



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELA AMORIM DE OLIVEIRA

POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO:
UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO DESMANTELAMENTO
INSTITUCIONAL DA UNASUL E NA CRIAÇÃO DO PROSUL

FLORIANÓPOLIS

2022

ISABELA AMORIM DE OLIVEIRA

POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO:
UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO DESMANTELAMENTO
INSTITUCIONAL DA UNASUL E NA CRIAÇÃO DO PROSUL

Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

FLORIANÓPOLIS

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

OLIVEIRA, ISABELA AMORIM DE
POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO : UMA ANÁLISE
SOBRE A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO DESMANTELAMENTO
INSTITUCIONAL DA UNASUL E NA CRIAÇÃO DO PROSUL / ISABELA
AMORIM DE OLIVEIRA ; orientador, DANIEL RICARDO CASTELAN,
2022.

78 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA. 3. UNASUL. 4. PROSUL. 5. GOVERNO BOLSONARO. I.
CASTELAN, DANIEL RICARDO . II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III.
Título.

Isabela Amorim De Oliveira

Política Externa Do Governo Bolsonaro:

Uma análise sobre a participação brasileira no desmantelamento institucional da UNASUL e na criação do PROSUL

Florianópolis, 26 de abril de 2022.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Daniel Ricardo Castelan, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Márcio Roberto Voigt, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Marianna Restum Antonio de Albuquerque, Dra.
Centro Brasileiro de Relações Internacionais

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora.



Documento assinado digitalmente
Daniel Ricardo Castelan
Data: 13/05/2022 15:22:06-0300
CPF: 325.852.308-80
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Daniel Ricardo Castelan, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2022

Dedico a todos que prezam pela valorização da ciência e que acreditam em um futuro mais justo e igualitário para o Brasil.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que mesmo em momentos de incerteza da minha fé se fez presente, e à Doutrina Espírita que por meio de tantos ensinamentos me permite acreditar que um mundo melhor é possível. À minha família, principalmente mãe e padrasto, que não mediram esforços para me fornecer os meios para que eu pudesse sair de uma cidade do interior e realizar o sonho de estudar em uma universidade federal. Ao meu cachorro, Galileu, que chegou à minha vida meses antes de eu entrar na universidade e, desde então, tem sido um porto seguro emocional para mim.

À Universidade Federal de Santa Catarina, que apesar de sofrer com constantes cortes orçamentários, me proporcionou um ensino de excelência e gratuito e continua sendo referência de ensino de qualidade na América Latina. Ao Curso de Relações Internacionais e à Atlética de Relações Internacionais pelas vivências e pessoas incríveis que tive o privilégio de conhecer, em especial Renan Suenes, que se tornou um irmão para mim, e as *Atletigirls*, que há quatro anos têm me mostrado através da nossa amizade o que é sororidade genuína.

Ao meu orientador Castelan, que se mostrou sempre paciente, me proporcionando assistência, ensinamentos e palavras de acolhimento durante esse período difícil de pesquisa em meio à pandemia.

Aos meus amigos de Laguna, e aos que estão espalhados pelo mundo, que são como uma família e estiveram presentes em momentos alegres e foram âncoras para os momentos difíceis.

Por último, a todas as pessoas não mencionadas que passaram pela minha vida durante os anos de UFSC e foram importantes para o meu amadurecimento e vivências.

RESUMO

O ano de 2018 representou um marco da polaridade política que o Brasil vem enfrentando desde meados da década de 2010. A ascensão do conservadorismo liberal no continente americano - com as eleições de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, em 2016, e de Jair Bolsonaro, dois anos depois, no Brasil - trouxe mudanças significativas para a orientação da Política Externa Brasileira (PEB) nos últimos anos, que passou a ser pautada fundamentalmente por vieses ideológicos. Partindo-se da premissa da política burocrática de Graham T. Allison (1971) de que a tomada de decisão da política externa é influenciada por disputas de atores domésticos, a presente monografia tem como tema de investigação a reorientação da PEB ocorrida no governo Bolsonaro, a fim de compreender a participação brasileira no desmantelamento institucional da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na criação de um organismo substituto para o bloco regional: o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Para tanto, são identificados os principais atores envolvidos na formulação da PEB dos dois primeiros anos de governo bolsonarista, bem como suas influências para o cenário estudado.

Palavras-chave: política externa brasileira; governo Bolsonaro; integração sul-americana; UNASUL; PROSUL.

ABSTRACT

The year 2018 represented a milestone in the Brazil's political polarity which has been present since the middle of 2010. The rise of liberal conservatism on the American continent was reflected with Donald Trump in office starting in 2016. Jair Bolsonaro two years later brought significant changes to the orientation of Brazilian Foreign Policy (PEB) in recent years, which came to be guided fundamentally by ideological biases. Starting from the premise of Graham T. Allison's (1971) bureaucratic policy that foreign policy decision-making is influenced by disputes between domestic actors, the research theme of the present monograph is, the reorientation of the Brazilian Foreign Policy, that occurred while Bolsonaro was in office, in order to understand the Brazilian participation in the institutional dismantling of the Union of South American Nations (UNASUR) and the creation of a substitute body for the regional bloc: the Forum for the Progress of South America (PROSUL). In order to do so, the main actors involved in the formulation of the PEB of the first two years of Bolsonaro's government are identified, as well as their influences on the scenario studied.

Keywords: brazilian foreign policy; Bolsonaro government; South American integration; UNASUR; PROSUL.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Plano Setorial de Defesa	62
Quadro 2 – Grupos e Subgrupos de Trabalho	64
Quadro 3 – Instâncias do PROSUL por país	65

LISTA DE SIGLAS

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
APE - Análise de Política Externa
APEX - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
CAN - Comunidade Andina de Nações
CASA - Comunidade Sul-Americana das Nações
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos
COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
EFTA - Associação Europeia de Livre Comércio
EUA - Estados Unidos da América
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IIRSA - Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
OCDE - Organização para o Comércio e o Desenvolvimento Econômico
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
PEB - Política Externa Brasileira
PEI - Política Externa Independente
PFL - Partido da Frente Liberal
PP - Partido Progressista
PROSUL - Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PSC - Partido Social Cristão
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
RI - Relações Internacionais
STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UnB - Universidade de Brasília

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO: PRINCIPAIS ATORES	15
1.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA COMO DISCIPLINA	15
1.2 OS ELEMENTOS DA POLÍTICA BUROCRÁTICA DE ALLISON	18
1.3 PRINCIPAIS ATORES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2019-2020)	20
1.3.1 Família Bolsonaro	21
1.3.2 Ministro das Relações Exteriores	24
1.3.3 Ala militar	25
2 AS RUPTURAS DA POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO	28
2.1 A CONSTRUÇÃO DA TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA	28
2.1.1 Multilateralismo e autonomia como tradições da PEB	32
2.2 MUDANÇAS NAS DIRETRIZES DA PEB OCORRIDAS NA DÉCADA DE 2010	34
2.2.1 A busca de Ernesto Araújo por renovação no Itamaraty	41
3 ESTUDO DE CASO	47
3.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E CRIAÇÃO DA UNASUL	47
3.2 A SAÍDA DO BRASIL DA UNASUL E PARTICIPAÇÃO NA CRIAÇÃO DO PROSUL	52
3.2.1 A visão do Itamaraty	55
3.2.2 O apoio dos militares	58
3.2.3 Criação do PROSUL	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	72
ANEXO A - Organograma do Ministério das Relações Exteriores em 2020	78

INTRODUÇÃO

O Brasil tem enfrentado uma polarização política robusta desde 2014, quando o país ainda era governado por Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), com orientação política de centro-esquerda. Os quatorze anos da gestão petista - sob os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2016) - se encerraram por meio de uma árdua movimentação política que levou à destituição de Dilma do cargo presidencial. Após o impeachment de Rousseff e a atribuição de Michel Temer à presidência, em 2016, um novo período para a política nacional se iniciava, com a característica de uma polarização ainda mais acirrada, dada à aversão à esquerda e ao PT promulgada pela mídia brasileira e por políticos que vislumbravam algum ganho com o imbróglio.

As transformações no cenário nacional decorrentes desse período trouxeram mudanças significativas para a política externa brasileira (PEB) e a atuação do Brasil na comunidade internacional. Alianças políticas com países latino-americanos, como Cuba e Venezuela, simbolismo dos governos petistas, passaram a ser revogadas, assim como a integração regional, em si, aos poucos tornou-se preterida. Com o grande apelo da mídia brasileira contra o petismo, o liberalismo conservador passou a ganhar maior notoriedade no país, trazendo como candidato favorito à presidência, nas eleições de 2018, Jair Messias Bolsonaro - à época, do Partido Social Liberal (PSL). Bolsonaro, que demonstrava uma clara antipatia aos partidos e demais organizações políticas com ideologias de esquerda, ganhou popularidade por meio de seus discursos controversos contra os governantes e políticas públicas da era petista (2002-2016) - sobretudo do ex-presidente Lula -, utilizando o anticomunismo e a retórica de resgate dos “valores tradicionais”, como o amor à pátria, à família e a Deus, como munição para apoio público.

Nas eleições de 2018, Bolsonaro obteve a maioria dos votos e tornou-se deliberadamente o presidente do Brasil. Nos primeiros anos de seu governo, acompanhando a conjuntura internacional de crescimento do liberalismo conservador, o presidente buscou tornar a inserção internacional do Brasil sob seu mandato alinhada à do presidente estadunidense Donald Trump, representando um ambicioso retorno da política de alinhamento automático aos Estados Unidos da América (EUA) já utilizada anteriormente pela PEB. Esse alinhamento ganhou ainda mais respaldo com a indicação de Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores, visto que o chanceler também é um forte defensor das relações Brasil-EUA, representando a ala ideológica do governo juntamente com a

família Bolsonaro. Estrategicamente, até mesmo a primeira viagem oficial realizada por Bolsonaro como Chefe de Estado foi escolhida para alimentar os interesses de seu governo de tornar o Brasil um parceiro estratégico dos EUA, ao ter Washington como destino.

O espaço dado para o retorno das Forças Armadas aos cargos de prestígio na política nacional também se tornou uma das características da política externa bolsonarista, uma vez que ao nomear militares para a vice-presidência e ministérios, divergências de discursos e interesses entre os atores da ala militar e os da ala ideológica criaram dilemas para a formulação e implementação da PEB.

Desde então, a política externa de Bolsonaro tem sido reconhecida por seu caráter fortemente ideológico, marcado pela continuidade da ruptura - iniciada no governo Temer - com os princípios diplomáticos tradicionais brasileiros, por meio do enfraquecimento do multilateralismo e da integração regional. A relativa despriorização acerca do regionalismo e das relações com os países sul-americanos, divergentes ideologicamente do governo brasileiro, foram enfatizadas nos meses iniciais da gestão Bolsonaro com a saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), bloco criado em 2008 - quando a maioria dos países-membros estavam sob governos de centro-esquerda - para a promoção da integração dos países da América do Sul.

Em contrapartida, Bolsonaro se aliou à movimentação política para o desenvolvimento de um novo mecanismo de integração regional como meio de substituir a UNASUL. Dessa conjuntura, surge o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), que foi criado em 2019, por oito países sul-americanos representados por governantes alinhados ao espectro político da direita e pela vontade de isolar politicamente a Venezuela, país que enfrenta, há quase uma década, uma intensa crise econômica, política e humanitária.

Diante desse cenário, a presente monografia tem como objetivo analisar as novas diretrizes de política externa adotadas pelo governo de Jair Bolsonaro que levaram à participação do Brasil no desmantelamento institucional da UNASUL e na criação do PROSUL. Para isso, o trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais, e tem como metodologia a pesquisa de tipo exploratória, analisando qualitativamente informações obtidas de bibliografias, documentos, artigos, discursos e matérias jornalísticas.

O referencial teórico a ser utilizado é o modelo da política burocrática, proposto por Graham T. Allison (1971) para analisar a tomada de decisão de governos em suas ações internacionais, utilizando-se da premissa de que a política externa é resultado de disputas

políticas internas, que por sua vez decorrem de diferentes interesses, valores e dispositivos de poder dos atores envolvidos na tomada de decisão, em que cada um dispõe de recursos desiguais de influência no processo.

O primeiro capítulo apresenta a Análise de Política Externa como disciplina de estudo das relações internacionais, e busca identificar os principais atores envolvidos na formulação e implementação da política externa dos anos iniciais do governo Bolsonaro.

Com o referencial teórico desenvolvido e os atores identificados, o capítulo dois tem como objetivo analisar a formulação da política externa brasileira na gestão de Jair Bolsonaro e Ernesto Araújo, constatando seus contrapontos aos princípios históricos da tradição diplomática brasileira.

A partir do reconhecimento das principais características da PEB bolsonarista, o terceiro capítulo propõe-se a realizar um estudo de caso sobre a conjuntura que levou ao desmantelamento institucional da UNASUL e à criação do PROSUL, atentando-se às movimentações políticas dos atores domésticos, visando explicitar a participação brasileira no objeto de estudo.

1 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO: PRINCIPAIS ATORES

Considerando a importância dos estudos de análise de política externa, o capítulo tem como objetivo apresentar brevemente o campo de estudo para, em seguida, utilizar premissas e conceitos da corrente para a identificação, no governo Bolsonaro, dos principais atores domésticos envolvidos na formulação da política externa.

Neste sentido, a primeira seção do capítulo realiza uma revisão literária para melhor entendimento dos mecanismos de formulação da política externa e da influência que atores domésticos exercem sobre o processo decisório da política exterior de um Estado, utilizando-se como referencial teórico o modelo da política burocrática formulado por Graham T. Allison, em 1971.

Com o modelo da política burocrática desenvolvido, a segunda seção identifica os principais atores envolvidos nos processos de tomada de decisão da política externa do governo de Jair Bolsonaro, considerando-se o período de seus primeiros anos, recorrendo para isso a uma revisão da literatura sobre o período produzida até o momento.

1.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA COMO DISCIPLINA

Surgida na década de 1950 como campo de estudo das Relações Internacionais (RI) (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954), a Análise de Política Externa (APE) mostrou-se ser, ao longo dos anos, uma subdisciplina imprescindível para uma compreensão aprimorada e complementar às teorias tradicionais sobre a atuação de governos nacionais - e seus agentes - no sistema internacional. Além de se concretizar como um importante subcampo das Relações Internacionais, Hudson (2005, p. 1 - tradução nossa¹) afirma que a APE “fornece significativas contribuições teóricas, substantivas e metodológicas às relações internacionais, além de estar situada na interseção de todos os campos das ciências sociais e políticas relacionadas aos assuntos internacionais” (HUDSON, 2005).

Salomón e Pinheiro (2013, p. 40-41) observam que o campo da APE não se diferencia de sua disciplina mãe no que se refere à abrangência de todos os fenômenos que ultrapassam as fronteiras nacionais e que estejam no âmbito do conflito-cooperação. Contudo, o que garante sua especificidade é seu foco às ações internacionais de unidades particulares, tendo

¹ “*FPA offers significant contributions to IR - theoretical, substantive, and methodological - and is situated at the intersection of all social science and policy fields as they relate to international affairs*”.

como objeto de estudo a política externa de governos específicos e se configurando como uma política pública implementada fora das fronteiras estatais. Em razão disso, na visão das autoras, seu processo de elaboração absorve demandas de variados grupos domésticos (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

Em sua obra, Hudson (2005, p.1 - tradução nossa)² considera que todos os acontecimentos que ocorrem entre as nações se dão por meio de ações de tomadores de decisão humanos, agindo individualmente ou em grupos, sendo este o fundamento da disciplina de Relações Internacionais. Mas, para a autora, uma boa parte do campo teórico contemporâneo das Relações Internacionais tem suas bases centradas no Estado como ator unitário racional, considerando qualquer indivíduo envolvido no processo de tomada de decisão equivalente ao Estado, como é o caso da teoria realista desenvolvida por Morgenthau, em 1948. Tal afirmativa negligencia um fundamento importante das Relações Internacionais e que somente é melhor desenvolvido no subcampo da Análise de Política Externa: a teoria do ator-específico³ (HUDSON, 2005).

A autora (HUDSON, 2005, p. 2-3) ainda reitera que, assim como nas demais ciências sociais, nas relações internacionais torna-se igualmente importante estudar os indivíduos (*agents*) agindo em suas singularidades ou em grupo, para que seja possível analisar como suas ações refletem no ambiente em que estão inseridos. Resultante disso, a teoria do ator-específico surgiu para trazer à área da APE maior especificidade ao ator, sendo uma teoria inteiramente orientada ao agente, uma vez que

os Estados não são agentes porque os Estados são abstrações e, portanto, não têm agência. Apenas os seres humanos podem ser verdadeiros agentes, e é sua agência que é a fonte de toda política internacional e de todas as mudanças nela contidas (HUDSON, 2005, p. 2-3 - tradução nossa⁴).

As autoridades legítimas dos Estados-nação frequentemente costumam nortear o processo da tomada de decisão em assuntos externos, e é esse processo que muitas vezes se torna o foco de estudo e investigação, excluindo-se ações e decisões não intencionais - ou racionais - que não possuem componente internacional. Todavia, é na análise de política externa que se concentram os fatores que influenciam tanto a tomada de decisão quanto os

²“*International relations (IR) as a field of study has a ground, as well. All that occurs between nations and across nations is grounded in human decision makers acting singly or in groups*”.

³“*It is IR’s subfield of foreign policy analysis (FPA) that develops the actor-specific theory required to engage the ground of IR*”. (HUDSON, 2005, p. 2).

⁴“*States are not agents because states are abstractions and thus have no agency. Only human beings can be true agents, and it is their agency that is the source of all international politics and all change therein*”.

atores envolvidos nela, sendo sua explicação multifatorial, que enfoca em variáveis de diferentes níveis de análise. Uma das características primordiais do subcampo é sua interdisciplinaridade, uma vez que abrange várias outras disciplinas do conhecimento humano, como a economia, a psicologia, a sociologia, a antropologia, etc. (HUDSON, 2005).

Para Salomón e Pinheiro (2013, p. 42), essas contribuições transdisciplinares são uma das características da APE fundamentais para seu desenvolvimento, uma vez que, muitas vezes, não se fazem presentes em outras áreas das Relações Internacionais. Essa característica também a difere do Institucionalismo e do Realismo, conceituações que privilegiam o nível sistêmico e renunciam à multidisciplinaridade que é tão importante para as explicações teóricas centralizadas no agente - como é o caso da teoria do ator específico. De acordo, Hudson (2005, p. 3 - tradução nossa⁵) afirma que a contribuição mais importante da APE para a teoria das Relações Internacionais é a identificação de que o ponto de interseção teórica entre os determinantes do comportamento estatal - fatores materiais e ideacionais - são os tomadores de decisão, e não o Estado (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013; HUDSON, 2005).

