Nações Unidas. Com exceção disso, as relações com os EUA tenderam a ser cooperativas. A potência norte-americana estava absorta com os problemas surgidos no Oriente Médio e isso abriu margem de manobra para o Brasil atuar de forma mais assertiva (AMORIM, 2010, 2011, 2013; DE ALMEIDA, 2004).

Na região, o tema do Brasil como líder passou a aparecer de forma cada vez mais visível e expressa discursivamente como sendo uma prioridade emergencial. Isso demarcou uma ruptura com a diretriz tradicional que optava pela timidez quanto a rotular o Brasil como líder. O MERCOSUL permaneceu um dos grandes focos da gestão acoplado ao conceito de América do Sul que se fixou como horizonte regional primário da PEB. Isso não apenas deu origem a reuniões presidenciais, mas à criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Um caso paradigmático, nesse sentido, foi o episódio de nacionalização do processo de extração de hidrocarbonetos em 2006 por Evo Morales. À época, a decisão brasileira de negociar e conceder foi muito criticada por setores da elite nacional, mas parece ter sido ferramenta essencial do

discurso brasileiro de líder regional não-intervencionista (AMORIM, 2010; BERNAL-MEZA, 2010; DE ALMEIDA, 2004; DE SOUZA, 2011; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Também foram inovadoras as ênfases dadas aos países africanos falantes de língua portuguesa e à África do Sul, assim como a proximidade maior para com o Sul Global, o envolvimento com o G20, a ampliação de doações e projetos de cooperação na área da erradicação da fome, da miséria e da insegurança alimentar e a execução de projetos no âmbito da Associação Brasileira de Cooperação (ABC) (AMORIM, 2010, 2011, 2013; DE ALMEIDA, 2004; DE FARIA; PARADIS, 2013; DE SOUZA, 2011; ZANINI, 2017).

Parte significativa das alterações ocorridas na inserção internacional do Brasil pode ser explicada a partir de ajustes realizados domesticamente na dinâmica decisória da PEB. A primeira inovação foi Lula ter indicado o famoso intelectual do PT, Marco Aurélio Garcia, como seu Assessor Especial. Essa assessoria não protagonizada pelos quadros diplomáticos do Itamaraty só ocorreu três vezes na história política brasileira: em Vargas, em Juscelino Kubistchek e em Lula (JAKOBSEN, 2016). Outra novidade partiu do próprio Celso Amorim que, enquanto ainda era Ministro de Relações Exteriores, se vinculou ao mesmo partido político do Presidente da República, algo inédito na história do Brasil (ALLES, 2012).

A influência do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães também não foi esquecida como sendo um vetor crucial da PE de Lula. Especialmente, quando se considera o poder simbólico por trás da ascensão de Pinheiro Guimarães que, no governo FHC, havia sofrido com a lei da mordacha. Para os críticos, esse foi um time decisório responsável pela partidarização e personalização da PEB em detrimento dos princípios historicamente cultivados pelo Itamaraty e em favor de supostas forças transnacionais de esquerda (DE ALMEIDA, 2004, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; ZANINI, 2017).

Os principais eventos da primeira gestão Lula foram: a) a invasão ao Iraque; b) a criação do Fórum IBAS e a sua I Cúpula; c) a morte de Sérgio Vieira de Mello; d) a assinatura do acordo de livre comércio entre MERCOSUL e Peru; e) a formação do G20 comercial na OMC; f) o Consenso de Buenos Aires para renovação do MERCOSUL; g) as visitas de Lula ao continente africano; h) a criação da Minustah; i) a assinatura do Ato de Copacabana entre Brasil e Argentina para estreitamento das relações bilaterais; j) a criação da Nações G4 (G4); l) o lançamento da CASA e sua Primeira Reunião de Chefes de Estado; m) a declaração para implementar a Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e lançamento do protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL; n) as primeiras cúpulas ASPA e ASA; o) a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); p) a nacionalização do gás e petróleo na

Bolívia; q) a guerra do Líbano; r) a constituição do Parlamento do MERCOSUL (GARCIA, 2018).

4.2.2 Luiz Inácio Lula da Silva (2007 – 2010)

Em seu segundo mandato, Lula continuou implementando boa parte das iniciativas da administração anterior, assegurando continuidade em suas gestões e uma repetição temática expressiva. Em linhas gerais, prosseguiu dando ênfase ao Sul Global, à estratégia de diversificar as parcerias com potências emergentes, à prioridade na América do Sul como horizonte regional da PEB e à ajuda técnica e no combate às misérias sociais.

As mudanças que ocorreram são explicadas principalmente pela alteração estrutural causa pela crise financeira iniciada nos EUA em 2008 e que se espalhou pelo Norte Global. Entretanto, nos anos Lula, essa crise parece ter servido mais como indicador de que as alterações propostas pelo Presidente seguiam a direção correta do que justificativa para mudança. Afinal de contas, o Brasil sentiu a crise financeira de modo mais ameno: a opção por diversificar as parcerias e por se aproximar do Sul Global trazia bons retornos (AMORIM, 2010). Inclusive, essa estratégia em direção à cooperação Sul-Sul encontrou respaldo não apenas entre os apoiadores do Presidente e alguns setores da elite econômica e política, mas também, conforme demonstram dados recentes de *surveys*, entre a própria classe diplomática (MILANI; KLEIN, 2020).

No caso do regionalismo no continente, a América do Sul seguiu prioritária. A CASA foi rebatizada de União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008 e foi se estabelecendo como uma instituição guarda-chuva que passou a abarcar dezenas de áreas temáticas, dentre as quais investimentos em infraestrutura, no Conselho de Defesa e na arregimentação de cláusulas democráticas. Embora evidências empíricas demonstrem que o conceito de América Latina nunca tenha deixado de estar presente nos pronunciamentos diplomáticos feitos entre 1995 e 2014, nas gestões Lula, a sua saliência temática havia sido rebaixada significativamente em prol do horizonte sul-americano. Não obstante, a partir do final do seu segundo mandato, a América Latina voltou a ser operacionalizada com mais ênfase, na medida em que eventos como a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foram sendo realizados (COUTO, 2007; ROCHA, ALBUQUERQUE, MEDEIROS, 2018; SANTOS, 2005).

O Brasil ainda investiu em projetos de infraestrutura em países sul-americanos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e tentou atuar de forma

conciliadora diante do discurso mais radical de Hugo Chávez e da conformação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) (AMORIM, 2010, 2011, 2013; BERNAL-MEZA, 2010; DE SOUZA, 2011).

Ocasionalmente, na América do Sul e em alguns países africanos, o país ensaiou atuar como *paymaster* por meio da cooperação Sul-Sul, que foi justificada como dever humanístico de solidariedade. Aqui, dois vetores foram fundamentais: as linhas de crédito de baixo juros do BNDES e a ABC. Estima-se que foram liberados recursos que totalizam 14 bilhões de dólares para 575 projetos entre 2003 e 2015. No caso do BNDES, havia uma perspectiva de retorno de lucros, já que as empresas brasileiras eram as mais beneficiadas, como ilustrado pelo caso da Odebrecht (DE FARIA; PARADIS, 2013; ZANINI, 2017).

O Brasil ainda atuou em tabuleiros mais complexos, testando até que ponto o seu *soft power* poderia exercer influência em esferas em que prevaleciam a lógica do *hard power*. Um dos casos mais polêmicos foi a Declaração de Teerã. Em ação coordenada com a Turquia, o Brasil negociou com o Irã um acordo sobre o emprego de energia nuclear para usos pacíficos que aparentava atender as demandas feitas por países ocidentais. Apesar disso, o acordo foi visto com grande incredulidade e o Conselho de Segurança da ONU manteve sanções ao Irã por causa de seu programa nuclear. Na votação do Conselho, Turquia e Brasil foram contrários a esses métodos punitivos. Inclusive, essa foi a primeira vez na história que o país votou contra uma proposta aprovada pelo Conselho (AMORIM, 2010, 2011, 2013).

O envolvimento em âmbitos multilaterais de negociação também foi primário na segunda gestão de Lula. O mecanismo de solução de controvérsias da OMC e a busca por uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU foram pontos realçados na projeção internacional do Brasil nesse período. Por um lado, as alianças estratégicas feitas em conjunto com países do Sul Global foram basilares para o fortalecimento de seu discurso e prestígio internacional. Por outro lado, junto a sua vizinhança, essa retórica de liderança regional foi vista com desconfiança e desagrado (AMORIM, 2011, 2013; MALAMUD, 2011). Por exemplo, por mais que a atuação no Haiti tenha sido considerada como uma transição bem-sucedida de instrumentos de *soft* para de *smart power*, existiram críticas de que essas ações reforçariam o subimperialismo brasileiro na região (ALLES, 2012; AMORIM, 2010; BERNAL-MEZA, 2010; BUGIATO; BERRINGER, 2012).

A PE das duas gestões Lula trouxe um grande número de novidades, não apenas em termos de prioridades e finalidades, mas também em seus métodos. Lula inseriu forças exógenas ao Itamaraty e tentou aproximar essa tão insulada instituição da sociedade civil. Além disso, ampliou o orçamento do órgão com o intuito de abrir novas embaixadas mundo a fora e

expandiu o número de vagas no concurso de admissão à carreira diplomática. Concomitantemente, os seus críticos e os defensores passaram a ter voz mais audível na sociedade civil, fato que elevou a PEB a um nível politizado de discussão (DE ALMEIDA, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

O financiamento via BNDES em obras na África e na América também foi um ponto de inflexão que impactou o cenário político do país ao longo dos anos. O emprego sistemático de empresas brasileiras na realização das obras de cooperação Sul-Sul abriu espaço para investigações sobre corrupção e tráfico de influência e para crises institucionais no final do segundo mandato Dilma (ZANINI, 2017). Apesar de todas essas controvérsias, o governo Lula representou uma continuidade na consolidação democrática e no aperfeiçoar da imagem do Brasil no exterior. Por mais que se discuta se ele teria sido “*the country's luckiest ever president*” (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017, p. 687), fato é que Lula soube unir o *boom* das *commodities* com um projeto social que retirou milhares da extrema miséria, que deu acesso mais amplo à educação e que implementou reformas políticas e sociais necessárias. No linguajar de Maquiavel, foi um líder com *fortuna* e *virtú* (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017).

Para finalizar, seguem os principais eventos da PEB da época: a) o lançamento do Fórum Internacional de Biocombustíveis; b) a visita de Lula a Camp David; c) o ex-ativista italiano Cesare Battisti foi detido no Rio de Janeiro; d) a Cúpula Energética da CASA; e) a formalização da parceria estratégica Brasil-União Europeia; g) as descobertas de reservas de petróleo na camada de pré-sal; h) o lançamento do Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile; i) o tratado constitutivo da UNASUL; j) a I reunião de ministros das relações exteriores do BRICS; l) a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa; m) a I Cúpula CALC; n) a ofensiva israelense na Faixa de Gaza; o) a China supera os EUA como o maior parceiro comercial do Brasil; p) a I Cúpula do BRICS; q) a resolução que exclui Cuba da OEA foi revogada; r) a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) na UNASUL; s) a crise em Honduras com destituição de Manuel Zelaya; t) a visita de Mahmoud Ahmadinejad ao Brasil; u) a criação da CELAC; v) Lula visitou Israel, Palestina e Jordânia; x) a Declaração de Teerã; y) a I Cúpula Brasil e Caricom; e, z) o reconhecimento brasileiro do Estado da Palestina (GARCIA, 2018).

4.3 DILMA VANA ROUSSEFF (2011 – 2016)

Por suas particularidades, o período Dilma Rousseff marcou o país de forma profunda. Eleita com apoio de Lula, a primeira Presidenta do Brasil não teve a mesma *fortuna* econômica

que o seu antecessor, já que os preços das *commodities* transitaram de um período de *boom* para de *bust* comercial. Além disso, a sombra da inflação e da retração financeira dificultaria a expansão de programas sociais. Para piorar as coisas, a líder contava com um Congresso ainda mais polarizado e conservador. Devido ao seu perfil técnico-burocrático, Dilma não conseguiu apreender as sinuosidades por trás do jogo de interesses que manteve boa parte da estabilidade do presidencialismo de coalizão. Nesse aspecto, ela não contava com a *virtú* e o carisma de Lula (REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019).

Por todos os fatores elencados acima, é fácil perceber o porquê de grande parte da literatura considerar o seu governo como sendo um período em que prevaleceu a retração, a passividade, o declínio e a contenção de iniciativas. Há um certo consenso de que esse período foi marcado por continuidade, mas com diminuição de ênfases (CERVO; LESSA, 2014; CORNETET, 2014; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016).

Em termos de dinâmica decisória da PEB, as alterações foram poucas. A corrente política do Itamaraty continuou sendo a dos autonomistas e a tendência para o desenvolvimentismo voltado para o Sul Global permaneceu reforçada. As principais lideranças decisórias foram mantidas. Marco Aurélio Garcia continuou exercendo algum grau de influência. O primeiro Chanceler de Dilma, Antônio Patriota, havia sido embaixador de Lula nos EUA e Celso Amorim, embora não mais Chanceler, foi mantido como Ministro da Defesa. Inicialmente, portanto, os vetores de decisão entre Lula e Dilma foram muito similares (REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019; SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016).

As alterações foram acontecer com o decorrer dos mandatos. Primeiro, a Presidente mantinha pouco interesse em assuntos de diplomacia, não era afeita a viagens internacionais longas e sua relação com o Itamaraty foi se deteriorando com o passar de sua gestão. Sendo conhecidos alguns momentos de dissonância entre a sua visão para um determinado tema e a de seu Chanceler. Por exemplo, durante a cúpula de 2011 do IBAS, ela teria supostamente perguntando a seus “assessores qual era o sentido dela, como Presidente, estar ali. Desde 2013, por falta de empenho da presidência brasileira, a cúpula entre os três parceiros não foi mais realizada” (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 84).

A deterioração da sua relação com o Itamaraty e o aprofundamento da crise econômica levou a Presidente a fazer sérios cortes orçamentários, a transferir responsabilidades para outras agências governamentais bem como a reduzir o número de vagas para o concurso de admissão à carreira diplomática. Foram comuns notícias sobre salários e alugueis de postos no exterior atrasados, bem como dívidas junto a organismos como o Tribunal Penal Internacional e a

Agência Internacional de Energia Atômica, fazendo o Brasil perder direito a voto (CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016).

No plano conceitual, a Presidente também não inovou. Muito das ênfases do governo Lula permaneceu. Entretanto, com exceção da ideia de *Responsability while Protecting*, não foram incluídos novos temas, pautas ou diretrizes retórico-conceituais por parte da Presidente ou de seu time decisor (CERVO; LESSA, 2014; LEHMANN, 2017). O desinteresse da Presidente unido a sua desconfiança para com o Itamaraty reforçou o recuo da projeção internacional do Brasil. Consequentemente, “o papel de *agenda setting* que poderia ser da Presidência ou do Itamaraty, não ficou com nenhum dos dois” (SARAIVA, 2014, p. 34).

Mesmo que com redução de ênfase, houve continuidades. Primeiro, a atuação internacional do Brasil seguiu priorizando a busca pela ação autônoma no sistema de Estados. O impulso universalista do país permaneceu sendo enunciado retoricamente. A diferença não foi de fins, mas de meios (CERVO; LESSA, 2014; PAUTASSO; ADAM, 2014). Segundo, especialmente no primeiro governo, o BRICS prosseguiu atuante. O grande destaque foi a Cúpula de Durban e a decisão de criar o Banco do BRICS e um fundo de compensação cambial. Embora tenha avançado pouco em sua institucionalização, essas iniciativas pareciam promissoras (CERVO; LESSA, 2014; SARAIVA, 2014).

Quanto à cooperação com a América do Sul, as principais orientações de Lula permaneceram em vigor, algumas mais enfatizadas, outras deixadas em *stand-by*. O conceito de América do Sul se manteve como horizonte regional da PEB, mas concorrendo com o rótulo latino-americano. Por fim, blocos como MERCOSUL e a UNASUL seguiram operantes, mas em segundo plano. Outros campos em que a diplomacia tentou seguir atuante foram a cooperação bilateral com os países do continente africano e a busca por reforma no Conselho de Segurança da ONU (SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016).

Entretanto, convém enfatizar algumas diferenças de natureza estrutural que influenciaram na redução do ativismo brasileiro. A primeira alteração ocorrida durante a gestão Dilma foi com as relações bilaterais com os EUA. Até 2013, prevaleceu uma estabilidade nos temas econômico-comerciais, meio ambiente, energia e intercâmbio técnico-científico. Entretanto, a partir de 2013, foi revelado um macroesquema de espionagem da *National Security Agency* nas mais variadas esferas governamentais brasileiras. Isso maculou a imagem dos EUA no Brasil e no mundo. Dilma teve seu telefone grampeado, bem como de empresas estratégicas como a Petrobras. Isso levou a Presidente a protestar internacionalmente contra esse ato, a suspender a sua visita aos EUA e a propor junto com a Alemanha um novo esquema para o regime de governança da Internet (CERVO; LESSA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016).

A gradual recuperação econômica dos países do Norte Global também foi uma alteração de impacto para a administração de Dilma Rousseff. O Grupo dos 7 (G7) voltou a ocupar o lugar que havia sido temporariamente tomado pelo G20. Tornou-se mais acirrada a concorrência entre os países do Sul Global e as potências tradicionais. Simultaneamente, pautas de *hard power*, de geopolítica e segurança ganharam ênfase depois da Primavera Árabe e das crises na Síria e na Ucrânia. Isso dificultou as viagens presidenciais a países próximos ao Oriente Médio e Ásia (CERVO; LESSA, 2014; CORNETET, 2014; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; SARAIVA; GOMES, 2016; SARAIVA, 2014).

Os investimentos via BNDES tornaram-se mais escassos por motivos como a recessão econômica brasileira e o andamento das investigações sobre corrupções no órgão. O Brasil perdia competitividade, mantinha-se com graus insuficientes de inovação tecnológica, perdia capacidade de atrair investimentos e de se renovar logística e empresarialmente. A China passou a ocupar uma posição de destaque irrefreável na América Latina e isso fez reacender as discussões sobre as causas da desindustrialização e da reprimarização na região. Para piorar o cenário, a coalizão presidencial se deteriorou e as notícias diárias da Operação Lava Jato para o combate à corrupção tornavam a sociedade brasileira mais polarizada e radicalizada (CERVO; LESSA, 2014; LEHMANN, 2017; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; PAUTASSO; ADAM, 2014; REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019; SARAIVA, 2014; SARAIVA; GOMES, 2016; ZANINI, 2017).

Não demoraria muito até que as placas tectônicas do cenário político e social brasileiro fossem abaladas de modo drástico e com consequências gigantescas para o regime democrático do país, hoje cada vez mais debilitado. A realização da Copa do Mundo serviu menos como a oportunidade planejada para o país exibir seu *soft power* e sim como mais um vetor de deterioração da imagem política da Presidente doméstica e internacionalmente. O cenário escalonaria até o *impeachment* de Dilma em 2016, situação que veio acompanhada de um cenário constrangedor em que um número majoritário de deputados justificaria seu voto com base em razões pessoais, familiares, religiosas, reacionárias, machistas e, até mesmo, em homenagem à ditadura militar e a um dos torturadores da Presidente (REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019).

A partir daí, o Brasil seria governado por Michel Temer. Antes, porém, de encerrar a seção, é importante listar os principais eventos da PEB desse período; sendo: a) a Primavera Árabe; b) a entrada em vigor do novo Acordo Internacional do Café; c) a Guerra Civil na Síria; d) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA solicita suspensão da hidrelétrica de Belo Monte, criação da Aliança do Pacífico; e) a Rio+20; f) a suspensão do Paraguai do

MERCOSUL e entrada da Venezuela; g) a assinatura do Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL; h) a I Cúpula da CELAC; i) Roberto Azevedo é escolhido diretor-geral da OMC; j) as manifestações populares de junho no Brasil; l) a revelação da espionagem norte-americana de autoridades brasileiras; m) crise com a Bolívia; n) a substituição de Antônio Patriota por Luiz Alberto Figueiredo Machado; o) tensões políticas na Venezuela; p) Copa do Mundo no Brasil; q) a VI Cúpula do BRICS em Fortaleza; l) o encerramento do contencioso do algodão com os EUA; m) a conclusão do Acordo de Cooperação entre Brasil e a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE); n) o estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP); o) concluído o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas (GARCIA, 2018).

4.4 MICHEL TEMER (2016 – 2018)

Com o afastamento temporário de Dilma e, em seguida, seu *impeachment* definitivo, o vice-presidente, Michel Temer assumiu. O seu breve governo foi tão ou mais turbulento quanto o anterior. Primeiro, os fatores estruturantes da crise política e econômica brasileira permaneceram: *commodities* em baixa, tensões sociais, crise econômica e líder presidencial com nenhum carisma. Para piorar, Michel Temer passou a ser visto como um dos arquitetos do golpe à democracia brasileira e isso não o ajudou a mudar a imagem do Brasil no exterior. Como pontos de diferença, entretanto, pode-se salientar a tentativa de reconstrução da mínima governabilidade com a gradual retomada da lógica do presidencialismo de coalizão, o foco maior na economia de traços ortodoxos e o discurso anti-PT que ajudou para que parte do imaginário popular ficasse mais calmo e otimista com a queda de Dilma (REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019).

A gestão de Michel Temer enfrentou um número de obstáculos. Com a imagem já maculada pelo seu envolvimento no *impeachment* da Presidente Dilma, Temer tomou escolhas que não ajudaram em nada a mudar o seu perfil perante a opinião pública e até mesmo a elite decisória. Para o caso específico do Itamaraty, soou estranha a indicação de figuras políticas tradicionais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) para ocupar o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Parecia haver uma espécie de dissonância cognitiva, na medida em que esse setor político que tanto criticava a suposta ideologização e partidarização da PEB por parte da diplomacia petista, aceitou tranquilamente a nomeação tanto de José Serra, quanto de Aloysio Nunes para ocupar a posição de autoridade máxima do Itamaraty (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019).

Em sua gestão, ocorreram alguns eventos marcantes, como os Jogos Olímpicos de Verão de 2016. Realizados pouco tempo depois do afastamento de Dilma pelo Congresso Nacional, acabaram sendo plataforma para mais protestos e para enfraquecer ainda mais sua posição como líder nacional; o que contribuiu para que a divulgação da imagem do Brasil no exterior permanecesse como de um país em caos político. Como Dilma, Temer não possuía nem *fortuna* e nem *virtú* (REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019).

Embora tenha conseguido minimizar alguns efeitos da recessão econômica pela qual o país estava passando e restaurar, em partes, a credibilidade brasileira para os investidores externos, o governo de Michel Temer sofreu de ilegitimidade, taxas altíssimas de desemprego e queda significativa do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. A PEB continuou tímida, reativa e incongruente. A maior parte das iniciativas de diplomacia presidencial iniciadas seja por FHC, seja por Lula foram abandonadas. O *soft power* e o discurso de ascensão estrutural do Brasil, hoje, parecem narrativas de um passado difícil de retornar. A gestão Temer também contribuiu para a polarização e a crise do regime democrático brasileiro. Foi um vetor essencial para a eleição de Jair Messias Bolsonaro.

4.5 JAIR MESSIAS BOLSONARO (2019)

Antes de entrar, especificamente, nas discussões sobre a PEB implementada durante o primeiro ano de Bolsonaro, é fundamental entender os fatores que contribuíram para a sua chegada ao poder. Diante de um cenário de tempestade perfeita (*perfect storm*) causado pela crise política, econômica, a percepção popular sobre a corrupção e a insegurança pública, o time de *marketing* eleitoral responsável pela campanha de Bolsonaro soube explorar duas clivagens do eleitorado brasileiro: os exaustos com o *establishment* político e o segmento contra o PT (HUNTER; POWER, 2019).

As melhores variáveis preditoras do apoio a Bolsonaro foram os níveis de educação, afiliação religiosa, renda e local de residência. Em média, ele conseguiu vencer em quase todos os grupos, salvo entre minorias sociais e políticas. Via de regra, pessoas em estado de vulnerabilidade econômica e social, ativistas socioambientais e nordestinos tenderam a ser oposição ao projeto político defendido por ele. Entretanto, notícias diárias de corrupção da Operação Lava Jato, a estratégia eleitoral do PT em manter Lula como candidato e em dividir a esquerda, a ascensão de forças de extrema direita, de militares simpatizantes aos anos de chumbo da ditadura, a timidez do sistema judiciário brasileiro, a ascensão neopentecostal, a campanha baseada no medo social e a narrativa criada por *fake news* também foram primordiais

para a vitória de Bolsonaro (BASTOS; FRANZONI, 2019; CASARÕES, 2020b, a; HUNTER; POWER, 2019).

As contradições existentes no seu governo podem ser explicadas pela interação de um grande espaço decisório em que oscilam atores com visões diferentes e, não raras vezes, mutuamente excludentes. Dentre eles, há um grupo com um claro projeto de engenharia social conservador e neopentecostal. Outro com interesses comerciais pragmáticos, neoliberais e universais e um segmento intermediário que sustenta uma visão geopolítica ainda baseada na estrutura existente durante a Guerra Fria (CASARÕES, 2020b, a; SPEKTOR, 2019).

Por extensão, a PEB durante o primeiro ano de Bolsonaro foi marcada por essa tríade decisória confusa. De um lado, estavam os atores preocupados em liberalizar a economia brasileira. Representados por Paulo Guedes e por Tereza Cristina – respectivamente, Ministro da Economia e Ministra da Agricultura – esse setor almejava ampliar o grau de abertura do Brasil ao comércio internacional de modo a estabelecer o país como *global trader* com um Estado mínimo e neoliberal. Por isso, em certas ocasiões, eles tentaram interferir na iconoclastia retórica de Bolsonaro e seus apoiadores mais ideológicos. Principalmente, quando ela prejudicava a imagem do país perante outros Estados comercialmente relevantes, dos quais os países árabes e a China. Defenderam ainda um programa amplo de privatizações e a reorientação do BNDES, bem como o foco nos países da Norte Global (CASARÕES, 2020b, a; SPEKTOR, 2019).

A segunda ala de influência da PEB de Jair Bolsonaro é composta por militares de alto escalão. Embora tenha oficialmente se afastado do exército para ser político, o Presidente conseguiu capturar uma parte considerável de apoio nesse setor. Percebendo a oportunidade de influenciar de dentro as políticas públicas do governo, generais como o Vice-Presidente Hamilton Mourão e Augusto Heleno – Gabinete de Segurança Institucional – buscaram agir de modo estratégico com o objetivo de reconstruir o que entendem ser a identidade internacional brasileira, recuperar a soberania e o pragmatismo do Estado e, também, receber grandes fundos de investimentos para a renovação das Forças Armadas Brasileiras (BASTOS; FRANZONI, 2019; CASARÕES, 2020b, a; CASARÕES; FLEMES, 2019; SPEKTOR, 2019).

Por fim, o terceiro segmento reúne os antiglobalistas e olavistas. Arranjo conservador e reacionário composto por seguidores de Olavo de Carvalho, sua ambição é lutar contra a vertente política da globalização, o globalismo; e o marxismo cultural que supostamente corrói a verdadeira natureza das instituições brasileiras. Os principais representantes desse grupo são o Chanceler Ernesto Araújo, o Assessor Chefe para Assuntos Internacionais Filipe Martins, Eduardo Bolsonaro, o próprio Presidente, membros da bancada

evangélica do Congresso, alguns líderes religiosos e grupos de extrema direita. O objetivo deles parece ser ocidentalizar, embranquecer, masculinizar e evangelizar o Brasil. Para tanto, utilizam retóricas radicais, bem como iniciativas que provoquem polêmicas e polarização. Defendem valores conservadores, o armamento da população, a soberania nacional, bem como a interferência e invasão em Estados como Cuba e Venezuela. Além disso, tentaram a todo custo se aproximar do então-Presidente dos EUA, Donald Trump (CASARÕES, 2020b, a; CASARÕES; FLEMES, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019; SPEKTOR, 2019).

Com um espaço vetorial decisório tão amplo, não surpreende que a PEB de Bolsonaro seja ambígua, contraditória, indefinida e inacabada. Na verdade, essa crítica se aplica ao seu governo como um todo, sendo que a condução da política externa parece estar ligada mais ao estabelecimento de uma plataforma político-eleitoral voltada para o cenário doméstico do que a uma forma verdadeiramente nova de inserção internacional do país. Uma série de eventos comprova essa indecisão decisória em termos de política exterior.

O caso da transferência da embaixada brasileira para Jerusalém foi paradigmático. Desde a sua viagem em 2016 para Israel, Bolsonaro vem tentando ampliar os laços com Benjamin Netanyahu. Após o Presidente dos EUA anunciar a pretensão de transferir a embaixada, Bolsonaro também decidiu sinalizar medida semelhante. Entretanto, isso foi bastante criticado pelos países árabes que anunciaram que boicotariam a compra de itens de exportação brasileira, como a carne. Essa seria uma medida desastrosa tanto para o comércio exterior brasileiro, quanto para a posição geoestratégica do país. Por isso, as alas neoliberal, do agronegócio e militar uniram forças contra a proposta dos antiglobalistas. Bolsonaro então recuou (CASARÕES; FLEMES, 2019).

