



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

João Gabriel Danon Tavares

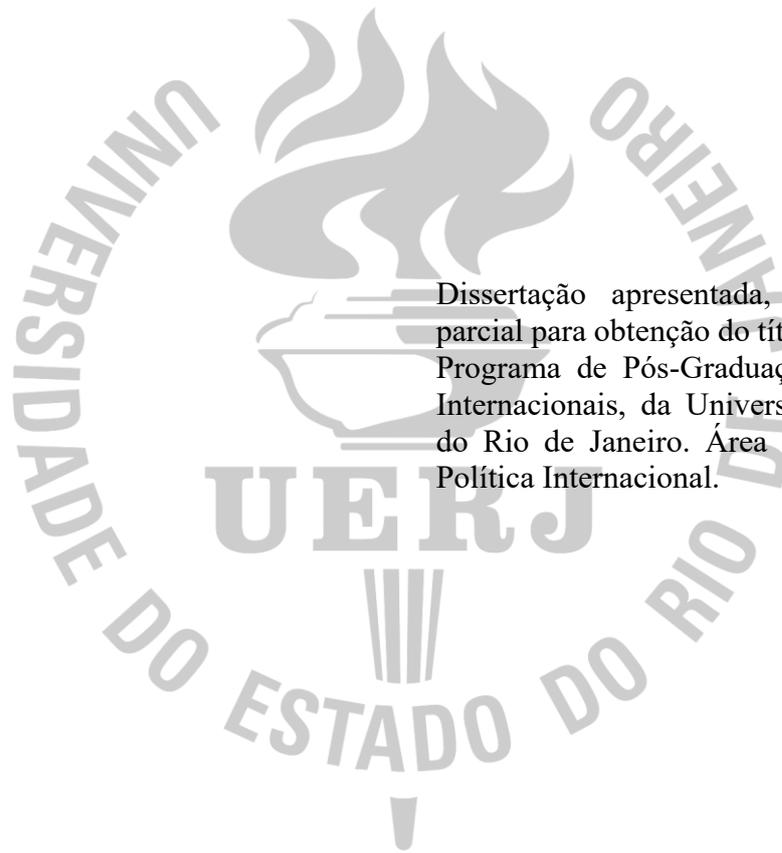
**Contenção de Danos? A Interação entre os Poderes Executivo e Legislativo
na Política Exterior do Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)**

Rio de Janeiro

2024

João Gabriel Danon Tavares

Contenção de Danos? A Interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na Política Exterior do Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)



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

Orientadora: Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva

Rio de Janeiro

2024

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

T231 Tavares, João Gabriel Danon.
Contenção de Danos? A Interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na
Política Exterior do Governo Jair Bolsonaro (2019-2022) / João Gabriel Danon
Tavares. – 2024.
187 f.

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

1. Relações internacionais - Teses. 2. Brasil - Política e governo - 2019-2022 -
Teses. 3. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de
Relações Exteriores e de Defesa Nacional - Teses. 4. Política internacional - Teses.
I. Saraiva, Miriam Gomes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327“2019/2022”

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

Assinatura

Data

João Gabriel Danon Tavares

Contenção de Danos? A Interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na Política Exterior do Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)

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

Aprovada em 4 de março de 2024.

Banca Examinadora:

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

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

Prof.^a Dr.^a Danielle Costa da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2024

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo suporte e apoio, sempre dispostos a compreender as minhas ausências para que pudesse me dedicar à realização do Mestrado ao longo desses dois corridos anos de curso.

À Prof.^a Miriam Saraiva, minha orientadora, por ter contribuído para que eu melhor direcionasse minha pesquisa. As nossas conversas me auxiliaram imensamente para que eu encontrasse um foco de pesquisa dentro desse universo que é a Política Externa Brasileira. Também o Estágio Docente na disciplina de Política Externa Comparada foi bastante interessante e um tempo de profícuo aprendizado. Espero ter estado à altura das minhas obrigações.

Ao Prof. Paulo Velasco Júnior e à Prof.^a. Danielle Costa da Silva que, ao comporem minha banca de qualificação, me fizeram atentar para eventuais alterações no capítulo teórico e no projeto de pesquisa, de modo que me auxiliaram à realização de melhorias gerais na pesquisa.

Ao Prof. Bruno Borges que, ao longo da disciplina de Seminário de Dissertação, contribuiu para dar um norte à pesquisa, ainda em seus momentos iniciais. Na disciplina me dei conta de que a pesquisa acerca da influência do Poder Legislativo na política exterior do governo Jair Bolsonaro era o caminho a ser seguido.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UERJ, ao seu corpo docente e técnico pelos momentos imensamente proveitosos onde pude melhor compreender a atividade acadêmica e me interessar cada vez mais pela carreira. As discussões e debates em sala de aula me fizeram perceber que a atividade como docente é uma das formas de mover e encaminhar ideias, promover mudanças na sociedade e na realidade.

Agradeço aos professores do PPGRI, especialmente àqueles com os quais cursei matérias e pude travar um contato mais próximo: Bruno Borges; Cláudio Silveira; Elias Jabbour; Hugo Suppo; Jana Tabak; Layla Dawood; Lorena Hernández; Miriam Saraiva; Paulo Velasco. Espero ter contribuído às discussões em sala de aula. Obrigado pelo trabalho na formação dos novos mestres.

Agradeço também aos colegas de turma e às amigas que realizei nesse período. Esses dois anos foram bastante corridos, mas também muito proveitosos. Guardarei boas memórias das discussões em sala de aula e das conversas nos corredores da UERJ e no bandejão.

Obrigado à Tatiana Machado, doutoranda em Economia pela UFRJ, quem me auxiliou

na formação da base de dados.

Por último, gostaria de agradecer à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pela bolsa concedida, permitindo, assim, que eu pudesse me dedicar à pesquisa e às aulas sem maiores percalços. Espero que, com esta pesquisa, esteja retribuindo o auxílio concedido. A ciência tem muito a contribuir para a sociedade e as bolsas concedidas aos pesquisadores e cientistas são fundamentais para garantir que esse trabalho seja feito.

Obrigado!

RESUMO

TAVARES, João Gabriel Danon. *Contenção de Danos? A interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na política exterior do governo Jair Bolsonaro (2019-2022)*. 2024. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Este trabalho tem como tema basilar a política exterior implementada pelo governo Jair Bolsonaro e seus chanceleres Ernesto Araújo e Carlos Franco França, entre 2019 e 2022, no Brasil. A pesquisa se insere no marco teórico da Análise de Política Externa (APE), a qual busca compreender os fatores domésticos que influenciam no resultado da política exterior dos países em geral. O enfoque foi dado à compreensão da atuação do Poder Legislativo Federal frente às ações de política exterior implementadas no período sob análise. Nesse sentido, além dos fatos concernentes às próprias ações exteriores do governo Bolsonaro, buscou-se também entender como atuaram as comissões de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE), tendo em vista que assuntos de política exterior passam pelo Legislativo através de tais comissões. A análise se utilizou, além da leitura de fontes bibliográficas e secundárias, da metodologia de análise de documentos (fontes primárias) e, no que concerne à atuação das comissões, da formação de um banco de dados a partir do método conhecido como *Knowledge Discovery in Data-Bases* (KDD). Verificou-se, até o momento, uma certa ausência na literatura de trabalhos que tratem da atuação do Poder Legislativo no período, algo visto como fulcral, tendo em vista a influência do mesmo no pedido de demissão de Ernesto Araújo, situação que gerou uma modificação nas ações exteriores do governo Bolsonaro. Por sua vez, as análises sobre a atuação do Legislativo na PEB é tema que merece mais pesquisas, tendo em vista a importância da interação entre Congresso e Presidência da República para a política nacional. Nesse trabalho, partiu-se da hipótese de que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal da 56ª Legislatura (2019-2022) foram atores domésticos capazes de impedir a implementação de determinadas ações da PEB no período em análise. Essa hipótese foi testada através do método de análise documental e do KDD, a qual demonstraram que, pelo contrário, as ações da CRE e CREDN foram de apoio ao Governo Federal, refletindo a maioria governista de ambas as casas legislativas no período em foco.

Palavras-chave: política externa brasileira; Poder Legislativo Federal; Presidente Jair Bolsonaro; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; análise de política externa.

ABSTRACT

TAVARES, João Gabriel Danon. *Damage Containment?* The interaction between the Executive and Legislative branches in the foreign policy of Jair Bolsonaro's administration (2019-2022). 2024. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

The main theme of this work is the foreign policy implemented by the Jair Bolsonaro government and its foreign ministers Ernesto Araújo and Carlos Franco França between 2019 and 2022 in Brazil. The research falls within the theoretical framework of Foreign Policy Analysis (FPA), which seeks to understand the domestic factors that influence the outcome of countries' foreign policy in general. The focus was on understanding the actions of the Federal Legislative Branch in relation to the foreign policy actions implemented during the period under analysis. In this sense, in addition to the facts concerning the Bolsonaro administration's own foreign actions, we also sought to understand how the foreign relations and national defense committees of the Chamber of Deputies (CREDN) and the Federal Senate (CRE) acted, given that foreign policy issues pass through the legislature through these committees. In addition to reading bibliographic and secondary sources, the analysis used the methodology of document analysis (primary sources) and, with regard to the committees' work, the formation of a database using the method known as Knowledge Discovery in Data-Bases (KDD). So far, there has been a certain absence in the literature of studies dealing with the actions of the Legislative Branch during this period, something seen as crucial, given its influence on Ernesto Araújo's resignation, a situation that led to a change in the Bolsonaro government's foreign actions. In turn, analysis of the role of the legislature in the Brazilian Foreign Policy is a topic that deserves further research, given the importance of the interaction between Congress and the Presidency of the Republic for national politics. In this study, we started from the hypothesis that the Chamber of Deputies and the Federal Senate of the 56th Legislature (2019-2022) were domestic actors capable of preventing the implementation of certain Brazilian Foreign Policy actions in the period under analysis. This hypothesis was tested using the document analysis method and KDD, which showed that, on the contrary, the actions of the CRE and CREDN were supportive of the federal government, reflecting the ruling majority of both legislative houses in the period.

Keywords: brazilian foreign policy; Federal legislative power; President Jair Bolsonaro; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; foreign policy analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Organograma 1 –	Estrutura do MRE a partir de 2019.....	74
Quadro 1 –	Trecho da Planilha montada a partir das Atas de Reuniões da CRE na 56ª Legislatura.....	107
Quadro 2 –	Trecho da Planilha montada a partir das Atas de Reuniões da CREDN na 56ª Legislatura.....	108
Quadro 3 –	Frequência de membros da CRE na 56ª Legislatura.....	112
Quadro 4 –	Frequência de membros da CREDN na 56ª Legislatura.....	113
Quadro 5 –	Reuniões da CRE em 2020 (Data, Tema e Quantidade).....	115
Quadro 6 –	Blocos Parlamentares na CRE na 3ª Sessão Legislativa (2021).	117
Quadro 7 –	Blocos Parlamentares na CRE na 4ª Sessão Legislativa (2022).	118
Quadro 8 –	Presidentes e Vice-Presidentes da CRE na 56ª Legislatura.....	120
Quadro 9 –	Presidentes e Vice-Presidentes da CREDN na 56ª Legislatura..	120
Quadro 10 –	Presidentes das Casas Legislativas na 56ª Legislatura.....	131
Quadro 11 –	Audiências Públicas realizadas na CRE durante gestão Nelsinho Trad (2019- 2020)	140
Quadro 12 –	Audiências Públicas realizadas na CRE durante gestão Kátia Abreu (2021-2022)	141
Quadro 13 –	Acordos aprovados na CRE no biênio 2021-2022.....	143
Quadro 14 –	Resultado Geral das Propostas encaminhadas na CRE na 56ª Legislatura.....	145
Quadro 15 –	Propostas de Autoria da Câmara dos Deputados e o resultado final de votação, na CRE (56ª Legislatura), sendo que células alaranjadas indicam não aprovação.....	147
Quadro 16 –	Acordos Internacionais assinados durante o governo Jair Bolsonaro aprovados na CREDN (56ª Legislatura).....	152
Quadro 17 –	Requerimentos Aprovados/Rejeitados por Partido (CRE-2022)	157
Quadro 18 –	Requerimentos Rejeitados na CREDN na 4ª Sessão Legislativa da 56ª Legislatura.....	158
Quadro 19 –	Requerimentos sugeridos, integralmente ou em parte, pela oposição na CREDN, que foram aprovados (4ª Sessão Legislativa)	159

Quadro 20 –	Reuniões onde propostas de autoria da Presidência da República foram aprovadas na CREDN.....	161
-------------	--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Frequência de membros da CRE na 56ª Legislatura.....	111
Gráfico 2 –	Frequência de membros da CREDN na 56ª Legislatura.....	111
Gráfico 3 –	Quantidade de Votações/Reuniões na CRE por tema (2020).....	116
Gráfico 4 –	Partidos da Base e da Oposição no Senado Federal (56ª Legislatura)	125
Gráfico 5 –	Proporção Base/Oposição no Senado Federal (56ª Legislatura)...	125
Gráfico 6 –	Partidos da Base e da Oposição na Câmara dos Deputados (56ª Legislatura)	126
Gráfico 7 –	Proporção Base/Oposição na Câmara dos Deputados (56ª Legislatura)	126
Gráfico 8 –	Proporção entre partidos que ocuparam as presidências das casas legislativas e da CRE e CREDN na 56ª Legislatura.....	131
Gráfico 9 –	Partidos da Base e da Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019).	132
Gráfico 10 –	Proporção Base/Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019).....	132
Gráfico 11 –	Partidos da Base e da Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021).	133
Gráfico 12 –	Proporção Base/Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021).....	133
Gráfico 13 –	Partidos da Base e da Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022).	134
Gráfico 14 –	Proporção Base/Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2022).....	134
Gráfico 15 –	Partidos da Base e da Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019) – CREDN.....	135
Gráfico 16 –	Proporção Base/Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019) – CREDN.....	135
Gráfico 17 –	Partidos da Base e da Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021) – CREDN.....	136
Gráfico 18 –	Proporção Base/Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021) – CREDN.....	136
Gráfico 19 –	Partidos da Base e da Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022)	137
Gráfico 20 –	Proporção Base/Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022) – CREDN.....	137
Gráfico 21 –	Quantidade e Proporção das Proposições apreciadas pela CRE na 56ª Legislatura.....	144

Gráfico 22 –	Proporção de votações aprovadas, conforme proposição da Base ou Oposição (56ª Legislatura)	145
Gráfico 23 –	Quantidade total de Acordos/Atos Internacionais assinados na gestão Bolsonaro aprovados na CREDN por ano.....	155
Gráfico 24 –	Porcentagem Total de Aprovação de Acordos/Atos Internacionais na CREDN por ano.....	156

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
AEB	Agência Espacial Brasileira
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIIB	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
APEX-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CACD	Concurso de Admissão à Carreira Diplomática
CCG	Conselho de Cooperação do Golfo
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DC	Democracia Cristã
DEM	Democratas
DEUA	Departamento de Estados Unidos da América
EAU	Emirados Árabes Unidos
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
FED	<i>Federal Reserve</i>
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GATT	<i>General Agreement on Trade and Tariffs</i>
GRULAC	Grupo de Países da América Latina e Caribe
IRB	Instituto Rio Branco
JUSBE	<i>Japan- United States- Brazil Exchange</i>
KDD	<i>Knowledge Discovery in Data-Bases</i>

LGBTQIAP+	Lésbicas, gays, bissexuais, trans, <i>queer</i> , interssexuais, assexuais e Pansexuais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NOVO	Partido Novo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização Internacional do Comércio
OLB	Observatório do Legislativo Brasileiro
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB	Política Exterior Brasileira
PEC	Política Externa Comparada
PEI	Política Externa Independente
PEI-MRE	Plano Estratégico Institucional do Ministério das Relações Exteriores
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressistas
PPA	Plano Plurianual da União
PRP	Partido Republicano Progressista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PROSUL	Foro para o Progresso da América do Sul
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão (Agir)
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SAME	Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas
SARP	Secretaria de Negociações Bilaterais na Ásia, Pacífico e Rússia
SASC	Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania
SCAEC	Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos
SECC	Secretaria de Comunicação e Cultura
SGAD	Secretaria de Gestão Administrativa
SOMEA	Secretaria de Negociações Bilaterais no Oriente Médio, Europa e África
STF	Supremo Tribunal Federal
TEC	Tarifa Externa Comum
UE	União Europeia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	A POLÍTICA EXTERIOR: ATORES DOMÉSTICOS E PROCESSO DECISÓRIO.....	22
1.1	Introdução.....	22
1.2	A Análise de Política Externa e o olhar sobre o processo decisório.....	23
1.3	O debate sobre a atuação do Poder Legislativo no processo decisório da política exterior.....	32
1.4	O Poder Legislativo e a política externa no Brasil.....	40
1.5	A Política Exterior Brasileira e o Itamaraty.....	49
1.6	Conclusão do capítulo.....	59
2	A POLÍTICA EXTERIOR DO GOVERNO JAIR BOLSONARO.....	61
2.1	Introdução.....	61
2.2	A crise liberal e os paradoxos da Nova Direita.....	63
2.3	O antiglobalismo no Itamaraty: a chancelaria Ernesto Araújo.....	72
2.4	A crise da gestão Araújo e a chancelaria Carlos França: o retorno ao equilíbrio.....	90
2.5	Conclusão do capítulo.....	102
3	O PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO JAIR BOLSONARO.....	104
3.1	Introdução.....	104
3.2	Metodologia quantitativa e qualitativa: o uso de um método misto à análise sobre o Poder Legislativo.....	105
3.3	A atuação das comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara e do Senado ao longo do governo Bolsonaro.....	108
3.3.1	<u>Perspectiva partidária: base e oposição no Legislativo Federal Brasileiro.....</u>	121

3.3.2	<u>A atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) na 56ª Legislatura.....</u>	138
3.3.3	<u>A atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) na 56ª Legislatura.....</u>	149
3.4	Conclusão do capítulo.....	162
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
	REFERÊNCIAS.....	168

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, resultado de uma pesquisa efetuada ao longo da realização de curso de Mestrado em Relações Internacionais, tem como tema geral a Política Exterior Brasileira (PEB), especificamente a política externa realizada pelo governo Jair Bolsonaro, entre 2019 e 2022. A pesquisa se insere na compreensão teórica relativa à Análise de Política Externa (APE), uma subdisciplina de Relações Internacionais cujo foco se direciona à compreensão da influência de fatores da política doméstica no processo decisório e na realização das ações de política externa. Observa-se, sobretudo, o processo decisório institucionalizado da PEB e fatores próprios às políticas doméstica e externa no período. Busca-se, dessa forma, entender os determinantes das mudanças que ocorreram na política exterior do governo Bolsonaro ao longo dos quatro anos de seu mandato como presidente da República, dando especial ênfase à atuação do Poder Legislativo Federal na matéria.

A APE surgiu em meados da década de 1950, buscando ir além das teorias tradicionais da disciplina de Relações Internacionais, e com grande proximidade às pesquisas da Ciência Política, tendo em vista o foco na política doméstica. As primeiras teorias da disciplina de Relações Internacionais observavam as relações entre os países a partir de determinantes externos (ou sistêmicos), de modo que, ficou claro, com o passar do tempo, que diversos eventos das políticas exteriores dos países possuíam como causas não questões sistêmicas, mas domésticas (HUDSON; VORE, 1995; ARBILLA, 2000; HILL, 2003; BREUNING, 2007; STEINMO, 2008). Portanto, o olhar para a política exterior de Bolsonaro se dá a partir do viés da política doméstica. Nesse sentido, não se pode negar a relevância da interação entre Poder Executivo e Legislativo na política brasileira. Partiu-se da noção de que o olhar mais comum de se enxergar na PEB apenas as digitais do Itamaraty pode levar a percepções errôneas acerca de determinantes da política exterior, os quais estariam nas estruturas da sociedade e na vida política em geral, e não apenas no Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O olhar sobre o Poder Legislativo e sua atuação na política externa de Bolsonaro surgiu a partir da verificação da influência dos parlamentares no processo que levou ao pedido de demissão de Ernesto Araújo (TV SENADO, 2021), o qual permaneceu no cargo do início do governo, em janeiro de 2019, ao final de março de 2021. Ao se observar a atuação do Poder Legislativo Federal e, dentro dele, o trabalho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, buscou-se lançar um novo olhar às pesquisas sobre a política exterior de Jair Bolsonaro, a partir de uma linha de raciocínio própria à APE e que, no

Brasil, vem sendo realizada desde meados da década de 1990 (FIGUEIRA, 2011; MILANI, 2015), no que Soares de Lima (2018) define como terceira geração da APE brasileira.

A pergunta de pesquisa que balizou o trabalho surgiu, portanto, a partir da dúvida acerca de se a atuação do Legislativo Federal ao longo da política exterior do governo Jair Bolsonaro fora capaz de impedir que Bolsonaro efetivasse determinadas mudanças no “acumulado histórico da diplomacia brasileira” (CERVO, 2008a: p. 19). Como será mencionado mais adiante, essa pergunta surgiu a partir da percepção, mediante pesquisas preliminares, de que o Poder Legislativo teria sido ator influente no pedido de demissão do então chanceler Ernesto Araújo. De fato, a visão negativa a respeito das ações de política externa do governo Bolsonaro, devido, entre outros fatores, à aproximação ideológica ao presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, e a países governados pela Nova Direita, além da falta de tato na relação com a China, o mais importante parceiro comercial brasileiro, fomentaram críticas não apenas no ambiente acadêmico mas na opinião pública em geral, com exceção, óbvia, dos próprios apoiadores do então presidente brasileiro (PASSOS; SANTANA, 2018; MENEZES, 2018; RODRIGUES, 2019; VIDIGAL, 2019; AZAMBUJA, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019; BAHIENSE DA SILVA, 2020; DALDEGAN; SOUZA, 2021; MONTEAGUDO, 2021; BOFF; CARTURANI, 2021; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Nem o Poder Legislativo, tampouco o Judiciário (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022) ficaram alheios às ações disruptivas à PEB implementadas no período. Por sua vez, o Legislativo, tendo como uma de suas principais funções o exercício do monitoramento do Poder Executivo, não poderia permanecer indiferente às mudanças então implementadas. Restaria, portanto, verificar se as ações do Poder Legislativo Federal foram de fato incisivas a respeito da política exterior implementada no período.

A premissa na qual a hipótese principal de pesquisa foi gerada partiu da percepção de que o Legislativo teria sido agente determinante no pedido de demissão do então chanceler Ernesto Araújo. Desse modo, a hipótese central do trabalho, verificada a partir da pesquisa, foi a de que o Poder Legislativo teria sido capaz de impedir as mudanças na PEB intencionadas pelo governo Bolsonaro. Nesse sentido, numa possível confirmação da hipótese de atuação, ficaria-se provado que os parlamentares foram atores políticos influentes na PEB do período, o que, por sua vez, confirmaria a tese de que o Poder Legislativo Federal é um dos atores domésticos capazes de influenciar na PEB. De fato, essa tese vem sendo corroborada por trabalhos mais recentes (MARTIN, 2000; SCHMITT, 2011; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; SANTIAGO DA SILVA, 2012; SPOHR, 2020), porém ainda é visão minoritária, se contrapondo a uma percepção predominante na literatura acadêmica em geral, e

não apenas na brasileira, a qual afirma que o impacto do Poder Legislativo na política exterior dos países é reduzido ou secundário (ALMEIDA, 1987; MILNER 1997; NEVES, 2003, 2006; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009; FERREIRA, 2010; FORJAZ, 2011; SANTIAGO DA SILVA, 2012; DINIZ, 2014; DINIZ; RIBEIRO, 2014). No entanto, importa que se o diga, há casos paradigmáticos, na política exterior estadunidense, que denotam a influência do Poder Legislativo, como, por exemplo, a saída da Guerra do Vietnã (ALMEIDA, 1987; MARTIN, 2000; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009) e a não adesão à Organização Internacional do Comércio (OIC) e à Liga das Nações na primeira metade do século XX. No caso brasileiro, o evento que melhor corrobora a afirmação de que o Legislativo é influente foi as negociações da dívida externa na década de 1980 (SPOHR, 2020), fato tido como um dos elementos a corroborarem a redução do insulamento do MRE, tema importante do debate acerca da PEB contemporânea, como ressalta Milani (2015).

Partindo-se dessa hipótese, restou, portanto, identificar, no Poder Legislativo, ações impeditivas dos parlamentares na política exterior ao longo do governo Bolsonaro. Isso foi realizado através de análise acerca da atuação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado (CRE) ao longo dos quatro anos do governo Jair Bolsonaro (2019-2022). A análise se deu através do método de análise documental (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; LIMA JUNIOR et al., 2021) e de leitura bibliográfica concernente ao tema, assim como da formação de uma base de dados¹ para a realização de inferências quantitativas e estatística descritiva (FRAWLEY; PIATETSKY-SHAPIRO; MATHEUS, 1992). Por sua vez, no caso do pedido de demissão de Ernesto Araújo, investigou-se o contexto político que envolveu tal episódio, algo que, naturalmente, direcionou a pesquisa à ideologia do governo Bolsonaro, às suas ações na política externa e ao contexto da pandemia da COVID-19. Além disso, a própria literatura escrita sobre a política exterior bolsonarista, publicada enquanto tais ações ainda estavam sendo implementadas, apontaram indícios de influência do Legislativo na política exterior do período (SARAIVA; SILVA, 2019; CASARÕES, 2020; MELLO; FERES JÚNIOR, 2021; BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022).

Alguns dos primeiros trabalhos escritos acerca da política exterior de Bolsonaro, os quais ainda tratavam das ações externas promovidas pelo chanceler Ernesto Araújo - o qual, como a pesquisa deixa claro, foi o chanceler do governo Bolsonaro com perfil mais ideológico e cujas ações foram mais próximas ao que se poderia chamar de uma política exterior

¹ A base de dados pode ser consultado no seguinte link: https://github.com/jgdtavares/Legislativo_Brasileiro_56-Legislatura_CRE_CREDN

bolsonarista –, apontaram para a influência do deputado federal Eduardo Bolsonaro, filho de Jair Bolsonaro, na política exterior do período (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019; RODRIGUES, 2019; CASARÕES, 2020). Então presidente da CREDN em 2019, Eduardo chegou a ser considerado um “chanceler informal”, tamanha sua influência (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; RODRIGUES, 2019). Também naquele período foi aventada a possibilidade, de que Eduardo viesse a se tornar embaixador do Brasil nos Estados Unidos, algo que não se concretizou (SARAIVA; SILVA, 2019). A proximidade com Steve Bannon, mentor da Nova Direita (RANQUETAT JÚNIOR, 2020), e com Donald Trump revelam alinhamentos ideológicos que se refletiram na política exterior de Bolsonaro.

Os objetivos da pesquisa, portanto, encaminharam-se à identificação das principais características da política exterior durante o governo Bolsonaro (i), à verificação do modo como se deu a interação entre Legislativo e Executivo no que diz respeito à temática da PEB no período (ii), à análise das ações da CRE e da CREDN ao longo da 56ª legislatura (iii) e a identificação da proporcionalidade entre base e oposição no Legislativo Federal e nas duas comissões (iv).

A pesquisa se desenvolveu em três partes principais, as quais correspondem, respectivamente, aos três capítulos do trabalho. A primeira etapa tratou de leituras e pesquisas em fontes bibliográficas relativas ao marco teórico da pesquisa, permitindo, dessa forma, uma melhor compreensão acerca do Poder Legislativo e suas interações com a política exterior, o modo como essa linha de pesquisas se insere na APE e as principais características da PEB. O capítulo 1 está dividido em quatro partes principais: *A Análise de Política Externa e O Olhar sobre o Processo Decisório* (1.2); *O Debate sobre A Atuação do Poder Legislativo no Processo Decisório da Política Exterior* (1.3); *O Poder Legislativo e A Política Externa no Brasil* (1.4); *A Política Exterior Brasileira e O Itamaraty* (1.5).

Já o capítulo 2 buscou retratar as principais ações da PEB ao longo do governo Jair Bolsonaro, utilizando-se, para tanto, de fontes primárias e fontes secundárias, estando segmentado em três partes fundamentais: *A Crise Liberal e Os Paradoxos da Nova Direita* (2.2); *O Antiglobalismo no Itamaraty: A Chancelaria Ernesto Araújo* (2.3); *A Crise da Gestão Araújo e a Chancelaria Carlos França: O Retorno ao Equilíbrio* (2.4).

Por sua vez, o último capítulo trata, fundamentalmente, do objeto principal dessa pesquisa: o modo como se deu a interação entre o Poder Legislativo e a política externa de Jair Bolsonaro. Esse capítulo, compreendendo, conforme mencionado, a terceira etapa da pesquisa, é marcado pelo teste da hipótese de que o Legislativo impediu o governo Bolsonaro de implementar sua desejada política exterior. O capítulo consiste na análise sobre as ações da

CRE e CREDN ao longo da 56ª legislatura (2019-2022). O capítulo três divide-se em duas partes principais, as quais correspondem, respectivamente, a uma explanação acerca do método utilizado – *Metodologia Quantitativa e Qualitativa: O Uso de um Método Misto à Análise sobre o Poder Legislativo* (3.2) - e à análise da atuação do Poder Legislativo propriamente dita – *A Atuação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado ao Longo do Governo Bolsonaro* (3.3). A seção 3.3 encontra-se dividida em outras três subseções: *Perspectiva Partidária: Base e Oposição no Legislativo Federal brasileiro* (3.3.1); *A Atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) na 56ª Legislatura* (3.3.2); *A Atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) na 56ª Legislatura* (3.3.3).

1. A POLÍTICA EXTERIOR: ATORES DOMÉSTICOS E PROCESSO DECISÓRIO

1.1 Introdução

O objetivo desse capítulo é possibilitar a compreensão da maneira como a presente pesquisa se insere no interior do quadro teórico das Relações Internacionais. Nesse sentido, o diálogo, aqui, se dá, principalmente, com a Análise de Política Externa (APE), especificamente no que tange ao olhar sobre o processo decisório e à atuação do Poder Legislativo na política exterior. Os primeiros trabalhos escritos sobre o processo decisório em política externa surgiram por volta da década de 1950, tendo em Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin sua principal gênese (HUDSON; VORE, 1995). Por sua vez, estudos sobre o Poder Legislativo e instituições políticas já são uma tradição na Ciência Política (MARTIN, 2000; MORGENSTERN, 2004), adquirindo maior popularidade na década de 1990, devido tanto ao fim da Guerra Fria, no contexto mundial, quanto à redemocratização em países da América Latina, como o Brasil (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). No Brasil, abordagens acerca da atuação do Legislativo Federal na Política Exterior Brasileira (PEB) surgiram apenas na década de 1990 (MILANI, 2015). O contexto de globalização, fim da Guerra Fria e o de redemocratização no Brasil deram fomento a tal linha de pesquisas.

O capítulo é dividido em quatro partes principais, além da presente introdução (1.1) e da conclusão (1.6). Essa divisão não é aleatória, de modo que se procurou seguir um percurso que facilite a compreensão tanto da inserção da temática da atuação do Poder Legislativo nos estudos de APE e na PEB, como dos impactos que essas pesquisas podem ter na *práxis* da política exterior do país. Desse modo, a seção 1.2 analisa o que disseram os principais atores de APE que olham para o processo decisório da política exterior. Por sua vez, a seção 1.3 discute a atuação do Poder Legislativo na política exterior dos países de uma forma ampla, apontando para seus vínculos com os debates travados pela APE.

As duas seções seguintes buscam inserir a discussão, tanto do processo decisório como da atuação do Poder Legislativo, no cenário brasileiro. Afinal, por se tratar de uma pesquisa que se dobra sobre a política brasileira, entende-se a necessidade de que se especifique a abordagem ao cenário doméstico, tendo em vista que, por mais que as instituições democráticas assemelhem-se nos diversos países, as peculiaridades da política nacional devem ser levadas em consideração. Assim, a seção 1.4 trata do debate da atuação do Legislativo na PEB. Por último, na seção 1.5, buscou-se construir um panorama acerca do debate sobre a PEB,

considerando a importância do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em seu processo decisório. Foram privilegiados temas como o insulamento burocrático do órgão, a construção de sua institucionalidade, as principais características da PEB e, a partir de uma percepção histórico-analítica, a formação do pensamento brasileiro sobre essa política.

1.2 A Análise de Política Externa e o olhar sobre o processo decisório

Considerada uma subdisciplina das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa (APE) tem o objetivo de verificar o modo como a política interna e os fatores domésticos influenciam na conformação das decisões de política exterior dos países. A APE critica as percepções tradicionais da teoria de Relações Internacionais, as quais consideram a atuação externa do país de forma unitária, desconsiderando os meandros do processo decisório interno, e que enxergam o Estado como uma caixa-preta (HUDSON; VORE, 1995). O viés alternativo às teorias tradicionais de Relações Internacionais, impulsionado pela APE, surgiu em meados da década de 1950 (HERZ, 2002; OLIVEIRA, 2005), ligado à Ciência Política, já uma tradicional observadora da política doméstica. As razões por trás do surgimento dessa distinta abordagem frente aos estudos de Relações Internacionais se devem, em boa parte, à percepção de que países com um nível de poder similar e atuando no mesmo contexto histórico poderiam agir de forma diferente entre si, de modo que os fatores causais das ações de política exterior não estariam no eixo sistêmico, mas no eixo interno, a nível da política doméstica. A APE resgata “a contribuição da corrente liberal para o campo de reflexão das relações internacionais, em especial o papel dos indivíduos e das instituições no processo de formulação das políticas [...]” (PINHEIRO; MILANI, 2012: p. 14).

Salomón e Pinheiro (2013) deixam claro, no entanto, que apesar de a Teoria Liberal ser a base de sustentação da APE, tendo em vista que o Liberalismo questiona a visão realista de que a política externa é sempre definida a partir de um cálculo de poder, a Teoria Realista não refuta totalmente a percepção de que o nível doméstico é influente. A diferença principal reside não na desconsideração quanto ao nível doméstico, mas ao peso que se dá a essa variável como fator de decisão dos governantes. O neorrealista Kenneth Waltz, por exemplo, afirmou que sua desconsideração quanto aos fatores domésticos decorreria do fato de que não seria possível elaborar uma teoria que os considere, pelo fato de serem inúmeros (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). De fato, ao se observar a literatura e as discussões inseridas no recorte teórico da APE, verifica-se que as análises sobre os determinantes domésticos da política exterior são

diversificadas. Além disso, esses autores bebem de diferentes linhas teóricas, o que, de certo modo, contribui para a multiplicidade das abordagens.

Milani e Pinheiro (2013) definem três marcos temporais relevantes da APE, que denotam um aumento da importância dessa subdisciplina das Relações Internacionais ao longo dos anos. Se a Guerra do Vietnã foi responsável por uma maior preocupação quanto aos atores domésticos, a publicação, em 1979, da obra *Teoria das Relações Internacionais*, do neorrealista Kenneth Waltz, deu novo fomento à tradicional percepção de base sistêmica da disciplina. Por sua vez, fatos posteriores da política mundial, como as crises financeiras das décadas de 1980 e 1990, o fim da Guerra Fria, a globalização, os “novos temas” da agenda internacional (Meio Ambiente, Direitos Humanos, Gênero, População, Cidades etc.) e a diversificação dos atores internacionais, deram renovado ensejo aos estudos sobre a influência de fatores domésticos na política externa (MILANI; PINHEIRO, 2013).

As ciências sociais são marcadas por duas tradições principais de pensamento (HOLLIS; SMITH, 1990). Uma delas, de viés mais positivista, fundada com base nas formas de se entender as ciências naturais, carrega consigo a suposição de que é possível explicar as causas dos fenômenos sociais, e, desse modo, gerar previsibilidade aos acontecimentos do universo político e social em geral. A outra tradição é inspirada na ciência histórica produzida no século XIX, caracterizada por uma menor preocupação com explicações e mais interessada na compreensão e entendimento dos acontecimentos sociais e políticos, entendendo o fator humano ser de menor previsibilidade se comparado às ocorrências da física e das ciências ditas “exatas” (HOLLIS; SMITH, 1990). Koga et al. (2020) afirmam que a diferença de abordagem entre racionalistas e os seus críticos é também uma divergência de viés científico. Se a abordagem racionalista crê numa ciência rigorosa, sistemática e reveladora da verdade, o paradigma crítico define-se pela relevância dada à compreensão do contexto histórico, das motivações, interesses e valores dos atores, complexificando a visão racionalista-determinista (KOGA et al., 2020).

Essa dissertação é marcada por ambas as abordagens, ainda que mais próxima à tradição histórica e crítica, tendo em vista que a pesquisa se dobra sobre a compreensão do modo como o Poder Legislativo Federal atuou e reagiu às proposições e aplicações de política externa promovidas pelo governo Jair Bolsonaro (2019-2022). De todo modo, quanto à tradição “positivista”, verifica-se que um dos objetivos dessa pesquisa é explicar a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo federais na área da política exterior, trazendo uma perspectiva quanto à previsibilidade no que concerne à atuação do Legislativo na PEB e à interação entre os dois poderes nessa área. De fato, a literatura consultada aponta diversos elementos que permitem alguma medida de previsibilidade em relação ao comportamento do Legislativo e à

interação entre os poderes, porém é preciso levar em consideração que essa previsibilidade depende de fatores históricos do mundo social, que não são plenamente previsíveis. Por se tratar de um fenômeno que se dá no meio social, os fatores a intervirem são inúmeros, de modo que as causas dos fenômenos das ciências sociais não são deterministas por si só. Há “leis” científicas capazes de explicar e até prever certos acontecimentos da vida social - tal como nas ciências naturais, porém existem diversas exceções a tais leis (SARTORI, 1994). As explicações de determinados fenômenos são, ao fim, a tentativa de encontrar causas, variáveis intervenientes que geram determinados resultados (HOLLIS; SMITH, 1990).

A institucionalização das Relações Internacionais como disciplina se deu na década de 1940, dentro do campo da Ciência Política, ainda num momento de consolidação da última como um campo de saber separado da História e do Direito (SOARES DE LIMA, 2018). Como consequência desse fator, há grande sinergia entre as Relações Internacionais e a Ciência Política (SOARES DE LIMA, 2018). Inclusive, até hoje, nos Estados Unidos, berço de ambas, a disciplina de Relações Internacionais está vinculada à Ciência Política (HERZ, 2002).

Os estudos de relações internacionais expandiram-se rapidamente a partir dos anos 40, ampliando seus horizontes após um primeiro momento, quando o interesse pelo direito internacional e por organizações internacionais era marcante, tendo as relações de poder entre os Estados absorvido a maior parte dos esforços de especialistas desde então. (HERZ, 2002: p. 11)

Munck (2007) define a Ciência Política como um campo largamente marcado por uma perspectiva empírica, observadora dos assuntos atuais e analisadora de variáveis institucionais e/ou governamentais. A gênese da Ciência Política como um campo de estudos próprio foi marcada por uma percepção empirista, ausente de teorias e onde o foco dos trabalhos dobrava-se sobre as instituições governamentais. Seu surgimento institucional, como disciplina, ocorreu nos Estados Unidos, onde a crítica a uma suposta excessiva teorização das ciências produzidas no continente europeu, era comum. Esse fator explica o empirismo e os trabalhos focados em fatos concretos da vida política que caracterizam a Ciência Política (MUNCK, 2007).

Com o passar dos anos, essa disciplina se complexificou, passando a sofrer influência das demais perspectivas científicas, como o behaviorismo. O impacto do behaviorismo fez com que os estudos de Ciência Política se tornassem mais orientados pelas teorias e mais metodologicamente sofisticados (MUNCK, 2007). Porém, como se costuma observar nas ciências e nas artes em geral, o momento seguinte foi caracterizado por uma nova crítica, só que dessa vez direcionada não à ausência de teorização, mas ao seu excesso. A crítica de autores desse terceiro momento, como Lipset e Rokkan, Samuel Huntington e Giovanni Sartori, era a de que os sistemas teóricos desenvolvidos a partir da lógica behaviorista eram limitados,

excludentes e incapazes de explicar a diversidade da vida política (MUNCK, 2007).

Soares de Lima (2018) separa a APE em três momentos analíticos distintos. Se, no primeiro momento, a subdisciplina incorporou estudos de outros domínios disciplinares, inclusive da História Diplomática, em sua segunda fase, já nos anos 70, os “primórdios do processo de globalização da economia” e a “difusão da crítica ao modelo Estado-cêntrico predominante na literatura internacionalista” marcaram as abordagens (SOARES DE LIMA, 2018: p. 134). O terceiro momento, já no final da Guerra Fria, foi caracterizado por um maior esforço dos autores em produzir teorias na área e, igualmente, em combinar as análises a nível doméstico e internacional, como o modelo de Moravcsik (1997), o *Two-Stage Model of State Behavior*, realiza. Lima conclui que, atualmente, a APE vem estando marcada pelo ecletismo teórico e metodológico, além de mais aberta à interdisciplinaridade.