O processo da globalização ocasionou transformações econômicas e geopolíticas no espaço mundial, principalmente após a financeirização do capital ocorrida na década de 1970, que possibilitou igual transformação na análise de política externa. Simultaneamente, foi observado um aumento no número dos deslocamentos espaciais da população mundial para países considerados desenvolvidos, devido aos avanços materiais proporcionados pelo fenômeno, que tornou as regiões mundiais cada vez mais interconectadas. Todavia, concomitantemente, a globalização passou a gerar um cenário de descentralização e regionalização em muitos países da comunidade internacional, revogando dos governos nacionais a tradicional exclusividade na formulação de suas políticas externas (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

Passou-se, assim, a política externa a envolver demais níveis de atores em seu processo decisório, cada um com seus próprios interesses e dispositivos de poder, que se tornaram, também, objetos de estudo válidos ao campo da APE. Ainda que o contexto das transformações geopolíticas das duas últimas décadas tenha favorecido uma participação mais incisiva de atores não governamentais na política externa em todo o mundo, para Salomón e Pinheiro (2013, p. 41) estudar as ações internacionais e a influência de cada um deles é uma tarefa complexa. A análise só se torna viável quando esses atores têm algum

⁵ *“The single most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decision makers”.*

papel no desenvolvimento de “uma atividade externa planejada e coerente, ou seja, uma política (*policy*)” (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

1.2 OS ELEMENTOS DA POLÍTICA BUROCRÁTICA DE ALLISON

A partir da perspectiva da participação de atores domésticos na formulação da política externa, desde que a APE se instituiu como campo de estudo diversos referenciais teóricos surgiram com o objetivo de preencher sua lacuna conceitual. Uma dessas teorias é o modelo da política burocrática proposto por Graham T. Allison, em 1971, para observar a Crise dos Mísseis de Cuba - evento que marcou a bipolaridade da Guerra Fria por seu grande potencial de iminência de um conflito armado entre os Estados Unidos e a, até então, União Soviética.

Tendo a Universidade Harvard como *alma mater*, Allison é, atualmente, professor na instituição - lecionando por mais de cinco décadas - e foi um dos responsáveis por fundar a *John F. Kennedy School of Government*, escola que fornece títulos superiores em administração governamental e políticas públicas aos alunos da universidade. Sua contribuição teórica ao campo de APE é tão significativa que o cientista foi convidado a cargos de assistência de planejamento da política externa dos EUA em diferentes governos, sendo, até mesmo, nomeado como Secretário Assistente de Defesa durante o primeiro mandato de Clinton - função que o rendeu um prêmio do Departamento de Defesa do país⁶. Durante sua trajetória, Allison dedicou-se a pesquisas no campo de defesa e segurança internacional, essencialmente sobre terrorismo e armas nucleares, dando maior atenção à política internacional dos Estados Unidos nos temas acima (HARVARD UNIVERSITY⁷).

Sua primeira publicação de prestígio foi a intitulada “*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971)*”, que norteia os estudos da APE até os dias atuais e serve como referencial teórico, neste trabalho, para a análise dos grupos de atores da política externa do governo de Jair Bolsonaro. A parte utilizada de sua teoria é a do modelo da

⁶ “As Assistant Secretary of Defense in the first Clinton Administration, Dr. Allison received the Defense Department's highest civilian award, the Defense Medal for Distinguished Public Service, for ‘reshaping relations with Russia, Ukraine, Belarus, and Kazakhstan to reduce the former Soviet nuclear arsenal.’ This resulted in the safe return of more than 12,000 tactical nuclear weapons from the former Soviet republics and the complete elimination of more than 4,000 strategic nuclear warheads previously targeted at the United States and left in Ukraine, Kazakhstan, and Belarus when the Soviet Union disappeared.”

⁷ Disponível em: <<https://iop.harvard.edu/fellows/graham-allison>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

política burocrática (modelo III), que caracteriza os acontecimentos nas relações internacionais como

resultados de diversos jogos de barganha sobrepostos entre jogadores organizados hierarquicamente no governo nacional. (...) um analista do Modelo III exhibe as percepções, motivações, posições, poder e manobras dos principais jogadores dos quais emergiu o resultado (ALLISON, 1971, p. 6, tradução nossa⁸).

Com o objetivo de explorar o comportamento governamental em assuntos externos e militares, o modelo da política burocrática se contrapõe à teoria do ator unitário, pois, segundo o autor, de uma forma não racional muitos atores podem estar inseridos nos jogos de barganha relativos à política internacional. Além das questões estratégicas nas quais cada ator precisa lidar, diversos problemas intranacionais também reverberam em seus esforços e decisões. Isso ocorre por ocasião da diversidade de problemas em política externa que levam a uma descentralização do processo da tomada de decisão. Dessa forma, o poder é compartilhado entre os atores centrais desses jogos, sendo eles os agentes de determinadas decisões e ações governamentais. Os atores são, comumente, líderes políticos e demais indivíduos hierarquicamente organizados em cargos de liderança em organizações elementares para o governo (ALLISON, 1971).

Entretanto, em virtude da pluralidade de atores, percepções e interesses divergentes no processo da tomada de decisão, Allison (1971, p. 145 - tradução nossa) afirma que há, simultaneamente, uma multiplicidade de recomendações conflitantes, na qual cada ator terá que “lutar”⁹, utilizando-se de habilidades e poder desiguais, para que sua ideia seja adotada como política pública. Dessa forma, o resultado desse jogo - ou seja, quando uma ação é tomada -, muitas vezes significa a vitória - quando se tem um ganhador definido - de um grupo ou ator sobre outro(s), podendo o resultado final ser diferente do que os atores estimavam (ALLISON, 1971).

Outro fator condicionante para o resultado final se dá pelo fato de que a maioria das adversidades domésticas surgem aos poucos, gerando um fenômeno de sobreposição de problemas, uma vez que há vários deles ao mesmo tempo a serem solucionados diariamente pelos atores. Todo esse cenário influencia no processo da tomada de decisão, sendo as ações

⁸ “The third model focuses on the internal politics of a government. Happenings in foreign affairs are understood, according to the bureaucratic politics model, neither as choices nor as outputs. Instead, what happens is categorized as outcomes of various overlapping bargaining games among players arranged hierarchically in the national government. In confronting the problem posed by Soviet missiles in Cuba, a Model III analyst displays the perceptions, motivations, positions, power, and maneuvers of principal players from which the outcome emerged.”

⁹ “Thus responsible men are obliged to fight for what they are convinced is right.”

finais do jogo

resultados políticos intranacionais: resultados no sentido de que o que acontece não é escolhido como a solução para um problema, mas resulta de compromisso, conflito e confusão de funcionários com interesses diversos e influência desigual; políticos no sentido de que a atividade da qual as decisões e ações emergem é melhor caracterizada como barganha (...) entre membros individuais do governo (ALLISON, 1971, p. 162, tradução nossa¹⁰).

Além das obrigações simultâneas de cada jogador - e de suas vantagens e desvantagens sobre os outros jogadores - refletirem no jogo atual, a influência e poder nos jogos anteriores também podem reverberar no presente, não dependendo o jogo apenas da posição, mas também da habilidade individual e influência de cada jogador. Sendo as habilidades mais elementares: as vantagens de negociação, e a utilização delas, e a percepção sobre o poder dos outros jogadores. Quando há uma decisão mal sucedida na política externa, a reputação e poder individual do jogador envolvido está ameaçada. Sendo assim, o autor afirma que os acordos que não exigem cortes extensos nas fontes de poder de alguns dos principais jogadores se mostram mais fáceis e mais viáveis de serem negociados (ALLISON, 1971).

1.3 PRINCIPAIS ATORES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2019-2020)

De forma a entender a política externa dos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, é necessário, primeiramente, compreender os grupos de atores envolvidos nas formulações de estratégias, negociações e mediações do processo da tomada de decisão da PEB. Recorrendo a análises sobre a política externa do governo Bolsonaro publicadas até o momento, foi possível identificar que o primeiro grupo de atores é representado pelo próprio presidente, juntamente com sua família, e por Ernesto Araújo. Araújo, que se tornou peça fundamental para compreender a política externa no governo Bolsonaro, foi nomeado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) por indicação de Olavo de Carvalho - considerado o guru bolsonarista.

A coalizão caracterizada pela família Bolsonaro e Ernesto Araújo reflete o núcleo familiar / ideológico na formulação dos primeiros anos da política externa brasileira bolsonarista, que tinha como objetivo, segundo Saraiva e Silva (2019, p. 119), o

¹⁰ “The decisions and actions of governments are intra-national political resultants: resultants in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict, and confusion of officials with diverse interests and unequal influence; political in the sense that the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individual members of the government.”

desenvolvimento de uma “metapolítica externa brasileira” contra o globalismo e em defesa da identidade ocidental, que, na visão de Araújo, estava em decadência. O grupo ideológico defendia os ideais conservadores e liberais como pilares políticos e econômicos para o progresso do país, além de perceber na imagem de Donald Trump - no período em que era presidente dos Estados Unidos - um líder a ser seguido e aliado fundamental para os interesses do Brasil na gestão bolsonarista (SARAIVA e SILVA, 2019).

O segundo grupo, caracterizado pela ala militar do governo - sobretudo a figura do vice-presidente Hamilton Mourão -, integrou o que é considerada a dimensão pragmática dos dois primeiros anos da política externa bolsonarista. Os atores neste grupo, costumeiramente, prezavam pelas relações pacíficas na defesa dos interesses domésticos - especialmente no que concerne aos interesses econômicos. O pragmatismo, muitas vezes, se contrapôs à ala ideológica do governo em virtude dos conflitos de interesses dos dois grupos. O núcleo militar, no governo Bolsonaro, foi responsável por atenuar declarações controversas do grupo ideológico e defender movimentos em política externa que não afetassem expressivamente os interesses domésticos (SARAIVA e SILVA, 2019).

1.3.1 Família Bolsonaro

O presidente do Brasil é, habitualmente, a figura de maior relevância na definição e atuação da política externa do país. No sistema político brasileiro, dentre os deveres do Presidente da República no que concerne às relações internacionais, dispostos na Constituição Federal (1988, p. 60), estão: manter relações com Estados estrangeiros; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; e exercer o comando supremo das Forças Armadas. Também é de sua competência definir quem serão os Ministros de Estado que o auxiliarão nas funções administrativas durante o governo, dentre eles o Ministro das Relações Exteriores, cargo que, hierarquicamente, estabelece um dos atores de maior influência na definição de temas da agenda de política externa do Brasil.

O núcleo familiar de influência nos anos iniciais da PEB Bolsonaro é caracterizado pelo líder do Poder Executivo nacional, Jair Messias Bolsonaro - presidente eleito em 2018 -, juntamente com sua família, aqui representados por seus filhos, Flávio, Carlos e Eduardo Bolsonaro, segundo a interpretação de Saraiva e Silva (2019). Tendo iniciado a carreira política em 1988, no posto de vereador da cidade do Rio de Janeiro, Jair Bolsonaro foi

candidato a Deputado Federal dois anos depois. Além de vencer as eleições com o título de deputado mais votado de seu estado, Bolsonaro permaneceu no cargo por 27 anos, até ser eleito Presidente da República, em 2018.

Desde o início de sua atuação política, Bolsonaro foi filiado a diversos partidos considerados de direita no espectro político-ideológico. Em razão de sua visão politicamente conservadora e posturas controversas e radicais, Bolsonaro ganhou notoriedade e apelo público no país após se envolver em polêmicas, especialmente criticando a esquerda – que, à época, governava o país e se deparava com a desaprovação pública em virtude dos escândalos de corrupção nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) e da crise econômica enfrentada na primeira metade da década de 2010. Em 2018, após um período eleitoral acirrado e com ainda mais polarização, Bolsonaro venceu no segundo turno as eleições para a presidência do Brasil, com 55,1% dos votos válidos, contra Fernando Haddad (PT). Desde então, Bolsonaro é o chefe de Estado brasileiro e desempenha as principais funções representativas do Brasil no âmbito da comunidade internacional.

O segundo ator de relevância da família nos episódios dos primeiros anos da política externa de Bolsonaro é o filho mais velho do presidente: Flávio Nantes Bolsonaro. O advogado iniciou na carreira política em 2001, sendo eleito Deputado Estadual do Rio de Janeiro pelo Partido Progressista Brasileiro - atualmente Progressistas - nas eleições do ano seguinte, reelegendo-se ao cargo nos anos de 2006, 2010 e 2014. Durante sua trajetória, o político foi membro dos partidos Democratas (à época PFL - Partido da Frente Liberal), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Liberal (PSL) e Republicanos - que o representava, no período analisado. Em 2016, Flávio se candidatou pela primeira vez à prefeitura do Rio de Janeiro, eleições em que obteve 14% dos votos, dando-lhe a posição de quarto candidato mais votado. Em 2018, decidiu se candidatar ao cargo de Senador pelo estado do Rio de Janeiro representando o PSL - mesmo partido em que seu pai fora eleito presidente no mesmo ano -, sendo eleito com 31,3% dos votos válidos ao cargo em que desempenha atualmente (G1, 2016; SENADO NOTÍCIAS, 2018).

Formado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, o terceiro membro de influência da família é Eduardo Bolsonaro, que exerce a função de Deputado Federal pelo estado de São Paulo desde 2015. Dentre os grandes destaques de sua vida política, o parlamentar foi o deputado mais votado na história do país quando se reelegeu ao cargo em 2018. A ele também foi atribuída, em março de 2019, a presidência da Comissão de Relações Exteriores na Câmara dos Deputados - cargo em que permaneceu por dois anos. Foi filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ao Partido Progressista (PP) e ao PSC, sendo

atualmente representante do PSL - no qual já esteve no cargo de liderança. Assim como o pai e os irmãos, Eduardo se identifica com a extrema-direita e, em diversas vezes, ganhou destaque na mídia por discursos e comportamentos que foram considerados polêmicos.

Em 2019, o presidente considerou indicá-lo ao posto de Embaixador do Brasil em Washington, decisão que, para ser consumada, necessitava da aprovação do Senado. Apesar de ter obtido apoio da base presidencial e, até mesmo, do chanceler Ernesto Araújo, a possibilidade da indicação repercutiu negativamente no Senado e desagradou os funcionários do Itamaraty, uma vez que tradicionalmente são indicados ao cargo de embaixador diplomatas formados pelo Instituto Rio Branco, não sendo o caso de Eduardo. Diversos meios de comunicação viram na decisão uma situação de nepotismo, argumento que foi respaldado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Marco Aurélio Mello¹¹: “não tenho a menor dúvida (de que é nepotismo). Sob a minha ótica, não pode, é péssimo”. Em decorrência dos imbróglis gerados por razão da possível nomeação, a decisão não foi efetivada, visto que, ao se deparar com as poucas chances do filho ser aceito como embaixador pelo Senado, Bolsonaro desistiu da indicação (SENADO NOTÍCIAS, 2019; G1, 2019; MOURA, 2019).

O último membro da família a ser abordado neste trabalho como ator com potencial de influência na política externa bolsonarista é o vereador do município do Rio de Janeiro, Carlos Bolsonaro, que foi eleito pela primeira vez aos 17 anos - sendo, à época, o mais jovem vereador eleito no país - e está, atualmente, em seu quinto mandato na Câmara de Vereadores da cidade. Carlos Bolsonaro assumiu um grande papel durante a campanha presidencial de seu pai, se mostrando, por diversas vezes, a figura responsável pela administração das redes sociais do presidente e pela campanha de marketing que o fez ganhar forte apoio popular. Esteve nos mesmos partidos que os irmãos e o pai, com exceção do PSL, e, desde 2020, encontra-se filiado ao Republicanos.

Assim como os demais membros da família, nos primeiros anos da gestão Bolsonaro, Carlos Bolsonaro possuía uma grande presença nas redes sociais, especialmente no Twitter - canal utilizado para manifestar suas opiniões e críticas à política brasileira. Apesar de não assumir formalmente um cargo de participação política no governo federal durante os anos iniciais da gestão de seu pai, o vereador foi um grande ator de política externa no período, uma vez que é considerado pelo presidente como seu braço direito. Além de dispor de um

¹¹Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/bolsonaro-nomear-filho-para-embaixada-e-tiro-no-pe-diz-marco-aurelio-mello,70002918735>>. Acesso em: 24 de setembro de 2020.

alto grau de influência na assessoria ao presidente, como ator de política externa Carlos manifestava publicamente as opiniões da família acerca do tema, sendo um dos representantes da ala ideológica que mais gerou desentendimentos internos e impasses diplomáticos.

1.3.2 Ministro das Relações Exteriores

Ainda que, hierarquicamente, um Ministro das Relações Exteriores de um país esteja subordinado ao presidente ou chefe de Estado, sua figura representa uma das peças centrais no processo da tomada de decisão em política externa. O chanceler incumbido ao mais alto cargo do MRE, no Brasil, é designado pelo Presidente da República, podendo ser um cidadão proveniente da carreira diplomática, mas não sendo esse um critério excludente para a vaga.

Dada a relevância do Ministério das Relações Exteriores para a formulação e promulgação da PEB, é importante identificar as atribuições que competem à instituição. Além da responsabilidade de representar o país internacionalmente por meio do ministro e diplomatas dispostos nas embaixadas e consulados brasileiros no exterior, é também de incumbência do Itamaraty:

auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileira no exterior (Art. 1º, da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008).

As demais áreas de competências do MRE, estabelecidas pelo Artigo 33 do Decreto nº 4.118 de 07 de Fevereiro de 2002¹², são:

- I - política internacional;
- II - relações diplomáticas e serviços consulares;
- III - participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;
- IV - programas de cooperação internacional; e
- V - apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

O diplomata indicado como o primeiro Ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro, Ernesto Henrique Fraga Araújo, iniciou sua carreira diplomática no Instituto Rio

¹² Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/99813/decreto-4118-02#art-33>>. Acesso em: 29 de setembro de 2020.

Branco no ano de 1991. Formado em Letras pela Universidade de Brasília (UnB), durante sua trajetória no Itamaraty, o chanceler demonstrou interesse nos temas relacionados ao bloco Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à integração regional, além de ter sido designado a servir nas Embaixadas do Canadá e dos Estados Unidos. Em 2016, Araújo passou a desempenhar o papel de Diretor do Departamento dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos, cargo em que permaneceu até ser nomeado Ministro, em 2019 (ITAMARATY, 2020).

À semelhança dos demais atores do alto escalão da política externa do governo Bolsonaro citados anteriormente, Ernesto Araújo possui simpatia político-ideológica com a extrema-direita. Como reflexo das aspirações ideológicas de sua gestão, em suas primeiras viagens oficiais ao exterior, o ministro buscou estreitar laços com políticos liberais-conservadores em ascensão no continente europeu, bem como com o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (EXAME, 2020).

1.3.3 Ala militar

Os militares, no que diz respeito às Forças Armadas do Brasil, em diversos momentos da história política brasileira dispuseram, em diferentes graus, de poderio na definição dos temas da agenda de política exterior ou, até mesmo, de influência em episódios internacionais. Com a liberalização do regime político brasileiro após o fim da ditadura, a partir de 1985, a participação de atores sociais nos processos políticos brasileiros, tanto nacionais quanto aos que se referiam às relações internacionais do país, se intensificou. À medida que as bases democráticas do governo se reestabeleciam, um significativo afastamento das forças militares das decisões políticas do país passou a ser notado, uma vez que houve, também, por parte deles, a adoção de uma postura favorável às instituições democráticas de direito.