Um claro sinal de mudança se deu na orientação para o continente americano. As instruções eram desconstruir e/ou obstruir o que havia sido feito em gestões anteriores, principalmente, as iniciativas provenientes da diplomacia petista. A proposta chileno-brasileira de desfazer a UNASUL e substituí-la por um fórum de diálogo político exemplifica bem as discontinuidades da PEB. Além disso, a diplomacia brasileira parece ter sido instruída a esquecer o princípio de não-intervenção nos assuntos de outras soberanias. Consequentemente, o Ministro de Relações Exteriores e o próprio Presidente passaram a sugerir a invasão da Venezuela, a criticar resultados eleitorais no subcontinente e a defender o isolamento à Cuba. As três primeiras viagens de Bolsonaro foram também bastante indicativas do redirecionamento dos interesses da PEB: Washington, Santiago e Jerusalém. Igualmente preocupante é o alinhamento automático para com os EUA e as diretrizes de Trump (BRAVO E PAIVA;

MONFREDO MENDES; CORRÊA VIEIRA, 2020; CASARÕES, 2020b, a; CASARÕES; FLEMES, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019).

Para interferir no processo decisório da PEB, a equipe de Bolsonaro indicou representantes como Ernesto Araújo, Eduardo Bolsonaro e Damares Alves. A nomeação de Ernesto Araújo para Ministro de Relações Exteriores desagradou ao Itamaraty e demonstrou o peso da influência do astrólogo Olavo de Carvalho na formulação do pensamento político dessa gestão. Araújo não tinha posição ou experiência para ocupar um cargo de tamanha envergadura. Embora tivesse publicado ensaios e artigos em defesa da diplomacia do PT e de Celso Amorim, ele se deu conta que poderia rapidamente ascender nos *rankings* do Itamaraty se alinhado ao *zeitgeist*. Então, ele articulou a defesa da diplomacia de Trump, dos valores ocidentais e crítica ao que antes elogiava. Buscou ainda a aliança de Olavo de Carvalho e, assim, conseguiu burlar todo o sistema de hierarquia meritocrática tradicional do órgão. A sua nomeação foi vista como um desrespeito ao prestígio do Itamaraty, algo semelhante a um coronel dando ordens a generais (BASTOS; FRANZONI, 2019; DE ALMEIDA, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019).

Araújo tentou implementar a chamada nova PEB. Seria uma espécie de renascimento e de descobrimento espiritual do Brasil. Isso envolvia a cristianização e ocidentalização das relações exteriores do país. Além disso, buscou promover uma nova imagem brasileira no exterior que seria baseada nos conceitos de americanismo e de soberania em detrimento de multilateralismo e integração, denúncia de instituições globalistas, defesa de uma espécie de choque civilizacional, combate ao comunismo e ao marxismo cultural, desconstrução das iniciativas promovidas pela diplomacia do PT, alinhamento a Donald Trump, nacionalismo utópico e exacerbado, estancamento de avanços sociais, liberalização comercial e laços com países conservadores (BASTOS; FRANZONI, 2019; BRAVO E PAIVA; MONFREDO MENDES; CORRÊA VIEIRA, 2020; CASARÕES, 2020b, a).

Além dessas modificações de cunho mais conceitual, Araújo vêm tentando concretizar mudanças nas práticas do Itamaraty. Já no primeiro ano, houve uma reformulação da grade curricular do IRBR com o intuito de eliminar uma cadeira sobre América Latina e criar outra mais próxima da área de formação do Ministro, a Filosofia Clássica. A disciplina de Política Internacional recebeu uma adequação de visão. A editora da FUNAG também foi instruída a filtrar obras de publicação e a própria FUNAG tem realizado conferências e palestras sobre temas estranhos a PEB¹⁶, como globalismo, comunismo, defesa à vida no tocante ao aborto. O

¹⁶ Todas estão, por ora, disponíveis no canal do Youtube da fundação: <https://www.youtube.com/user/FunagBrasil>.

Itamaraty ainda perdeu parte de sua competência institucional para o Ministério da Economia (DE ALMEIDA, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019).

Ernesto Araújo se limita a imitar a retórica destrutiva do Presidente. O Ministro de Relações Exteriores não se esquivou de fazer declarações polêmicas e preconceituosas sobre a China, os países não-Cristãos e a Venezuela. Isso preocupou parte do setor mais pragmático dos apoiadores de Bolsonaro, especialmente o Vice-Presidente e a deputada Tereza Cristina Dias. Ambos tem tentado minimizar o impacto de cada nova declaração (BRAVO E PAIVA; MONFREDO MENDES; CORRÊA VIEIRA, 2020; CASARÕES; FLEMES, 2019; DE ALMEIDA, 2019; REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019; SPEKTOR, 2019). Convém destacar, entretanto, que eles não se esquivam de fazer declarações grosseiras e míopes sobre tragédias vivenciadas diariamente por minorias sociais.

Na realidade, a gestão Bolsonaro para política interna e externa parece ser toda construída de polêmicas. Provavelmente, essa deve ser a melhor estratégia encontrada para desviar a atenção de certos projetos em andamento. Encaixam-se nesse mosaico de absurdos propostas como a tentativa, por ora, fracassada de Bolsonaro nomear seu filho para um dos cargos mais ilustres da diplomacia brasileira, o de embaixador em Washington e a indicação da Ministra Damares para a pasta de direitos humanos. É polêmica também a insistência do Presidente em difamar o Acordo de Paris e os seus discursos para a Assembleia Geral da ONU, que expressam uma visão de mundo ainda dividido com base na bipolaridade da Guerra Fria entre comunistas e capitalistas (BASTOS; FRANZONI, 2019; BRAVO E PAIVA; MONFREDO MENDES; CORRÊA VIEIRA, 2020; CASARÕES, 2020b, a; DE ALMEIDA, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019).

Com efeito, *"from the United Nations to Greenpeace, from Leonardo di Caprio to Greta Thunberg, Bolsonaro's Brazil wishes to break off with any institution, ideology or value that might threaten what they claim is the true conservative nature of the Brazilian people"* (CASARÕES, 2020b, p. 82-83). Essa intromissão de pautas muito estranhas à PEB tem causado danos à imagem e ao *soft power* brasileiro. As consequências podem ser irreparáveis ao país. Mesmo as iniciativas que parecem acertadas – como é o caso da assinatura para a Área de Livre Comércio entre MERCOSUL e União Europeia – são feitas sob uma lógica subalterna e com uma quantidade inexplicável de concessões. Por conseguinte, a expectativa é que os discursos analisados desse governo produzam os resultados mais diferentes e inéditos da retórica diplomática brasileira. No entanto, antes de mergulhar profundamente nos achados dessa tese, cabe explicar, com riqueza de detalhes, as suas etapas metodológicas, forma de operacionalização e de análise dos dados.

Nesse aspecto, é válido explicar que, até o momento, a tese tem lidado, a partir de uma perspectiva teórica e histórica com processos decisórios de PE e PEB, suas nuances e formas de apreensão analítica; dando foco, por sua vez, à dimensão cognitiva e ideacional da construção das agendas políticas via prioridades discursivas. Os capítulos que agora serão apresentados possuem um objetivo bem menos ambicioso e estão direcionados a propor e executar uma análise específica sobre as ênfases temáticas da diplomacia presidencial e profissional brasileira. Por conseguinte, os próximos capítulos minimizam um pouco o foco até agora dado no estudo do processo de decisão da PEB e direciona o enfoque para a construção do indicador que servirá como base dos achados empíricos da tese. Assim, segue agora o capítulo de metodologia.

5 METODOLOGIA

O presente capítulo explica a lógica inferencial por trás do desenho de pesquisa da tese e da análise dos dados. Embora seja importante em toda e qualquer investigação científica, a transparência detalhada do método utilizado se torna ainda mais fundamental nesse trabalho cujo ferramental analítico depende de uma série considerável de pressupostos, de um grau significativo de processamento textual por parte do pesquisador e da transformação intensa deles em resultados interpretáveis (GRIMMER; STEWART, 2013; KWARTLER, 2017).

Portanto, aqui serão expostos os procedimentos utilizados para chegar aos achados do capítulo posterior. Para assegurar o nível de replicabilidade da tese, todos os arquivos, documentos e *scripts* computacionais estarão disponibilizados de forma ampla e pública¹⁷.

Em termos de estrutura, o capítulo se divide em três partes. Primeiramente, o *Corpus* será apresentado. Depois, os pressupostos basilares da pesquisa serão discutidos em profundidade. O propósito é mostrar tanto as vantagens, quanto os seus limites. Por último, as técnicas metodológicas da tese serão explicadas.

5.1 CORPUS

Os dados partiram de documentos semestrais disponibilizados pelo Departamento de Comunicações e Documentação do Itamaraty¹⁸ intitulados Resenhas de Política Exterior do Brasil. Trata-se de um conjunto extensivo de discursos, artigos, entrevistas, notas, acordos, tratados e diversos outros documentos textuais dos principais atores da PEB, dentre os quais: Presidentes da República, Vice-Presidentes, Embaixadores, Secretários e Ministros de Relações Exteriores. Apesar dessa variedade de agentes, o banco de dados não possui uma constância temporal que permita com que todos os discursos sejam trabalhados – uma vez que existiria uma quantidade significativa de valores ausentes (*missing data*). Por essa razão, a pesquisa foca nas duas figuras mais hegemônicas do processo decisório, os Presidentes e os Ministros de Relações Exteriores.

Os arquivos precisaram ser convertidos para um formato mais permissível de análise. Por isso, todos os discursos foram realocados para arquivos *txt* e, neles, foram adicionadas informações descritivas (metadados). Em alguns casos¹⁹, arquivos que eram imagens estáticas

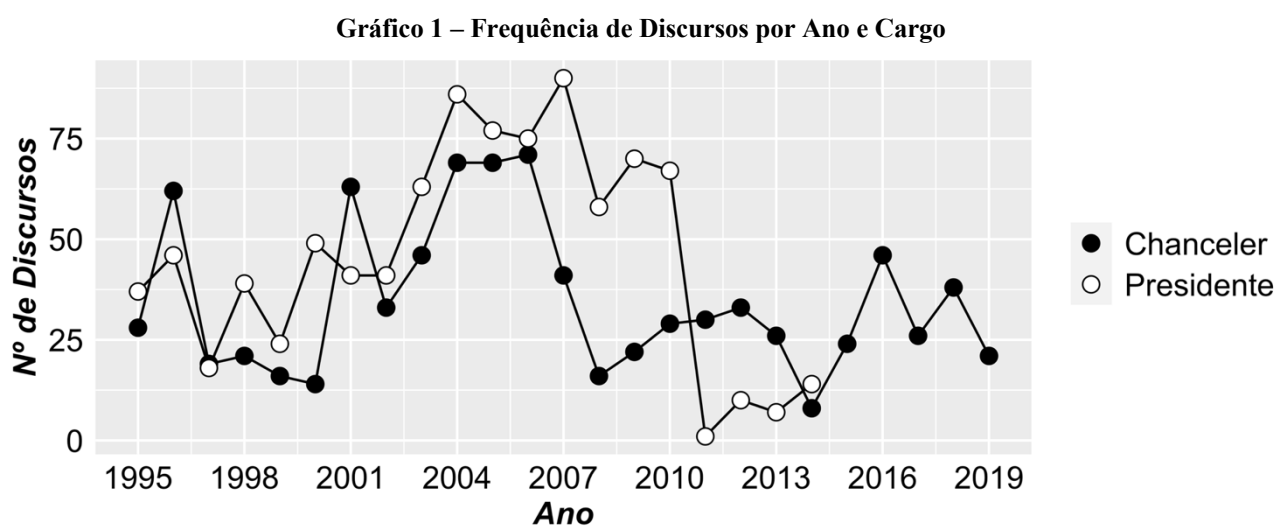
¹⁷ Para isso, basta consultar os seguintes links: <https://github.com/rocha-felipeferreira>; <https://www.feliperocha.info>.

¹⁸ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/10227-resenha-de-politica-exterior-do-brasil>.

¹⁹ Os arquivos são: 1997 (segundo semestre), 1998, 1999 e 2003.

e não-selecionáveis foram convertidos para formato de caractere por meio de *softwares* com tecnologia OCR. Como isso é um trabalho feito por programas computacionais, foi realizada uma varredura textual e algumas palavras com erros de reconhecimento foram corrigidas. Entretanto, por ser um trabalho manual exaustivo, é possível que determinados termos tenham sido mantidos com grafias incorretas.

Essa etapa de coleta, limpeza e processamento textual resultou em 1784 discursos, dos quais os Presidentes representam 51,17% do *Corpus* e os Chanceleres 48,82%. Porém, a quantidade final varia de acordo com os metadados inseridos sobre ano, emissor, idioma, cidade, país, continente, tipo de discurso, audiência, entre outros. Como o banco construído da forma atual é inédito, explorar e descrever cada uma dessas variáveis já traz uma contribuição crucial para os estudos de PEB. Dessa forma, o Gráfico 1 indica a variação anual de discursos por cargo.



Há arquivos textuais do segundo semestre de 1995 ao primeiro semestre de 2019 para os Chanceleres e do segundo semestre de 1995 ao segundo semestre de 2014 para os Presidentes. Os Ministros emitiram em média 35 discursos por ano, enquanto os Presidentes 46. Entretanto, conforme demonstrado pelo padrão de comportamento das linhas do Gráfico 1, a variação foi grande, já que o desvio padrão dos primeiros equivale a 18,8 e o dos segundos a 27,2.

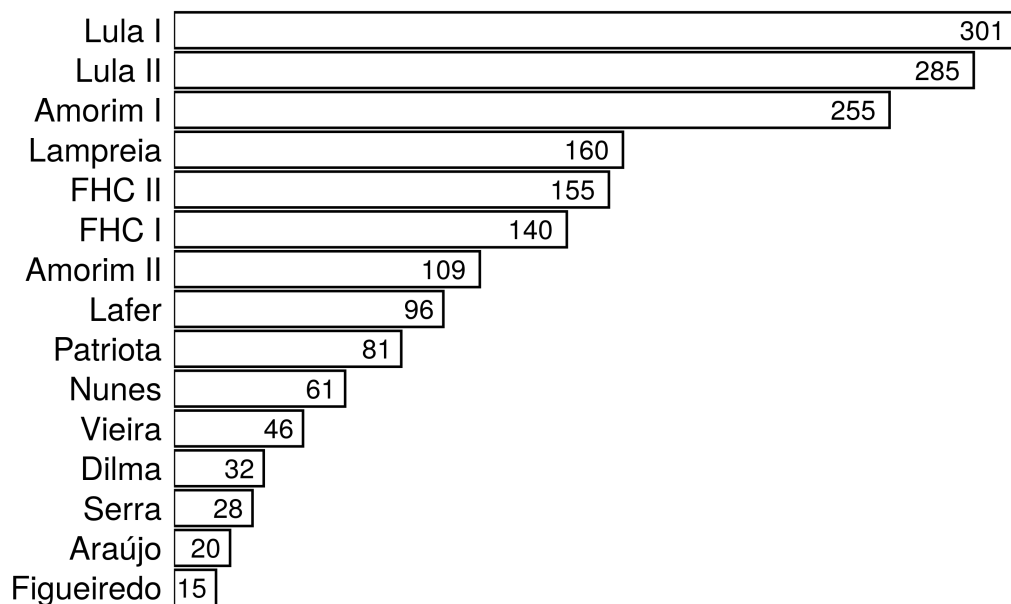
Antes de detalhar mais especificamente as assimetrias do *Corpus*, cabe que seja enfatizada a ausência de pronunciamentos presidenciais após 2014. Como a coleta foi feita pelo Itamaraty, não há como afirmar concretamente que isso se explica pelo desinteresse dos Presidentes em citar tópicos de PEB após a turbulência ocasionada com o *impeachment* de

Dilma Rousseff ou se algum fator institucional no Ministério falhou em incluir os discursos que eram há anos publicados nesses arquivos documentais, o que é menos provável.

Nesse aspecto, é impressionante e lamentável que exista essa brecha de dados justamente nos anos de maiores turbulências no cenário político brasileiro. Afinal de contas, segundo afirma o próprio Itamaraty, essas publicações fazem parte de um acervo histórico de caráter documental relevante para a instituição que existe desde, pelo menos, 1974²⁰ e que, portanto, representa a interpretação do Ministério sobre o que faz ou não parte do campo discursivo da PEB. Por essa mesma razão é que, ao desenhar a pesquisa empírica dessa tese, foi decidido não complementar os dados com outros repositórios discursivos que existem (especialmente a Biblioteca da Presidência da República e a Mensagem ao Congresso Nacional). Isso porque o Itamaraty não divulga a metodologia e os critérios utilizados para amostragem e construção desse acervo e, por conseguinte, mesclar bancos, para os fins específicos dessa tese, poderia enviesar a análise dos dados e seus respectivos resultados.

Para retornar as discussões sobre as assimetrias e particularidades do banco de dados da tese, o Gráfico 2 apresenta a quantidade de discursos de cada emissor.

Gráfico 2 – Número de Discursos por Emissor



Fonte: Elaboração própria

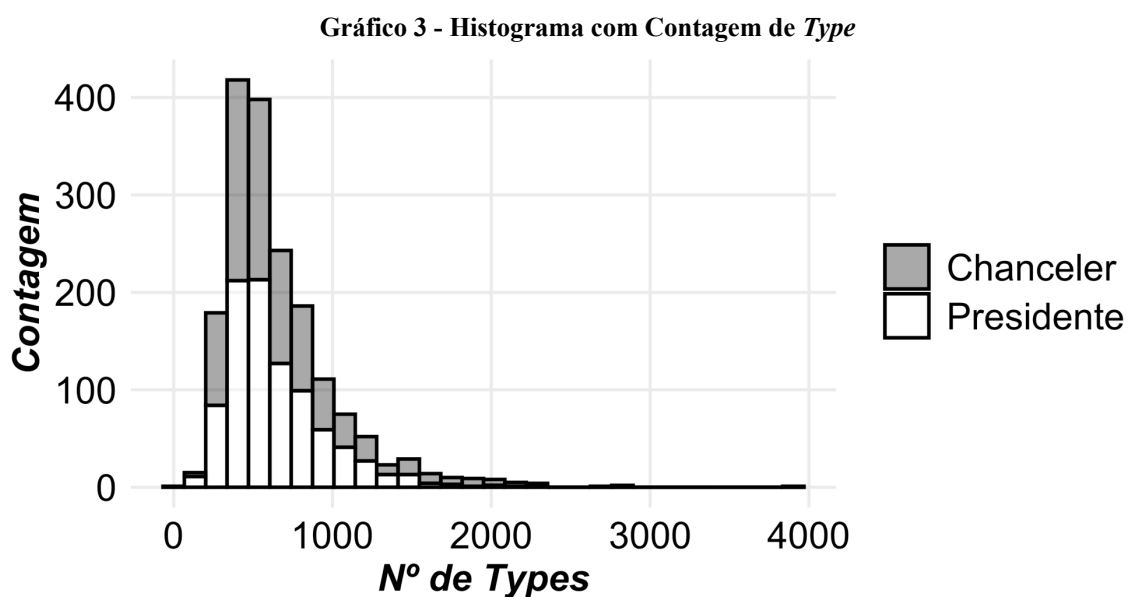
²⁰ Embora estejam disponíveis arquivos que datam de 1974 a 2019, os documentos entre 1974 e 1995.1 são basicamente digitalizações que precisam ainda passar por um processo de verificação, limpeza e correção; algo que é exaustivo e que exige um projeto colaborativo de longo prazo.

Há assimetria no banco de dados. 53,2% do total de textos analisados pertence a apenas dois emissores: Lula e Celso Amorim. Na realidade, como mostrado pelo Gráfico 2, esses dois atores são *outliers*, no sentido em que usam a retórica como ferramenta de PE de um modo nunca visto anteriormente. Assim, os dados estão apontando para uma observação que a literatura de PEB há muito já havia esboçado, a saber: nunca antes a diplomacia brasileira foi tão *talkative* (VILELA; NEIVA, 2011).

Apesar de ser um atributo natural do objeto analisado, essa assimetria (coeficiente de Gini = 0,42) ocasiona uma série de desafios à modelagem estatística dos textos. Então, para minimizar os problemas trazidos pela desigualdade de dados há algumas soluções. Primeiro, para equilibrar um pouco mais o *Corpus*, os discursos de FHC, Lula e Celso Amorim foram separados em pronunciamentos pertencentes ao primeiro e ao segundo mandato. Nos demais casos, dividir os textos por mandatos presidenciais manteria o desequilíbrio que se está tentando evitar.

Adotar essa medida reduziu, mas não eliminou as diferenças existentes entre as unidades de análise. Por isso, sempre que possível, escalas relativas foram utilizadas para gerar os resultados. Desse modo, foi possível atenuar a assimetria por meio da conversão das escalas numéricas dos resultados. Discussões mais específicas sobre essas métricas serão fornecidas posteriormente nesse capítulo.

O histograma traçado no Gráfico 3 exibe os descritivos da quantidade de palavras únicas (*types*) no *Corpus*.



O Gráfico 3 apresenta a distribuição de palavras únicas (*types*) no *Corpus*. Com ele, é possível apreender que a maior parte dos discursos contém de 100 a 1000 termos únicos, sendo raros pronunciamentos extensos, maiores do que 2000 palavras únicas. Em média aproximada, os documentos analisados tendem a conter 657 *types* com um desvio padrão alto de 361 termos. Isso se dá pela presença de casos extremos. O discurso com menos *types* (65) foi pronunciado pelo presidente Lula em 01 de agosto de 2003, quando da declaração conjunta depois de confirmada a morte de Sérgio Vieira de Mello. Por sua vez, o discurso com mais *types* (3967) foi pronunciado por Luiz Alberto Figueiredo em 06 de fevereiro de 2014 durante audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

Saber o número de palavras únicas em um documento textual é crucial para normalizar os resultados obtidos controlando a frequência de palavras pelo tamanho do discurso (KWARTLER, 2017). Algo que, nessa tese em específico, é essencial, devido a assimetria mencionada em parágrafos anteriores. Quanto ao número de discursos por idioma e a parcela pronunciada em esfera doméstica ou internacional, segue a Tabela 1.

Tabela 1 – Frequência de Discursos por Idioma e Esfera

ESFERA	IDIOMA	N
Doméstica	Português	1000
	Inglês	8
	Espanhol	3
	Francês	2
	Combinação + <i>Missing</i>	6
Internacional	Português	641
	Inglês	62
	Espanhol	44
	Francês	10
	Italiano	1
	Combinação + <i>Missing</i>	7

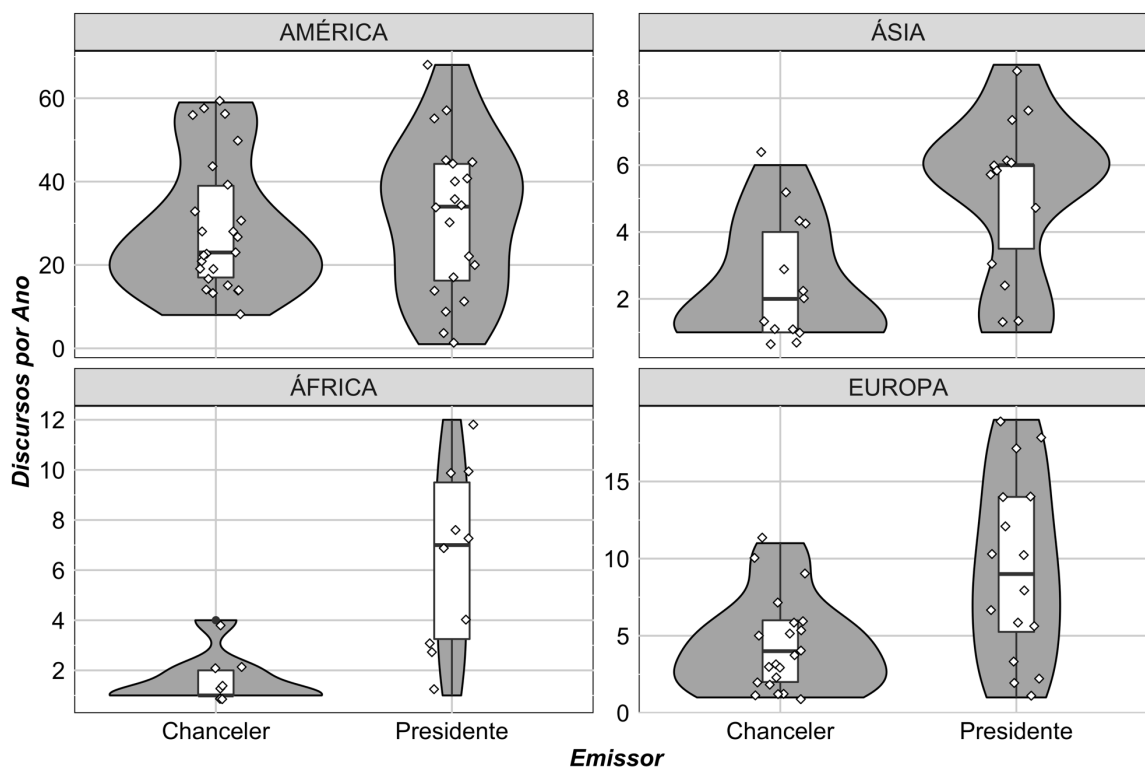
Fonte: Elaboração própria.

O *Corpus* em análise contém majoritariamente discursos em português, seja em cenários domésticos ou externos. Os demais idiomas aparecem de um modo bastante reduzido. Convém salientar que a diferença de idiomas é uma característica específica da fonte de dados utilizada. Ela não necessariamente indica uma maior relevância do português no exercício da diplomacia brasileira, já que os discursos coletados são geralmente traduzidos pelo Itamaraty.

Também é indispensável saber como os pronunciamentos analisados se classificam. 1312 arquivos foram categorizados pelo Itamaraty como discursos. 204 eram de artigos em mídias, revistas especializadas e jornais. Por fim, 268 foram entrevistas concedidas para a

imprensa. 1017 foram pronunciados dentro e 763 fora do Brasil. A distribuição de frequência por continente e ator também é uma informação pertinente que permite extrair *insights* acerca do padrão discursivo da diplomacia brasileira, conforme mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Número de Discursos por Continente e Ano para cada Cargo



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 4, estão resumidas informações sobre a variabilidade e a densidade por trás da frequência de discursos de cada ator em cada continente por ano. Primeiro, convém notar o peso do continente Americano em detrimento dos outros. Ao analisar a escala do eixo Y de cada gráfico, é possível perceber que enquanto as demais regiões variam entre 1 e 18 discursos pronunciados por ano, a América recebe entre 1 e 60 emissões. Essa relevância não é resultado indireto da presença de *outliers*. Os losangos representam os anos em que os pronunciamentos foram feitos. Por meio deles, pode-se notar a grande densidade anual para os países americanos e a presença menor nos outros continentes.

Na América, os Chanceleres apresentaram um padrão um pouco mais estável de menções do que os Presidentes. O número mínimo de discursos feitos pelos primeiros foi 8 no ano 2014 e o máximo foi 59 em 2006, com mediana de 23, média de 29,2 e desvio padrão de 15,9. Já o número mínimo de pronunciamentos dos Presidentes foi 1 em 2011 e o máximo de 68 em 2004, com mediana de 34, média de 31,3 e desvio padrão mais alto de 18,6. Além disso,

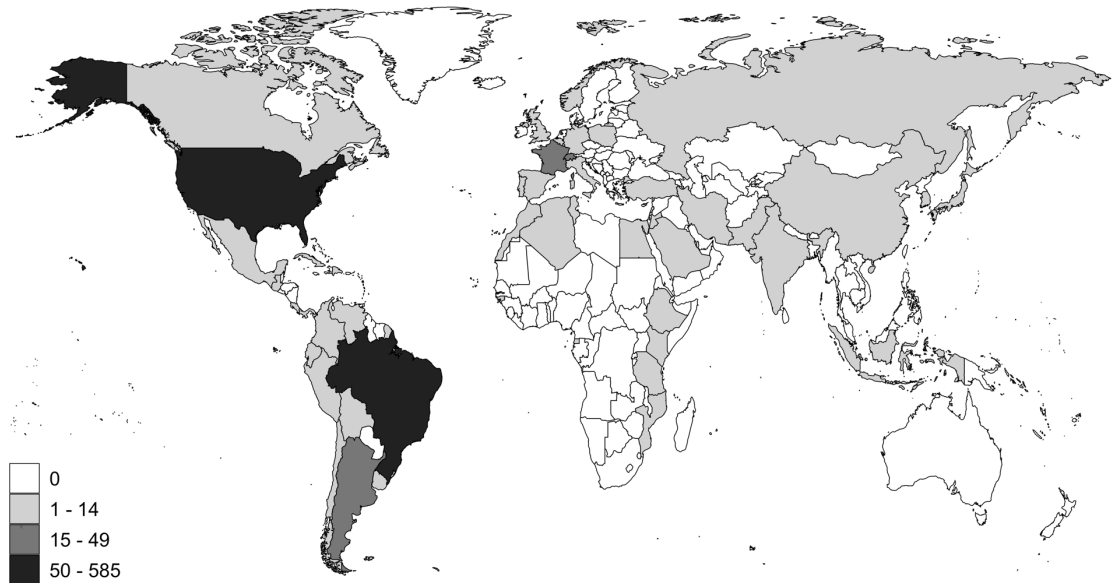
como mostra a figura geométrica traçada no gráfico de violino por trás do *boxplot*, a densidade da distribuição dos Chanceleres segue um padrão um pouco mais próximo da curva normal do que os Presidentes, que tendem a ser muito mais afetados por casos desviantes, tornando-a mais alongada.