Hudson e Vore (1995) traçaram uma genealogia da APE, dividindo-a em três gerações e três subconjuntos. Os trabalhos basilares para a constituição da APE como uma importante subárea das Relações Internacionais, de acordo com os autores, foram os de: James Rosenau, em *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy* (1966); Snyder, Bruck e Sapin, com *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954); e Harold e Margaret Sprout, no artigo *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, 1956). Cada um desses três autores deu início a uma matriz diferente nos estudos de APE (HUDSON; VORE, 1995). O trabalho de Rosenau fomentou a busca por uma teorização de viés empírico e quantitativo (a chamada *Middle-range Theory*), próximo à política comparada, e que gerou, ao fim, a Política Externa Comparada (PEC). Por sua vez, Snyder, Bruck e Sapin deram ensejo à percepção acerca do processo decisório na política exterior. No intuito de compreenderem a tomada de decisões, o trio observou, em última análise, o papel dos agentes estatais. Por último, Sprout e Sprout lançaram uma tradição de estudos preocupada em considerar a subjetividade dos tomadores de decisão. O presente trabalho segue a linhagem criada por Snyder, Bruck e Sapin, e foca sua análise no processo decisório.

Segundo Oliveira (2005), há duas vertentes principais nos estudos de política externa: uma que observa o processo de formulação e decisão (o nível *ex ante* à política exterior) e outra, que analisa o processo de implementação (nível *ex post*). Para que se entenda o processo decisório governamental é necessário compreender o contexto no qual as decisões são tomadas e a forma como os *decision-makers* entenderam o objeto em foco (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962). A partir da análise sobre a tomada de decisões, questiona-se, por exemplo: quais foram os objetivos definidos previamente para a política exterior? Como os atores interpretaram a situação vivenciada? Como os objetivos influenciaram nas escolhas e na própria percepção

diante do problema? Em suma, se trata de uma análise sobre a tomada de decisões na política exterior, compreendendo-a como uma política pública, conforme estudos mais recentes sobre a APE no Brasil vêm afirmando². Snyder, Bruck e Sapin (1962) desmembraram o processo decisório em cinco operações que, grosso modo, são de duas naturezas. A capacidade de distinguir atores e objetos, assim como a de compreender o modo como se dá a interação entre esses elementos conforma a leitura de mundo e do contexto externo realizada pelos decisores. Por sua vez, a definição dos objetivos da política exterior, a criação dos vários caminhos possíveis para o atingimento de tais objetivos e a necessidade de escolha dentre tais opções compõem as outras três operações realizadas pelos tomadores de decisão (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962).

Aprofundando o método de Snyder, Bruck e Sapin (1962), Allison (1971), Hill (2003) e Breuning (2007) entendem que é necessário conhecer as estruturas internas do aparato estatal para que se possa compreender o processo decisório da política exterior. Essa percepção é próxima aos modelos de tomadas de decisões desenvolvidos por Allison (1971), especificamente o Modelo de Análise do Processo Organizacional e o referente à Política Burocrática³. Se o primeiro entende a política exterior como resultado da ação das organizações públicas permeadas por burocratas, o segundo observa que ela é definida pelo jogo político doméstico (ALLISON, 1971). Por sua vez, a abordagem de Breuning (2007) define alguns determinantes da política externa, porém não aponta, de antemão, quais os fatores independentes a influenciarem uma dada decisão. Já Hill (2003) afirma que as “estruturas”, ou seja, o ambiente no qual os atores políticos operam, produzem padrões de interação específicos, o que, ao fim, molda a natureza de suas escolhas, de modo que, uma análise que contemple as estruturas é necessária para que se possa antever comportamentos. Tal análise deverá conter, ao menos, os seguintes elementos: a identificação de seus componentes, de suas inter-relações e, por último, da forma como se dá a relação da estrutura com os agentes (HILL, 2003). Para tanto, se entende que a estrutura é a política doméstica como um todo, suas regras e aspectos institucionais, formais ou não. Subentende-se disso que compreender a política doméstica é também compreender a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo federais.

² Carlos Milani e Leticia Pinheiro, docentes do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), são autores que auxiliaram a difundir a percepção da Política Exterior Brasileira como uma política pública, diferenciando-a de uma política de Estado. A ideia de que a PEB seja uma política de Estado é comum tanto às abordagens da Teoria Realista como à percepção dos diplomatas brasileiros sobre o tema. Não é possível tratar essa questão sem pôr em xeque e problematizar a ideia do interesse nacional, entendendo que, na prática, não há apenas um interesse nacional, mas vários interesses nacionais (NYE; KEOHANE, 1989).

³ O outro modelo teórico de Allison (1971) é o Modelo do Ator Racional.

Individuals, states and the international system are units of analysis, to be described in their own terms; yet they do not necessarily explain outcomes. Conversely, it is unlikely that explanations of political phenomena will be found at one level alone. Rather, they should be looked for in sources such as structures, processes and interactions between units/actors. (HILL, 2003: p. 27)⁴

Compreender institucionalmente quais são as prerrogativas desses dois atores domésticos na PEB é importante por possibilitar uma compreensão estrutural do processo decisório. Saber, por exemplo, que o Poder Executivo é responsável pelas relações exteriores e que cabe ao Poder Legislativo o papel de fiscalizar as ações do primeiro – conforme define a Constituição Federal de 1988⁵ (CF/88), são exemplos de informações que permitem uma visão estrutural acerca do processo decisório e que são invariáveis às mudanças eleitorais. Para Arbilla (2000), indivíduos, ou grupos de instituto do aparato estatal, são capazes de definir quais grupos tem maior ou menor influência sobre as diretrizes da política pública sob análise (ARBILLA, 2000). A visão institucional, porém, não se limita à observação das regras formais que configuram o processo decisório (ARBILLA, 2000), visto que “Policy-making works on the basis of formal operating rules, but also through trust and informal job-sharing.” (HILL, 2003: p. 72)⁶.

Amorim Neto (2011) aponta que o modelo multicausal seria o mais adequado para identificar os determinantes da política exterior. Quanto ao método de análise, Breuning (2007) faz a ressalva de que, em que pese as inúmeras variáveis a influenciarem a política exterior de um país, é necessário que o estudo de cada uma delas ocorra separadamente para que, apenas no momento seguinte, se verifique a interação entre elas. Para a presente pesquisa, o nível de análise dobra-se sobre a política doméstica e, especificamente, sobre um dos atores dessa política – o Poder Legislativo. Se entende que esse olhar mais pontual em direção à atuação do Poder Legislativo permite uma análise mais substantiva sobre as ações desse ator na PEB.

⁴ O trecho correspondente na tradução é: “Indivíduos, Estados e o sistema internacional são unidades de análise que devem ser descritas em seus próprios termos; mas não necessariamente explicam os resultados. Por outro lado, é improvável que as explicações dos fenômenos políticos sejam encontradas em apenas um nível. Em vez disso, elas devem ser buscadas em fontes como estruturas, processos e interações entre unidades/atores”.

⁵ No que diz respeito à PEB, o artigo 84 da Constituição Federal de 1988 aponta como competências privativas do Presidente da República: a capacidade de nomear ou exonerar ministros; a manutenção de relações com estados estrangeiros; o ato de acreditar representantes de países com os quais o Brasil possui relações diplomáticas; e a capacidade de celebrar tratados internacionais. Por sua vez, o artigo 49 aponta competências exclusivas do Congresso Nacional, o que inclui algumas relativas à PEB, como, por exemplo: resolver definitivamente sobre a incorporação interna de acordos internacionais que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional; a capacidade de autorização ou recusa em relação a um ato de declaração de guerra do Presidente, ou de celebração da paz; a permissão, ou não, de que forças estrangeiras transitem ou permaneçam em território brasileiro; e a autorização, ou não, de que Presidente ou vice-Presidente da República se ausentem do país por período superior a 15 dias (BRASIL, 1988).

⁶ O trecho correspondente na tradução é: “A formulação de políticas funciona com base em regras operacionais formais, mas também por meio da confiança e do compartilhamento informal de tarefas.”

As regras constitucionais são fundamentais para que se entenda o processo decisório de política exterior (AMORIM NETO, 2011). Quanto à PEB, Amorim Neto (2011) aponta a existência de similaridades entre as Constituições de 1946, 1967 e 1988 no que diz respeito ao processo decisório da PEB. De igual modo, tais constituições mantiveram uma elevada concentração decisória no âmbito do MRE, tendo em vista que o Presidente da República delega autoridade decisória na PEB a esse ministério (AMORIM NETO, 2011)⁷. Por sua vez, o MRE também delega aos diplomatas a responsabilidade de agência, conforme a lógica, apontada por Morgenstern (2004), de que o *agente* é alguém subordinado ao *principal* numa relação marcada pela hierarquia superior do segundo frente ao primeiro. Portanto, compreender a política exterior e seus resultados é também compreender a estrutura hierárquica que envolve seus agentes. Os líderes políticos possuem reponsabilidade formal pela política exterior, ao passo que os agentes são os sujeitos capazes de implementar tais decisões em campo (HILL, 2003).

There is a distinction to be drawn here between simplifications and assumptions. It is a simplification to banish all but the principal actors from the international stage. The pretence is that the White House spokesperson is the voice of the President; the reality is closer to being that the President is the voice of the White House and other agencies of decision-making. There are a thousand other actors in the wings and the official tale about the President's intentions and reasons is never fully and rarely frank. Everyone is well aware that the considered official record is as much a simplification (even if of a different sort and for different reasons) as is the news story field by reporters for press and television – the actors, the reporters, the academic researchers, and, one hopes, the public too. (HOLLIS; SMITH, 1990: p. 2)⁸

A delegação é uma relação definida entre um principal e seu agente, de modo que o primeiro delega ações ou decisões ao segundo (MARTIN, 2000). Essa relação caracteriza não somente a interação entre o Presidente da República e o MRE, mas também a que se dá entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no âmbito da política externa. O chefe do Poder Executivo delega as ações da PEB ao MRE, permitindo que suas decisões sejam implementadas pela burocracia especializada do Itamaraty (AMORIM NETO, 2011). Por sua vez, as ações de PEB são delegadas ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo, e, devido a esse fator, cabe ao segundo fiscalizar as ações do primeiro. Também as comissões do Senado Federal e da Câmara

⁷ Segundo o artigo 76 da CF/88, o Poder Executivo Federal é exercido pelo Presidente da República, que conta com o auxílio dos Ministros de Estado. Portanto, na prática, há delegação feita pelo Presidente aos Ministérios.

⁸ O trecho correspondente na tradução é: “Há uma distinção a ser feita aqui entre simplificações e suposições. É uma simplificação banir todos os atores, exceto os principais, do cenário internacional. A pretensão é que o porta-voz da Casa Branca seja a voz do Presidente; a realidade está mais próxima de ser que o Presidente é a voz da Casa Branca e de outros órgãos de tomada de decisão. Há milhares de outros atores nos bastidores e a história oficial sobre as intenções e os motivos do presidente nunca é completa e raramente é franca. Todos estão cientes de que o registro oficial é uma simplificação (mesmo que de um tipo diferente e por motivos diferentes), assim como o campo de notícias dos repórteres da imprensa e da televisão – os atores, os repórteres, os pesquisadores acadêmicos e, espera-se, o público também”.

dos Deputados, como, por exemplo, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, fundamentais na verificação da hipótese do presente trabalho, são delegadas de suas respectivas casas legislativas (MARTIN, 2000), o que, ao menos em tese, permite que a casa dê uma maior qualidade ao enfoque referente aos assuntos da política exterior.

Portanto, a lógica da delegação permeia não apenas o processo decisório da PEB, mas a política moderna de uma forma geral, de modo que Lisa Martin afirma: “Given the vast range of issues dealt with on a daily basis by modern politicians, it is simply impossible for them to function except with significant delegation.” (MARTIN, 2000: p. 29)⁹. A interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo Federais é um dos elementos que permitem ao analista da política exterior deslumbrar os fatores domésticos que geram a conduta em política externa do país. O olhar sobre a atuação do Poder Legislativo Federal brasileiro, por exemplo, permite melhor compreender a atuação desse que é uma espécie de ator secundário na PEB (NEVES, 2006). Entende-se que a abordagem proposta permitirá traçar paralelos para além do governo Bolsonaro e para além do contexto doméstico. A interação entre os dois poderes é característica não apenas do contexto brasileiro, mas também latino-americano e estadunidense, principalmente (HILL, 2003; SANTIAGO DA SILVA, 2012), e ela se dá a partir de bases institucionalizadas, compondo um dos principais determinantes da política doméstica (BREUNING, 2007). Em suma, busca-se compreender padrões na atuação do Legislativo na PEB, permitindo que se faça inferências para além do período histórico sob análise, ou seja, para além do governo Jair Bolsonaro (2019-2022).

Hollis e Smith (1990) argumentam que as decisões políticas são marcadas por um processo decisório caracterizado por disputas. No entanto, Milani e Pinheiro (2013) definem que uma maior participação de atores domésticos nem sempre irá resultar em divergências. Tomando o exemplo brasileiro, argumentam que, na diplomacia da saúde, a participação mais diversificada de atores domésticos é algo positivo para a PEB (MILANI; PINHEIRO, 2013). De fato, no interior do aparato governamental e burocrático, verifica-se que há atores mais ou menos influentes que outros (MILNER, 1997) e essa percepção é facilmente verificada na PEB, onde se pode notar que, ao longo da História do país, o MRE foi, e continua sendo, o principal ator influente no processo decisório. Por mais que o insulamento burocrático do Itamaraty venha se enfraquecendo após a redemocratização, o órgão mantém-se como o principal *locus* da PEB contemporânea (MILANI, 2015).

O processo de redemocratização do país deu ensejo a uma avaliação mais profunda

⁹ O trecho correspondente na tradução é: “Dada a vasta gama de questões com as quais os políticos modernos lidam diariamente, é simplesmente impossível que eles funcionem, exceto com uma delegação significativa”.

sobre as estruturas governamentais e a uma demanda maior por democratização e transparência do Itamaraty e demais instituições do aparato público (MILANI; PINHEIRO, 2013). Hill (2003) afirma que os centros decisórios e as ações mais relevantes de um dado período devem ser identificados para que, assim, as políticas públicas possam ser avaliadas pela sociedade civil, aspecto cada vez mais proeminente nas democracias. Nesse sentido, para se avaliar a política exterior de um país, é necessário elucidar o processo decisório que permeia essa política, assim como apontar os atores domésticos com maior influência em tais decisões (MILNER, 1997; MARTIN, 2000). De maneira próxima, Hill (2003) afirma que “Both accountability and efficiency depend on a prior knowledge of how choices get formulated, who has most influence on them and how their feasibility may be evaluated.” (HILL, 2003: p. 18- 19)¹⁰. Já Milani e Pinheiro (2013) defendem um maior diálogo entre o Itamaraty e os demais atores sociais, sejam eles estatais ou não. A institucionalização de tais arranjos forneceria maior legitimidade ao Itamaraty, tendo em vista a promoção de uma maior democratização na instituição (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Como salientou Hill (2003), a análise de política externa deveria ser ‘aberta, comparativa, conceitual, interdisciplinar e atravessar as fronteiras entre o nacional, o internacional e o global’. O reconhecimento dessas características permite não apenas expandir o escopo de compreensão analítica da política externa, mas igualmente as possibilidades de participação democrática na sua formulação. (MILANI; PINHEIRO, 2013: p. 35)

Questionar o tradicional arranjo institucional da PEB, encarando-a como uma política pública, permite o desenvolvimento de críticas construtivas a respeito da atuação externa do país, e isso, de certo modo, insere o presente trabalho numa abordagem reflexiva quanto à formulação dessa política pública que, à diferença das demais, é aplicável fora do país (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Koga et al. (2020) apontam que os estudos sobre as políticas públicas em geral refletem não somente a própria política sob análise, mas também questionam os argumentos e interpretações relativos a ela. Assim, “Com a Constituição Federal de 1988, o processo de produção de políticas torna-se menos centralizado, abrindo espaços para deliberações e dinâmicas decisórias mais horizontais e de origem *bottom-up*.” (KOGA et al., 2020: p. 31).

¹⁰ O trecho correspondente na tradução é: “Tanto a *accountability* quanto a eficiência dependem de um conhecimento prévio de como as escolhas são formuladas, quem tem mais influência sobre elas e como sua viabilidade pode ser avaliada”.

1.3 O debate sobre a atuação do Poder Legislativo no processo decisório da política exterior

A literatura que analisa a atuação do Poder Legislativo nas ações de política exterior faz parte de um conjunto de estudos da APE e da Ciência Política que analisam as instituições domésticas e suas ações, inclusive as relativas à política exterior. Estudos sobre partidos políticos e sobre a influência do Poder Legislativo no processo decisório da política exterior ressurgiram com vigor na década de 1990, nos Estados Unidos (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). No mesmo período, na América Latina, o processo de redemocratização deu ensejo a uma maior quantidade de trabalhos que analisam as instituições políticas, seguindo uma tradição de pesquisas estadunidenses e europeias (MORGENSTERN, 2004). Portanto, não se pode deixar de levar em consideração a importância do contexto histórico, político e econômico para que se entenda as razões desse maior enfoque nas instituições e no Poder Legislativo a partir da década de 1990, no que diz respeito aos estudos sobre política externa.

O pleno funcionamento do Poder Legislativo é um elemento fulcral das instituições democráticas (MORGENSTERN, 2004), tanto devido à própria divisão entre poderes, capaz de impedir a tirania e o excesso de centralização decisória, quanto aos mecanismos de *checks and balances*, os quais permitem aos poderes dissolverem o poder decisório através da divisão de funções e da capacidade de monitoramento das instituições governamentais. O Poder Legislativo apresenta ao menos três funções que fazem com que ele seja um desses alicerces da democracia. O fato de prover um local para debates acerca de temas que interessem à sociedade civil e aos interesses do país, permitindo uma abertura a pontos de vista conflitantes, é o primeiro desses elementos. Essa característica é bem antiga. Cervo (1981) demonstra, em trabalho acerca da atuação do Parlamento na política exterior do Brasil Imperial, que o debate parlamentar sobre o tema fora capaz de gerar ideias, teorias e doutrinas relativas à PEB, portanto, conformando parte do pensamento brasileiro sobre o tema. Cervo (1981) aponta também que o debate parlamentar no Brasil Império permitiu a conformação dos interesses ligados à política exterior, apesar das divergências naturais.

A capacidade do Legislativo em fiscalizar o Poder Executivo e os processos governamentais em geral são uma garantia a mais de que as instituições estão agindo com responsabilidade. Desse modo, pode-se entender que “Answering theoretical questions about legislative politics is particularly important to Latin America, given their continuing effort to

sustain and deepen their democracies.” (MORGENSTERN, 2004: p. 189)¹¹. A natural propensão ao debate que advém da atuação do Poder Legislativo possibilita que se encontrem pontos de convergência acerca dos temas debatidos (MORGENSTERN, 2004). Natural também que esse ponto de convergência nem sempre exista, tendo em vista que parlamentares defendem interesses de diferentes setores da sociedade que, por sua vez, podem se manter opostos. De todo modo, “it is the legislators who inhabit the institutions and the interactions among them that define the patterns of legislative politics.” (MORGENSTERN, 2004: p. 2)¹². Se trata de um espaço privilegiado de negociação e capaz de garantir a continuidade das instituições democráticas, retroalimentando-a (MORGENSTERN, 2004), visto que, se os parlamentares representam a sociedade em diferentes graus, na prática, eles são um elemento capaz de impedir a concentração decisória no Poder Executivo.

Almeida (1987) aponta que o acúmulo de poder decisório no Poder Executivo e a redução da capacidade de atuação política do Poder Legislativo foi agravada ao longo do Regime Militar brasileiro. Naquela época, o debate travado no âmbito do Legislativo era limitado, tendo em vista o temor de cassação dos parlamentares - ou até situações mais graves que essa, impedindo, portanto, uma livre manifestação parlamentar. Assim, o fim do bipartidarismo em 1979 foi um dos elementos capazes de dar maior diversidade ao debate no Legislativo brasileiro (ALMEIDA, 1987). Por sua vez, a redemocratização libertou as amarras da livre expressão dos parlamentares, além de promover o “cerco congressional à independência política do Executivo” (ALMEIDA, 1987: p. 118). Tais aspectos favoreceram uma maior participação do Legislativo no processo decisório da PEB.

De um modo geral, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo são definidas via constituição, evoluindo conforme a história e as tradições do pensamento político (ALMEIDA, 1987). As Constituições brasileiras de 1946, 1967 e 1988, por exemplo, conferem ao Presidente da República a maior parte das decisões em PEB (AMORIM NETO, 2011). Tal concentração decisória deu ensejo à alta profissionalização do Itamaraty, o que reduziu a atuação do Legislativo na área, conformando o comportamento de abdicação ou delegação dessa esfera de poder ao menos desde 1946 (AMORIM NETO, 2011).

A participação do Congresso estadunidense durante a Guerra do Vietnã e o contexto do

¹¹ O trecho correspondente na tradução é: “Responder a perguntas teóricas sobre política legislativa é particularmente importante para a América Latina, dado o esforço contínuo para manter e aprofundar suas democracias”.

¹² O trecho correspondente na tradução é: “São os legisladores que habitam as instituições e as interações entre eles que definem os padrões da política legislativa”.

escândalo de Watergate, que atingiu o então presidente Richard Nixon, são marcos importantes de uma maior participação do Poder Legislativo, tanto na política doméstica como na política externa (ALMEIDA, 1987; MARTIN, 2000; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Os Estados Unidos finalizaram seu envolvimento no conflito no sudeste asiático graças à eliminação, pelo Congresso, do financiamento às operações das forças armadas (MARTIN, 2000) e pelo uso do veto legislativo a iniciativas presidenciais em política exterior (ALMEIDA, 1987). Por outro lado, outros momentos emblemáticos na História estadunidense, capazes de demonstrar protagonismo do Congresso em temas de política exterior, foram a não entrada do país em instituições internacionais como a Liga das Nações e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Se a não participação dos EUA foi um desfalque importante para o funcionamento da Liga, que teve entre seus principais defensores o ex-presidente do país Woodrow Wilson, a não adesão norte-americana à OIC lançou essa organização no limbo, de modo que o comércio internacional praticado do pós-Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1990 foi regulado não por uma organização, mas por um tratado, o Acordo-Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT)¹³.

Ainda assim, depois de várias décadas de predominância do Executivo na elaboração e na implementação da política externa norte-americana – em parte explicável por um inteiro período de crises contínuas: depressão, conflito mundial, guerra fria – o Congresso voltou a reafirmar-se gradativamente no campo das relações exteriores, inclusive ao ponto de paralisar a iniciativa presidencial em determinadas ações externas. (ALMEIDA, 1987: p. 111)

O fim da Guerra Fria promoveu, no contexto estadunidense, a redução da necessidade de manutenção de uma aparência de distância entre a política doméstica e a política exterior. Essa aparência decorria do contexto de polarização, que exigia um posicionamento menos divergente por parte dos parlamentares frente ao Poder Executivo e à política exterior (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Esse fator também explica o porquê do Legislativo estadunidense ter sido mais atuante durante os anos 70, tendo em vista a distensão do conflito bipolar (MARTIN, 2000). De modo similar, no Brasil, o fim do Regime Militar reduziu a dominância exercida pelo Poder Executivo na política exterior, o que, por sua vez, deu ensejo à literatura que analisa a atuação do Legislativo nessa política pública, que surge na década de 1990 (SOARES DE LIMA, 2018).

No que diz respeito à diluição entre a política doméstica e externa, decorrente do contexto de globalização dos anos 90, verifica-se que o tema é comum não apenas na literatura estadunidense, mas também na latino-americana (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Na América Latina, a abertura econômica da década de 1990 gerou uma maior incidência dos

¹³ O acrônimo GATT significa: General Agreement on Trade and Tariffs.

temas de política exterior no dia a dia das pessoas, tendo em vista a internacionalização da agenda doméstica e a incidência da abertura comercial na vida dos cidadãos. Por sua vez, esse fator fez com que o Legislativo fosse mais atuante em temas de política exterior (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009), garantindo uma maior permeabilidade do processo decisório da PEB. De fato, se as decisões impactam a população, os cidadãos têm o direito de intervir no debate público, garantindo que o poder público considere suas reivindicações. As Audiências Públicas, realizadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, são uma das formas de garantir essa acessibilidade. Restaria, no entanto, verificar se as demandas da sociedade estão de fato obtendo alcance.

A tese de Lisa Martin tem como um dos motes centrais a afirmação de que a atuação do Legislativo em temas de política exterior tem o condão de gerar maior credibilidade à política externa dos países. Essa credibilidade traz ganhos em cooperação internacional, objeto do estudo de Martin (2000), como, por exemplo, padrões de cooperação mais aprofundados e estáveis. Isso decorre do fato de que a atuação do Legislativo garante que os acordos assinados a nível internacional sejam efetivamente implementados, dando mais segurança aos atores externos. Como exemplo, Martin cita que a atuação *ex ante* do parlamento dinamarquês em questões externas está associada, ao contrário do que se poderia inicialmente supor, a uma melhor implementação da legislação da União Europeia.

Essa percepção positiva frente à atuação do Legislativo, no entanto, não é um consenso, visto que, suas ações, como já foi observado, podem gerar constrangimentos adicionais às decisões da política exterior (MARTIN, 2000). De todo modo, entende-se que o Legislativo, ainda que atuando como um ator, na maioria das vezes, secundário, garante que as decisões em política exterior emanadas pelo Poder Executivo e pela burocracia especializada ligada à área (no caso brasileiro, o Itamaraty) passem por um monitoramento, o que gera maior transparência, elemento que confere mais credibilidade às instituições públicas dos países democráticos. Do contrário, a não permissão de monitoramento das instituições e agentes públicos perante a sociedade caracteriza regimes autoritários, cujas decisões, tomadas na alta esfera governamental, tem ainda menos probabilidade de refletir os interesses da sociedade como um todo, tendo em vista a impossibilidade de que os cidadãos cobrem o governo em tais regimes. Essa garantia também não existe por si só nas instituições democráticas, visto que estas são igualmente marcadas por grupos de interesse e intuítos facciosos. De todo modo, o monitoramento e a transparência são ferramentas importantes que devem estar disponíveis aos cidadãos, garantindo o direito à informação e a correta aplicação dos recursos públicos.

[...] o bem-estar da imensa maioria dos seres humanos segue intimamente vinculado ao desempenho dos países em que vivem. Por isso, a legitimação dos governos apóia-se cada vez mais na eficácia que demonstrem no atendimento das necessidades e aspirações dos povos que representam. (LAFER, 2001: p. 18)

Os trabalhos que abordam a ideia de uma preponderância do Poder Executivo e de um baixo perfil de atuação dos parlamentares federais na política exterior apontam ao menos três fatores causais para isso: a centralização de poder decisório na Presidência da República; a concentração, no Poder Executivo, de atribuições constitucionais, *expertise*, capacidade técnica e operacional; e, por último, de que parlamentares estariam preocupados, fundamentalmente, com sua reeleição, logo, desconsiderariam assuntos exteriores devido ao baixo retorno eleitoral de tais temas (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). De acordo com Ribeiro, Oliveira e Galdino (2009), a literatura brasileira tende a ir nessa direção. Já os trabalhos acadêmicos produzidos acerca da atuação do Legislativo na política exterior estadunidense tendem a apontar que o Congresso daquele país é um dos atores relevantes, ainda que secundário, nessa seara (MARTIN, 2000). Martin afirma também que há diferenças na literatura de Relações Internacionais e de Ciência Política no que diz respeito à atuação do Poder Legislativo em política exterior.

While foreign-policy studies tended to see legislative activity as an impediment and hindrance to a successful foreign policy, the domestic politics literature suggested ways in which legislatures could learn, influence policy in a productive manner, and make consistent commitments to policies. (MARTIN, 2000: p. viii)¹⁴

Um outro viés trazido pela literatura diz respeito à produção do *bipartisanship* no Poder Legislativo quando o assunto é política exterior (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Esse conceito corresponde à produção de consenso em torno de um assunto - seja ele referente à política exterior ou doméstica - no Poder Legislativo, indicando a coesão desse poder frente às ideias e formulações advindas do Poder Executivo, o que demonstra, por sua vez, que parlamentares nem sempre constroem o Executivo, e podem atuar como elementos construtivos na política externa gerada pelo governo federal (MARTIN, 2000). Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) apontam a relevância de se mirar o olhar para os mecanismos de diálogo interno entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na conformação desse *bipartisanship*. Assim, a produção de tal consenso é possível, mas graças a um relacionamento intenso entre os dois poderes. De fato, é inegável que, para que o Poder Executivo tenha suas

¹⁴ O trecho correspondente na tradução é: “Enquanto os estudos de política externa tendem a ver a atividade legislativa como um impedimento e um obstáculo para uma política externa bem-sucedida, a literatura sobre política doméstica sugere maneiras pelas quais os legisladores podem aprender, influenciar a política de maneira produtiva e assumir compromissos consistentes com as políticas”.

políticas públicas aprovadas no Congresso Nacional, a relação entre os dois poderes é algo relevante.

Percebe-se, portanto, uma intensa movimentação orientada para refinar os instrumentos institucionalizados de articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional. O Itamaraty, ademais, conta com representações em todos os ministérios, exceto o do Planejamento. Tais informações já são indícios suficientes da fragilidade da tese do insulamento burocrático do Itamaraty, nos dias de hoje, e do equívoco de o argumento que sustenta serem a abdicação e/ou a delegação, pelo Poder Legislativo, de suas atribuições e poderes relativamente à produção da política externa brasileira, os únicos cursos de ação à disposição dos legisladores. (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012: p. 633-634)

No que diz respeito à tal conformação de preferências entre ambos os poderes na política exterior, o que é de fato uma tendência apontada na maioria dos trabalhos analisados, importa observar que o Poder Executivo chileno atua incorporando preferências do legislador mediano *ex ante* ao envio da matéria ao Legislativo (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Martin (2000) define tal situação como *Mecanismo de Reações Antecipadas*. Esse mecanismo seria um dos elementos capazes de demonstrar que a influência do Legislativo na política exterior é maior do que se supõe. Tendo em vista que parlamentares possuem múltiplas formas para frustrarem a implementação de acordos internacionais, o Poder Executivo levará em consideração as preferências do Legislativo ao negociar o acordo (MARTIN, 2000). Já a atuação *ex post* do Congresso à ratificação ou não de tratados é elemento que configura a capacidade das Casas Legislativas em atuarem como *veto player* (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009).

A balança de poder entre o Legislativo e o Executivo (MILNER, 1997) emana da configuração institucional do país, que, por sua vez, conforma, numa estrutura de longo prazo, o modo de interação entre os dois poderes. Isso ocorre de tal modo a que, assim como os atores domésticos têm suas próprias preferências sobre as políticas públicas, também as possuem no que diz respeito ao desenho institucional, visto que o balanço de poder se caracterizará a depender de qual poder controla elementos-chave da capacidade de legislar (MILNER, 1997). Na prática, um maior controle de tais meios configura uma maior capacidade de impor suas próprias preferências. Milner (1997) aponta ao menos cinco poderes desse tipo: o de estabelecer a agenda política; o de emendar uma proposta ou lei (um poder *ex post* e terminativo relevante); a capacidade de ratificar ou vetar (menos poderoso que o poder de emenda, visto que apresenta apenas duas possibilidades: aceitar ou negar); a propositura de referendos; e os pagamentos laterais (negociação na qual ambos os lados cedem em suas preferências de menor peso, também chamado de *logrolling*).

No que diz respeito aos meios pelos quais o Legislativo é capaz de exercer influência na

política exterior, o problema relativo à informação, relacionado à análise da delegação entre principal e agente, subentende que o Legislativo deverá se informar sobre as ações do Poder Executivo na área para que assim consiga exercer o monitoramento (MARTIN, 2000). Em grande modo, a atuação das Comissões parlamentares de relações exteriores atua nesse sentido: buscando complementar o natural *déficit* informacional que o Legislativo possui na matéria, se comparado ao ator por excelência no assunto, o Poder Executivo (MARTIN, 2000). Por sua vez, também o Presidente da República delega decisões aos ministérios que tratam das relações exteriores (MILNER, 1997). Há, portanto, um paralelo entre as Comissões e, no caso brasileiro, o Itamaraty, visto que ambos atuam como delegados de seus próprios poderes, algo natural tendo em vista a enormidade de atividades sob responsabilidade do Legislativo e Executivo.

In most cases political executives (prime ministers, presidents, or dictators) are seen as possessing informational advantage over other domestic actors. In foreign affairs particularly the executive branch, including the bureaucracy (ministries), may well possess much private information about foreign countries, international negotiations, and foreign policy choices. The electorate and legislators are likely to know less about foreign affairs. (MILNER, 1997: p. 21)¹⁵

De acordo com Milner (1997), quanto maior a desigualdade de informação, menores as chances para a implementação de um acordo de cooperação, visto que esse fator é indicativo de uma concentração de poder, que se dá, geralmente, no Poder Executivo. Tal percepção nos direciona à lógica de que a democratização da política enseja uma melhor distribuição das informações, no entanto, esse fator pode ser complexo de ser garantido, visto que o controle sobre as informações também é uma forma de poder que, no caso da política exterior, encontra-se à disposição da Presidência da República (MILNER, 1997).

Mc Cubbins e Schwartz (1984) diferenciam dois tipos de controle exercido pelo Congresso: a patrulha policial (*police patrol*) e o alarme de incêndio (*fire alarm*). A primeira forma de controle diz respeito à atividade de supervisão das ações emanadas pelo Poder Executivo, portanto, correspondente a uma tarefa mais corriqueira e burocrática, ainda que necessária. Já a segunda é acionada apenas no caso de problemas mais graves, quando as agências atuam de forma inapropriada ou inconstitucional. Essa percepção é uma importante faceta advinda dos estudos sobre o Poder Legislativo e que auxiliam a entender a atuação dos parlamentares nos assuntos em geral, e, igualmente, nas questões de política exterior. Verifica-

¹⁵ O trecho correspondente na tradução é: “Na maioria dos casos, os políticos do Executivo (primeiros-ministros, presidentes ou ditadores) são vistos como detentores de vantagem informacional sobre outros atores domésticos. Nas relações exteriores, particularmente o Poder Executivo, incluindo a burocracia (ministérios), pode muito bem possuir muitas informações privadas sobre países estrangeiros, negociações internacionais e escolhas de política externa. É provável que o eleitorado e os legisladores saibam menos sobre assuntos estrangeiros”.

se que, ao longo do governo Bolsonaro, os parlamentares utilizaram as duas ferramentas de controle: o *police patrol* habitual exercido pelas comissões e o *fire alarm* quando da demora na compra de vacinas contra a pandemia, na chancelaria de Ernesto Araújo.

Observando com maior cuidado, verifica-se que os atores domésticos mencionados tendem a atuar de formas distintas a depender do tema sob escrutínio. A intensidade das preferências dos atores muda a depender do tema, ao passo que há assuntos em que determinados atores tem mais poder institucionalizado do que outros (MILNER, 1997). Por sua vez, há temas que tendem a promover maior consenso e temas onde o consenso é menor. Neves (2006) aponta que as discussões quanto à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) foram tema de menor consenso parlamentar, ao passo que a adesão brasileira ao Mercosul (Mercado Comum do Sul) obteve maior unanimidade. Esse fator acabou ensejando discussões mais áridas entre os parlamentares quando do debate acerca da adesão ou não do país à ALCA e debates mais amenos quando o tema foi a criação do Mercosul. Por sua vez, Martin (2000) cita o tema da ajuda alimentar na política exterior estadunidense como um tema de maior consenso interno, situação que possibilita que o Executivo atue de forma mais discricionária.

Rather than focusing our analyses on which brand of government has ‘the most’ influence or wins ongoing struggles for power, we should think of legislative-executive relations as an exchange relationship in which distributive, competitive elements coexist with the potential for both parties to gain from well-designed institutions. The legislative role in foreign policy needs to be reconceptualized, alonglines similar to the reconceptualization of legislative institutions in domestic policy. (MARTIN, 2000: p. 19)¹⁶

O nível de impacto da medida de política exterior incidente sobre a sociedade doméstica é um fator que age como uma variável à atuação do Legislativo (MARTIN, 2000). Se o impacto da medida for imediato, os parlamentares terão maior propensão a agir, ao passo que, se indireto, a propensão será menor. Se a quantidade de atores domésticos afetados for grande, caberá, por parte do Legislativo e do Executivo, uma atuação mais pronunciada, visando a assegurar os interesses domésticos. De fato, a atuação unida entre os dois poderes, nesses casos, é a melhor alternativa, visto que a capacidade do Legislativo em influenciar o cenário externo é consideravelmente menor do que a do Executivo, tendo em vista a maior capacidade do segundo em obter informações da política internacional (MARTIN, 2000), com as embaixadas e diplomatas atuando como auxiliares importantes nesse sentido.

¹⁶ O trecho correspondente na tradução é: “Ao invés de concentrar nossas análises em qual parte do governo tem ‘mais’ influência ou vence contínuas lutas pelo poder, devemos pensar nas relações Legislativo-Executivo como uma relação de troca na qual elementos distributivos e competitivos coexistem com o potencial para que ambas as partes ganhem com instituições bem projetadas. O papel do Legislativo na política externa necessita ser reconceitualizado, em linhas semelhantes à reconceitualização das instituições legislativas na política interna”.

1.4 O Poder Legislativo e a política externa no Brasil

Ribeiro, Oliveira e Galdino (2009) apontam que a literatura que aborda a atuação do Poder Legislativo na política exterior possui duas tendências principais e divergentes: ou se afirma que o Legislativo é pouco atuante ou se procura demonstrar que esse poder é um dos atores relevantes na política exterior. Uma convergência, no entanto, é a do caráter secundário do Poder Legislativo na matéria. De fato, se formos olhar para a Constituição Federal Brasileira de 1988, o texto é claro em apontar, no inciso VII do artigo 84, como competência privativa do Presidente da República a manutenção de relações com estados estrangeiros (BRASIL, 1988). De um modo geral, assuntos que digam respeito a aspectos de nível federal – como questões relativas à nacionalidade, fronteiras internacionais, relações exteriores, Forças Armadas etc. – são tratados pelo Poder Executivo, entendendo tal poder como capaz de representar a população e o território brasileiro como um todo. Por sua vez, os parlamentares do Poder Legislativo representam seus estados, logo, tenderiam a manifestar interesses mais paroquiais, distritais e localizados (MILNER, 1997; MARTIN, 2000).

O papel do Congresso em fiscalizar as políticas relativas às relações exteriores não decorre da Constituição Federal de 1988, sendo, de fato, presente no Brasil desde o período imperial (CERVO, 1981; ALMEIDA, 1987). De acordo com Cervo (1981), o julgamento exercido pelo Parlamento brasileiro às ações de política exterior durante o Império, era balizado segundo a adequação de tal política ao interesse nacional. O posicionamento do Parlamento era crítico, porém embasado por tal senso (CERVO, 1981). De modo similar, ao observarmos a atuação da casa congressual no julgamento das ações de política exterior do governo Jair Bolsonaro, percebe-se um embasamento similar. Verifica-se que, nessas ações, tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal monitoraram a política exterior do governo Bolsonaro a partir de um ponto de vista bastante próximo às características da tradição diplomática brasileira (SENADO FEDERAL, 2021a): o pragmatismo; o pacifismo; o neutralismo; as boas relações com países de todas as ideologias etc. Como se percebe, a ideologização da política externa ao longo da chancelaria de Ernesto Araújo impactou as relações bilaterais com muitos países, o que afetou a qualidade das relações diplomáticas do Brasil com o mundo.

Almeida (1987) aponta que desde o período republicano, a política externa tem sido uma prática relativamente secundária à atuação do Poder Legislativo Federal. Além do mais, ao longo do Regime Militar a redução da participação desse poder nas ações exteriores do país foi agravada com a concentração de poder decisório no Executivo Federal (ALMEIDA, 1987). A

redemocratização não alterou significativamente esse quadro, mas possibilitou, através da CF/88, o fortalecimento do Poder Legislativo diante do Poder Executivo (CINTRA et al., 2005), ainda que a concentração decisória no último tenha se mantido (SANTOS, 2003). Schmitt (2011) afirma ter havido uma ampliação das atribuições do Poder Legislativo Federal na CF/88, inclusive nos temas que envolvem a PEB. Segundo ele, a Carta Magna gerou um aumento do papel fiscalizador do Legislativo sobre os trabalhos do Poder Executivo, evidenciado, por exemplo: no poder de internalização de tratados e atos internacionais; na capacidade de convocação de Ministros de Estado para prestarem informações; e na possibilidade de envio de pedidos de informação sobre atos ou omissões de autoridades (SCHMITT, 2011).