Após as diversas trocas governamentais, realizadas por meio de eleições democráticas nas décadas posteriores ao afastamento militar do direcionamento político do Brasil, a partir da segunda metade da década de 2010 o país passou a se deparar com o fenômeno da ascensão da direita ideológica no cenário político, movimentação que se intensificou após a finalização do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Desde então, uma nova aproximação das forças militares ao sistema político brasileiro - que se encontrava em uma acentuada crise ao fim do governo petista - ganhou força. Essa reaproximação entre os

poderes políticos e as Forças Armadas se deu, primariamente, no mandato do presidente interino Michel Temer, que buscou instituir um processo de militarização do Poder Executivo ao designar generais militares ao comando de importantes áreas do governo - até então ocupadas por civis -, tendo como marco do protagonismo militar em seu curto mandato a indicação de Joaquim Silva e Luna à chefia do Ministério da Defesa, que desde a criação da pasta foi ocupada por civis (FRANCO e ODILLA, 2018).

Ao fim do governo Temer, e em meio à campanha eleitoral de 2018, o então candidato à presidência Jair Bolsonaro havia sinalizado sua intenção de dar continuidade ao processo de reaproximação militar do sistema político brasileiro, indicando o general Hamilton Mourão como vice-presidente de sua chapa. Em decorrência disso, após ser eleito, Bolsonaro consolidou a relação de proximidade com as Forças Armadas por meio da indicação de mais oito militares ao primeiro escalão do governo, no cargo de ministros¹³. Tal cenário não ocorria desde o período ditatorial (1964-1985) - especificamente no governo Costa e Silva, que possuía em seu quadro ministerial o mesmo número de militares que Bolsonaro indicou ao assumir. Salientando a grande representatividade militar no sistema político brasileiro nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um levantamento que constatou que o número de militares em cargos civis no governo Bolsonaro representou mais do que o dobro do disposto na gestão de Temer (REZENDE, 2020).

Representando, neste trabalho, um dos atores de maior influência na tomada de decisão de política externa dos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, o vice-presidente Antônio Hamilton Martins Mourão, general da reserva do Exército, em diversos momentos ganhou destaque ao demonstrar suas opiniões acerca de temas externos e ao tentar apaziguar impasses diplomáticos causados por posicionamentos controversos da família Bolsonaro. Tendo o título de doutor em Ciências Militares pela prestigiada Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, no currículo de Mourão¹⁴ constam experiências internacionais significantes, como a estadia na Embaixada brasileira na Venezuela e a participação na Missão de Paz em Angola. Mourão, assim como grande parte do corpo militar brasileiro, é defensor de uma política externa mais pragmática do que ideológica, diferentemente dos demais atores citados anteriormente. Uma análise sobre sua conduta frente aos temas da agenda internacional brasileira sob égide do governo Bolsonaro, principalmente no que

¹³Ver “mapa de militares no governo Bolsonaro”. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/politica/mapa-dos-militares-onde-estao-os-representantes-das-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro.975096>>. Acesso em: 05 de out. de 2020.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/biografia-1>>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

concerne à integração regional, será abordada nos capítulos seguintes.

2 AS RUPTURAS DA POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise sobre a formulação da política externa brasileira nos primeiros anos do governo Bolsonaro, apresentando uma discussão teórica da construção da tradição diplomática brasileira e dos princípios históricos da PEB, como o multilateralismo e a autonomia, e contrapondo-os ao contexto da mudança de diretrizes na condução da PEB no governo de Jair Bolsonaro.

A análise é feita por meio de uma breve apresentação da ascensão da direita ao Poder Executivo no Brasil e da reaproximação da política de alinhamento automático aos Estados Unidos, fazendo um paralelo, também, com a política exterior dos governos petistas de Lula e Dilma. Para tal, são utilizadas bibliografias de referência no estudo da PEB, entrevistas, artigos de opinião, pronunciamentos e discursos proferidos durante o período pelos atores de influência no desenvolvimento da política exterior do país.

2.1 A CONSTRUÇÃO DA TRADIÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA

A política externa, costumeiramente, fornece os instrumentos e guia a inserção de um determinado país no sistema internacional de Estados. Dessa forma, ela é um meio imprescindível para um Estado alcançar seus objetivos externamente - sejam eles econômicos, políticos ou nos demais temas de interesse dos atores responsáveis por sua formulação. Para Letícia Pinheiro (2004, p. 8), a política externa é definida como

o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente, um Estado, em relação a outros Estados ou atores externos - tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional (PINHEIRO, 2004, p. 8).

No contexto da história política brasileira, a diplomacia surgiu como uma importante ferramenta da política externa, ainda no período colonial, com o advento da corte real portuguesa para o Brasil, em 1808, e a criação dos primeiros corpos diplomáticos no país. Em um cenário caracterizado pela necessidade da conquista de apoio e reconhecimento internacional para o processo de independência do Brasil, Cheibub (1985, p. 114) nomeou essa fase da história diplomática do Brasil como “Período Patrimonial”, por ocasião dos cargos políticos e, por consequência, diplomáticos, terem sido ocupados por membros das famílias com maiores prestígios sociais e participação estatal na época em questão. Visentini

(2014) avalia que esse contexto, somado à adoção da Monarquia¹⁵ como forma de governo em uma época em que os representantes de governos monarcas eram melhor recebidos do que os provenientes das Repúblicas¹⁶, propiciou o desenvolvimento primário do corpo diplomático brasileiro, que teve José Bonifácio como primeiro chanceler, e em pouco tempo tornou-se o mais numeroso da América Latina (CHEIBUB, 1985; VISENTINI, 2014).

Décadas após o processo de independência brasileira, marcado pelo rompimento político, econômico e jurídico com Portugal e a obtenção do reconhecimento da soberania nacional, em 1889 o Brasil enfrentou uma significativa alteração em seu regime político: encerrou o período da Monarquia e passou a ter República como sistema de governo. Como resultado, o país enfrentou uma grande transformação econômica, deixando de estar sob regime do mercantilismo português e se inserindo no capitalismo internacional através da adesão à economia de livre comércio. Todavia, essa adesão era condicionada aos interesses ingleses e configurava um novo tipo de dependência ao Brasil, uma vez que sua atuação internacional estava, substancialmente, sob controle da hegemonia inglesa (VISENTINI, 2014).

Ao final do século XIX, com a transferência da condição de hegemonia da economia mundial da Inglaterra para os Estados Unidos, a dinâmica de dependência no qual o Brasil se encontrava sofreu uma alteração. A agenda internacional brasileira, que até então era voltada às relações com a Inglaterra e outros países europeus, passou por um processo de ampliação, dado que o país, em busca de sua condição de líder regional, passou a orientar sua atuação externa às relações com os Estados Unidos e com os países sul-americanos. Apesar da relação de dependência do Brasil com os Estados Unidos ter sido latente no período em razão dos diferentes indicadores socioeconômicos de ambos, Cervo e Bueno (2002, p. 141) avaliam que a PEB, nesta época, era adepta ao pragmatismo e possuía como premissa o resguardo da “autonomia e dignidade das decisões do Estado” brasileiro (VISENTINI, 2014; CERVO e BUENO, 2002).

A relação com os Estados Unidos, no período pós-independência, teve grande relevância para o Brasil. Cervo e Bueno (2002, p. 151-153) asseveram que, depois das nações vizinhas, o país norte-americano foi um dos primeiros a dar reconhecimento à nova forma de governo brasileira após a Proclamação da República (1889), por considerar que a transição

¹⁵ “Forma de governo em que o poder supremo está nas mãos de um monarca” - Dicionário Prático da Língua Portuguesa (2009, p. 595).

¹⁶ “2. Forma de governo em que o povo exerce a sua soberania por intermédio dos seus representantes” - Dicionário Prático da Língua Portuguesa (2009, p. 749).

entre os dois regimes políticos tenha ocorrido de forma pacífica. Além disso, havia também o interesse por parte dos EUA de, não só manter, mas estreitar a cordialidade das relações entre os dois países. Os autores destacam que, em decorrência dessa aproximação, uma nova diretriz da PEB do governo republicano surgiu, tendo como foco o direcionamento para os Estados Unidos. Através desse contexto, houve um processo de “republicanização” das relações diplomáticas brasileiras, destacando-se como característica principal o privilégio dado ao continente americano - em especial, aos Estados Unidos - em uma PEB conhecida como “pan-americanista”, que dispunha de uma tendência de afastamento dos países europeus (CERVO e BUENO, 2002).

No que tange à diplomacia nacional, a virada do século XIX para o XX foi marcada pela busca da consolidação territorial brasileira - uma vez que ainda existiam litígios fronteiriços com os países vizinhos, como a disputa pela exploração do Acre com a Bolívia - e pela consolidação do Ministério das Relações Exteriores na gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912), apontado por Cheibub (1985, p. 120) como “um marco simbólico fundamental na vida institucional do Itamaraty”. Conhecido por seu carisma natural, Rio Branco obteve sucesso em negociações e arbitragens internacionais de demarcação das fronteiras brasileiras, e em outros diversos episódios políticos, durante o período em que esteve na gerência do MRE, trazendo um grande prestígio à instituição, especialmente com os militares (CHEIBUB, 1985).

Para Cervo e Bueno (2002, p. 177), o Barão do Rio Branco, que antes de assumir a pasta era chanceler em Liverpool, é considerado o “patrono da diplomacia brasileira”, tendo levado para sua política externa diretrizes como:

“a busca de uma supremacia compartilhada na área sul-americana, restauração do prestígio internacional do país, intangibilidade de sua soberania, defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros” (CERVO e BUENO, 2002, p. 177).

Visentini (2014) avalia que, devido ao sucesso nas demarcações das fronteiras brasileiras - em especial as da região amazônica -, Rio Branco se tornou um marco para a diplomacia brasileira, visto que pautou sua gestão na política de defesa dos interesses nacionais, utilizando-se de uma grande estratégia de barganha. O Barão trouxe, também, para a PEB, a priorização das relações de amizade e da resolução pacífica de conflitos - princípios que perduram, desde então, no MRE. Ainda que disputas territoriais com países vizinhos estivessem em andamento, Lafer (2007, p. 54) afirma que a política amistosa não foi díspar em relação aos países da América do Sul, uma vez que o chanceler procurou adotar uma postura “voltada para a união e a amizade entre os países sul-americanos”, circunstância que

possibilitou a aceleração da demarcação das terras brasileiras (VISENTINI, 2014; LAFER, 2007).

Com o novo cenário mundial, em que os Estados Unidos surgiam como potência, a PEB do início do século XX tinha como principal foco a aproximação com o país norte-americano, atendendo às expectativas das oligarquias do sistema político brasileiro, que viam nos EUA uma importante fonte de consumo para as *commodities* produzidas no Brasil. Essa aliança favorecia os objetivos estratégicos dos Estados Unidos, visto que a estreita relação entre a Argentina e a Grã-Bretanha poderia ameaçar a inserção do país na região. Sob a gestão de Rio Branco, foi estruturado o primeiro projeto de alinhamento do Brasil aos Estados Unidos. Visentini (2014, p. 20) considera que o principal objetivo do projeto se respaldou na busca da condição de “aliado privilegiado” do Brasil em relação ao país norte-americano. Além do status de aliado, Rio Branco visava, na relação bilateral, a defesa dos interesses regionais do Brasil, uma melhor posição internacionalmente para o país e, posteriormente, a busca pelo desenvolvimento econômico nacional. Em virtude de seu prestígio, o Barão obteve autonomia expressiva na tomada de decisão e implementação da política exterior de sua gestão, condição que se tornou contínua mesmo com as trocas presidenciais da primeira década do século XX (VISENTINI, 2014; CERVO e BUENO, 2002).

No decurso das mudanças que passaram a ocorrer na sociedade brasileira na década de 1910, que acabaram por respingar na política nacional, ganhou relevância um movimento de centralização e burocratização da administração pública no país. Por consequência, iniciou-se a fase da política externa brasileira designada por Cheibub (1985, p. 123) como Período Burocrático-Racional. Por meio de reformas idealizadas, inicialmente, pelo diplomata Maurício Nabuco e continuadas nas gestões de Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938), a nova configuração da PEB contribuiu fortemente para a modernização e construção das bases tradicionais da instituição que viria a ser o Itamaraty (CHEIBUB, 1985).

A primeira grande alteração ocorreu no mecanismo de recrutamento da instituição, que passou a ser instituído por meio de concursos públicos - assim como diversos outros cargos para organismos estatais no país. Outra significativa mudança se deu na crescente aquisição de autonomia do Itamaraty em relação às decisões de política externa e à preocupação com uma formação mais homogeneizada e abrangente para o corpo diplomático do país. Decorre desse período a reforma na formação profissional dos membros do serviço

exterior brasileiro, sendo mais notável anos depois, com a criação do Instituto Rio Branco¹⁷, em 1945, que passou a buscar na formação dos diplomatas a unificação de diferentes perspectivas de atuação (CHEIBUB, 1984).

Após a morte do Barão do Rio Branco, em 1912, a política de proximidade entre Brasil e Estados Unidos decaiu - principalmente no que concerne às relações comerciais entre os dois países. Mesmo antes, o alinhamento não havia rendido os frutos esperados pela parte brasileira, em virtude da assimetria na bilateralidade e da circunstância de que o Brasil desempenhava um papel de dependência em relação aos Estados Unidos. Ainda que, na vigência do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), a formulação da política externa estava voltada ao plano de desenvolvimento econômico do país e buscou diversas tentativas de barganha com o país norte-americano, a assimetria nas relações entre os dois países perdurou até o final da década de 1950. Em um contexto de crise de hegemonia no sistema mundial, o Brasil constatou que a relação unilateral com os Estados Unidos não seria o suficiente para garantir seu desenvolvimento econômico, passando a adotar uma nova agenda internacional para alcançar seu objetivo primordial (VISENTINI, 2014).

Iniciava-se, a partir de então, um novo e importante momento para a política externa brasileira, o da Política Externa Independente (PEI), responsável por proporcionar as bases do que é a PEB moderna e da atuação de forma autônoma do país no sistema internacional.

2.1.1 Multilateralismo e autonomia como tradições da PEB

A partir de 1961, uma nova fase na diplomacia brasileira passa a ser empregada no governo de Jânio Quadros: a da Política Externa Independente (PEI). Considerada por Visentini (2014, p. 13) como a terceira grande fase da política exterior brasileira, vinculada à estratégia de desenvolvimento econômico do governo a PEI possuía como objetivos a

expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive os socialistas, a defesa do direito internacional, da autodeterminação e a não-intervenção nos assuntos internos de outras nações, uma política de paz, desarmamento e coexistência pacífica, apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa (VISENTINI, 2014, p. 13).

Com o questionamento à política de alinhamento automático aos Estados Unidos - e insignificante retorno aos interesses nacionais - em pauta, os governantes passaram a buscar

¹⁷ Escola de formação dos diplomatas brasileiros.

para as relações exteriores uma agenda que propusesse uma maior autonomia e poder de barganha ao Brasil quanto à relação com o país norte-americano. Visando diminuir a dependência brasileira em relação aos Estados Unidos por meio de vínculos com novos parceiros internacionais, a PEI surgiu como uma importante possibilidade para o desenvolvimento econômico brasileiro. A estratégia da diversificação de parceiros foi caracterizada pela multilateralização das relações brasileiras com o resto do mundo, tendo como um de seus aspectos, também, o nacionalismo (VISENTINI, 2014).

Como resultado, as diretrizes da formulação da política externa brasileira, que até então eram de caráter unilateral voltadas ao eixo Norte-Sul, passaram a valorizar as relações com os Eixos Sul e Leste, aproximando o Brasil não só dos países sul-americanos e africanos, como também dos inseridos no bloco da ideologia socialista. Somada a um contexto político nacional tensionado, a nova configuração da política externa brasileira não agradou aos Estados Unidos, assim como as Força Armadas Brasileiras e membros de organizações de direita no Brasil, uma vez que se acreditava que as relações brasileiras com o bloco socialista eram uma ameaça ideológica com potencial para o estabelecimento de um golpe comunista no país. Tal cenário criou uma intensa instabilidade política no governo de João Goulart (1961-1964), culminando no golpe cívico-militar de 1964 e início da ditadura no Brasil (VISENTINI, 2014).

Cervo e Bueno (2002, p. 367-373) asseveram que, no contexto da bipolaridade no sistema internacional decorrente da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética, após o golpe militar o governo ditatorial brasileiro tinha como interesse imediato o afastamento da agenda de política externa estabelecida anteriormente. A nova configuração da PEB passou a orientar a atuação brasileira para o objetivo da segurança coletiva contra o comunismo, a reaproximação com os Estados Unidos e a inserção do Brasil na agenda liberal por meio da abertura econômica. Apesar de, inicialmente, essas premissas nortear o governo militar frente ao desapontamento com a falta de contribuição ao desenvolvimento econômico brasileiro por parte dos Estados Unidos, a PEI retornou como diretriz, pouco tempo depois, ainda na gestão do primeiro presidente militar, Castelo Branco (1964-1967). Naquele momento, ainda que tenha estabelecido o maior parque industrial latino-americano, o Brasil enfrentava dificuldades para adquirir mercado para suas manufaturas. Ademais, as grandes potências colocavam uma série de barreiras protecionistas aos produtos provenientes de países em desenvolvimento, como o Brasil (CERVO e BUENO, 2002).

Consequentemente, os militares passaram a adotar uma nova postura em relação aos interesses externos do Brasil, conceituada por Cervo e Bueno (2002, p. 378) como o período

do realismo universalista. A partir de então, uma política voltada exclusivamente a servir aos interesses nacionais - em especial, o comércio exterior - passou a ser formulada, afastando o Brasil de alinhamentos bilaterais às grandes potências e prezando pela manutenção das relações com todos os países, independentemente de seus regimes políticos e ideológicos. As premissas da PEB tornaram-se, neste período: a participação em organizações internacionais e acordos multilaterais - como a Organização das Nações Unidas (ONU), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); o relacionamento com os países socialistas e a aproximação com a África subsaariana (CERVO e BUENO, 2002).

Cervo e Bueno (2002, p. 463) avaliam que o multilateralismo empregado pela gestão militar “foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade”. Após o fim da Guerra Fria, essa afirmação ficou ainda mais evidente em um contexto global de ascensão do livre comércio, caracterizado pela abertura comercial dos países e aumento nas transações de fluxos de capitais entre eles. Essa era a nova dinâmica mundial: a da globalização, que trazia junto de si a necessidade de agendas internacionais que atribuíssem ainda mais destaque ao multilateralismo e possuísse como temas indispensáveis o liberalismo econômico, o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental, a segurança internacional, os direitos humanos, os fluxos de capitais e o multilateralismo comercial (CERVO e BUENO, 2002).