Na Ásia, o número de declarações já é bem mais baixo. Os Chanceleres variam entre 1 pronunciamento nos anos 1996, 1997, 2001, 2006, 2012 e 2013 e 6 discursos feitos em 2005; a mediana é 2, a média 2,4 e desvio padrão de 1,76. Os Presidentes, por sua vez, oscilam entre 1 discurso feito em 1997 e em 2012 e 9 discursos realizados em 2004, mediana de 6, média de 5,14 e desvio padrão de 2,47. Vê-se por meio desses dados descritivos e da densidade da distribuição que o interesse maior na Ásia partiu da diplomacia presidencial.

Os números do continente africano impressionam ainda mais. Por um lado, os Chanceleres discursaram, no mínimo, 1 vez (em 2004, 2011, 2013, 2015 e 2017) e, no máximo, 4 vezes (em 2005) em algum país da África: mediana de 1, média de 1,6 e desvio padrão de 1. Por outro lado, os Presidentes falaram entre 1 no ano 2000 e 12 vezes no ano 2005. A mediana de pronunciamentos por ano foi de 7, a média de 6,5 e desvio padrão de 3,6. Ao ter em mente esses números, não surpreende que a distribuição do gráfico de violino dos segundos seja bem mais alongada e regular do que a dos primeiros.

A Europa repete esse padrão: os Chanceleres discursaram entre 1 vez em 1995, 1997, 1999 e 2011 e 11 vezes em 2006 com uma mediana de 4, média de 4,3 e desvio padrão de 2,98. Os Presidentes oscilaram entre 1 vez em 2001 e 19 vezes em 2009; sendo a mediana 9, média 9,3 e desvio padrão de 5,9. Em outras palavras, com exceção do continente Americano, em que a figura se torna um pouco mais equilibrada, foi a diplomacia presidencial a responsável por elevar o número de pronunciamentos realizados em outros países nos mais variados continentes, principalmente por causa do ativismo dos anos Lula. Para fornecer maiores detalhes disso, seguem mapas com os países que mais receberam pronunciamentos diplomáticos brasileiros. Começando pelos valores dos Chanceleres na Figura 6.

Figura 6 – Número de Discursos por País (Chanceleres: 1995 a 2019)

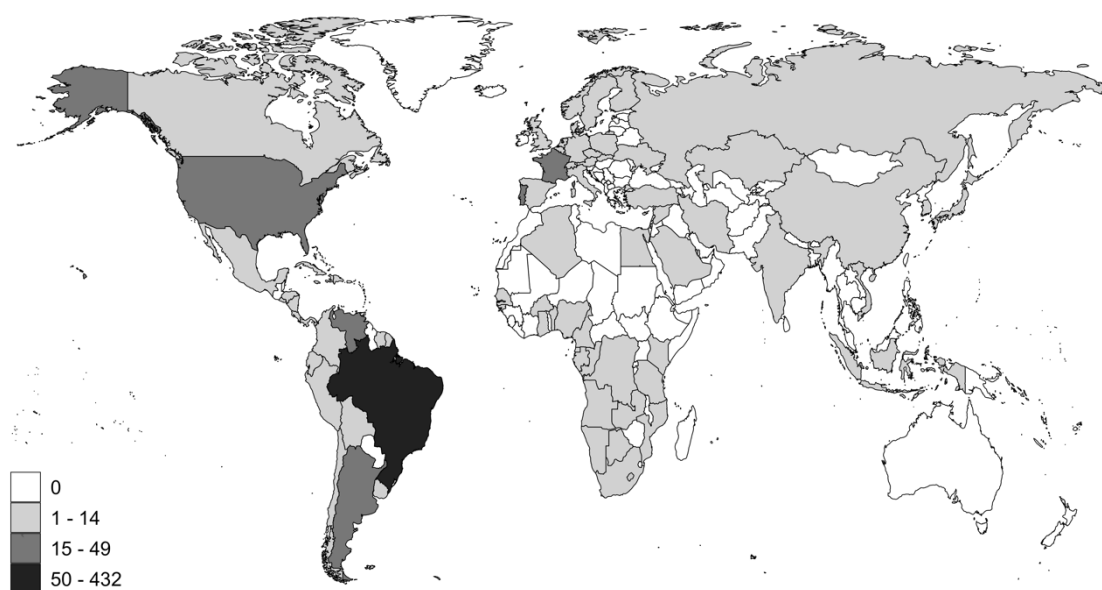


Fonte: Elaboração própria.

O mapa da Figura 6 apresenta os países em que os Chanceleres fizeram pronunciamentos e a tonalidade da cor indica a frequência de discursos. É possível apreender que os dois principais países foram Brasil e EUA. Ainda assim, a diferença entre ambos é colossal: para o primeiro, foram 585 menções; para o segundo, pouco mais de 50. Desse modo, ao considerar o Brasil como um *outlier* e comparar apenas os valores restantes, verifica-se que os EUA foi o Estado mais importante em termos de audiência discursiva brasileira. Os motivos por trás disso são: relevância das relações bilaterais e multilateral com a ONU e suas reuniões anuais em Washington.

Na categoria de países cujo número de discursos variou de 15 a 49, tem-se apenas a Argentina, a Suíça e a França. Em seguida, constata-se várias nações cuja variação foi entre 1 e 14 pronunciamentos. Nesse caso, predominaram os Estados localizados nos continentes Europeu, Americano e Asiático. Sendo visível a pouca atenção dada ao continente africano, no qual a maioria dos países não chegou a receber nem ao menos um discurso. Agora, é possível comparar os valores para o caso dos Chanceleres com o que indicam os resultados dos Presidentes na Figura 7.

Figura 7 – Número de Discursos por País (Presidentes: 1995 a 2019)



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 7 demonstra vários pontos em comum e vários aspectos novos. No caso dos pontos em comum, observa-se que o Brasil continua sendo o país com mais pronunciamentos. Entretanto, vê-se que, para os Presidentes, não é apenas os EUA que se destacam. Na mesma categoria, estão Argentina, Venezuela, Portugal e França – todos variando entre 15 a 49 discursos.

Quanto aos demais Estados, também se constata a frequência relativamente próxima dos continentes Europeu, Asiático e Americano. A novidade aqui é o continente africano. Diferente da omissão da diplomacia profissional, a diplomacia presidencial visitou boa parte do seu território e o colocou em posição de igualdade para com o restante dos países do globo.

Essas são as principais informações descritivas extraídas do banco de dados. É possível utilizá-las como indicadores do grau de atenção que a diplomacia convencional e de mandatários dedica para determinados espaços regionais. Afinal de contas, o fazer diplomático exige performance discursiva. Por essa razão, é que esse indicador é bastante útil para complementar as informações já obtidas por meio da análise do número de viagens presidenciais ao exterior. Entretanto, para que seja algo confiável e comparável no tempo, é fundamental que o Itamaraty continue dedicado ao esforço de coletar e de disponibilizar as Resenhas de Política Exterior do Brasil, da forma mais pública e transparente possível.

Vistas as principais características dos pronunciamentos analisados, a próxima seção resume os pressupostos e limites por trás da lógica dessa pesquisa. Por fim, o capítulo se encerra

com uma discussão sobre como os ferramentais metodológicos foram utilizados na análise dos dados e na obtenção dos achados do capítulo posterior.

5.2 ANÁLISE TEXTUAL: PRESSUPOSTOS E LIMITES

A análise textual feita sob uma perspectiva quantitativa parte de um pressuposto básico: o de que existe correlação entre a quantidade de vezes em que termos são mencionados em um texto e a intenção do emissor em priorizar/silenciar os assuntos relacionados a esses termos em seu discurso (WEBER, 1990). Na tese, não se espera inferir o posicionamento do emissor a partir de sua lógica argumentativa, mas mediante o grau de atenção que ele dedica para as mais variadas pautas em seus discursos, seja de forma favorável ou não (NEUENDORF, 2002).

As pesquisas que reduzem as palavras a informações numéricas geralmente se sustentam em quatro princípios fundamentais. Primeiro, o de que todo modelo quantitativo de análise textual está, até certo ponto, errado, já que não consegue capturar toda a complexidade do objeto que estuda. Entretanto, e como segundo princípio, esses métodos são fundamentais para ampliar os recursos humanos de análise e, assim, trazer inovações inferenciais e interpretativas. Terceiro, não há técnica metodológica melhor ou pior. Cada uma depende da pergunta do pesquisador e da natureza dos dados disponíveis. Por fim, a validação é fundamental para minimizar os limites existentes por trás de cada achado, sendo dever do pesquisador encontrar caminhos criativos, plurais e confiáveis para verificar as validades interna e externa de seu trabalho (GRIMMER; STEWART, 2013). No caso dessa tese, a análise cuidadosa do contexto histórico e textual de cada achado quantitativo será a maneira principal de validação.

Há, igualmente, pressupostos específicos de cada técnica utilizada. Da Mineração de Texto (*Text Mining*), a tese adota o clássico princípio de *Bag of Words*. Trata-se da conversão dos discursos em um formato matricial que descarta a ordem das palavras, suas relações sintáticas e gramaticais. Importa apenas a quantidade de vezes em que os termos (unigrama, bigrama, trigrama, etc.) aparecem nos documentos e a relação existente entre cada documento, o que permite realizar cálculos de distância e similaridade documental (FELDMAN; SANGER, 2006; KWARTLER, 2017).

Nessa matriz esparsa de termos e documentos, nem todos os léxicos são informativos para o pesquisador. Segundo estabeleceu o linguista George Zipf no século 20, a frequência em que uma palavra aparece em um texto tende a ser inversamente proporcional à sua carga informacional. Isto é, a maior parte das palavras em qualquer documento textual tende a ser

povoada por léxicos de baixa significância, como preposições, artigos, advérbios, números, sinais de pontuação, conjunções, pronomes, etc. Esses termos são chamados pela literatura técnica de *stopwords* e tendem a ser retirados da análise (GRIMMER; STEWART, 2013; KWARTLER, 2017; SILGE; ROBINSON, 2017).

Para essa tese, a lista padrão de *stopwords* fornecida pelo projeto Snowball²¹ foi utilizada, bem como uma lista personalizada com base nas características do próprio *Corpus* analisado. Ambas podem ser consultadas no *script* de replicação disponibilizado em plataformas públicas. Trabalhos futuros, por conseguinte, poderão avaliar o impacto dos achados da tese por meio da inserção e da exclusão dos léxicos desses dicionários e, assim, avaliar melhor a sua qualidade, validade e confiabilidade.

Para além dessa retirada de *stopwords*, foi realizada uma limpeza mais aprofundada nos textos. Isso significa dizer que, em alguns casos lexicais muito comuns, como verbos, o chamado *stemming* foi implementado. Assim, ao invés de considerar palavras de uma mesma família como termos diferentes e contabilizar suas frequências individuais, os termos foram reduzidos aos seus respectivos radicais. A título de exemplo: léxicos como falei, falando, falará, falou, falamos são transformados em falar ou fala*. O asterisco será usado para simbolizar quando esse processo foi feito. Para o caso da língua portuguesa, esse algoritmo é considerado muito ganancioso (*greedy*). Por isso, esse retorno ao radical foi implementado manualmente e apenas para alguns casos muito frequentes. Essa lista também está disponível nos arquivos de replicação.

Há ainda pressupostos da modelagem matemática de alguns algoritmos utilizados. Por exemplo, a estatística TFIDF (*Term Frequency-Inverse Document Frequency*) foi bastante aplicada para identificar léxicos peculiares de determinado grupo de documentos. Trata-se do produto do cálculo da frequência de um termo (TF – *Term Frequency*) pelo inverso da frequência nos documentos (IDF – *Inverse Document Frequency*). Assim, se um termo aparece muito em alguns documentos específicos e pouco na coleção geral de textos, ele ganhará um peso maior (GRIMMER; STEWART, 2013; KWARTLER, 2017; SILGE; ROBINSON, 2017). Desse modo, os resultados podem ser colocados em escala proporcional e a assimetria inerente ao *Corpus* impactará menos nos resultados.

Outro pressuposto defendido nessa tese é a medida de similaridade por meio de distâncias numéricas. Como será visto no próximo capítulo, em variadas ocasiões, similaridade entre termos, entre cargos e entre emissores foi operacionalizada a partir da contagem de vezes

²¹ Mais informações: <https://snowballstem.org/>

em que as palavras aparecem nos documentos e a distância entre os discursos, calculada geralmente de modo euclidiano. Por exemplo, se A menciona a palavra esperança 50 vezes, B se refere a esse termo 30 vezes e C cita esse léxico 45 vezes; então, segundo a lógica euclidiana, é mais provável afirmar que A está mais próximo de C do que B, independente do conteúdo por trás dos discursos dos três emissores.

Uma forma diferente de medir associação entre termos e emissores é por meio de cálculos de coocorrência. Aqui, alinhamento quantitativo foi medido com base na contabilização das palavras que acompanham um determinado termo. Por exemplo, se esperança aparece antes ou depois da palavra perspectiva 75 vezes, ao passo que ela coocorre apenas 20 vezes com o termo medo; logo, afirma-se que esperança está mais associada com perspectiva do que com medo.

Embora, esses pressupostos pareçam ser muito radicais, é neles que se baseiam a área de *Information Retrieval* e os sistemas atuais de recomendações de livros, artigos, documentos bibliográficos, músicas, etc. A tese também investiga a dimensão discursiva da PEB a partir de técnicas qualitativas de Análise de Conteúdo. Nesse sentido, não é apenas a abordagem quantitativa dos textos que traz consigo um conjunto de pressupostos e princípios. A perspectiva qualitativa também os traz. É precípua a dificuldade de o agente humano ler e interpretar passagens textuais longas de um modo confiável e sem ambiguidade. Igualmente, o processo de seleção e de descarte de documentos pode levar a certos vieses voluntários ou involuntários. Embora a análise qualitativa de textos seja robusta no que tange ao nível de validade externa, ela possui certos limites quanto ao nível de validade interna. Ao passo que o contrário ocorre com a análise sob a lógica quantitativa da pesquisa (LARSON, 1988; NEUENDORF, 2002; WEBER, 1990).

Em suma, ambas possuem bases axiológicas que podem, em determinadas circunstâncias, servir de limite para o pesquisador em seu processo de inferência textual. Por esse motivo, assegurar níveis robustos de replicabilidade é crucial para o aperfeiçoamento científico. Ademais, como será feito nessa tese, é possível recorrer a instrumentos de ambas as perspectivas quantitativa e qualitativa para comparar, calibrar, contrastar e validar os indicadores e os achados encontrados. Isso requer, entretanto, níveis adequados de transparência da pesquisa. Por esse motivo, a próxima seção explica com maior profundidade como cada resultado foi gerado.

5.3 ANÁLISE TEXTUAL: TÉCNICAS

A tese adota como objetivo principal explorar e descrever a agenda discursiva de Presidentes e Chanceleres brasileiros no que concerne à PEB. Para satisfazer esse propósito, uma gama de técnicas e de instrumentos típicos da Mineração Textual e da Análise de Conteúdo foi aplicada. Assim, por trás da pergunta principal que move o desenho de pesquisa desse trabalho, há questões específicas que dão corpo à natureza da resposta que se almeja fornecer. O Quadro 1 resume todos os objetivos de cada pergunta específica e as respectivas técnicas utilizadas para chegar aos achados de interesse.

Quadro 1 – Dimensões, Objetivos e Técnicas da Pesquisa

	OBJETIVO	TÉCNICA
Executivo	Nomes Próprios	<i>Collocations</i> (Bigrama) e FCM
	<i>Keywords</i> das Esferas	<i>Keyness</i> (Bigrama)
	Termos específicos por continente	TFIDF
	Principais termos e suas associações	TF e FCM
Cargo	Termos específicos por cargo	TF
	<i>Keywords</i> por cargo	<i>Keyness</i> (Bigrama)
	Nomes próprios por cargo	<i>Collocations</i> (Trigrama)
	Principais termos e suas associações	TF e FCM
	Enquadramento discursivo sobre o Brasil	KWIC e Análise Qualitativa
Emissor	Mapa de Menções de Países	TF (Análise de Conteúdo) + Cartografia
	Termos específicos dos emissores	TFIDF (bigrama)
	Distância dos Emissores	Hclust e Análise de Correspondência

Fonte: Elaboração própria.

Para descrever e comparar com precisão a agenda expressa da PEB de 1995 a 2019, os textos foram segmentados em três dimensões: a do Executivo, a do cargo e a do emissor. Entende-se por agenda expressa do FPE brasileiro a coleção total de discursos analisada nessa tese, envolvendo tanto as prioridades dos Presidentes, quanto as dos diplomatas.

Ao mesmo tempo, é provável identificar uma agenda característica própria do cargo a partir do qual o discurso foi emitido. A expectativa é que os Presidentes e os Ministros apresentem padrões próprios da posição em que estão inseridos. Por fim, espera-se que cada emissor também possua uma agenda particular e, portanto, não se pode negligenciar as

diferenças e similaridades que existem entre os indivíduos, independente do cargo que ocupem. Salienta-se também que os termos, tópicos e prioridades podem se sobrepor em cada uma das dimensões estabelecidas. Essas são, por sua vez, as categorias constantes da PEB.

No tocante às técnicas metodológicas, alguns indicadores estatísticos serão utilizados. Primeiro, identificam-se os nomes próprios – pessoas, lugares, instituições, organizações, países, etc. – mais citados. Isso será feito mediante expressões regulares. Para tanto, foi utilizada uma medida simples, limitada, porém eficiente para selecionar apenas os termos que aparecem nos pronunciamentos com as primeiras letras maiúsculas (fórmula: $('[A-Z]')$). Feito isso, em seguida, as expressões foram medidas a partir da análise de *collocations*, que é “*just some number of words that tend to occur together often*” (BLAHETA; JOHNSON, 2001, p. 1). Por mais simples que possa parecer, essa técnica se mostrou eficaz e eficiente para revelar atores, agentes e locais que estão constantemente em destaque na agenda de PE do Executivo brasileiro como um todo, bem como quando da comparação das agendas do cargo do Presidente ou do Chanceler.

Para descobrir as palavras-chaves da agenda discursiva do Executivo, dos cargos e de cada um dos emissores foi empregue a estatística chamada TFIDF. É o esquema de ponderação e calibragem mais popular no campo da Mineração Textual (AGGARWAL; ZHAI, 2012). Em notação matemática, representa-se:

$$TFIDF(w) = tf * \log \frac{N}{df(w)}$$

O valor TFIDF de uma palavra (w) será o produto da frequência da palavra nos documentos (TF) multiplicado pelo logarítmico do número total de documentos (N) dividido pelo número de documentos em que determinada palavra aparece [df(w)]; isto é, IDF (AGGARWAL; ZHAI, 2012; KWARTLER, 2017). Mediante esse cálculo básico, descobrem-se os léxicos específicos mais presentes de cada grupo em comparação. Ele tem se provado eficiente nas mais diversas aplicações do saber científico (SILGE; ROBINSON, 2017).

Para identificar palavras-chaves próprias de determinados contextos binários, será utilizada uma medida denominada de *Keyness*. Em resumo, trata-se da identificação de palavras relevantes de um contexto textual via comparação de média matemática. Para tanto, são empregados testes probabilísticos que possam identificar “*words characteristic to a passage or a text*” (BONDI; SCOTT, 2010, p. 103).

Essa é uma medida de comparação de frequências relativas em que se testa um cenário esperado de igualdade de médias entre duas amostras com os resultados obtidos de fato. A expectativa da hipótese nula é de que todos os léxicos sejam mencionados em quantidade semelhante. Nesse aspecto, palavras/expressões chaves são aqueles termos cujas médias sejam diferentes a uma significância estatística (p-valor) igual ou menor a 0,05 segundo o teste de chi-quadrado com correção via Yates (BONDI; SCOTT, 2010; QUANTEDA, 2020).

No tocante à identificação de principais termos e suas respectivas associações, duas medidas serão aplicadas: TF e FCM (*Feature Co-Occurrence Matrix*). Como já mencionado, TF se refere à frequência em que os termos aparecem em um contexto textual. Embora não seja o melhor indicador de importância de um determinado léxico, ele consegue capturar, relativamente bem, diferenças de ênfases retóricas (SILGE; ROBINSON, 2017). Torna-se, assim, métrica fundamental para o cálculo de associação vocabular e para a obtenção das palavras mais repetidas de um dado *Corpus*.

Tendo obtido os termos mais mencionados em um conjunto de discursos, é possível realizar o cálculo de redes de associação. Aqui, foi utilizada a fórmula FCM. Trata-se de uma matriz que apresenta valores de coocorrência de palavras. Isto é, calcula-se a quantidade de vezes que uma palavra X, por exemplo, aparece, nos documentos, ao lado de uma palavra Y. Como os textos são usados como unidade de análise, essa matriz basicamente soma quantas vezes os termos aparecem juntos em cada documento. No caso em específico da tese, não é importante a distância entre as palavras em um mesmo documento, apenas a presença ou a ausência delas de forma associada (MOMTAZI; KHUDANPUR; KLAKOW, 2010; QUANTEDA, 2020).

Para a comparação das agendas discursivas de cada cargo, duas técnicas complementares serão utilizadas: *Keyword in Context* (KWIC) e análise interpretativa. Em resumo, por meio de KWIC, é extraída uma lista com um número dado de léxicos que aparecem antes e depois de uma palavra-chave. A partir disso, são realizadas leituras crítico-interpretativas do segmento detectado. Desse modo, listas de concordância e discordância entre usos de um mesmo termo em variados pronunciamentos são obtidas (NEUENDORF, 2002; WEBER, 1990).

Nessa pesquisa, os seguintes critérios para a geração das listas de concordâncias foram utilizados. Primeiro, o *Corpus* foi convertido e segmentado em frases. Elas foram delimitadas a partir de sinais de pontuação como ponto final e os símbolos de exclamação e de interrogação. Em seguida, foi realizada uma consulta pelas seguintes expressões: a) o Brasil defende; b) o Brasil deve; c) o Brasil pode; d) o Brasil precisa. Os discursos que pertenciam aos Presidentes

foram separados dos que pertenciam aos Chanceleres e foram gerados diagramas *Word Trees*. Com isso, compara-se o modo com o qual esses dois agentes representam e enquadram as necessidades, os deveres, as obrigações e as defesas do Brasil em seus pronunciamentos.

Para mapear os países que apareceram nos pronunciamentos de Ministros e de Presidentes, a pesquisa utilizou um dicionário em língua portuguesa disponibilizado por Júlio Filho que contém a listagem de países com base na norma ISO 3166-1 (FILHO, 2020). Entretanto, esse dicionário foi ainda aperfeiçoado para a pesquisa da tese. Os nomes de vários Estados foram atualizados e foram mantidas as versões no original e a nova. Igualmente, algumas grafias foram modificadas e siglas e nomes por extenso foram inseridas. Por exemplo, para os Estados Unidos foi acrescentado, respectivamente: EUA e Estados Unidos da América. Os mapas, por sua vez, foram gerados da seguinte forma: a frequência de vezes em que os nomes dos Estados apareceram foi contabilizada via TF e, em seguida, as respectivas projeções cartográficas desenhadas graficamente.

Além do mais, os agentes tiveram seus discursos comparados entre si e foram alocados em grupos com base em suas similaridades lexicais. Antes de aprofundar melhor em como isso foi feito, vale ressaltar que esses achados são os mais tentativos, exploratórios e propositivos da tese; portanto, não devem ser lidos a ferro e fogo. Eles representam uma espécie de fase de transição das medidas mais descritivas e simples de análise textual para as técnicas mais complexas de *Machine Learning*. Portanto, precisam ser melhor trabalhadas em futuras pesquisas.

Primeiro, a análise de agrupamentos hierárquicos (*hierarchical cluster*) foi usada para agrupar os dados cuja similaridade intragrupo e a distância intergrupo fossem as maiores possíveis. Essa técnica pertence à família de algoritmos de *Machine Learning* não-supervisionados. Dada uma medida específica de distância – como o cálculo euclidiano; o algoritmo realiza um processo de tomada de decisão para particionar os exemplares e arranjá-los em grupos. Para isso, há técnicas hierárquicas e não hierárquicas. Para o propósito dessa tese, a técnica hierárquica foi aplicada por ser mais robusta quando o número de exemplares é pequeno (FAWCETT, 2016; SILVA; PERES; BOSCARIOLI, 2016).

A forma mais comum de visualização desses resultados é o dendrograma. Trata-se de uma árvore com folhas e nós que representam os exemplares e grupos alocados. Ela demonstra hierarquias entre as unidades de análise. Em seu eixo Y estão demarcadas a distância entre grupos, no sentido em que quanto mais alta ela for, mais atípico é o caso avaliado. Portanto, esse tipo de representação permite ver toda a disposição dos *clusters* analisados (FAWCETT, 2016). Nessa tese, a função de ligação dos nós usada foi a distância euclidiana. Ela foi calculada

a partir da matriz de frequência percentual dos termos dos emissores agrupados em seus discursos. O método para calcular o agrupamento hierárquico *hclust* foi *average* e o número proposto de grupos K foi 5.

Apesar de ser robusta e aplicada nos mais diversos campos do saber, a análise de *cluster* pode ser influenciada por atributos latentes e externos aos discursos. Para minimizar esse problema, foi aplicada outra técnica de análise de similaridade que derivasse de uma medida bem diferente da fórmula proposta pelo método hierárquico. Desse modo, torna-se possível comparar, com um maior grau de confiabilidade, os dois resultados e saber como eles se aproximam e se afastam. Assim, recorreu-se à análise de correspondência, que é uma extensão da análise de componentes principais voltada para variáveis qualitativas (KASSAMBARA, 2017).

A técnica propõe resumir e visualizar dados de tabelas de contingência em gráficos bidimensionais. O método particiona os dados em dimensões e fornece valores percentuais de quanto cada dimensão dá conta de explicar variações de frequências. Quanto menos camadas são necessárias para explicar a maior parte da variabilidade, melhor foi a redução dimensional e, por conseguinte, mais robusto é o comportamento dessa técnica. Ademais, a representação gráfica das coordenadas do algoritmo permite visualizar casos desviantes (KASSAMBARA, 2017).

É importante mencionar que a principal forma de validação e interpretação dos resultados quantitativos não se deu a partir da seleção de *features* que apenas validavam o argumento da tese. Não foi feito *cherry picking*. Ao contrário, a explanação dos significados por trás das ênfases temáticas encontradas seguiu um roteiro analítico padronizado. Primeiro, rodou-se a análise e os respectivos gráficos foram plotados. Em seguida, acessamos cada objeto gerado e, a partir da frequência observada ou do nível de ambiguidade do termo, pesquisamos, por meio de KWIC, o contexto das palavras/expressões. Com isso, realizamos uma leitura crítica e manual por trás de cada sentença frasal e comparamos com o que dizia a literatura, bem como com reportagens e dados da mídia sobre o tópico em análise.

Em resumo, esses são os principais instrumentos e estratégias utilizadas. Obviamente que, por razões de espaço e de conveniências estilísticas, cada código específico por trás de cada achado em particular não foi detalhado profundamente. Apesar disso, todo material necessário para a reprodução e replicabilidade de toda a tese estará em plataformas de acesso público²². Antes de finalizar o capítulo, convém informar que os pacotes computacionais

²² Para isso, basta consultar os seguintes links: <https://github.com/rocha-felipeferreira>; <https://www.feliperocha.info>.

empregados para gerar e visualizar os resultados foram proporcionados pela linguagem R e pelo o ambiente de programação do *RStudio*, com destaque para as seguintes bibliotecas: *Tidyverse*, *Quanteda* e *Readtext*.

6 RESULTADOS

Este capítulo traz os resultados encontrados com a análise dos dados. Para isso, o texto está dividido em três seções, sendo que cada uma delas representa uma dimensão da estrutura retórica a ser descrita.

Inicialmente, demonstra-se o repertório geral do discurso diplomático brasileiro do Executivo na figura do Presidente e do Ministro de modo amplo e agregado. Isso é necessário, pois serve de referência para poder delinear similaridades e distinções nas agendas dos atores em conjunto. Nesse sentido, o objetivo é responder as seguintes perguntas: Quais nomes próprios mais comuns da agenda do Executivo e como eles coocorreram? Quais as expressões (bigramas) mais prováveis de serem ditas interna e internacionalmente? Quais os termos mais específicos de cada continente? Como os principais termos das agendas coocorrem?