Entende-se que, após sucessivas crises econômicas, o intento dos membros da Constituinte, em 1988, era o de justamente buscar uma reversão do quadro de desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo na conformação da política exterior brasileira. Interessava aos legisladores ter maior participação, principalmente, nas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). (SCHMITT, 2011: p. 14)

Almeida (1987) afirma que os membros da Constituinte brasileira de 1987 intencionavam produzir uma situação de corresponsabilidade no processo decisório da política exterior, numa espécie de presidencialismo mitigado. De fato, Ferreira (2010), que compara os processos constituintes de 1946 e de 1988 em termos de funções atribuídas ao Parlamento brasileiro na PEB, afirma que a intenção da maioria dos congressistas de 1987 fora de dar maiores poderes ao Legislativo na matéria. No entanto, a concentração de poder decisório na Comissão de Sistematização impediu que a intenção majoritária dos constituintes prevalecesse (FERREIRA, 2010).

Na constituinte de 1988, de um total de nove comissões, divididas em 24 subcomissões, a atuação de duas delas é relevante no tema aqui disposto. As comissões e subcomissões estavam encarregadas de elaborar os capítulos da Carta Magna, que depois eram remetidos à Comissão de Sistematização, que estruturava o texto antes da votação em plenário (FERREIRA, 2010). No tema da política exterior e da atuação do Poder Legislativo nela, duas subcomissões foram relevantes: a Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (parte da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher) e a Subcomissão do Poder Legislativo (parte da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo). Na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, os constituintes criticaram o papel passivo do Poder Legislativo na PEB, até então vigente na legislação constitucional. Os parlamentares se queixaram de que o elevado poder dado ao Executivo ao longo do Regime Militar teria enfraquecido a capacidade de fiscalização do Legislativo nos temas de PEB (FERREIRA, 2010).

Conforme o descrito, os diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 não registraram nos debates e nas audiências públicas da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, nenhuma manifestação a favor da manutenção do papel passivo do Congresso em relação ao Executivo. Na subcomissão do Poder Legislativo, o tema sequer foi abordado [...]. (FERREIRA, 2010: p. 34)

Ferreira (2010) indica que o relator da Comissão de Sistematização tinha, ao fim, a capacidade de anular as escolhas realizadas pelas comissões e subcomissões. Isso justifica, por exemplo, o fato do anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais ser diferente do texto final da Constituição Federal de 1988. Dois aspectos presentes no anteprojeto se distinguem do atual texto da Carta Magna: a definição de um papel *ex ante* ao Congresso Nacional na ratificação de tratados internacionais e a necessidade de que o Presidente da República consultasse o Congresso antes de estabelecer as diretrizes da PEB. Verifica-se, atualmente, que o Congresso apenas possui a capacidade *ex post*, ou seja, apenas após o Poder Executivo negociar e assinar tratados, o Congresso Nacional atuará (FERREIRA, 2010). Por outro lado, o disposto no parágrafo único¹⁷ do artigo 4º da CF/88, que dispõe acerca dos princípios das relações internacionais brasileira, foi acrescentado pela Comissão de Sistematização, decorrente da vontade do relator, que apoiou emenda de Fernando Gasparian, portanto, um outro indicador da centralização decisória exercida por essa Comissão da constituinte.

No que diz respeito à Subcomissão do Poder Legislativo, Itamar Franco, um dos membros, defendera a atuação *ex ante* do Congresso Nacional na ratificação dos acordos internacionais, porém, emenda de Fernando Henrique Cardoso foi a que prevaleceu (FERREIRA, 2010). De acordo com Ferreira (2010), a Comissão de Sistematização, que tinha o dever de compatibilizar as matérias aprovadas nas comissões e subcomissões, não cumpriu o seu papel.

Todavia, a Mesa Diretora não cumpriu sua respectiva determinação regimental, pois, se a maioria da Subcomissão de Relações Exteriores aprovou o controle do Executivo pelo Legislativo quanto à Política Externa, e a Subcomissão de Legislativo ficou dividida ao meio, o correto seria considerar como válido a posição de controle, que tinha o apoio da maior parte dos constituintes. Porém, a Comissão de Sistematização e o relator da constituinte, numa estranha modalidade de compatibilização, sacramentaram a proposta que tinha o apoio da menor parte dos congressistas e que acabou inscrita na Carta Magna de 1988. (FERREIRA, 2010: p. 38)

Desse modo, a proposta de primazia do Presidente da República sobre o Congresso

¹⁷ O parágrafo único dispõe acerca da integração do Brasil com a América Latina. Na íntegra, o texto afirma o seguinte: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (BRASIL, 1988).

Nacional nos assuntos relativos à PEB se manteve, tal como nas Constituições de 1946 e 1967. Não houve uma abdicação ou delegação dos congressistas à Comissão de Sistematização, mas sim o fato de que as relatorias e Mesas Diretoras concentraram o poder decisório final, violando o regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte (FERREIRA, 2010). Assim, o comportamento de abdicação ou delegação do Legislativo na matéria manteve-se, ao menos, desde 1946 (AMORIM NETO, 2011) e, possivelmente, desde 1889, tendo em vista que “A política externa sempre foi uma área de preocupação relativamente secundária na reflexão teórica e na prática corrente da maior parte dos partidos políticos republicanos.” (ALMEIDA, 1987: p. 114).

Schmitt (2011) aponta três causas para esse suposto menor interesse dos parlamentares em temas da PEB. A primeira dessas são aquelas que intitula de causas técnicas, as quais indicam que parlamentares não se interessariam por temas da ordem internacional pelo fato de estes serem temas complexos, de modo que apenas especialistas, como os diplomatas do Itamaraty, estariam capacitados tecnicamente para lidar com tais assuntos, o que faria com que os parlamentares abdicassem em prol da atuação dos diplomatas, que estão sob a alçada do Poder Executivo. A segunda dessas causas é político- distributiva, a qual aponta que parlamentares tendem a negligenciar temas de PEB pois esses teriam baixa repercussão interna, logo, não trariam benefícios eleitorais, um interesse fulcral dos políticos em geral segundo a perspectiva distributivista (LIMONGI, 1994). Por último, o terceiro nível de causas, aponta que atribuições próprias, definidas constitucionalmente ou mediante atos normativos em geral, determinam um baixo nível de participação parlamentar (SCHMITT, 2011).

Mesmo na deliberação *ex post* exercida sobre os tratados e atos internacionais pelo Poder legislativo, um dos passos para a ratificação interna dos tratados, o Legislativo se limita, na maioria das vezes, a apenas aprovar ou rejeitar o texto do tratado, visto que, caso fossem feitas alterações, as mesmas teriam de ser renegociadas internacionalmente (SCHMITT, 2011). Ou seja, tal possibilidade existe, porém ela é pouco crível, tendo em vista que o tratado somente passa pelo Legislativo após ter sido negociado internacionalmente pelo MRE. Desse modo, as principais diretrizes e princípios do tratado já foram definidas, não cabendo muito a se fazer por parte do Poder Legislativo a não ser recusar ou concordar com o texto final. Importante relembrar, no entanto, que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), um dos mais importantes instrumentos internacionais – se não o mais – a tratar das regras sobre o estabelecimento de tratados entre os países, interiorizada na legislação brasileira através do Decreto 7.030 de 2009, aponta, em seu artigo 19, a capacidade de que os países signatários formulem reservas a determinadas partes dos tratados, desde que: a reserva não seja proibida

pelo próprio tratado; o tratado não limite a reserva a determinado(s) artigo(s); a reserva não seja incompatível com o objeto e finalidade do tratado (BRASIL, 2009). De fato, a própria CVDT foi ratificada pelo Brasil com reservas aos artigos 25 e 66 (BRASIL, 2009). De todo modo, Schmitt (2011) afirma que os parlamentares teriam um duplo constrangimento ao alterar o texto dos tratados assinados, visto que tal ato implicaria em uma nova renegociação, o que causaria possíveis transtornos na relação com o Poder Executivo. Diniz (2014) demonstra que, entre 1985 e 2014, ao menos 90% dos atos internacionais foram aprovados pelo Congresso Nacional. Por sua vez, dentre as formas de não aprovação, as indiretas - quando os atos permanecem em tramitação por anos - são mais comuns que as diretas - quando a objeção parlamentar é explícita (DINIZ, 2014).

Outros indicadores desse perfil de baixa tomada de posições por parte do Poder Legislativo na PEB são mencionados por Anastasia, Mendonça e Almeida (2012). A partir de dados reveladores do grau de interação entre os poderes Legislativo e Executivo entre 1988 e 2011, os autores evidenciam a comum atitude de delegação por parte dos parlamentares brasileiros quando se trata de assuntos relativos à PEB. Dentre as mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional no período analisado, de um total de 1.160 que tiveram tramitação concluída, aproximadamente 95% delas (1.105) foram aprovadas e apenas 3 delas (0,002%) foram rejeitadas. Uma outra possibilidade disponível aos parlamentares, as consultas junto à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) de sua respectiva casa legislativa, destinada a “[...] dirimir dúvidas sobre suas atribuições, seus direitos e recursos relativamente à política externa [...]” (ANASTASIA; MENDONÇA, ALMEIDA, 2012: p. 630), somente ocorreram três vezes nesses mais de vinte anos analisados. Outra ferramenta disponível, a proposição de Emendas Constitucionais (PEC’s), também indica baixa participação: foram apenas 19 ao longo de 23 anos. Importa perceber, no entanto, que, apesar de tais dados denunciarem uma atuação diminuta dos parlamentares na PEB, o argumento dos autores é de que, pelo contrário, há influência parlamentar. Visão contrária marca o trabalho de Forjaz (2011), onde, através de uma metodologia quantitativa e comparada que analisa os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, especificamente no que diz respeito aos projetos que foram aprovados nas comissões ou no colégio de líderes e às mensagens presidenciais enviadas ao Congresso nesses dois governos, a autora conclui pela percepção tradicional e mais comum de que o Poder Executivo tem hegemonia no que diz respeito à PEB.

Como foi demonstrado, os dados do trabalho de Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) não desmentem por inteiro a visão comum acerca da atuação do Legislativo na PEB – a de que esse poder tem uma baixa participação nessa política -, no entanto, o mesmo trabalho indica

que há diversas formas pelas quais os parlamentares podem influenciar o processo decisório da PEB. Os autores apontam ao menos treze ferramentas à disposição do Legislativo Federal para intervir no tema¹⁸. Muitas delas evidenciam um poder de atuação *ex ante* às decisões emanadas pelo Poder Executivo Federal. Além disso, o artigo deixa claro que há toda uma rede complexa de relações entre os dois poderes em foco, rede esta que faz interagir parlamentares, líderes partidários, presidentes das comissões ou das casas legislativas, diplomatas, assessores e parcela da burocracia ligada ao Presidente da República (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Importa perceber a importância que possui a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), um dos órgãos de assistência direta ao Ministro das Relações Exteriores brasileiro (BRASIL, 2008). Previsto no Regimento Interno do órgão, cabe à AFEPA promover a articulação do Ministério com o Poder Legislativo Federal (BRASIL, 2008). Portanto, a AFEPA tem a competência de assessorar o chanceler acerca do relacionamento do MRE com o Congresso. Além disso, há também a Superintendência Parlamentar da Presidência da República (SUPAR), responsável pela análise das pautas do Legislativo em geral e não somente das que envolvam assuntos da PEB (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Percebe-se, portanto, uma intensa movimentação orientada para refinar os instrumentos institucionalizados de articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional. O Itamaraty, ademais, conta com representações em todos os ministérios, exceto o do Planejamento. Tais informações já são indícios suficientes da fragilidade da tese do insulamento burocrático do Itamaraty, nos dias de hoje, e do equívoco de o argumento que sustenta serem a abdicação e/ou a delegação, pelo Poder Legislativo, de suas atribuições e poderes relativamente à produção da política externa brasileira, os únicos cursos de ação à disposição dos legisladores. (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012: p. 633-634)

De fato, algumas percepções podem ser obnubiladas caso se considere somente o que dizem as normas regimentais, os atos normativos e a Constituição Federal. A interação entre Poder Legislativo e Executivo, tanto no que concerne à PEB como em relação a outros temas, e a concepção que se tem acerca dos trabalhos parlamentares são exemplos notáveis nesse sentido. Práticas que digam respeito ao dia a dia das atividades ou a padrões de relacionamento estabelecidos pelo próprio jogo político acabam não sendo notadas se se considera apenas o que consta nos atos legais. A percepção mais comum, e de certo modo mais tradicional é a de que a

¹⁸ Essas ferramentas são: vocalização de preferências diante das mensagens presidenciais enviadas à apreciação parlamentar (1); capacidade de propor legislação na área, que é tido como um poder de agenda (2), assim como a consulta à CCJ (3); capacidade de propor matérias relativas à PEB (4); através da indicação parlamentar, sugerir ações, indicar posições e sinalizar preferências ao Executivo e ao MRE (5); apresentar proposições, individuais ou através de Comissões Temáticas, sobre política exterior (6); debater proposições nas comissões e plenários (7); realizar eventos institucionais, como as Audiências Públicas e/ou Seminários no âmbito das comissões (8); alterar proposições (9); convocar autoridades a prestarem esclarecimentos (10); aprovar ou rejeitar autoridades diplomáticas indicadas pelo Poder Executivo (11); enviar pedidos de informações acerca de atos ou omissões de autoridades públicas (12); monitorar e fiscalizar o Poder Executivo (13).

atuação do Poder Legislativo na PEB apresenta um baixo perfil. No presente trabalho, esta percepção da literatura foi intitulada de visão comum, em oposição à visão crítica, a qual defende que parlamentares exercem influência na PEB. Além do mais, o debate vai muito além da percepção unitária de influência ou não dos parlamentares na temática, tendo em vista que o exercício dessa influência depende de outras variáveis.

Diniz e Ribeiro (2014) apontam que, a depender do assunto, a mobilização pode ser maior na base ou na oposição, dependendo do intuito dos parlamentares em criticar ou defender as ações governamentais. Por sua vez, Diniz (2014), em analogia a um movimento de xadrez, afirma que Legislativo e Executivo antecipam reações futuras um do outro, o que, por sua vez, modifica o comportamento de tais atores. Já de acordo com Neves (2006), parlamentares detêm meios de participação na PEB não institucionalizados, ao passo que Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) dão ênfase à capacidade individual do legislador em agir para além daquilo que está disposto institucionalmente.

Por outro lado, a institucionalização também define comportamentos, ainda que não os determine integralmente. Para Neves (2006), o regime presidencialista que caracteriza o Brasil gera um desequilíbrio entre os dois poderes favorável ao Executivo. Isso explica, portanto, a razão de a formulação das políticas públicas em geral, inclusive a PEB, ser definida prioritariamente pelo Poder Executivo (NEVES, 2006). Inclusive, tal característica gera a grande concentração de burocracia sob o braço do aparato do Poder Executivo Federal (SANTOS, 2003). Cintra et al. (2015) apontam que, no presidencialismo de coalizão brasileiro, a Presidência da República, para ter suas pautas aprovadas, deve ser capaz de construir uma maioria no Legislativo, formando coalizões. Forjaz (2011) indica que, tanto no governo FHC como no governo Lula, a formação de coalizões hegemônicas no Legislativo foi fator fundamental para que os Presidentes conseguissem aprovar suas pautas de política externa. O multipartidarismo que caracteriza a política brasileira é de tal monta que nenhum partido é capaz de conseguir mais da metade das cadeiras das casas legislativas, o que aumenta as chances do Presidente não contar com uma base parlamentar majoritária, obrigando-o a negociar com a oposição (SANTOS, 2003).

No sistema político brasileiro, o poder eleitoral de um partido não é proporcional à sua influência legislativa. Dado o multipartidarismo e a natureza das coalizões feitas no interior do parlamento, um partido razoavelmente forte, detentor de número considerável de cadeiras, pode ser deslocado dos centros mais importantes de decisão congressional. Por outro lado, um pequeno partido, dependendo de seu perfil ideológico, pode ter seu poder decisório ampliado consideravelmente se sua adesão for crucial para a formação da coalizão parlamentar. (SANTOS, 2003: p. 64-65)

Santos (2003) define o presidencialismo de coalizão como um “complexo sistema de

interações políticas entre membros do Executivo, burocratas, membros do Legislativo e líderes partidários.” (SANTOS, 2003: p. 192), no qual é comum que o Presidente nomeie, para cargos ministeriais, políticos indicados pelos líderes partidários da coalizão¹⁹. Através dessa troca de favores, conhecida como patronagem, o chefe do Poder Executivo é capaz de obter apoio às suas pautas no Legislativo Federal. Outra ferramenta de barganha à disposição do Poder Executivo são os recursos orçamentários, no caso, direcionados ou não aos grandes partidos (SANTOS, 2003). Portanto, através da concessão de cargos nos ministérios e mediante recursos orçamentários, em suma através da troca de favores – prática conhecida na literatura como *logrolling* (SANTIAGO DA SILVA, 2012), o Presidente da República poderá formar uma maioria, o que é um dos elementos capazes de explicar o relativo consenso produzido em temáticas de política exterior. Esse consenso é produzido entre os poderes e internamente ao Poder Legislativo, conformando o chamado *bipartisanship* (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Assim, “O programa do governo efetivamente executado resulta de uma série de barganhas políticas, envolvendo atores diferentes em pontos distintos do tempo.” (SANTOS, 2003: p. 209).

Assim, na prática, a interação entre Executivo e Legislativo é algo fundamental para uma análise sobre a política brasileira, visto que ambos não podem realizar muitas mudanças sem depender um do outro (SANTOS, 2003). Neves (2006) aponta que “Quanto maior a repercussão interna, maior o interesse dos parlamentares em participar do processo decisório sobre política externa.” (NEVES, 2006: p. 379). Assuntos como a criação do Mercosul deram ensejo à criação de comissões especiais destinadas ao acompanhamento das negociações do bloco (NEVES, 2006). Por sua vez, a adesão da Venezuela ao Mercosul e assuntos relativos à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foram objeto de intenso debate e divergência entre os parlamentares, caracterizando, portanto, uma ampla participação (NEVES, 2006; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

A divergência entre governistas e oposição, portanto, a dimensão partidária, é um dos elementos que explica a atuação dos parlamentares. De acordo com Limongi (1994), três correntes de pensamento acerca de estudos legislativos buscam explicar a motivação dos parlamentares. Além da dimensão partidária, já mencionada, haveria a dimensão distributivista e a informacional. A dimensão distributivista enxerga o parlamentar como um ator racional, portanto, preocupado com a maximização de seus interesses, que seria, principalmente, a reeleição. Tal corrente de pensamento, ao abordar a atuação do Legislativo na PEB, tende à

¹⁹ Importa mencionar que o termo Presidencialismo de Coalizão, assim como sua definição, foram criados por Sérgio Abranches, em tradicional artigo da área de Ciência Política (ABRANCHES, 1988).

afirmação de que temas de política exterior seriam negligenciados pelos parlamentares devido a um retorno eleitoral escasso. Por sua vez, a corrente informacional foca seu olhar no modo como as informações disponíveis aos parlamentares influenciam suas escolhas. Desse modo, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) são elementos fulcrais dessa busca por informação, capazes de reduzir a concentração da mesma no Poder Executivo (RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Seguindo a explicação partidária, Spohr (2020) aborda que:

As especificidades da formulação da política externa não blindam sua discussão da disputa entre partidos que marca a relação entre os poderes no presidencialismo brasileiro. Ainda que tenha particularidades, como instrumentos exclusivos para a seara internacional, o tratamento da política externa no Congresso não se distancia do padrão geral das relações entre Executivo e Legislativo. (SPOHR, 2020: p. 21)

Para que se entenda a interação entre Legislativo e Executivo, na área de PEB, é necessário que se compreenda a importância do papel dos líderes partidários no funcionamento do Legislativo Federal após a entrada em vigor da CF/88. Isso porque, o impacto da disputa que se dá entre governistas e oposição ocorre devido à coesão intrapartidária, cuja atuação do líder é fundamental. De acordo com Santos (2003), há duas perspectivas para se enxergar o comportamento parlamentar, perspectivas essas que caracterizam, cada uma, o contexto brasileiro prévio e posterior à CF/88. Assim,“(...) após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais no plenário.” (SANTOS, 2003: p. 85). Os líderes são porta-vozes da posição de seus partidos em discussões e deliberações, orientando o voto de sua bancada nas votações e indicando parlamentares de sua base para integrarem as comissões (CINTRA et al., 2015). O comportamento coeso dos deputados confere credibilidade a uma ameaça, por dar peso ao bloco em si, e esse benefício somente será alcançado se os parlamentares delegarem aos líderes parte de sua liberdade de voto (CINTRA et al., 2015). Esse fator garante uma maior previsibilidade às votações e permite ao Presidente a aprovação de políticas (SANTOS, 2003), conforme a lógica do presidencialismo de coalizão.

Uma estratégia solitária, ainda que disponível ao parlamentar, pode não ser a melhor forma de que ele ou ela consigam atingir seus objetivos, afinal, os deputados e senadores atuam numa assembleia onde o resultado de sua ação dependerá das ações dos demais, e, ao agir contrariamente ao seu partido, o parlamentar pode não ser beneficiado com concessão de cargos e outras benesses. Dessa maneira, o líder assegura que os parlamentares de seu partido irão votar como um bloco coeso, característica essa que confere poder de persuasão ao partido, garantindo

um maior poder de barganha frente aos amplos poderes presidenciais (SANTOS, 2003).

Nesse sentido, os legisladores brasileiros fazem um investimento comum no valor da legenda do seu partido. Quanto mais homogêneas são as posições sobre as várias questões políticas, maior é o poder de barganha de cada membro individualmente. Assim sendo, o comportamento coeso em uma legenda comum é do interesse de cada deputado como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar ator político tão poderoso quanto o presidente brasileiro. (SANTOS, 2003: p. 90-91)

A taxa de lealdade partidária é definida pelo percentual de votações nominiais nas quais o parlamentar atuou conforme a maioria de sua bancada (SANTOS, 2003). Essa lealdade tem sido muito maior no contexto posterior à CF/88, ao passo que, antes da Carta Magna de 88, os parlamentares atuavam de forma mais indisciplinada, buscando satisfazer, sobretudo, seus redutos eleitorais (SANTOS, 2003). Essa característica pós-88 também tem facilitado à vida dos presidentes, visto que favorece a aprovação de pautas e permite que o Presidente negocie apenas com os líderes partidários, ao invés de com cada parlamentar individualmente (SANTOS, 2003). Além disso, é possível supor que a enormidade de temas a serem debatidos nas casas legislativas, situação que dá ensejo às delegações, logo, às comissões, incide em práticas como a Reunião de Líderes, na qual o Presidente da Casa Legislativa convoca apenas os líderes para que se manifestem acerca de uma dada questão, possibilitando que se crie acordo entre eles ou não. Portanto, percebe-se que o dia a dia das casas parlamentares dão ensejo a, por vezes, atuações mais informais, onde a definição pré- estabelecida dos posicionamentos dos deputados e senadores permite negociações mais ligeiras.

1.5 A Política Exterior Brasileira e o Itamaraty

Amado Cervo (2008a) define alguns traços do que intitula de “acumulado histórico da diplomacia brasileira” (CERVO, 2008a: p. 19), que são características de um comportamento padrão da política exterior do país. Nesse sentido, os elementos apresentados pelo autor são similares aos princípios das relações exteriores do Brasil enunciados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)²⁰. Em que pese o já tradicional debate acerca da PEB, que

²⁰ O artigo mencionado aponta os seguintes princípios das relações internacionais do Brasil: independência nacional (i); prevalência dos Direitos Humanos (ii); autodeterminação dos povos (iii); recusa à intervenção em outros países (iv); a igualdade entre os Estados (v); a defesa da paz (vi); a solução pacífica de conflitos (vii); o repúdio ao terrorismo e ao racismo (viii); a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (ix); a concessão de asilo político (x); e a busca por integração com demais países e povos da América Latina, “visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (BRASIL, 1988).

questiona se essa é uma política de Estado ou de Governo, importa notar que existem aspectos claros dentro dos atos normativos internos que definem os principais direcionamentos da PEB, e que repercutem nas ações externas do país. Algumas das características enunciadas por Cervo (2008a) são: o realismo; o pragmatismo; a cordialidade com vizinhos; a busca pelo desenvolvimento socioeconômico; a inserção independente do país; a formação de parcerias estratégicas; e o multilateralismo normativo. Esses componentes padrões do comportamento exterior do país contribuem para dar mais previsibilidade aos atores externos, pelo fato de que moldam a conduta externa como uma política de longo prazo (CERVO, 2008a). A PEB é marcada pela defesa de determinados valores, mas também dos interesses dos atores domésticos influentes.

A condução da PEB tem sido monopólio do Poder Executivo desde a Constituição de 1824 e “Em seu âmbito, o MRE conquistou papel central nesta área.” (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010: p. 9). Milani (2015), um dos autores a enunciar que a política exterior é uma política de governo, não deixa de reconhecer, no entanto, que o Itamaraty se mantém como ator primário dessa política, percepção também apontada por Cheibub (1984). De modo similar, os trabalhos que tratam do papel do Poder Legislativo na PEB reconhecem o protagonismo do Poder Executivo nos rumos da política externa do país. A centralidade do Poder Executivo e do MRE na PEB possibilitaram que esse ministério pudesse atuar de forma relativamente isolada da influência político-partidária, conformando uma boa dose de continuidade em seus rumos (NEVES, 2006).

Assim, para se entender a influência exercida pelo Itamaraty nas definições da PEB é preciso que se observe o longo processo de institucionalização do órgão (CHEIBUB, 1984). Nesse sentido, pelo fato de perpassar a História do Brasil independente, a atuação da PEB vincula-se à formação da identidade do país, ou seja, à forma como nos definimos diante do mundo (LAFER, 2001). Esse fator denota a similaridade entre a diplomacia brasileira e as suas congêneres europeias, tendo em vista o papel que ambas tiveram na consolidação de seus respectivos estados nacionais (CHEIBUB, 1984). Nesse sentido, a identidade nacional é um dos elementos que auxiliaram e permitiram a construção do estado-nação moderno.

A diplomacia moderna se desenvolve “em correlação e em complementação à ação militar [...]” (CHEIBUB, 1984: p. 9). Ainda que a atividade seja bastante antiga, tendo em vista a necessária negociação entre grupos humanos ao longo da História, o período de formação dos estados europeus marca-se tanto pela atuação dessas elites civis, como pela ação dos exércitos. O território é um dos três elementos demandados para a existência dos estados- modernos, junto à existência de uma comunidade humana e de um governo soberano (REZEK, 2018). Assim, na

constituição desses estados, a atuação dos exércitos e da diplomacia foram fundamentais. O domínio territorial fomentou a tributação, situação que retroalimentou a consolidação do território sob domínio (CHEIBUB, 1984). Nessas circunstâncias, a diplomacia atuava paralela ao exército, no intuito de evitar ameaças à consolidação territorial. Essa ação poderia se dar através da formação de alianças, da obtenção de informações militares de inimigos ou da negociação de tratados de paz (CHEIBUB, 1984). Essa proximidade à profissão militar lhe caracteriza como defensora dos interesses nacionais, além de lhe dar traços, ao menos no Brasil, similares aos da área militar (CHEIBUB, 1984). Ao fundo, ambas atuam como agentes do aparato estatal e são mantenedoras do estado nacional. A burocratização racional que ocorre no MRE após o fim do Estado Novo, em 1945, não reduziu as similaridades entre as duas carreiras, e, pelo contrário, as similaridades se mantêm até hoje.

No Instituto Rio Branco, os diplomatas têm que se submeter a três cursos – que lembram o treinamento dos militares: Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, dois anos, antes da nomeação efetiva; Curso de Aperfeiçoamento equivalente ao da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército; e o de Altos Estudos, que corresponde ao da Escola de Comando e Estado Maior. Estes dois últimos foram criados na década de 1970 e, embora, ainda não tenham atingido o mesmo grau de excelência dos seus similares da carreira militar é de se esperar que a médio prazo isto ocorra. A realização desses cursos tem sido a forma através da qual o Itamaraty consegue neutralizar a heterogeneização crescente de seus quadros e consegue manter um alto grau de coesão e um esprit de corps bem desenvolvido entre seus membros. (CHEIBUB, 1984: p. 59-60)

A construção da burocracia racional na administração pública brasileira foi um longo processo. Nogueira e Miranda (2022) definem dois períodos nessa trajetória, cujos marcos temporais são a Revolução de 1930 e a Redemocratização de meados da década de 1980. De acordo com os autores, a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, promoveu o rompimento do monopólio da oligarquia sobre o aparato estatal e, nesse sentido, deu ensejo à redução do patrimonialismo na administração pública. A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, foram importantes marcos na transformação do aparato burocrático brasileiro em uma estrutura profissional moderna, visto que, até então, as oligarquias regionais dominavam a distribuição dos cargos públicos, o que conferia à burocracia um recorte patrimonialista (NOGUEIRA; MIRANDA, 2022).

Esse esforço de racionalização gerou as seguintes mudanças: redução do uso da máquina pública para fins particulares; maior profissionalismo e impessoalidade dos agentes; a redução do nepotismo, do clientelismo e da corrupção. Alguns anos depois, o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi responsável por fomentar o insulamento burocrático, criando

corpos administrativos paralelos, visando à facilitação da promoção do nacional-desenvolvimentismo do Plano de Metas (NOGUEIRA; MIRANDA, 2022). Com o Regime Militar (1964-1985), o insulamento foi realimentado, principalmente na área econômica, o que gerou uma tecnocracia que caracterizou as decisões nessa área ao longo da ditadura. Além disso, o Decreto Lei nº 200 de 1967 fortaleceu a Administração Pública Direta (NOGUEIRA; MIRANDA, 2022), além de dotá-la de formato empresarial (FERNANDES; PALOTTI; SOUZA, 2022). Com a redemocratização e a implementação da Constituição de 1988, as características institucionalizadas da burocracia modificaram-se. Em que pese a previsão, pela CF/88, de uma maior profissionalização do serviço público, da democratização do acesso aos cargos e de uma maior atuação do Estado em áreas sociais, houve uma retração do aparato estatal com as privatizações do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), seguidas de um novo fomento com o governo Lula da Silva (2003-2011) e de uma nova retração com a entrada de Michel Temer (2016-2018), de acordo com Nogueira e Miranda (2022).

Cheibub (1984), ao tratar da institucionalização do atual MRE, divide-a em três períodos: o patrimonialista; a fase carismática da chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912); e o período burocrático-racional, que tem início no final da década de 1910. Sua dissertação de Mestrado, publicada em 1984, é tida como um dos trabalhos pioneiros a tratar da construção da institucionalidade do Itamaraty (HERZ, 2002), processo esse que conformou a posição central do órgão na “formulação e condução da política externa brasileira.” (CHEIBUB, 1984: p. 1). A partir de uma abordagem metodológica histórica, o autor explica que, para entender a importância do Itamaraty na PEB atualmente, é necessário observar o processo histórico que gerou a consolidação da centralidade do órgão em tais decisões.

A então Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, embrião do atual MRE, criada em 1808, com a chegada da Família Real ao Rio de Janeiro (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010), dotou o país de uma atividade diplomática precoce. Na então capital, foi formado um serviço diplomático ligado ao estado português e houve o estabelecimento de embaixadas dos estados que possuíam relação com Portugal (CHEIBUB, 1984). Parte desses recursos não foram transferidos para a península Ibérica com o retorno do rei Dom João VI à Europa, em 1821, após a Revolução Liberal do Porto (1820). Por sua vez, seu filho, Dom Pedro I, foi responsável por manter, no Brasil, um corpo diplomático numeroso, dotando o país de uma diplomacia capaz de se relacionar com os estados europeus, fator benéfico por facilitar a comunicação com os governos europeus, o que auxiliou na obtenção do reconhecimento da independência do país junto àqueles estados (CHEIBUB, 1984).

Além desse processo inicial, a construção do Itamaraty como instituição foi marcada por

um processo de racionalização burocrática, com a concomitante redução do patrimonialismo no serviço público (CHEIBUB, 1984), tal como mencionado por Nogueira e Miranda (2022). Através da concepção de burocracia racional de Max Weber, Cheibub (1984) demonstra a historicidade de tal processo de racionalização. Desse modo, os atributos da burocracia moderna podem ser definidos por algumas das seguintes características: serviços prestados são definidos conforme a lei e regulamentos; há a busca pela separação entre a função do cargo e o agente que o ocupa, garantido, desse modo, uma neutralidade e objetividade na condução dos assuntos governamentais; o recrutamento para tais cargos se dá através de concursos ou exames que garantam a democratização de acesso e a impessoalidade; os critérios de promoção são objetivos e baseados no mérito (CHEIBUB, 1984). Atualmente, há críticas à real aplicação desse modelo de burocracia definido por Weber e almejado pelas administrações públicas modernas, no entanto, importa notar que tal modelo foi importante para a concomitante redução do patrimonialismo na administração pública.

O ano de 1918 é posto como um marco inicial do período burocrático-racional no Itamaraty pois foi nessa data que tiveram início os concursos para a secretaria de Estado (CHEIBUB, 1984). Por sua vez, a Era Vargas foi caracterizada por reformas da administração pública, as quais também atingiram o Itamaraty (CHEIBUB, 1984; NOGUEIRA; MIRANDA, 2022). Cheibub (1984) distingue o período burocrático-racional em dois marcos temporais: antes de 1945 e após 1945. As reformas prévias ao fim do Estado Novo fomentaram, a partir de relatórios internos, uma nova infraestrutura administrativa – essencial para o trabalho do serviço exterior, assim como a promoção de uma carreira mais meritocrática, a centralização decisória no cargo ministerial e a criação da Secretaria-Geral, o nível hierárquico mais alto no interior do MRE. Essa foi uma fase em que o ministério se estruturou e se organizou institucionalmente, assentando “[...] as bases do Itamaraty moderno [...]” (CHEIBUB, 1984: p. 50).

A criação do Instituto Rio Branco (IRB), em 1945, que havia sido sugerida, pela primeira vez, em 1934, por Jorge Latour, marcou o centenário de nascimento do Barão do Rio Branco. A criação dessa escola de formação dos diplomatas brasileiros, foi uma espécie de reação à homogeneização do recrutamento da administração pública realizado pelo DASP: “[...] uma maneira de manter sob o controle dos diplomatas a seleção dos novos membros da carreira.” (CHEIBUB, 1984: p. 57). Desse modo, o IRB tem função similar às escolas de formação militares, como a Escola Superior de Guerra (ESG) - criada na mesma época -, as Academias Militares e as Escolas de Comando. A passagem de todos os diplomatas pelo IRB garantiu a formação de um espírito de corpo na carreira, similar ao que se dá na área militar. Esse aspecto revela a construção de uma homogeneidade no interior da instituição e a possível formação

de uma visão de mundo, conforme definição de Goldstein e Keohane (2003). A defesa pelos diplomatas do posicionamento oficial do governo brasileiro, ou seja, de um único posicionamento, é algo tido como importante na instituição, visto que garante coesão à PEB. Desse modo, ainda que, no âmbito pessoal, o agente diplomático possa ter posição que conflite com a visão oficial do governo que representa, a manifestação dessas percepções pessoais pode ser negativa ao atingimento dos objetivos da PEB, conforme definidos por seus líderes. Por sua vez, a ausência de coesão é o que, de certo modo, caracteriza a política exterior implementada ao longo do governo Jair Bolsonaro, visto que não foram poucos os casos de divergência entre os discursos e posições no interior do aparato estatal, o que conflui para uma política exterior algo caótica.

O comportamento do Itamaraty revela uma determinada visão de mundo, ao passo que a tradição diplomática confere uma consciência de memória à PEB (LAFER, 2001). Um importante aspecto da caracterização dessa identidade relaciona-se à construção territorial do país, visto que, esta foi, na maioria das vezes, gerada a partir de negociações, tendo sido personagens icônicos da diplomacia brasileira, como Alexandre de Gusmão, Duarte da Ponte Ribeiro e Barão do Rio Branco, elementos fundamentais nesse processo. E, nesse sentido, Viana Filho (2008) define o pacifismo do Barão como algo construído a partir do conhecimento *in loco* que teve das consequências da Guerra do Paraguai. Esse personagem, patrono da diplomacia brasileira, foi o responsável pela introdução de uma lógica mais grociana na PEB, onde o uso da diplomacia é visto como mais relevante que a instrumentalização dos recursos de poder (LAFER, 2001)²¹.

De acordo com Cheibub (1984), o carisma de Rio Branco foi fundamental para o prestígio e legitimidade que o Itamaraty angariou como instituição ao longo do século XX. O fato de o Barão ter sido considerado uma espécie de herói nacional após as bem-sucedidas negociações com a Bolívia, Argentina e França, contribuiu para a credibilidade e legitimidade dessa instituição ao longo do tempo, e é até hoje rememorada pela instituição. Sua atuação foi relevante não apenas por ter consolidado as fronteiras nacionais, tarefa ainda por fazer durante o período republicano (1889-1930), mas pelo modo como realizou tais vitórias: pela via pacífica e

²¹ Autores da Escola Inglesa, como Hedley Bull e Martin Wight, atribuem à disciplina de Relações Internacionais três gêneses de pensamento advindas de Nicolau Maquiavel, Immanuel Kant e Hugo Grotius. Respectivamente, cada um desses pensadores da Era Moderna teria influenciado as seguintes concepções de Relações Internacionais: Realismo; Liberalismo; Racionalismo (GONÇALVES, 2002). De acordo com Grotius, que influencia o pensamento de Hedley Bull, haveria uma espécie de lei natural onde o ser humano não deveria atentar contra a vida de outro. Essa percepção de lei natural teria dado ensejo à valorização do Direito Internacional a partir de uma lógica próxima ao Direito das Gentes, já bastante antigo. Por sua vez, questiona a concepção prevalecente no Realismo de que a busca pelo poder é o que define as relações entre os países.

através de intensa pesquisa nos arquivos, dedicação e construção da argumentação, aspectos até hoje valorizados na instituição.

O país se define como um defensor do juridicismo, portanto, do respeito aos compromissos jurídicos efetuados no campo multilateral ou bilateral (CERVO, 2008a). Essa característica advém ao menos desde a atuação de Rui Barbosa na Segunda Conferência de Paz de Haia, de 1907, onde esse conhecido personagem da história nacional defendeu a igualdade jurídica entre as nações. De fato, a defesa do Direito Internacional caracteriza não apenas a PEB, mas a política externa da maioria dos países da América Latina (SANAHUJA, 2017). A defesa das normas, valores e regimes internacionais, aspecto que compõe uma percepção da diplomacia brasileira que seria próxima aos valores da Escola Inglesa de Relações Internacionais (HERZ, 2002), advém, no caso da América Latina, da percepção de que o Direito Internacional é um elemento capaz de garantir a segurança dos países latino-americanos em um contexto de mundo anárquico, onde as guerras de ocupação e invasões militares eram “permitidas” (SANAHUJA, 2017).

A PEB não pode ser analisada sem que se observe a relevância do Itamaraty, tanto no processo *ex ante* das ações externas (o processo decisório), como no processo *ex post* (a aplicabilidade das decisões no ambiente internacional). Milani (2015) define a política exterior como uma política pública, já Cervo (2008a) aponta que os rumos da PEB são conformados por um acumulado histórico que lhe confere identidade. Portanto, é preciso temperar uma análise acerca da suposta centralidade do Itamaraty com uma percepção mais diversificada quanto aos atores domésticos que influem nas posições externas do país. Em que pese a importância da figura do Barão do Rio Branco na construção dos posicionamentos externos tradicionais do Brasil, Milani (2015) aponta que mesmo ao longo da chancelaria de Rio Branco, entre 1902 e 1912, o então Ministério era marcado por clivagens internas. Essa percepção de Milani é capaz de questionar, portanto, a suposta coesão interna em torno aos rumos da PEB.

Cheibub (1984) define a existência de duas alas principais no Itamaraty: a econômica e a política. Se os economistas dominaram o ministério por volta da década de 1950, tendo entre seus representantes mais conhecidos Roberto Campos, a área política fora “fundada” por Araújo Castro que não desconsiderava as questões econômicas, mas enfatizava o viés político ou realista das Relações Internacionais. Herz (2002) afirma que a tese do congelamento de poder mundial, de Castro, é trabalho que influenciou a produção de estudos sobre a PEB até o fim do século XX, pelo menos. Cervo (2008a), por sua vez, demonstra como o pensamento brasileiro sobre as Relações Internacionais é marcado pela influência das teorias desenvolvimentistas do

pós-guerra, principalmente a teoria cepalina²². O autor aponta que a teoria da dependência “constitui o ponto de partida de uma teoria latino-americana e brasileira das relações internacionais.” (CERVO, 2008a: p. 14).