2.2 MUDANÇAS NAS DIRETRIZES DA PEB OCORRIDAS NA DÉCADA DE 2010

A década de 2000 representou um importante período para o reconhecimento e a projeção internacional do Brasil. Eleito em 2002 ao cargo da presidência, Luiz Inácio Lula da Silva - conjuntamente com o Ministro das Relações Exteriores de sua gestão, Celso Amorim -, formulou e caracterizou uma PEB conhecida pelo prestígio internacional que trouxe ao Brasil. Deste período, são provenientes projetos voltados ao fortalecimento das relações do Brasil com a América Latina e Caribe, tendo como principal objetivo o desenvolvimento econômico e político dos países em conjunto, através da criação de organizações internacionais - como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) - e da priorização da agenda referente ao

MERCOSUL, denotando um dos aspectos mais significativos da PEB no período: a influência do Brasil como ator regional (RODRIGUES, 2019).

O cenário foi favorecido pelo momento que ficou conhecido na Ciência Política como “Maré Rosa” (PANIZZA, 2006), em que houve um movimento de ascensão de sucessivos governos de esquerda na América Latina por mais de uma década. O período da Maré da Rosa iniciou com as eleições de Hugo Chávez, na Venezuela (1999), seguido por Ricardo Lagos, no Chile (2000); Luíz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2002); Néstor Kirchner, na Argentina (2003); Tabaré Vázquez, no Uruguai (2004); Evo Morales, na Bolívia (2005); Rafael Correa, no Equador; Alan García, no Peru, e Daniel Ortega, na Nicarágua (2006); Fernando Lugo, no Paraguai (2008); Mauricio Funes, em El Salvador (2009) e Luis Guillermo Solís, na Costa Rica (2014). Por essa razão, a região experienciou maciços investimentos em políticas públicas de distribuição de renda objetivando a erradicação da pobreza e da fome e a redução das desigualdades sociais (RIBAS, 2018).

Além da UNASUL e CELAC, o Brasil direcionou esforços para a idealização de uma importante instituição de integração criada no período: o BRICS. O agrupamento formado pelos países emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul, foi criado com a finalidade de ser “um mecanismo de cooperação em áreas que tenham o potencial de gerar resultados concretos aos brasileiros e às populações dos demais integrantes”¹⁸ - sobretudo no setor de financiamento econômico. Os países, motivados por bons indicadores macroeconômicos e grandes mercados internos, passaram a ser vistos como potenciais candidatos a papéis de significância no cenário internacional, uma vez que suas economias internas, principalmente a da China, cada vez mais incidiam sobre a economia mundial (BAUMANN; ARAÚJO e FERREIRA, 2010).

De acordo com Maria Regina Soares de Lima (2010, p. 155), esse cenário reflete uma importante alteração geopolítica ocorrida na primeira década do século XXI: a emergência de novos Estados de relevância para o sistema internacional. Para a autora, os países emergentes dispõem de certas capacidades materiais e de *soft power* que, apesar de “diferenciá-los dos demais países em desenvolvimento”, não são suficientes para colocá-los entre as potências. Entretanto, possuem

relativa capacidade de irradiação e de influência sobre outros países, particularmente em dimensões culturais, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e padrões de organização social que possam servir como modelos a serem imitados e copiados pelos países de menor desenvolvimento relativo (LIMA, 2010, p. 155).

¹⁸ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 01 de novembro de 2020.

Iniciada a década de 2010, com o fim do governo Lula, a conjuntura de ascensão internacional do Brasil passou por novas fases, de certa forma, influenciadas pelo cenário internacional de crises econômicas e políticas enfrentadas por países de diferentes regiões mundiais. No governo de Dilma Rousseff (2010-2016), também filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), esperava-se a continuidade da política externa - prestigiada entre os estudiosos da PEB - executada no governo Lula. No entanto, ainda que tenha havido a predominância de uma continuidade da PEB de Lula, para especialistas como o diplomata Cornetet (2014, p. 111) a nova política exterior estabelecida por Dilma poderia ser traduzida como “de menor ativismo”, se comparada com a empregada no governo Lula (CORNETET, 2014).

Os objetivos internacionais para o país - como a afirmação da liderança regional e desenvolvimento econômico pela diversificação de parceiros - mantinham-se os mesmos, mas os meios utilizados pela presidenta consistiam, na visão de Cornetet (2014, p. 111-112), em uma “contenção de esforços da diplomacia brasileira”. Embora o cenário internacional fosse desfavorável, em razão das crises, e a atuação de Dilma passivamente condicionada aos acontecimentos externos, a defesa do multilateralismo continuou se fazendo presente na PEB. No governo Dilma, esse princípio foi visto, principalmente, na atuação do Brasil no MERCOSUL - a respeito das participações da Bolívia e Venezuela no bloco -, nas negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e nas missões de paz da ONU (CORNETET, 2014; SILVA, 2019).

Com a instauração e aprovação do processo de impeachment contra Dilma, levando ao fim de seu governo, Michel Temer - até então vice-presidente da República - ascendeu ao poder, em 2016, como chefe interino do Executivo. O governo de Michel Temer, cuja legitimidade era questionada por alguns setores da sociedade que alegavam uma inconstitucionalidade no impeachment de Dilma, trouxe uma verdadeira ruptura com a política exterior da era Lula, dando início a PEB com vieses ideológicos de direita que seria subsequentemente consolidada no governo Bolsonaro. Para o cargo de Ministro das Relações Exteriores de seu governo, Temer indicou o político José Serra, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cuja participação na agenda internacional do Brasil destaca-se o sucesso de seu programa de combate ao HIV/AIDS e ativismo na quebra de patentes de remédios antirretrovirais, enquanto era Ministro da Saúde no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) (SILVA, 2019).

Serra, ao tomar posse no governo interino, indicou que a formulação da nova política exterior do país se guiaria por 10 diretrizes¹⁹, sobretudo comerciais - uma crítica às relações políticas, que ele via como de cunho ideológico, empregadas nos governos anteriores - sendo elas: a diplomacia refletindo os valores do Estado, e da nação, bem como os interesses econômicos brasileiros, sem preferências ideológicas de um partido; a defesa das democracias, liberdades e direitos humanos; responsabilidade na preservação ambiental; a defesa de soluções pacíficas nas organizações internacionais; a não restrição da liberdade, em virtude de uma adesão “exclusiva e paralisadora” aos esforços multilaterais no âmbito da OMC; a abertura de mercados às exportações; a parceria bilateral com a Argentina para a reorganização da política e economia de ambos os países; a ampliação de intercâmbio com parceiros tradicionais; a priorização das relações com novos parceiros na Ásia, especialmente China, e a atualização do intercâmbio com a África; e a consulta aos setores produtivos e aumento da competitividade e produtividade nacional, por meio da redução do “custo Brasil”.

Embora os esforços de José Serra para a realização das alterações na PEB tenham sido eminentes, as mudanças não chegaram a ser de fato implementadas sob sua gestão, uma vez que não foram priorizadas pelo presidente Michel Temer. Em 2017, após o pedido de demissão de Serra, Aloysio Nunes assumiu a pasta do MRE e passou a formular um novo direcionamento para a PEB, buscando “desideologizar” e tornar mais objetivas as relações com países sul-americanos e fomentar a bilateralidade com os Estados Unidos. Como resultado, segundo Silva (2019, p. 33), houve uma aproximação do Brasil com a Aliança do Pacífico, na esfera comercial, que gerou superávits comerciais recordes para o país e a intensificação do afastamento do MERCOSUL. Ainda que seu governo tenha sido de curta duração (2016 a 2018), Temer buscou ativamente no cenário internacional investimentos para o Brasil, atuando principalmente no BRICS - órgão em que o presidente interino enxergava como uma ótima maneira de “sair da crise de modo mais direto” (SILVA, 2019).

Em razão da intensa polarização em que se depara desde a segunda metade da década de 2010 e do surgimento de novos protagonistas, a política brasileira tem recebido grande atenção midiática, não só domesticamente, como também no âmbito internacional. Com os desdobramentos da Operação Lava Jato, seguido do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff e a instauração do governo interino de Michel Temer (2016-2018), um intenso processo de demonização da gestão petista junto à mídia tradicional brasileira

¹⁹Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/repertorio/diretrizes-governo-Temer-Ministro-Serra.pdf>. Acesso em: 05 de novembro de 2020.

ganhou força. Em meio à intensificação da crise econômica e política, em razão do questionamento à legitimidade de seu governo, Temer embasou sua gestão na narrativa de que a crise econômica pela qual a nação passava decorria da corrupção e más gestões dos governos anteriores (ALBUQUERQUE, 2018).

De certa forma, uma parcela da população brasileira abarcou essa narrativa, dado que o contexto político nacional se tornou ainda mais polarizado e trouxe uma série de episódios conflitantes entre entidades de direita e esquerda. Por consequência, a conjuntura propiciou a ascensão de diversas personalidades de extrema-direita, como Jair Bolsonaro e Olavo de Carvalho, que passaram a ganhar atenção midiática e apelo público em virtude de seus posicionamentos político-ideológicos. Em conjunto ao cenário nacional, Gomes da Costa (2018, p. 10) afirma que a América do Sul se deparava com o fenômeno do “refluxo da Maré Rosa”, em que governos de diversos países sul-americanos foram tomados por políticos de ideologia de direita que buscavam colocar em prática propostas neoliberais e reascender as relações com o governo de Donald Trump, nos Estados Unidos (GOMES DA COSTA, 2018).

No Brasil, a figura de Jair Bolsonaro era tida como a predileta nas intenções de voto das eleições presidenciais de 2018. As propostas para o Plano de Governo²⁰ do candidato, intitulado como “O Caminho da Prosperidade”, se respaldavam na concepção de um Brasil livre e que se diferencia dos governos anteriores, responsáveis, em sua visão, por colocar o país em uma crise ética, moral e fiscal. Em seu plano de governo, Bolsonaro acreditava que o princípio da liberdade era o “bem mais precioso” a ser resgatado e defendido em sua gestão, caso fosse eleito. Para a política exterior, Bolsonaro propôs uma maciça reformulação das relações internacionais do Brasil, concentrando seus esforços na criação de um “Novo Itamaraty”. Apesar de rechaçar, em alguns tópicos, o que considera como “relações ideológicas” criadas pelos governos petistas, em seu plano de governo Bolsonaro reforçou a intenção de aproximar as relações do Brasil com os Estados Unidos e Israel, bem como de promover um afastamento das “ditaduras assassinas” - uma alusão, sobretudo, aos governos venezuelano e cubano, frequentemente alvos de críticas do então presidenciável.

Nas diretrizes de política externa propostas no Plano de Governo (2018, p. 79), Bolsonaro considerava que:

- A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil.

20

Disponível

em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

- Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais.
- Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias.
- Países, que buscaram se aproximar mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura.
- Ênfase nas relações e acordos bilaterais.

Contrapondo governos anteriores, em que a política externa brasileira era prestigiada em virtude do interesse de estabelecimento de uma influência regional e da defesa do multilateralismo como política pública de inserção e reconhecimento internacional, as propostas para o governo Bolsonaro foram singelas e mais focadas em relações e acordos bilaterais. Além disso, o destaque dado ao afastamento de governos considerados como ditatoriais por Bolsonaro se mostrou contraditório, uma vez que o candidato não chegou a mencionar em suas críticas a Arábia Saudita - que possui um governo monarca de regime altamente autoritário -, e, após ser eleito, buscou aproximar as relações do Brasil com o país árabe.

Apesar do importante enfoque dado ao comércio exterior como promulgador de crescimento econômico e tecnológico, o plano de governo não chegou a citar o MERCOSUL - e nenhum de seus membros -, demonstrando uma falta de interesse do candidato em revigorar as relações com o bloco e, conseqüentemente, com os países vizinhos nos temas de integração regional e multilateralismo. No período de pré-campanha, Bolsonaro já havia dado o indicativo que optaria por seguir uma política externa alinhada ao interesse da aproximação de países com a mesma corrente ideológica a ser seguida em seu governo. Com esse propósito, em julho de 2018, a família Bolsonaro organizou um fórum voltado à articular e propagar ideais liberais-conservadores no continente americano: a Cúpula Conservadora das Américas. O evento ocorreu em Foz do Iguaçu, em dezembro do mesmo ano, e contou com a participação de personalidades de destaque da direita conservadora, como os membros da família real brasileira, os filhos de Bolsonaro e Olavo de Carvalho (HAUBERT, 2018).

Em decorrência do evento, foi lançada a “Carta de Foz”²¹, um documento visando se “contrapor às ideias de esquerda” e servir de base para os anseios conservadores na região, por meio da abordagem de temas como política, economia, cultura e segurança pública.

²¹Disponível

em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/cupula-divulga-carta-de-foz-documento-com-anseios-dos-conservadores-da-america-latina-leia,70002640409>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

Dentre suas diretrizes, estavam: a institucionalização do liberalismo econômico; a atração de capital estrangeiro em setores estratégicos; as privatizações de estatais; o investimento em forças de segurança; a apreciação aos princípios “Deus, pátria, família, propriedade, liberdade individual e direito à legítima defesa”; e a oposição à cultura da “ditadura verde” - um contraponto aos esforços internacionais de defesa ambiental e combate ao aquecimento global que ocorriam no contexto internacional.

Em 28 de outubro de 2018, após um período de campanha eleitoral de muita complexidade e marcado pela utilização de disparos em massa de *fake news*, Jair Bolsonaro obteve a maioria dos votos, no segundo turno das eleições presidenciais brasileiras, contra o candidato Fernando Haddad (PT). Com o início do mandato, em janeiro do ano seguinte, firmou-se um governo de orientação política de direita tanto na política e economia, quanto na cultura e costumes. Todavia, o cenário já era esperado e não surpreendeu a sociedade, tanto nacional quanto estrangeira, em vista dos discursos e postura do candidato em sua vida política, especialmente durante a corrida eleitoral. O caráter liberal-conservador de seu governo iniciou com a nomeação de Paulo Guedes para o Ministério da Economia, que trouxe junto de si uma série de propostas de mudanças econômicas de bases liberais, como as reformas trabalhistas e as privatizações de setores estatais (PINHEIRO e LIMA, 2018).

No que concerne à formulação da política externa e agenda internacional do Brasil, o governo bolsonarista provou seu tom de mudança e abdicou da tradição hierárquica de indicar um Embaixador ao cargo de Ministro das Relações Exteriores ao nomear o diplomata Ernesto Araújo para a pasta. Para Pinheiro e Lima (2018, p. 4), o Chanceler, que possui, na concepção das autoras, uma carreira diplomática mediana e sem muitos destaques, era uma fonte de preocupações para analistas de política externa. As declarações do Ministro, muitas vezes, iam contra as tradições da PEB, sendo agente causador de grande insegurança às relações internacionais do país. Ademais, Rodrigues (2019, p. 1) argumenta que há um consenso entre diplomatas, acadêmicos e pesquisadores de que a PEB sofreu, na atuação de Ernesto Araújo, com um desmonte sem precedentes de um legado de décadas, passando por sua maior mudança desde o fim do período da ditadura militar (PINHEIRO e LIMA; 2018; RODRIGUES, 2019).

Na visão de Gomes da Costa (2018, p. 11), ao assumir a presidência do Brasil em 2018, Bolsonaro buscou seguir a tendência da política do governo de Donald Trump, no qual servia como fonte de inspiração ideológica ao presidente brasileiro. Ao presidir os Estados Unidos, entre 2016 e 2020, Trump fez com que o país se tornasse um forte relativizador e crítico de pautas como o multilateralismo da ONU e os esforços contra a mudança climática.

Assim como Bolsonaro, Ernesto Araújo e Hamilton Mourão apoiavam a priorização de relações bilaterais e a tentativa de aproximação de Bolsonaro com Trump, denotando que havia uma similaridade de posicionamentos em relação ao tema entre os principais grupos da formulação da PEB (GOMES DA COSTA, 2018).

Lima e Albuquerque (2019, p. 15) consideram que, na gestão de Bolsonaro, a PEB passou a servir como um meio “de políticas declaratórias que buscam a fidelização de uma parcela mais radical do eleitorado”, tendo como uma de suas características o potencial de gerar atrito com os militares - que, como apresentado no capítulo anterior, dispõe de atores influentes no atual processo decisório da política brasileira, consistindo em uma importante base de sustentação do governo. Além disso, o papel de aliado privilegiado dos Estados Unidos buscado pela gestão - ao menos enquanto Donald Trump era presidente do país - vai contra ao próprio discurso do presidente e de seu ministro, Ernesto Araújo, de afastamento das relações ideológicas, uma vez que, para as autoras, o alinhamento ao país norte-americano é uma forma como de ideologizar a PEB às concepções da política estadunidense (LIMA e ALBUQUERQUE, 2019).

2.2.1 A busca de Ernesto Araújo por renovação no Itamaraty

Ainda que tenha rendido ao Brasil, ao longo de décadas, prestígio internacional e inúmeras negociações bem sucedidas, a tradição diplomática brasileira parece não agradar a todo o corpo diplomático do Itamaraty. Ernesto Araújo, diplomata escolhido por Bolsonaro para comandar o MRE entre 2019 e 2021, é um forte crítico da política exterior praticada pelo Brasil - especialmente no período pós-globalização -, uma vez que, em sua visão, essa política é defensora de ideais globalistas e retira a identidade nacional dos países ocidentais. Em janeiro de 2019, ao tomar posse como Ministro das Relações Exteriores e realizar seu primeiro discurso oficial, Araújo (2019, p. 16) afirmou que o principal compromisso do novo governo se fundamentava em "reconquistar o Brasil e devolver o Brasil aos brasileiros", fazendo uma alusão de que o país - e a PEB - estava sem rumo e passaria, a partir de sua gestão, por um novo período de independência (ARAÚJO, 2019).

Dando continuidade ao seu discurso, Araújo caracterizou a formação do Brasil por meio de uma crítica sobre como a história brasileira foi descrita. Em sua visão, era necessário executar uma libertação da memória histórica brasileira e, para isso, o Itamaraty seria colocado como um guardião da continuidade da “verdadeira” memória nacional,

especificando que o amor, a coragem e a fé foram os princípios responsáveis pela fundação do país. Partindo de sua pressuposição de que a história brasileira é contada erroneamente, Araújo (2019, p. 19) contemplou os colonizadores do Brasil, considerando-os como os “fundadores da nação”, e diz ter ficado maravilhado na primeira vez que esteve no Itamaraty, alegando que o recinto seria

uma espécie de túnel do tempo, onde os heróis estão vivos, os heróis famosos e os heróis anônimos, onde nós convivemos com os descobridores, com Alexandre de Gusmão, José de Anchieta, com D. João VI, com os imperadores e as princesas, com os bandeirantes e os abolicionistas, com os seringueiros e garimpeiros e tropeiros que construíram essa nação, e até mesmo com o estranho caso de um Barão monarquista que se tornou o grande ídolo da República (ARAÚJO, 2019, p. 19).

A respeito dos anseios para a agenda internacional do Brasil em sua gestão, Araújo avaliou que o foco do MRE não seria trabalhar pela ordem global, pois a pátria deveria ser colocada como prioridade. Em sua concepção, a PEB vinha se atrofiando por medo de ser criticada internacionalmente, contudo, a partir de sua gestão, a presença internacional do Brasil não se daria mais para agradar aos administradores do que ele acreditava ser uma ordem global, passando a orientar-se para a defesa dos “valores maiores da humanidade”. Para Araújo (2019, p. 25), o Brasil detém um caráter universalista, mas que isso não deveria significar a ausência de opiniões dos governantes, argumentando que o objetivo fundamental de sua gestão seria o de buscar “as parcerias e as alianças que nos permitam chegar onde queremos, não pediremos permissão à ordem global, o que quer que ela seja. Defenderemos a liberdade e a vida” (ARAÚJO, 2019).