Após essa análise mais agregada, será explorada a dimensão do cargo. O objetivo é determinar variações entre as ênfases temáticas de ambos os atores do Executivo, o Presidente e o Chanceler. Especificamente, os achados dão conta de responder aos seguintes questionamentos: Quais os vocábulos mais específicos de Presidentes e de Chanceleres? Quais as expressões (bigramas) mais prováveis de serem ditas por cada cargo? Quais nomes próprios mais comuns de cada cargo? Como os principais termos de Presidentes e de Ministros coocorrem? Como os cargos se distinguem, retoricamente, ao discursar sobre defesas, deveres, necessidades e obrigações do Brasil? Quais países foram mais ou menos mencionados por cada cargo?

Por fim, os agentes também estabelecem prioridades próprias e associadas diretamente com seus interesses e contexto conjuntural em que estão inseridos. Por esse motivo, os pronunciamentos também serão avaliados com base no emissor do discurso. As perguntas respondidas são: Quais as expressões (bigramas) mais específicas de cada emissor? Como eles podem ser agrupados em termos de similaridade estatística (*cluster* hierárquico e análise de correspondência)?

6.1 DIMENSÃO DO EXECUTIVO

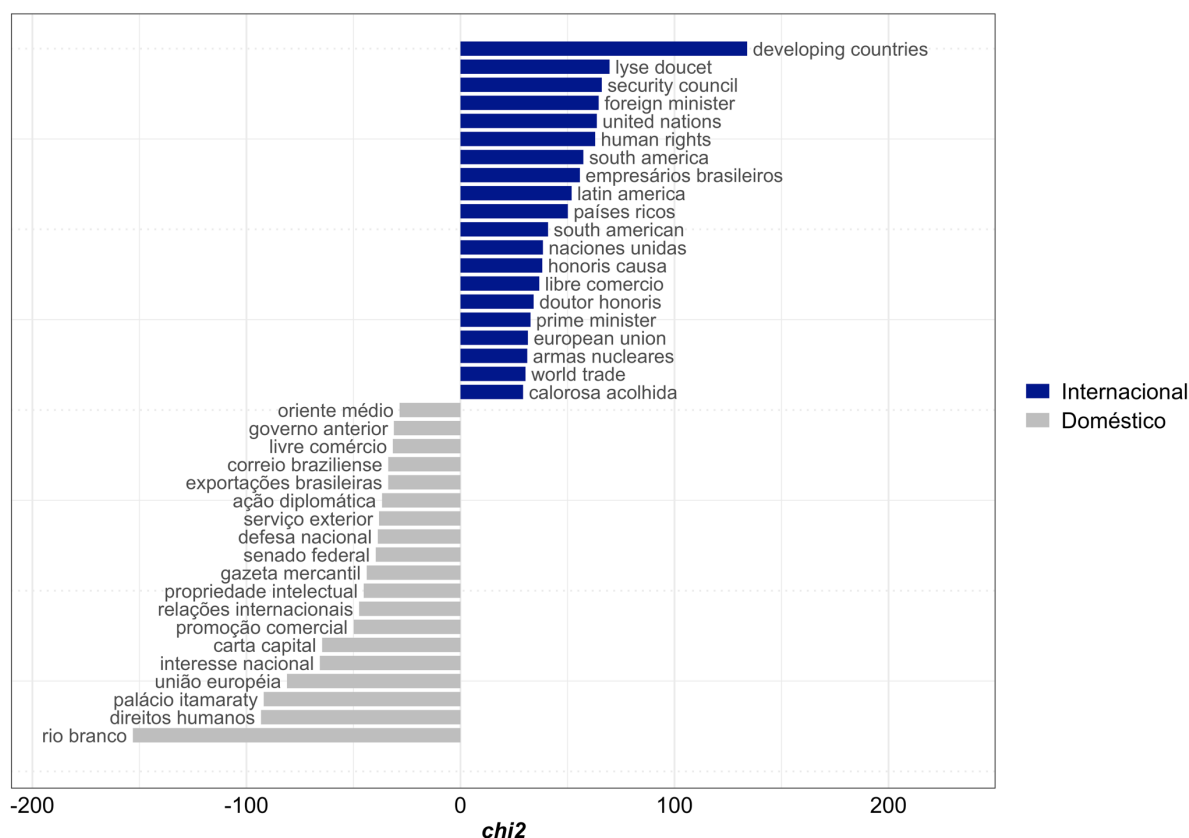
Primeiro, seguem os resultados referentes à agenda expressa do Executivo diplomático brasileiro. A Figura 8 informa quais foram os nomes próprios mais citados nos discursos de Presidentes e de Ministros de Relações Exteriores e a coocorrência deles.

presentes são Costa Rica, Cabo Verde, *United States*, Arábia Saudita, Buenos Aires, América Latina, América Central, Timor Leste, Reino Unido, Hong Kong, Oriente Médio.

Aparecem ainda uma miscelânea de aspectos da PEB, como menções ao desenvolvimento sustentável, ao meio ambiente, ao Plano Real, ao Programa Fome Zero e aos direitos humanos. Verifica-se também a importância da construção institucional da OMC por meio das menções à rodada Doha e à rodada Uruguai. Além disso, há citações a eventos históricos, dos quais a Guerra Fria e a Guerra Mundial. Por fim, estão presentes termos como comércio exterior, livre comércio, reunião e conferência ministeriais.

Com isso, foi obtido um indicador das principais prioridades da agenda discursiva do Executivo. Obviamente, essa é uma medida imperfeita, já que está limitada ao número de *tokens* escolhido para análise. Nesse caso, dois. Ademais, por estar usando a frequência absoluta (TF), o grande número de discursos pronunciados nas gestões Lula pode ter influenciado a presença e ausência de alguns léxicos da figura. Ainda assim, identificou-se um segmento importante de locais, regiões, conceitos, indivíduos e instituições que se repetem constantemente nos dados pesquisados. Há, entretanto, outras formas de verificar prioridades quantitativas e complementar os achados introduzidos. Para tanto, o Gráfico 5 apresenta as palavras-chaves mais prováveis de serem ditas pelo time do Executivo em cenários domésticos e em cenários internacionais. Elas foram extraídas a partir da estatística *Keyness* com base em bigramas.

Gráfico 5 – Keynes (Bigrama) por Esfera



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de ainda estar trabalhando dentro dos limites e das oportunidades inerentes à análise de bigramas, com o Gráfico 5, foi possível extrair um conjunto de expressões (*collocations*) que são mais prováveis de aparecerem em discursos cuja audiência era internacional ou doméstica. Antes de comentar os resultados do gráfico, cabe fazer uma breve lembrança sobre a sua lógica.

Grosso modo, o processo é o seguinte: o *Corpus* foi dividido entre discursos feitos dentro e fora do Brasil. Em seguida, foram contabilizadas as vezes em que os bigramas foram ditos em cada amostra. Como hipótese nula, tem-se a expectativa de que todos os termos sejam mencionados em proporções iguais. Então, a comparação de médias via qui-quadrado (χ^2) foi utilizada para descobrir os termos muito mais usados em uma amostra do que em outra. O critério de seleção foi o p-valor a 0,05. Por fim, as 25 expressões mais peculiares de cada esfera foram representadas graficamente.

Relembrada a forma de construção do gráfico, é possível interpretá-lo. Primeiro, é muito mais comum menções sobre o próprio universo diplomático brasileiro nos pronunciamentos feitos no território nacional do que nos feitos em cenários externos. Dessa forma, a presença de expressões como carreira diplomática, ação diplomática, serviço exterior, palácio Itamaraty e

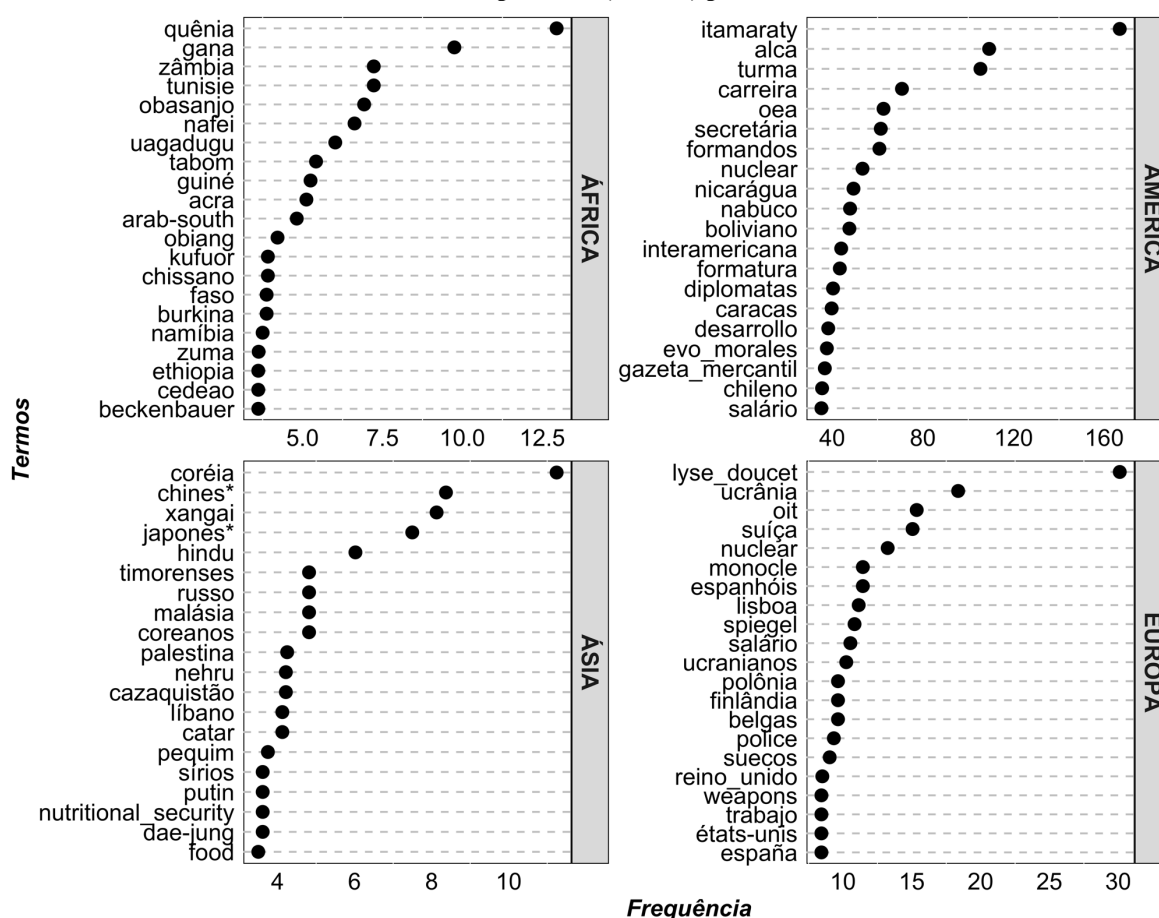
Rio Branco ocupam boa parte dos discursos domésticos e não são típicas dos externos. Outros termos relacionados com a realidade governamental brasileira também são mais prováveis de aparecerem na retórica voltada ao cenário interno, como referências ao governo anterior e ao Senado Federal.

A dimensão econômica aparece mediante termos como exportações brasileiras, livre comércio e promoção comercial. Duas entidades regionais ganharam destaque, o Oriente Médio e a União Europeia. E dois canais de imprensa também estão muito presentes: a Gazeta Mercantil e a Carta Capital. Por fim, domesticamente, é mais provável que os emissores falem em termos de interesse e de defesa nacionais.

No caso das expressões típicas do cenário internacional, há menções aos países em desenvolvimento, aos países ricos, ao comércio mundial, à jornalista canadense Lyse Doucet, a empresários brasileiros, a Primeiros-Ministros, a títulos de *doutor honoris causa* dados a FHC e às armas nucleares. Surgem também etiquetas geográficas tradicionais do horizonte regional brasileiro, especialmente a América Latina e a América do Sul. Há ainda menções a instituições multilaterais como a União Europeia e as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança.

Embora tenha sido procurado por diferenças entre as expressões pronunciadas em cenários doméstico e externo, há também a presença de similaridades. Por exemplo, o conceito de direitos humanos se repete nas duas esferas, ainda que em idiomas diferentes. Outro modo de verificar atributos específicos do discurso do Executivo, é por meio da análise de TFIDF para comparação por continente, como no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Termos Específicos (TFIDF) por Continente



Fonte: Elaboração própria

No caso da África, destacam-se menções a países como Quênia, Gana e sua capital Acra, o povo Tabom, Zâmbia, Tunísia, Guiné, Burkina Faso e sua capital Uagadugu, Namíbia e Etiópia. Além dessas alusões, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) está presente, bem como importantes personalidades políticas do continente, dos quais: o líder político e militar nigeriano, Olusegun Obasanjo; o jogador alemão, Franz Beckenbauer²³; o jornalista Ibrahim Nafei²⁴ e Teodoro Obiang, John Agyekum Kufuor e Joaquim Chissano – ex-Presidentes da Guiné Equatorial, de Gana e de Moçambique, respectivamente.

No caso do continente americano, um padrão diferente de menções se manifesta. Primeiro, é notável a quantidade de palavras associadas com a realidade diplomática brasileira. Vide o conjunto massivo de léxicos relacionados com o processo de formação da carreira diplomática como turma, carreira, formandos e formatura, bem como com a própria instituição da diplomacia, tais como apontam as citações ao Itamaraty, aos diplomatas e a Joaquim Nabuco.

²³ Ele foi mencionado pelo então Presidente Lula em visita à África do Sul.

²⁴ Jornalista do al-Ahram que entrevistou Celso Amorim em variadas ocasiões.

Adicionalmente, surgiram alusões a organizações regionais como OEA e ALCA e termos com sentidos geográficos, como Nicarágua, Caracas, boliviano e chileno. Há ainda referências ao desenvolvimento (*desarrollo*), ao jornal Gazeta Mercantil e a Evo Morales. Uma hipótese que se pode levantar com os resultados do continente americano é que a retórica construída aqui tende a ser mais *loose*, não se limita apenas a citar ocasiões, pessoas e países. Fala-se também em linhas conceituais e em identidades regionais.

Quanto aos achados do continente asiático, o destaque está na presença de regiões e adjetivos gentílicos diversos, dos quais: Coreia, chinês, japonês, timorense, russo, hindu, Malásia, coreano, Palestina, Cazaquistão, Líbano, Catar, Pequim e sírios. Para além disso, termos como *food* e como *nutritional security* evidenciam um discurso associado com a necessidade de segurança alimentar. Vladimir Putin e o ex-Presidente da Coreia da Sul Kim Dae-Jung também aparecem nos pronunciamentos. Se a tendência dos resultados anteriores era de uma retórica aparentemente mais diversificada; aqui, observa-se, claramente, um discurso mais pragmático.

Por fim, os resultados da Europa seguem o padrão dos demais. Isto é, referências a: a) entidades regionais, como Ucrânia, Suíça, Lisboa, Polónia, Finlândia, Reino Unido e Espanha; b) adjetivos gentílicos, dos quais espanhóis, ucranianos, belgas e suecos; c) personalidades envolvidas na comunicação diplomática: aqui, a jornalista Lyse Doucet; e, d) instituições multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Chama também atenção o quanto os EUA foram mencionados durante as entrevistas feitas em idioma francês.

A única palavra que se repete em mais de um continente foi o termo nuclear. Ele esteve presente apenas nos pronunciamentos voltados ao continente americano e ao europeu. Ao verificar o seu contexto, percebe-se que ele foi enquadrado em um repertório retórico amplo que envolve outros temas, como: energia, usina, uso, emprego, armas, matéria, desarmamento, comunidade, acordo, crise, proliferação, etc.

Esse repertório discursivo, *per se*, merece um trabalho mais minucioso de desconstrução qualitativa. Porém, esse empreendimento foge aos objetivos da tese. Por ora, será dada continuidade à descrição da estrutura retórica do Executivo diplomático brasileiro. Para isso, a Figura 9 expõe os termos mais mencionados e como eles se associam em redes de coocorrência.

globalização, dinheiro, crise, subsídios, comercial, econômico, empresários, agricultura, comprar, agrícola, crescimento e desenvolvimento.

Outro ângulo da rede a ser destacado são léxicos que parecem indicar para uma conotação mais positiva, mediante palavras como capacidade, transformar, oportunidade, acreditar, iniciativa e cooperação. Avaliando o contexto qualitativo dos discursos, a maior parte deles se conecta com necessidades, possibilidades, defesas e formas de inserção internacional do Brasil. Isso será melhor avaliado em seções posteriores ainda nesse capítulo.

Com isso, a apresentação e a discussão dos achados para a dimensão do Executivo da PEB estão finalizadas. Essa agenda discursiva, quando vista de modo agregado, apresenta uma forte repetição de valores e conceitos como os de desenvolvimento, de direitos humanos, de segurança alimentar, do emprego nuclear e do avanço social no combate à pobreza.

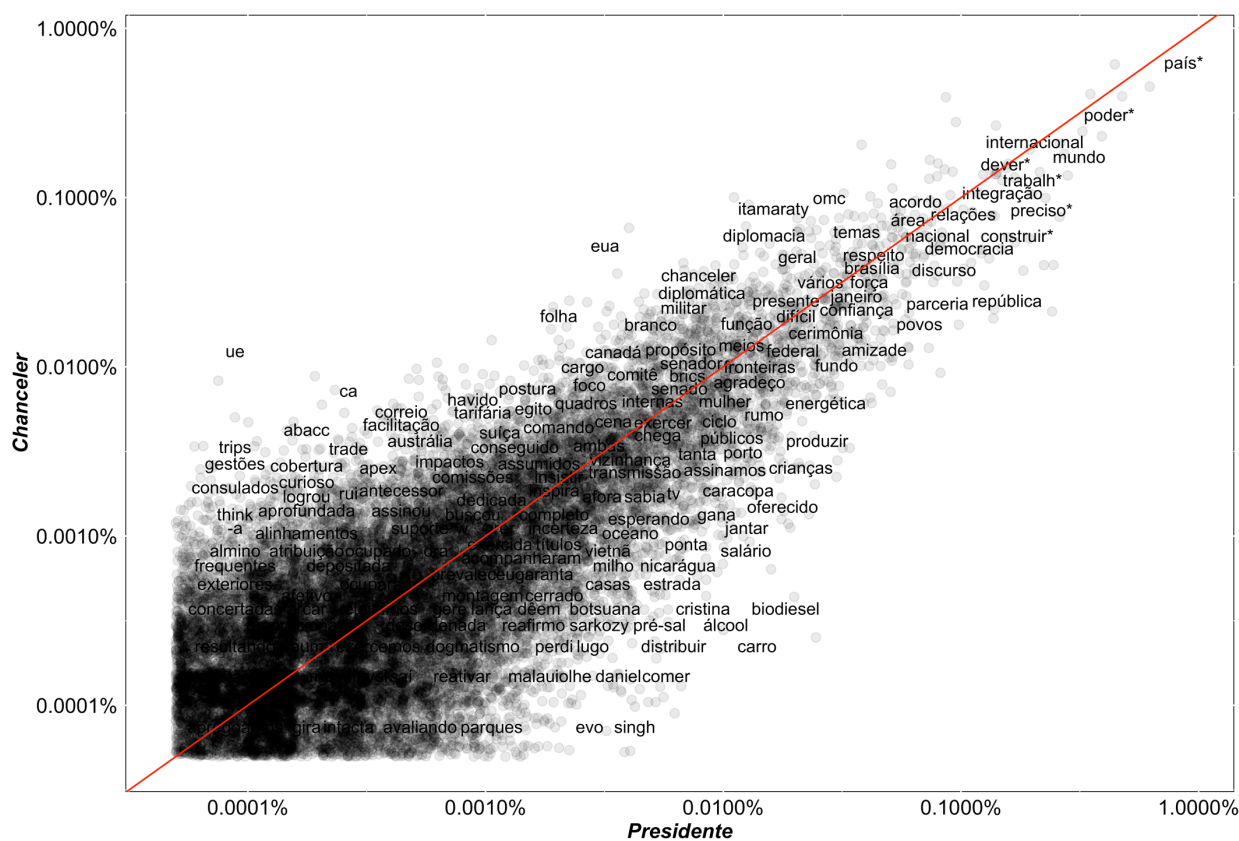
Há, igualmente, menções a múltiplos organismos regionais e multilaterais como a OMC, o MERCOSUL, a ONU e a União Europeia, bem como citações a instituições domésticas, das quais, o Senado Federal, as Forças Armadas, os governos anteriores, o Congresso Nacional e o Judiciário brasileiro. Além disso, no geral, essa seção demonstrou o quanto os pronunciamentos retomam a indivíduos atuantes na PEB, como Rio Branco, Joaquim Nabuco, Kofi Annan e Itamar Franco.

Observou-se também que os léxicos voltados ao próprio fazer diplomático receberam alta saliência, por isso as citações à carreira, ao Itamaraty, ao IRBR, etc. A próxima seção expande um pouco mais a identificação de contrastes. Na ocasião, entretanto, serão apresentadas especificações entre o discurso dos Chanceleres e o dos Presidentes. Espera-se que boa parte dos atributos e conceitos que apareceram aqui se repitam nos resultados posteriores, mas com algumas peculiaridades em função do cargo ocupado.

6.2 DIMENSÃO DO CARGO

Vista a estrutura geral e agregada do *Corpus* da pesquisa, é possível explorar e descrever os padrões de semelhança e de distinção entre o material discursivo pertencente ao Presidente da República e o pertencente ao Ministro de Relações Exteriores. Para tanto, primeiramente, almeja-se encontrar os principais termos mais específicos de cada cargo, conforme apresentado pelo Gráfico 7.

Gráfico 7 – Termos Específicos do Cargo



Fonte: Elaboração própria

A interpretação do Gráfico 7 deve ser feita da seguinte forma: termos mais próximos da linha vermelha possuem frequências similares de menções nos discursos de Presidentes e de Chanceleres; léxicos mais distantes da linha tendem a ser mais usados nos textos de um dos cargos analisados. Desse modo, nota-se que palavras como país*, poder*, internacional, dever*, mundo, integração, democracia, parceria, povos, confiança, amizade, cerimônia, BRICS, fronteiras, Canadá, Suíça, senado, etc. tendem a estar sempre muito presentes nos discursos pronunciados, independente do cargo.

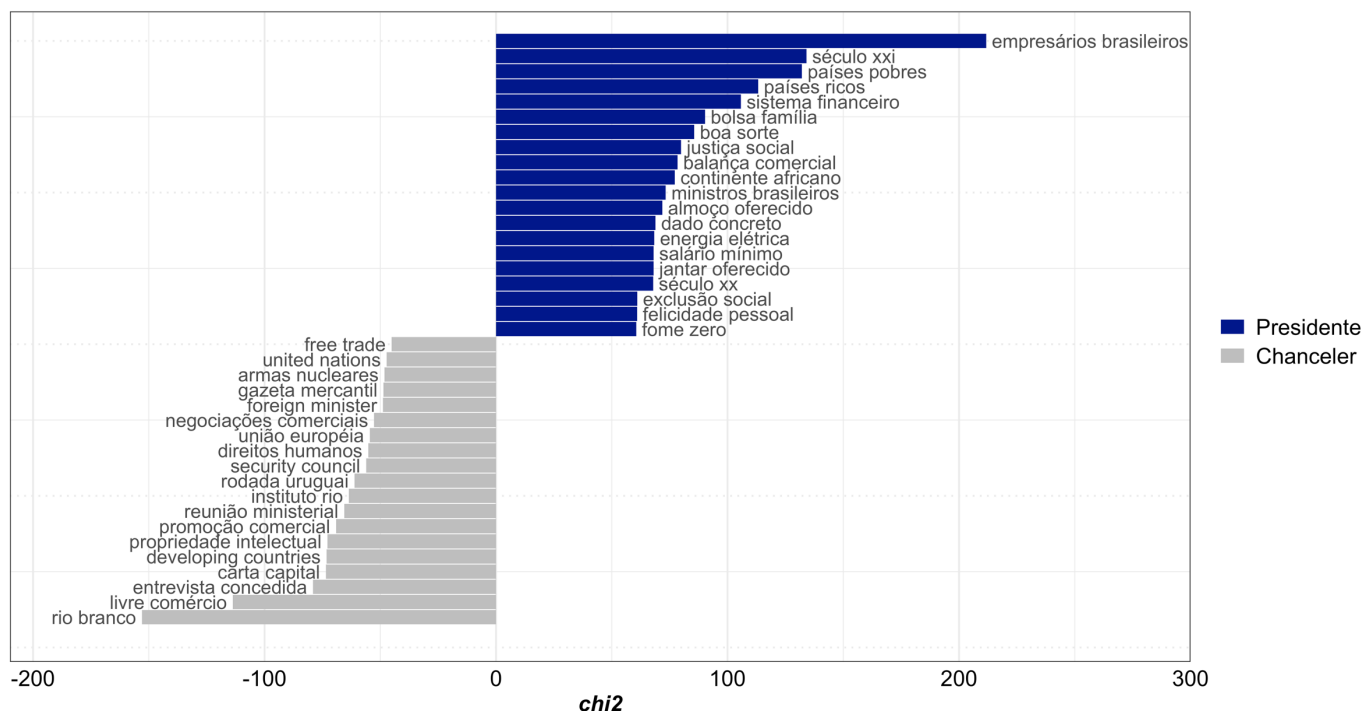
No entanto, palavras como biodiesel, carro, álcool, pré-sal, Nicarágua, Evo (Morales), (Manmohan) Singh – ex-primeiro-ministro da Índia, Botsuana, (Nicolas) Sarkozy, milho, Gana, energética, comer, salário, distribuir, estrada tendem a ser muito mais específicas dos discursos presidenciais. Nesse caso, ao conectar essas palavras isoladas com seu contexto textual percebe-se a relevância da política energética de promoção do biodiesel e etanol brasileiro mundo a fora. E isso explica a alta presença de léxicos como milho, carro, álcool. Nota-se também a força do tema de infraestrutura nos discursos presidenciais com a repetição de termos que se referem à construção de estradas, portos, etc. Igualmente, é preciso notar a saliência dada a países ligados

com o avanço da cooperação brasileira no continente africano como Gana e Botsuana e a questão da fome e da miséria.

Por sua vez, os léxicos mais específicos do cargo dos Chanceleres tenderam a ser mais associados com uma retórica pragmática. Nela, há menções a parcerias tradicionais como os EUA, a União Europeia e a Austrália. Há também a presença de instituições e acordos multilaterais, dos quais a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e a OMC. Além disso, há constantes alusões ao próprio fazer diplomático, mediante termos como chanceler, consulados, Itamaraty e diplomacia; bem como a tópicos comerciais, dos quais tarifária e APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos).

Um ponto a ser mencionado é que há mais léxicos desviantes que partem dos Presidentes do que dos Chanceleres. Isso pode ter um significado duplo: ou que os Ministros tentam mimetizar mais os pronunciamentos e prioridades da autoridade política máxima ou que eles persistem com seus discursos previsíveis e, portanto, os resultados acabam sendo mais sensíveis a Presidentes, que trazem uma retórica mais diversa da do padrão estabelecido por diplomatas de carreira.

Nesse aspecto, embora o interesse da tese seja particularmente nos *outliers* da distribuição mostrada no gráfico, não se pode esquecer a quantidade enorme de léxicos cuja frequência se confunde nos discursos. Por sua vez, isso indica a existência de uma alta similaridade entre os cargos. Parte disso existe por causa da unidade de mensuração utilizada para chegar a esse resultado: a frequência relativa. Apesar de informativa, ela ainda pode ser afetada pela grande assimetria na quantidade de discursos coletada para cada emissor. Nesse âmbito, muito dos termos específicos vistos aqui podem ser atribuídos não a todos, mas a alguns atores. Uma forma de validar esses achados é realizando comparações cruzadas com resultados gerados por meio de diferentes indicadores estatísticos. Portanto, optou-se por aprofundar ainda mais a identificação de palavras-chaves específicas de cada cargo. Dessa vez, porém, usando o *keyness* como medida, conforme no Gráfico 8.

Gráfico 8 – *Keyness (Bigrama)* dos Cargos

Fonte: Elaboração própria

Essa nova métrica parece ter resultado em informações ainda mais promissoras sobre as especificidades discursivas de cada cargo. No caso dos termos mais prováveis de serem ditos por Presidentes, há a indicação de alguns campos temáticos. Primeiro, existe uma dimensão cerimonial bastante demarcada, como sugerem as expressões almoço oferecido, jantar oferecido, felicidade pessoal e boa sorte²⁷. Ao analisar o contexto dessas frases, percebe-se a grande participação dos Presidentes que, geralmente, fazem seus discursos ao brindar do evento oferecido para/por ele.

Expressões como justiça social, salário mínimo, bolsa família, exclusão social e fome zero representam a tonalidade mais social dos discursos – que tende a estar ligada aos pronunciamentos do Presidente Lula. Há um grande número de referências históricas na retórica dos Presidentes, principalmente, sobre as mudanças ocorridas no Sistema Internacional e na posição do Brasil em relação a elas. Isso fica claro ao examinar o contexto por trás de frases que se referem aos séculos XIX e XX.

Além disso, termos como sistema financeiro, empresários brasileiros e balança comercial transmitem uma clara dimensão econômico-comercial. Outros destaques peculiares

²⁷ Este aparece mais em contextos de referência direta a transmissões de cargos

dos discursos dos Presidentes são as várias referências a países pobres, países ricos e ao continente africano.