Sustentavam os cepalinos que as relações internacionais, particularmente o comércio, comportavam mecanismos que reproduziam as condições do subdesenvolvimento, perpetuando-as no tempo, ou seja, convertendo-as em estruturas permanentes. Os conceitos que elaboraram a partir dessa visão dual de mundo apresentavam-se, por um lado, como diagnósticos da realidade, por outro, como base para a estratégia de ação. (CERVO, 2008a: p. 14)

Ainda que não tenham sido plenamente interiorizadas às concepções de política exterior desenvolvidas por figuras relevantes da diplomacia brasileira, a teoria da dependência, de matriz cepalina, fomentou muito da PEB contemporânea (SOARES DE LIMA, 2018). A preocupação fulcral de boa parte da intelectualidade brasileira desde meados da década de 1930, pelo menos, foi a de como fazer o país superar a condição de dependência econômica e política (MACHADO; TAVARES, 2022). De modo similar, de 1930 a 1989, o desenvolvimento econômico foi um dos principais objetivos da diplomacia e da PEB (CERVO, 2008a). Pensadores e *policy-makers*, como Oswaldo Aranha, San Tiago Dantas e Araújo Castro influenciaram as ações da PEB ao longo das décadas de 1970 e 1980. Gibson Barboza, Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro atuaram no intuito de fazer o Brasil superar tal dependência (CERVO, 2008a). A Política Externa Independente (PEI) do início da década de 1960 também trazia tal elemento, tendo em vista que a PEB executada até então era marcada por posicionamentos submissos aos dos Estados Unidos, impedindo uma autonomia e independência de posições e ideias, tanto internamente como externamente.

É possível estabelecer uma ponte entre os aportes desses autores e a contribuição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o pensamento de Raul Prebisch, que forneceu as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica entre os países latino-americanos que os unificava, a despeito de suas diferenças nacionais, e os diferenciava dos países desenvolvidos. É essa condição comum de estarem situados na periferia do sistema capitalista, como exportadores de produtos primários, que proporcionará o argumento econômico para a articulação política entre os países latino-americanos e o restante do Terceiro Mundo no início dos anos 1960. A combinação entre os aportes dos autores realistas brasileiros e o pensamento estruturalista da Cepal terá influência decisiva nos estudos sobre política externa nos anos 1980. (SOARES DE LIMA, 2018: p. 146)

Até as décadas de 1950 e 1960, as interpretações que vigoravam no pensamento brasileiro sobre política externa eram vieses deterministas e sistêmicos, de modo que a angulação teórica entre a matriz realista brasileira e a Teoria da Dependência cepalina, realizada

²² Cervo (2008b) define como paradigmáticos do pensamento latino-americano o pacifismo e a busca pelo desenvolvimento econômico.

por autores como Hélio Jaguaribe e Araújo Castro, caracterizaram o início do pensamento autonomista e independente, o que Soares de Lima (2018) define como a primeira geração da APE no Brasil. Antes disso, as produções intelectuais sobre a PEB eram realizadas, principalmente, por diplomatas, jornalistas e advogados, e, nesse sentido, ligavam-se, respectivamente, à História Diplomática, ao Jornalismo especializado e ao Direito Internacional (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Essa produção não acadêmica era caracterizada pelo viés oficial (História Diplomática), ou pela percepção imediatista (Jornalismo especializado) ou por uma excessiva formalidade e escassa politização (Direito Internacional).

O início dos trabalhos acadêmicos de Relações Internacionais no Brasil se deu apenas na década de 1970 (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; SOARES DE LIMA, 2018), através de estudos de cientistas políticos, economistas, historiadores e especialistas em Direito Internacional (HERZ, 2002). A maior parte dos textos dos trabalhos dessa segunda geração de APE no Brasil, conforme definição de Soares de Lima (2018), foi caracterizada por pesquisas históricas sobre a PEB (HERZ, 2002)²³. A institucionalização das ciências sociais e o fomento aos cursos de pós-graduação no Brasil ao longo daquela década fomentaram tal produção, ainda influenciada pelo viés autonomista e independente (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013) da primeira geração de APE brasileira (SOARES DE LIMA, 2018). Essa produção refletiu acerca dos fatores domésticos que impactam as ações externas do país, ainda sem olhar para o processo decisório especificamente. Em suma, tais estudos afirmaram que os determinantes estruturais do país (como a carência de recursos de poder e a dependência econômica) não eliminavam a possibilidade de uma ação externa autônoma por parte do país (SOARES DE LIMA, 2018).

Apenas na década de 1990, o debate sobre as Relações Internacionais atinge maior alcance (HERZ, 2002). Segundo Salomón e Pinheiro (2013), a redemocratização permitiu o desenvolvimento de visões que discordassem do discurso oficial do Itamaraty. Além disso, o acesso a mais fontes e o ensejo dado pela globalização à diversificação dos atores internacionais deram novo impulso aos trabalhos de APE (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Soares de Lima (2018) aponta que os trabalhos dessa terceira geração teriam ao menos seis vieses distintos: o foco em temas econômicos e no regionalismo aberto; a percepção acerca do impacto dos grupos de interesse nas negociações; o início do olhar sobre o processo decisório – o que gera estudos sobre o papel do Poder Legislativo, de partidos políticos e do Sistema Presidencialista na PEB; a crítica ao insulamento do MRE; a internalização da PEB e a internacionalização de outras

²³ Tais trabalhos buscaram recuperar a história da PEB, além de terem o viés de prescrição de rumos para a mesma (HERZ, 2002).

políticas públicas; e a percepção da política exterior como uma política pública, o que gerou a politização da PEB e o questionamento do consenso existente em torno dela.

Herz (2002) aponta para a importância de que se considere tanto a temática de desenvolvimento econômico como a de multilateralismo para que se compreenda a produção de Relações Internacionais brasileira da década de 1990. De acordo com a autora, autores como Celso Lafer e Hélio Jaguaribe, fundamentais para o pensamento diplomático brasileiro, influenciaram a produção de trabalhos acadêmicos sobre a PEB até o final dos anos 90, pelo menos. Nesse sentido, questões como a distribuição de poder mundial e as diversas estratégias possíveis de serem adotadas para efetuar-la, são perspectivas que se mantiveram, tanto no âmbito da diplomacia, a nível estatal, como da comunidade dos analistas de política exterior (HERZ, 2002). Assim, a preocupação quanto ao desenvolvimento socioeconômico do país manteve-se como um eixo relevante das discussões sobre a PEB. Nessa percepção, o mundo é visto a partir da clivagem Norte-Sul em termos de poder, o que insere o Brasil dentro da zona periférica do sistema internacional. A associação com os países do *Sul Global* seria uma forma de países periféricos evitarem pressões provocadas pelo poderio das potências internacionais.

Com efeito, este pode surgir quando existe um espaço para a capacidade de iniciativas, aptas a terem consequências quando um grupo concorda com um curso comum de ação. A diplomacia brasileira vem exercitando o potencial de geração de poder, inerente ao papel de soft-power no plano internacional, com o objetivo de assegurar espaço para a defesa dos interesses nacionais. O exercício deste papel de soft-power é, assim, um componente da nossa identidade internacional voltado para o tema da estratificação internacional, que vem sendo construído no correr do século XX, com as oportunidades criadas pela ampliação do multilateralismo na vida mundial. (LAFER, 2001: p. 77-78)

De acordo com Cervo (2008a), a percepção crítica quanto à globalização, que se contrapõe à atitude adesista dos países latino-americanos em geral, deu ensejo ao multilateralismo terceiro mundista. O ceticismo desses intelectuais críticos se contrapõe ao Realismo Periférico, ao Estado Normal, ao fim do planejamento estatal e ao silenciamento da diplomacia brasileira ligada à concepção desenvolvimentista (CERVO, 2008a). Essa diferenciação entre a percepção adesista ao neoliberalismo e crítica a ele marca o que Saraiva (2010) intitula de crise dos paradigmas no interior do MRE. Essa crise teve início ao longo do governo Fernando Collor (1990-1992), onde parcela dos diplomatas defenderam o aprofundamento do terceiro mundismo (autonomistas), ao passo que os mais próximos ao presidente se manifestaram pela proximidade ao Primeiro Mundo (institucionalistas pragmáticos). Além disso, se o segundo grupo foi preponderante ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o primeiro esteve mais próximo ao governo Lula (2003-2010).

Além desses dois grupos, Lessa, Saraiva e Mapa (2012) apontam para um terceiro, criado após o governo Lula, e de viés mais ideológico, pouco ligado ao Itamaraty e defensor de um maior processo de integração regional.

A existência de tais clivagens internas ao Itamaraty possibilitaram que se lance um olhar crítico sobre a percepção relativa à ideia de interesse nacional, que é uma das características dos trabalhos da APE brasileira desde a década de 1990. De fato, a APE leva ao rompimento do pressuposto realista de que o ator estatal age apenas conforme o interesse nacional (MILANI; PINHEIRO, 2013). A análise realizada por Lessa, Saraiva e Mapa (2012), por sua vez, permite-nos perceber a redução do suposto insulamento do MRE. De acordo com Milani e Pinheiro (2013), o fato dos diplomatas trabalharem em outras agências da administração pública desde a década de 1980 e de que as agências governamentais passaram a tratar de temas de política exterior a partir dos anos 90, são fatores que promoveram uma maior permeabilidade política no Itamaraty. Além disso, as pressões do Ministério da Fazenda para participar das negociações da dívida (CERVO; AMADO, 2015) e a atuação mais internacionalizada de outros ministérios fomentaram ainda mais essa redução da centralidade do MRE frente à PEB (MILANI; PINHEIRO, 2013), ainda que não tenha reduzido seu protagonismo. Por fim, apontam Milani e Pinheiro (2013) que as teses do monopólio da ação diplomática do MRE e o da suposta continuidade da PEB já estariam superadas.

1.6 Conclusão do capítulo

Verifica-se que o Poder Legislativo brasileiro possui diversas ferramentas para influenciar as escolhas do Poder Executivo no que diz respeito à PEB. Porém, nem sempre (ou mesmo raramente) tais ferramentas são utilizadas. Os apontamentos realizados por Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) lançam luz importante acerca dos mecanismos de interação entre Poder Executivo e Legislativo. Esses três autores demonstram que a negociação entre os dois poderes ocorre no interior dos meandros da política brasileira (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Por sua vez, a percepção quanto ao Presidencialismo de coalizão brasileiro é fundamental para que se consiga compreender o contato que o Poder Executivo deve estabelecer junto ao Legislativo, algo fundamental para a aprovação de suas pautas. De fato, os dois poderes dependem um do outro.

O debate frente à PEB tende a se complexificar cada vez mais com o maior diálogo com

os trabalhos de APE produzidos em outros países. Importantes reflexões acerca da PEB podem ser promovidas a partir desse contato. O maior diálogo com os demais trabalhos da área de APE sem que se deixe de considerar o imenso corpo teórico produzido por autores brasileiros sobre a PEB, sejam eles acadêmicos ou operadores do Itamaraty, é algo a ser ressaltado. O desenvolvimento econômico mantém-se como um objetivo primordial para as ações externas do país, tendo em vista a enorme desigualdade social e o ainda relativo atraso do país em determinadas áreas. Assim, a PEB segue sendo uma ferramenta importante para que sejam geradas maiores oportunidades à população brasileira, ofertando melhores condições de vida e reduzindo a miserabilidade. O espaço das casas legislativas como um local de debate pode contribuir para que a diplomacia encontre tais caminhos de responsividade às demandas da sociedade brasileira.

2 A POLÍTICA EXTERIOR DO GOVERNO JAIR BOLSONARO

2.1 Introdução

O presente capítulo busca apresentar algumas das principais características da política exterior do governo Jair Bolsonaro, diferenciando-a em dois momentos principais: a chancelaria Ernesto Araújo (janeiro de 2019 – março de 2021) e a chancelaria Carlos França (abril de 2021 – dezembro de 2022). Houve importantes diferenças, mas também semelhanças, entre essas duas gestões. Se ao longo da gestão Araújo, as ações disruptivas do governo Bolsonaro frente aos tradicionais posicionamentos do Itamaraty se deram em graus diferentes, tendo em vista a oposição de grupos domésticos (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022), ao longo da gestão França o MRE fará a PEB retornar a sua base mais pragmática. Apesar disso, o peso da ideologia do governo Bolsonaro foi sentido ao longo de todo o mandato: a oposição às linhas tradicionais da PEB foi mantida ao longo da gestão França, embora em menor grau, se comparado à gestão anterior. Por outro lado, não se pode perder de vista que houve permanências na PEB ao longo desses quatro anos, o que pode ser explicado por aspectos como: o peso institucional do Itamaraty; a oposição de atores e setores domésticos; o grau de complexidade que envolve a tomada de decisões na área. As centenas de países e a diversidade e complexidade dos temas tratados em âmbito multilateral dificultam, e até mesmo tornam sem sentido, uma mudança “completa” na PEB. Portanto, o que se buscou no presente capítulo foi, na medida do possível, ponderar mudanças e continuidades dessa política no governo Bolsonaro, assim como indicar suas causas e consequências.

As fontes utilizadas para a análise foram trabalhos acadêmicos, artigos de jornais, notas publicadas pelo Itamaraty e relatórios de gestão do órgão. Entende-se que, por se tratar de um tema recente, boa parte das fontes utilizadas foram escritas e publicadas no “calor dos acontecimentos”. Outras análises serão feitas no futuro, talvez enunciando aspectos que ainda não ficaram tão claros acerca do tema. Uma boa parte dos trabalhos consultados aponta, de forma crítica, para as mudanças implementadas na PEB pelo governo Bolsonaro, principalmente ao longo da chancelaria Araújo (MENEZES, 2018; PASSOS; SANTANA, 2018; DIEGUEZ, 2019; RODRIGUES, 2019; VIDIGAL, 2019; BAHIANSE DA SILVA, 2020; BOFF; CARTURANI, 2021; DALDEGAN; SOUZA, 2021; MONTEAGUDO, 2021; BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022; MALTA; ARAUJO, 2022; MELO, 2022).

Já os relatórios de gestão analisados são um compilado do que foi realizado ao longo de

cada ano na PEB pelo MRE, não trazendo uma análise normativa, mas sim descritiva (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023). Ainda assim, os relatórios são documentos produzidos por órgãos públicos que, apesar de bastante completos acerca das ações relatadas, trazem um ponto de vista governamental e oficial, esclarecendo certos aspectos, porém furtando-se de outros. Assim, entende-se que há uma complementariedade entre ambos os conjuntos de fontes, os trabalhos acadêmicos e os documentos governamentais, o que permitiu o levantamento de novos elementos de análise acerca da política exterior executada ao longo do governo Jair Bolsonaro.

O capítulo encontra-se dividido em três blocos principais, além da presente *Introdução* e da *Conclusão*. Na seção 2.2 são demonstradas algumas das características definidoras da Nova Direita, bloco político-ideológico ao qual Jair Bolsonaro se vincula. Foram apresentadas evidências que denotam a relação do governo Bolsonaro com a Nova Direita, que ficam claras a partir, por exemplo, da observação da estratégia eleitoral utilizada e das relações próximas com Steve Bannon, ideólogo do grupo, e Olavo de Carvalho. É necessário olhar para esse aspecto para que se entenda as causas das ações disruptivas promovidas na PEB ao longo do governo sob análise. Há também outros elementos conjunturais que auxiliam a explicar as causas de determinadas ações da política exterior do governo Bolsonaro, como, por exemplo, a pandemia da COVID-19, a troca de presidentes nos Estados Unidos, a Guerra da Ucrânia, entre outros, porém, para que se entenda as ações disruptivas da chancelaria Araújo é preciso olhar para a Nova Direita e as ideias que a caracterizam.

Na seção 2.3, são apresentadas as principais ações da política exterior ao longo da chancelaria de Ernesto Araújo, contrapondo o discurso com as mudanças que foram realmente efetivadas. A própria nomeação de Araújo ao cargo foi polêmica, tendo em vista que sua escolha foi influenciada mais pela defesa de Jair Bolsonaro e das ideias antiglobalistas da Nova Direita do que devido ao mérito ou antiguidade na carreira (PASSOS; SANTANA, 2018; DIEGUEZ, 2019). O fato de nunca ter chefiado uma embaixada e de não estar nos cargos mais altos do MRE podem ter dificultado ao chanceler a tomada de decisões nesse ambiente estratégico que são as relações internacionais. Por último, na seção 2.4, que trata da chancelaria de Carlos França, foram buscadas as linhas de continuidade e permanência tanto em relação à gestão Araújo, como aos posicionamentos do Itamaraty em si. Verifica-se que esse período foi menos “antiglobalista” que o anterior, ainda que características dessa linha de pensamento tenham se mantido. A gestão França foi também menos polêmica, o que, junto ao seu caráter mais recente, parece ter contribuído para a menor quantidade de trabalhos escritos sobre o período.

2.2 A crise liberal e os paradoxos da Nova Direita

Jair Bolsonaro, então candidato do Partido Social Liberal (PSL) nas eleições presidenciais de 2018, foi eleito após derrotar Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), no segundo turno das eleições presidenciais brasileiras (MÁXIMO, 2018). As ideias políticas e ideológicas de Bolsonaro, próximas àquelas da Nova Direita, impactaram a política doméstica e a política exterior do país entre os anos de 2019 e 2022, período em que Bolsonaro esteve à frente do Poder Executivo Federal brasileiro. Em que pese o discurso comum tanto ao então presidente como ao seu primeiro chanceler, caracterizado pela defesa de uma “desideologização” da PEB - uma referência aos 14 anos prévios de governos petistas -, a política exterior de seu governo foi considerada por diversos autores como ideológica, além de pouco pragmática (ALMEIDA, 2019; VIDIGAL, 2019; BOFF; CARTURANI, 2021; DALDEGAN; SOUZA, 2021; PINHEIRO; SANTOS, 2022). Nesse sentido, essa parte do trabalho busca compreender quais as principais bases ideológicas das ações de política exterior que caracterizaram o governo Jair Bolsonaro e as chancelarias de Ernesto Araújo e Carlos Franco França.

Associado à corrente político-ideológica da Nova Direita, o governo de Jair Bolsonaro aproximou-se, ao longo, principalmente, dos dois primeiros anos de seu mandato, a governos como de Viktor Orbán (Hungria), Donald Trump (EUA), Andrzej Duda (Polônia) e Benjamin Netanyahu (Israel), o que se refletirá em alianças, viagens oficiais, atos normativos bilaterais e encontros ao longo do mandato (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023). No continente sul-americano, os anos de governos do espectro da esquerda – a chamada *maré rosa* - foram em boa parte substituídos, durante a segunda metade da década de 2010, por governos de direita como os de Sebastián Piñera (2018-2022), no Chile, Iván Duque (2018-2022), na Colômbia, Mauricio Macri (2015-2019), na Argentina, além de Jair Bolsonaro (2019-2022), no Brasil. Essa mudança foi intitulada, em oposição ao contexto anterior, de *maré azul* (PINHEIRO; LIMA, 2019; ZUCATTO, 2019). Em que pese mudanças mais recentes na região, com a eleição de Lula no Brasil, em 2023, e de Gabriel Boric no Chile, em 2022, na Argentina, Javier Milei, político com um discurso consideravelmente próximo ao de Jair Bolsonaro e da Nova Direita, venceu as eleições presidenciais argentinas ao fim de 2023.

Segundo alguns autores, fenômenos como a eleição de Donald Trump e o *Brexit* (saída da Grã-Bretanha da União Europeia, efetuada em 2020) são marcos da existência de uma crise da ordem liberal contemporânea (IKENBERRY, 2018), de modo que a popularidade da Nova Direita é uma consequência dessa crise. O crescimento da extrema direita tem ocorrido em

diversos países ao longo da segunda década do século XXI, fenômeno associado a questões político-econômicas, tais como a piora nas condições econômico-sociais decorrentes dos impactos da crise mundial de 2008 no mundo e suas consequências (PRZEWORSKI, 2020). Estaríamos vivendo mais uma das crises do liberalismo, que, tal qual a crise da década de 1930, gerou um aumento do nacionalismo, do extremismo e da oposição às instituições e regimes multilaterais.

O fortalecimento da Nova Direita, com seu discurso radical e a oposição aos partidos políticos tradicionais (então intitulado como *antiestablishment*), ocorre nesse contexto de crise, de modo que, segundo alguns autores, a incapacidade da política e dos governos em responderem aos desafios sociais e econômicos posteriores à crise de 2008, teria promovido a popularização do grupo (HARVEY, 2005; BROWN, 2018; BOFFO; SAAD; FINE, 2019; ABRAHAMSEN et al., 2020). Por sua vez, mudanças advindas da globalização dos mercados promoveram, nos últimos anos, o deslocamento de indústrias em direção à Ásia, em busca de menores custos, o que gerou uma massa de desempregados que mais facilmente aderem a um discurso nacionalista que culpa a ordem liberal contemporânea, a globalização e as instituições multilaterais pela piora de suas condições de vida e empregabilidade (PRZEWORSKI, 2020). A crise de 2008 só veio a potencializar esse processo. A partir desse contexto socioeconômico, se pode compreender o aumento da popularidade da Nova Direita, grupo político que critica as instituições multilaterais, a globalização e a modernidade, prometendo o retorno a uma política nacionalista, protecionista e soberanista.

O manifesto do grupo, publicado em 2000 e escrito por Alain de Benoist e Charles Champetier, critica o que seriam as classes liberais (ABRAHAMSEN et al., 2020). Segundo o documento, essa classe teria sido a principal beneficiária da globalização. Além disso, fica claro a veia conservadora do grupo, tendo em vista que a crítica que realizam dessas classes diz respeito a uma difusão de valores supostamente opostos à sociedade tradicional. Portanto, para eles, as classes liberais seriam responsáveis pela difusão de valores como o individualismo, o utilitarismo, a indiferença à História e à cultura tradicional, o isolamento frente ao mundo real e o enaltecimento do mundo virtual (ABRAHAMSEN et al., 2020). Também se observa o viés conservador e antiliberal do grupo a partir da defesa que realizam da soberania frente a instituições internacionais, o chamado antiglobalismo. O grupo apresenta uma visão enaltecida de um passado onde os estados eram mais soberanos e onde as instituições internacionais eram menos intervencionistas, complexas e abrangentes. De fato, verifica-se que, ao longo do século XX, foram criadas inúmeras organizações internacionais, aumentando o grau de normatividade dentro do sistema mundial (REZEK, 2018).

A atual ordem internacional caracteriza-se por instituições e regimes que, muitas vezes, exigem dos países determinados comportamentos. Essa ordem tem suas raízes no Iluminismo francês de fins do século XVIII, passando pela ascensão do imperialismo britânico do século XIX e pela hegemonia estadunidense após a Segunda Guerra Mundial (IKENBERRY 2018). No entanto, o pensamento liberal vai além de seu vínculo ao imperialismo e à hegemonia britânica e estadunidense dos séculos XIX e XX, sendo, mais que isso, uma forma de pensar e entender o mundo contemporâneo (RÉMOND, 2015). Instituições e regimes internacionais como o livre comércio, o direito ambiental internacional, as normas de Direitos Humanos e de Direito Internacional Humanitário, assim como aspectos tais quais o fomento à codificação do Direito Internacional, a preocupação quanto à qualidade de vida das populações, o monitoramento dos países, dentre outras atividades desenvolvidas pelas organizações internacionais, fazem parte dessa ordem liberal.

O liberalismo é, primeiramente, uma filosofia global. Insisto nesse ponto porque muitas vezes ele costuma ser reduzido a seu aspecto econômico, que deve ser recolocado numa perspectiva mais ampla e que nada mais é do que um ponto de aplicação de um sistema completo que engloba todos os aspectos da vida na sociedade e acredita ter resposta para todos os problemas colocados pela existência coletiva (RÉMOND, 2015: p. 25)

As estruturas do antigo regime europeu foram rompidas a partir de uma “nova” lógica de pensamento, que foi capaz de questioná-la, e essa lógica trouxe, à sociedade atual, elementos próprios à democracia. Os ideais iluministas, que possibilitaram a destruição, no longo prazo, da estrutura do antigo regime nos séculos passados, deram ensejo a linhas de pensamento mais igualitárias, inclusive ao socialismo, que irá, posteriormente, criticar o pensamento iluminista-liberal como próprio de uma classe social, a burguesia. Assim, segundo Rémond (2015), o liberalismo é ambíguo, ao mesmo tempo revolucionário (tendo em vista o histórico de oposição às estruturas do antigo regime) e conservador (pois se opõe ao comunismo). Sua lógica conservadora é posterior ao estabelecimento, na estrutura estatal, da revolução burguesa, de modo que quando os trabalhadores começam a exigir melhores condições de trabalho no final do século XIX e início do XX (POZO, 2008), o estado liberal atuará de forma repressora, manifestando a sua veia conservadora.

[...] essa ambiguidade permite que o liberalismo seja, alternativamente, revolucionário e conservador, subversivo e conformista. Os mesmos homens passarão da oposição ao poder; os mesmos partidos passarão do combate ao regime à defesa das instituições. Agindo assim, eles nada mais farão do que revelar sucessivamente dois aspectos complementares dessa mesma doutrina, ambígua por si mesma, que rejeita o Antigo Regime e que não quer a democracia integral, que se situa a meio-caminho entre esses dois extremos e cuja melhor definição é, sem dúvida, o apelido dado à Monarquia de Julho: ‘o justo meio’. É porque o liberalismo é um justo meio que, visto da direita,

parece revolucionário e, visto da esquerda, parece conservador. Ele travou, sucessivamente, dois combates, em duas frentes diferentes: primeiro contra a conservação, o absolutismo; depois contra o impulso das forças sociais, de doutrinas políticas mais avançadas que ele próprio: o radicalismo, a democracia integral, o socialismo. (RÉMOND, 2015: p. 35-6)

Se entende, portanto, que o grupo político-ideológico ao qual o governo Bolsonaro faz parte, se insere não numa oposição ao liberalismo, apesar do discurso antiglobalista, mas como parte desse liberalismo, o de veia conservadora, conforme observado na citação de Rémond (2015). E, de fato, o antiglobalismo do grupo é tributário de uma percepção de que as organizações internacionais teriam sido dominadas pelo suposto “marxismo cultural” (ALMEIDA, 2019). Assim, os bolsonaristas trouxeram à política nacional e à política externa essa percepção, de modo que, para se contrapor ao marxismo cultural, seria necessário promover uma reconstrução cultural do país (CASARÕES, 2020). Essa percepção de “reconstrução cultural” é problemática, ainda mais em um governo caracterizado por declarações favoráveis ao Regime Militar (1964-1985), e por episódios como a emulação, pelo então secretário da Cultura Roberto Alvim, de falas de Joseph Goebbels, ministro da propaganda do regime nazista (ALESSI, 2020). Um dos aspectos polêmicos da ideologia da Nova Direita é, sem dúvida, a associação a movimentos racistas, xenófobos e autoritários. Esse risco paira, por exemplo, diante de diversas manifestações de apoio a Bolsonaro realizadas no Brasil, como as chamadas “motociatas” (PALÁCIO, 2020), similares a eventos políticos promovidos por Mussolini na Itália fascista, e também pelas constantes ameaças à democracia ao longo de seu governo (LAGO, 2022). Interessante notar que a crítica ao liberalismo foi também uma característica dos regimes fascista e nazista das décadas de 1930 e 1940 na Europa, resultado da crise liberal da década de 1930.

A Nova Direita se articula mundialmente, e adota estratégias da esquerda, advindas do filósofo marxista Antonio Gramsci, como forma de se contrapor ao que chamam de marxismo cultural (ALMEIDA, 2019; ABRAHAMSEN et al., 2020). Os teóricos do grupo partem do pressuposto de que o marxismo cultural domina diversas instituições internacionais (como a ONU²⁴, UNESCO²⁵, OMS²⁶ e o Conselho de Direitos Humanos²⁷) e nacionais (imprensa e setor educacional, principalmente) (ALMEIDA, 2019). Por conta desse diagnóstico, o grupo se

²⁴ Acrônimo para Organização das Nações Unidas.

²⁵ Acrônimo para Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

²⁶ Acrônimo para Organização Mundial da Saúde.

²⁷ O Conselho de Direitos Humanos é um órgão vinculado à ONU, assim como a OMS e a UNESCO.

propõe a realizar uma guerra de posições contra os pressupostos e ideias do marxismo cultural, aspecto intitulado por eles de *Metapolítica* (ABRAHAMSEN et al., 2020), similar, portanto, ao nome do blog do ex-chanceler Ernesto Araújo - *Metapolítica 17: contra o globalismo* (ALMEIDA, 2019). Dentro dessa lógica, o confronto com a esquerda se daria não apenas a nível eleitoral, mas a níveis cultural e social, numa tentativa de reduzir a suposta hegemonia da esquerda no pensamento ocidental contemporâneo, ignorando o fato de que, na prática, o predomínio do pensamento liberal se mantém nas instituições políticas e midiáticas brasileiras e que, o pensamento conservador, no Brasil, foi e se mantém predominante (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000).

O sucesso eleitoral dos partidos e políticos conservadores é a chave para entender a política brasileira no período pós-1985. Em decorrência do seu êxito nas eleições, os conservadores têm sempre integrado a coalizão governante no plano nacional, e usam este poder para conformar as políticas implementadas. As elites conservadoras (das quais a ampla maioria apoiou o golpe de 1964) percorreram as recentes transições políticas com sucesso e não foram desalojadas das posições de poder efetivo. (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000: p. 53)

A popularidade dos partidos conservadores e o anticomunismo não são aspectos distantes da política brasileira contemporânea (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000; MOREIRA, 2020b). Verifica-se que, ao menos desde o primeiro governo Getúlio Vargas, na década de 1930, a visão refratária ao comunismo é comum na política brasileira, tendo raízes no pensamento político e nas instituições do país como um todo (MOREIRA, 2020a). Historicamente, os partidos de base conservadora são majoritários na política nacional e até hoje possuem amplo poder decisório tendo em vista sua penetração na vida política nacional (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). Sob esse ponto de vista, a popularidade das ideias propagadas por Jair Bolsonaro não são novidade na política brasileiro, e encontram respaldo no mundo político (DIBAI, 2018).

Mainwaring, Meneguello e Power (2000) apontam que os partidos conservadores brasileiros possuem ideias comuns, como: o apoio ao neoliberalismo; o conservadorismo; a oposição ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST); a oposição ao aborto e aos direitos LGBTQIAP+; a defesa de uma polícia com mais poderes para combater o crime; e, no que diz respeito às instituições políticas, a defesa do regime presidencialista. Verifica-se, portanto, que o grupo ligado a Jair Bolsonaro apresenta todas as características que o definem como um grupo ligado às tradicionais elites políticas e econômicas brasileiras. Além disso, a popularidade do ex-capitão do Exército entre as camadas populares não é um fenômeno novo no conservadorismo brasileiro, tendo em vista que o eleitorado conservador é amplo, se concentrando, tradicionalmente, nas camadas mais pobres, mais idosas e de menor nível de

escolaridade, em que pese as modificações mais recentes (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000).

Os partidos de direita tendem a apoiar políticas econômicas neoliberais e são mais conservadores quanto a questões como a segurança pública, o aborto e a moral familiar. A maioria desses partidos tem penetração eleitoral entre as camadas mais pobres, mais idosas e com menor nível de escolaridade. Seus redutos são os pequenos municípios e as regiões subdesenvolvidas, especialmente o Nordeste. Quanto ao aspecto organizacional, esses partidos são marcados por notáveis diferenças interestaduais, por baixos níveis de disciplina partidária, pelo personalismo eleitoral e pela utilização regular de práticas clientelistas. (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000)

Nesse sentido, o discurso de proximidade ao *Sul Global*, que caracteriza a atuação multilateral do Brasil há décadas, não encontrou respaldo na política exterior do governo Bolsonaro, o que reduziu o papel de liderança do país no *Sul Global* (DALDEGAN; SOUSA, 2021). Essa liderança comumente exercida pelo Brasil, permite uma maior capacidade de influência do país no sistema mundial e nas instituições multilaterais (DALDEGAN; SOUSA, 2021), permitindo que o Brasil seja coparticipante do processo decisório dessas organizações. Conforme Ikenberry (2018) e Ruggie (1992) deixam claro, a ordem liberal é inerentemente ligada às instituições multilaterais, de modo que a mera percepção antiglobalista aparenta ser um discurso raso, não ficando claro a quais elementos dessa ordem a Nova Direita se opõe, o que corrobora a afirmação de Almeida (2019) de que Bolsonaro e seu grupo não possuíam uma estratégia clara quanto à política exterior a ser implementada em seu governo.

Para Harvey (2005), a Nova Direita nada mais é do que um liberalismo repaginado, visto que o verdadeiro interesse por trás desse autoritarismo seria defender a restauração do poder corporativo de grupos econômicos impactados pela globalização, não se distanciando, portanto, da classe liberal propriamente dita (HARVEY, 2005). Boffo, Saad e Fine (2019) chegam à conclusão similar ao afirmarem que a tendência autoritária do liberalismo contemporâneo serviria, na prática, ao objetivo de gerar acúmulo de capitais a determinados agentes, países e empresas, localizadas principalmente na Europa e Estados Unidos. Desse modo, a política levada à cabo por Bolsonaro defenderia interesses que são externos ao interesse nacional, apesar do discurso em prol da pátria. Monteagudo (2021) apresenta abordagem semelhante, apontando que a noção de soberania de Bolsonaro seria apenas reflexo de uma visão de mundo autoritária e laudatória da ditadura militar, e seu ultraconservadorismo agiria em favor de velhos interesses da elite brasileira.

Sob a ótica da colonialidade do poder, pode-se, ainda, conceber que a Política Externa Brasileira reforça relações coloniais, em sua posição contrária a pautas internacionais que envolvam direitos humanos e direitos de minorias, como indígenas e negros. Tais

políticas representam um reforço de relações de poder de matiz colonial existentes na sociedade brasileira e latino-americana e estabelecidas primordialmente em razão do critério de raça (Quijano, 2005), embora também se possa identificar nas relações de colonialidade outras formas de opressão (em função do gênero, da orientação sexual etc.). (MONTEAGUDO, 2021: p. 19)

Na prática, a articulação para salvar o *Norte Global* da decadência política e econômica ocorreu em outros momentos históricos, como, por exemplo, no retorno do neoliberalismo a partir de meados da década de 1980 com as lideranças de Margaret Thatcher e Ronald Reagan (HARVEY, 2005), *turning point* que marca o enfraquecimento do estado de bem-estar social que caracterizou a Europa no pós-Segunda Guerra Mundial. Interessante notar como o poderio crescente dos países do então chamado *terceiro mundo* nas décadas de 1960 e 1970 arrefeceu após o colapso econômico advindo das duas crises de petróleo mundiais, em 1973 e 1979. A resposta estadunidense ao aumento do valor do barril do petróleo se deu através da subida dos juros do *Federal Reserve (FED)*²⁸, desencadeando uma crise econômica em diversos países, como no Brasil, solucionada apenas após a adesão brasileira ao Consenso de Washington na década de 1990.

Por outro lado, o fenômeno das migrações de países do *Sul Global* em direção a países do *Norte Global*, característica que tende a aumentar quanto piores estejam as condições econômicas da periferia global, promoveram, no *Norte*, recentemente, o aumento de casos de xenofobia. Assim, o fato de que organizações internacionais como as Nações Unidas, e de que determinadas convenções internacionais, como o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, os quais são parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos (PORTELLA, 2021), definam normas de proteção a refugiados e migrantes, geram um regime internacional relativo à área, regime esse que está sendo questionado pela Nova Direita dentro de um contexto de elevada emigração do *Sul* para o *Norte Global*. O fato de que o Direito Internacional relacionado às migrações defina normas relativas ao acolhimento de refugiados, como o princípio do *non refoulement*, e que, portanto, pretende garantir o respeito aos Direitos Humanos independentemente da nacionalidade, dá ensejo à crítica da Nova Direita a esse regime (ALMEIDA, 2019; RANQUETAT JÚNIOR, 2020).

Um outro aspecto que aproxima o governo Bolsonaro à Nova Direita diz respeito à sua estratégia eleitoral, principalmente aquela utilizada em 2018, a qual esteve assolada por denúncias de disseminação de conteúdos falsos – as chamadas *fake news* (COLON, 2020). A disseminação de conteúdos falsos em ano eleitoral não é algo novo, porém, a inovação da estratégia eleitoral de Bolsonaro, inspirada na utilizada por Donald Trump durante as eleições

²⁸ O Federal Reserve é o Banco central estadunidense.

presidenciais estadunidenses de 2016, foi o uso de ferramentas digitais para impulsionar a propagação desses “fatos” (CUNHA, 2019). Nos Estados Unidos foram divulgados conteúdos agressivos à então candidata do Partido Democrata Hillary Clinton pelo site de notícias *Breitbart News* (REDE BRASIL ATUAL, 2018). Esse mesmo site foi gerido por Steve Bannon a partir de 2012 (RANQUETAT JÚNIOR, 2020). Bannon foi o mentor da estratégia eleitoral de Donald Trump, tendo sido responsável pela retórica nacionalista, politicamente incorreta e antissistema do então candidato à presidência dos Estados Unidos, em 2016. As relações entre o clã Bolsonaro e o estrategista da Nova Direita estão às claras e, ainda que Bannon tenha afirmado não ter tido envolvimento formal e direto na estratégia eleitoral de Bolsonaro em 2018, Eduardo Bolsonaro é o líder do *The Movement*²⁹ (movimento político da Nova Direita encabeçado por Bannon na Europa) na América Latina (FEBBRO, 2018). O *The Movement*, grupo fundado por Bannon em janeiro de 2017 na Bélgica (FEBBRO, 2018), visa à união de forças nacionalistas e populistas contra a União Europeia e contra uma suposta perda da identidade cultural do velho continente, decorrentes dos migrantes que chegam à Europa e do islamismo (RANQUETAT JÚNIOR, 2020).

Steve Bannon defende uma visão de mundo baseada na percepção de uma disputa entre a civilização ocidental e a oriental, esta, representada tanto pelo radicalismo islâmico como por novos centros de poder asiáticos, como a China (RANQUETAT JÚNIOR, 2020), emulando uma visão próxima à obra *O Choque das Civilizações* (1996), de Samuel Huntington. Daí se entende boa parte da retórica bolsonarista de defesa dos valores judaico-cristãos e da aproximação do clã Bolsonaro ao presidente Donald Trump. Na atual disputa geopolítica entre Estados Unidos e China, o Brasil de Bolsonaro aliou-se a esse suposto “ocidente” de valores liberais-capitalistas (RANQUETAT JÚNIOR, 2020), dirigido por grupos dominantes do *Norte Global*, não dispostos a ceder poderio econômico à China comunista. É de fato como se fosse uma revitalização da Guerra Fria e de toda a polarização maniqueísta do século passado no século XXI. Interessante notar de que modo essa estratégia discursiva é operada pelos ideólogos e políticos. Isabel Cunha (2019) aponta que a estratégia eleitoral que vem sendo utilizada por grupos políticos ligados à Nova Direita visa ao objetivo de gerar uma resposta emocional no receptor da mensagem, independente do conteúdo ser verdadeiro ou falso. A manipulação é, de fato, uma estratégia, e isso ficou claro nas eleições de 2018 no Brasil.

O objetivo é saturar de informação o cidadão comum, que deixa de conseguir discernir os factos verídicos, reagindo de forma emocional e impulsiva às informações veiculadas, dentro de um registro popular/populista. Em simultâneo, este processo

²⁹ “O Movimento” (na tradução do inglês para o português)

impulsiona os ganhos das empresas intermediárias, tais como Google e Facebook, ao favorecer a multiplicação das mensagens e a colocação de publicidade que lhe está associada. Dois fatores conduzem à receptividade das notícias falsas, a descredibilidade crescente dos meios *mainstream* tradicionais e os entraves em confirmar a informação veiculada, dada a imensidão de fontes existentes. (CUNHA, 2019: p. 16)

As empresas tecnológicas controlam informações, difundem ideias e mobilizam internautas das redes sociais para determinados estados mentais ou emocionais (CUNHA, 2019). Assim, *Microsoft*, *Google*, *Facebook* e *Amazon* têm alterado a dinâmica de produção e distribuição de conteúdos, situação que gera impactos relevantes na política tradicional. O que ocorreu nas eleições de 2016 nos Estados Unidos contou com uma importante participação das mídias sociais. A empresa *Cambridge Analytica*, que atuou em mais de 100 campanhas eleitorais mundo afora, comprou dados gerados pelos usuários de redes sociais como *Facebook* para auxiliar na sua estratégia de disseminação de conteúdo (MONTESANTI, 2018). Através de algoritmos de busca, do *big data* (informações geradas na internet e colhidas para bancos e plataformas digitais) e *bots* (robôs digitais direcionadores de conteúdo), a *Cambridge Analytica* implementou sua rede de disseminação de informações visando à manipulação eleitoral. Afora isso, em se tratando do conteúdo das *fake news* disseminado pelo clã Bolsonaro nas eleições de 2018, deve-se levar em consideração que, para além dessas ferramentas tecnológicas responsáveis pela divulgação da informação, havia grupos capazes de criar os conteúdos informativos, porém falsos, como o chamado “gabinete do ódio”, operado por um dos filhos de Bolsonaro, Carlos (COLON, 2020; SENNA, 2022).