Ernesto Araújo, enquanto Ministro, por diversas vezes demonstrou sua admiração pelos Estados Unidos e sua cultura patriota de hastear a bandeira e condecorar heróis nacionais. Apesar das controvérsias geradas com países árabes, Israel também era, frequentemente, homenageado nas falas do chanceler, que considera o país como um exemplo de nação que luta por sua pátria. Historicamente, Israel esteve envolvido em uma série de conflitos com motivações religiosas e geográficas, uma vez que está localizado em uma região sagrada para três grandes povos religiosos: os muçumanos, judeus e cristãos.

Em decorrência do holocausto da população judia ocasionado no contexto da Segunda Guerra Mundial, ao fim da guerra, em 1948, a região foi reconhecida pela comunidade internacional como Estado, de forma a fazer uma reparação histórica à população judia. No entanto, o território - que antes pertencia à Palestina - desde então vem sendo alvo de conflitos armados entre judeus (apoiados majoritariamente pelos Estados Unidos) e palestinos (apoiados pelos povos árabes). Por precaução, qualquer manifestação do governo brasileiro

em relação a uma das nações citadas deve ser cautelosa, uma vez que pode afetar substancialmente as relações bilaterais com os países da região - representantes de uma boa porcentagem da balança comercial brasileira.

O cenário político recente da Venezuela e Cuba, do mesmo modo, despertou interesse em Ernesto Araújo, que muitas vezes chegou a realizar duras críticas aos governos de ambos os países - no qual considera como ditatoriais e ameaçadores da paz mundial. Em seu primeiro discurso como ministro, Araújo (2019, p. 26) homenageou os que “lutam contra a tirania na Venezuela”. O ministro, acompanhado pelo presidente Jair Bolsonaro, demonstrou abominar as relações do Brasil com o país vizinho, tanto bilateralmente, como em entidades multilaterais como a UNASUL. Motivados a reverter as alianças políticas e, para eles, ideológicas, firmadas - sobretudo no governo lulista - e isolar de vez a Venezuela, Araújo e Bolsonaro iniciaram logo nos primeiros meses de suas gestões o movimento político que daria fim à participação brasileira na UNASUL.

Em artigo publicado no primeiro mês de sua gestão, o Ministro fez uma crítica aos governos Lula e Dilma e aos que acreditam que não deveria haver uma mudança significativa na orientação da política externa brasileira - defendida pelo governo Bolsonaro - em relação à adotada nos governos petistas. Em seu texto, Araújo (2019, p. 40) avaliou que

essa opinião é sintomática daqueles que ficaram tão traumatizados com a política externa esquerdista e caótica dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016) que preferem a inércia e a indiferença a qualquer tentativa de tornar o Brasil um ator global novamente. Estão tão acostumados a mudanças para pior que preferem não arriscar mudança nenhuma. Achem que a única alternativa para o desastre de Lula na política externa é pensar pequeno, recitar a cartilha das Nações Unidas, e tentar fazer algum comércio (ARAÚJO, 2019, p. 40).

Seguindo esses preceitos, para Ernesto Araújo, o Brasil conseguiria desempenhar um papel muito mais importante no sistema internacional do que o que desempenhava à época das gestões petistas, mas, para isso, seria imprescindível a realização de mudanças na PEB visando afastá-la do princípio do pragmatismo. Um ponto importante a se considerar é que, apesar de Araújo se contrapor a uma política externa fundamentalmente pragmática, o pragmatismo nas relações exteriores é o princípio básico resguardado pelos militares, caracterizando um desacordo primário entre os atores dos dois núcleos de influência na PEB bolsonarista. Na concepção do chanceler, seria necessária uma promoção da liberdade de ideias e expressão, não só no Brasil, mas também internacionalmente, pois ainda havia países em que as liberdades eram controladas pelos Estados e, indiretamente, pela mídia e pensadores acadêmicos. Portanto, para a promoção da paz e da segurança, era mandatório de

governos democráticos enfrentar as ameaças provenientes de governos não democráticos - citando como exemplo desses últimos, Cuba e Venezuela (ARAÚJO, 2019).

Araújo (2019, p. 54) pontuou que o Brasil estaria passando, desde 2018, por uma renovação política e espiritual, se libertando da dominação intelectual e do politicamente correto do sistema de “controle psicológico” dos governos do PT, cuja política externa representava, para ele, um regime corrupto e ateuista, que

ajudou a transferir poder dos EUA e da aliança ocidental para a China; favoreceu o Irã; trabalhou incessantemente para levantar uma nova cortina de ferro socialista sobre a América Latina, favorecendo governos ou partidos de esquerda (...). Tudo isso foi visto com bons olhos por Barack Obama, que raramente levantava um dedo para combater regime socialistas ou islâmicos em qualquer canto da Terra e que descrevia Lula como ‘o cara’ (ARAÚJO, 2019, p. 54).

Prosseguindo com a sua visão crítica da PEB estabelecida anteriormente, Ernesto Araújo ainda descreve (2019, p. 55-69) que a política externa brasileira vive desde a redemocratização uma fase de "consenso" na base do sistema político, que acabou trazendo ao país como suas principais consequências a corrupção e estagnação econômica, a crise moral, o enfraquecimento militar e a diminuição do protagonismo internacional do Brasil. Ele avalia que Jair Bolsonaro seria o único “político brasileiro verdadeiramente nacionalista dos últimos cem anos” que tenha se colocado contra essa conjuntura. E que, ao elegê-lo à presidência, os brasileiros demonstraram rejeição ao consenso político de esquerda, demonstrando o interesse nacional na redefinição da direção do país, guiando-o para o conservadorismo, antiglobalismo e nacionalismo (ARAÚJO, 2019).

Em contraponto às tradições diplomáticas do Itamaraty, Araújo mostrou-se interessado em um modelo de política externa orientado por concepções ideológicas e morais, defendendo que os governos não devem utilizar do argumento de manter as tradições e nem se moldar à estrutura “política externa”, visto que a PEB que deve ter a sua estrutura adaptada a cada novo governo. Na aula magna do Instituto Rio Branco, em março de 2019, Araújo (2019, p. 75) constatou que os debates acerca da política externa brasileira são mais valiosos para alunos de Relações Internacionais do que para os diplomatas em si. Para ele, o foco do Itamaraty não deveria ser no debate sobre política externa, mas em sua produção, que, posteriormente, seria analisada por especialistas em RI. E que, conseqüentemente, sob seu comando a instituição passaria a defender uma política externa com orientação moral, através de uma explícita diferenciação do bem e do mal (ARAÚJO, 2019).

Um dos principais pontos da perspectiva de Ernesto Araújo sobre as relações entre os países no sistema internacional é o de que exista uma nova ordem global que dissemina o

pensamento marxista e vai contra os valores conservadores, liberais e cristãos: o globalismo. Através de seu ponto de vista, Araújo (2019, p. 41) avalia que a ideologia globalista é totalitária e “tem como filosofia básica a proibição da independência do pensamento e a substância das ideias”, sendo um sistema que se apresenta contrariamente ao pensamento individual. Para ele, o globalismo tem sido introduzido na globalização econômica - e a utiliza como meio de propagação - desde a década de 1990, através da abrangência de temas como a ideologia de gênero e “ambientalismo distorcido” na agenda internacional de instituições multilaterais, como a ONU. Araújo (2019, p. 125-126) considera que é

através desse controle das ideias que essa corrente começa a capturar instituições e, a partir dessas instituições, começa a tentar agir para diminuir as identidades nacionais; e as identidades pessoais também. (...) O fundamental é a diluição da identidade do indivíduo, do ser humano, e o achatamento do ser humano; que, a meu ver, é o projeto marxista. Por isso que é um problema. Como eu digo, eu enxergo o globalismo como o pensamento marxista capturando a globalização (ARAÚJO, 2019, p. 125-126).

Uma das grandes influências aos pensamentos ideológicos do ministro Ernesto Araújo foi o filósofo Olavo de Carvalho, falecido em janeiro de 2022. Para Araújo (2019, p.54-55), Olavo teria sido uma das primeiras pessoas a “ver o globalismo como o resultado da globalização econômica, a entender seus propósitos impiedosos e a começar a pensar em como derrubá-lo”. O globalismo, de acordo com o ministro, foi alcançado no Brasil fundamentalmente durante os governos petistas, posto que o marxismo cultural dominava o governo por meio de um sistema que, em sua aparência, era liberal e democrático, mas que exercia “intimidação e controle de pensamento”. À vista disso, um outro objetivo da gestão de Araújo - e do governo Bolsonaro, em geral - era o de aumentar a participação da opinião pública na agenda de política externa do Brasil (ARAÚJO, 2019).

Contrário ao pensamento marxista, Araújo pretendia, enquanto Ministro das Relações Exteriores, realizar no espectro nacional e internacional uma transformação na filosofia predominante para libertar a globalização do pensamento marxista, passando-a para a de base liberal-conservadora, abarcando os princípios da abertura econômica e da manifestação da fé. Em sua visão, havia duas características inerentes ao globalismo que traziam mais problemas para o mundo do que, até mesmo, a xenofobia. Sendo elas a *oikofobia* - que para ele seria a renegação do próprio lar e passado - e a *teofobia* - o ódio contra Deus. O Itamaraty passaria então, a partir de sua gestão, a defender os valores e ideias da pátria brasileira, com engajamento, substancialmente, no setor produtivo nacional através da promoção do agronegócio, tecnologia, comércio e investimentos (ARAÚJO, 2019).

Conforme ensejava a ala ideológica do governo, o estreitamento das relações bilaterais passariam a ser de maior significância para a nova gestão, com o MRE passando a formular com cada parceiro internacional, por meio de instrumentos como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), segundo Araújo (2019, p. 28), “um programa de trabalho específico, para desenvolver o potencial de cada relação, de maneira criativa e dinâmica”. Para o ex-Ministro, era fundamental retirar o Brasil de uma posição de fraqueza nas negociações internacionais, colocando-o em uma que reforçasse sua importante característica de ser um dos maiores produtores de alimentos no comércio internacional. Ainda que tenha demonstrado uma insatisfação com as organizações multilaterais, a nova gestão buscaria, nos termos da OMC, uma forma de alcançar os objetivos para o comércio exterior brasileiro relativos às negociações multilaterais (ARAÚJO, 2019).

3 ESTUDO DE CASO

Considerando que, no modelo da política burocrática proposta por Allison, a formulação da política externa de um Estado é resultado de disputas políticas de atores domésticos que dispõem de valores e interesses próprios, além de possuírem diferentes níveis de poder no processo da tomada de decisão da política exterior, esse capítulo se propõe a analisar como se deu a participação brasileira nos mecanismos que levaram ao desmantelamento institucional da UNASUL, bem como a movimentação política para a criação de um bloco que possuía como propósito a substituir.

O capítulo é dividido em duas partes: na primeira, há a análise sobre os anos de vigência da UNASUL, evidenciando o contexto e eventos que levaram à criação da instituição, bem como nos que culminaram em seu fim; a segunda parte tem como objeto de estudo a movimentação política regional responsável pela criação do PROSUL, apresentando também a visão dos atores domésticos fundamentais para formulação da PEB do governo Bolsonaro acerca do tema da integração regional, especialmente, o que cada um considerava sobre a UNASUL.

3.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E CRIAÇÃO DA UNASUL

Após o fim da Guerra Fria e início do período que teve como característica o desmontamento dos Estados Unidos como hegemonia do sistema internacional, na década de 1990, projetos de integração regionais passaram a ganhar maior destaque nas relações estatais, gerando um cenário favorável para que países em desenvolvimento unissem forças para, por meio da cooperação, superar problemas estruturais de suas participações nos termos de troca do sistema capitalista. À semelhança do que ocorria no cenário internacional, na América do Sul - em parte, devido às diretrizes neoliberais e abertura de mercados lançadas pelo Consenso de Washington - sucedeu-se a tendência de fortalecimento da principal entidade de integração econômica regional existente à época: o MERCOSUL (MARQUES JÚNIOR, 2017; SILVA, 2017).

Para Marques Júnior (p. 28), o MERCOSUL “vinha demonstrando ser o projeto mais exitoso de integração econômica dentre as frustradas experiências anteriores vivenciadas pelos países latino-americanos”. No entanto, tal cenário não perdurou e, em 1999, o bloco entrou em uma profunda crise, ocasionada pelas divergências na balança comercial bilateral entre Brasil e a Argentina, que possuía sua moeda atrelada ao dólar. Com a virada de século,

importantes alterações no sistema político e econômico na América do Sul se sucederam: políticos de esquerda ascenderam ao poder na região e iniciaram um novo período para a integração regional - que agora passaria a ter maior enfoque no fortalecimento das relações entre os países próximos geograficamente (MARQUES JÚNIOR, 2017; SILVA, 2017).

A integração na América Latina se deparou com dificuldade de se estabelecer e solidificar. Diante da instabilidade política entre os membros da Comunidade Andina (CAN) e das tentativas fracassadas de processos de integração regional anteriores, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o MERCOSUL - primeiro agente integrador consolidado e estável na região - passou a concentrar os esforços para a criação de um novo mecanismo de integração para os países latino-americanos (SILVA, 2017).

À medida que os diálogos a respeito do interesse mútuo no desenvolvimento econômico conjunto da região avançavam, entre 1996 e 2004 o MERCOSUL acresceu como membros associados os países da Comunidade Andina de Nações (CAN): Chile, Colômbia, Bolívia, Equador e Peru; acontecendo o mesmo com a CAN, que incorporou aos seus parceiros todos os países-membros do MERCOSUL. De todo modo, a inserção dos países latino-americanos na economia mundial permanecia a mesma, fazendo com que a parceria não superasse os muitos desafios relacionados à posição de dependência e vulnerabilidade econômica da região em relação aos países com maior elevação de desenvolvimento econômico e de possibilidade de investimentos (SILVA, 2017).

Dessa conjuntura que propiciava a assinatura de acordos de integração regional, as conversas a respeito da criação de um novo bloco pelas nações sul-americanas ganharam cada vez mais espaço. Em 2004, na cidade de Cusco, no Peru, iniciou-se a movimentação política dos países sul-americanos para a criação de uma organização que integrasse os países participantes do MERCOSUL, da CAN, além da Guiana e Suriname. Da reunião resultou a assinatura em conjunta pelos países sul-americanos da Declaração de Cusco, que possibilitou a criação da proposta de integração nomeada de Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) e a ratificação dos anseios dos países na criação de um bloco regional que promovesse a autonomia da região - especialmente em relação aos Estados Unidos -, servindo como base para a fundação do que viria a ser a UNASUL. Desse contexto, resultou também no Brasil, do governo Lula, assumindo uma posição de destaque nas negociações para a criação do bloco, assinalando seu aspecto como potência regional por meio da liderança das negociações em Cusco (MARQUES JÚNIOR, 2017; SILVA, 2017).

Silva (2017, p. 103) aponta que embora houvesse uma profunda articulação entre os líderes latino-americanos para a promoção da integração regional, na I Reunião da CASA ficou perceptível que o processo pretendido seria mais complexo do que o esperado e não fazia-se suficiente para superar os problemas de pobreza, desigualdade e vulnerabilidade à economia mundial enfrentados pela América Latina. Seria necessária uma cooperação que, apesar de estar direcionada ao escopo do desenvolvimento econômico, também se aprofundasse em temas políticos, para que os países atuassem através de ações conjuntas e obtivessem um maior poder de barganha nas negociações multilaterais - especialmente com os países do centro da economia mundial (SILVA, 2017).

Em 2007, quando as negociações para a criação da UNASUL estavam em andamento, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, refletiu sobre a importância do multilateralismo para o Governo Lula, que, segundo ele, percebia maior seu papel latino-americano, e, mais especificamente, sul-americano. Segundo Amorim (2007, p. 7), visto que o Brasil não era um país pequeno, sua política externa também não deveria ser, e apesar dos interesses brasileiros terem alcances globais a vertente regional era uma prioridade para o Governo, uma vez que o “destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul”. Para isso, buscavam uma política pró-integração de longo prazo através do aprofundamento do Mercosul e a consolidação da UNASUL. O objetivo da gestão de Amorim estava na “capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região”, no qual ele considerava um fator primordial para a projeção internacional do Brasil (AMORIM, 2007).

Para Martinez e Lyra (2015), outro fator determinante para a criação da UNASUL estava no interesse coletivo de criar um mecanismo de defesa regional. Esse interesse decorre das circunstâncias geradas pela região ser, durante décadas, uma grande produtora de narcóticos ilícitos. Na década de 1970, os Estados Unidos iniciaram uma política de guerra às drogas que influenciou na política externa do país para a região latino-americana - responsável por abastecer o mercado de drogas estadunidense. Tal cenário criou pretexto para a influência do país na securitização do continente como um todo, concedendo recursos para a erradicação de plantações de drogas e desarticulação das organizações criminosas. As autoras também afirmam que os “problemas do continente foram arrastados para dentro de uma lógica mais militarizada, intervencionista e pragmática, com pouco espaço para a diplomacia e o diálogo” (MARTINEZ e LYRA, 2015, p. 669).

À medida que ocorriam trocas governamentais nos Estados Unidos durante a década de 1990, a política antidrogas estadunidense passou por reformulações. Ao final da década,

com o lançamento do Plano Colômbia (1999) - que seria implementado no início dos anos 2000 por meio de um investimento bilionário realizado pelos EUA -, a agenda de securitização e militarização dos Estados Unidos para a região ficou ainda mais evidente. O grande aspecto militar do plano passou a gerar preocupação aos países latino-americanos sobre a possibilidade de intervenção estadunidense nos assuntos internos da Colômbia. Àquela época, as discussões a respeito de defesa e segurança no continente eram pautadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) (PAGLIARI, 2015; MARTINEZ e LYRA, 2015).

Todavia, em face aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a política internacional estadunidense passou a ter a sua orientação completamente voltada aos temas de segurança. Apesar dos esforços dos Estados Unidos para a criação de um instrumento de defesa continental, a Guerra ao Terror não ganhou um apelo expressivo pelos países sul-americanos, uma vez que, após os ataques terroristas, os próprios estadunidenses passaram a atuar unilateralmente na agenda de segurança internacional. Ainda assim, a agenda da Guerra ao Terror respingou nos países latino-americanos, uma vez que enxergava qualquer organização inimiga como terrorista, incluindo o conflito colombiano na pauta antiterrorista. Dessa forma, à medida que o processo de integração regional avançava sem a presença dos Estados Unidos, os países sul-americanos passaram a incluir a pauta de segurança nas cúpulas, visando uma maior cooperação e consenso nos termos de defesa sul-americana (PAGLIARI, 2015; MARTINEZ e LYRA, 2015).