Quanto às expressões mais prováveis de serem encontradas nos pronunciamentos dos Chanceleres, tem-se, já de primeira impressão, a diferença no uso dos idiomas. Enquanto todos os bigramas de destaque dos Presidentes estão em português, os Chanceleres apresentam uma combinação entre português e inglês. Para além disso, é notável também que os Presidentes enunciem expressões relacionadas a eventos cerimoniais típicas de jantares e almoços e que as expressões de eventos dos Ministros sejam mais voltadas para plataformas midiáticas ou mais formais, como a Carta Capital, Gazeta Mercantil e as referências à reunião ministerial, negociações comerciais e entrevista concedida.

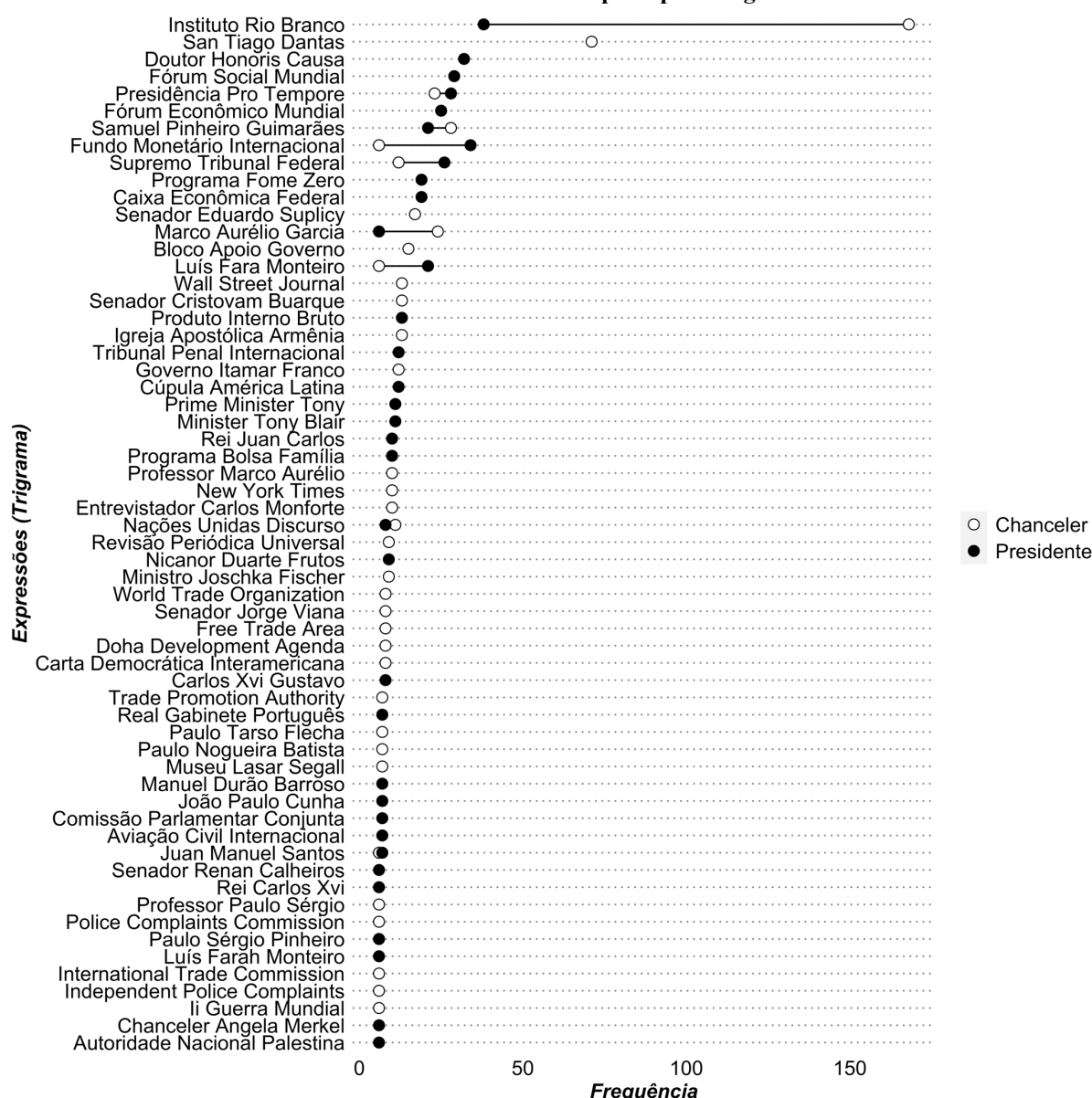
Os Chanceleres mencionam bem mais questões econômicas em seus discursos, conforme indicam as expressões livre comércio/*free trade*²⁸, promoção comercial, rodada Uruguai e negociações comerciais. Os tópicos de segurança e defesa se fizeram representados pela menção a armas nucleares. Há ainda sentenças se referindo a propriedade intelectual, *developing countries* e direitos humanos, bem como a União Europeia, a ONU e seu Conselho de Segurança.

É possível concluir que os temas tratados nos discursos Presidenciais conseguem abarcar situações ligadas a projetos e prioridades domésticas mais marcadamente, como indicam as menções ao bolsa família, à exclusão e justiça sociais, à estrutura dividida entre países pobres e ricos e aos empresários brasileiros. No caso dos Chanceleres, fica clara a preocupação em mencionar mais agentes e instituições do que conceitos e lemas de ação. Não que esses últimos também não aproveitem os discursos para introduzir interesses e enquadrar realidades, obviamente que o fazem. A grande diferença, no entanto, é que eles praticam isso de um modo mais subliminar, menos repetitivo.

Outro modo de medir as distinções entre os cargos é por meio da análise de nomes próprios, conforme apresentada pelo Gráfico 9. Nele, utilizou-se como unidade analítica trigramas (três expressões), ao invés de bigramas, já que a qualidade dos dados aumentou de consideravelmente.

²⁸ Tanto em relação à promoção comercial como em referência a áreas de livre comércio.

Gráfico 9 – Nomes Próprios por Cargo



Fonte: Elaboração própria

Há três tipos de observações a serem feitas aqui: as expressões exclusivas dos Presidentes, as exclusivas dos Chanceleres e as comuns a ambos. No primeiro caso, destaca-se a grande quantidade de vezes em que os Presidentes mencionaram indivíduos importantes doméstica e internacionalmente, dos quais: o primeiro-ministro britânico, Tony Blair; o então-Rei da Espanha, Juan Carlos; o ex-Presidente do Uruguai, Nicanor Duarte Frutos; o Rei da Suécia, Carlos XVI Gustavo; os políticos brasileiros, Renan Calheiros e João Paulo Cunha; o ex-Presidente da Comissão Europeia, Manuel Durão Barroso; a Chanceler da Alemanha,

Angela Merkel; o intelectual brasileiro, Paulo Sergio Pinheiro²⁹ e o jornalista Luiz Farah Monteiro.

Além disso, houve menções discursivas presidenciais a entes multilaterais, como o Fórum Social Mundial, o Fórum Econômico Mundial, o Tribunal Penal Internacional, a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, a Autoridade Nacional Palestina, a Aviação Civil Internacional e a CALC. Por fim, pautas tipicamente domésticas brasileiras estão presentes, das quais o Programa Fome Zero, o Programa Bolsa Família, a Caixa Econômica Federal e o PIB.

Quanto aos trigramas exclusivos dos Chanceleres, destaca-se a presença de nomes da chancelaria como San Tiago Dantas, Paulo Tarso Flecha e Paulo Nogueira Batista. Os políticos brasileiros mais frequentes foram Eduardo Suplicy, Cristovam Buarque, Jorge Viana e Marco Aurélio Garcia. Também se vê jornalistas como Carlos Monforte, nomes de intelectuais, como Paulo Sérgio Pinheiro e o político alemão Joschka Fischer.

Alguns canais midiáticos também receberam destaque, como o *Wall Street Journal* e o *New York Times*. Igualmente, aparecem algumas organizações, instituições e agendas multilaterais, das quais: o *World Trade Organization*, o *Doha Development Agenda*, o Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU, a *International Trade Commission* e a Carta Democrática Interamericana. Eventos históricos como a II Guerra Mundial estão presentes. O fenômeno do regionalismo entre as nações está representado pela expressão *free trade area*. Por fim, há uma miscelânea interessante de termos, como as menções à Igreja Apostólica da Armênia, ao *trade promotion authority*, ao museu Lasar Segall, ao bloco de apoio ao governo e ao sistema inglês e galês para tratar de denúncias a condutas policiais, simbolizado pelas expressões *police complaints commission* e *independent police complaints*.

A parte mais interessante, no entanto, é a comparação no emprego de diferentes expressões por parte de ambos os cargos. Por exemplo, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL foi mencionada bastante pelos dois atores. Entretanto, os Presidentes tendem a falar mais nessa expressão do que os Chanceleres. No caso das referências ao Instituto Rio Branco, a figura se inverte e os Ministros mencionam esse léxico muito mais acentuadamente do que os Presidentes. O Fundo Monetário Internacional e o Supremo Tribunal Federal foram, por sua vez, mais lembrados por Presidentes do que por Chanceleres. Interessantemente, Marco Aurélio Garcia e o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foram mais trazidos à pauta

²⁹ Relator dos Direitos da Criança da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

discursiva por Chanceleres do que por Presidentes; ao passo que Luis Fara Monteiro é mais específico dos Presidentes.

Há um padrão que se repete até aqui: a regularidade de menções a personalidades, a eventos históricos ou conjunturais e a um grande número de instituições domésticas ou internacionais. O discurso diplomático é bastante regular, padronizado e compartimentado em camadas que variam pouco. No final das contas, a estrutura parece ser a mesma, ao passo que a distinção reside no conteúdo lexical. Por esse motivo, optou-se por focar um pouco mais nas expressões e nos termos identificados por meio da Mineração Textual, ao invés de criar macrocategorias e verificar as suas variações via Análise de Conteúdo.

Dando continuidade a essa análise, a Figura 10 mostra diferenças de ênfases retóricas entre os cargos a partir de redes de associação entre os termos mais presentes nos discursos.

PRESIDENTES

No caso da rede formada pelos Presidentes, há termos ligados a entidades geográficas como América do Sul, América Latina, Bolívia, Argentina e África, bem como a mecanismos institucionais internacionais, especialmente, a União Europeia, as Nações Unidas e o MERCOSUL. Houve também vocábulos que sugerem a primazia das questões econômicas, dos quais: crescimento, desenvolvimento ³⁰, milhões, bilhões, dólares, comprar, comércio, comercial, econômico, produção, globalização, empregos, inflação, agrícola, petróleo, crédito, dinheiro, empresários e banco. Além disso, constata-se termos conectados a conceitos mais políticos e sociais, como direitos humanos, cooperação, pobre*, ricos, educação, transformar* e renda.

Aqui, a distância entre os léxicos é um indicador relevante. Afinal de contas, por estar medindo coocorrência entre palavras, é possível visualizar claramente um núcleo compacto bem conectado e léxicos mais periféricos. Para os discursos presidenciais, as palavras mais associadas com dimensões sociais tenderam a estar localizadas mais afastadas do núcleo. Isso quer dizer que, embora muito repetidas nos pronunciamentos, esses termos ainda não estão articulados de modo tão hermético como o é, por exemplo, o MERCOSUL, a noção de desenvolvimento, de crescimento e a América do Sul.

No caso dos Chanceleres, nota-se uma estrutura muito similar a dos Presidentes. A dimensão geográfica também está povoada por termos como América do Sul, África, Argentina e América Latina. As novidades são as menções aos EUA e ao Haiti. Os mecanismos institucionais internacionais como MERCOSUL, União Europeia, Nações Unidas também se repetem. Entretanto, agora, estão presentes a OMC, a ALCA e o G20. A pauta econômica se faz representar por meio das seguintes palavras: produtos, exportações, subsídios, agricultura, agrícola, negociações, econômico, bilhões, empresári*, comércio, comercial. Também, constata-se menções aos direitos humanos.

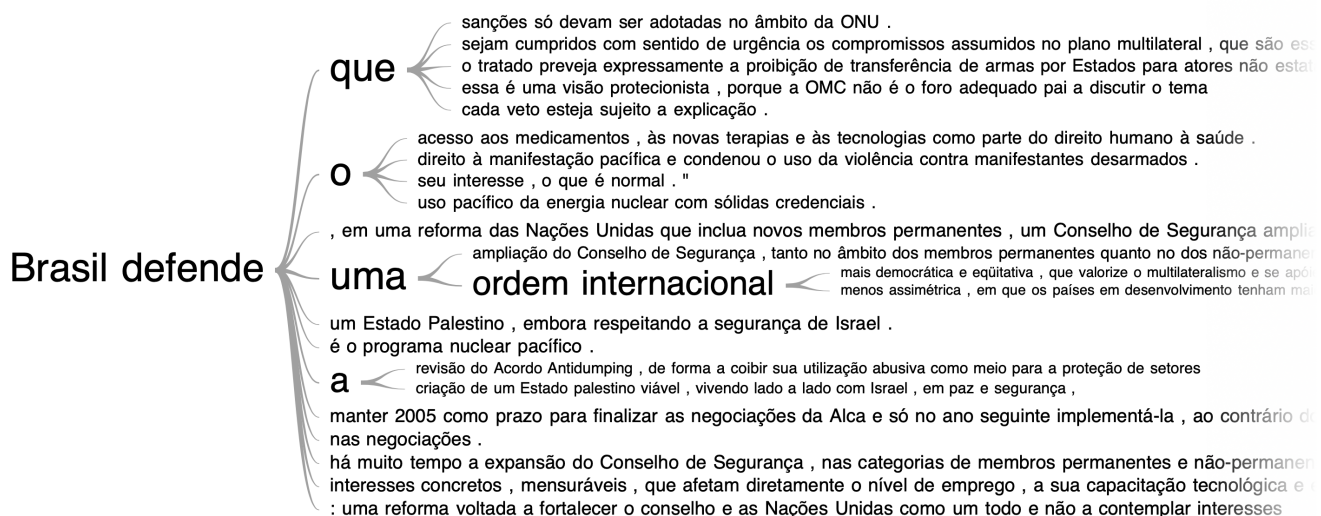
Alguns pontos de mudança são cruciais. Por exemplo, a palavra globalização não aparece na rede. Também, há uma repetição maior de léxicos próprios do Sistema Internacional, como em relações internacionais, (países) desenvolvidos, segurança, conflitos, poder e militar. Quanto à estrutura da rede, verifica-se um núcleo mais coeso e termos conectados de modo mais periférico. Aqui, o núcleo aparenta ser um pouco menor e ainda mais associado com léxicos representativos de uma dimensão governamental e política, como ministr*, país* e governo. Também há vocábulos diversos como MERCOSUL, desenvolvimento e comércio.

³⁰ Esses dois compartilham a conotação com outras dimensões também, como a social, geográfica, cultural, etc.

Foi identificada variação nas ênfases retóricas de cada cargo. Primeiro, mesmo havendo termos que se repetem em ambas as redes, o seu lugar de centralidade muda de modo significativo. Há, naturalmente, distinções. A ALCA não aparece, em nenhum momento, como *token* cuja associação e a frequência de repetição fosse das mais significativas na rede presidencial; ao passo que, nos discursos dos Ministros, essa proposta está presente com algum destaque. Igualmente, a rede dos Chanceleres é bem mais informativa e povoada de palavras que transmitem uma realidade vocabular mais próxima das RI. No caso dos Presidentes, embora isso também aconteça, é preciso deixar marcado que a dimensão social e, especialmente, econômica parece ocupar um espaço de maior destaque, em todos os resultados inseridos até aqui.

Até o momento, foram explorados e descritos padrões de diferença discursiva entre os Presidentes e os Chanceleres em suas ênfases retóricas. Apesar dos resultados serem promissores, eles estão muito associados com uma lógica quantitativa de pesquisa. As diferenças foram sendo notadas e apontadas a partir da frequência em que os vocábulos foram citados de modo isolado ou associados entre si. Entretanto, foram trabalhadas palavras únicas ou, no máximo, expressões formadas por trigramas. Para se obter uma unidade de comparação ainda mais válida, KWIC foi utilizado para entender melhor as distinções argumentativas entre os cargos quando do enquadramento retórico a certos papéis (*roles*) do Brasil. As próximas páginas expõem como Presidentes e Chanceleres mencionam as defesas, deveres e necessidades do Brasil em seus discursos. Para começar, segue a Figura 11 que trata do contexto da frase “o Brasil defende” nos Ministros.

Figura 11 – Enquadramento pelos Chanceleres



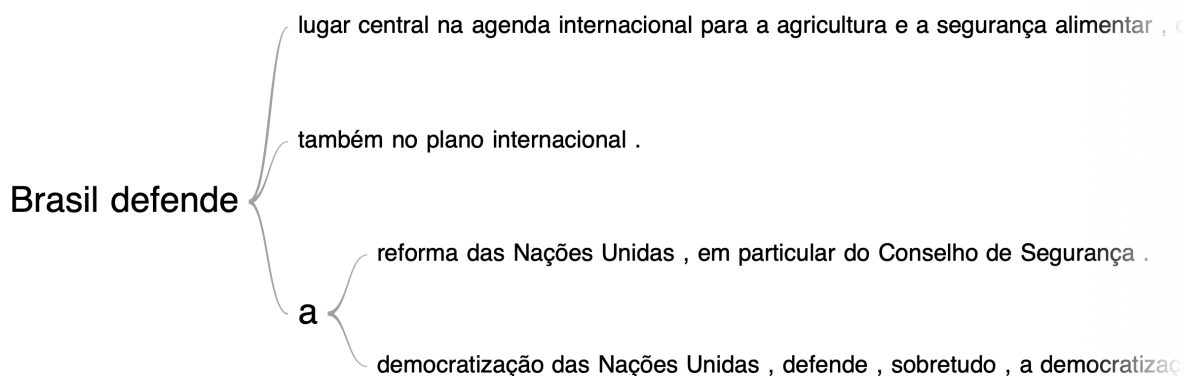
Fonte: Elaboração própria

Chanceleres brasileiros enquadraram a frase “o Brasil defende” em um contexto majoritariamente ligado ao Conselho de Segurança da ONU com duas principais conotações. Primeiro, a de que o Brasil defende uma ampliação e reforma no Conselho como medida de democratizar e fortalecer esse mecanismo decisório. A segunda conotação diz respeito à defesa brasileira de que apenas a ONU pode estabelecer sanções aos Estados. Percebe-se, assim, a relevância dada à instituição e a construção de uma ordem internacional pacífica e regida coletivamente. Isso explica a presença de frases que dão a entender que o Brasil defende uma ordem menos assimétrica e mais democrática.

A OMC recebeu papel de destaque aqui. Primeiro, expõe-se que o Brasil defende o acesso amplo e livre a medicamentos como parte do direito humano à saúde. Há também o posicionamento brasileiro em revisar os acordos *antidumping*, para que não se tornem medidas abusivas e arbitrárias. Por fim, embora tenha aparecido de forma incompleta na figura, há uma frase que diz que o Brasil vê como protecionista a inclusão na OMC do tema referente a padrões trabalhistas. Segundo o Brasil, essa temática deveria ser tratada no contexto da OIT.

Sobre o uso do programa nuclear pacífico, ele se refere a visão brasileira para o caso do Irã. Ademais, há a presença de frases que deixam clara quão histórica é a defesa brasileira de criação de um Estado Palestino que também respeite a segurança de Israel. Posição, inclusive, que tem sido alterada no primeiro ano do governo Bolsonaro. Os resultados dos mesmos parâmetros de busca nos pronunciamentos dos Presidentes podem ser vistos na Figura 12.

Figura 12 – Enquadramento pelos Presidentes



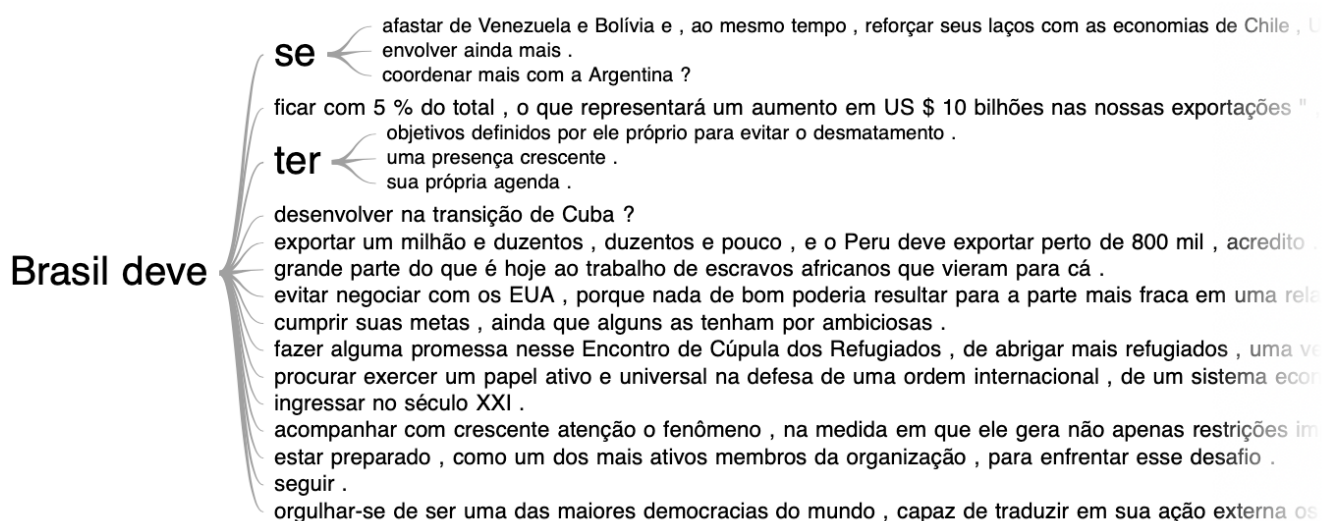
Fonte: Elaboração própria

A primeira diferença é quantitativa. Enquanto há dezenas de frases expressas pelos Ministros, há quatro sentenças dos Presidentes. Mas, em termos de conteúdo, não há variação.

Assim como os Chanceleres, os Presidentes enquadraram a retórica das defesas brasileiras no âmbito da ONU, em sua democratização e na necessidade de que ela seja reformada, especialmente, o Conselho de Segurança.

Duas frases, entretanto, merecem uma atenção maior e respectiva explicação de seu conteúdo. A primeira é: o Brasil defende também no plano internacional. A sua versão completa seria que o país também defenderia uma ordem mais justa e solidária. No caso da frase sobre agricultura e segurança alimentar, ela se dá em um contexto de referência à OMC e no sentido em revitalizar a agricultura do continente africano. Ainda que os Ministros falem mais acerca do que o Brasil defende do que os Presidentes, esses não parecem divergir, em termos de conteúdo, do que o que aqueles expressam. Até que ponto essa realidade se reflete e se repete no enquadramento dos discursos feitos a partir da frase “o Brasil deve”? Primeiro, os resultados dos Ministros na Figura 13.

Figura 13 – Enquadramento pelos Chanceleres

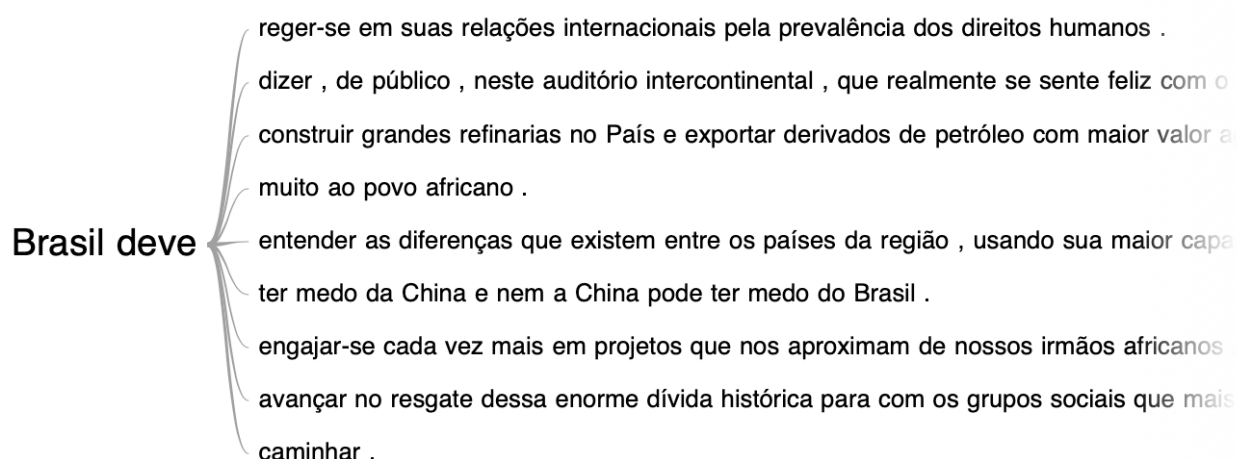


Fonte: Elaboração própria

A Figura 13 expõe várias sentenças com conotações bastante contundentes sobre o que o Brasil deve ou não fazer: seja orgulhar-se de ser uma das maiores democracias do mundo, seguir adiante, ou ingressar no século XXI, exercer um papel ativo e universal na defesa de uma ordem internacional justa, ter objetivos definidos para evitar o desmatamento ou uma agenda própria. Para além dessa retórica normativa, verifica-se a mera exposição de fatos da realidade, como nas frases em que se afirma que o país deve exportar um milhão e duzentos reais ou que deve grande parte do que é hoje ao trabalho de escravos africanos que vieram para cá.

Há também algumas frases que precisam de uma explicação mais contextual, já que o seu significado não está inteiramente representado pela fatia demonstrada na figura. Primeiro, a frase que menciona o afastamento do Brasil com a Venezuela e a Bolívia diz respeito à crítica a visão de alguns atores políticos e elites econômicas que defendem a necessidade do país se distanciar desses dois e se aproximar de economias como México, Chile e Uruguai. No caso da sentença sobre Cuba, a frase ficou completamente fora de sentido. O seu contexto é: Que papel o Brasil deve desenvolver na transição de Cuba? Quanto a sentença relacionada aos EUA, faz-se uma crítica a desconfiança que alguns mantêm da potência mundial ao crerem que qualquer tipo de negociação com um Estado mais forte levará sempre a assimetrias de poder. Por fim, a frase da Argentina está com contexto incompleto, trata-se da seguinte pergunta: Na área industrial, o Brasil deve se coordenar mais com a Argentina? Agora, a Figura 14 traz os achados dos Presidentes.

Figura 14 – Enquadramento pelos Presidentes



Fonte: Elaboração própria

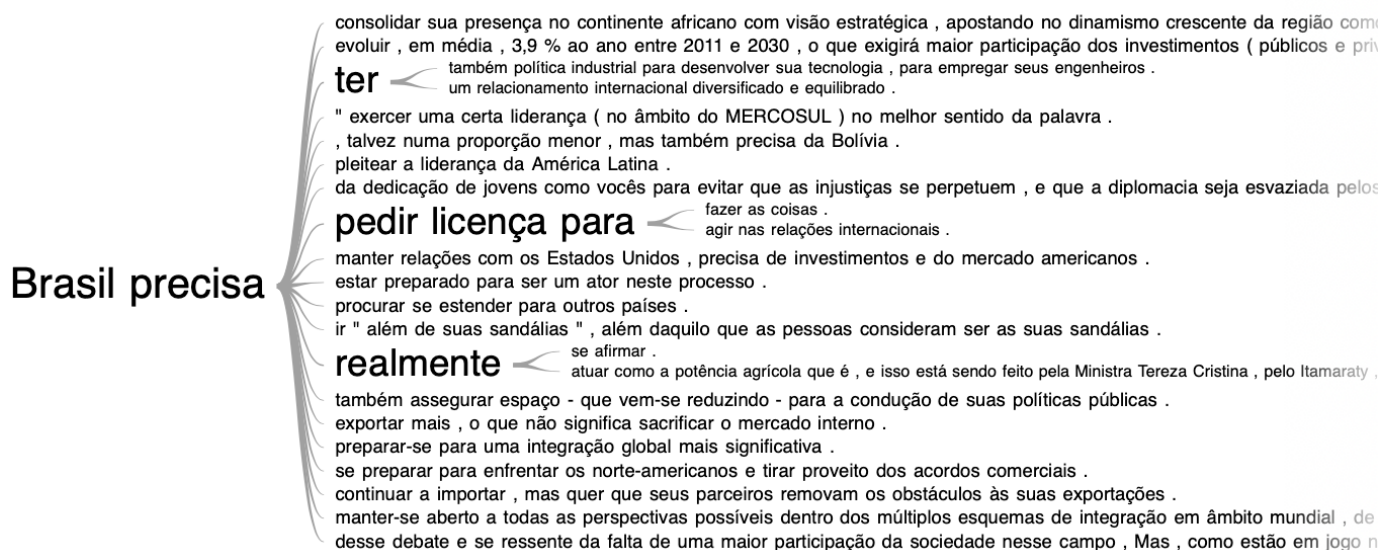
Novamente, a primeira constatação é de natureza quantitativa. Embora menos desigual do que na frase das defesas, os Chanceleres falam mais sobre o papel brasileiro do que os Presidentes. Qualitativamente, entretanto, nota-se a presença tanto de dimensões semelhantes, quanto de diferentes. De modo semelhante, há a visão positiva da herança deixada pela cultura africana no Brasil em frases que afirmam que o país deve muito ao povo africano e que o Brasil deve se engajar cada vez mais em projetos que o aproximem dos irmãos africanos. Igualmente, há frases normativas que expressam um sentido de que o Brasil deve caminhar e avançar no resgate da dívida histórica para com minorias sociais, de que deve entender as diferenças entre

os países da região e reger-se em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos.