Tais estratégias eleitorais estão se tornando uma tendência. Schroeder (2018) aponta similaridades nos usos das redes sociais por grupos políticos, como os Democratas Suecos e Nacionalistas Chineses, e pelos outrora candidatos presidenciais Narendra Modi (Índia) e Donald Trump (Estados Unidos). Esses candidatos e grupos foram capazes de adotarem estratégias eleitorais que contornaram o pouco espaço, ou mesmo a cobertura negativa que a mídia tradicional lhes dedicava, através do uso das redes sociais (principalmente o *twitter*) ou sítios eletrônicos. Importa notar também que esses grupos apresentam similaridades ideológicas, como a perspectiva nacionalista radical, a atitude oposta aos grupos econômicos ou políticos instituídos e a oposição à globalização (SCHROEDER, 2018). Há diversas similaridades entre as estratégias eleitorais de Donald Trump, em 2016, e Jair Bolsonaro, em 2018: ambos tendem a ser muito populares no *twitter* e foram capazes de utilizar essas redes para angariar ainda mais notoriedade mediante a geração de polêmicas, que é uma das principais formas de gerar engajamento dos usuários nessas redes.

2.3 O antiglobalismo no Itamaraty: a chancelaria Ernesto Araújo

A chancelaria de Ernesto Araújo, que abrange a maior parte da política externa realizada ao longo do governo Jair Bolsonaro, foi marcada por inúmeras ações de ruptura frente ao que Cervo (2008a) intitula de “acumulado histórico da diplomacia brasileira” (CERVO, 2008a: p. 19). De fato, a bibliografia que trata do tema tende a dar ênfase ao aspecto da mudança na PEB como característica principal do período, além de também apontar inúmeras críticas a tais ações, vistas, de uma forma geral, como redutoras da legitimidade do país no ambiente externo (AZAMBUJA, 2019; DALDEGAN; SOUSA, 2021; PINHEIRO; SANTOS, 2022). Apesar disso, é necessário que se verifique o conjunto de tais ações disruptivas à tradição diplomática dentro do escopo geral da política exterior do período para que assim se possa verificar o real conteúdo de mudança.

Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022) apontam que as tentativas de modificações na PEB ao longo da chancelaria Araújo foram, em grande parte, freadas por atores domésticos, inclusive de dentro do Itamaraty. Os Relatórios de Gestão do ministério, concernentes aos anos de 2019 e 2020, período que abrange cerca de 85% da gestão de Ernesto Araújo à frente do Itamaraty, apontam diversas ações que indicam continuidade na PEB (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). De fato, os diplomatas, principais agentes da PEB, lidam com inúmeros temas, de modo que, mesmo com a intenção do Presidente da República e de seu grupo político em modificar a atuação externa do país, há lógicas consolidadas que se perpetuam, como o fomento à exportação e ao agronegócio, a atuação nos organismos multilaterais, o fomento às relações bilaterais, a defesa do setor exportador brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC), o combate ao narcotráfico e ao terrorismo etc. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). Entende-se que é provável que isso se verifique nas ações de política externa de outros governos também, visto que, como se sabe, muitos dos posicionamentos do Itamaraty seguem uma lógica de médio ou longo prazo e estão calcados em princípios tradicionais das relações exteriores do país, de modo que uma crítica à ONU ou à Organização Mundial do Comércio (OMC) não necessariamente significam uma não atuação do país nessas importantes organizações internacionais contemporâneas, tendo em vista a ampla abrangência e importância das mesmas, aspecto que fica claro na análise dos relatórios. Verifica-se que, apesar das críticas ao regime ambiental, o Itamaraty manteve atuação nessa seara ao longo dos quatro anos de governo, ainda que isso tenha sido mais marcante após a entrada de Carlos França (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023).

É possível se verificar a complexidade dessa questão ao se observar a estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores (*ver Organograma I*), ocupadas por cerca de 1543 diplomatas ativos (JUNQUEIRA, 2023). No total, há sete conjuntos de órgãos dentro do ministério, quais sejam: órgão de assistência ao chanceler (i); a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, central para a direção interna (ii); os órgãos de assessoria do Secretário-Geral, onde se encontram as secretarias que cuidam das relações com os demais países ou de temas específicos, como meio ambiente, direitos humanos, promoção comercial, cooperação etc. (iii); unidades descentralizadas, como os escritórios de representação localizados em algumas capitais do país (iv); os órgãos no exterior, tais como as embaixadas e consulados (v); órgãos de deliberação coletiva (vi); e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), uma entidade vinculada ao MRE (vii)³⁰. Assim, entende-se que ao se tratar das relações bilaterais e multilaterais brasileiras, aborda-se as atividades que são realizadas, principalmente, mas não somente, pelos órgãos de assessoria ao Secretário-Geral, pelas embaixadas e pelo gabinete do ministro. Nesse sentido, verifica-se que apenas no que concerne aos órgãos de assessoria ao Secretário-Geral há sete secretarias³¹, além do gabinete do Secretário-Geral, da Corregedoria do Serviço Exterior e do Cerimonial (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023). São em seis dessas sete secretarias que boa parte das ações exteriores do MRE são decididas ou ao menos ponderadas³², e, é preciso que se verifique que além da relação com os países, tratadas na SAME, SOMEA e SARP, as secretarias cujos critérios de definição não são geográficos, mas temáticos – como a SCAEC, SASC e SECC – lidam com inúmeros temas, conforme a divisão por departamentos permite antever.

- Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC)
Departamento de Organismos Econômicos Multilaterais (DEC)
Departamento de Promoção Tecnológica (DCT)
Departamento de Promoção de Energia, Recursos Minerais e Infraestrutura (DPER)
Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO)

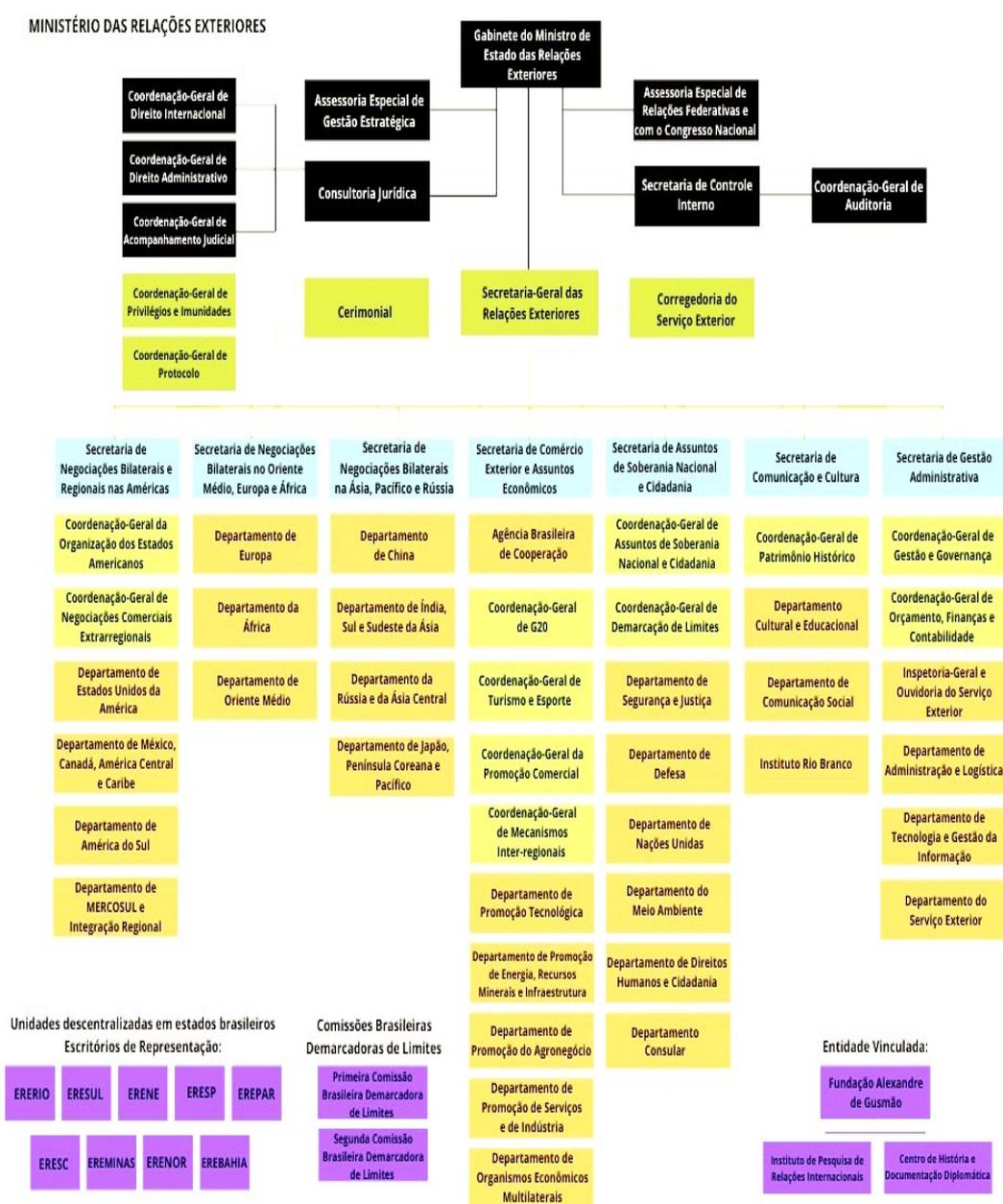
³⁰ Essas informações foram retiradas dos Relatórios de Gestão do órgão, publicados anualmente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023). O segundo capítulo do relatório, intitulado Governança do Ministério traz informações sobre a estrutura institucional do MRE. Em que pese as reformas institucionais realizadas ao longo do mandato, verifica-se que os órgãos primários se mantiveram os mesmos ao longo dos quatro anos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023).

³¹ As secretarias são: Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas (SAME); Secretaria de Negociações Bilaterais no Oriente Médio, Europa e África (SOMEA); Secretaria de Negociações Bilaterais na Ásia, Pacífico e Rússia (SARP); Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC); Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania (SASC); Secretaria de Comunicação e Cultura (SECC); Secretaria de Gestão Administrativa (SGAD).

³² A Secretaria de Gestão Administrativa (SGAD) não foi considerada na justificativa do argumento visto que a mesma trata de aspectos administrativos e internos, e a intenção é demonstrar a complexidade da estrutura decisória voltada às ações externas propriamente ditas.

- Departamento de Promoção de Serviços e de Indústria (DPSI)
 - Agência Brasileira de Cooperação (ABC)
 - Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania (SASC)
 - Departamento de Segurança e Justiça (DSJ)
 - Departamento de Defesa (DDEF)
 - Departamento de Nações Unidas (DENU)
 - Departamento de Meio Ambiente (DMA)
 - Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (DHC)
 - Departamento Consular (DCON)
 - Secretaria de Comunicação e Cultura (SECC)
 - Departamento Cultural e Educacional (DCED)
- (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021: p. 10-11)

Organograma 1 – Estrutura do MRE de 2019 a 2022



FONTE: Ministério das Relações Exteriores (2020c, p. 7)

Entende-se que por conta dessa grande abrangência são observadas algumas continuidades na PEB realizada ao longo do governo Jair Bolsonaro. Alguns exemplos podem ser enumerados nesse sentido: a busca de novos mercados para exportação; as relações com a África e países da Ásia; a defesa dos interesses dos exportadores brasileiros no sistema de controvérsias da OMC; o fomento à infraestrutura na América do Sul, à exportação de produtos industriais e ao agronegócio, dentre outros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). Entende-se, no entanto, que tais ações foram fruto mais da ação da burocracia do Itamaraty - que conhece e trabalha os diversos temas e posicionamentos do país ao longo do tempo, mantendo certa estabilidade no comportamento externo do país – do que de decisões emanadas pela Presidência da República ou pelo ministro Ernesto Araújo.

Na realidade, a tentativa de anunciar uma modificação de rumos na PEB já vinha ocorrendo desde o governo Michel Temer (2016-2018) (PASSOS; SANTANA, 2018; VIDIGAL, 2019; FREIXO, 2019; MOREIRA, 2020b). Ao assumir o cargo de chanceler, em maio de 2016, José Serra apontou para um abandono de algumas das orientações do governo anterior na pasta, afirmando que a política exterior petista fora ideológica e partidária (FREIXO, 2019), mesmo argumento utilizado pelos bolsonaristas. Tal ação tinha o intuito de aproximar Serra do eleitorado, tendo em vista o aumento da popularidade da direita conservadora e antipetista no contexto posterior ao *impeachment* de Dilma Rousseff (FREIXO, 2019). Moreira (2020b) aponta, ao menos, três características da PEB implementada após entrada de Michel Temer no cargo presidencial: a crítica aos parceiros do *Sul Global*; a ênfase em acordos comerciais e de investimento; a ampliação do debate sobre crimes transnacionais nas fronteiras brasileiras. Tais características serão, em grande parte, mantidas ao longo do governo Bolsonaro, com a ênfase comercialista dada ao Mercosul, aspecto também verificado na relação com países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), e com o distanciamento da posição de liderança historicamente buscada pelo país junto ao *Sul Global*.

No Brasil, pode-se perceber que a instrumentalização desse discurso é usada pelos grupos de oposição ao PT ao criticarem a sua ação internacional entre 2002-2016. Por exemplo, já nas eleições de 2014 a desideologização aparece nos discursos do programa de governo do então candidato presidencial, Aécio Neves (PSDB) e seu vice, Aloysio Nunes. A desideologização era uma pauta do PSDB contra o PT naquela conjuntura eleitoral. (MOREIRA, 2020: p. 7)

Um dos primeiros atos de José Serra à frente da pasta foi anunciar um novo alinhamento aos Estados Unidos e à Europa. Desse modo, verifica-se que a política externa ativa e altiva do governo PT (ANDRADE, 2020), que aprofundara relações com países emergentes e em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) fora vista pela oposição como ideológica

quando, na prática, o MRE agia conforme antigo paradigma da PEB - a diversificação de parcerias³³ - e se lançava mão da construção de alianças de geometria variável, favorecedoras da posição brasileira no ambiente multilateral (REIS DA SILVA, 2015). Além disso, Serra buscou afastar o Brasil de países governados pela esquerda na América do Sul, como a Venezuela (MOREIRA, 2020b). O enfoque ao Mercosul, similar ao que ocorre no governo Bolsonaro, tornou-se comercialista³⁴.

A articulação para a criação do Grupo de Lima, cujo objetivo principal era promover a retirada de Nicolás Maduro do poder venezuelano, teve início em agosto de 2017, na chancelaria de Aloysio Nunes (MOREIRA, 2020b). De acordo com Moreira (2020a), o governo de Michel Temer promoveu o afastamento do Brasil de países como Venezuela, Nicarágua e Bolívia. As similaridades entre os governos Temer e Bolsonaro é aspecto enfatizado por Vidigal (2019): a pauta econômica liberal; a priorização das relações bilaterais; o descaso com a integração sul- americana; a condenação ao regime venezuelano (VIDIGAL, 2019). A suspensão da participação na UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), por exemplo, ocorreu ainda no governo Temer, em abril de 2018, em processo concomitante a outros membros: Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (CLOSS, 2019). Como diferenças, Vidigal (2019) afirma que houve uma transição entre uma parceria tradicional no governo Michel Temer para uma parceria abrangente no governo Bolsonaro em relação aos Estados Unidos. Além disso, com Bolsonaro houve uma maior ideologização do discurso frente à Venezuela, uma diferença no posicionamento relativo à Amazônia e uma crítica enfática às ONG's (VIDIGAL, 2019).

As semelhanças entre os dois governos refletem o contexto histórico, marcado pela ascensão da direita em diversas partes do mundo, como já foi demonstrado (BROWN, 2018; BOFFO; SAAD; FINE, 2019). Esse cenário se refletiu na América Latina, com a transição da chamada *maré rosa* para a *maré azul* (PINHEIRO; LIMA, 2019; ZUCATTO, 2019). Esse

³³ A Política Externa Independente (PEI) caracterizou as relações exteriores brasileiras durante os governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Uma de suas características foi a busca por novos parceiros comerciais, promovendo a diversificação de parcerias. Tinha o intuito de promover o comércio exterior brasileiro e reduzir a dependência comercial frente aos EUA. Essa dependência econômica gerava uma subordinação aos posicionamentos dos Estados Unidos no sistema internacional, impedindo uma maior autonomia política do país (CERVO; BUENO, 2015).

³⁴ Ao longo do governo Michel Temer (2016-2018), a Venezuela foi suspensa duas vezes do Mercosul. Na primeira delas, em dezembro de 2016, o país bolivariano foi suspenso pelo não cumprimento de requisitos para a adesão ao bloco, após ultimato dos demais membros, que haviam bloqueado o acesso da Venezuela à presidência pro tempore, em julho daquele ano (MELLO, 2016). Por sua vez, durante a chancelaria de Aloysio Nunes, o país governado por Nicolás Maduro foi suspenso novamente, dessa vez pelo não cumprimento do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, em decisão de agosto de 2017 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017).

fenômeno seguiu-se à piora econômica na região, após o fim do *boom* das *commodities* e a repercussão da crise de 2008 na economia, que acarretaram uma enorme queda do PIB da região em 2009, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Desde então, os países da região vêm enfrentando um crescimento do PIB anual que não ultrapassa, na média, 3% ao ano (CEPALSTAT, 2024). Nesse contexto, a insatisfação da população com os governantes só veio a aumentar e a transição da *maré rosa* para a *maré azul* refletiu a sobreposição dos governos de direita (PINHEIRO; LIMA, 2019). Em suma, a culpa pelos efeitos da crise mundial recaiu sobre os governos que estavam no poder quando a mesma foi sentida de forma mais aguda.

A atuação da direita na América Latina, em busca por retomar o espaço perdido após a *maré rosa*, contou, em alguns lugares, com o financiamento e *lobby* para que projetos de esquerda fossem impedidos, inclusive mediante golpes políticos, como no caso da destituição de Fernando Lugo, no Paraguai, e na de Dilma Rousseff, no Brasil, em 2012 e 2016, respectivamente: “Em ambos os casos, os vice-presidentes que assumiram em sequência levaram a cabo uma agenda de governo de direita neoliberal que não havia sido sancionado nas urnas.” (ZUCATTO, 2019: p. 7). Os governos de direita da *maré azul* deram tonalidades similares às suas ações externas: apostaram na aproximação a potências centrais, inclusive no eixo securitário, e se alinharam a uma globalização neoliberal, marcada pela redução dos direitos dos trabalhadores, pela liberalização financeira, austeridade fiscal e eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias (ZUCATTO, 2019). O esvaziamento da UNASUL e a criação do PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul)³⁵ como espécie de seu substituto refletem esse período político-econômico conturbado que caracterizou a segunda metade da década de 2010.

Já na campanha para a presidência da República, ficara claro o viés ideologicamente próximo à Nova Direita que Bolsonaro daria às ações de PEB durante seu mandato. Durante campanha eleitoral, o então candidato realizou visita à ilha de Taiwan, localizada no Mar da China e à qual a China considera parte do país (PASSOS; SANTANA, 2018). A política de *Uma só China* tem sido um bastião importante da relação dos demais países com os chineses, tendo em vista que, dado o peso comercial do gigante asiático na economia mundial, o livre posicionamento dos países frente ao tema é desestimulado pela China por ser vista como uma

³⁵ O Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) é um bloco de países sul-americanos criado em março de 2019 através da Declaração de Santiago, assinada por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai e Peru, e ao qual aderiram Bolívia, Suriname e Uruguai (ZUCATTO, 2019). A criação do Foro se deu a partir de Iván Duque (então presidente colombiano), Sebastián Piñera (presidente do Chile à época) e Jair Bolsonaro (CLOSS, 2019)

afronta à sua soberania. Outros elementos que tornam o governo Bolsonaro disruptivo frente à PEB que vinha sendo feita até então foram a aproximação ideológica aos Estados Unidos, a mudança de posicionamento no conflito israelo-palestino e uma maior pressão envolvendo a retirada de Nicolás Maduro da presidência venezuelana, de modo que “Supreendeu muitos analistas de política externa a facilidade com a qual Bolsonaro se afastava de preceitos constitucionais como a não-intervenção e a promoção da integração latino-americana.” (VIDIGAL, 2019: p. 4).

Uma outra quebra de protocolo foi ter dado às relações bilaterais um viés pouco pragmático, onde as relações entre países passaram a se pautar por algum viés personalista (MALTA; ARAÚJO, 2022) e onde o enfoque dado à PEB no período fora a partir da aproximação ideológica, verificada no aprofundamento de laços com os Estados Unidos governado por Donald Trump³⁶, e com a Hungria e Polônia, países que se articulam na percepção antiglobalista, típica da Nova Direita (ABRAHAMSEN et al., 2020). Essa aproximação se refletiu, por exemplo, na participação brasileira no lançamento da Aliança pela Liberdade Religiosa, gestada por Mike Pompeo³⁷ com o propósito de fortalecer países governados pela Nova Direita (HIRST; MACIEL, 2022).

Hirst e Maciel (2022) definem a política exterior de Jair Bolsonaro a partir da atuação de três pilares: o núcleo político-ideológico, a política econômica liberal-conservadora e o complexo de segurança e defesa. Quanto ao primeiro desses, verifica-se que o mesmo se refere ao aprofundamento de laços com atores da extrema direita internacional, o que irá se refletir no ativismo antiglobalista no plano externo e na desconstrução de projetos ligados aos governos de esquerda no plano regional. Já o segundo direciona-se à compreensão do papel da economia de base essencialmente liberal nos níveis doméstico, regional e internacional. Quanto ao último dos pilares, verifica-se um fortalecimento da relação, na área securitária, com os Estados Unidos (HIRST; MACIEL, 2022). De acordo com Vidigal (2019), faltou ao governo Bolsonaro a percepção de que Donald Trump teria buscado estreitar laços com o Brasil no intuito de fortalecer a posição anti-China na geopolítica mundial, mantendo o Brasil e a América Latina sob a tradicional esfera de influência estadunidense.

Mistificação, culturalismo, providência divina. Que cientista político, economista ou historiador negaria de modo tão marcante o vínculo da administração Trump com o capitalismo e a democracia liberal, com o expansionismo econômico, ou vincularia sua política externa a uma tradição cultural secular? Poucos ou nenhum. Como

³⁶ Trump foi presidente dos Estados Unidos entre 20 de janeiro de 2017 e 20 de janeiro de 2021.

³⁷ Mike Pompeo atuou como Secretário de Estado dos Estados Unidos ao longo da maior parte do mandato de Donald Trump, após substituir Rex Tillerson na função.

compreender, portanto, o artigo de um diplomata brasileiro que defende a política externa de Trump, afirma a existência de um ‘pan-nacionalismo, ao qual o Brasil deveria se unir, e que vincula a política externa de Washington a um anseio divino?’ (VIDIGAL, 2019: p. 5)

A própria nomeação de Ernesto Araújo ao cargo de chanceler foi um processo conturbado (DIEGUEZ, 2019). Sua indicação, que partira de Olavo de Carvalho, Eduardo Bolsonaro e Filipe Martins, teve como causas o apoio a Bolsonaro na disputa eleitoral de 2018 e o artigo escrito louvando Donald Trump, publicado em 2017 na principal revista do MRE, a *Cadernos de Política Exterior* (ARAÚJO, 2017; DIEGUEZ, 2019; FREIXO, 2019). Araújo visitou Bolsonaro duas vezes em 2018, uma antes do segundo turno e outra após a vitória, em ambas tendo sido levado por Eduardo Bolsonaro e Filipe Martins (DIEGUEZ, 2019). Fora Nestor Foster, indicado ao cargo de embaixador brasileiro nos Estados Unidos durante o governo Bolsonaro, quem apresentou Araújo a Olavo de Carvalho, em maio de 2018 (DIEGUEZ, 2019). De fato, é possível perceber a influência de Olavo de Carvalho nas ideias de Ernesto Araújo.

Em artigo publicado na revista *The New Criterion*, logo após o início de sua gestão, Araújo criticou o sistema político nacional, não poupando nenhum dos principais partidos que tem estado no poder após a redemocratização, como PT, PSDB e MDB. Segundo ele, os elementos capazes de romper com a hegemonia política do país teriam sido: Olavo de Carvalho, Jair Bolsonaro e a Operação Lava Jato (ARAÚJO, 2019a). Assim, para ele, o Brasil teria subitamente se redefinido “[...] como um país conservador, antiglobalista e nacionalista.” (ARAÚJO, 2019a). Por outro lado, sua percepção “ocidentalista” fica clara em um outro artigo, publicado na revista do MRE durante o seu primeiro ano de gestão. No mesmo, Araújo defende que a fusão entre liberalismo, conservadorismo e cristianismo – “[...] o amálgama liberal conservador, ou seja, democracias liberais com economias liberais [...]” (ARAÚJO, 2019b: p. 9) – fora responsável por vencer o nazifascismo e o comunismo, sendo Ronald Reagan³⁸ e o Papa João Paulo II³⁹ símbolos desse “ocidente” (ARAÚJO, 2019b). Seu viés “pró-ocidente” fica ainda mais claro no artigo em que louva Donald Trump, publicado quando ocupava o cargo de diretor do Departamento dos EUA, Canadá e Assuntos Interamericanos do MRE. De acordo com Araújo, o ocidente estaria doente e débil, sendo Trump a pessoa disposta a salvar o ocidente liberal, conservador e democrático (ARAÚJO, 2017).

³⁸ Ronald Reagan foi presidente dos Estados Unidos entre janeiro de 1981 e janeiro de 1989, atuando ao longo daquela que se convencionou chamar de Segunda Guerra Fria. Junto com Margaret Thatcher, na Inglaterra, foi um dos arautos do neoliberalismo da década de 1980.

³⁹ Karol Józef Wojtyła, o papa João Paulo II, foi a principal figura da Igreja Católica entre 1978 e 2005.

Ao vincular religião e nacionalismo, Araújo deixa claro que o “ocidente” deveria ser, segundo ele, formado apenas pela religião cristã, deixando de lado todas as outras religiões que compõem, não apenas o Brasil, mas muitos outros países. Esse aspecto é criticado por Bahiense da Silva (2020), o qual afirma que a defesa da liberdade religiosa contida no discurso de Bolsonaro na abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) seria, na prática, apenas a defesa do cristianismo de matriz neopentecostal, ignorando “[...] outras vertentes religiosas, sobretudo as manifestações de transcendência afro e indígena.” (BAHIENSE DA SILVA, 2022: p. 3). Similarmente, Sasnal (2019) aponta que o governo Viktor Orbán, na Hungria, privilegiou o cristianismo em âmbito estatal, ainda que menos da metade dos húngaros se identifiquem como cristãos. Em suma, as ideias difundidas por Ernesto Araújo são profundamente conservadoras e, inclusive, anti-iluministas (ARAÚJO, 2017; ARAÚJO, 2019a; ARAÚJO, 2019b).

De acordo com Casarões (2020), o escritor Olavo de Carvalho foi o personagem mais influente durante a PEB na chancelaria Ernesto Araújo (2019-2021). Isso porque Carvalho teria influenciado a chamada *troika* antiglobalista do governo Bolsonaro, formada pelo então chanceler Ernesto Araújo, pelo assessor presidencial para assuntos internacionais Filipe Martins e por um dos filhos de Bolsonaro, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, que presidiu a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara (CREDN), em 2019. Esses três nomes foram responsáveis por muitas das mudanças que ocorreram na PEB durante o governo Bolsonaro, como, por exemplo, a aproximação aos Estados Unidos de Donald Trump, o apoio à transferência da embaixada brasileira em Israel para Jerusalém e a aproximação a outros governantes da Nova Direita Populista, como Viktor Orbán, Benjamin Netanyahu e Andrzej Duda (CASARÕES, 2020).

Saraiva e Silva (2019) apontam haver uma tensão entre uma política externa pragmática e uma política externa ideológica ao longo do governo Jair Bolsonaro, cada qual impulsionada por setores diferentes do aparato governamental e da sociedade doméstica, de modo que a unidade decisória seria composta, na prática, por uma multiplicidade de atores, que conformariam duas alas: a ala ideológica e a ala pragmática. A primeira seria influenciada, principalmente, por Olavo de Carvalho, e posta em ação pela *troika* antiglobalista, conforme definição de Casarões (2020), ao passo que a segunda por militares, pelo Legislativo e por grupos ligados ao *agrobusiness* (SARAIVA; SILVA, 2019). Casarões (2020), por sua vez, aponta que três grupos lutavam pelas posições da PEB no período: militares, liberais e antiglobalistas. Os militares teriam atuado de forma pragmática, opondo-se às ações dos antiglobalistas, ao passo que liberais defenderam a abertura da economia e o estímulo às

relações comerciais (CASARÕES, 2020). A percepção da influência dos liberais é também apontada por Malta e Araujo (2022), que definem como principal influenciador da política exterior bolsonarista o então ministro da economia Paulo Guedes. Por outro lado, a influência de grandes grupos econômicos, que se deu através do Ministério da Economia (ME), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério de Minas e Energia (MME), é aspecto ressaltado por Schutte, Fonseca e Carneiro (2019).

Houve uma verdadeira fragmentação do processo decisório durante o governo Bolsonaro (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022), fator que explica as divergências nos discursos internos ao aparato governamental durante o mandato em tela. A disrupção na PEB buscada pela ala ideológica encontrou uma série de opositores, desde o início do governo, de modo que não seria incorreto dizer que a ala ideológica foi, ainda que possivelmente a mais predominante, apenas mais um dos atores domésticos a influenciar a política externa de Jair Bolsonaro, aspecto que corrobora as menções do início dessa seção. A ausência de respaldo à chancelaria Araújo no interior do MRE é verificada a partir das críticas dirigidas ao então chanceler e suas reformas desde o início da sua gestão (DIEGUEZ, 2019). As ideias bolsonaristas não encontraram apoio nas duas principais alas do Itamaraty: a dos institucionalistas pragmáticos e a dos autonomistas (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). A cruzada contra o marxismo global teve sim seus adeptos dentro do órgão, mas afora esses, as ideias antiglobalistas do núcleo ideológico não encontraram apoio dentre a grande maioria dos diplomatas.

Ao lidar com essa oposição interna, a chancelaria Araújo promoveu promoções e remoções seletivas num grau superior aos governos anteriores, dentre outras reformas (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022), visando à implementação de uma política exterior conservadora, antiglobalista e liberal a partir da colocação de diplomatas alinhados com as posições do governo Bolsonaro em posições-chave. Assim, a Medida Provisória nº 870 de 2019, editada no primeiro dia do governo, promoveu uma série de modificações no órgão: alterou regras hierárquicas; extinguiu secretarias; criou novas pastas; criou departamento próprio para o agronegócio (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). As substituições de embaixadores, as mudanças no Instituto Rio Branco (IRB)⁴⁰ e o uso da FUNAG para propagar a ideologia do novo governo também são apontadas como atitudes opostas à tradição do ministério realizadas no período (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Por sua vez, o Decreto 9.683 de 2019,

⁴⁰ Houve uma reforma no currículo dos alunos do Instituto Rio Branco: a extinção da disciplina de História da América Latina; a criação de novas disciplinas voltadas para estudo de temas clássicos; a reformulação da ementa da disciplina de Política Internacional (FREIXO, 2019).

publicado ainda em janeiro, alterou a estrutura regimental do órgão, flexibilizando requisitos para acesso aos cargos, permitindo que diplomatas mais jovens assumissem cargos de direção (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; PINHEIRO; SANTOS, 2022). Já a lógica do corte de gastos balizou a atuação do governo Bolsonaro em muitas áreas, inclusive na política exterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

O enxugamento fiscal-administrativo intencionado pelo governo Bolsonaro foi utilizado como argumento para reduzir a estrutura administrativa do Mercosul, situação que permanecerá, ao menos, até o fim do primeiro ano da gestão de Carlos França (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2022b). Dentre as reformas sugeridas, a gestão Araújo intencionou: reduzir o organograma do bloco em mais de 20%; promover mecanismos de avaliação de produtividade; gerar uma gestão financeira mais eficiente; aumentar o número de reuniões por videoconferência (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Na região do Caribe, além do encerramento das atividades nas embaixadas em Granada, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas, o país desenvolveu uma estratégia específica para a região, fundamentada em um contexto de racionalização dos gastos públicos e redimensionamento da rede diplomática naquela área (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Em 2020, foram fechadas as embaixadas de Antígua e Barbuda e Comunidade da Dominica, passando a missão em Bridgetown (capital de Barbados) a acumular as funções dessas antigas embaixadas na região. Afora isso, os postos em Freetown (Serra Leoa) e Monróvia (Libéria), ambos no continente africano, foram desativados, e suas competências passaram a ser geridas pela missão brasileira em Acra (Gana). No total, foram desativadas sete embaixadas ao longo do governo Jair Bolsonaro, o que teria gerado uma economia de 100 milhões de dólares em 2019 e 2020 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

Outra alteração no MRE gerada no governo Bolsonaro foi a criação da Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania (PINHEIRO; SANTOS, 2022), subordinada ao Secretário-Geral, e que passou a abranger assuntos como Nações Unidas, Meio Ambiente, Direitos Humanos, Defesa e Segurança e Justiça (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Segundo Pinheiro e Santos (2022), a criação dessa secretaria esteve ligada a objetivos da ala ideológica do governo: nos temas de Direitos Humanos e Meio Ambiente, assim como em votos nas Nações Unidas, muitas mudanças, de lógica antiglobalista, foram promovidas. Por sua vez, a Divisão de Mudanças Climáticas, ligada à outrora Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, foi dissolvida, tal como ocorreu no mesmo período no Ministério do Meio Ambiente (EXAME, 2019), situação que se adequa ao discurso antiglobalista. Segundo o argumento do grupo, alguns países e líderes

estrangeiros fazem uso do alarmismo sobre mudanças climáticas para atingir objetivos políticos e minar a soberania dos países, o que é chamado de “climatismo” (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Uma outra reforma, ligada ao alinhamento ao governo Donald Trump, foi a criação de um departamento único para os Estados Unidos, subordinado à SAME⁴¹.

As medidas administrativas tomadas ao longo da chancelaria Araújo foram objeto de crítica desde o início (DIEGUEZ, 2019; MAITANO; SILVEIRA, 2023). Para Pinheiro e Santos (2022), o que antes eram ativos da PEB foram convertidos em passivos, de modo que a alegada renovação teria sido negativa ao país, percepção corroborada por boa parte dos trabalhos escritos sobre o período (PASSOS; SANTANA, 2018; MENEZES, 2018; RODRIGUES, 2019; VIDIGAL, 2019; AZAMBUJA, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019; BAHIENSE DA SILVA, 2020; DALDEGAN; SOUZA, 2021; MONTEAGUDO, 2021; BOFF; CARTURANI, 2021; SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). O rompimento com a tradição do Itamaraty é também um elemento comum tratado por essa literatura. Araújo legitimou as mudanças realizadas a partir da defesa de que o Itamaraty estaria isolado da população, realizando uma política exterior mais voltada a diplomatas do que à sociedade, visão criticada pelo Grupo Ricupero (MAITANO; SILVEIRA, 2023). Essa noção se reflete em seu discurso de posse (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019b). Araújo via-se como um intérprete da vontade do povo que, para ele, seria conservador, cristão e parte da civilização ocidental, de modo que o pragmatismo da PEB seria decorrente de uma opção errônea e materialista (MAITANO; SILVEIRA, 2023). Verifica-se que a ideia de um ente salvador é bastante presente na visão de mundo de Ernesto Araújo, o que se reflete na percepção de que Donald Trump seria a pessoa que salvaria o ocidente de sua suposta decadência (ARAÚJO, 2017). Em manifesto anônimo que circulou internamente ao Itamaraty entre a eleição de Bolsonaro e sua posse, criticou-se, no futuro chanceler, sua postura como uma espécie de pastor salvador (PASSOS; SANTANA, 2018). Além disso, é estranho a crítica ao materialismo, mas a adoração a um dos homens mais ricos dos Estados Unidos, Donald Trump.

Em oposição às reformas pretendidas por Araújo, formou-se o *Grupo Ricupero* e o *Programa Renascença* (MAITANO; SILVEIRA, 2023). O primeiro, composto por ex-

⁴¹ Apenas em 2022, com o Decreto 11.024 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022), de 31 de março de 2022 - o quarto e último decreto sobre o Itamaraty publicado ao longo do governo Jair Bolsonaro -, o então Departamento de Estados Unidos da América (DEUA) foi extinto (BRASIL, 2022b).

ministros, chanceleres e alguns analistas internacionais⁴², chegou a publicar manifesto em que defenderam a reconstrução da PEB, o retorno à tradição do Itamaraty e o respeito aos princípios e valores constitucionais do órgão. De acordo com o grupo, a tradição do MRE seria menos composta de conteúdos factuais, e mais de valores e princípios, de modo que a falha do governo Bolsonaro teria sido desrespeitar esses princípios longamente construídos. Por sua vez, o *Programa Renascença*, publicado pelo Instituto Diplomacia para Democracia, formado por grupo anônimo de servidores do MRE, defendia 100 metas e dez objetivos. Além de trazer uma crítica similar à do *Grupo Ricupero*, os diplomatas se manifestavam por uma maior transparência no sistema de promoções, o que tornaria a ascensão na carreira menos arbitrária e permitiria a renovação das ideias dentro do MRE, reduzindo o conservadorismo institucional (MAITANO; SILVEIRA, 2023).

De um modo geral, é possível enunciar uma série de mudanças na PEB implementadas ao longo da gestão Araújo, muitas delas se mantendo até o término da chancelaria Carlos França e do governo Jair Bolsonaro como um todo. É importante que se pontue que tais mudanças decorreram da percepção liberal-conservadora próxima à Nova Direita, conforme ficou claro na primeira sessão do presente capítulo. Algumas dessas mudanças foram: a aproximação ideológica ao governo de Donald Trump nos EUA; o viés comercialista e anti-esquerda no entorno regional; a mudança de postura, ainda que parcial, no tema ambiental; a aproximação a Israel e a desvinculação a uma posição que apoia a existência da Palestina; a ênfase dada à religião; uma ligeira aproximação a países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), no Oriente Médio; e a mudança de votos em questões de Direitos Humanos.

A reorientação nas relações com os Estados Unidos já era algo previsível antes mesmo da posse de Jair Bolsonaro. Essa visão permeia o pensamento e as ideias da ala ideológica (SARAIVA; SILVA, 2019). Para Ernesto Araújo (2019a), o governo do PT teria auxiliado a transferir poder dos Estados Unidos e da aliança ocidental à China, além de ter favorecido um suposto socialismo na América Latina, o que justificaria as ações levadas a cabo ao longo de sua chancelaria. A visão de Donald Trump como salvador desse “ocidente” cristão contra a decadência (ARAÚJO, 2017) corrobora tal aproximação. Segundo Vidigal (2019), no entanto, esse alinhamento às posturas de Donald Trump seria danoso ao país. De todo modo, a aproximação trouxe alguns resultados, o que parece também ter sido um intuito da gestão

⁴² O Grupo Ricupero era formado por pessoas como: Rubens Ricupero, Celso Lafer, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Francisco Rezek, Aloysio Nunes, Celso Amorim e Hussein Kalout. O grupo assinou um artigo publicado em diversos jornais e intitulado A Reconstrução da Política Externa Brasileira (MAITANO; SILVEIRA, 2023).

Bolsonaro, em que pese o fato de que o país teve sua liderança do *Sul Global* enfraquecida por conta de determinadas ações extremamente alinhadas à política exterior estadunidense (DALDEGAN; SOUSA, 2021). Interessante notar como as teorias decoloniais vão de encontro ao pensamento de Ernesto Araújo e da Nova Direita, visto que as primeiras defendem uma identidade própria à América Latina, e não o “ocidentalismo” dos segundos. Segundo a visão decolonial, o alinhamento aos Estados Unidos corroborou a lógica eurocêntrica e a colonialidade do poder sobre a sociedade brasileira (MONTEAGUDO, 2021).