Após anos de negociação, a UNASUL foi, enfim, constituída em 23 de maio de 2008 pelos governos dos doze Estados da América do Sul na I Cúpula da UNASUL, sendo respaldada juridicamente pela assinatura do Tratado Constitutivo da Organização. O órgão intergovernamental é considerado um símbolo das transformações políticas vividas pelos países sul-americanos nos anos 2000 - ocasião em que passaram a ser governados por partidos do espectro político de esquerda - e possuía como principal objetivo a integração regional para a criação de uma identidade sul-americana, com foco no aprofundamento, essencialmente, das relações políticas. Todavia, era assegurado, no bloco, um espaço para a realização de parcerias econômicas e sociais, por meio da cooperação, e para a priorização de projetos bilaterais entre os países membros (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

O Tratado Constitutivo da UNASUL²² - documento assinado pelos países membros que legitimava o acordo - defendia o fortalecimento do multilateralismo e da união sul-americana como meio de alcançar avanços no desenvolvimento sustentável, no bem-estar da população e na redução de problemas socioeconômicos, como “a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes” na região. Os princípios básicos do Tratado preconizavam o:

irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável (UNASUL, 2008, p. 1).

A cartilha elaborada pelos doze governos reiterava, ainda, como sua determinação a de

construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 2).

O tratado, que estabelecia que qualquer país da América Latina e Caribe poderiam se tornar membros associados, asseverava, também, a necessidade de aprimoramento do já existente mecanismo conjunto de investimentos em infraestruturas e planejamento: a Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA). À vista disso e de fornecer uma maior autonomia aos países membros em relação a investimentos externos dos países do centro do sistema capitalista nos temas em questão, fora criado em 2011 - no âmbito da UNASUL - o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O Conselho apresentava como responsabilidade a condução de projetos relacionados à cooperação em infraestrutura de transportes, energia e comunicação dos países membros do bloco. Deste modo, no mesmo ano em que o COSIPLAN deu início às suas atividades e à execução dos 562 projetos subcontinentais do bloco, a IIRSA passou a ser uma iniciativa anexada ao Conselho, estando sujeita aos termos da UNASUL (OLIVEIRA CRUZ, 2020; SILVA, 2017).

²²Disponível

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2021.

Apesar de um de seus objetivos ser a criação de uma área de livre comércio, Silva (2017) indica que os debates dos aspectos econômicos da UNASUL dispuseram de pouca evolução ao longo do tempo em que a organização esteve vigente. Por consequência, as negociações alfandegárias da UNASUL não chegaram a ter um significativo progresso, permanecendo sob vigência do MERCOSUL, da CAN e de acordos bilaterais os compromissos acerca do tema. Ainda que tenha alcançado avanços consideráveis em seu âmbito político, assim como na esfera econômica a UNASUL enfrentou empecilhos decorrentes das particularidades divergentes das culturas e interesses de seus países membros (SILVA, 2017).

Essas diferenças se intensificaram à medida que novas eleições para presidentes aconteciam na década de 2010 e os mandatários responsáveis pela criação do bloco foram deixando os governos. A partir de então, a heterogeneidade política dos membros encontrada no início das negociações para a criação da UNASUL eram cada vez mais dissolvidas, colocando em risco a continuidade do bloco e o êxito nos temas aos quais se propunha (SILVA, 2017).

3.2 A SAÍDA DO BRASIL DA UNASUL E PARTICIPAÇÃO NA CRIAÇÃO DO PROSUL

A ascensão de governos neoliberais nos países sul-americanos, ao decorrer da década de 2010, despertou uma nova orientação para os blocos de integração regional latino-americanos. Se, anteriormente, o cerne estava na busca pelo fortalecimento da soberania e autonomia dos países membros em relação aos países desenvolvidos, a partir da nova conjuntura política regional os blocos sofreram com a transição de ter suas atuações restringidas ao foco econômico. Por efeito, um desengajamento em iniciativas de cunho político, como a UNASUL, passou a ditar o contexto da cooperação na América do Sul. Simultaneamente, os governantes passaram a tomar ações para que a integração regional apresentasse um perfil com posicionamento político coerente com o atual cenário político dos países sul-americanos, buscando a substituição da UNASUL por um organismo que suprimisse seus interesses (OLIVEIRA CRUZ, 2020; FORTI NETO, 2020).

Similarmente ao que ocorria nos países vizinhos, a partir de 2016, com a movimentação política para a destituição do mandato da presidente Dilma Rousseff, o país deparou-se com a, já mencionada, ascensão dos princípios políticos e econômicos liberais-conservadores. Com os ideais políticos da integração regional enfraquecendo-se cada

vez mais, novas aspirações para as relações de cooperação Sul-Sul passaram a guiar a atuação regional, idealizadas, principalmente, pelos governos brasileiro e argentino. Essa mudança no cenário geopolítico sul-americano respingou nos organismos internacionais de integração regional, que foram tomados por uma tendência de revisão e reestruturação. A título de exemplo, pode-se citar a Argentina aderindo à Aliança do Pacífico e o MERCOSUL passando a incluir em suas negociações acordos com países não associados ao bloco (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Na medida em que ocorriam as transformações no cenário regional, a Venezuela se deparou com o agravamento da crise econômica, política e social interna iniciada em 2013, com a morte do líder Hugo Chávez, decorrentes, principalmente, do impasse político interno entre Maduro e a oposição, que pressionou as instituições democráticas do país. Com o comércio internacional voltado para a produção e exportação de petróleo, a Venezuela, país que enfrenta um baixo nível de industrialização, passou a sofrer com as instabilidades do mercado e a queda do preço da *commodity*. O aprofundamento da crise econômica e o aumento da repressão política, com inúmeras acusações de violação aos direitos humanos, levaram o país a ter pela primeira vez a sua participação suspensa no MERCOSUL, em dezembro de 2016, sob o argumento jurídico dos membros do não cumprimento dos compromissos assumidos com o bloco. Em agosto do ano seguinte, a Venezuela foi mais uma vez suspensa do MERCOSUL, dessa vez por índole política, sob a acusação de violação do Protocolo de Ushuaia que, para o bloco, se deu por meio da ruptura com a ordem democrática (MARQUES JR, 2017)

Desde o fim dos governos ditatoriais - reconhecidamente violentos - na América Latina, se formou uma nova conjuntura no continente com maior visibilidade para princípios como a justiça social, os valores democráticos, a conservação dos direitos humanos e a legitimidade das instituições democráticas. Em decorrência, as instituições que surgiram no período, da mesma forma, voltaram suas atenções aos temas e incorporaram em suas cartilhas de deveres o respeito a cada um desses princípios como elemento fundamental para a participação dos países (MARQUES JR, 2017).

A partir da suspensão da Venezuela do bloco MERCOSUL, a UNASUL passou a ser o centro das críticas dos governantes de seus Estados associados. Em meio à rejeição ao regime de Maduro e à participação venezuelana no bloco, era iniciada uma mobilização para o desmantelamento da organização. Em 2017, após o presidente colombiano concluir seu período como secretário-geral da instituição, a UNASUL, pela primeira vez, ficou sem um comandante no cargo, em virtude da falta de coesão e investimento por parte de seus países

membros. Com o advento de Jair Messias Bolsonaro à presidência do Brasil, este cenário de crise na instituição se aprofundou. O presidente, forte defensor dos ideais neoliberais e crítico à política interna e externa adotada nos governos petistas (2002 - 2016), utilizou-se da situação venezuelana como principal argumento para a formalização do processo de saída do Brasil, em conjunto a outros países, do acordo da UNASUL em seus primeiros meses de governo (OLIVEIRA CRUZ, 2020; MARQUES JR, 2021).

Os países alegavam uma quebra do Acordo Constitutivo, uma vez não enxergavam o cumprimento, principalmente por parte da Venezuela, dos princípios básicos da

plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros (UNASUL, 2008).

No entanto, apesar de utilizar argumentos de defesa dos direitos humanos para a retirada do Brasil da UNASUL, Bolsonaro por diversas vezes exteriorizou não se importar com o tema. A esse ponto, cabe salientar que há contradições entre discursos e ações de Bolsonaro, uma vez que, em uma de suas inúmeras declarações polêmicas, em abril de 2019 o presidente prestigiou Carlos Alberto Brilhante Ustra (1932-2015) - reconhecidamente como um dos principais torturadores da ditadura pela justiça brasileira -, afirmando que o militar seria “um herói nacional”²³. Apesar de Bolsonaro não reconhecer o período do governo militar como ditatorial, em 2016 ele também chegou a proclamar que “o erro da Ditadura foi torturar e não matar”²⁴. Tais afirmações denotam uma incoerência entre os vieses ideológicos de Bolsonaro e a aplicação da política externa de seu governo.

Para Marques Júnior (2017, p. 24-25), os países que pertenciam à UNASUL enfrentam estruturalmente uma instabilidade institucional que pode afetar, negativamente, o estabelecimento de uma integração regional coesa e duradoura. A corrupção e a polarização política, advindas de sociedades com alto grau de desigualdade, propiciam uma perda de legitimidade das instituições perante a população, gerando uma instabilidade política com potencial de comprometer suas frágeis democracias. A desigualdade socioeconômica, por sua

²³ Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-afirma-que-torturador-brilhante-ustra-e-um-heroi-nacional/>. Acesso em: 16 de março de 2022.

²⁴ Disponível em:

<https://jovempan.com.br/programas/panico/defensor-da-ditadura-jair-bolsonaro-reforca-frase-polemica-o-erro-foi-torturar-e-nao-matar.html>. Acesso em: 16 de março de 2022.

vez, facilita o aumento dos conflitos de interesses de grupos sociais distintos que buscam saciar suas necessidades por meio de representatividade governamental, criando o cenário ideal para instabilidades (MARQUES JR, 2017).

Iniciado o processo de reversão da coesão regional conquistada na década anterior com a saída do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru da UNASUL, uma nova fase para a integração regional foi instituída. Oliveira Cruz (2019, p. 117) delineou essa fase, fundamentada pela ampliação da cartilha neoliberal na América do Sul, como uma dissociação aos ideais e objetivos da cooperação estabelecidos na década anterior, ameaçando todos os avanços obtidos em relação à cooperação regional no período em que a UNASUL esteve vigente. Com a perda do prestígio da organização, a conjuntura regional para a formação de um órgão que a substituísse ganhou força, culminando na coalizão que levou à criação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

3.2.1 A visão do Itamaraty

Ao analisar-se os primeiros anos do governo Bolsonaro, verifica-se que o então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, apresentou um papel fundamental para a colaboração brasileira no contexto que levou ao desmantelamento da UNASUL e à criação do PROSUL. Araújo, logo em seus primeiros discursos como Ministro, salientou que sua preocupação estaria voltada à inserção internacional do Brasil de uma maneira mais ampla, desfocada do fortalecimento regional, e integrada à abertura comercial das cadeias globais de valor (CAVALCANTI, 2019).

A partir dessa perspectiva de abertura comercial brasileira e maior participação no comércio mundial, o Ministro, com o apoio presidencial, passou a orientar o Itamaraty para uma maior aproximação com os Estados Unidos trumpista e para o desejo de entrada do Brasil na Organização para o Comércio e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). No âmbito regional, surge, na gestão de Araújo, uma percepção a respeito do MERCOSUL baseada, principalmente, nas relações comerciais, de uma maneira mais agressiva à abertura econômica do que a que ocorrera na década de 1990. Parte disso é notado, ainda no primeiro ano de governo, com a assinatura dos acordos extrarregionais do MERCOSUL que estavam há anos em negociação com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e com a União Europeia (CAVALCANTI, 2019).

Observando os cargos e secretarias existentes no MRE em 2006²⁵ no momento em que a UNASUL estava sendo concebida, comparando com o da administração Bolsonaro entre 2019 e 2020 (ANEXO A), nota-se mudanças substanciais na estruturação do Itamaraty, principalmente devido à redução no número de subsecretarias da instituição realizada pelo Ministro Ernesto Araújo por meio da fusão de temas. Em razão da premissa brasileira de aproximação com os países vizinhos no Governo Lula, sob a gestão de Celso Amorim, o MRE possuía uma Subsecretaria-Geral apenas para os assuntos relacionados à América do Sul. Na administração de Araújo, a pasta ficou a encargo da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas, que, de uma maneira ampla, abordou os relacionamentos do Brasil com o continente americano. Outra alteração fundamental ocorreu por meio da criação, no governo Bolsonaro, do Departamento de Estados Unidos da América no MRE, pasta inexistente na gestão Lula.

Devido ao seu interesse em estabelecer uma política externa mais ampla, outra instituição em que o Ministro buscava uma maior atuação por parte do Brasil era a Organização dos Estados Americanos. Em seu Discurso na Sessão Extraordinária do Conselho Permanente da OEA, em Washington, em fevereiro de 2020, Ernesto Araújo - que anteriormente era designado como Diretor de Assuntos Americanos no Itamaraty - demonstrou sua grande apreciação pela organização ao discorrer sobre os anseios brasileiros para o continente americano no governo Bolsonaro.

No contexto do agravamento da crise política na Venezuela e da aversão de Araújo e Bolsonaro ao governo do país vizinho, o Ministro afirmou que o principal papel da OEA seria o de promover o pleno exercício da democracia e da liberdade entre seus países membros. Para ele, o “patrimônio mais caro e consolidado” da organização teria sido a “defesa dos valores democráticos” por meio de iniciativas, mecanismos e ações concretas que tiveram impacto sobre o hemisfério - o que, em sua visão, poucas outras organizações internacionais haviam conquistado (ARAÚJO, 2019).

Tendo como foco do discurso a democracia no continente - e seu posicionamento contrário à Nicolás Maduro -, Ernesto prosseguiu a fala assinalando que o único consenso “possível e aceitável” entre os países membros da organização deveria ser construído sob uma visão sem ambiguidade da defesa dos valores democráticos, sem defender aberta ou veladamente o totalitarismo. Para ele, haveria uma falsa falácia de que o bloco passava por uma quebra de consenso e divisões em razão do tema. Tais argumentos, na visão de Araújo,

²⁵ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5979.htm>. Acesso em 13 de março de 2022.

eram para afastar a vocação democrática do órgão e “legitimar regimes que optaram por caminhos totalitários e pela supressão da liberdade” (ARAÚJO, 2019).

No mesmo evento, o Ministro asseverou a decisão do Brasil de se distanciar de fóruns que possuem “arranjos relativistas” em relação aos valores democráticos e libertários defendidos pelo novo governo brasileiro - e, segundo ele, pela OEA. Ernesto assegura que, durante as duas primeiras décadas do século XXI, a OEA foi esvaziada em razão de iniciativas “parciais” e que admitem quebras democráticas, como a UNASUL, que ganharam espaço na agenda continental e se apresentaram como alternativas à Organização. Apesar desse cenário, o fortalecimento da Organização seria essencial para enfrentar o principal problema no qual se deparavam no momento: os governos totalitários em Cuba e na Venezuela, que, em sua concepção, eram ditatoriais e violadores dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de suas populações, além de atuarem na instabilidade do Estado de Direito na região (ARAÚJO, 2019).

Por conseguinte, para o Ministro, o Brasil não deveria mais resguardar o princípio da não ingerência²⁶ e tratar com normalidade os regimes desses países - que em suas palavras, “convivem com simbiose perfeita com o narcotráfico e o terrorismo” - uma vez que ao se fazer isso, a democracia e liberdade do hemisfério em geral estariam em risco. A respeito da Venezuela, Araújo apontou que apesar de ter ocorrido uma “incapacidade coletiva” dos países da OEA em ofertar ajuda ao país sul-americano, um cenário ainda pior no regime de Maduro estava sendo evitado (ARAÚJO, 2019).

Araújo via, também, na OEA um grande potencial de cooperação, onde, de acordo com ele, poderia ser mais ativa em temas fundamentais, como a segurança hemisférica, com ações e iniciativas coordenadas contra o narcotráfico, crime organizado transnacional e o terrorismo. Em sua defesa pelos valores democráticos, o Ministro acreditava que os países regionais nos quais ele designava como totalitários eram também parte dessa rede que ameaçava a segurança hemisférica. Para ele, os temas de segurança mencionados eram prioridade no governo Bolsonaro, que além de ter atuado com medidas internas, também buscava tratativas para enfrentar esses desafios com os países vizinhos, seja bilateralmente, mas principalmente através de organismos como a OEA (ARAÚJO, 2019).

O grande interesse de Araújo em buscar o fortalecimento da OEA e o estabelecimento da Organização como principal mecanismo para solução de crises continentais é mais um dos resultados da postura brasileira de alinhamento aos Estados Unidos. Além de ser um dos

²⁶ Diz respeito ao princípio das relações internacionais, previsto na Constituição Federal Brasileira (1988), bem como na Carta da ONU (1970), de não-intervenção em assuntos domésticos de outros Estados.

membros, o país norte-americano tem grande influência sobre a OEA, e ao colocá-la como principal órgão político continental, abriria espaço para que o governo trumpista exercesse ainda mais influência nos rumos políticos, principalmente da região latino-americana, fortalecendo a esfera conservadora contra a ideologia de esquerda, um dos grandes objetivos do governo Bolsonaro.

Em agosto de 2020, para o canal Personalidades em Foco, Ernesto justificou que não acreditava que o país estava perdendo seu prestígio internacional e liderança regional, como muitos argumentavam, mas que, na verdade, o prestígio da política externa brasileira estava sendo elevado tanto internacionalmente como no que concerne à população brasileira - o que ele, e o governo Bolsonaro em si, consideravam fundamental. A respeito da atuação regional, Ernesto acreditava que essa sempre foi estabelecida de modo que o Brasil exercesse uma liderança conduzida por ideais e interesses alheios. A título de exemplo, ele citou a influência da Venezuela chavista na região, que liderou a criação de projetos que o Brasil abarcou como a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano (ARAÚJO, 2020).

Para ele, a política externa não deveria ser orientada ao abandono de interesses nacionais para uma boa política de vizinhança, como ele acredita que aconteceu nos governos anteriores, mas que teria que primariamente defender os interesses nacionais, utilizando a diplomacia como um meio para isso. Dessa forma, na visão do Itamaraty durante sua gestão, o principal objetivo brasileiro na América do Sul seria o da promoção da democracia na Venezuela, e isso se conquistaria “com firmeza, com determinação, perseguindo esse objetivo”. Ainda a respeito dos interesses nacionais em relação à América do Sul, Araújo (2020, p. 428) argumentou que a finalidade de sua gestão era muito clara: fomentar “uma América do Sul com segurança, com democracia e com prosperidade, baseada em economias abertas como aquelas que nós queremos para o Brasil” (ARAÚJO, 2020).

De forma a alcançar esse objetivo, para ele, era necessária uma mudança de cenário, que já estava sendo consolidada através da reformulação do MERCOSUL e da substituição da UNASUL por uma nova organização que resguardasse os valores democráticos e as liberdades básicas: o PROSUL.

3.2.2 O apoio dos militares

No que concerne à política externa brasileira, a postura da ala militar, como abordado no capítulo anterior, é historicamente direcionada ao pragmatismo. O vice-presidente

Hamilton Mourão - sendo representante máximo das instituições militares na formulação da PEB no governo Bolsonaro -, apesar de também possuir uma visão contrária ao governo venezuelano, em diferentes discursos defendeu a utilização de meios diplomáticos para a solução da crise em que o país se deparava. Adido militar da embaixada brasileira na Venezuela de 2002 a 2004, ao discursar na XI Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do Grupo de Lima, em 5 fevereiro de 2019, Mourão reforçou o caráter pragmático das instituições militares do Brasil ao ressaltar a necessidade da cooperação entre os governos dos países americanos e as organizações internacionais para solucionarem conjuntamente a crise venezuelana (MOURÃO, 2019).