De modo diferente, entretanto, vê-se frases cuja conotação tende a ser ainda mais enfática e na direção de cobrar necessidades e demandas, como na sentença que diz que o Brasil deve construir grandes refinarias no país e exportar derivados do petróleo. Igualmente, há sentenças que precisam de um esclarecimento semântico. A frase sobre a China perdeu todo seu sentido original que diz que o dado concreto é que nem o Brasil deve ter medo da China e nem a China pode ter medo do Brasil.

Agora que os achados sobre o enquadramento retórico dos Presidentes e dos Chanceleres acerca das defesas e dos deveres do Brasil já foram incorporados, pode-se seguir em frente e introduzir os dois últimos resultados dessa seção: o enquadramento das possibilidades e das necessidades do Brasil de acordo com cada cargo. Primeiro, a Figura 15 demonstra como os Ministros enquadraram a frase “o Brasil precisa” em seus pronunciamentos.

Figura 15 – Enquadramento pelos Chanceleres



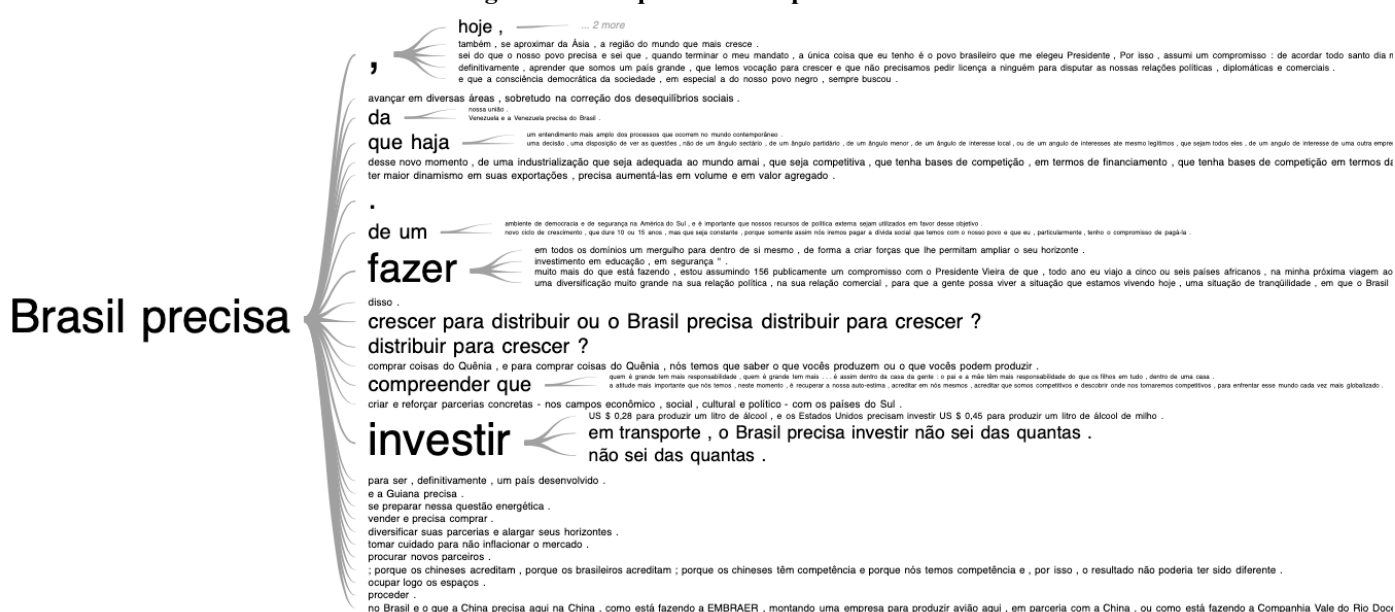
Fonte: Elaboração própria

Com a análise da Figura 15, é possível notar uma tonalidade retórica conectada com três dimensões: a) diagnóstico das necessidades brasileiras; b) afirmação de fatos; e, c) resposta ou exposição de críticas. A distinção entre cada uma dessas conotações é bastante tênue. Nos dois primeiros casos, foram encontradas sentenças relacionadas à necessidade do país consolidar a presença no continente africano, evoluir em termos econômicos, delinear uma política industrial para desenvolvimento tecnológico, exercer liderança no MERCOSUL, manter um

relacionamento diversificado internacionalmente, conservar relações pacíficas com os EUA, buscar investimentos, atuar como potência agrícola, exportar mais, etc.

No caso da exposição ou resposta a críticas, vê-se a perspectiva de que o Brasil não precisaria pedir licença para atuar em PE, fazer proposições ou mesmo agir autonomamente nas RI. Nesse mesmo sentido, há uma frase que utiliza a metáfora de que o país precisaria ir além de suas sandálias. Por conseguinte, essas são as principais tendências do enquadramento discursivo dos Chanceleres. Agora, a Figura 16 indica os resultados dos Presidentes.

Figura 16 – Enquadramento pelos Presidentes



Fonte: Elaboração própria

Há muito mais frases associadas a necessidades brasileiras por parte dos Presidentes do que dos Chanceleres. Tanto o é que a figura está no limite da boa visualização dos dados. As dimensões discursivas são, no entanto, bastante similares as da figura anterior: a imagem está povoada de frases com sentido de exposição e resposta a críticas, afirmação de necessidades e de imagens factuais.

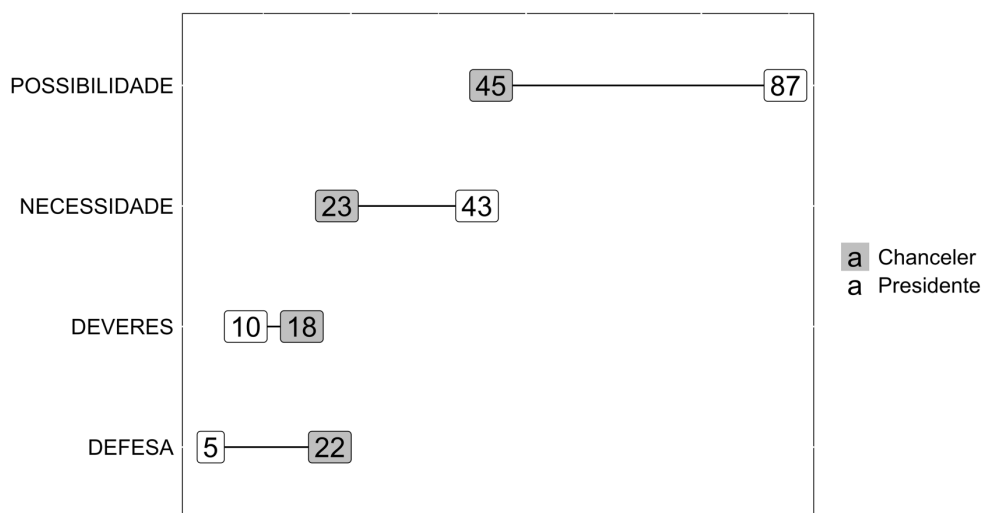
Diversas são as sentenças referentes a pautas de desenvolvimento econômico, comercial e logístico, como quando se expressa que o Brasil precisa de uma industrialização que seja adequada ao mundo competitivo ou que precisa ter maior dinamismo em suas exportações, ou ainda que o país precisa investir US\$ 0,28 para produzir um litro de álcool, e os Estados Unidos precisam investir US\$ 0,45 para produzir um litro de álcool de milho, que precisa de um novo ciclo de crescimento, de investir em transporte ou que o Brasil precisa vender e precisa comprar.

Além disso, há constante intersecção entre o desenvolvimento comercial e o avanço social em sentenças que se perguntam se o Brasil precisa crescer para distribuir ou se precisa distribuir para crescer ou frases que afirmam que o país precisa criar e reforçar parcerias concretas – nos campos econômico, social, cultural e político – com os países do Sul. A dimensão social também está representada quando se afirma que o Brasil precisa avançar em diversas áreas, sobretudo na correção dos desequilíbrios sociais ou que precisa fazer investimento em educação e em segurança.

Por fim, há uma riqueza de frases que mencionam horizontes regionais com os quais o país precisa aproximar a sua PE, com referências às mais diversas entidades regionais como: Ásia, Quênia, Venezuela, África, Guiné-Bissau, Guiana e China. Não parece, portanto, existir grande distinção retórica entre o discurso dos Presidentes e o dos Chanceleres.

Foram vistos os principais resultados no enquadramento qualitativo dos Presidentes e dos Ministros brasileiros sobre necessidades, defesas e deveres do Brasil. No entanto, a figura utilizada para demonstrar as sentenças apresentou certos limites de visualização. Para vencê-los, nos casos necessários, foi incluído um detalhamento mais amplo do contexto das frases. Todavia, para construir uma imagem ainda mais acurada sobre esse padrão retórico dos atores, o Gráfico 10 apresenta o número de vezes em que os cargos mencionaram as possibilidades³¹, deveres, defesas e necessidades do Brasil.

Gráfico 10 – Frequência de Menções de cada Enquadramento



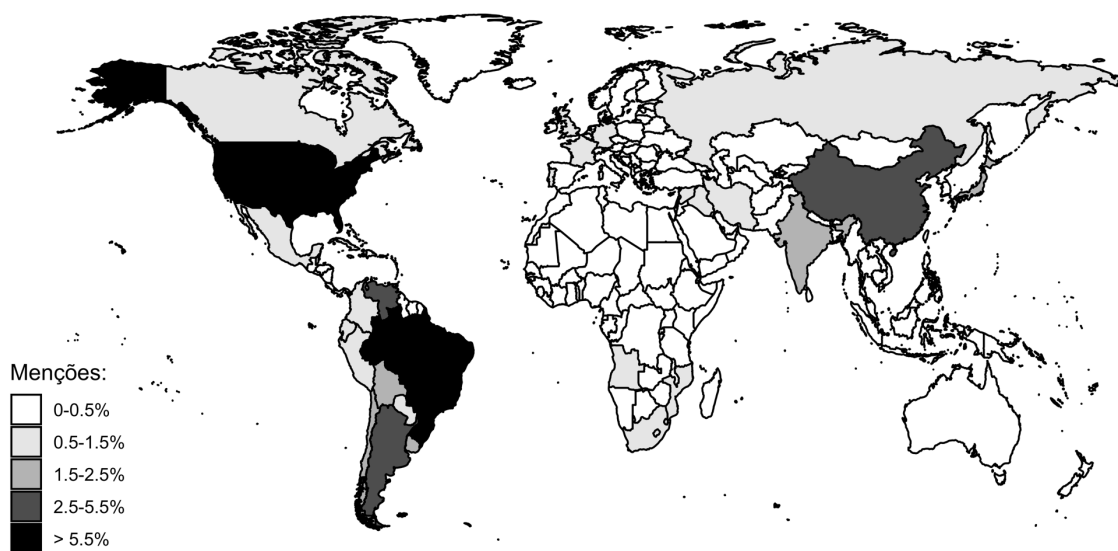
Fonte: Elaboração própria

³¹ Pelos limites da árvore de palavras não foi possível tratar, na dimensão qualitativa, das possibilidades do Brasil; já a frase “o Brasil pode” foi citada inúmeras vezes. Nos limitamos, então, a contribuir com os resultados quantitativos. Seria, entretanto, bom que futuras pesquisas tentassem comparar também essa dimensão.

As frequências numéricas do Gráfico 10 são tão elucidativas quanto os achados qualitativos. Primeiro, enquanto os Chanceleres falam mais em termos de deveres e defesas; os Presidentes optam mais por falar em termos de possibilidades e necessidades. Além disso, ao analisar o tamanho da linha de interligação dos retângulos, percebe-se que a distância da diferença entre os cargos é maior nas categorias mais priorizadas por Presidentes do que nas dos Chanceleres.

Os últimos achados dessa seção fornecerão uma visão mais ampla acerca do *ranking* de prioridades desses dois atores no que tange as menções a que fazem a cada Estado do Sistema Internacional. Primeiro, segue a Figura 17 com os resultados para os Chanceleres.

Figura 17 – Mapa dos Chanceleres

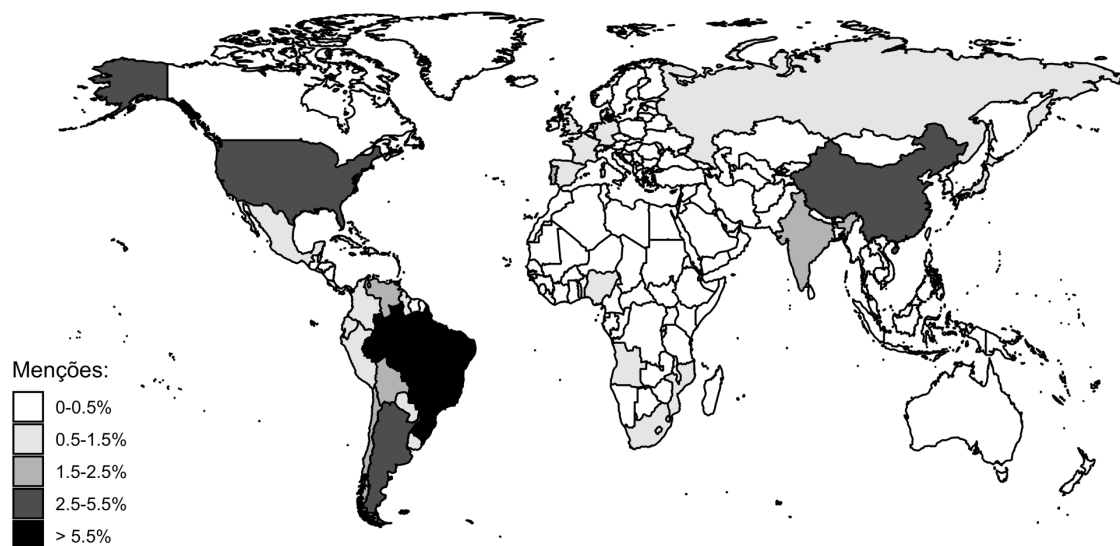


Fonte: Elaboração própria

O Brasil (42,1%) e os EUA (8,9%) ocupam juntos mais de 50% de todas as menções feitas a países por Chanceleres em seus pronunciamentos. Isso demonstra a relevância, no discurso diplomático convencional, da relação entre esses dois Estados. Em seguida, o terceiro país mais mencionado foi a Argentina (4%). Posteriormente, seguem a China (3.17%) e a Venezuela (2.88%). Curiosamente, os países europeus não foram os primeiros a serem lembrados nos discursos analisados. De fato, a França (0.92%) e a Alemanha (0.91%) – países europeus mais citados – possuem um grau de presença discursiva menor do que Índia (2.45%), Haiti (2.42%), Chile (1.78%), Japão (1.63%), Uruguai (1.57%), Bolívia (1.52%), México

(1.31%), África do Sul (1.27%), Rússia (1.24%), Iraque (1.16%), Peru (1.08%), Paraguai (1%), Colômbia (0.99%), Cuba (0.96%) e Irã (0.94%). Para uma melhor comparação, segue a Figura 18 com os resultados para os Presidentes.

Figura 18 – Mapa dos Presidentes



Fonte: Elaboração própria

A Figura 18 exibe uma instigante troca de prioridades. Primeiro, a Argentina (3.32%) ultrapassou os EUA (3.11%) e se estabeleceu como o segundo país mais mencionado nos discursos presidenciais. Novamente, o Brasil (48.9%) ocupou o primeiro lugar. Portanto, juntos, Brasil e Argentina responderam por mais de 50% de todas as referências a países no mapa. China (2.58%), Venezuela (2.25%) e Índia (1.95%) continuaram nas mesmas posições que ocuparam nos discursos dos Ministros. Aqui, os países europeus também ocupam um espaço mais preponderante, sendo que Portugal (1,57%) foi o mais mencionado e ficou para trás apenas de Bolívia (1.93%) e Chile (1.71%).

Apesar dessas mudanças, não há um deslocamento muito profundo e estrutural das prioridades discursivas nos pronunciamentos de Presidentes e de Chanceleres. Em que pesem essas trocas de posições no *ranking* de atenção discursiva, o que prevalece é a alta visibilidade dos mesmos países na estrutura retórica. Em termos de menções a Estados, portanto, predomina o alinhamento retórico.

Com isso, os achados e as respectivas comparações entre agendas discursivas dos cargos dos Presidentes e dos Chanceleres estão concluídos. Foi verificada grande permanência de temas gerais próprios dos valores do Executivo como um todo, mas também fissuras

interessantes dos cargos dos emissores. Agora, espera-se encontrar ainda mais diferenças com as ênfases de cada indivíduo em sua particularidade. Esse é o propósito da próxima e última seção desse capítulo.

6.3 DIMENSÃO DO EMISSOR

Tendo visto as arquiteturas discursivas do time do Executivo (FPE) e comparado com as tendências de cada cargo, é possível avançar e cumprir com o último objetivo delineado para a análise empírica da tese. Isto é, descrever quais foram as principais contribuições de cada emissor, em sua individualidade, na estrutura retórica diplomática. O propósito será explorar as prioridades temáticas de cada agente envolvido na PEB. Para tanto, segue o principal achado dessa seção: as expressões específicas mais frequentes (TFIDF) de cada discurso dos emissores, conforme o Gráfico 11.

Gráfico 11 – Bigramas Específicos (TFIDF) de cada Emissor



Fonte: Elaboração própria

Os achados da primeira gestão de FHC envolvem termos que apontam para uma ótica econômica, dos quais Plano Real, liberdade econômica, desemprego estrutural e globalização

econômica. Três expressões estão associadas com eventos cerimoniais: jantar oferecido, venturas pessoais³² e *doutor honoris causa*. Surgiram ainda referências a personalidades como Carlos Menem e ao político brasileiro Gustavo Krause, bem como léxicos diversos sobre reflexão sociológica, ciências sociais, Canning House, integração hemisférica e União Europeia.

Em seu segundo mandato, permanecem frequentes e específicas as menções à termos como Plano Real, União Europeia, integração hemisférica e a expressões cerimoniais como jantar oferecido e almoço oferecido. As novidades, entretanto, foram as referências à arquitetura financeira, à estabilidade econômica, à cidadania planetária, à solidariedade democrática, à *progressive governance*, ao espaço público e ao mundo lusófono. Os indivíduos específicos mais mencionados foram respectivamente os políticos panamense e português, Mireya Moscoso e Joaquim Pina e Carl Friedrich Phillip Von Martius, explorador alemão do século 19.

Em Lampreia, muito do que foi mencionado por FHC se repetiu. É o caso de integração hemisférica, liberdade econômica, União Europeia e Plano Real. Convém lembrar que a estatística utilizada busca penalizar palavras semelhantes e recompensar léxicos específicos do autor. Desse modo, o fato de haver repetição temática entre atores diferentes indica uma forte similaridade discursiva entre eles. Lampreia também prioriza a dimensão econômica, uma vez que, além dos léxicos repetidos já mencionados, ele ainda falou em abertura competitiva, abertura econômica e competição internacional. Estão também presentes conceitos como os de práticas desleais, poder nacional, meio internacional, emprego militar e cláusula social. Vale ressaltar a relevância dada à Igreja Apostólica da Armênia e à mostra dedicada ao artista estadunidense Man Ray.

Já em Celso Lafer há pouca repetição de termos, salvo as menções à União Europeia. Nele, foram identificadas expressões que com o tempo se tornaram a marca pessoal do então-Chanceler, como possibilidades externas, necessidades internas³³ e leitura grociana do Sistema Internacional. Existem menções a Osmar Chohfi e Hannah Arendt e diversas referências ao governo canadense, a indústria e ao setor siderúrgico, ao serviço secreto dos EUA, ao museu Lasar Segall, a grupos técnicos, a conhecimentos tradicionais e a *trade commission*. Diferente da gestão de Lampreia, o conteúdo parece indicar uma estrutura mais concreta e direcionada a citar eventos próprios ocorridos nos anos de sua administração que, como visto em capítulos anteriores, foi bastante desafiada pelas mudanças no Sistema Internacional.

³² Expressão comumente usada por FHC para desejar saúde e boa sorte aos seus convidados.

³³ Ambos os termos aparecem frequentemente juntos e são usados para definir política externa.

Na primeira gestão Lula, nota-se uma estrutura discursiva bem diferente da de FHC. Primeiro, destacam-se as citações a uma ordem internacional claramente assimétrica e dividida entre países pobres e países ricos. A questão social também está mais visível com as referências aos programas de assistência social asseguradas pelo governo, dos quais o programa Fome Zero e o Bolsa Família. A perspectiva sindical está representada pela expressão dirigente sindical; a econômica, pelas referências à relação comercial e aos empresários brasileiros e a esfera logística com a expressão rodovia interoceânica. A União Europeia segue um ponto de continuidade. Quanto às personalidades mencionadas tem-se o jornalista Luiz Fara Monteiro e o ex-Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde.

Celso Amorim parece ser mais pragmático. Foram bem específicas de seus discursos as menções a meios de imprensa como a agência RBS, a Carta Capital, a Revista Exame e o *Der Spiegel*. Referências geográficas como Hong Kong e países árabes também ganharam destaque. A Comunidade Andina foi lembrada, bem como Colin Powell, Itamar Franco, o ex-Diretor Geral da OMC Pascal Lamy, Joschka Fischer e os jornalistas Bóris Casoy e Mônica Carvalho. Continuaram presentes as referências à União Europeia. Por fim, há críticas à Caixa Azul, um programa específico de subsídios estadunidenses que dá créditos internos aos produtores agrícolas e que é visto por Celso Amorim como uma potencial medida protecionista.

Em sua segunda gestão, Lula repete a estrutura anterior. Permanecem as referências que parecem denunciar um Sistema Internacional marcado por países pobres e países ricos. Das personalidades mencionadas, ganharam destaque o ex-Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso; o ex-Presidente peruano, Alan García e Miguel Jorge, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Lula. Os empresários e os ministros brasileiros também foram lembrados por Lula, assim como Burkina Faso e a União Europeia. Por fim, há referências a seminários empresariais, a segurança energética, Bolsa Família e a importância do crédito consignado. O então-Presidente ainda fez várias alusões específicas aos programas de seu governo que possibilitam o financiamento de carros usados.

Aparentemente, Celso Amorim manteve sua estrutura mais pragmática. Referiu-se, novamente, ao governo de Itamar Franco e à União Europeia. Mencionou Joaquim Nabuco, Condoleezza Rice e os jornalistas brasileiros Mylton Severiano, Carlos Setti e Beto Almeida. Deu destaque também ao fórum IBAS, à rodada Doha e à presença de países ricos. A imprensa se fez representar por meio da referência a Gazeta Mercantil e a expressão entrevista concedida. Igualmente, ele mencionou a organização *Global Zero*, que busca o desarmamento nuclear total.

Para Dilma, as principais palavras específicas incluem diversas personalidades como Xi Jinping, Vladimir Putin, o ex-Presidente do Paraguai, Horácio Cartes; Evo Morales e Shinzo

Abe, ex-primeiro-ministro do Japão. Aparecem também citações aos BRICS, ao povo nigeriano, a Palestina livre e a conflitos regionais. A então-Presidente ainda trouxe à tona a dificuldade de países em desenvolvimento saldar suas dívidas soberanas. Referiu-se ao seu governo como um dos que mais manteve as menores taxas de desemprego e de desmatamento florestal. Dilma ainda lembrou do evento da *Clinton Global Initiative* que ocorreu, pela primeira vez na América Latina, em seu governo no Rio de Janeiro.

Nos pronunciamentos de Antônio Patriota, as questões de gênero estiveram simbolizadas com o bigrama orientação sexual. Além disso, foram feitas citações à economia verde, aos determinantes sociais, ao *sustainable development*, a debates políticos, a um governo aberto e à transparência governamental. Os veículos de imprensa se fizeram representados pelas menções à Carta Capital e *Deutsche Welle*. Além disso, estão presentes as respectivas personalidades: Ruy Nogueira, San Tiago Dantas e Barack Obama. O mundo árabe, a indicação de que não há solução militar, mas diplomática, para a crise na Síria também apareceram como significativas na agenda discursiva desse emissor.

Em Figueiredo, houve uma dimensão lexical mais voltada para instituições domésticas e governamentais. Por isso, há dezenas de alusões a senadores, como Eduardo Suplicy, Cristovam Buarque, Ana Amélia, Ricardo Ferraço e a blocos de apoio ao governo de maioria e a regimento interno, audiência pública e agenda clássica. Figueiredo ainda se referiu à futura elaboração do livro branco da Política Externa Brasileira. Cabe explicar o porquê dos seus resultados envolver tantos léxicos referentes a processos político-governamentais e pessoas. A razão é simples. Em sua relativa breve gestão como Chanceler, um dos eventos mais importantes foi a sua sabatina pública na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal Brasileiro. Algo que influenciou os resultados. Isso o fez desviar um pouco da tendência geral, mas isso foi causado mais por uma questão de contexto e de baixa relevância quantitativa do que de ruptura do emissor do acervo diplomático conceitual.

Para Vieira, a constante presença de termos associados com um grande número de figuras diplomáticas brasileiras foi identificada, especificamente, Fernando Simas Magalhães, Sérgio Danese e Gonçalo Mourão. Ademais, constata-se a presença do diplomata angolano, Georges Rebelo Chikoti e de Armando Monteiro, ex-Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Há ainda citações ao Corveta Barroso, o navio capitânia da força-tarefa marítima brasileira no Líbano (UNIFIL). As menções a altezas imperiais se referem à visita do Príncipe e da Princesa do Japão Akishino. A questão dos refugiados também se faz presente por meio da crítica ao grande número de pessoas a deriva do mar mediterrâneo. Vieira ainda lembrou dos 40 anos do reconhecimento brasileiro da independência angolana e dos acordos de

cooperação feitos pelo Brasil para que o país forneça conhecimento técnico em termos de assistência eleitoral para outros Estados em desenvolvimento.

A respeito de José Serra, constata-se alusões ao diplomata estadunidense John Kerry, ao *barrister* britânico Jeffrey Jowell, ao político brasileiro Blairo Maggi e a Susana Malcorra, ex-Ministra de Relações Exteriores da Argentina. O setor sucroalcooleiro também foi lembrado de forma específica por esse emissor, bem como a questão das barreiras sanitárias. As expressões que formam a frase cobertura vegetal nativa, por sua vez, se referem a defesa de que o Brasil ainda é um grande produtor agrícola que respeita e protege suas áreas verdes. As citações ao atlético nacional estão associadas com a tragédia que ocorreu com o time de futebol Chapecoense, quando voavam para a Colômbia. Assim, no discurso de Serra, se destacam termos que simbolizam esse momento de prestar honras e homenagens aos jogadores do time e também ao apoio dado pelo povo colombiano nas buscas. Quanto à expressão patrimônio mundial, ela se refere à inscrição em 2016 do Conjunto Moderno da Pampulha em Belo Horizonte para patrimônio na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

No caso de Nunes, as frases cadeias globais, tecnologia digital e agenda digital parecem expressar a dimensão da economia na era globalizada. Ele também critica os impulsos protecionistas, a questão das regras de indicações geográficas de produções de bens como carros e um reforço da necessidade de países como a Venezuela serem responsabilizados com base nos compromissos democráticos assinados por meio da cláusula do MERCOSUL e da Carta Interamericana. Ao citar corredor logístico, Nunes faz alusões aos acordos de cooperação entre Brasil e Moçambique. Ele ainda enuncia algumas personalidades brasileiras como a diplomata e bióloga brasileira, Bertha Luz; a vereadora Marielle Franco e Marcos Jorge Lima, Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços de Michel Temer.

Os achados de Ernesto Araújo são os mais peculiares, por serem os que mais divergem das tendências gerais encontradas até aqui. Justamente por isso, é a unidade de comparação que ajuda a validar e a ter certeza do funcionamento eficiente do algoritmo por trás da estatística TFIDF. Ora, é função dessa medida fazer uma varredura nos discursos e encontrar aqueles léxicos que são raros no *Corpus* e comuns em discursos específicos. Por ter conseguido identificar, matematicamente, o que os especialistas da PEB já vêm apontando acerca das incoerências de Araújo, é que se tem uma segurança ainda maior da eficiência do instrumento de medição adotado.