Menezes (2018) se mostra bastante crítico ao alinhamento aos Estados Unidos durante o mandato de Donald Trump, comparando-o com o posicionamento de Guido Di Tella, outrora chanceler do governo Carlos Menem⁴³. Segundo Menezes (2018), nem Collor nem Menem, dois governos que se alinharam aos Estados Unidos, obtiveram bons resultados com esse alinhamento. Bolsonaro chegou a bater continência para a bandeira dos Estados Unidos, em evento de campanha na Flórida, e teria repetido o gesto ao receber John Bolton em sua residência no Rio de Janeiro (MENEZES, 2018; SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO, 2019), fatos que indicam o grau de subordinação, preocupante quando emanado por uma alta figura de estado, como a de presidente da República. De todo modo, é possível observar um elevado adensamento nas relações entre os dois países durante o período.

Em praticamente todos os meses do ano de 2019 ocorreram visitas ou encontros entre autoridades dos dois países (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c), e a densidade se manteve no ano seguinte (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021). Em março de 2019, Jair Bolsonaro visitou os Estados Unidos, em sua primeira viagem de caráter bilateral, rompendo com a tradição de que a primeira viagem de presidentes brasileiros no cargo ocorra à Argentina (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Na ocasião, foram celebrados uma série de acordos: Acordo de Salvaguardas Tecnológicas; Acordo entre *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) e a Agência Espacial Brasileira (AEB), destinado ao desenvolvimento de satélite para monitoramento do clima; apoio à acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); a designação do Brasil como aliado preferencial extra-OTAN (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Por sua vez, um ano depois, o então presidente fez visita à Flórida, o que resultará em Acordo de Pesquisas na área de Defesa (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

No que diz respeito ao entorno regional, o Mercosul foi mantido com uma ênfase

⁴³ Carlos Menem governou a Argentina entre 1989 e 1999, ao passo que Guido Di Tella atuou como seu chanceler entre 1991 e 1999.

comercialista que se seguiu até a troca de chanceleres, em março de 2021 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b). A conclusão das negociações do Acordo Comercial com a União Europeia (UE) e do Acordo com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) são, ambas, apresentadas como conquistas do primeiro ano da chancelaria Araújo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Por sua vez, um dos objetivos do programa temático “Política Externa”, do Plano Plurianual da União (PPA) para 2016-2019, não foi seguido. Pautas de base menos comercial do Mercosul, previstas no PPA – como o Estatuto da Cidadania, o Plano Estratégico de Ação Social e os instrumentos de mitigação de assimetrias – não foram buscadas ao longo da chancelaria Araújo (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

O enfoque foi principalmente comercialista: foram mantidas as negociações comerciais com Coreia do Sul, Canadá, Singapura e Líbano; houve a assinatura do protocolo adicional ao ACE-55 entre México e Brasil; a proposição de acordos de livre comércio com países da América Central e Caribe; o Acordo de Livre Comércio Brasil- Chile entrou em vigor (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c; 2021). Outras pautas enfatizadas em relação ao Mercosul foram: o fortalecimento da democracia; o combate ao terrorismo; o combate à corrupção; a normatização do comércio eletrônico; o diálogo com a Aliança do Pacífico (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

O contexto da maré azul fez com que tenham ocorrido modificações a nível regional, como o fim da UNASUL, ainda em 2018, e as criações do Grupo de Lima e do PROSUL, em 2017 e 2019, respectivamente (ZUCATTO, 2019). Por sua vez, o distanciamento brasileiro do regime ambiental, como verificado na desistência do país em sediar a COP-25 de Mudanças Climáticas, em 2019⁴⁴, abriu espaço para que a Colômbia atuasse como líder na América do Sul em temas ambientais no período (HIRST; MACIEL, 2022).

A perda dessa autoridade ocorre em paralelo à alta no desmatamento e nas queimadas nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, o que ganhou grande visibilidade no exterior e colocou o Brasil em rota de colisão com países europeus, como França, Irlanda, Alemanha e Noruega, que suspenderam repasses para o Fundo Amazônia por divergências com Bolsonaro sobre a gestão de recursos. (HIRST; MACIEL, 2022: p. 14)

No vácuo deixado pelo Brasil na área, a Colômbia assumiu maior protagonismo, sediando o Encontro de Líderes Ambientais na cidade de Letícia, o que contribuiu para haver recebido 360 milhões de dólares da Alemanha, Noruega e Reino Unido para investimentos

⁴⁴ A COP-25 sobre Mudanças Climáticas foi realizada em Madri, em dezembro de 2019 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

ambientais (HIRST; MACIEL, 2022). O negacionismo frente às mudanças climáticas, a desistência de sediar a COP-25 e a ocorrência das queimadas na Amazônia, Cerrado e Pantanal enfraqueceram a legitimidade que o país, historicamente, tem manejado no regime ambiental internacional (DALDEGAN; SOUSA, 2021). Porém, em que pese o antiambientalismo do período, fruto da perspectiva antiglobalista, o país manteve atuação no regime ambiental, participando dos encontros relativos à área, como a COP da Convenção de Combate à Desertificação em Nova Délhi (2019), a COP-25 em Madri (2019), os Pactos de Letícia (em 2019 e 2020), a Convenção sobre Diversidade Biológica (2019), Grupo de Sustentabilidade Climática do G-20 (2020), 52ª sessão do IPCC (2020), dentre outras ações (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). Verifica-se, portanto, que é possível confirmar o que afirmam Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022).

As far as the authors are concerned, Bolsonaro's Brazilian foreign policy does not entail an actual rupture with core historical principles upheld by diplomats and top officials, as he was not able to pull social and institutional levers in order to deliver new policy contents. [...]. Here is our assessment: there might be some transformation in progress, as it typically happens when new leaders come to the office, but there is much more continuity than foreign policy commentators would be willing to admit. (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022: p. 2)⁴⁵

A importância de Israel fica clara ao se verificar que o país foi responsável pela terceira viagem presidencial de Bolsonaro no cargo, após Estados Unidos e Chile (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022)⁴⁶. A promessa de campanha de transferir a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém não foi posta em prática devido à oposição da ala pragmática, tendo em vista que países árabes são responsáveis, em média, por 50% das exportações brasileiras de carne bovina e avícola (PASSOS; SANTANA, 2018), de modo que havia ameaça de uma redução de tais importações (CASARÕES, 2020). Porém, em substituição a ela, Bolsonaro abriu escritório de investimentos brasileiros da APEX-Brasil na cidade de Jerusalém, em dezembro de 2019 (APEX-BRASIL, 2019; CASARÕES, 2020; HIRST; MACIEL, 2022). A proximidade fomentou visitas de alto nível e assinaturas de acordos. Dentre as visitas, a ida de Bolsonaro a Israel junto a uma comitiva presidencial, em

⁴⁵ O trecho correspondente na tradução é: “Para os autores, a política externa brasileira de Bolsonaro não implica uma ruptura real com os princípios históricos fundamentais defendidos por diplomatas e altos funcionários, uma vez que ele não foi capaz de puxar alavancas sociais e institucionais para entregar novos conteúdos políticos. [...]. Eis a nossa avaliação: pode haver alguma transformação em curso, como acontece tipicamente quando novos líderes chegam ao cargo, mas há muito mais continuidade do que os comentaristas de política externa estariam dispostos a assumir”.

⁴⁶ A última visita oficial de um presidente brasileiro a Israel fora em 2010, no final do governo Lula (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022).

2019, foi possivelmente a ação voltada ao país do Oriente Médio mais prolífica ao longo de seu mandato, gerando uma série de acordos⁴⁷ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). Por sua vez, pouco antes do término da gestão Araújo, o então ministro e comitiva viajaram a Israel, onde buscaram cooperação na área da saúde, com o objetivo de realizar acordo de compras do spray nasal EXO-CD24, cuja eficácia não foi comprovada (AGÊNCIA SENADO, 2021a; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b).

Os Relatórios de Gestão denotam o estreitamento das relações com países do Golfo Pérsico, um segundo eixo nas relações do país com o Oriente Médio (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). Verifica-se que, de fato, houve uma ênfase dada às relações com países como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU), Qatar e Bahrein, inclusive com a visita de membros do Poder Legislativo ao longo de 2019, como Nelsinho Trad aos EAU, em agosto, Rodrigo Maia ao Qatar, em setembro, e Eduardo Bolsonaro aos EAU, Omã, Bahrein e Kuwait, em dezembro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Por sua vez, Jair Bolsonaro realizou visita oficial ao Qatar, EAU e Arábia Saudita em outubro daquele ano, assinando um total de 15 instrumentos de cooperação com os três países do Golfo Pérsico (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Outro evento relevante relativo à área foi o envio de missão humanitária ao Líbano, em agosto de 2020, liderada pelo ex-presidente Michel Temer, em socorro aos impactos da explosão no porto de Beirute naquele mesmo mês (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021)⁴⁸.

A ênfase à religião é um dos elementos que melhor caracterizam as peculiares mudanças implementadas por Jair Bolsonaro na PEB, visto que a incorporação de valores religiosos é algo pouco usual na diplomacia brasileira (MELLO, 2022). O vínculo entre religião e “ocidente” é parte da perspectiva da Nova Direita, de modo que Araújo (2017) observa o Ocidente como antitético ao islamismo, apesar das aproximações aos governos árabes do Golfo Pérsico. É interessante notar como é justamente em elementos como esses, presentes em falas de políticos

⁴⁷ Os acordos celebrados na visita foram: Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia (i); Acordo sobre Serviços Aéreos (ii); Acordo sobre Cooperação em Questões Relacionada à Defesa (iii); Acordo para Cooperação em Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado (iv); Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Segurança Cibernética (v); Plano de Cooperação na Área de Saúde e de Medicina para 2019-2022 (vi). Além disso, também ocorreram na ocasião: o Encontro Empresarial Brasil-Israel; o pronunciamento de apoio israelense ao ingresso brasileiro na OCDE; e o lançamento do programa Scaleup in Brazil, junto a startups israelenses (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

⁴⁸ O enfoque dado às relações com Israel e monarquias do Golfo Pérsico, que caracterizaram boa parte da política exterior do governo Bolsonaro, nem sempre foram conflitantes. O eleitorado religioso de Jair Bolsonaro apoiava não apenas Israel, mas também pautas conservadoras, como o fim da “ideologia de gênero”, além de se opor à pauta de “direitos sexuais e reprodutivos das mulheres”, tal qual as monarquias do golfo (MELLO, 2022). Por outro lado, países como a Arábia Saudita são fundamentais aos interesses dos Estados Unidos na região rica em fontes energéticas e bastante sensível sob o ponto de vista securitário (GASTALDI; MENDONÇA, 2019).

da atual Nova Direita, que a fazem se assemelhar aos regimes fascistas do início do século XX, devido ao discurso que gera uma separação social baseada em religião, etnia, língua, elementos culturais etc.

A própria forma de tratar a temática de Direitos Humanos apresentou, muitas vezes, uma conotação religiosa (MINISTÉRIO DA RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Desse modo, o Brasil apresentou junto a outros países resoluções sobre Direitos Humanos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre temas como o *Dia Internacional em Memória das Vítimas de Atos de Violência baseados em Religião* e a *Promoção do Diálogo Inter-religioso*. Além do mais, às margens da 74ª AGNU, em 2019, Brasil e Hungria promoveram o evento intitulado *Reconstruindo Vidas, Reconstruindo Comunidades: Assegurando um Futuro para Cristãos Perseguidos*. No mesmo ano, o país tornou-se membro fundador da *Aliança Internacional pela Liberdade Religiosa*, criada em fevereiro de 2020 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021). Em novembro daquele ano, Ernesto Araújo participou de *Ministerial para o Avanço da Liberdade de Religião e Crença* (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

De acordo com Hirst e Maciel (2022), um dos pilares do governo Jair Bolsonaro, o político-ideológico, é marcado pela aproximação ao internacionalismo evangelista, calcado num componente religioso e moralista, possível de antever nos discursos e artigos de Araújo (ARAÚJO, 2017). Por outro lado, a *Aliança pela Liberdade Religiosa*, criada por Mike Pompeo, atraiu, principalmente, países vinculados à Nova Direita, como o Brasil e membros do *Grupo de Visegrado*⁴⁹. No que diz respeito à política multilateral de Direitos Humanos, Hungria e Polônia apoiaram a candidatura brasileira a um assento no Conselho de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas, tendo em vista a proximidade de posição entre os três, ou seja: posicionamentos contra a “ideologia de gênero” e contra direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, como, por exemplo, o direito ao aborto (MELLO, 2022)⁵⁰.

Os posicionamentos relativos a Direitos Humanos são, em parte, resultado de um dos grupos influentes na política externa de Bolsonaro: os evangélicos. Defensores da família tradicional e patriarcal e contrários à ideologia de gênero, o grupo foi responsável por

⁴⁹ O Grupo de Visegrado é formado por um pequeno conjunto de países do ex-bloco soviético: Polônia, Hungria, Eslováquia e República Tcheca. Tendo sido criado após a implosão da União Soviética e entrando em irrelevância anos depois, o grupo ganhou destaque em 2015 ao recusarem as cotas migratórias de refugiados dentro da União Europeia, em contexto de crise migratória na Europa (LOSS, 2019).

⁵⁰ Em 2019, o Brasil foi reeleito para o Conselho de Direitos Humanos da ONU (mandato 2020-2022), após concorrer com Venezuela e Costa Rica a uma das duas vagas reservadas ao GRULAC, o Grupo de Países da América Latina e Caribe da ONU (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

influenciar os votos brasileiros no CDH e em promover a aproximação do país com Israel (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022). Apesar das mudanças de posicionamentos em algumas pautas, o Brasil manteve a participação no regime de Direitos Humanos das Nações Unidas e no da Organização dos Estados Americanos (OEA) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Quanto a essa última instituição, uma das ênfases dadas pela administração Bolsonaro foi a busca pela aprovação de ações contra os então presidentes da Nicarágua e Venezuela, Daniel Ortega e Nicolás Maduro, respectivamente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

Dando continuidade ao aprofundamento de laços com países asiáticos, Bolsonaro se reuniu, em 2019, com presidentes da Índia, China, Singapura, Japão e Rússia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020). Assim, apesar das inúmeras polêmicas que envolveram a relação dos bolsonaristas com a China, o então presidente realizou visita de estado à Pequim em outubro de 2019, encontrando-se com Xi Jinping (presidente chinês), Li Keqiang (primeiro-ministro) e Li Zhansu (presidente da Assembleia Nacional Popular) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Por sua vez, em janeiro de 2020, o então presidente brasileiro visitou a Índia, assinando 15 atos bilaterais em diversas áreas e mantendo contatos políticos e empresariais. Foi adotado, na ocasião, o *Plano de Ação para Fortalecer a Parceria Estratégica Brasil-Índia* (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Quanto à África, as relações se mantiveram sem maior ênfase ou política específica para a região, além do acompanhamento de processos eleitorais, atuação em operações de paz e ações de cooperação de âmbito sul-sul, que já vinham ocorrendo em governos anteriores. Araújo, inclusive, fez viagem oficial ao continente, onde visitou Cabo Verde, Senegal, Nigéria e Angola, em dezembro de 2020 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

2.4 A crise da gestão Araújo e a Chancelaria Carlos França: o retorno ao equilíbrio

O contexto vivido pelo Brasil e pelo mundo, marcado pela pandemia da COVID-19, aprofundou as críticas à política exterior de Jair Bolsonaro, arrebatando o já fragilizado *soft power* do país, que vinha de uma queda desde 2015 (DALDEGAN; SOUSA, 2021). A realidade da política nacional, onde o presidente Bolsonaro mostrou-se crítico às medidas de *lockdown* destinadas à redução dos contágios do coronavírus, enfraqueceram a legitimidade do então presidente, aprofundando as críticas ao seu governo, inclusive com inúmeros pedidos de

impeachment ao longo de seu mandato⁵¹.

A lógica da austeridade fiscal, que caracterizou o governo federal brasileiro durante as presidências de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), impactaram o desenvolvimento das políticas sociais, como as políticas da área da saúde. Ao longo do governo Bolsonaro ocorreu um desmonte em diversas áreas, como a Saúde Indígena, a Saúde da Mulher, a prevenção contra HIV/Aids e os cuidados relativos à Atenção Básica (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021). Essa situação aprofundou a vulnerabilidade de diversos grupos sociais e da área da saúde como um todo, aspecto que dificultou ainda mais o combate à pandemia da COVID-19 (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021). Houve uma demora no início da atuação do Ministério da Saúde no combate à pandemia, visto que, desde janeiro de 2020 já se sabia da ameaça do coronavírus, mas o Governo Federal só atuou na ampliação do número de leitos, respiradores, testes e medicamentos após a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar, oficialmente, a pandemia (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021).

Até o final de março de 2021, quando o então chanceler Ernesto Araújo pediu demissão após a crítica de diversos setores da sociedade à sua gestão ao longo da pandemia (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021a, 2021b; AGÊNCIA SENADO, 2021a, 2021b, 2021c; JIMÉNEZ, 2021; MACHADO, 2021; MELLO, 2021; MELLO; FERES JÚNIOR, 2021; SANCHES, 2021; SENA, 2021; TV SENADO, 2021; URIBE; BRANT; MACHADO, 2021; URIBE et al., 2021; ZANINI; SETO; BRAGA, 2021a, 2021b, 2021c), passaram pelo Governo Federal ao menos três ministros da saúde: Luiz Henrique Mandetta (1º de janeiro de 2019 – 16 de abril 2020), Nelson Teich (16 de abril de 2020 – 16 de maio de 2020) e general Eduardo Pazuello (16 de maio de 2020 – 23 de março de 2021) (VILELA, 2020; OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021). Tendo em vista que Bolsonaro discordava da implementação das medidas recomendadas pela OMS, Mandetta e Teich, que, ao contrário do chefe do Poder Executivo, defendiam a sua implementação, foram demitidos (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021).

Diferentemente de seus antecessores, os quais eram, ambos, médicos, e possuíam conhecimento na área de gestão de saúde, Eduardo Pazuello, general vinculado ao Exército e especialista em Logística, que já atuava no Ministério da Saúde, foi escolhido ao cargo pois se subordinava às ordens presidenciais, que eram fortemente criticadas pelos cientistas e pela OMS, como o apoio ao uso da cloroquina (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021). Desse modo,

⁵¹ Ao término do mandato, Jair Bolsonaro acumulara um total de 158 pedidos de impeachment, tendo sido 66 deles apresentados à Câmara dos Deputados durante a presidência de Rodrigo Maia, ao passo que os restantes 92 ao longo da presidência de Arthur Lira (AMARAL, 2023).

“Assim que assumiu, Pazuello lançou um protocolo de tratamento da Covid-19 autorizando o uso da cloroquina nos serviços de saúde.” (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021: p. 295) e, em setembro daquele ano, o Ministério da Saúde planejou o lançamento do “Kit covid-19”, contendo medicamentos sem comprovação científica para o combate à doença, tais como: cloroquina, hidroxicloroquina, azitromicina e ivermectina (OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021: p. 297).

A atitude de negligência do governo Bolsonaro diante da implementação das medidas propugnadas pela OMS destinadas ao tratamento e prevenção do coronavírus foi comum, ao menos, até a demissão de Pazuello (JORNAL NACIONAL, 2021). Não apenas Bolsonaro desconsiderou as orientações científicas e de órgãos especializados, como também negou a severidade da doença, apesar das centenas de milhares de mortos no país, além de ter patrocinado soluções ineficazes. Inclusive, Bolsonaro incentivou o desrespeito às medidas de prevenção: “Em dezembro de 2020, as falas de Bolsonaro ao afirmar que não tomaria a vacina contra a COVID-19 e que pessoas que tomassem poderiam se transformar em jacarés ganhou ampla divulgação na mídia externa.” (DALDEGAN; SOUSA, 2021: p. 223). Nesse sentido, a gestão de Ernesto Araújo à frente da pasta de Relações Exteriores foi percebida como igualmente problemática, visto que o então ministro caracterizou-se ao longo de toda sua gestão como um ferrenho defensor das ideias de Bolsonaro e da Nova Direita, sendo um dos principais nomes da chamada “ala ideológica” (RODRIGUES, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019; CASARÕES, 2020). Como já apresentado, as críticas à nomeação e gestão de Araújo existiram desde antes de sua assunção ao cargo (PASSOS; SANTANA, 2018; DIEGUEZ, 2019; MAITANO; SILVEIRA, 2023).

A percepção ideológica, marcada pela Nova Direita e pelo antiglobalismo, e o alinhamento ao então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, refletiu-se em algumas posturas de Araújo, tais como: intitular a COVID-19 de “comunavírus”; afirmar que a pandemia elevaria o globalismo no mundo; e ridicularizar o temor da pandemia como “covidismo” (ARAÚJO, 2020; *apud* DALDEGAN; SOUSA, 2021: p. 223). Verifica-se que essa percepção antiglobalista se manteve, mesmo durante a pandemia, se caracterizando, naquele momento, como uma oposição às medidas indicadas pela OMS, algo que também marcou o governo Donald Trump (PINHEIRO; SANTOS, 2022)⁵². As críticas à China, feitas por Eduardo Bolsonaro, Jair Bolsonaro, Filipe Martins e Ernesto Araújo teriam dificultado a obtenção de vacinas com o país asiático durante a pandemia (DALDEGAN; SOUSA, 2021; DEPNER,

⁵² Estados Unidos e Brasil foram os países com maior número de mortos na pandemia da COVID-19.

2023; TV SENADO, 2021). Em setembro de 2020, durante a 10ª Reunião do Grupo de Coordenação Ministerial sobre a COVID-19, Araújo criticou o *lockdown* e as medidas recomendadas pela OMS: “[...] o comportamento brasileiro diante da pandemia da COVID-19, na cena internacional, segue a cartilha da nova política externa de Bolsonaro/Araújo, caracterizando-se pelo negacionismo, minimização do problema e insistência em soluções desprovidas de base científica.” (BOFF; CARTURANI, 2021: p. 96).

Em depoimento no Senado Federal, na 19ª sessão extraordinária, cinco dias antes de seu pedido de demissão⁵³, Ernesto Araújo recebeu uma série de críticas dos parlamentares (TV SENADO, 2021). O senador Marcelo Castro, do MDB do Piauí, criticou o modo como Araújo defendeu Eduardo Bolsonaro diante de embaixador chinês após crítica daquele à China. Segundo Castro, a crítica fora contraproducente e oposta às tradições do MRE (TV SENADO, 2021). Tasso Jereissati, do PSDB do Ceará, defendeu a demissão de Araújo “não para criar uma crise, mas para acabar com ela.” (TV SENADO, 2021). Por sua vez, sob o ponto de vista da PEB, o depoimento de Araújo na sessão de debates temáticos remota do Senado Federal deve ser visto de forma retrospectiva para que se entenda as pressões sociais e políticas que culminaram em sua demissão, cinco dias depois. O pedido de demissão foi o cume de um processo de crise que já vinha de alguns meses prévios, e se deu em um momento no qual a pandemia ceifara a vida de 300 mil brasileiros (AGÊNCIA SENADO, 2021b; MELLO, 2021; SENA, 2021).

De acordo com Sanches (2021), a demissão de Ernesto Araújo esteve ligada a um processo de intensas pressões do Itamaraty e do Legislativo. Já Mello (2022), explicando a mesma crise, aponta para a atuação de atores do Legislativo, de militares, do agronegócio e do setor empresarial. Para Mello e Feres Júnior (2021), a mídia enxergou na queda de Araújo uma vitória do *centrão*. O período foi marcado por um contexto de pressões da sociedade e da opinião pública sobre Jair Bolsonaro, tanto devido ao impacto do coronavírus no país como à ausência de medidas efetivas adotadas a nível federal, situação que promoveu a redução da popularidade do Presidente ao longo da pandemia (SANTOS; BARBOSA, 2021; MALTA; ARAUJO, 2022).

O Legislativo já vinha pressionando o governo federal no que diz respeito à tomada de medidas que envolvessem o combate à COVID-19, e foi nesse sentido que o então ministro da saúde, Eduardo Pazuello, pediu demissão, haja visto que sua gestão foi marcada pelo atraso na compra de vacinas e pela adoção de medidas ineficazes para o combate ao vírus, seguindo a

⁵³ O pedido de demissão ocorreu no dia 29 de março de 2021, ao passo que o depoimento se deu em 24 de março (SANCHES, 2021).

visão do então presidente Jair Bolsonaro (JORNAL NACIONAL, 2021)⁵⁴. A crise política quanto à escassez de vacinas era iminente. Os presidentes do Senado e da Câmara, Rodrigo Pacheco e Arthur Lira, já vinham pressionando o governo para a aquisição de vacinas (SANCHES, 2021). Acontecimentos dos dias prévios ao depoimento de Araújo no Senado indicam a pressão de diversos setores sociais sobre o governo federal: empresários, economistas, banqueiros, diplomatas e congressistas foram vozes que contribuíram para a retirada do então ministro do cargo. Na noite do dia 22 de março de 2021, uma segunda-feira, Lira e Pacheco reuniram-se com empresários e figuras de referência de hospitais privados, em São Paulo. Na ocasião, os empresários criticaram o perfil ideológico e a omissão na compra das vacinas contra a pandemia ao longo da gestão de Ernesto Araújo à frente do Itamaraty (ZANINI; SETO; BRAGA, 2021a, 2021b, 2021c). Por sua vez, no fim de semana prévio ao jantar daquela segunda-feira, economistas, empresários e banqueiros brasileiros, somando mais de 1500 pessoas, publicaram carta intitulada *O País Exige Respeito; A Vida Necessita da Ciência e do Bom Governo*, na qual, contrariando Bolsonaro, defenderam que o *lockdown* seria, a curto e médio prazo, a única forma de fazer a economia voltar a crescer (JIMÉNEZ, 2021).

Na manhã do dia do depoimento de Araújo no Senado, uma reunião ocorrera no Palácio da Alvorada, residência oficial do Presidente da República, reunindo, além de Bolsonaro, os presidentes da Câmara (Arthur Lira), do Senado (Rodrigo Pacheco) e do STF (Luiz Fux), o Procurador-Geral da República (Augusto Aras), a presidente do Tribunal de Contas da União (Ana Arraes), além de ministros (como Ernesto Araújo) e sete governadores (MACHADO, 2021; TV SENADO, 2021; URIBE; BRANT; MACHADO, 2021; URIBE et al., 2021). Na ocasião foi criado um Grupo de Trabalho Emergencial para lidar com a pandemia e Lira enfatizou a necessidade de melhorar a relação com países produtores de vacinas e insumos (MACHADO, 2021). Segundo Ronaldo Caiado, então governador de Goiás, que esteve presente àquela reunião, Lira teria mencionado também a existência de uma suposta apatia da área diplomática (URIBE et al., 2021). Além disso, três dias após o depoimento de Araújo no Senado, grupo anônimo formado por 300 diplomatas, incluindo, dentre eles, 10 embaixadores, publicaram carta na qual criticaram a gestão Araújo, ainda que sem citá-lo nominalmente, como

⁵⁴ Em outubro de 2020, o então ministro da saúde, Eduardo Pazuello, anunciou a compra de 46 milhões de doses da CoronaVac, mas foi desautorizado por Jair Bolsonaro no dia seguinte, que apontou para a suposta inefetividade da vacina. Dois meses depois, o então ministro criticou as condições dos contratos com as farmacêuticas (posteriormente viria à tona a informação de que a Pfizer oferecera ao governo 70 milhões de doses, as quais seriam entregues em dezembro de 2020, mas o Executivo recusou o contrato) e, em janeiro de 2021, se deu o auge da crise do coronavírus em Manaus. Como evidências do atraso, verifica-se que o cronograma de vacinação passou da expectativa de 46 milhões de doses para 23,5 milhões, entre fevereiro e março daquele ano (JORNAL NACIONAL, 2021).

incompatível à tradição diplomática do país. Segundo os diplomatas, a crise do coronavírus teria deixado patente os equívocos na condução da PEB nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro (SANCHES, 2021; MELLO, 2021; SENA, 2021). Todas essas pressões culminaram no pedido de demissão de Araújo, em 29 de março de 2021 (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021a; 2021b; SANCHES, 2021), e na sua substituição por Carlos França, diplomata de perfil mais moderado e que, tal como Araújo, nunca chefiara uma embaixada e havia sido recentemente promovido ao cargo de primeiro conselheiro (DEPNER, 2023).

Em seu discurso de posse, França abordou a existência de três urgências a serem lidas pelo Itamaraty: a pandemia, a economia e o desenvolvimento sustentável (FRANÇA, 2021). Desse modo, seu discurso revela dois pontos de diferença em relação à gestão de Ernesto Araújo: a atuação no combate à pandemia e o respeito ao Meio Ambiente. Fica claro, conforme foi explicitado anteriormente, que houve uma negligência do governo Jair Bolsonaro frente ao combate à pandemia, processo que acarretou no pedido de demissão de Araújo. Verifica-se, assim, a tentativa do MRE em construir um outro discurso, numa possível busca por modificação da imagem brasileira abalada pela má gestão na pandemia, pelas críticas e polêmicas envolvendo outros países, pelo descompromisso ambiental e pelo aprofundamento de laços com países então governados pela Nova Direita Populista.

Daldegan e Sousa (2021) apontam que países que realizaram uma má gestão da pandemia reduziram seu *soft power* no sistema mundial, e isso foi ainda maior no Brasil frente ao fato de que a tradição da diplomacia do país, negligenciada em diversos pontos ao longo do governo Bolsonaro, é um dos elementos que contribuem ao poder brando brasileiro no sistema internacional. A identidade externa do país, calcada em tal tradição, fundamenta-se em valores como o pacifismo, o universalismo, o multilateralismo, a cooperação regional e a defesa de países em desenvolvimento, todos esses elementos que foram enfraquecidos ao longo da chancelaria Araújo (DALDEGAN; SOUSA, 2021). O posicionamento contrário ao *Sul Global*, as críticas ao sistema multilateral, as ameaças de invasão à Venezuela e o enfoque meramente comercial na cooperação regional, ainda que amenizados pela atuação da ala pragmática (SARAIVA; SILVA, 2019), reduziram a legitimidade do país no sistema internacional, o que, por sua vez, contribuiu para o efeito contrário ao esperado, ou seja, não geraram o aumento de poder e de influência, mas sua redução. Historicamente, o poder brasileiro não se fundamenta em *hard power*, além do que este tem sua importância reduzida no sistema multilateral contemporâneo, se comparado a outros momentos históricos.

O governo Bolsonaro não foi capaz de vencer a batalha doméstica e externa, prévias à implementação de sua desejada política exterior (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS,

2022). Os políticos prometem mudanças, mas a sua capacidade de implementá-las depende da correlação de forças domésticas e sistêmicas. Além do mais, a excessiva politização pode gerar o efeito oposto ao buscado, fomentando ainda mais a oposição e dificultando a concretização dos objetivos buscados pelo grupo político (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022). A radicalidade do discurso bolsonarista, por exemplo, deu ensejo a uma maior atuação dos atores domésticos, inclusive do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual, apesar de raramente agir na política exterior, o fizera pois, segundo os ministros, houve desrespeito aos princípios constitucionais: se o ministro Barroso anulou decisão de Bolsonaro de expulsar a delegação diplomática venezuelana do país, Gilmar Mendes apontou que, no contexto da pandemia, houve o risco de que o então Presidente da República incorrera em crimes de genocídio e crime contra a humanidade. Devido ao negacionismo em relação à pandemia, o STF autorizou que as unidades federadas (Estados e Municípios) adotassem protocolos próprios para o combate à pandemia, o que, gerou, como consequência, uma paradiplomacia das vacinas (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022).

A atuação do MRE durante a pandemia foi complexa, e pode ser dividida em dois momentos específicos: até a demissão de Araújo e após início da gestão de Carlos França. Em abril de 2021, o Itamaraty criou um Grupo de Trabalho para a Diplomacia da Saúde (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b) e, ao final de março de 2022, foi criada a Coordenação-Geral de Diplomacia da Saúde, após a publicação do Decreto 11.024 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Tendo em vista a situação de cancelamento de voos e demais medidas de restrição relativas ao coronavírus, o MRE criou o Grupo Consular de Crise, responsável pelo repatriamento de mais de 38 mil brasileiros durante a pandemia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021). No entanto, o governo manteve a crítica à OMS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b).

O Decreto 11.024, de março de 2022, criou outras duas coordenações-gerais no MRE – uma responsável pela OCDE e outra pela Integração de Infraestrutura da América do Sul – e transformou o Departamento Cultural e Educacional no Instituto Guimarães Rosa, mudança essa que já estava prevista no Plano Estratégico Institucional do órgão (PEI-MRE) para o quadriênio 2020-2023 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c)⁵⁵. No âmbito da OCDE, o país recebeu, em janeiro de

⁵⁵ Por sua vez, verifica-se que, no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, o Plano Estratégico Institucional que vigorou fora produzido em 2015-2016, correlacionado ao Plano Plurianual da União (PPA), do mesmo período

2022, convite para iniciar processo de entrada na organização (BRASIL, 2022a), cinco anos após a formalização do pedido, ainda no governo Michel Temer (COZENDEY, 2019; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Foi uma das prioridades do governo Bolsonaro a membresia plena do país naquela organização. Após o recebimento da carta-convite, escrita pelo então secretário-geral da OCDE Mathias Carmann, em janeiro de 2022, além do envio da resposta de Bolsonaro, o MRE criou a Coordenação-Geral Responsável pela OCDE dentro da Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos. Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia também foram convidados (COZENDEY, 2019; BRASIL, 2022a; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

De fato, assim como nem tudo mudou na PEB ao longo da chancelaria Araújo, verifica-se que na gestão Carlos França muitos elementos que caracterizaram as ações externas no período anterior foram mantidos. O peso do antiglobalismo e do conservadorismo nos discursos oficiais foi reduzido, “[...] mas não logrou trazer a política externa para os parâmetros anteriores do Itamaraty.” (SARAIVA, 2021). Depner (2023), que busca, a partir de uma metodologia comparada, apontar diferenças e similaridades entre as duas gestões no que diz respeito às relações bilaterais e multilaterais - utilizando como fonte de análise os votos brasileiros nas Nações Unidas -, chega à conclusão similar. Houve sim uma mudança de voto, porém se saiu de uma posição radical de direita para uma posição central, ainda distante de posições já consolidadas do país na ONU (DEPNER, 2023).

A relação com Israel manteve-se relativamente próxima, apesar de mudanças governamentais que afastaram o Brasil daquele país (DEPNER, 2023). Ainda no ano de 2021, o Brasil aderiu à Aliança Internacional em Memória do Holocausto, um foro que reúne governos, organizações internacionais e especialistas para discutir ações de promoção da educação, pesquisa e memória do Holocausto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b). Nesse sentido, o Itamaraty realizou cerimônia intitulada *O Brasil e a Memória do Holocausto: Legado e Compromisso*, em Brasília, além de ter enviado delegação à *Conferência sobre Holocausto, Genocídio e Atrocidades em Massa*, realizada em fevereiro de 2022, na Grécia. Por último, a participação no *2º Fórum Latino-Americano de Combate ao Antissemitismo*, em Buenos Aires (julho de 2022), também denotam a atuação do país em temas ligados a Israel (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b).

(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c). Ainda que o governo Bolsonaro tenha desrespeitado algumas das metas do PEI-MRE 2016-2019 (num universo de 8 objetivos e 52 metas), como a do desenvolvimento da institucionalidade de Direitos Humanos na UNASUL (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a, 2020c), verifica-se que essa ferramenta de planejamento institucional é capaz de gerar maior estabilidade à PEB, à despeito dos presidentes em exercício.

Houve uma transformação no modo como se tratou as relações com o Oriente Médio na chancelaria França. Se ao longo dos três primeiros anos do governo Bolsonaro, o enfoque foi dado às relações com Israel e com países do Golfo Pérsico, a partir de 2022, já no final do mandato, a relação se direcionou aos demais países da região, inclusive ao Irã, objeto de visita da então ministra da agricultura, pecuária e abastecimento, Tereza Cristina, em fevereiro de 2022 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023; VILELA, 2022). Houve também uma recepção de diplomatas de países de maioria muçulmana no Palácio do Itamaraty, em abril de 2022, em refeição de quebra de jejum do Ramadã, e o Fórum Econômico Brasil e Países Árabes, realizado em São Paulo, em julho daquele ano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Em novembro de 2021, Jair Bolsonaro realizou visita oficial aos Emirados Árabes Unidos, Qatar e Bahrein (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b). Em Manama, capital do Bahrein, inaugurou a embaixada brasileira no país, além de ter participado do dia do Brasil na EXPO Dubai 2020, realizada com atraso devido à pandemia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b).

No tocante ao grupo de países membros do Conselho de Cooperação do Golfo (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Catar, Kuwait, Bahrein e Omã), o Departamento de Oriente Médio deu seguimento à estratégia de fortalecimento concomitante das relações políticas e econômicas com estes países, com o objetivo de intensificar fluxos comerciais e atrair investimentos. [...]. Ao mesmo tempo, uma vez que a atividade econômica nesses países é muito dependente de processos decisório ligados aos governos nacionais, há forte componente político nos esforços de atração de investimentos e ampliação das exportações brasileiras. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b: p. 70-71)

Por sua vez, a política brasileira para o Mercosul atravessou uma transição ao longo do governo Bolsonaro, encaminhando-se a um posicionamento menos comercialista na gestão França (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c; 2021; 2022b; 2023). Na *Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul*, em março de 2021, o Brasil focou em quatro eixos: liberalização comercial; intensificação de Acordos de Livre Comércio com outros países e revisão da Tarifa Externa Comum (TEC); a redução de custos; e a geração de resultados aos cidadãos. A Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) de número 10 de 2022 (CMC nº 10/22) estabeleceu uma nova estrutura institucional para o Instituto Social do Mercosul e para o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Foram criados um grupo *ad hoc* sobre comércio e desenvolvimento sustentável e um subgrupo de trabalho relativo à infraestrutura (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

Ainda que a área comercial do Mercosul tenha perdido sua máxima prioridade na chancelaria Carlos França, ela não deixou de ser contemplada. O Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Singapura, cujo processo negociador estava previsto na PEI 2020-2023, teve suas negociações concluídas em 2022, ao passo que sua entrada em vigor se deu apenas em 2023, já no governo Lula (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023; PAMPLONA, 2023). O acordo foi o primeiro do Mercosul com um país asiático, o qual demonstra a importância cada vez maior desse parceiro para o Brasil: em 2022, Singapura foi o sétimo principal destino das exportações brasileiras. O país asiático tem também posição estratégica e é porta de entrada ao comércio com os demais membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático, a ASEAN⁵⁶ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c; PAMPLONA, 2023). Outros acordos e decisões comerciais trabalhados pelo Mercosul no período foram: novos anexos ao Protocolo de Comércio de Serviços do Mercosul, o Protocolo de Montevideu de 1997; o Acordo de Comércio Eletrônico, de 2022; a Decisão CMC nº 08/22, que promoveu a redução horizontal de 10% ad valorem da Tarifa Externa Comum (TEC) para boa parte do universo tarifário; a entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio Mercosul-Chile (2018), em 2022; e o 5º Protocolo Adicional ao ACE-52 entre Mercosul e Colômbia, acerca de produtos originários de zonas francas (BRASIL, 2022c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b, 2023). Por outro lado, o Brasil concluiu acordo bilateral com o Uruguai, em junho de 2022, acerca de comércio de produtos de zonas francas e requisito técnico ao comércio de erva-mate (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

Em termos de outros arranjos regionais, como a OEA, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o PROSUL, a tendência da chancelaria França foi de mantê-los em padrão similar àquele do chanceler anterior. No âmbito da OEA, foram mantidas as ações de promoção da democracia na Venezuela e Nicarágua, além da busca por soluções coletivas para a estabilização securitária no Haiti (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b, 2023). A proximidade ideológica a países de direita se manteve, porém, as visitas a nível ministerial e presidencial tornaram-se mais neutras. Bolsonaro realizou visitas presidenciais à Guiana, então governada por um presidente de esquerda, além de ter se encontrado com o então presidente peruano, Pedro Castillo, na capital do estado de Rondônia, Porto Velho, em fevereiro de 2022 (BRASIL, 2022b). Guiana e Suriname, dois países cujas economias giram em torno do petróleo, foram objeto de visita presidencial em três ocasiões. Na segunda visita realizada por Bolsonaro à Guiana, país que atualmente vive um *boom* petrolífero

⁵⁶ Os membros da ASEAN são: Singapura; Brunei; Camboja; Filipinas; Indonésia; Laos; Malásia; Myanmar; Tailândia; Vietnã (PAMPLONA, 2023).