Para Mourão (2019), a busca de medidas eficazes para a resolução do conflito que, em sua visão, decorria de um “regime ilegal e ilegítimo na Venezuela”, era primordial, uma vez que o mundo estava passando por um preocupante período de escalada das tensões políticas, econômicas e militares. Para ele, caberia às organizações internacionais e governos nacionais a coordenação conjunta e adequada de enfrentamento a essa conjuntura desfavorável. Essa busca de Mourão pela solução pacífica da situação venezuelana, nos termos das organizações internacionais, acentua a postura militar de seguir um dos princípios básicos da atuação das forças militares do Brasil, dispostas na Política de Defesa Nacional (p. 35), que diz respeito à “repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional” (MOURÃO, 2019).

Ainda na reunião ministerial do Grupo de Lima de 2019, Mourão expôs, também, sua perspectiva para a inserção internacional do Brasil, que, para ele, seria primordial para as próximas etapas do desenvolvimento econômico que o governo visava. Todavia, o país necessitaria se adequar para que pudesse alcançar seu lugar em um “mundo complexo e competitivo”, e que isso decorreria, em suas palavras, da execução “de uma agenda econômica para recolocar o Brasil nos trilhos do crescimento por meio do reequilíbrio das contas públicas e da elevação da produtividade” (MOURÃO, 2019).

Em fevereiro de 2019, semanas após a reunião do Grupo de Lima, em face à tentativa de ajuda humanitária por parte do governo brasileiro e às críticas à sua gestão, Nicolás Maduro ordenou o fechamento das fronteiras da Venezuela com o Brasil. Mourão concedeu uma entrevista à BBC News Brasil, logo após o acontecimento, e respeitando o pressuposto da não ingerência, o vice-presidente deixou claro que avaliava que o conflito não escalaria para o âmbito regional, reforçando que era uma crise interna, e que as forças militares brasileiras só iriam atuar em caso de ataque:

da nossa parte nós jamais entraremos em uma situação bélica com a Venezuela, a não ser que sejamos atacados, aí é diferente, mas eu acho que o Maduro não é tão louco a esse ponto, né. E também vejo ali do lado mais complicado, que é o lado colombiano, acho que vai ficar nessa situação de impasse, como está. A questão interna é um problema” (ALEGRETTI; QUERO, 2019).

Em razão de sua defesa de não intervenção na crise venezuelana, Mourão - apoiado pelos militares - se deparou com desavenças com a ala ideológica, principalmente com os filhos do presidente Carlos e Eduardo Bolsonaro, que desejavam uma ação mais severa do Brasil em relação à Venezuela. Os debates sobre intervir ou não no país vizinho geraram uma série de atritos ainda nos primeiros meses do governo Bolsonaro, em 2019. Pouco depois das eleições, em novembro de 2018, o general Augusto Heleno - outra figura militar importante no governo Bolsonaro, que assumiu o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - além de elogiar o trabalho das Forças Armadas na fronteira entre Brasil e Venezuela na ajuda humanitária ao refugiados, reafirmou a posição militar de não interferir nos assuntos internos venezuelanos: “em termos do que está se colocando, de ingerência nos assuntos da Venezuela, o próprio presidente já disse que não é o caso. Nós temos preceitos constitucionais que regulam isso” (PARAGUASSU, 2018).

Apesar de, inicialmente, parecer haver um consenso entre militares e Bolsonaros acerca do tema, em março do primeiro ano do governo esse cenário mudou. Ao visitar o Chile, acompanhado do pai, para a Cúpula de criação do PROSUL, Eduardo Bolsonaro concedeu uma entrevista ao jornal local La Tercera, no qual criticou o presidente venezuelano e alegou que o mesmo não sairia do poder de forma pacífica, e que pudesse ser necessária a utilização de força por parte brasileira, se apoiado pelos militares venezuelanos. Entretanto, em razão dos embates entre as alas ideológica e militar, do governo, referente ao tema, à imprensa brasileira Eduardo negou que houvesse uma intenção de intervenção militar na Venezuela (PODER360, 2019).

As discrepâncias entre os militares e a família Bolsonaro sobre intervir ou não na Venezuela persistiram. Um marco do período ocorreu em 30 de abril de 2019, quando a tensão política no país vizinho se intensificou após Juan Guaidó se autoproclamar presidente da Venezuela - com o reconhecimento dos governos brasileiro e estadunidense. No mesmo dia, o Mourão concedeu uma entrevista reafirmando que

os militares reiteram que não há possibilidade de o governo brasileiro intervir no país vizinho ou entrar lá, embora as tropas brasileiras estejam sempre atentas para qualquer necessidade de atuação. O que existe é um apoio do governo brasileiro e reconhecimento a Juan Guaidó como presidente, além de apoio às sanções ao País (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019).

Seguindo a fala de Mourão, o ministro Augusto Heleno também assinalou que o Brasil, em face à crise venezuelana, seguiria o preceito constitucional de não interferir nos assuntos internos de países amigos. Ao passo em que o vice-presidente Mourão e o ministro general Heleno excluía firmemente uma possibilidade de intervenção na Venezuela, Bolsonaro proferiu que, apesar de sua gestão buscar uma solução pacífica para a crise e de as chances de ingerência brasileira “serem próximas a zero”, ações militares não estavam totalmente descartadas e que todas as hipóteses estariam em análise (O GLOBO, 2019; AE e R7, 2019).

Concomitantemente às discussões sobre a crise venezuelana, as movimentações políticas para o estabelecimento do PROSUL prosseguiram. Em razão do órgão de integração regional representar os novos rumos políticos sul-americanos e os interesses nacionais do governo Bolsonaro, não houve qualquer resistência para a criação do mesmo por parte dos militares. Esse apoio à criação do PROSUL pode ser explicado por dois dos pressupostos básicos da atuação dos militares brasileiros, dispostos no Livro Branco de Defesa Nacional (p. 35): a busca pela cooperação internacional e a atuação em organismos internacionais, visando a manutenção da paz e o bem-estar dos povos.

Outro fator condicionante para o apoio militar se dá por meio do regimento do sétimo Objetivo Nacional de Defesa: o da contribuição para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais, que foram incorporados ao Plano Setorial de Defesa do PROSUL (Quadro 1). O interesse militar na cooperação regional também está previsto na Estratégia Nacional de Defesa (p. 17), revista em 2020, que assinala que

no âmbito regional, a convergência de interesses contribui para o incremento da cooperação entre os países Sul-americanos, o que poderá promover a consolidação da confiança mútua e a execução de projetos de defesa, visando, entre outros, ao desenvolvimento tecnológico e industrial, além de estratégias para a solução de problemas comuns (BRASIL, 2020, p. 17).

Quadro 1 – Plano Setorial de Defesa

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Líder	Integrantes	Linha de ação
Fomentar o diálogo e promover coordenação e cooperação entre os Ministérios da Defesa dos países do PROSUL, contribuindo com a consolidação da manutenção da paz, estabilidade e segurança na região	Melhorar a cooperação e o intercâmbio de informação em Defesa Cibernética	Brasil	Brasil Chile Colômbia Equador Peru	Conformação de estruturas de defesa cibernética (estrutura e conceito operacional)
				Campanhas de conscientização organizacional
				Formação e retenção de capital humano especializado
				Gerenciamento de crises / respostas coordenadas a incidentes
				Capacitação, treinamentos e estágios
				Protocolos de intercâmbio de informações
	Promover a cooperação entre as indústrias de defesa	Colômbia	Brasil Chile Colômbia Equador Peru	Desafios atuais e futuros das Forças Armadas da região e demanda por capacidades à indústria de defesa regional
				Novas metodologias e tecnologias desenvolvidas pelas indústrias de defesa da região, diante de novas ameaças e desafios
	Contribuir para a modernização dos Ministérios da Defesa	Vago	Equador Paraguai Peru	Intercâmbio de informações sobre estruturas organizacionais
				Discussões e troca de informações sobre inteligência artificial e armas autônomas
				Debates e troca de informações sobre a Interoperabilidade das Forças Armadas
				Troca de informações sobre boas práticas em planejamento e programação orçamentária
				Debates e troca de informações sobre áreas subsidiárias das Forças Armadas
				Troca de informações sobre planejamento e capacitação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Reporte de Actividades 2019-2020 Grupo Defesa do PROSUL

3.2.3 Criação do PROSUL

Juntamente com os mandatários das nações vizinhas, Jair Bolsonaro ao assumir a presidência e nomear Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores, passou a participar da movimentação política para a criação de uma aliança regional que substituísse a UNASUL. Para Hernández e Mesquita (2020), com a característica comum de afastamento da Venezuela e do socialismo, os novos governos de direita sul-americanos possuíam como

objetivo primordial a revogação das políticas de integração regional implementadas pelos governos antecessores. Desse interesse comum, em março de 2019, ocorreu a primeira reunião para a criação do foro de integração sul-americana, em Santiago, com a participação dos presidentes do Brasil, Chile e Colômbia. Adveio da reunião a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração na América do Sul, responsável por promover as bases para o acordo que seria selado em setembro do mesmo ano (HERNÁNDEZ e MESQUITA, 2020).

A coalizão dos líderes políticos regionais para a assinatura do acordo prosseguiu, com o destaque do ex-presidente chileno, Sebastián Piñera, na liderança das negociações - circunstância que evidencia a perda do protagonismo brasileiro apresentado no contexto da criação da UNASUL. Em 25 de setembro de 2019, os ministros das Relações Exteriores do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai realizaram uma reunião, em Nova Iorque, para a implementação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) e emitiram as primeiras diretrizes²⁷ para o funcionamento do órgão. Reunidos por ocasião da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas, pela primeira vez um acordo de integração regional sul-americano seria firmado no território de um país que não viria a ser membro do bloco (PROSUL, 2019; OLIVEIRA CRUZ, 2020).

As diretrizes do acordo (p.9), que dispõem de “caráter declarativo, de natureza política, e não geram obrigações jurídicas no âmbito do direito internacional”, certificavam a busca pelos países membros de um órgão com instância estruturalmente flexível, que seria implementada gradualmente para benefícios mútuos, e de burocracia moderada (OLIVEIRA CRUZ, 2020). Para a devida participação no Foro, os países deveriam acatar a uma série de deveres institucionais, sendo requisitos essenciais de participação:

a plena vigência da democracia, do Estado de Direito, das respectivas Ordens Constitucionais e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (PROSUL, 2019, p. 2 - tradução nossa).

De modo a cumprir seu objetivo de afastamento das relações políticas instauradas anteriormente pelos governos de esquerda e impossibilitar a participação de países com regimes democráticos em crise - à semelhança da Venezuela -, uma das cláusulas essenciais do acordo diz respeito à necessidade da vigência de governos democráticos. Sendo considerado como princípios democráticos, pelo acordo, a garantia de eleições livres, a

²⁷Disponível

em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUL_NY_25-09-2019.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

separação dos Poderes do Estado, bem como a subordinação das forças de segurança à autoridade civil constituída legalmente. Conseqüentemente, o não cumprimento de uma ou mais premissas seria um fator condicionante para a decisão de suspensão de um dos países participantes do PROSUL (PROSUL, 2019).

Quadro 2 – Grupos e Subgrupos de Trabalho

GRUPOS Y SUBGRUPOS DE TRABAJO

GRUPOS	SUBGRUPOS
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura física para la integración • Regulaciones, servicios y tecnología del transporte • Recursos hídricos • Telecomunicaciones y TICs • Temas transversales
Energía	<p>Iniciativas Temáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración eléctrica o de hidrocarburos • Energías sostenibles • Biocombustibles • Conformación de mercados energéticos <p>Iniciativas Transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovación en el sector energético • Coordinación y planificación energética regional • Relaciones extra regionales
Gestión de Riesgos de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> • I+D+i+E para la resiliencia • Infraestructura crítica resiliente • Resiliencia y reducción del riesgo transfronterizo • Asistencia mutua
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Envejecimiento activo y saludable • Transformación digital en salud
Seguridad y Combate al Crimen	<ul style="list-style-type: none"> • Combate a la delincuencia organizada transnacional • Asistencia a las víctimas de la DOT • Prevención de delitos y violencia de género
Defensa	<ul style="list-style-type: none"> • Información en ciberdefensa • Industrias de defensa • Modernización de los Ministerios de Defensa

Fonte: Informe de Gestión 2020 - PROSUL

Dentre os objetivos do bloco, destaca-se o de criar um espaço de diálogo para os países sul-americanos cooperarem e coordenarem projetos de integração regional. Somado a esse objetivo, o bloco tinha como meta, também, impulsionar o desenvolvimento de maneira

inclusiva e sustentável dos países participantes, atuando em temas como a superação da pobreza, a igualdade de oportunidades, a educação de qualidade, a participação dos cidadãos e o fortalecimento das liberdades individuais e da democracia. As áreas definidas como prioritárias a serem trabalhadas no acordo do PROSUL (Quadros 2) foram definidas como infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime e prevenção de desastres - podendo mais temas serem incluídos caso haja a aprovação majoritária dos ministros. Como consta no Quadro 3, as áreas temáticas estão postas em sete ministérios, que foram subdivididos em níveis estratégico, de coordenação e operacional (PROSUL, 2019).

Quadro 3 – Instâncias do PROSUL por país



Fonte: Gráfico 2 anexo ao Informe de Gestión 2020 - PROSUL

Nas instâncias do PROSUL, a presidência do bloco é de caráter pro-tempore, em que cada Chefe de Estado dos países membros pode ser denominado ao cargo, por meio de eleições, pelo período de um ano. Para a ratificação e adoção das declarações e determinações das reuniões ministeriais do acordo, fora estabelecida uma Cúpula Presidencial que deve reunir-se anualmente - podendo, em caso de urgência, reuniões extraordinárias serem convocadas. Com a obrigatoriedade da participação majoritária dos chefes dos governos, a Cúpula é a esfera designada para a discussão dos andamentos dos projetos do bloco.

Similarmente à Cúpula, a Reunião Ministerial do bloco deve ocorrer anualmente, sob a coordenação do presidente pro-tempore, com a presença da maioria dos Ministros das Relações Exteriores dos respectivos países participantes, ou do representante designado por eles (PROSUL, 2019).

Nos termos do bloco, os ministros estão legitimados nos trâmites das reuniões a: adotar acordos políticos respaldados nos objetivos do bloco; dar seguimento aos acordos; constituir grupos de trabalho temporários ou permanentes; avaliar o andamento dos projetos nos quais os grupos de trabalho são responsáveis dentre outros. A Declaração ainda ressalta o compromisso do Foro com a promoção de diálogos de alto nível e a cooperação, uma vez que os participantes acreditam que este seja o caminho para a harmonia e estabilidade da região. Através destes diálogos, os países membros objetivavam a construção de iniciativas consensuais nos temas de agenda internacional para a promoção de uma identidade regional (PROSUL, 2019).

Para Hernández e Mesquita (p. 554-555), a flexibilização na tomada de decisão e a gradualidade de implementação do acordo seriam estratégias fundamentalmente ideológicas e que abdicam de qualquer análise de eficácia, provenientes da aversão dos novos governos sul-americanos às burocracias praticadas nos regionalismos vigentes durante os governos de esquerda. De mesma forma, o enfoque dado à premissa de participação de apenas governos democráticos-representativos, apesar de ser visto nos demais blocos regionais, no PROSUL seria um mecanismo de discriminação ideológica contra países com formas de governo divergentes - neste caso, a Venezuela e Cuba (HERNÁNDEZ e MESQUITA, 2020).

É possível notar que, apesar da distinção fundamentalmente política e da simplificação de temas, muitos dos objetivos do órgão estão de acordo com os que eram vigentes na UNASUL, não havendo grandes divergências, também, nas áreas de atuação de ambos os acordos. Oliveira Cruz (2020, p. 118) ressalta que, apesar dos temas da agenda da UNASUL e do PROSUL possuírem muitas semelhanças, a estrutura organizacional do segundo é “praticamente inexistente”, uma vez que concentra seus esforços de atuação apenas na criação dos grupos de trabalho, diferentemente da UNASUL que era melhor organizada por Conselhos Regionais. Todavia, um dos principais fatores que divergem os blocos está no objeto da diminuição das assimetrias buscada pela UNASUL e desconsiderada pelo PROSUL - uma vez que este pressupõe que cada país membro deve estar a par de suas realidades nacionais (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Além disso, outra diferença fundamental é que enquanto a UNASUL obteve a participação de todos os países sul americanos, no PROSUL não estão presentes a Venezuela,

o Suriname, o Uruguai e a Bolívia. Além dos aspectos expostos, o PROSUL representa também um retrocesso na integração regional, uma vez que seu arranjo dispõe de menos institucionalidade do que o que havia na UNASUL. A pandemia de COVID19, declarada em 2020, é um exemplo dessa falta de institucionalidade do bloco, que em meio à abrupta reorientação das prioridades políticas e econômicas dos governos em todo o mundo, não conseguiu fazer com que seus países membros agissem em conjunto para a superação da crise de saúde, resultando na ação individual e adoção de políticas públicas equivocadas e na vacinação ocorrendo de forma desigual entre os países participantes da organização (MARQUES JR, 2021).

Desde a sua criação, o novo órgão sul-americano tem enfrentado diversas dificuldades para se consolidar. A principal delas se situa no caráter ideológico do contexto da sua criação, momento em que havia um alinhamento político-ideológico entre os mandatários da região. Com a eleição de Alberto Fernández, em 2019, na Argentina, e a revogação das diretrizes de política externa adotadas pelo governo liberal de Mauricio Macri, houve uma escalada de impasses diplomáticos entre Brasil e Argentina, provenientes das divergências entre os presidentes das duas nações. Diante de uma série de desavenças públicas ocorridas desde então, Marques Jr (2021, p. 89) considera que a relação entre Bolsonaro e Fernández é de afastamento e “marcada por uma antipatia mútua, por supostas razões ideológicas” (MARQUES JR, 2021).

A criação do PROSUL surgiu como um mecanismo da promulgação dos ideais liberais e conservadores, na região sul-americana, e enfraquecimento da esquerda. Ideologizado pelos recentes mandatários de direita, o bloco passou a ser uma oportunidade para os presidentes que buscavam alianças e espaços institucionais que mais se adequassem aos seus objetivos. Além de todas as dificuldades já citadas para a consolidação do órgão, outro fator determinante para o seu sucesso encontra um empecilho justamente em uma das cláusulas essenciais do acordo, que declara a vigência de valores democráticos e respeito aos direitos humanos como requisito para a participação no foro.