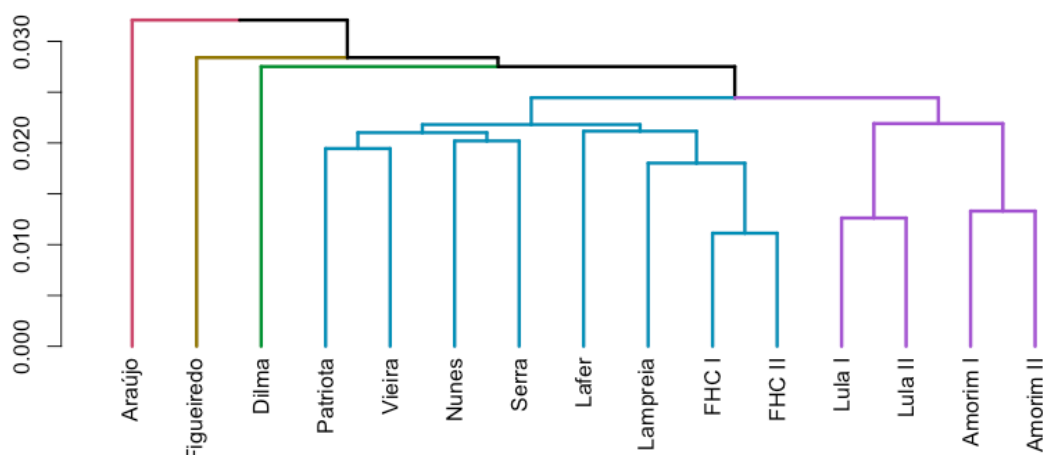
Desse modo, as expressões mais específicas de Araújo são bastante influenciadas pela excentricidade do seu discurso de posse e pelo emprego de palavras que raramente são

encontradas nos pronunciamentos dos agentes também analisados aqui. Com efeito, é estranho ao *Corpus* citações como coração conservador e ordem divina. Ou ainda a divisão que Araújo faz da história mundial em dois períodos: o anterior a ideia de que Deus estaria morto e a história posterior a essa ideia e suas consequências para o mundo moderno. Ele também usa metáforas que sugerem e igualam a luta pela nação como sendo a mesma luta pela família, pela humanidade, pela vida, contra o aborto e pela dignidade.

Em termos de personalidades, o Ministro faz alusão ao político de oposição venezuelano, Juan Guaidó; ao jornalista Jędrzej Bielecki, ao astrólogo Olavo de Carvalho e à Ministra da Agricultura, Tereza Cristina. O algoritmo também considerou atípica aos pronunciamentos de PEB a menção que Ernesto Araújo faz a Dom Sebastião, rei de Portugal do século 16 cujo desaparecimento gerou a crença messiânica sebastianista. Há ainda referências à sociedade liberal, às democracias liberais, à Embrapa territorial e à anuê jaci. Segundo ele, essa última expressão seria a versão tupi-guarani de Ave Maria. Dentre todos os pronunciamentos analisados, não há um tão distante dos paradigmas da PEB.

Para finalizar as discussões desse capítulo, de forma tentativa, foi calculado o grau de similaridade e distanciamento dos emissores ao levar em consideração os seus padrões de frequência de palavras. Para isso, duas técnicas diferentes foram utilizadas para organizar os emissores com base na distância de seus vetores discursivos: agrupamento hierárquico (*hierarchical cluster*) e análise de correspondência. Primeiro segue a Figura 19 com os resultados do dendrograma do método hierárquico.

Figura 19 – Distância Euclidiana entre Emissores (Documentos Normalizados)



Fonte: Elaboração própria

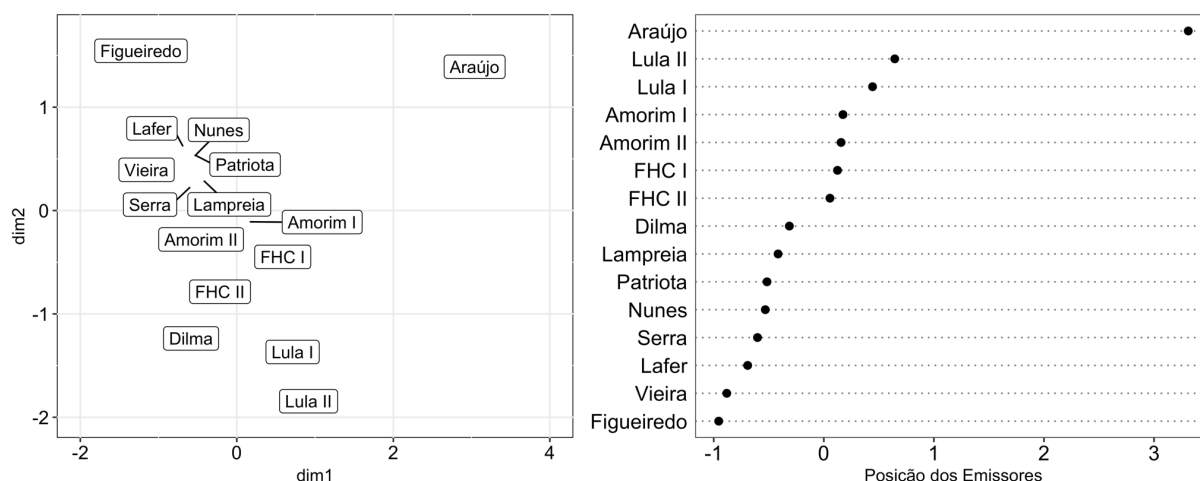
Antes de comentar os resultados da Figura 19, é interessante mencionar brevemente como ela foi obtida, uma vez que isso permite chegar a um maior entendimento do que está sendo mostrado. Todos os discursos foram compilados e separados de acordo com seus respectivos emissores. Em seguida, apenas os termos específicos mais frequentes foram mantidos. Depois, os pronunciamentos foram normalizados para uma escala proporcional para, então, calcular-se a distância euclidiana entre os documentos e os seus respectivos emissores. Isso foi feito com base na frequência e ausência dos termos. Por fim, os achados foram dispostos no dendrograma.

Uma forma de facilitar o entendimento dos *clusters* da figura é imaginar cada linha como um caminho de decisão a ser seguido: os que estão em ramos juntos tendem a ser mais similares, os mais distantes são os mais desviantes. O recurso da cor foi utilizado para facilitar a visualização, caso os emissores fossem divididos em cinco grupos diferentes. Vale ressaltar que essa é uma distribuição propositiva, já que possui vários pressupostos e limites que precisam ser considerados a partir de uma lógica teórica e/ou qualitativa. E, nesse aspecto, o agrupamento demonstrado parece se alinhar bem com os argumentos da literatura já existente.

Apenas um indivíduo está desvinculado de todos os outros ramos: Ernesto Araújo. Segundo esse cálculo, ele apresentaria um padrão de termos e opções vocabulares que o coloca dentro de um ramo próprio, distante dos demais. Os emissores restantes estão mais próximos uns dos outros. Ainda assim, Figueiredo e Dilma se destacam por ocuparem sozinhos um *cluster* próprio. Isso indica que possuem uma dimensão retórica mais particular do que os outros. Em seguida, há um amplo grupo de agentes que estão muito próximos, são eles: Patriota, Vieira, Nunes, Serra, Lafer, Lampreia e FHC. Patriota está para Vieira, da mesma forma que Nunes está para Serra. Igualmente, vê-se que FHC está um pouco mais próximo de Lampreia do que Lafer. Por fim, Lula e Celso Amorim formam juntos um grupo próprio.

Por mais que esses resultados sejam promissores, há uma pequena chance de que essas distâncias estejam sendo ocasionadas por uma eventual variável *confounding*. Uma forma de validar os resultados é contrastando com outras técnicas que também separem os emissores com base em seus graus de alinhamento, mas por meio de uma fórmula matemática completamente distinta da dos agrupamentos hierárquicos. Caso os resultados sejam parecidos com os anteriores, há um nível a mais de confiança. Por isso, a análise de correspondência foi usada. Similar a análise de componentes principais, essa técnica escalona dados categóricos por meio de tabelas de contingência e permite visualizá-los em gráficos bi-dimensionais, como demonstrado no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Dimensões Gráficas da Análise de Correspondência



Fonte: Elaboração própria

Os resultados da análise de correspondência coincidem com os achados do agrupamento hierárquico. O lado esquerdo do gráfico mostra a disposição dos emissores quando se compara as duas principais camadas da análise, que são responsáveis por 41% do espaço dimensional. Enquanto isso, o lado direito faz um resumo unidimensional da posição dos emissores. Em ambos os casos, não há um contraste significativo com o dendrograma do método anterior. Diferentes técnicas e formas de cálculo, coincidem em apontar o quão afastado do padrão discursivo está Ernesto Araújo.

Tanto na análise de correspondência, quanto no método de *cluster*, Figueiredo recebeu destaque por ser um caso peculiar, ainda que a diferença seja marginal. A coincidência na alocação dos emissores não é perfeita. Afinal de contas, ambas as técnicas utilizadas parecem ter realizado um bom trabalho na identificação dos casos mais extremos. Todavia, elas possuem uma maior dificuldade na designação de um espaço para os casos mais próximos. Por um lado, com exceção de Ernesto Araújo, isso indica que os demais emissores são muito semelhantes na frequência de vezes em que mencionam léxicos em seus discursos. Ou seja, os termos tendem a ser os mesmos. Por outro lado, o grau de confiança em relação à distância entre emissores mais próximos é menor. Fato que, por sua vez, exige um trabalho futuro que aproxime tanto as técnicas empregadas aqui, quanto outros algoritmos de aprendizado de máquina.

Com isso, encerra-se a apresentação dos achados dessa tese. Eles são promissores e podem fornecer um novo rumo de entendimento à PEB. Em maior ou menor grau, todos foram fundamentais para responder as perguntas de pesquisa. Eles fornecem novo ângulo de análise sobre a dimensão discursiva da PEB, seus padrões de continuidades e de rupturas. Por esse motivo, segue um capítulo mais breve que objetiva conectar os resultados encontrados nesse

capítulo com as discussões teóricas e históricas feitas sobre o objeto de análise. O objetivo será atualizar, mostrar limitações e propor alguns modos de interpretação que harmonizam ou não o conhecimento construído até aqui com os resultados empíricos oferecidos para a literatura.

7 DISCUSSÕES

Os resultados apresentados anteriormente são instigantes e podem auxiliar no aperfeiçoamento do subcampo da PEB. O que foi demonstrado até aqui pode contribuir bastante com as discussões teóricas que foram trazidas para essa tese. Portanto, nesse capítulo, serão estabelecidas algumas pontes para conectar as contribuições empíricas com a lógica de argumentação teórica que prevalece em determinados temas da PEB, especialmente, quando se trata de explicar a sua dinâmica decisória e o papel que os atores exercem ao estabelecerem prioridades discursivas próprias sobre determinados assuntos.

Primeiro, é válido destacar alguns aspectos do desenho de investigação dessa tese e como os seus resultados cumprem com as expectativas globais estabelecidas a princípio. A pesquisa problematizou como as agendas expressas de Presidentes da República e de seus respectivos Ministros de Relações Exteriores se estruturaram em termos de ênfases temáticas e o que elas indicam sobre as visões desses atores quanto ao papel desempenhado pelo Brasil em esferas internacionais. Utilizando um amplo conjunto de indicadores estatísticos textuais foi possível identificar a presença de uma estrutura retórica construída a partir de constantes referências a nomes próprios, entidades geográficas, instituições domésticas e externas, conceitos, expressões, particularidades lexicais, associações e diferentes lógicas argumentativas sobre deveres, defesas e necessidades do Brasil em seara internacional.

Conforme já apontado, a literatura especializada atribui grande importância ao repertório diplomático brasileiro como instrumento da projeção internacional do país, seja como fonte de *soft power* ou de hegemonia consensual (BURGES, 2006, 2008, 2009; CHATIN, 2016; LAFER, 2001; MARES; TRINKUNAS, 2016). Nesse sentido, as Figuras 8, 9 e 10 e os Gráficos 5, 8, 9 e 11 permitem concluir que temas como economia, questões sociais, instituições regionais e multilaterais, por exemplo, tendem a sempre se repetir no discurso pronunciado, independente do emissor e do cargo ocupado. Entretanto, particularidades retóricas ainda existem e exercem relevância no repertório de conceitos da diplomacia, conforme exibido pelos Gráficos 7, 9, 10, 11 e a Figura 10.

É natural que o arcabouço analisado tenda a estabilidade e previsibilidade discursiva. O próprio Itamaraty parece se esforçar para mimetizar o discurso do Presidente, quando ele se envolve mais especificamente em assuntos de PEB. O órgão aparenta cumprir com seu dever de implementar discursivamente o que foi formulado por um ator mais poderoso. No entanto, a instituição pode também ser vista como bastante seletiva quanto aos conceitos que serão mantidos após a passagem de determinada administração presidencial e quais serão eliminados

da estrutura discursiva diplomática. Consequentemente, para entender essas nuances temporais a análise foi dividida em três dimensões: a do time decisório do Executivo, a do cargo e a do emissor em particular.

De forma geral, houve coesão na estrutura retórica enunciada por Chanceleres e Chefes do Executivo. Grosso modo, os achados demonstram uma repetição de léxicos que se associam a horizontes geográficos, a instituições multilaterais e domésticas, a questões socioeconômicas, a certos conceitos e preferências estilísticas, cerimoniais e a personalidades históricas e indivíduos importantes das RI. Apesar da existência de ruídos, pode-se verificar que essa estrutura permanece estável, independente do indicador e do objetivo do gráfico plotado. O que varia é o conteúdo do léxico em si.

Juntos, os achados das três dimensões indicam a existência de um repertório diplomático brasileiro cuja arquitetura tende a ser minimalista, fixa e limitada. Isso, por sua vez, faz lembrar de todas as discussões realizadas no segundo capítulo dessa tese sobre o controle histórico do Itamaraty do processo decisório da PEB. Na ocasião, havia sido comentado que fatores como a delegação presidencial, o desinteresse social e a força da construção institucional do Itamaraty levaram à formação de uma política exterior controlada e centralizada nas mãos de uma elite pequena, enviesada – em termos de raça, gênero, renda, capital cultural e geografia, ainda que de altíssima qualidade. Isso fez com que por décadas a PEB fosse vista como uma política de Estado: previsível, de pouca ou nenhuma mutabilidade e de baixa pluralidade (BELÉM LOPES, 2011; BURGES, 2013b; CHEIBUB, 1989; DE CAMARGO LIMA; DE OLIVEIRA, 2018; DE FARIA, 2008; DE FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013; DE MOURA, 2006; DE SOUZA FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015; DINIZ FILHO, 2013; FIGUEIRA, 2010a; LIMA, 1994; MARIANO, 2015; MIYAMOTO, 2011; WAISBICH; CETRA; MARCHEZINI, 2017).

Por extensão, alguns pesquisadores já tinham apontado que essa gestão centralizadora do Itamaraty pudesse provocar efeitos negativos, dos quais: a baixa capacidade de inovação das iniciativas brasileiras, uma dificuldade de reação institucional para novos problemas e a uma arquitetura conceitual datada (BURGES, 2013). Os achados não permitem testar essa linha argumentativa. Não obstante, permitem complementá-la em forma de hipótese. Afinal de contas, é pouco provável que o fato de todos os gráficos tenderem a apresentar uma mesma estrutura retórica tenha sido fruto do acaso. Independente da medida adotada como indicador de ênfase temática, esse repertório se mantém.

Mais especificamente, os resultados obtidos por meio da junção dos discursos de Presidentes e de Chanceleres como sendo uma unidade única de análise – chamada de primeira

dimensão – foram fundamentais para demonstrar expectativas de tendências gerais dos discursos. A título de exemplo, pode-se citar o que foi assinalado na página 136 sobre a formação de uma espécie de família vocabular com categorias próprias.

Para além desse arcabouço de repetição categórica que aparenta perpassar a maior parte dos achados dessa abordagem agregada, os Gráficos 5 e 6 demonstraram que os pronunciamentos estabeleciam um repertório discursivo mais direcionado e minimalista em cenários externos do que em esferas domésticas, que tenderam a termos cuja conotação era mais política e governamental. Com efeito, essa é uma observação que pode gerar uma agenda de pesquisa futura bastante promissora.

A segunda dimensão de análise problematizou o impacto do *ethos* profissional na estrutura retórica dos emissores, por meio da separação dos pronunciamentos de acordo com o cargo do agente. O objetivo era identificar contrastes e semelhanças entre pronunciamentos feitos por Presidentes e por Chanceleres para, assim, avaliar melhor os impactos discursivos diante dos papéis desempenhados pela diplomacia convencional e a de mandatários, respectivamente simbolizadas pelo Ministro de Relações Exteriores e pelo Chefe do Executivo. Os resultados foram igualmente informativos.

Com a Figura 10 e os Gráficos 7, 8 e 9 constatou-se que os pronunciamentos dos Chanceleres tendiam mais a citar instâncias associadas ao próprio fazer diplomático, a pautas de instituições multilaterais e a uma miscelânea de siglas. Ao passo que os achados dos Presidentes apontaram para uma representação mais cerimonial e social dos discursos, bem como a um grau maior de menções à estrutura assimétrica do Sistema Internacional, que estaria dividida em países pobres e ricos. Não surpreende que estatísticas textuais demonstrem que é mais provável expressões como quero cumprimentar, almoço/jantar oferecido, fotografos, ouvintes e brindes nos pronunciamentos presidenciais do que nos dos Chanceleres. Ou, então, que os Ministros falem menos em termos de questões sociais do que os Presidentes. Esses dão maior visibilidade para léxicos relacionados ao ato de se alimentar, à atuação quilombola, a programas sociais, ao conceito de justiça social, ao salário mínimo, à pobreza, à fome, à educação, à renda, etc.

Isso tudo encontra explicação nos argumentos da literatura que prevê que a entrada dos Presidentes na formulação e implementação da PEB fosse ocasionar uma inédita aproximação entre a esfera político-governamental doméstica e a rotina de trabalho da diplomacia. Os chamados intrusos sociais passaram a ocupar maior espaço e a mídia, a elite intelectual, a econômica, os empresários, os partidos políticos e a opinião pública se interessariam ou se veriam mais representadas pelas RI. Ao tomar iniciativas pessoais na diplomacia brasileira, os

Presidentes trariam consigo toda uma esfera política doméstica pouco explorada e exógena ao exercício diplomático tradicional (BURGES, 2010; CASON; POWER, 2009; DANESE, 2017; DE ALMEIDA, 2015; FENWICK; BURGES; POWER, 2017; SATO, 2015).

De acordo com os resultados da tese, isso parece plausível e pode ser uma boa explicação para existirem as diferenças temáticas mencionadas anteriormente. Coexistem tanto as diferenças – que ainda são marginais – quanto a equivalência nas ênfases dos Presidentes e Chanceleres. Por essa razão, ambos constantemente repetem léxicos similares que são historicamente relevantes da PEB, como assuntos comerciais e econômicos. Isso fica claro com os achados que informam os diferentes modos de enquadrar os argumentos por trás das defesas, deveres e necessidades do Brasil em seara internacional nas Figuras 11 a 16 e no Gráfico 10.

Como visto no primeiro capítulo, a teoria dos papéis atribui extrema relevância para a forma com a qual os decisores domésticos constroem, destroem, enunciam, silenciam e reproduzem funções específicas para seus respectivos Estados no Sistema Internacional. Segundo esta teoria, diferentes atores trazem consigo diversas percepções e discursos sobre qual deveria ser o papel desempenhado pelo país em diferentes palcos institucionais, podendo haver maior ou menor variação nas concepções de *roles* auxiliares e dominantes de acordo com os recursos e capacidades próprias dos Estados e do contexto de interação em análise (BREUNING, 2019; HOLSTI, 1970; THIES; BREUNING, 2012; WEHNER; THIES, 2014).

Utilizando uma operacionalização sobre verbos modais na comunicação política (EHINENI, 2014; NARTEY; YANKSON, 2014; RIBEIRO, 2018), a tese uniu a análise quantitativa de discursos com a teoria dos papéis e, então, verificou como os Presidentes e Chanceleres se aproximavam ou se distanciavam em termos de enquadramento de concepções das funções do Brasil. Em que pesem as especificidades, foi descoberto que, com exceção da quantidade de vezes que cada cargo menciona essas funções, o discurso foi bastante próximo. Por exemplo, nas Figuras 11 e 12 viu-se que ao mencionar a frase “o Brasil defende”, tanto Presidentes quanto Chanceleres, se limitaram a reafirmar a democratização, expansão e reforma do Conselho de Segurança da ONU, bem como a construção de uma ordem internacional mais justa e igualitária.

Semelhantemente, ao falar em termos dos deveres do Brasil nas Figuras 13 e 14, ambos os cargos sustentaram retoricamente a necessidade do país se aproximar do continente africano, de seguir respeitando os direitos humanos e de expandir seus laços de amizade com outros países do mundo. Isso reforça o argumento da literatura sobre a função dos conceitos de autonomia e de universalismo na PEB (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016). Naturalmente, isso não dirime a existência de pequenas diferenças, como a posição mais direta por parte dos

Presidentes ao cobrar demandas e necessidades do país, dos quais, o dever de exportar e de construir mais refinarias de petróleo. Ainda assim, predomina a convergência.

O enquadramento discursivo sobre as necessidades do país mostrado nas Figuras 15 e 16 também é um ponto de similitude retórica. Nelas, viu-se que Presidentes e Chanceleres expressaram posições retóricas bastante alinhadas no sentido em apontar e em responder as críticas que o Brasil sofreu sobre certos assuntos como a necessidade de crescer, de avançar em termos sociais e comerciais, de cooperar com o Sul Global e de ajudar na construção de uma ordem mais igualitária e pacífica. Ainda, coincidem frases que destacam o quão crucial para o Estado seria aperfeiçoar a capacidade de exportação comercial, de investir em infraestrutura e em melhorar indicadores relacionados à educação e o combate à fome.

Esses achados voltam a reforçar o argumento da previsibilidade da PEB comentado a pouco. Não são apenas as palavras repetidas que se assemelham, mas a própria visão desses dois cargos sobre o papel a ser desempenhado pelo país em assuntos internacionais. Segundo os conceitos da teoria dos papéis, pode-se afirmar que, por causa de suas configurações históricas, o Brasil aparenta possuir uma *master role* muito bem definida e estável e *auxiliary roles* pontuais. Além disso, o grau de contestação (*role contestation*) parece ser relativamente baixo, ao menos ao se considerar a estrutura discursiva de Presidentes e Chanceleres. Mais trabalhos empíricos focados nessa possibilidade, entretanto, precisam ser feitos para que as conclusões a esse respeito sejam as mais elegantes possíveis.

A frequência de menções aos países ao redor do globo foi um achado igualmente instigante por assinalar quão marginais foram as diferenças entre os cargos. Apesar de que Presidentes fazem mais alusão à Argentina do que os Chanceleres, que priorizam as citações aos EUA; o *ranking* de prioridades é muito similar. Não há desalinhamentos radicais nas ênfases temáticas dadas aos diferentes países. A propósito, seria bastante produtivo para a literatura especializada em PEB utilizar o lugar do discurso e a frequência de referências discursivas a países como uma medida complementar ao número de viagens presidenciais. Assim, obtém-se um índice ainda mais confiável dos diferentes níveis de ativismo diplomático por parte do Chefe do Executivo, composto tanto pela ótica retórica quanto pela geográfica.

A última dimensão foi a mais desagregada possível para poder verificar as diferenças e semelhanças entre as saliências temáticas de cada emissor em sua especificidade. Em particular, Ernesto Araújo foi o caso que mais se distanciou da estrutura identificada nessa pesquisa. Nas três métricas distintas usadas para chegar aos Gráficos 11 e 12 e a à Figura 19, ele se comportou como o principal *outlier* do *Corpus*.

De fato, o terceiro capítulo da tese discutiu bastante sobre como a literatura entende a PE do primeiro ano da gestão de Bolsonaro e a atuação de seu Ministro. Lá, foram listados vários autores e seus respectivos argumentos de que a PEB desse período tem sido anômala, atípica e repleta de temas exógenos ao repertório diplomático brasileiro, como menções a suposta natureza cristã, conservadora e liberal do Brasil, bem como ataques a Estados vistos como rivais e a valores sociais progressistas (BASTOS; FRANZONI, 2019; CASARÕES, 2020b; CASARÕES; FLEMES, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019).

Por essa razão, já era esperado que os resultados de Araújo fossem atípicos. No entanto, o que não se imaginou é que diferentes indicadores, por natureza, matematicamente limitados fossem mostrar tão visivelmente as diferenças retóricas. Isso, por sua vez, ajuda a complementar e a reforçar a validade tanto das métricas utilizadas na tese, quanto dos argumentos já defendidos pelos analistas. Mesmo utilizando técnicas inferenciais tão distintas, os resultados foram muito próximos. Como limite da pesquisa, no entanto, vale realçar que maiores conclusões só podem ser tomadas quando mais dados discursivos forem incluídos no *Corpus*. Afinal de contas, existe a pequena possibilidade de que Ernesto Araújo tenha iniciado o primeiro semestre de 2019 com discursos que mimetizavam o radicalismo retórico do Presidente, mas que tenha alterado isso com o transcorrer do ano.

Os termos específicos de cada emissor também permitiram notar as diferentes saliências temáticas existentes entre Presidentes e Chanceleres e, com elas, estabelecer uma hierarquia demonstrando distâncias e proximidades quantitativas entre os emissores, como sugerem o Gráfico 12 e a Figura 9. Aqui, o destaque não é apenas a peculiaridade de Araújo, mas também o fato de Figueiredo e Dilma terem sido colocados em grupos mais afastados. A ponto de FHC ter sido alocado como mais alinhado de Lula do que a própria Dilma. Além disso, Fernando Henrique Cardoso foi o Presidente mais conectado com o grupo dos Chanceleres do que qualquer outro Presidente.

Esse alinhamento de FHC com o repertório conceitual diplomático não surpreende. Afinal de contas, nos capítulos teóricos da tese já havia sido comentado o quanto a literatura entende que, por ter sido Chanceler de Itamar Franco, FHC manteve um nível alto de respeito à tradição conceitual estabelecida pelo Itamaraty. E, mesmo que os autores se distingam acerca de quão grande foi a interferência presidencial diplomática de FHC³⁴, na literatura especializada prevalece a ideia de que, dentre os Chefes do Executivo analisados no intervalo temporal dessa

³⁴ Vide os posicionamentos de Sean Burges e de Paulo Roberto de Almeida. Enquanto o primeiro defende FHC como seu próprio Chanceler; o segundo afirma que o ex-Presidente foi obediente aos princípios conceituais e hierárquicos do Itamaraty.

tese, FHC foi um dos Presidentes mais próximos da corporação diplomática, conforme demonstram também os resultados empíricos.

A principal conclusão dessa tese é a de que o impacto retórico e discursivo do envolvimento da diplomacia de mandatários no arcabouço conceitual da diplomacia profissional brasileira existe, mas ainda não é muito expressivo a longo prazo e em termos de representatividade quantitativa. Por um lado, resultados como os do Gráfico 11 demonstram que os Presidentes tentaram agregar algumas etiquetas provenientes de suas próprias iniciativas governamentais, como Lula ao citar repetidamente os programas Fome Zero e Bolsa Família ou FHC ao reiterar o Plano Real e a estabilidade financeira. Já achados como os dos Gráficos 7 e 8 que indicam que é estatisticamente mais provável que os Presidentes falem em termos de produção energética, de empresários brasileiros, de justiça e exclusão social e de uma estrutura internacional definida por países pobres e ricos. Ademais, impressiona descobrir com o Gráfico 9 que apenas os Chefes do Executivo mencionaram o PIB em seus discursos. Isso claramente deixa demarcada a distinção que foi discutida no capítulo 3 sobre a diplomacia de mandatários trazer, de forma abundante, vetores políticos e setores domésticos para a rotina diplomática convencional.

Por outro lado, esses achados são frutos de indicadores matemáticos que buscam justamente encontrar e destacar diferenças e não similaridades. Mesmo assim, boa parte das evidências obtidas apontam para um altíssimo grau de alinhamento, quando não lexical, temático. Basta olhar para o número mínimo de palavras desviantes identificadas no Gráfico 7 e para a quantidade de termos repetidos no Gráfico 11, cuja métrica TFIDF serve justamente para punir essas similaridades e recompensar as desigualdades numéricas. Ou, então, basta analisar os resultados dos mapas incorporados nas Figuras 17 e 18 e perceber o quão fixo é o *ranking* dos países, prevalecendo os EUA, a China e a Argentina. Ademais, é assombroso perceber que algoritmos de categorização como os usados na Figura 19 e no Gráfico 12 tenham tanta dificuldade em separar os emissores, para além do caso paradigmático de Ernesto Araújo.

Na verdade, perante esses achados empíricos, resta afirmar que os pronunciamentos da diplomacia presidencial são tão ou mais reativos e de ofício do que os da diplomacia profissional. Prevalece a força dos eventos ocorridos em cada administração e das cerimônias para as quais os Chefes do Executivo se envolvem. No caso das diferenças identificadas, cabe também se perguntar acerca de sua durabilidade, já que os diplomatas podem muito bem mimetizar os temas que são salientes para os seus respectivos Presidentes e deixar que o tempo faça com que aquelas menções outrora tão repetidas se dissipem naturalmente e tornem-se imemoráveis. Com efeito, agendas futuras focadas nesse tema podem se beneficiar de técnicas

de *Machine Learning*, de análise de sobrevivência dos conceitos e de séries temporais para ajudar a concretizar essa conclusão encontrada. Isso, por sua vez, será mais profundamente discutido no próximo e último capítulo da tese.