(BALAGO, 2023), adotou-se declaração conjunta e formou-se grupo de trabalho bilateral para avaliar criação de corredor rodoviário entre Boa Vista e Georgetown, onde há um porto de águas profundas em construção (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b, 2023). Em Rondônia, Bolsonaro encontrou-se com Pedro Castillo, então presidente peruano, de esquerda, na capital do estado, para discutir temas sobre a cooperação bilateral, como a integração física e a cooperação fronteiriça (BRASIL, 2022b).

As relações com os Estados Unidos se mantiveram prioritárias, tendo em vista a importância da relação econômica bilateral para o Brasil⁵⁷. Ainda que a substituição de Donald Trump por Joe Biden tenha reduzido a complementaridade de base pessoal e subjetiva vivenciada antes, Bolsonaro esteve nas duas Cúpulas pela Democracia realizadas pelo governo Biden, em dezembro de 2021 (virtual) e junho de 2022 (Los Angeles), onde alguns dos temas tratados foram Direitos Humanos, democracia e corrupção (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b, 2023). Por sua vez, as relações com o Canadá, atravessaram ambas as chancelarias do governo Bolsonaro focadas em temas como a defesa da democracia e o fomento ao comércio, unindo os países na coordenação do *core group* do Haiti na OEA, na atuação no Grupo de Lima e nas negociações de um futuro Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Canadá. Devido ao conflito entre Rússia e Ucrânia, a diplomacia brasileira buscou diversificar os fornecedores de fertilizantes ao país, e o Canadá esteve dentre um desses parceiros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023).

A Diplomacia dos Fertilizantes foi a força-tarefa do governo federal envolvendo a busca por novos fornecedores internacionais de fertilizantes após as sanções aplicadas à Rússia e a Belarus impactarem as importações brasileiras do bem (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). O posicionamento tradicional da PEB defende que o uso de sanções não é uma ferramenta que deve ser utilizada para modificar comportamento dos países, visto que, de acordo com o governo brasileiro, as ações punitivas não contribuiriam para modificar a conduta do país sancionado, além de que, podem impactar severamente a população (PATRIOTA, 2013), como, de fato, se observou, após o início do conflito ucraniano, na África, marcada pela escassez não apenas de fertilizantes e combustíveis, mas também de alimentos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). As importações do produto já vinham sofrendo com altos custos de frete ao longo da pandemia, o que também elevou os custos de produção (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

⁵⁷ Em 2022, a corrente comercial entre os dois países atingiu 88 bilhões de dólares, mantendo os Estados Unidos no posto de principal destino das exportações de manufaturados brasileiros e o segundo principal parceiro comercial do país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

A Diplomacia dos Fertilizantes compôs-se de quatro eixos: a identificação de fornecedores alternativos; a manutenção das trocas comerciais e contatos com Rússia e Belarus, principais fornecedores de produto ao Brasil; a defesa de que não deveriam ser aplicadas sanções, não somente aos dois países, mas também ao Irã; e a realização de esforços em âmbito multilateral, em defesa da manutenção de fluxos das cadeias de valor da agricultura (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Portanto, é nesse sentido que se entende algumas ações da diplomacia brasileira ao longo do último ano de mandato de Bolsonaro. O foco principal da missão ao Irã realizada pela então ministra Tereza Cristina, no início de 2022, foi a importação de ureia, visto que o país persa é um dos grandes exportadores desse bem (VILELA, 2022). Por outro lado, o comportamento da diplomacia brasileira de não condenar, de forma veemente, a Rússia pelo conflito na Ucrânia, também pode ser observado sob esse prisma, haja visto a dependência do agronegócio brasileiro à importação de fertilizantes russos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

A importância da Ásia para o comércio contemporâneo é verificada nas tentativas de aproximação do Brasil à região, seja através dos organismos regionais, como o Mercosul, seja através das relações bilaterais. As polêmicas com a China nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro (CASARÕES, 2020; BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022) não impediram que os dois países elaborassem o Plano Decenal 2022-2031 e o Plano Executivo 2022-2026 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023), prevendo, ambos, diversas formas de cooperação que, afinal, caracterizam a relação bilateral há anos. Por sua vez, a *13ª Cúpula dos BRICS*, que ocorreu em setembro de 2021, contou com a participação de Jair Bolsonaro. No mesmo ano, o Brasil aderiu ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)⁵⁸. A aproximação à ASEAN é perceptível tanto pela finalização da negociação do Acordo entre Mercosul e Singapura, como pela admissão do Brasil como Parceiro de Diálogo Setorial do bloco, ambas em 2022 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022a, 2023). O planejamento institucional quadrienal do MRE previa o reforço das relações brasileiras com a ASEAN, especialmente com os principais parceiros do bloco: Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

As relações com o Japão seguiram seu curso normal. Se Bolsonaro encontrou-se com o

⁵⁸ O acrônimo AIIB advém de Asian Infrastructure Investment Bank. O Decreto 10.801, de setembro de 2021, promulgou o Acordo Constitutivo do AIIB, de 2015, assim como seus anexos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2021).

então primeiro-ministro japonês Shinzo Abe em três momentos em 2019⁵⁹, e se o lançamento do *Diálogo Trilateral Brasil-Estados Unidos Japão (JUSBE)*⁶⁰, no ano seguinte, demonstraram alguma aproximação ao longo da chancelaria Araújo, na gestão Carlos França a tradicional parceria se manteve, incluindo áreas como nióbio, grafeno, biodiversidade amazônica, além de cooperação em biocombustíveis avançados e hidrogênio verde (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2021, 2022b, 2023). Por sua vez, as negociações de um futuro acordo comercial entre Mercosul e Japão, já previstas em 2019, tiveram início em 2022 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c, 2023). O Memorando de Cooperação no Campo de Tecnologias Relacionadas à Produção e ao Uso de Nióbio e Grafeno, celebrado em janeiro de 2021, se insere numa lógica de aprofundamento do interesse dos dois países em ampliar os investimentos japoneses no Brasil, incluindo a exploração de minerais raros, como o grafeno e nióbio. O Brasil é o maior produtor mundial de nióbio, contabilizando aproximadamente 86% da produção mundial, ao passo que o Japão é um dos principais importadores da liga ferronióbio (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2021).

2.5 Conclusão do capítulo

A associação do governo Jair Bolsonaro à Nova Direita e à percepção antiglobalista é, possivelmente, o principal elemento que nos permite compreender os aspectos peculiares da PEB do período. Ainda assim, entende-se que é também necessário olhar para a conjuntura internacional e doméstica, que inibiram e impediram determinadas mudanças (BELÉM LOPES; CARVALHO; SANTOS, 2022). Conforme foi observado, verifica-se a existência de mudanças e de permanências ao longo de ambas as chancelarias frente ao acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008a). O distanciamento ao *Sul Global*, a aproximação aos Estados Unidos, a crítica ao regime venezuelano, a adesão à OCDE e a lógica dos cortes fiscais foram pautas que já vinham sendo observadas desde o governo Michel Temer que, por sua vez, promoveu mudanças relevantes frente à política exterior petista que lhe antecedeu (PASSOS; SANTANA, 2018; MOREIRA, 2020a; MELO, 2022).

⁵⁹ Os encontros se deram no Fórum Econômico de Davos (janeiro), na Cúpula do G-20, em Osaka (junho) e na entronização do imperador japonês Naruhito (outubro) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c).

⁶⁰ O Diálogo Trilateral Brasil-Estados Unidos-Japão, intitulado de JUSBE, foi lançado em novembro de 2020, em cerimônia no Itamaraty (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020a). A cooperação se insere na lógica de aproximação aos Estados Unidos ao longo do governo Donald Trump.

Ao longo da chancelaria Araújo houve mudanças específicas: a aproximação a Israel – inclusive em votações nas Nações Unidas; o alinhamento ideológico ao governo Donald Trump; a aproximação a governos da Nova Direita, como Hungria e Polônia; a votação contra determinadas pautas de Direitos Humanos, como a “ideologia de gênero” e “direitos sexuais femininos”; um Mercosul meramente comercialista (COZENDEY, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; CASARÕES, 2020). No que diz respeito às continuidades, a gestão Araújo: atuou nos fóruns ambientais; manteve relações com o continente africano, inclusive com viagem de Ernesto Araújo à região; deu continuidade ao aprofundamento na relação com países asiáticos; manteve atuação em questões voltadas à infraestrutura regional; manteve fomento às exportações do agronegócio, assim como a defesa dos exportadores brasileiros no órgão de solução de controvérsias da OMC; manteve a atuação em operações de paz (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020c; 2021).

A gestão Carlos França, que teve início após crise envolvendo a dificuldade em obtenção de vacinas pelo MRE, a qual ocasionou o pedido de demissão de Araújo, gerou um perfil mais técnico e pragmático às relações exteriores do país, afastando-se das críticas a governantes, instituições e regimes internacionais feitas por seu antecessor no cargo (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022; DEPNER, 2023). Assim, a chancelaria França teve um Brasil mais atuante nas temáticas ambientais e menos ideológico em termos de visitas presidenciais, tendo em vista a viagem de Bolsonaro à Guiana e o encontro com o então presidente do Peru Pedro Castillo em Rondônia, além de mais disposto a conseguir vacinas para o combate à pandemia (FRANÇA, 2021; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022b, 2023). Sua gestão foi marcada também pela diplomacia dos fertilizantes, onde o Itamaraty buscou a diversificação de parcerias quanto ao acesso ao bem, contornando as sanções aplicadas à Rússia após a Guerra da Ucrânia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023).

3. O PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO JAIR BOLSONARO

3.1 Introdução

A presente etapa da pesquisa consiste, principalmente, no teste da hipótese principal, verificando se o Poder Legislativo, através de suas comissões de relações exteriores e defesa nacional (CRE, no caso do Senado, e CREDN, no caso da Câmara) impediram que o governo Jair Bolsonaro implementasse determinadas medidas de sua política exterior. Para tanto se procedeu a uma verificação das ações da CRE e da CREDN, as quais foram checadas a partir tanto dos relatórios de gestão das respectivas comissões como mediante a geração de conhecimento a partir de planilha formada com dados estruturados, a qual foi montada com informações que constam nas atas das reuniões realizadas na CRE e na CREDN ao longo da 56ª Legislatura (2019-2022). A partir desses dois conjuntos de fontes, analisadas mediante uma metodologia mista (PARANHOS et al., 2016), foi testada a hipótese acerca da atuação impeditiva do Legislativo frente à política externa de Bolsonaro.

O capítulo encontra-se dividido em quatro seções principais, além da presente *Introdução* (3.1) e da derradeira *Conclusão* (3.4). As seções 3.2 e 3.3 abordam, respectivamente, a metodologia de análise utilizada e os achados acerca da atuação da CRE e da CREDN durante a 56ª Legislatura. A seção 3.2, intitulada *Metodologia Quantitativa e Qualitativa: O Uso de um Método Misto à Análise sobre o Poder Legislativo*, aborda as principais referências que permitiram a construção da metodologia empregada no teste das hipóteses, assim como as justifica. Por sua vez, a seção seguinte, de título *A Atuação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado ao longo do governo Jair Bolsonaro*, analisa a atuação da CRE e da CREDN ao longo do período. Se entendeu que a observação da atuação das comissões, ao invés das ações em Plenário, seria mais relevante ao presente estudo, tendo em vista que as ações da PEB são monitoradas não a nível do Plenário das respectivas casas, mas sim através das comissões, que se encontram melhor informadas sobre as ações do Itamaraty do que os plenários.

3.2 Metodologia Quantitativa e Qualitativa: o uso de um método misto à análise sobre o Poder Legislativo

A análise acerca da atuação das comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e Senado Federal (CRE) é feita, na presente dissertação, a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa, conforme explicação de Dalle et al. (2005). Nesse sentido, observou-se o comportamento da CREDN e CRE a partir de duas categorias de métodos: o método qualitativo e o método quantitativo. Respectivamente, a implementação desses dois métodos se deu através de: uso dos relatórios de gestão das comissões, publicados em 2019, 2021 e 2022 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, 2021, 2022a; SENADO FEDERAL, 2019b, 2021b, 2022); e a geração de informações após estruturação de dados extraídos dos sites da Câmara e do Senado, ambos concernentes às atividades da CRE e da CREDN entre 2019 e 2022. Paranhos et al. (2016) definem tal abordagem como uma “triangulação metodológica”, portanto, conformando um método de análise misto (PARANHOS et al., 2016: p. 384).

Lima Junior et al. (2021) apontam que o método de análise documental é uma forma de análise científica no qual são adotados determinados procedimentos com o fim de compreender o teor de documentos e obter informações conforme os objetivos da pesquisa. Se trata de um método onde uma bibliografia produzida a partir de pessoas que vivenciaram os acontecimentos relatados (fontes primárias) é usada como fonte de informação. Nesse sentido, os documentos utilizados na presente pesquisa foram os Relatórios de Gestão da CREDN publicados em 2019, 2021 e 2022 – concernentes às presidências de Eduardo Bolsonaro, Aécio Neves e Pedro Vilela, respectivamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, 2021, 2022a) -, assim como os Relatórios de Gestão da CRE, publicados em 2019, 2021 e 2022, e o Plano de Trabalho de 2021-2022 – publicados nas gestões de Nelsinho Trad, Kátia Abreu, Margareth Buseti e Esperidião Amin (SENADO FEDERAL, 2019a, 2021a, 2021b, 2022).

Tanto Lima Junior et al. (2021) como Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) definem duas etapas a serem realizadas na metodologia de análise documental. A primeira delas diz respeito a um exame preliminar do documento, onde o contexto, os autores, a confiabilidade, a organização e a natureza do documento são verificadas pelo pesquisador. Já a segunda etapa refere-se à análise total (LIMA JUNIOR et al., 2021) ou análise documental (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), onde as informações contidas nos documentos são interpretadas e sintetizadas pelo pesquisador conforme o objetivo da pesquisa (LIMA JUNIOR et al., 2021). De acordo com Pimentel (2001), uma das técnicas utilizadas para a análise de

conteúdo de documentos é a de fichamento ou, até mesmo, o levantamento qualitativo e quantitativo dos termos. Para a presente pesquisa, os Relatórios de Gestão anuais da CREDN e da CRE ao longo da 56ª Legislatura foram lidos e fichados, conforme o objetivo de verificar se o Poder Legislativo embarreirou as ações de PEB implementadas durante o governo Jair Bolsonaro.

No que diz respeito à organização dos documentos, verificou-se que os relatórios da CREDN são mais densos e longos, ao passo que os relatórios da CRE são menores, curtos e menos completos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, 2021, 2022a; SENADO FEDERAL, 2019b, 2021b, 2022). Desse modo, se entendeu que a mera leitura e fichamento dos registros institucionais das comissões mencionadas não forneceriam evidência suficiente para a resposta do problema de pesquisa da presente dissertação⁶¹. Para tanto, a pesquisa se utilizou também de outro método, este de ordem quantitativa, bastante comum, inclusive, em pesquisas acerca do Poder Legislativo. Se procedeu, portanto, a uma estruturação de dados formada a partir de um arcabouço de registros institucionais⁶²: as atas de reuniões da CRE e da CREDN ao longo da 56ª Legislatura.

A partir das atas de reuniões da CREDN e da CRE ao longo da 56ª Legislatura, todas elas publicadas nos sites da Câmara e do Senado e acessíveis a partir de um mecanismo de busca na aba das comissões, procedeu-se a uma transformação de tais dados não estruturados em dados estruturados. A partir das informações das atas de reuniões, montou-se uma planilha na qual em cada linha foram postos dados acerca de uma votação efetivamente realizada, ou, em situações onde não houve votação, da própria reunião, informação também útil ao trabalho – como, por exemplo, a realização de uma Audiência Pública. Por sua vez, quanto às colunas da planilha, foram estabelecidas um total de oito, contendo, cada uma, as seguintes informações acerca da votação: link da reunião (i); tema da reunião (ii); autor da proposição votada (iii); partido político do autor da proposição votada (iv); se o partido do autor da proposição votada era da base ou oposição (v); o tipo de proposição (vi); o resultado final da votação (vii); o assunto principal da proposição (viii). Nos Quadros 1 e 2 encontram-se trechos da planilha para

⁶¹ Tanto Lima Junior et al. (2021) como Pimentel (2001) apontam que a metodologia de análise documental pode ser utilizada como uma técnica complementar ou principal. Se entende que a razão do uso de um método misto (PARANHOS et al., 2016) para a presente pesquisa foi a efetiva integralização das evidências, algo fundamental tendo em vista que os relatórios das comissões não teriam sido fontes suficientes de informação acerca das ações da CRE e CREDN.

⁶² Lima Junior et al. (2021) definem um arcabouço de documentos que são utilizados como fontes primárias para a análise documental, os quais podem ser divididos em ao menos três duplas de categorias - escritos ou iconográficos; pessoais ou oficiais; fechados ou restritos -, concernentes, respectivamente, a aspectos como o tipo, a autoria e o acesso externo. Por sua vez, os registros institucionais são documentos tais como: relatórios de órgãos governamentais; projetos de lei; atas de reuniões; sentenças judiciais etc. (LIMA JUNIOR et al., 2021).

fines explanatórios e exemplificativos.

Quadro 1 – Trecho da Planilha montada a partir das Atas de Reuniões da CRE na 56ª Legislatura

LINK DA REUNIÃO	TEMA	DATA	AUTOR	PARTI DO POLÍTICO (Autor)	BASE/OPOSIÇÃO (Autor)	RESULTADO VOTAÇÃO	TÓPICO CENTRAL
legis.senado.leg.br	Projeto de Lei	20/02/2019	Câmara dos Deputados			APROVAÇÃO	Aborda tema de sanções do CSNU [...]
legis.senado.leg.br	Requerimento	27/02/2019	Wellington Fagundes	PL	Base	ADIAMENTO	Realização de Seminário [...]
legis.senado.leg.br	Requerimento	14/03/2019	Soraya Thronicke; e outros	PSL	Base	APROVAÇÃO	Realização de audiência [...]
legis.senado.leg.br	Requerimento	14/03/2019	Antonio Anastasia	PSDB	Base	APROVAÇÃO	Urgência na tramitação da MSC [...]
legis.senado.leg.br	Requerimento	24/04/2019	Esperidião Amin	PP	Base	APROVAÇÃO	Solicita que Projeto de Lei do Senado [...]

Fonte: elaboração própria, 2024

Entende-se que a categorização dos dados a respeito, por exemplo, da autoria das propostas, foi fundamental para que se compreendesse se a atuação da CRE e CREDN foram marcadas pela divergência entre base e oposição. De igual modo, a análise do resultado acerca das propostas cuja autoria foi a Presidência da República permitiram a verificação de se o Poder Legislativo impediu ou, pelo contrário, permitiu que as ações de política exterior implementadas ao longo do governo Jair Bolsonaro fossem efetivamente realizadas. Essas análises foram feitas a partir da verificação do conteúdo de diversas células da planilha, um dos procedimentos possíveis do Knowledge Discovery in Data-Bases (KDD), conforme definição de Frawley, Piatetsky-Shapiro e Matheus (1992). O KDD consiste em uma série de técnicas para que se descubra novas informações a partir de dados já estruturados (FRAWLEY;

PIATETSKY-SHAPIRO; MATHEUS, 1992). No caso do presente trabalho, essa etapa da pesquisa foi realizada com o uso do software de planilhas eletrônicas Microsoft Excel, o qual possui funções como a Tabela Dinâmica, a qual permitiu a geração de estatísticas descritivas, as quais serviram ao propósito de confirmar se o Poder Legislativo impediu as ações de política externa advindas do Poder Executivo Federal entre os anos de 2019 e 2022. Por sua vez, foram gerados gráficos que melhor permitissem a visualização de tais informações.

Quadro 2 – Trecho da Planilha montada a partir das Atas de Reuniões da CREDN na 56ª Legislatura

LINK	TEMA	DATA	AUTOR	PARTIDO (Autor)	BASE/OPOSIÇÃO (Autor)	RESULTADO VOTAÇÃO	TÓPICO CENTRAL
camara.leg.br	Discussão e Votação de Propostas	16/04/2019	Poder Executivo			APROVAÇÃO	Acordo entre Brasil e Singapura [...]
camara.leg.br	Discussão e Votação de Propostas	24/04/2019	Poder Executivo			APROVAÇÃO	Acordo de Cooperação Técnica [...]
camara.leg.br	Discussão e Votação de Propostas	08/05/2019	Poder Executivo			APROVAÇÃO	Acordo entre Brasil e o ACNUR [...]
camara.leg.br	Discussão e Votação de Propostas	25/09/2019	Gonzaga Patriota	PSB	Oposição	APROVAÇÃO	Altera a Lei Complementar [...]
camara.leg.br	Discussão e Votação de Propostas	25/09/2019	Roberto de Lucena	PODEMOS	Base	APROVAÇÃO	Regula a cooperação jurídica [...]

Fonte: elaboração própria, 2024

3.3 A atuação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado ao longo do governo Bolsonaro

A observação a respeito da atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) se insere no intuito de entender como o Poder Legislativo Federal brasileiro agiu frente à política exterior do governo Jair Bolsonaro (2019-2022). O olhar

se dirige a estas duas comissões, visto que assuntos de política exterior são tratados pelo Poder Legislativo no âmbito delas, principalmente. Não se desconsidera, porém, que manifestações sobre o tema possam ocorrer no Plenário. De todo modo, Limongi (1994) afirma que as comissões realizam uma apreciação de primeira instância dentro do Poder Legislativo e, são, muitas vezes, a única instância, tendo em vista que o uso do poder conclusivo (ou terminativo), o qual dispensa a atuação do Plenário, é algo bastante comum (CINTRA et al., 2015). Cintra et al. (2015) chegam a afirmar que a tramitação conclusiva nas comissões é mesmo a regra, ao passo que a exceção seria a deliberação em Plenário.

De acordo com Cintra et al. (2015), a existência das comissões no interior do Poder Legislativo relaciona-se ao intuito de melhor organizar a atividade legislativa e a atuação dos parlamentares, permitindo um espaço para debates de temas específicos e onde, inclusive, é possível que os parlamentares se valham de mecanismos para uma melhor performance, como a realização de Audiências Públicas com especialistas, membros da sociedade civil ou ministros e autoridades do Poder Executivo, dentre outros possíveis convidados (SENADO FEDERAL, 2023). Apenas no Senado Federal, há um total de 17 comissões permanentes, que lidam com os mais variados temas, como: economia; educação e cultura; transparência; Direitos Humanos; infraestrutura; agricultura e reforma agrária; meio ambiente, segurança pública; ciência e tecnologia; entre outros (SENADO FEDERAL, 2023)⁶³. A Câmara dos Deputados apresenta quantidade ainda maior de comissões: um total de 25, as quais estão enumeradas nos incisos do artigo 32 do Regimento Interno dessa casa legislativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

As indicações de parlamentares para comporem as comissões se dá no início de cada sessão legislativa, no caso da Câmara (CINTRA et al., 2015; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), e apenas no início da primeira e terceira sessões legislativas de cada legislatura, no Senado (SENADO FEDERAL, 2023). A diferença se dá pois, no Senado, a representação das comissões permanece a mesma por dois anos (ou duas sessões legislativas), ao passo que, na Câmara, a composição muda anualmente (vigência por uma sessão legislativa). Desse modo, os presidentes e vice-presidentes das comissões da Câmara e do Senado possuem mandato anual e bianual, respectivamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020; SENADO FEDERAL, 2023). No entanto, os demais membros podem permanecer por mais tempo na mesma comissão, não estando, tal como os presidentes e vice-presidentes, sujeitos à saída do cargo ao fim do ano

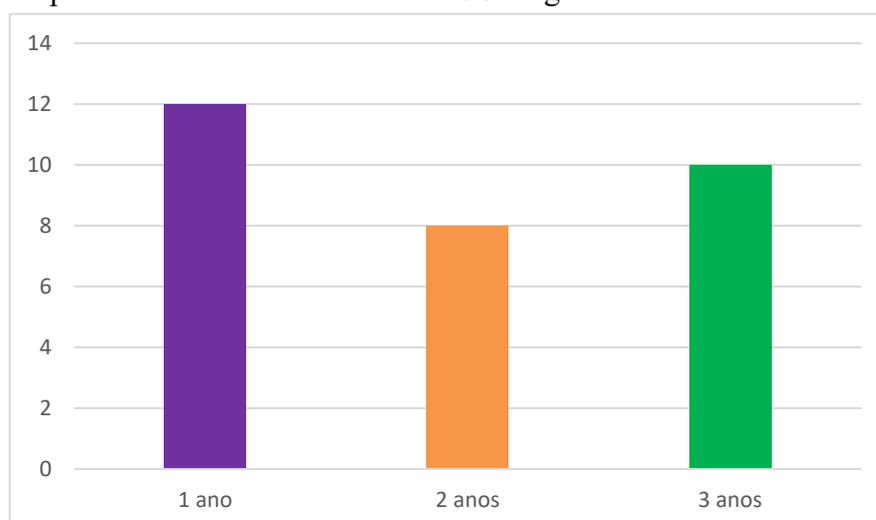
⁶³ As comissões permanentes do Senado Federal estão enumeradas nos incisos do artigo 72 do Regimento Interno da casa. São um total de 16 incisos, que enumeram cada uma das comissões, no entanto há também a Comissão Diretora, a qual não está presente em tais incisos, porém é tida, pelo próprio regimento, como uma comissão permanente (SENADO FEDERAL, 2023).

na Câmara ou ao fim do período de dois anos no Senado. Esse aspecto é verificável na composição da CRE e da CREDN ao longo do governo Jair Bolsonaro (*ver gráfico 1 e 2 e Quadros 3 e 4*).

Percebe-se, portanto, que a maior parte dos membros da CRE e da CREDN ao longo da 56ª Legislatura (2019-2022) permaneceram apenas 1 ano na comissão, no entanto é bastante comum a permanência por 2 ou até mesmo 3 anos, como se verifica nos *Gráficos 1 e 2* e nos *Quadros 3 e 4*. Uma ressalva deve ser feita tendo em vista que a 56ª Legislatura foi atípica. O ano de 2020, que marcou o início da pandemia da COVID-19, não contou com os trabalhos da CREDN e foram realizadas um total de apenas 6 reuniões da CRE, sendo que, em 50% delas, foram realizadas sabinas com 37 embaixadores, um pouco menos que o total de votações realizadas em 2020 (*ver Gráfico 3 e Quadro 5*). Além disso, na CRE, houve um intervalo de pouco mais de 6 meses entre a 3ª reunião daquele ano (em 5 de março) e a 5ª (em 21 de setembro). Entre as duas deveria ter ocorrido uma 4ª, em 12 de março, porém foi cancelada, tal como a última daquele ano, em 14 de dezembro (SENADO FEDERAL, 2021c).

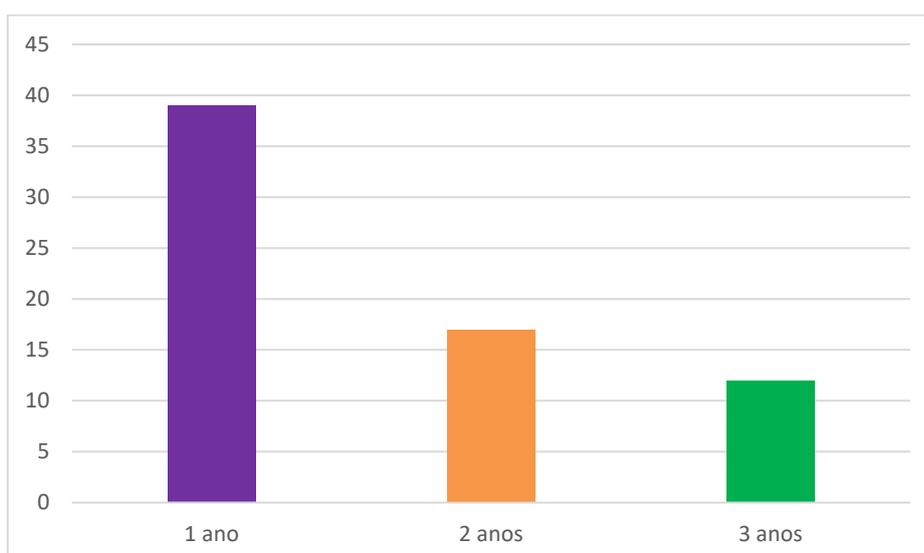
A composição das comissões obedece à proporcionalidade dos partidos em cada casa ao longo daquela legislatura (CINTRA et al., 2015). O artigo 78 do Regimento Interno do Senado Federal aponta que os membros das comissões são designados pelo Presidente da casa após a indicação escrita dos respectivos líderes, assegurando “a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares [...]” (SENADO FEDERAL, 2023: p. 31). Por sua vez, o artigo 23 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados afirma: “Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020: p. 25). Desse modo, ao fim, as vagas nas comissões, definidas a partir da proporcionalidade dos partidos em cada casa, podem não ser ocupadas, especificamente, pelo partido designado, tendo em vista a formação dos blocos parlamentares.

Gráfico 1 – Frequência de membros da CRE na 56ª Legislatura



Fonte: elaboração própria, 2024

Gráfico 2 – Frequência de membros da CREDN na 56ª Legislatura



Fonte: elaboração própria, 2024.

Quadro 3 – Frequência de membros da CRE na 56ª Legislatura

SENADOR	2019	2021	2022	TOTAL
Angelo Coronel	1			1
Carlos Viana		1		1
Cid Gomes		1		1
Ciro Nogueira	1			1
Daniella Ribeiro			1	1
Eliziane Gama	1			1
Esperidião Amin	1	1	1	3
Fernando Collor	1			1
Fernando Dueire			1	1
Humbergo Costa	1	1	1	3
Julio Ventura			1	1
Major Olimpio	1			1
Marcio Bittar	1			1
Margareth Buseti			1	1
Zequinha Marinho	1	1	1	3
Antonio Anastasia	1	1		2
Fernando Coelho		1	1	2
Flávio Arns		1	1	2
Jarbas Vasconcelos	1	1		2
Mecias de Jesus	1		1	2
Nilda Gondim		1	1	2
Renan Calheiros		1	1	2
Roberto Rocha		1	1	2
Chico Rodrigues	1	1	1	3
Jaques Wagner	1	1	1	3
Kátia Abreu	1	1	1	3
Mara Gabrilli	1	1	1	3
Marcos do Val	1	1	1	3
Nelsinho Trad	1	1	1	3
Randolfe Rodrigues	1	1	1	3

Fonte: elaboração própria, 2024.

Quadro 4 - Frequência de membros da CREDN na 56ª Legislatura (continua)

DEPUTADO	2019	2021	2022	TOTAL
Aécio Neves	1	1	1	3
Alan Rick			1	1
Alexandre Leite	1	1		2
André Ferreira		1	1	2
Antonio Brito		1		1
Arlindo Chinaglia	1	1	1	3
Aroldo Martins			1	1
Artur Oliveira Maia		1		1
Átila Lins	1	1		2
Átila Lira			1	1
Augusto Coutinho		1	1	2
Bruna Furlan		1	1	2
Carlos Zarattini			1	1
Cássio Andrade	1			1
Celso Russomanno	1	1	1	3
Claudio Cajado	1	1	1	3
Coronel Armando		1	1	2
Damião Feliciano	1			1
Daniel Silveira		1		1
David Miranda	1	1	1	3
David Soares	1			1
Eduardo Barbosa			1	1
Eduardo Bolsonaro	1		1	2
Eduardo da Fonte	1	1	1	3
Efraim Filho			1	1
Eros Biondini		1		1
Fábio Ramalho			1	1
Fernando Coelho Filho	1			1
Fernando Giacobbo			1	1
General Girão		1		1
Haroldo Cathedral			1	1
Hélio Lopes			1	1
Henrique Fontana	1		1	2
Hildo Rocha			1	1
Jefferson Campos			1	1
João Carlos Bacelar	1			1
José Alves Rocha	1		1	2
Léo Moraes	1		1	2
Leur Lomanto Júnior	1		1	2
Luiz Carlos	1			1

Fonte: elaboração própria, 2024

Quadro 4 - Frequência de membros da CREDN na 56ª Legislatura (conclusão)

DEPUTADO	2019	2021	2022	TOTAL
Luiz Nishimori		1		1
Luiz Philippe de Orleans e Bragança	1	1	1	3
Major Vitor Hugo		1		1
Marcel van Hattem	1	1	1	3
Marcelo Calero	1			1
Márcio Macedo	1			1
Márcio Marinho	1	1	1	3
Marco Aurélio Sampaio	1			1
Marília Arraes	1			1
Nilson Pinto	1		1	2
Odair Cunha		1	1	2
Osmar Serraglio	1			1
Pastor Eurico		1	1	2
Paulão	1	1	1	3
Paulo Bengston	1			1
Paulo Ramos	1	1	1	3
Pedro Lucas Fernandes		1	1	2
Pedro Vilela	1			1
Perpétua Almeida	1	1	1	3
Reinhold Stephanes Junior		1		1
Roberto de Lucena		1		1
Rodrigo Agostinho		1		1
Rogério Peninha Mendonça	1	1		2
Rubens Bueno	1	1		2
Soraya Santos		1		1
Stefano Aguiar		1		1
Subtenente Gonzaga	1			1
Tadeu Alencar			1	1

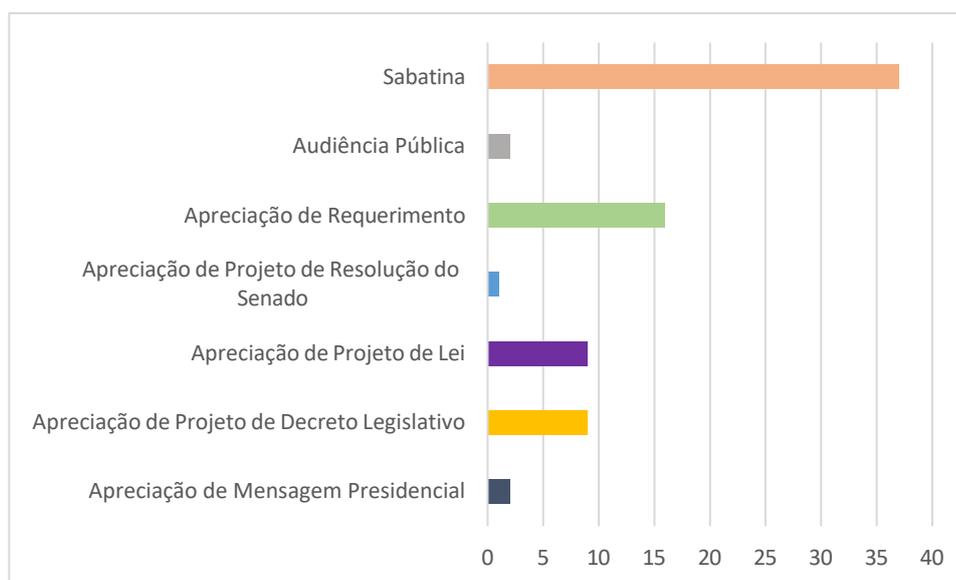
Fonte: elaboração própria, 2024

Quadro 5 – Reuniões da CRE em 2020 (Data, Tema e Quantidade)

DATA	TEMA	QUANTIDADE TOTAL
06/02/2020	Apreciação de Mensagem Presidencial	2
	Apreciação de Projeto de Decreto Legislativo	2
	Apreciação de Projeto de Lei	3
	Apreciação de Projeto de Resolução do Senado	1
	Apreciação de Requerimento	1
	TOTAL	9
13/02/2020	Apreciação de Projeto de Lei	3
	Apreciação de Requerimento	7
	Sabatina	2
	TOTAL	12
05/03/2020	Apreciação de Projeto de Lei	3
	Apreciação de Requerimento	6
	Audiência Pública	1
	TOTAL	10
21/09/2020	Sabatina	21
	TOTAL	21
24/09/2020	Audiência Pública	1
	TOTAL	1
14/12/2020	Apreciação de Projeto de Decreto Legislativo	7
	Apreciação de Requerimento	2
	Sabatina	14
14/12/2020	TOTAL	23
	TOTAL GERAL	76

Fonte: elaboração própria, 2024

Gráfico 3 – Quantidade de Votações/Reuniões na CRE por tema (2020)



Fonte: elaboração própria, 2024.

Na 3ª sessão legislativa (2021) da 56ª Legislatura (2019-2022), as vagas da CRE foram ocupadas por um total de 6 blocos parlamentares (*ver Quadros 6 e 7*): Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP); Podemos/PSDB/PSL; PSD; Vanguarda (DEM, PL e PSC); Resistência Democrática (PT e PROS); PDT/Cidadania/Rede (SENADO FEDERAL, 2021b). Por sua vez, na 4ª sessão legislativa (2022), houve duas mudanças nos blocos: ao bloco formado por PSD uniu-se o Republicanos, ao passo que o bloco formado por PDT, Cidadania e Rede passou a ser apenas PDT/PDT (SENADO FEDERAL, 2022a). Entende-se que tais mudanças estão, provavelmente, relacionadas às negociações entre partidos no interior das casas, tendo em vista que, por se tratarem de 17 comissões no Senado e 25 na Câmara, a ocupação das vagas e organização das comissões é logística complexa e onde também se pode observar a prática do *logrolling*. Conclui-se, portanto, que as vagas nas comissões pertencem ao partido ou ao bloco parlamentar, conforme prevê o artigo 81 do Regimento Interno do Senado (SENADO FEDERAL, 2023)⁶⁴.

⁶⁴ O caput do artigo 81 do Regimento Interno afirma o seguinte: “O lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, competindo ao líder respectivo pedir, em documento escrito, a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado.” (SENADO FEDERAL, 2023: p. 32)

Quadro 6 – Blocos Parlamentares da CRE na 3ª Sessão Legislativa (2021)

3ª SESSÃO LEGISLATIVA				
MEMBROS TITULARES			SUPLENTE	
SENADOR	PARTIDO	BLOCO PARLAMENTAR	NOME	PARTIDO
Kátia Abreu	PP		Eliane Nogueira	PP
Espiridião Amin	PP		Daniella Ribeiro	PP
Renan Calheiros	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	Dário Berger	MDB
Fernando B. Coelho	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	Marcio Bittar	PSL
Jarbas Vasconcelos	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	Veneziano V. do Rêgo	MDB
Nilda Gondim	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	Flávio Bolsonaro	PL
Mara Gabrilli	PSDB	Podemos/PSDB/PSL	Plínio Valério	PSDB
Roberto Rocha	PTB	Podemos/PSDB/PSL	Chiquinho Feitosa	DEM
Flávio Arns	Podemos	Podemos/PSDB/PSL	Soraya Thronicke	PSL
Marcos do Val	Podemos	Podemos/PSDB/PSL	Giordano	MDB
Antonio Anastasia	PSD	PSD	Lucas Barreto	PSD
Nelsinho Trad	PSD	PSD	Sérgio Petecão	PSD
Carlos Viana	PSD	PSD	VAGO	
Chico Rodrigues	PSB	Vanguarda (DEM, PL e PSC)	Marcos Rogério	PL
Zequinha Marinho	PL	Vanguarda (DEM, PL e PSC)	Maria do C. Alves	PP
Jaques Wagner	PT	Resistência Democrática (PT e PROS)	Fernando Collor	PROS
Humberto Costa	PT	Resistência Democrática (PT, PROS)	Telmário Mota	PROS
Cid Gomes	PDT	PDT/Cidadania/REDE	Fabiano Contarato	PT
Randolfe Rodrigues	REDE	PDT/Cidadania/REDE	Weverton	PDT

Fonte: elaboração própria, 2024.

Quadro 7 – Blocos Parlamentares da CRE na 4ª sessão legislativa (2022)

4ª SESSÃO LEGISLATIVA				
MEMBROS TITULARES			SUPLENTES	
SENADOR	PARTIDO	BLOCO PARLAMENTAR	SENADOR	PARTIDO
Kátia Abreu	PP		Margareth Buseti	PP
Espiridião Amin	PP		VAGO	
Renan Calheiros	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	VAGO	
Fernando B. Coelho	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	VAGO	
Fernando Dueire	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	Veneziano V. do Rêgo	MDB
Nilda Gondim	MDB	Unidos pelo Brasil (MDB, Republicanos e PP)	Flávio Bolsonaro	PL
VAGO		Podemos/PSDB/PSL	Eliane Nogueira	PP
Mara Gabrilli	PSDB	Podemos/PSDB/PSL	Plínio Valério	PSDB
Roberto Rocha	PTB	Podemos/PSDB/PSL	Tasso Jereissati	PSDB
Flávio Arns	Podemos	Podemos/PSDB/PSL	Soraya Thronickle	União
Marcos do Val	Podemos	PSD/Republicanos	Giordano	MDB
Mecias de Jesus	Republicanos	PSD/Republicanos	Lucas Barreto	PSD
Nelsinho Trad	PSD	PSD/Republicanos	Sérgio Petecão	PSD
Daniella Ribeiro	PSD	PSD/Republicanos	Carlos Portinho	PL
Chico Rodrigues	DEM	Vanguarda (DEM, PL, PSC)	Marcos Rogério	PL
Zequina Marinho	PL	Vanguarda (DEM, PL, PSC)	Maria do C. Alves	PP
Jaques Wagner	PT	Resistência Democrática (PT, PROS)	Fernando Collor	PROS
Humberto Costa	PT	Resistência Democrática (PT, PROS)	Telmário Mota	PROS
Julio Ventura	PDT	PDT/PDT	Fabiano Contarato	PT
Randolfe Rodrigues	REDE	PDT/PDT	Weverton	PDT

Fonte: elaboração própria, 2024.