Nesse aspecto, o Brasil, sendo o maior país membro da organização, se depara com a incongruência de ações inconstitucionais do presidente. Ao completar mil dias de governo, a Anistia Internacional Brasil (2021, p. 2) elaborou um relatório com 32 violações de direitos humanos cometidas pelo presidente em sua gestão, que elencou uma mais ou mais violações nos temas de

gestão da pandemia, liberdade de expressão / redução do espaço cívico (ataques à imprensa), discursos antidireitos humanos na ONU, direitos de povos indígenas e outras comunidades tradicionais e violações de direitos humanos na Amazônia,

política de segurança pública (aumento do acesso a armamentos), ameaças ao Estado de Direito (ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, 2021).

Desde 2020, Bolsonaro tem sido denunciado em diversos tribunais internacionais sob acusação de violar os direitos humanos - principalmente em sua condução precatória e irresponsável da pandemia, que, até o momento trouxe mais de 650 mil mortes ao país, estando somente atrás dos Estados Unidos como nação com mais vidas ceifadas pela doença. Até o momento, Bolsonaro já foi denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, além de ter sido denunciado por seis vezes no Tribunal Penal Internacional de Haia (MOTTA; CNN; ESTADÃO; REUTERS; BRASIL DE FATO).

Ao analisar esses episódios, é possível afirmar que, sob a gestão de Jair Bolsonaro, a participação brasileira no desmantelamento institucional da UNASUL se deu em razão do interesse da ala ideológica do governo de promulgar uma política externa liberal-conservadora, tendo como objetivo principal o isolamento de países com arranjos políticos divergentes, como a Venezuela e Cuba, por meio do enfraquecimento da esquerda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao buscar compreender de que forma se deu a participação do Brasil nas movimentações políticas que levaram ao desmantelamento institucional da UNASUL e na criação de um órgão de integração regional que a substituísse, o PROSUL, o presente trabalho apresentou possibilidades interpretativas de modo a entender a política externa brasileira como um fator condicionante da política nacional.

Por meio da concepção teórica de Allison (1971), foi possível compreender a relevância dos atores domésticos para a formulação e, principalmente, para o resultado final da política externa, uma vez que cada ator dispõe de seus próprios interesses e diferentes níveis de poder que servem de meios de influência na política. Ao elencar os principais grupos domésticos dos dois anos iniciais da PEB no governo Bolsonaro, ficou perceptível que eles se dividiam em dois grupos.

O primeiro deles, considerado o núcleo ideológico, sendo formado pela família Bolsonaro e pelo ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, que, em decorrência hierárquica dos cargos, possuíam maior influência na determinação da política externa brasileira. A ala ideológica trouxe uma determinação da PEB contra o globalismo, utilizando das redes sociais para a comunicação e apelo público através da propagação de ideais anti-esquerda, gerando muitas vezes controvérsias em razão da disseminação de fake news e por se mostrarem anti-científicos durante a gestão da pandemia.

O segundo núcleo, formado pelos militares, que na gestão Bolsonaro voltou a ganhar espaço na política nacional, representa, até o presente momento, a influência pragmática na política externa brasileira, sendo muitas vezes, o responsável por atenuar discursos feitos pela ala ideológica considerados problemáticos para as relações exteriores do Brasil.

Considerando as limitações para obtenção de fontes para análise de fenômenos recentes, foi buscado na literatura tradicional de análise da PEB as bases teóricas para a afirmação da ruptura do governo Bolsonaro com princípios históricos da diplomacia brasileira. Constatando-se, portanto, que o governo de Jair Bolsonaro, conjuntamente à indicação de Ernesto Araújo ao maior cargo do Ministério das Relações Exteriores, de fato trouxe uma ruptura com importantes tradições da PEB constituídas ao longo de décadas e períodos históricos distintos, como o multilateralismo e a autonomia em relação à nação hegemônica do sistema internacional: os Estados Unidos.

Essa ruptura resultou, até o presente momento, em um afastamento diplomático de países com atuação assertiva sobre mudanças climáticas, direitos humanos e cooperação

internacional, colocando o Brasil em uma espécie de “isolamento” internacional. Isolamento que foi agravado, devido à eleição do candidato democrata com forte agenda ambiental e multilateralista Joe Biden à presidência dos Estados Unidos, em 2019, uma vez que a gestão de Bolsonaro reforçou uma política com ideais compatíveis com o governo estadunidense sob o mandato de Donald Trump.

Especialistas em relações internacionais acreditam que essa ruptura trouxe consequências para a imagem e prestígio internacional do Brasil que perdurarão por anos. A respeito da quebra da tradição diplomática, o ex-chanceler Celso Amorim chegou a afirmar que

o Brasil nunca sofreu tamanho descrédito (no mundo). Mesmo na época dos governos militares, sobretudo naquela época terrível do (Emílio Garrastazu) Médici (1969 – 1974), com as torturas e assassinatos, ainda assim havia uma separação entre os eventos internos e as práticas da Política Externa Brasileira. Desta forma, esta é a primeira vez que eu vejo todas as tradições da diplomacia brasileira jogadas no lixo (AMORIM, 2020).

As alterações na PEB geraram consequências inestimáveis para os avanços da integração regional conquistados nos governos anteriores. Analisando contextos e eventos que levaram a esta conjuntura, considerando as diferentes visões e caracterizações de especialistas para o alinhamento dos países sul-americanos, foi possível identificar que o fator ideológico é a principal hipótese para a participação brasileira no desmantelamento institucional da UNASUL e na criação do organismo internacional PROSUL.

Através da teoria da política burocrática, averiguou-se que, apesar das dicotomias entre discursos e interesses dos atores domésticos da PEB no governo Bolsonaro, o resultado da PEB foi uma junção do que os núcleos ideológico e militar buscavam. Uma vez que, ao retirar o BRASIL da UNASUL, sob o respaldo do respeito aos valores democráticos e garantia dos direitos humanos, Bolsonaro buscava isolar países latino-americanos que dispõem de regimes políticos ideológicos que ele rechaça - como é o caso da Venezuela e Cuba - e participar da organização de um mecanismo que servisse como meio de propagação dos valores ideológicos liberal conservadores, o PROSUL.

No escopo estratégico da formulação de políticas, sejam nacionais ou externas, há processos de disputa travados entre os atores, que, mediante acordos e concessões, conseguem determinar um resultado, que pode agradar em diferentes níveis os envolvidos. Os militares, apesar de resguardarem o pragmatismo na condução da política externa e serem responsáveis por apaziguar muitos dos impasses diplomáticos do núcleo ideológico, dado ao grande espaço que ganharam na cena política também viam seus interesses sendo

representados na PEB e na criação do PROSUL, especificamente, uma vez que o órgão não fere os princípios militares de contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais - princípios esses que foram incorporados também pelo PROSUL.

Por ser um fenômeno recente, e a gestão de Jair Bolsonaro estar em andamento, há uma carência de análises sobre o tema, que disponibiliza muitas perspectivas para elaboração de interpretações sobre as alterações da política externa brasileira no século XXI. A gestão Bolsonaro nos trouxe aspectos significativos - e preocupantes - de como governantes guiados por vieses ideológicos extremistas são capazes de romper com estruturas tradicionais da política externa brasileira que, em diferentes governos, renderam frutos positivos ao Brasil. Além disso, o surgimento do PROSUL abre um espaço considerável para pesquisas qualitativas e quantitativas sobre seus próximos anos. O debate sobre a consolidação, ou não, do bloco é um panorama a ser explorado, bem como as novas perspectivas para a integração regional em um cenário pós eleições brasileiras de 2022, onde se determinará a continuidade do mandato de Jair Bolsonaro ou a eleição de um candidato que poderá trazer novas diretrizes para a PEB e para os interesses regionais do Brasil.

REFERÊNCIAS

AE e R7. "Situação se agravou, mas Brasil não vai intervir", diz ministro. CORREIO DO POVO, 30 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/situa%C3%A7%C3%A3o-se-agravou-mas-brasil-n%C3%A3o-vai-intervir-diz-ministro-1.336001>>. Acesso em: 10 de março de 2022.

ALBUQUERQUE, M. R. A. Monitor Eleitoral Eleições de 2018 no Brasil. BOLETIM OPSA, v. 4, p. 6-9, 2018.

ALEGRETTI, Laís; QUERO, Caio; BBC News Brasil. Mariana. Mourão diz que só vê confronto com Venezuela se Brasil for atacado: 'Mas Maduro não é louco a esse ponto'. G1, 22 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/22/mourao-diz-que-so-ve-confronto-com-venezuela-se-brasil-for-atacado-mas-maduro-nao-e-louco-a-esse-ponto.ghtml>>. Acesso em: 08 de março de 2022.

ALLISON, Graham T. Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little Brown & Co., 1971.

AMORIM, Celso. A diplomacia multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa. Palestra na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - O Brasil e o Mundo que vem por aí. Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIM, Celso: "Nem na ditadura a política externa foi tão desastrosa". UOL, 20 de julho de 2020. Disponível em: <<https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2020/07/20/celso-amorim-nem-na-ditadura-a-politica-externa-foi-tao-desastrosa/?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 03 de abril de 2022.

ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. 1000 dias sem direitos: as violações do governo Bolsonaro. 2021. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio_1000-dias-governo-bolsonaro.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2022.

Anistia Internacional lista 32 violações de direitos humanos e retrocessos nos mil dias do governo Bolsonaro. G1, 24 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/09/24/anistia-internacional-lista-32-violacoes-de-direitos-humanos-e-retrocessos-nos-mil-dias-do-governo-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 26 de março de 2022.

ARAÚJO, Ernesto. A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019 / Ernesto Araújo. - Brasília: FUNAG, 2020.

ARAÚJO, Ernesto. Política externa: soberania, democracia e liberdade – Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2020 / Ernesto Araújo. – Brasília: FUNAG, 2021.

BAUMANN; ARAÚJO; FERREIRA. Baumann, Renato, org. O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, p. 9-46, 2010.

Bolsonaro afirma que torturador Brilhante Ustra é um “herói nacional”. VEJA, 08 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-afirma-que-torturador-brilhante-ustra-e-um-heroi-nacional/>>. Acesso em: 24 de março de 2022.

Bolsonaro é denunciado pela 6ª vez no Tribunal Penal Internacional; relembre todas as acusações. BRASIL DE FATO, 12 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/10/12/bolsonaro-e-denunciado-pela-6-vez-no-tribunal-penal-internacional-relembre-todas-as-acusacoes>>. Acesso em: 26 de março de 2022.

Bolsonaro não descarta intervenção militar na Venezuela, mas diz que possibilidade é ‘próxima de zero’. O GLOBO, 30 de abril de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-descarta-intervencao-militar-do-brasil-na-venezuela-mas-diz-que-possibilidade-proxima-de-zero-23633689>>. Acesso em: 10 de março de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1988.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf>. Acesso em 12 de março de 2022.

BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf>. Acesso em 12 de março de 2022.

BRASIL. Organograma MRE, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/20210614-organograma-port.pdf>>. Acesso em 12 de março de 2022.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008). Brasília: FUNAG, 2009. V II.

CAVALCANTI, F. G.. A integração regional na visão da nova direita: uma análise do discurso a partir da teoria de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. In: XVII Fórum Universitário do Mercosul, 2019, Foz do Iguaçu. Anais Eletrônicos do XVII Fórum Universitário do Mercosul. FOMERCO: FOMERCO, 2019. p. s/p-s/p.

CERVO, A. L.; BUENO, C.. A Política Externa Brasileira (1822-1985). 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

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

CONJUNTURA LATITUDE SUL • ISSN 2526-5822 • N. 11 • Novembro | 2018

CORNETET, J. M. C.. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. Revista Conjuntura Austral, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

CNN. Governo Bolsonaro é denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos. CNN BRASIL, 08 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-bolsonaro-e-denunciado-na-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: 26 de março de 2022.

ESTADÃO CONTEÚDO. Mourão sobre Venezuela: "Houve um passo sem volta". EXAME, 30 de abril de 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/mourao-sobre-venezuela-houve-um-passo-sem-volta/>>. Acesso em: 10 de março de 2022.

Eleições 2016: resultado da apuração Rio de Janeiro, RJ. G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/apuracao/rio-de-janeiro.html>>. Acesso em: 24 de set. de 2020.

Em viagem à Europa, Araújo reforça relações com a extrema-direita. EXAME, 09 de maio de 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/em-viagem-a-europa-araujo-reforca-relacoes-com-a-extrema-direita/>>. Acesso em: 23 de set. de 2020.

Flávio Bolsonaro e Arolde de Oliveira são eleitos pelo Rio de Janeiro. Senado Notícias, 07 de out. de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/07/flavio-bolsonaro-e-arolde-de-oliveira-sao-eleitos-pelo-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 24 de set. de 2020.

FRANCO; ODILLA. Como militares ganharam protagonismo inédito no Brasil desde a redemocratização. BBC Brasil. São Paulo, 05 de jun. de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44325522>>. Acesso em: 23 de out. de 2020.

GOMES DA COSTA, M.. A política externa de Bolsonaro nas eleições de 2018: Um novo rumo para as relações com a América do Sul?. BOLETIM OPSA, v. 13, p. 10-15, 2018.

GONÇALVES, Williams da Silva; TEXEIRA, T. . Considerações sobre a Política Externa Brasileira no Governo Bolsonaro e as Relações Brasil-EUA. Sul Global, v. 01, p. 192, 2020.

HAUBERT, Mariana. “Cúpula divulga ‘Carta de Foz’ , documento com ‘anseios dos conservadores da América Latina’; leia”. O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cupula-divulga-carta-de-foz-documento-com-a-nseios-dos-conservadores-da-america-latina-leia,70002640409>> Acesso em: 22 de outubro de 2020.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; MESQUITA, Barbara. Da Unasul ao Prosul:(contra) dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020.

HUDSON, Valerie. “Foreign Policy Analysis: Actor – Specific Theory and the Ground of International Relations”, Foreign Policy Analysis, vol. 1, issue 1, 2005, pp. 1–30.

Indicação de Eduardo Bolsonaro para embaixada nos EUA repercute no Senado. Senado Notícias, 17 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/17/indicacao-de-eduardo-bolsonaro-para-embaixada-nos-eua-repercute-no-senado>>. Acesso em: 22 de março de 2021.

ITAMARATY. Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 2020. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/o-ministro-e-demais-autoridades/ministro-das-relacoes-exteriores/19886-ministro-de-estado>>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p. ISBN 85-273-0257-8.

LIMA, M. R. S. ; PINHEIRO, LETICIA . As eleições presidenciais na América Latina, o que se pode esperar? Editorial. BOLETIM OPSA, v. 12, p. 4-5, 2018.

LIMA, M. R. S. ; ALBUQUERQUE, M. R. A. . O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. BOLETIM OPSA, v. 1, p. 15-21, 2019.

LIMA, M. R. S. Baumann, Renato, org. O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, p. 155-176, 2010.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O valor democrático nos países da UNASUL ante a suspensão da Venezuela do MERCOSUL. Revista Brasileira de Direito Internacional, v. 03, p. 20-39, 2017.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Integração Regional Sul-Americana: MERCOSUL, UNASUL, PROSUL e os desafios jurídicos de uma nova inserção internacional da política externa diplomática brasileira na efetividade da democracia e inclusão cidadã. Revista Brasileira de Direito Internacional, v. 01, p. 72-92, 2021.

MARTINEZ, E. D. M.; LYRA, M. P. O. . O Processo de Desecuritização do Narcotráfico na Unasul. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 37, p. 661-691, 2015.

MICHAELIS: dicionário prático da língua portuguesa. - 2. ed. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009. - (Michaelis prático).

MOURA, Rafael. M.. Bolsonaro nomear o filho para embaixada pode ser enquadrado como nepotismo, diz Marco Aurélio. ESTADÃO, 11 de julho de 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/bolsonaro-nomear-filho-para-embaixada-e-tiro-no-pe-diz-marco-aurelio-mello,70002918735>>. Acesso em: 22 de março de 2021.

MOURÃO, Hamilton. Mourão fala sobre crise na Venezuela. RECORD NEWS. Youtube, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nBdT93j_2SQ>. Acesso em 06 mar. 2022.

MOTTA, RAYSSA. OAB denuncia governo Bolsonaro à Comissão de Direitos Humanos da OEA por 'violações' e omissão na pandemia. ESTADÃO, 21 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/oab-denuncia-governo-bolsonaro-a-comissao-de-direitos-humanos-da-oea-por-violacoes-e-omissao-na-pandemia/>>. Acesso em: 26 de março de 2022.

OLIVEIRA CRUZ, D.A.M.. Os rumos da integração regional no subcontinente: da Unasul ao Prosul, o que mudou?. REVISTA DE GEOPOLITICA, v. 11, p. 111-122, 2020.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Conselho de Defesa Sul-Americano: medidas de fortalecimento da confiança e gastos em defesa. Carta Internacional, v. 10, n.3, 2015, p. 23-40.

PANIZZA. Francisco. La marea rosa. BOLETIM OPSA, nº8. Rio de Janeiro, 2006.

PARAGUASSU, Lisandra. Governo não pretende intervir na Venezuela ou fechar fronteira, diz Heleno. EXAME, 05 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/governo-nao-pretende-intervir-na-venezuela-ou-fechar-fronteira-diz-heleno/>>. Acesso em: 10 de março de 2022.

PODER360. Eduardo Bolsonaro fala em 'uso da força' na Venezuela, mas depois nega. Poder360, 22 de março de 2019. Disponível em:

<<https://www.poder360.com.br/governo/eduardo-bolsonaro-fala-em-uso-da-forca-na-venezuela-mas-depois-nega/>>. Acesso em: 08 de março de 2022.

PROSUR. Plan Sectorial de Defesa, 2020. Disponível em: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DEFENSA_Esquema_Plan_Sectorial.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2022.

REUTERS. Governo Bolsonaro é denunciado na ONU por gestão da pandemia. EXAME, 15 de março de 2021. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/governo-bolsonaro-e-denunciado-na-onu-por-gestao-da-pandemia/>>. Acesso em: 26 de março de 2022.

REZENDE, Constança. Número de militares em cargos civis mais que dobra em governo Bolsonaro. UOL, 17 de julho de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/constanca-rezende/2020/07/17/numero-de-militares-em-cargos-civis-mais-que-dobra-em-governo-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 05 de out. de 2020.

RIBAS, Beatriz. Maré Rosa e agenda de políticas sociais: as plataformas de governo do PSCh (2000) e PT (2002). ESTUDOS DE SOCIOLOGIA (SÃO PAULO), v. 23, p. 417-437, 2018.

RODRIGUES, Gilberto M. A.. Trump dos Trópicos? Política Externa de Ultradireita no Brasil (Análisis Carolina). Madrid: Fundacion Carolina, 2019.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. . Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. RELAÇÕES INTERNACIONAIS (LISBOA), v. 64, p. 117-137, 2019.

SILVA, D. E. N. . Conquistas e Desafios da UNASUL: Panorama Regional dos Primeiros Cinco Anos de Vigência. REVISTA ORBIS LATINA , v. 07, p. 99-112, 2017.

SILVA, A. V. C.. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. Conjuntura Austral. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v. 10, p. 23-38, 2019.

SNYDER, R., BRUCK, H. W. e SAPIN, B. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Princeton: Princeton University Press, 1954.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O Brasil e a história das Relações Internacionais. Esboços: histórias em contextos globais, v. 21, n. 32, p. 18-40, 2014.

ANEXO A - Organograma do Ministério das Relações Exteriores em 2020