8 CONCLUSÃO

Essa tese se iniciou gerando questionamentos sobre como as ênfases temáticas de Presidentes e de Ministros de Relações Exteriores brasileiros se estruturaram e o que isso indicaria sobre as visões de cada um desses atores sobre o papel do Brasil em esferas internacionais. Depois de empregar uma dezena de métricas textuais e uma abordagem de inferência descritiva indutiva ou *bottom-up*³⁵, agora é factível oferecer uma resposta para os problemas que foram expressos no capítulo de introdução.

Por meio de 1784 discursos pronunciados entre 1995 e 2019 e do agrupamento da análise em três dimensões diferentes, pode-se afirmar que o repertório discursivo da PEB é ainda muito influenciado pela estrutura tradicional da diplomacia profissional. Ao que tudo indica, as ênfases temáticas dos Presidentes e dos Chanceleres são similares e alinhadas. O ativismo retórico trazido pela diplomacia de mandatários ainda não produz efeitos que sejam duráveis no tempo. O que se viu, portanto, foi um movimento oscilatório de expansão e de redução retórica que parece ter uma associação muito baixa com uma espécie de iconoclastia discursiva que foi, por exemplo, apontada por parte da literatura e da mídia na era Lula no sentido em que haveria ocorrido uma espécie de descarte dos princípios estabelecidos historicamente pela agência diplomática.

Definitivamente, esse não parece ser o caso. Ao menos não quando se está referindo a dimensão quantitativa da retórica diplomática. Ora, em quase todos os achados empíricos trazidos, o objetivo principal era extrair diferenças. Seja utilizando do teste de hipóteses via chi-quadrado, seja medindo expressões e termos via TFIDF, seja tentando agrupar os emissores em *clusters* específicos, seja medindo quais países os cargos mencionaram mais e até mesmo examinando o contexto qualitativo via KWIC por trás da retórica sobre o papel do Brasil em sua PE. Apesar de todos esses indicadores diferentes, de todas as distintas escalas de análise e de todos instrumentais técnicos trazidos, predomina a similitude temática.

A tendência foi encontrar repetições para os mesmos Estados do Sistema Internacional, para as mesmas instituições domésticas e externas, para conceitos muito semelhantes de autonomia, desenvolvimento econômico, sustentabilidade, meio ambiente e respeito aos direitos humanos e para temas como o Conselho de Segurança da ONU, as rodadas de negociação da OMC, a relevância do MERCOSUL e as questões sociais.

³⁵ No sentido em tentar primeiro responder a dezenas de perguntas específicas para só depois delinear uma resposta geral para o problema da tese.

Por isso, ao se perguntar sobre como se estruturam as ênfases temáticas desses dois atores, a resposta parece ser bem simples: de maneira muito alinhada, próxima e semelhante. Ou seja, a principal hipótese gerada a partir dos achados dessa tese é de que a diplomacia de mandatários parece ainda confiar demasiadamente na arquitetura conceitual dos diplomatas de carreira. Talvez tenha sido esperado discursos autorais demais em um terreno que parece prevalecer *ghosts writings*. Com efeito, uma agenda de pesquisa que urge ser feita agora é utilizar algoritmos para identificação de plágio e, então, confrontar os pronunciamentos presidenciais e os de diplomatas de carreira. Assim, pode-se construir uma imagem mais robusta acerca do grau de reaproveitamento e reciclagem retórica entre eles.

É natural que existam algumas diferenças, entretanto. A título de exemplo, os Presidentes possuem mais léxicos e expressões próprias do que os Ministros. Os primeiros falam muito mais sobre as suas iniciativas e projetos governamentais, bem como sobre as esferas domésticas do processo decisório. Eles ainda mencionam com mais convicção defesas e necessidades do Brasil e trazem mais para o centro pautas relacionadas com a assimetria do Sistema Internacional e os problemas sociais que precisam ser superados. Outro ponto de divergência é em relação ao quão diferente os pronunciamentos de Araújo são, quando comparados com a perspectiva discursiva em conjunto. Mesmo assim, por partir da diplomacia profissional, esse pode ser apenas um exemplo ilustrativo de como o Itamaraty consegue mimetizar, ao menos conjunturalmente, os anseios do Presidente. Essa é uma questão que precisa ser analisada a partir de um recorte temporal mais amplo e com novas técnicas analíticas.

Quanto ao segundo questionamento feito na introdução da tese sobre o que esses achados indicam sobre a visão dos dois agentes acerca do papel do Brasil internacionalmente, a conclusão chegada se baseia principalmente nas evidências trazidas pela análise de KWIC com o Gráfico 10 e as Figuras 11 a 16. Neles, foi visto que, embora exista alguma variação quantitativa relevante, tanto os Presidentes, quanto os Ministros de Relações Exteriores sustentam pontos semelhantes quanto às defesas, deveres, necessidades e possibilidades do Brasil em sua PE. Em resumo, prevalece um enquadramento retórico focado em defender o desenvolvimento econômico brasileiro, sua inserção autônoma nas RI, a necessidade de cooperação com os países do Sul Global, a questão do avanço social e a demanda do país em ser incluído como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Na introdução e no decorrer do manuscrito, havia sido afirmado que um dos propósitos dessa tese era gerar novas hipóteses, estimular agendas diversas de pesquisas que, por conseguinte, possam tornar os estudos do subcampo da PEB ainda mais robustos, confiáveis e

renovados. Por esse motivo, é relevante frisar alguns aspectos que podem estimular futuras investigações e a coleção de hipóteses geradas. Primeiro, começemos pelas hipóteses.

Conforme visto no Gráfico 6, a retórica diplomática para o continente Americano se destacou e se diferenciou das demais regiões. O resultado demonstrou que, em solo nacional, a diplomacia (presidencial e profissional) abordava questões conceituais e identitárias mais amplas: não se limitando a mencionar indivíduos, países e instituições. Destarte, futuros trabalhos podem partir dessa constatação para estudar mais profundamente os detalhes retóricos construídos em diferentes porções geográficas.

Outra hipótese trazida com essa tese é de que o Itamaraty possui baixa capacidade de atualizar o seu repertório discursivo e, portanto, mantém uma arquitetura muito fixa, datada e repetitiva que orbita em torno de pessoas, instituições, conceitos, países e regiões específicos. De forma complementar, viu-se que o ativismo da diplomacia presidencial não aparenta ser suficiente para modificar esse repertório, ao menos a curto prazo. A tese fornece um amplo conjunto de métricas que concretizam essa via argumentativa, entretanto, novos trabalhos podem utilizar desses indicadores e complementá-los; definindo então um escopo de pesquisa que testem essas hipóteses levantadas nos mais diversos cenários possíveis.

Para além da saliência ou da ênfase temática, é preciso contrastar os achados da tese com estudos mais qualitativos, interpretativos e focados na valência discursiva. Portanto, outros trabalhos podem também redimensionar o agrupamento triplo que foi feito nessa tese e questionar variáveis mais associadas com ideologia, posições de poder, gênero, raça e indicadores socioeconômicos e políticos por trás da construção de cada pronunciamento. Seja utilizando os pressupostos de *Bag of Words* ou mecanismos interpretativos provenientes da escola inglesa e francesa da análise de discurso, é imprescindível mergulhar nas nuances metafóricas, argumentativas e de figuras de linguagem com vistas a entender lugares de fala e construções ideológicas que permeiam os silenciamentos e repetições retóricas aqui ensaiadas. Pesquisas de métodos mistos serão bastante informativas nesse sentido.

Novas iniciativas de análise podem também tentar expandir e diversificar o *Corpus* que foi usado nessa tese. Por exemplo, seria fulcral maximizar o intervalo temporal para antes de 1995 e seguir avaliando as tendências de depois de 2019. Em teoria, isso é possível, uma vez que estão disponíveis versões digitalizadas das Resenhas de Política Exterior do Brasil para até o ano de 1974. O grande obstáculo, entretanto, é a qualidade da digitalização. Muitos documentos estão ainda em formato de imagem com textos não selecionáveis e isso impede a manipulação estatística deles. Em alguns, foram aplicados a tecnologia OCR para tentar

automaticamente identificar as palavras por trás das imagens. O grande problema é que essa tecnologia é bastante limitada e não produz bons resultados para o idioma português.

Faz-se urgente, portanto, que seja desenvolvido um programa de pesquisa para melhorar a qualidade dos dados no subcampo da PEB. Seria ideal fornecer financiamento para permitir a alguns pesquisadores se dedicar a coletar esses documentos, utilizar algoritmos de aprendizado computacional via *Machine Learning* para ampliar a qualidade do OCR quando necessário e deixá-los reservar um tempo específico para que aperfeiçoamentos manuais dos dados sejam feitos. Entretanto, isso depende da assistência tanto de agências de financiamento, quanto do próprio Itamaraty, que poderia estimular projetos desse gênero e facilitar o acesso a seus arquivos; especialmente para o caso de documentos perdidos ou ilegíveis digitalmente.

Outra agenda futura é sair dos limites do Poder Executivo e, então, coletar, analisar e comparar os discursos feitos por um conjunto amplo de atores. Nesse caso, seria imprescindível examinar a agenda expressa de políticos, sindicatos, elites, do poder Judiciário e do Legislativo e até mesmo dos indivíduos ao interagirem em suas redes sociais como o *Twitter*, *Youtube*, *Whatsapp*, *Facebook*, etc. Esse esforço de pesquisa aperfeiçoaria a literatura especializada sobre percepções em torno da PEB e das RI como um todo. Comparando com a tarefa anterior, essa agenda é mais simples e, de certo modo, já está em andamento³⁶. O passo a ser dado agora é tentar estabelecer um projeto de replicação que seja amplo que possa envolver todos os interessados nesse tema com troca pública e sincera de dados³⁷.

Futuros delineamentos podem utilizar outras métricas para análise dos textos. A pesquisa por trás dessa tese já deu conta de avançar na coleta, tratamento e processamento, limpeza e análise exploratória com traços descritivos dos dados para a chegada de resultados específicos ao problema dessa pesquisa. Agora, é possível seguir com tarefas mais avançadas de análise. Para isso, técnicas de *Machine Learning* supervisionada ou não supervisionada podem ser usadas para encontrar ainda mais agrupamentos de similaridades, formas de classificação dos textos, modelagem de tópicos e análise de redes sociais. Seria importante também aperfeiçoar as fases de limpeza e modos de tokenização. Além disso, novas pesquisas podem comparar e ampliar os resultados encontrados via análise quantitativa dos textos com

³⁶ Pode-se citar, por exemplo, o projeto pioneiro feito pelo LABMUNDO: <http://labmundo.org/>.

³⁷ O Itamaraty também poderia tentar melhorar a forma como lida com a divulgação dos dados públicos. Uma sugestão que pode ser feita é que o órgão responsável siga sempre um mesmo *template* para tornar mais fácil a desagregação dos dados. Na verdade, o formato de PDF é o mais custoso para as pesquisas, já que tendem a ser pesados e de difícil leitura da máquina. O cenário ideal seria a disponibilização dos documentos em arquivos como html, csv ou txt.

outros métodos como *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), métricas de regressão, *Deep Learning* e Análise de Discurso.

Em suma, a expectativa é de que essa tese possa contribuir com o avanço das discussões teóricas acerca do papel retórico do Poder Executivo no processo decisório da PEB, particularmente, no que se refere aos padrões de interação entre a diplomacia de mandatários e os diplomatas de carreira. Mas, para além disso, espera-se também que a tese sirva para demonstrar quão relevante é, para as RI e a PEB, tomar conclusões com base em evidências empíricas e maturidade metodológica, seja por meio de perspectivas quantitativas ou qualitativas.

REFERÊNCIAS

- ABDELAL, Rawi *et al.* Identity as a variable. **Perspectives on Politics**, v. 4, n. 4, p. 695–711, 2006.
- ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Harvard: Harvard University Press, 1981.
- ACTIS, Esteban. Cambios dentro de la continuidad: un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). **Íconos - Revista de Ciencias Sociales**, v. 18, n. 50, p. 195–208, 2014.
- ADLER, Emanuel. Seizing the middle ground: constructivism in world politics. **European Journal of International Relations**, v. 3, n. 3, p. 319–363, 1997.
- AGGARWAL, Charu C; ZHAI, ChengXiang. **Mining text data**. Nova York: Springer, 2012.
- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. Abingdon: Routledge, 2017.
- ALLES, Leonardo. **A política externa do governo Lula: da não intervenção à não indiferença**. Curitiba: Editora Appris, 2012.
- ALLISON, Graham. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689–718, 1969.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Nova York: Longman, 1999.
- ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, n. spe, p. 40–79, 1972.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 214–240, 2010.
- _____. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvira, 2013.
- _____. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvira, 2011.
- AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. The policy-making capacity of foreign ministries in presidential regimes: a study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 812–834, 2019.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947–952, 1962.

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 1, n. 2, p. 29–45, 2010.

BASTOS, Fabrício Chagas; FRANZONI, Marcela. The dumb giant: Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro. **E-International Relations**, 2019. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2019/10/16/the-dumb-giant-brazilian-foreign-policy-under-jair-bolsonaro/>. Acesso em 09 dez. 2020.

BATISTA, Mariana. Taking portfolios difference seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, p. 1–28, 2017.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67–86, 2011.

_____. Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da política externa brasileira. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 481–516, 2014.

_____. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil’s post-diplomatic foreign policy. **Global Affairs**, v. 6, n. 2, p. 167–184, 2020.

_____. Diplomacy as an independent variable. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 2, p. 1–6, 2018.

_____. Existe um pensamento internacional brasileiro? **Revista Estudos Políticos**, v. 6, n. 12, p. 317–320, 2016.

BELÉM LOPES, Dawisson; VALENTE, Mario Schettino. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de política externa brasileira na constituição federal de 1988. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 995–1054, 2016.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 36–71, 2002.

_____. International thought in the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 193–213, 2010.

BLAHETA, Don; JOHNSON, Mark. Unsupervised learning of multi-word verbs. **Proceedings of the ACL 2001 workshop on collocation**, p. 54-60, 2001. Disponível em: <http://web.science.mq.edu.au/~mjohnson/papers/2001/dpb-colloc01.pdf>. Acesso em: 09 dez 2020.

BONDI, Marina; SCOTT, Mike. **Keyness in texts**. Amsterdã: John Benjamins Publishing Co, 2010.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRAVO E PAIVA, Ana Luiza; MONFREDO MENDES, Cintiene Sandes; CORRÊA VIEIRA, Victor Carneiro. Brazilian new foreign policy and implications within BRICS. **Journal of China and International Relations**, v. spe, n. spe, p. 133–152, 2020.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

_____. Role theory in politics and international relations. *In*: MINTZ, Alex; TERRIS, Lesley. **The Oxford handbook of behavioral political science**. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 1–23.

BRUMMER, Klaus; HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis beyond North America**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2015.

BUDGE, Ian. Issue emphases, saliency theory and issue ownership: a historical and conceptual analysis. **West European Politics**, v. 38, n. 4, p. 761–777, 2015.

BUGIATO, Caio Martins; BERRINGER, Tatiana. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Em Debate**, n. 7, p. 28–44, 2012.

BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, v. 89, n. 3, p. 577–594, 2013a.

_____. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? **Política Externa**, v. 21, n. 3, p. 133–148, 2013b.

_____. **The possibilities and perils of presidential diplomacy: lessons from the Lula years in Brazil**. Paris: L'Harmattan, 2010.

_____. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

_____. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. **International Relations**, v. 22, n. 1, p. 65–84, 2008.

_____. Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003. **Bulletin of Latin American Research**, v. 25, n. 1, p. 23–42, 2006.

BURGES, Sean W; BASTOS, Fabrício H Chagas. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277–290, 2017.

BURNS, E Bradford. Tradition and variation in Brazilian foreign policy. **Journal of Inter-American Studies**, v. 9, n. 2, p. 195–212, 1967.

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William G; LEWIS, David E. Toward a broader understanding of presidential power: a reevaluation of the two presidencies thesis. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 1, p. 1–16, 2008.

CASARÕES, Guilherme. Itamaraty's mission. **The Cairo Review of Global Affairs**, v. 12, p. 86–99, 2014.

_____. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 135–153, 2012.

_____. Religião e poder: a ascensão de um projeto de “nação evangélica” no Brasil? **Interesse Nacional**, v. 13, n. 49, p. 9–16, 2020a.

_____. The first year of Bolsonaro's foreign policy. In: MORI, Antonella. **Latin America and the new global order: dangers and opportunities in a multipolar world**. Milão: ISPI, 2020b. p. 81–109.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil first, climate last: Bolsonaro's foreign policy. **GIGA Focus Lateinamerika**. 2019. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/brazil-first-climate-last-bolsonaros-foreign-policy>. Acesso em: 09 dez. 2020.

CASON, Jeffrey W; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5–25, 2003.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declíneo: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133–151, 2014.

CHATIN, Mathilde. Brazil: analysis of a rising soft power. **Journal of Political Power**, v. 9, n. 3, p. 369–393, 2016.

CHEIBUB, Zairo Borges. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2012.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111–150, 2014.

COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269–301, 2003.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 159–176, 2007.

DA SILVA, Elaini Cristina Gonzaga; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Brasília: FUNAG, 2017.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. A diplomacia presidencial brasileira em perspectiva histórica. In: PEIXOTO, João Paulo. **Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 163–213.

_____. **Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty**. Roraima: Editora UFRR, 2019.

_____. Uma nova “arquitetura” diplomática? - interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 95–116, 2006.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162–184, 2004.

DE CAMARGO LIMA, Rodolfo; DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 797–821, 2018.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.

_____. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; BELÉM LOPES, Dawisson; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the move: institutional and political change in Brazilian foreign service under Lula da Silva's presidency (2003-2010). **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 4, p. 468–482, 2013.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8–36, 2013.

DE FRANÇA, Cássio Luiz; SANCHEZ, Michelle Ratton. Análises e propostas: a inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Friedrich Ebert Stiftung**, n. 40, p. 1–36, 2010. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.

DE MOURA, Cristina Patriota. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. **Cena internacional**, v. 8, n. 1, p. 20–34, 2006.

DE SOUZA, Bruno Mendelski. A política externa do governo Lula: ideologia ou pragmatismo nas relações com a América do Sul? **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 3–4, p. 47–58, 2011.

DE SOUZA FARIAS, Rogério; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, p. 5–22, 2015.

DEVETAK, Richard; BURKE, Anthony; GEORGE, Jim. **An introduction to international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Insulamento ou isolamento? a articulação do Ministério das Relações Exteriores no âmbito do governo federal (2000 - 2011). **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 15–16, p. 70–85, 2013.

DREZNER, Daniel W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 4, p. 733–749, 2000.

DYSON, Stephen Benedict. Personality and foreign policy: Tony Blair's Iraq decisions. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, n. 3, p. 289–306, 2006.

EHINENI, Taiwo Oluwaseun. A critical discourse analysis of modals in Nigerian political manifestos. **International Journal of Linguistics**, v. 6, n. 3, p. 109–117, 2014.

EPSTEIN, Lee; SEGAL, Jeffrey A. Measuring issue salience. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 1, p. 66–83, 2000.

ETZIONI, Amitai. The Salience of salience in international relations. **Brown Journal of World Affairs**, v. 22, n. 2, p. 237–250, 2015.

FAWCETT, Tom. **Data science para negócios: o que você precisa saber sobre mineração de dados e pensamento analítico de dados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

FELDMAN, Ronen; SANGER, James. **The text mining handbook: advanced approaches in analyzing unstructured data**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FENWICK, Tracy B; BURGESS, Sean; POWER, Timothy J. Five faces of presidential governance: insights from policy-making in democratic Brazil. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 205–215, 2017.

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

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

_____. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 5–22, 2010a.

_____. Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. **Carta Internacional**, v. 5, n. 1, p. 38–52, 2010b.

_____. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FILHO, Júlio. **Lista de Países**. Disponível em: <https://github.com/juliolvfilho/lista-paises>. Acesso em: 09 dez. 2020

FLEISHER, Richard *et al.* The demise of the two presidencies. **American Politics Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 3–25, 2000.

FOSTER, Margaret J. **Resistance or repression: an expressed agenda model of the Afghan Taliban's communications**. p. 1–21, 2016. Disponível em: https://sites.duke.edu/dukeuncirsymposium/files/2016/04/Foster_ResistRepressorsUNC-Duke.pdf. Acesso em: 09 de dez. 2020.

GALLAGHER, Maryann E; ALLEN, Susan H. Presidential personality: not just a nuisance. **Foreign Policy Analysis**, v. 10, n. 1, p. 1–21, 2014.

GARCIA, Eugênio. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

GARDINI, Gian Luca. Brazil: what rise of what power? **Bulletin of Latin American Research**, v. 35, n. 1, p. 5–19, 2015.

GARRISON, Jean A *et al.* Foreign policy analysis in 20/20: a symposium. **International Studies Review**, v. 5, n. 2, p. 155–202, 2003.

GERRING, John. Mere Description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721–746, 2012.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy**: beliefs, institutions, and political change. Nova York: Cornell University Press, 1993.

GRIMMER, Justin. A Bayesian hierarchical topic model for political texts: measuring expressed agendas in senate press releases. **Political Analysis**, v. 18, n. 1, p. 1–35, 2010.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon M. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.

HALPERIN, Morton H; CLAPP, Priscila; KANTER, Arnold. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Washington: Brookings Institution, 2006.

HERMANN, Margaret G; HERMANN, Charles F. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361–387, 1989.

HILL, Christopher. **Cabinet decisions on foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. **Foreign policy in the twenty-first century**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

_____. **The changing politics of foreign policy**. Londres: Palgrave MacMillan, 2003.

HOLSTI, K J. National role conceptions in the study of foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 233–309, 1970.

HOLZSCHEITER, Anna. Between communicative interaction and structures of signification: discourse theory and analysis in international relations. **International Studies Perspectives**, v. 15, n. 2, p. 142–162, 2014.

HUDSON, Valerie M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1–30, 2005.

HUDSON, Valerie M; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. 2, p. 209–238, 1995.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 68–82, 2019.

JAGER, Thomas *et al.* The salience of foreign affairs issues in the German bundestag. **Parliamentary Affairs**, v. 62, n. 3, p. 418–437, 2009.

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de política externa brasileira**: continuidade, mudanças e rupturas no governo Lula. 2016. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na análise de política externa. **Contexto internacional**, v. 31, n. 3, p. 503–534, 2009.

KASSAMBARA, Alboukadel. **Practical guide to principal component methods in R**. Marseille, France: STHDA, 2017.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Nova Jersey: Princeton University Press, 1994.

KLÜVER, Heike; SAGARZAZU, Iñaki. Setting the Agenda or Responding to Voters? Political Parties, Voters and Issue Attention. **West European Politics**, v. 39, n. 2, p. 380–398, 2015.

KRASNER, Stephen D. Are bureaucracies important? (or Allison wonderland). **Foreign Policy**, n. 7, p. 159–179, 1972.

KWARTLER, Ted. **Text mining in practice with R**. Hoboken: John Wiley and Sons Ltd, 2017.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 5–17, 1998.

LARSON, Deborah Welch. Problems of content analysis in foreign-policy research: notes from the study of the origins of cold war belief systems. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 241–255, 1988.

LEHMANN, Kai Enno. Can Brazil lead? the breakdown of Brazilian foreign policy and what it means for the region. **Rising Powers Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 125–147, 2017.

LEWIS, David E. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 28–46, 1994.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.

_____. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138–164, 2005.

MARCONDES, Danilo; MAWDSLEY, Emma. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681–699, 2017.

MARES, David R.; TRINKUNAS, Harold A. **Aspirational power**: Brazil on the long road to global influence. Washington: Brookings Institution, 2016.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional**: uma análise a partir do Mercosul. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MELOUNOVÁ, Irena. Prezidentská diplomacie: srovnání tří Brazílských prezidentů (Presidential diplomacy: three Brazilian presidents in a comparative perspective). **Medzinarodne vzťahy (Journal of International Relations)**, v. 14, n. 1, p. 93–118, 2016.

MILANI, Carlos; KLEIN, Magno. South-South cooperation and foreign policy: challenges and dilemmas in the perception of Brazilian diplomats. **International Relations**, p. 1–22, 2020.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. The Politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 278–296, 2017.

_____. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013.

MILLIKEN, Jennifer. The study of discourse in international relations: a critique of research and methods. **European Journal of International Relations**, v. 5, n. 2, p. 225–254, 1999.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.

MOMTAZI, Saeedeh; KHUDANPUR, Sanjeev; KLAKEW, Dietrich. A comparative study of word co-occurrence for term clustering in language model-based sentence retrieval. **Human Language Technologies: Conference of the North American Chapter of the Association of Computational Linguistics**, p. 325–328, 2010. Disponível em: <https://www.aclweb.org/anthology/N10-1046/>. Acesso em: 09 dez. 2020.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign policy analysis: a toolbox**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

NARTEY, Mark; YANKSON, Ferguson Ebo. A semantic investigation into the use of modal auxiliary verbs in the manifesto of a Ghanaian political party. **International Journal of Humanities and Social Science**, v. 4, n. 3, p. 21–30, 2014.

NEACK, Laura. **Studying foreign policy comparatively: cases and analysis**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2018.

NEUENDORF, Kimberly. **The content analysis guidebook**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 545–565, 2016.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 195–217, 2003.

OPPERMANN, Kai. Delineating the scope conditions of the poliheuristic theory of foreign policy decision making: The noncompensatory principle and the domestic salience of foreign policy. **Foreign Policy Analysis**, v. 10, n. 1, p. 23–41, 2014.

OPPERMANN, Kai; SPENCER, Alexander. Thinking alike? salience and metaphor analysis as cognitive approaches to foreign policy analysis. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 1, p. 39–56, 2013.

ORJUELA, David Baracaldo; CHENOU, Jean-Marie. Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. **International Area Studies Review**, v. 22, n. 1, p. 41–63, 2018.

PAUTASSO, Diego; ADAM, Gabriel Pessin. A política da política externa brasileira: novamente entre autonomia e alinhamento na eleição de 2014. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 25, p. 20–43, 2014.

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

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

QUANTEDA. **Package “Quanteda” (Version 2.1.2)**, 2020. Disponível em: <https://cran.r-project.org/web/packages/quanteda/quanteda.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; DE SOUZA FARIAS, Rogério. Participation and influence: democratization and the shaping of a public policy in Brazil. **Latin American Policy**, v. 7, n. 1, p. 106–125, 2016.

REIS DA SILVA, André Luiz. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

REIS DA SILVA, André Luiz; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of Brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169–185, 2019.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini Lucas Alvez. **Potências emergentes e dinâmica normativa na política internacional: a atuação de Brasil e China face à responsabilidade de proteger**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

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

ROCHA, Felipe Ferreira de Oliveira; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Do concepts matter? Latin America and South America in the discourse of Brazilian foreign policymakers. **Brasilian Political Science Review**, v. 12, n.3, p. 1–24, 2018.

RODRIGUEZ, Júlio César Cossio. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do sistema internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 70–89, 2012.

ROETT, Riordan. **The new Brazil**. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 185–204, 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, n. 44, p. 25–35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer Bom. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, p. 81–97, 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117–137, 2019.

SATO, Eiiti. A diplomacia presidencial brasileira e as transformações em curso nas relações internacionais. In: PEIXOTO, João Paulo. **Presidencialismo no Brasil**: história, organização e funcionamento. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 255–293.

SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SHANNON, Vaughn P; KELLER, Jonathan W. Leadership style and international norm violation: the case of the Iraq war. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 1, p. 79–104, 2007.

SILGE, Julia; ROBINSON, David. **Text mining with R**: a tidy approach. California: O'Reilly Media, 2017.

SILVA, Leandro Augusto; PERES, Sarajane Marques; BOSCARIOLI, Clodis. **Introdução à mineração de dados**: com aplicações em R. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: ABRANCHES, Sérgio *et al.* **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019. p. 324–338.

STUENKEL, Oliver; TAYLOR, Matthew. **Brazil on the global stage**: power, ideas, and the liberal international order. Nova York: Palgrave Macmillan, 2015.

THIES, Cameron G; BREUNING, Marijke. Integrating foreign policy analysis and international relations through role theory. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 1–4, 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

_____. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 70–96, 2011.

METTENHEIM, Kurt Von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 237–268, 2003.

WAISBICH, Laura Trajber; CETRA, Raísa; MARCHEZINI, Joara. The transparency frontier in Brazilian foreign policy. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, p. 179–200, 2017.

WALTZ, Kenneth N. International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p. 54–57, 1996.

WEBER, Robert Philip. **Basic content analysis**. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc, 1990.

WEHNER, Leslie E; THIES, Cameron G. Role theory, narratives, and interpretation: the domestic contestation of roles. **International Studies Review**, v. 16, n. 3, p. 411–436, 2014.

WILDAVSKY, Aaron. The two presidencies. **Society**, v. 35, n. 2, p. 23–31, 1966.

WLEZIEN, Christopher. On the salience of political issues: the problem with the most important problem. **Electoral Studies**, v. 24, n. 4, p. 555–579, 2005.

YEE, Albert S. The causal effects of ideas on policies. **International Organization**, v. 50, n. 1, p. 69–108, 1996.

ZANINI, Fábio. **Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula**. São Paulo: Editora Contexto, 2017.