As comissões do Poder Legislativo Brasileiro possuem, cada uma, seu próprio número de membros. Assim, a CRE possui um total de 19 vagas, igual número à Comissão de Segurança Pública e à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SENADO FEDERAL, 2023). Por sua vez, as duas maiores comissões do Senado são a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Educação e Cultura, cada uma delas com 27 membros (SENADO FEDERAL, 2023). Na Câmara, por sua vez, pelo fato de ser uma casa legislativa cerca de seis

vezes maior em número de parlamentares que o Senado, suas comissões também costumam ser maiores. A CREDN, por exemplo, possui um total de 41 membros⁶⁵. De modo similar, a composição das presidências das comissões também se difere entre Senado e Câmara dos Deputados. Se no Senado, as comissões contam com apenas um presidente e um vice-presidente, na Câmara, além do Presidente há um total de três vice-presidentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020; SENADO FEDERAL, 2023).

Ao longo da 56ª Legislatura, houve um total de 3 presidentes na CREDN, cargo ocupado por diferentes deputados, ao passo que as 3 vice-presidências de cada sessão legislativa ao longo daqueles três anos de funcionamento da comissão estiveram sob direção de um total de sete deputados (*ver Quadros 8 e 9*). Os deputados Claudio Cajado (PP-PA) e José Alves Rocha (PL-BA) ocuparam duas vezes a vice-presidência no período: o primeiro foi 3º e 2º vice-presidente, respectivamente, em 2021 e em 2022, ao passo que o segundo foi 3º vice-presidente em 2019 e 1º vice-presidente em 2022 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, 2021, 2022a). No Senado, a única vice-presidência apenas foi ocupada em duas ocasiões e pelo mesmo senador: Marcos do Val (Podemos-ES) esteve no cargo em 2019 e no término de 2022 junto à breve presidência de Esperidião Amin (PP-SC). Os dois principais presidentes da CRE na legislatura sob análise foram Nelsinho Trad (PSD-MS) e Kátia Abreu (PP-TO), no entanto, Abreu se licenciou do cargo no segundo semestre de 2022, tendo sido substituída na função por Margareth Buseti, então suplente de Carlos Fávaro (PSD-MT)⁶⁶ (AGÊNCIA SENADO, 2022). Após o retorno de Buseti à segunda suplência de Fávaro, a presidência da comissão passou a ser ocupada por Esperidião Amin, porém o mesmo não ficou no cargo por mais que um mês, tendo em vista que sua eleição se deu em 10 de novembro e a última reunião da CRE naquele ano foi no dia 30 do mesmo mês (AGÊNCIA SENADO, 2022; SENADO FEDERAL, 2022f).

⁶⁵ O artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados aborda a função de cada uma das 25 comissões permanentes da casa. A CREDN está prevista no inciso de número 15 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

⁶⁶ Ao contrário dos demais senadores da 56ª Legislatura, Carlos Fávaro foi eleito ao cargo em 2020, em eleição suplementar realizada junto às eleições municipais no Mato Grosso. A situação inusitada ocorreu após a cassação do mandato de Selma Arruda (Podemos) pelo Tribunal Superior Eleitoral devido à abuso de poder econômico em sua campanha eleitoral (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-MT, 2020).

Quadro 8 – Presidentes e Vice-Presidentes da CRE na 56ª Legislatura

ANO	SENADOR	PARTIDO	POSICIONAMENTO DO PARTIDO	ESTADO	CARGO
2019	Nelsinho Trad	PSD	Base	Mato Grosso do Sul	Presidente (2019-2020)
2019	Marcos do Val	Podemos	Base	Espírito Santo	Vice-Presidente (2019-2020)
2021	Kátia Abreu	PP	Base	Tocantins	Presidente
2022	Kátia Abreu	PP	Base	Tocantins	Presidente (01-02-04/08)
2022	Margareth Buseti	PSD	Base	Mato Grosso	Presidente (20/09-05/10)
2022	Espiridião Amin	PP	Base	Santa Catarina	Presidente (05-10-31-12)

Fonte: elaboração própria, 2024.

Quadro 9 – Presidentes e Vice-Presidentes da CREDN na 56ª Legislatura (continua)

ANO	DEPUTADO	PARTIDO	POSICIONAMENTO DO PARTIDO	ESTADO	CARGO
2019	Eduardo Bolsonaro	PSL	Base	São Paulo	Presidente
2019	Luiz Philippe de Orleans e Bragança	PSL	Base	São Paulo	1.º Vice-presidente
2019	Marcel von Hattem	NOVO	Base	Rio Grande do Sul	2.º Vice-presidente
2019	José Alves Rocha	PL	Base	Bahia	3.º Vice-presidente
2021	Aécio Neves	PSDB	Base	Minas Gerais	Presidente
2021	Rubens Bueno	Cidadania	Base	Paraná	1.º Vice-presidente
2021	Coronel Armando	PSL	Base	Santa Catarina	2.º Vice-presidente

Fonte: elaboração própria, 2024.

Quadro 9 – Presidentes e Vice-Presidentes da CREDN na 56ª Legislatura (conclusão)

ANO	DEPUTADO	PARTIDO	POSICIONAMENTO DO PARTIDO	ESTADO	CARGO
2021	Claudio Cajado	PP	Base	Bahia	3.º Vice-presidente
2022	Pedro Vilela	PSDB	Base	Alagoas	Presidente
2022	José Alves Rocha	União	Base	Bahia	1.º Vice-presidente
2022	Claudio Cajado	PP	Base	Pará	2.º Vice-presidente
2022	Luiz Carlos	PSDB	Base	Amapá	3.º Vice-presidente

Fonte: elaboração própria, 2024.

3.3.1 Perspectiva partidária: base e oposição no Legislativo Federal Brasileiro

O trabalho de Limongi (1994), que trata de perspectivas teóricas concernentes ao Poder Legislativo, se concentrando no chamado Novo Institucionalismo, aponta a existência de três versões de estudos nessa área: a versão distributivista; a versão informacional; a versão partidária (LIMONGI, 1994). A primeira é predominante e mais antiga. Nela, afirma-se que os congressistas são guiados pelo interesse em se reelegerem e, para tanto, atuam aprovando políticas paroquiais e clientelistas. Por sua vez, as versões informacional e partidária são, ambas, perspectivas dissidentes da primeira versão. Se a informacional afirma que os parlamentares nem sempre estão certos de suas posições e podem alterá-las a partir do recebimento de novas informações – o que leva também à noção de que uma maior especialização dos políticos é desejável –, a versão partidária, ao contrário das outras duas anteriores, aponta que para se entender o comportamento dos parlamentares, é necessário observar a atuação dos partidos. Importa ressaltar que, no presente trabalho, a perspectiva partidária é fundamental, ligando-se ao teste das hipóteses, no entanto, não se nega validade a pressupostos das outras duas correntes, visto que estas também auxiliam à compreensão do comportamento do Legislativo como um todo. Se entende que alguns parlamentares, ou até mesmo partidos, podem se aproximar mais de uma perspectiva ou outra, tendo em vista que seus comportamentos diferem entre si. Porém, independentemente das influências de um ou outro aspecto, os partidos são denominadores comuns a todos os parlamentares e auxiliam a entender o comportamento do Poder Legislativo como um todo.

Nos estudos sobre o Poder Legislativo, a versão partidária surge após o aumento da coesão intrapartidária nos Estados Unidos, na década de 1970 (LIMONGI, 1994)⁶⁷. No Brasil, Santos (2003) afirma que o aumento da atuação de cada partido em bloco se torna mais comum após a Constituição Federal de 1988. A atuação em uníssono é vista como a melhor estratégia para que o partido (ou bloco parlamentar) tenha poder dentro das casas e até frente à Presidência da República (SANTOS, 2003)⁶⁸. Portanto, utilizando-se dessa perspectiva teórica, a observação relativa à atuação do Poder Legislativo e das comissões de relações exteriores e defesa nacional das duas casas legislativas federais do país ao longo da 56ª Legislatura baseou-se, fundamentalmente, na perspectiva partidária, dividindo os partidos em dois grupos fundamentais, conforme a posição de apoio ou oposição ao Governo Federal.

A construção de uma maioria no Legislativo Federal tem sido uma característica fundamental do presidencialismo de coalizão do país, de modo que, ao menos entre 1988 e 2010, a Presidência da República sempre contou com maioria no Legislativo, garantindo, assim, uma melhor governabilidade ao Poder Executivo Federal (SCHMITT, 2011). O antigo PFL (atual DEM) foi o principal partido do Congresso brasileiro de 1985 a 1999 e o domínio conservador na política brasileira é uma característica de longa data, mantendo-se presente no país mesmo após a redemocratização (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). Na década de 1990, auge da hegemonia neoliberal, os partidos conservadores mostraram uma comum adesão ao neoliberalismo e ao Consenso de Washington (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). Assim, os posicionamentos gerais dos partidos conservadores são: ênfase em crescimento econômico mais que em distribuição; a redução dos encargos trabalhistas; a oposição à reforma agrária; a menor propensão a criticar violações de direitos humanos quando aplicadas no combate ao crime; a oposição à legalização do aborto e à igualdade de direito para homossexuais; dentre outros temas (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000).

Os conservadores têm integrado a coalizão governante a nível federal desde a redemocratização, beneficiando-se do acesso a cargos do Poder Executivo e a recursos do orçamento público, mantendo a política brasileira próxima às suas percepções de mundo

⁶⁷ Importa observar que o trabalho de Limongi (1994) se baseia nos estudos sobre o Poder Legislativo desenvolvidos nos Estados Unidos. Segundo o autor, o Congresso estadunidense é o mais estudado do mundo, sendo provável que a maior parte da literatura da área de Ciência Política concentre-se nesse tema (LIMONGI, 1994).

⁶⁸ As questões concernentes às razões que levam a uma maior coesão intrapartidária no Brasil estão melhor explicadas no capítulo 1 do presente trabalho, mais especificamente na seção 1.4, intitulada O Poder Legislativo Brasileiro e a Política Externa.

(MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000)⁶⁹. No governo Jair Bolsonaro, esse quadro não foi diferente, tendo em vista que, nas eleições de 2018, os partidos de centro-direita superaram os de centro-esquerda, tornando-se o maior bloco nas duas casas legislativas federais (MELO, 2021). O PSL, partido no qual Bolsonaro se elegeu, até então um partido inexpressivo, teve um aumento de bancada impressionante, passando de 1 deputado eleito em 2014 para 52 em 2018 (MAZUI; RODRIGUES, 2019). Houve um predomínio, ao longo de todo o mandato de Bolsonaro, de uma maioria de centro-direita tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2020a; MELO, 2021; SANTOS; BARBOSA, 2021).

Na Câmara dos Deputados, 54,5% de sua composição total ao longo da 56ª Legislatura, foi formada por partidos de direita (MELO, 2021), ao passo que partidos de esquerda teriam formado cerca de 25% do total (SANTOS; BARBOSA, 2021) (*ver Gráficos 4, 5, 6 e 7*). Importante ressaltar, no entanto, que na contagem de Santos e Barbosa (2021), os partidos de esquerda enumerados foram: PSB, PCdoB, PSOL, PDT e PT. No presente trabalho, porém, os partidos PV, REDE e PMN foram acrescentados à oposição, o que justifica, portanto, que a bancada oposicionista na Câmara dos Deputados tenha resultado numa proporção total de 26,5% e não 25%, conforme apontado por Santos e Barbosa (2021). A metodologia para o cálculo relativo aos partidos governistas e os opositores baseou-se nos trabalhos de Melo (2021), de Santos e Barbosa (2021) e de Boletim publicado pelo Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) em 2020 (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2020a).

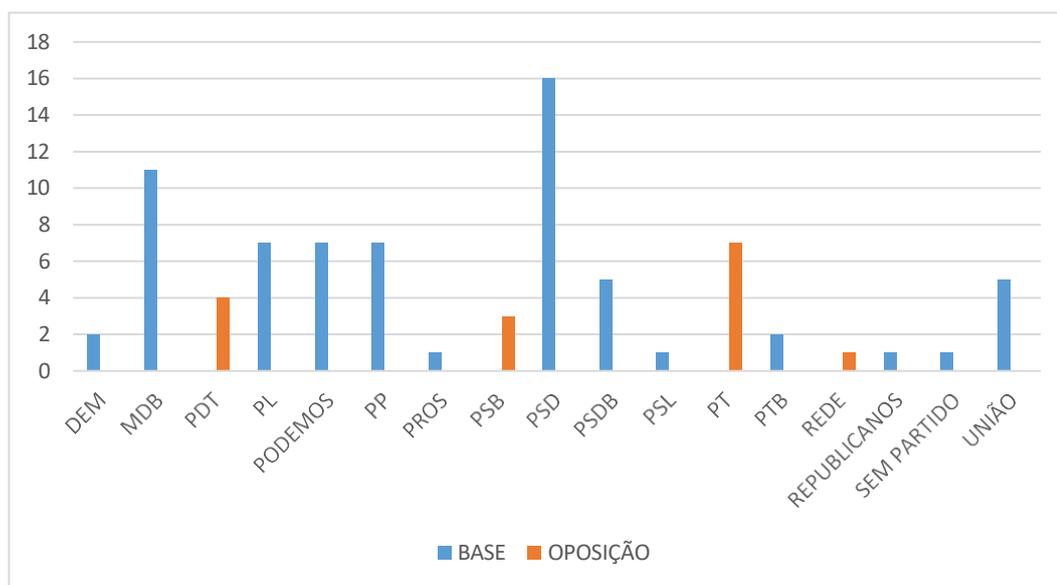
O trabalho de Melo (2021) traz consigo uma abordagem específica para avaliação do posicionamento ideológico dos partidos brasileiros. Essa abordagem foi construída a partir de dados advindos do Centro de Estudos Legislativos, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), nos quais os próprios deputados realizaram tanto um autoposicionamento político, como enunciaram suas posições frente a diversos temas. O autoposicionamento consistiu-se em posicionar o próprio partido e os demais partidos numa escala que ia de 1 (mais à esquerda) a 10 (mais à direita). Por sua vez, a partir dos posicionamentos quanto a temas como a intervenção estatal na economia (principal elemento diferenciador), a redução da maioria penal, a união homoafetiva, a pena de morte, a descriminalização do uso de drogas, a proibição da venda de armas e o aborto, dentre outros temas, foi formada uma escala de cinco posições: “progressista”; “moderadamente progressista”; “nem progressista nem conservador”; “moderadamente conservador”; “conservador” (MELO, 2021: p. 101). Ambos os resultados foram utilizados no

⁶⁹ Segundo Mainwaring, Meneguello e Power (2000), alguns dos partidos conservadores brasileiros, e que ainda estão em atuação hoje em dia, são: PSC; PP; PSL; PTB; PL; DEM (antigo PFL); PSD.

computo final, no trabalho de Melo (2021). Importa notar que a lógica escalar utilizada em Melo (2021) assemelha-se à metodologia utilizada em boletim do OLB (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2020a) e no artigo de Santos e Barbosa (2021), visto que esses dois últimos trabalhos empregam o algoritmo *WNominate*, bastante utilizado na Ciência Política para calcular nível de apoio ou de oposição ao Governo Federal, resultando num ranking de 0 (oposição) a 10 (governista).

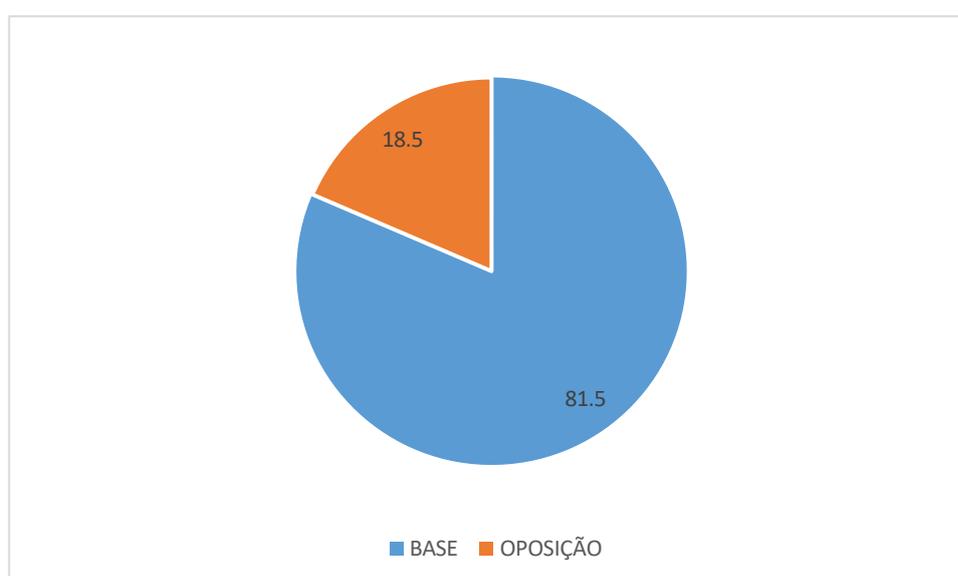
O estudo do OLB faz a seguinte diferenciação acerca dos partidos que atuaram na 56ª Legislatura: PSL e Novo (mais governistas); Patriota, DEM, PSC, PSDB, PP, MDB, PSD, PL, Republicanos, PTB, Cidadania, Solidariedade, Avante e PROS (governistas, mas em menor grau que os dois primeiros); PV, PMN, PDT, PSB, Rede, PCdoB e PT (centro-oposição). Por sua vez, a categorização de Melo (2021) diferencia os dois grupos principais - esquerda e direita -, mas posicionando entre ambos os polos o *centro* (ocupado apenas por PSDB e MDB). Os partidos de direita na categoria de Melo (2021) são: PTB; Republicanos; PL; PSD; DEM; Progressistas; Podemos; PSC; Avante; PHS; PRP; PMN; PTC; DC; PSL; Patriotas; Novo. Já os partidos de esquerda são os mesmos da definição do boletim do OLB, com exceção de PV e PMN: se o PV não é mencionado, o PMN é posto como um partido de direita (MELO, 2021), o que faz pouco sentido, tendo em vista que o discurso desse último partido é marcadamente de esquerda (PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL, 2020). Por sua vez, PSDB e MDB, considerados como de centro na categorização de Melo (2021) são tidos como partidos da base no trabalho de Santos e Barbosa (2021), inclusive estando dentre os principais apoiadores de Jair Bolsonaro no Senado, após os mais governistas, PSL e Novo.

Gráfico 4 – Partidos da Base e da Oposição no Senado Federal (56ª Legislatura)



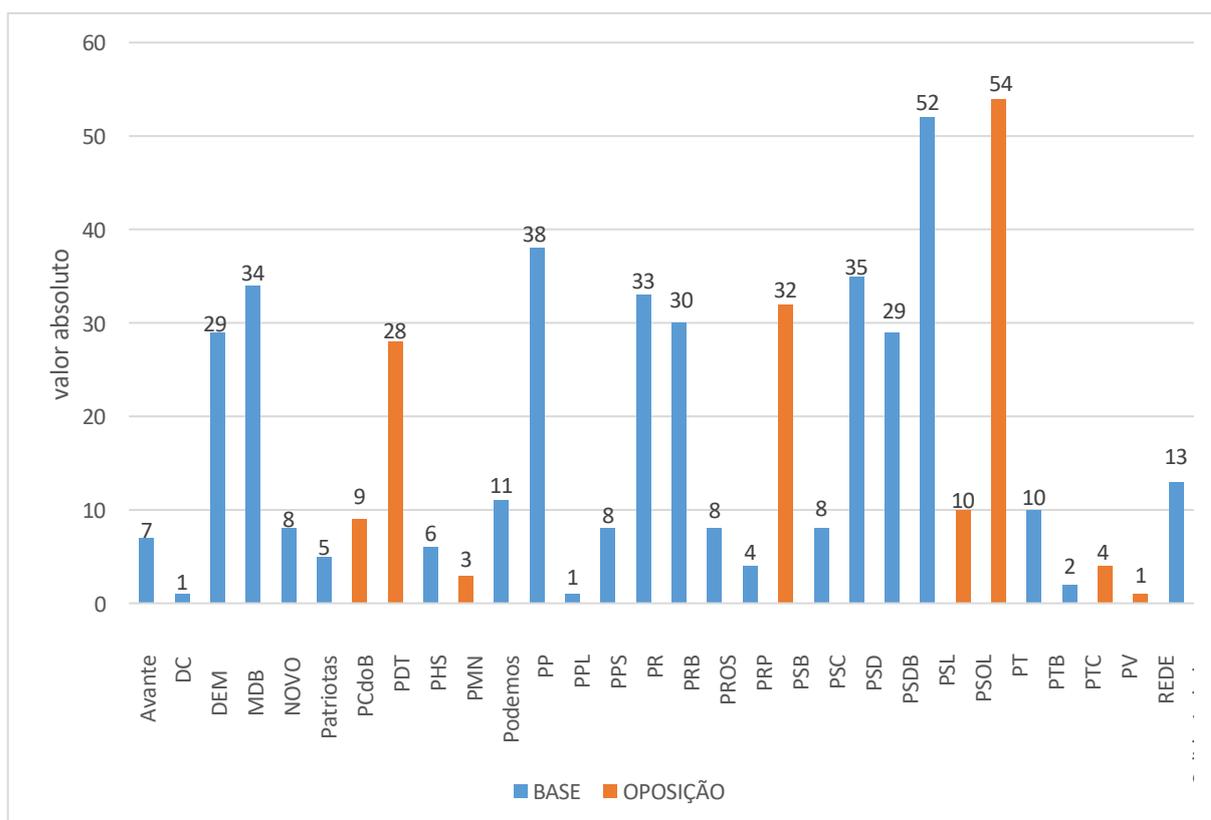
Fonte: elaboração própria, 2024

Gráfico 5 – Proporção Base/Oposição no Senado Federal (56ª Legislatura)



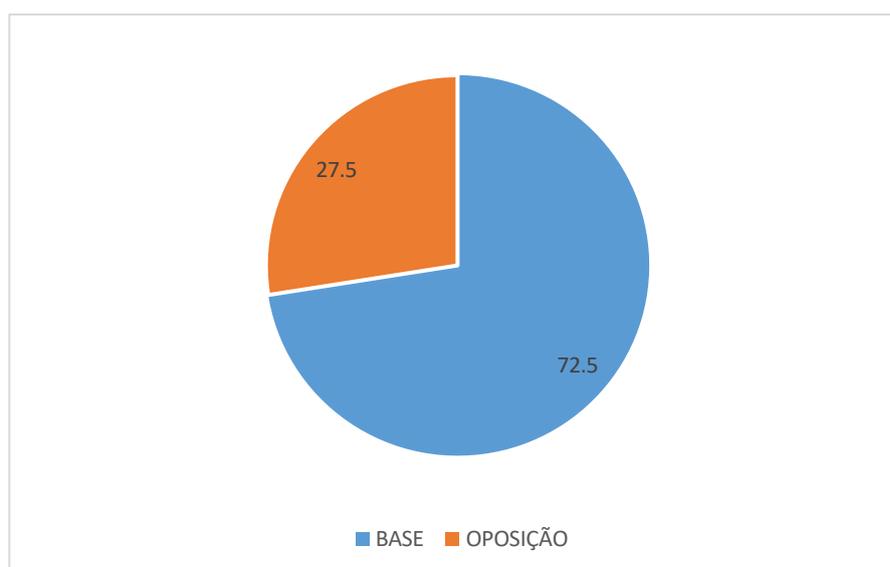
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 6 - Partidos da Base e da Oposição na Câmara dos Deputados (56ª Legislatura)



Fonte: elaboração própria, 2024

Gráfico 7 - Proporção Base/Oposição na Câmara dos Deputados (56ª Legislatura)



Fonte: elaboração própria, 2024

Ao longo dos primeiros 18 meses do governo Bolsonaro, o então Presidente da República contou com apoio de ambas as casas legislativas. No Senado, esse apoio foi ainda

maior, e, na Câmara dos Deputados, houve um “[...] imenso bloco composto por partidos com notas entre 8 e 9, envolvendo entre outros, DEM, MDB, PSDB, PP, PSD e Republicanos, que se diferenciaram tanto do comportamento fiel de PSL e Novo quanto da postura oposicionista.” (SANTOS; BARBOSA, 2021: p. 89). Os partidos do *centrão* compuseram um total de 209 cadeiras na Câmara dos Deputados ao longo da 56ª Legislatura (GERSHON; CANELLO, 2022). Nessa casa legislativa, o PT e PSOL caracterizaram-se como principal oposição (SANTOS; BARBOSA, 2021), seguidos, no bloco opositor, por Rede, PCdoB, PSB e PDT, os dois últimos mais abertos ao diálogo com o Governo Federal (MEIRELES; GERSHON, 2021).

No âmbito das casas legislativas, a Presidência da República contou com um apoio majoritário ao longo de todo o mandato, ainda que esse apoio tenha se reduzido após a pandemia (SANTOS; BARBOSA, 2021; GERSHON; CANELLO, 2022; LUZ et al., 2022). Fatores como esses explicam porque, na presente dissertação, partidos do *centrão* e da direita foram caracterizados como governistas. Para Melo (2021), o fato da Câmara dos Deputados ser uma casa legislativa onde os conservadores são predominantes, “[...] torna possível a condução bem-sucedida de um governo conservador minoritário.” (MELO, 2021: p. 104-105). A partir daí se percebe que, no Brasil, governos de espectro político localizados na centro-direita tendem a contar com apoio nas casas legislativas, visto que o *centrão* mostra-se sempre receptivo a apoiar governos desde que não sejam muito próximos à esquerda (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2020c).

Apesar da retórica da campanha em 2018, não houve, na Câmara, desde o início do governo, oposição entre Bolsonaro e os partidos do *Centrão*. Ao contrário, o *Centrão* tem garantido apoio sistemático ao executivo nas votações, em patamar bastante superior ao oferecido pelos demais partidos. (GERSHON; CANELLO, 2022: p. 8)

O contexto da pandemia da COVID-19 transformou a interação entre Legislativo e Executivo, o que possibilitou uma melhor governabilidade de Jair Bolsonaro, apesar do aumento das críticas ao governo. Essas críticas vieram tanto da sociedade civil como das casas legislativas e outras instituições públicas, e foram fomentadas devido à ausência de medidas de combate à pandemia⁷⁰. Se, nos primeiros 18 meses do governo, Jair Bolsonaro caracterizara-se pela relativa ausência de negociações típicas do presidencialismo de coalizão, com a redução de apoio no Legislativo após a pandemia, o então Presidente foi obrigado a fazer concessões para que assim mantivesse sua governabilidade (MELO, 2021). A taxa de apoio ao Governo Federal caiu, na Câmara dos Deputados, de 74,3%, antes da pandemia, para 68,3%, logo após

⁷⁰ A percepção da redução de apoio na sociedade a Jair Bolsonaro transparece nas eleições municipais de 2020, onde o resultado não foi tão favorável aos bolsonaristas como nas eleições de 2018 (AMARAL, 2021).

o início da pandemia, ao passo que, no Senado Federal, a queda foi ainda superior, descendo de 74,7%, no contexto pré-pandêmico, para 59,3%, com o início da pandemia (SANTOS; BARBOSA, 2021). Isso é perceptível nas críticas do Legislativo à gestão do Governo Federal acerca da pandemia, a qual ocasionou a demissão de três ministros da saúde até março de 2021 (VILELA, 2020; OLIVEIRA; FERNANDEZ, 2021)⁷¹. Verifica-se, porém, que o apoio do Legislativo a Bolsonaro se manteve majoritário, mesmo após a pandemia. De acordo com Melo (2021), o apoio recebido por Bolsonaro nos primeiros 18 meses de seu mandato “[...] não se explica pela montagem de uma base de apoio legislativa, e sim pela atuação autônoma de um Legislativo que decide o que e até onde apoiar as demandas enviadas pelo Executivo.” (MELO, 2021: p. 108).

A opção feita por Bolsonaro de governar sem base de apoio parlamentar, e manter um posicionamento que privilegiava sua base mais radical, em detrimento do diálogo com o Congresso, gerou uma situação inédita no país: a formação de um bloco legislativo majoritário, de centro-direita, não vinculado ao governo. Uma coalizão que excluía o presidente da República, no sentido de atuar com autonomia frente ao chefe do Executivo. (MELO, 2021: p. 108)

De acordo com Gershon e Canello (2022), a aproximação de Bolsonaro ao *centrão*, em meados de 2020, baseou-se numa tentativa de conter danos provocados por uma série de crises que envolveram o Governo Federal: as crises ambiental, humanitária e política-criminal. Essas crises estavam ligadas, respectivamente: ao desrespeito às medidas ambientais; ao fracasso no combate à pandemia; e ao envolvimento da família Bolsonaro em casos de corrupção e outros crimes (GERSHON; CANELLO, 2022). Por sua vez, Meireles e Gershon (2021) apontam como causas para a aproximação de Bolsonaro ao *centrão* após a pandemia, a existência de uma série de crises políticas, tais como: as repetidas mudanças no Ministério da Saúde; a saída de Sérgio Moro do Ministério da Justiça; as críticas à atuação do Ministério do Meio Ambiente; os conflitos entre a ala ideológica e a ala pragmática, que levaram a divisões dentre os apoiadores de Bolsonaro nas Forças Armadas; a disputa com o STF; e, por fim, o conflito federativo. O fato de que os estados tenham apoiado medidas de contenção da pandemia enquanto Jair Bolsonaro manteve uma atitude negacionista diante da gravidade do vírus, promoveu uma crítica não apenas de determinados estados ao Governo Federal, mas do STF e do Congresso frente ao Poder Executivo (MEIRELES; GERSHON, 2021). Por outro lado, Melo (2021) afirma que a aproximação de Bolsonaro ao *centrão* decorreu, também, de uma tentativa de

⁷¹ A questão referente às críticas do Poder Legislativo à gestão de Jair Bolsonaro acerca da pandemia encontra-se melhor elaboradas no capítulo 2, seção 3, do presente trabalho, intitulada A Crise da Gestão Araújo e A Chancelaria Carlos França (2021-2022): o retorno ao equilíbrio.

afastar a possibilidade de impeachment.

Tal aproximação caracterizou-se pela rendição de Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão, utilizando recursos como a patronagem, cedendo tanto posições de segundo e terceiro escalões dentro do aparato do Poder Executivo como recursos orçamentários aos partidos que comprometeram apoio ao governo (MELO, 2021). Gershon e Canello (2022) apontam que partidos como PP, PL e Republicanos se tornaram ainda mais governistas após a pandemia, e, em troca, foram capazes de controlar cerca de R\$150 bilhões do orçamento de 2022, além de terem ocupado posições de destaque no Governo Federal. Essa mudança foi complementada por um “[...] afastamento tático das posturas mais reacionárias [...]” (MELO, 2021: p. 108-109), situação que auxilia a compreender as mudanças na política externa de Bolsonaro após a entrada de Carlos França ao cargo de ministro das relações exteriores.

A busca pelo aumento da base governista foi complementada pelo apoio à eleição de Arthur Lira (PP-AL) para a Presidência da Câmara dos Deputados em 2021, o qual, inclusive, foi contrário à instalação da CPI da COVID, estabelecida em abril daquele ano (GERSHON; BARBOSA, 2021). Houve também a recriação do Ministério das Comunicações, com a consequente nomeação do deputado Fábio Faria (PSD-RN) ao cargo, em junho de 2020 (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2020c). Além disso, Ricardo Barros (PP-PR) foi escolhido como líder do governo na Câmara (SANTOS; BARBOSA, 2021). Importa perceber que os deputados Arthur Lira, Fábio Faria e Ricardo Barros são todos membros de partidos do *centrão*.

Desse modo, em que pese um certo distanciamento da base governista em relação a Jair Bolsonaro ao longo de 2020 (SANTOS; BARBOSA, 2021), esse processo foi revertido com a definitiva formação de uma coalizão, de modo que o *centrão* passou a ser ainda mais governista (MEIRELES; GERSHON, 2021; GERSHON; CANELLO, 2022). De fato, o apoio do *centrão* ao governo Bolsonaro aumentou ao longo da pandemia, passando de uma taxa de 84,8% em 2019 para 89,5% em 2021 (GERSHON; CANELLO, 2022), de modo que o apoio foi uma característica de todo o mandato, com a exceção de eventuais críticas ao longo de 2020 e primeiro semestre de 2021. Segundo Melo (2021), o apoio teve um preço, algo que fica claro no episódio que levou ao pedido de demissão de Ernesto Araújo do MRE⁷². Mesmo os partidos do *centrão* não deixaram de cobrar responsabilidade a Araújo acerca da negligência relacionada à compra das vacinas contra a COVID-19. Na então 19ª sessão extraordinária do Senado Federal, na qual o então chanceler do governo Bolsonaro prestou esclarecimentos acerca da

⁷² Essa questão encontra-se mais aprofundada no capítulo 2, seção 3 do presente trabalho, intitulado A Crise da Gestão Araújo e a Chancelaria Carlos França (2021-2022): o retorno ao equilíbrio.

atuação do MRE na compra de vacinas contra o coronavírus, Araújo recebeu críticas de senadores de diversos partidos, inclusive do centro ou centro-direita, como PSDB, MDB, PP e PROS (MACHADO, 2021; TV SENADO, 2021). Inclusive os presidentes das casas legislativas no biênio 2021-2022, Arthur Lira (PP-AL) e Rodrigo Pacheco (DEM-MG⁷³), que eram apoiados pelo governo Bolsonaro, criticaram a atuação de Araújo à frente do MRE (URIBE et al., 2021; SANCHES, 2021; ZANINI; SETO; BRAGA, 2021a, 2021b). Tais críticas, no entanto, não impediram o fisiologismo que vem caracterizando esse grupo político ao menos desde a redemocratização. Se entende que foram críticas pontuais, refletindo parte da percepção da sociedade em relação à atuação do governo Bolsonaro frente à pandemia, denotando a permeabilidade da opinião pública no interior do Poder Legislativo, com os parlamentares refletindo anseios da sociedade na busca pelo combate à pandemia.

Do ponto de vista da natureza da agenda, governo e Centrão seguem, aparentemente, na mesma direção. Os temas mais priorizados por ambos são praticamente os mesmos, com poucas exceções. [...]. No âmbito do processo legislativo, para além das retóricas e narrativas de campanha voltadas ao eleitor, o governo Bolsonaro e o Centrão, majoritariamente, nunca estiveram em lados realmente opostos. A maior distribuição de recursos para o grupo, a partir do segundo semestre de 2020, manteve tudo como estava. O ganho para o governo foi ter se mantido de pé. (GERSHON; CANELLO, 2022: p. 8)

A maioria de centro-direita no Poder Legislativo após as eleições de 2018 gerou, como consequência, que as presidências tanto das casas legislativas em si, como da CRE e da CREDN, ficassem, ao longo de todo o mandato, nas mãos de parlamentares da base governista (ver Quadros 8, 9 e 10). No que diz respeito à proporção de ocupação de tais vagas pelos partidos, verifica-se que DEM e PP ocuparam, juntos, mais da metade das vagas concernentes às presidências das casas legislativas, da CRE e da CREDN, seguido de PSD (com 20%), PSDB (13,3%), MDB e PSL, ambos ocupando, cada um, tais cargos em apenas uma sessão legislativa (ver Gráfico 8). Portanto, as presidências das casas e das comissões de relações exteriores ao longo da 56ª Legislatura ficaram, todas, sob domínio do bloco governista de centro-direita. Além do mais, tal como nas casas legislativas, o apoio ao Governo Federal se fez sentir também na CRE e na CREDN, não apenas no âmbito da presidência e vice-presidência de tais comissões, mas também no que diz respeito à composição das mesmas (ver gráficos 9 ao 20).

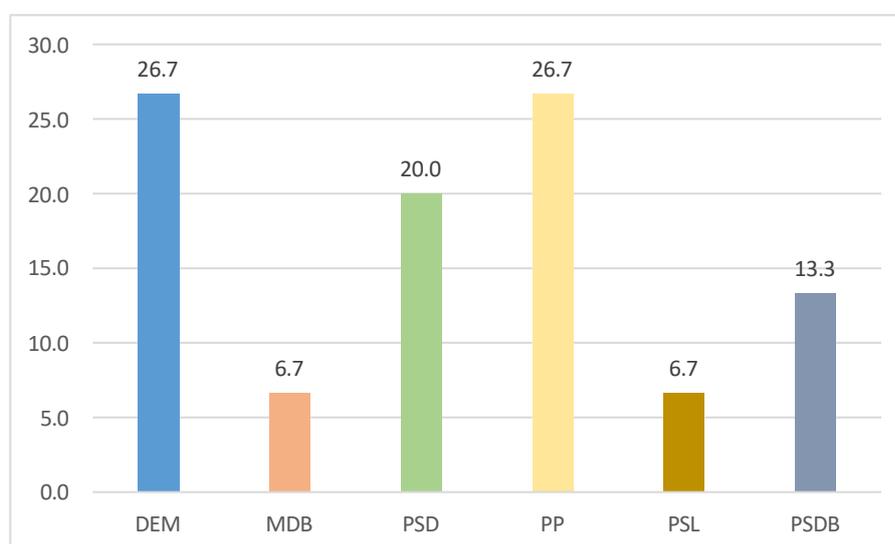
⁷³ Na ocasião prévia ao pedido de demissão de Ernesto Araújo, Rodrigo Pacheco era membro do DEM, porém, em novembro de 2021, o então presidente do Senado Federal se filiou ao PSD (CONGRESSO EM FOCO, 2021).

Quadro 10 – Presidentes das Casas Legislativas na 56ª Legislatura

ANO	SENADO FEDERAL	CÂMARA DOS DEPUTADOS
2019 (1ª Sessão Legislativa)	Davi Alcolumbre (DEM)	Rodrigo Maia (DEM)
2020 (2ª Sessão Legislativa)	Davi Alcolumbre (DEM)	Rodrigo Maia (DEM)
2021 (3ª Sessão Legislativa)	Rodrigo Pacheco (DEM/PSD)	Arthur Lira (PP)
2022 (4ª Sessão Legislativa)	Rodrigo Pacheco (PSD)	Arthur Lira (PP)

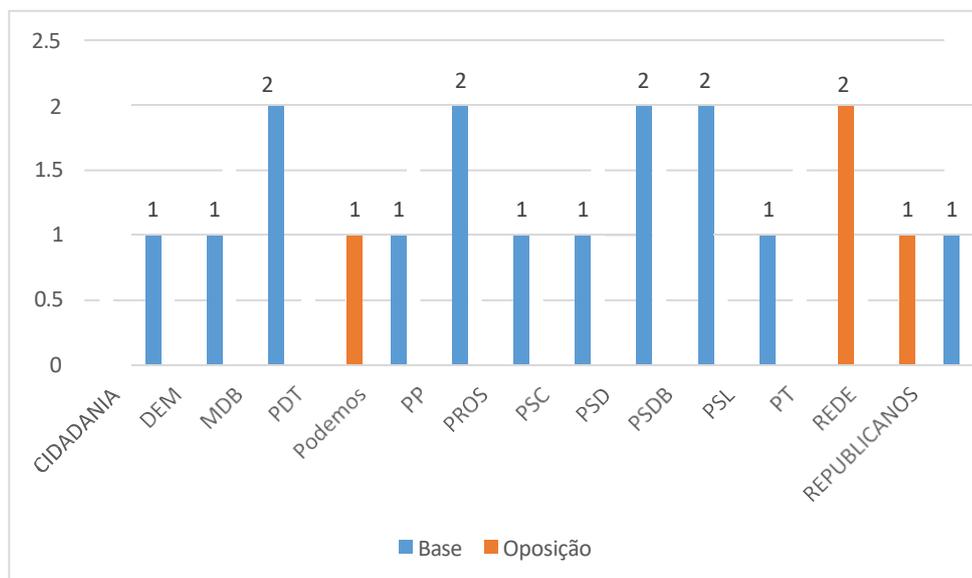
Fonte: elaboração própria, 2024

Gráfico 8 – Proporção entre partidos que ocuparam as presidências das casas legislativas e da CRE e CREDN na 56ª Legislatura



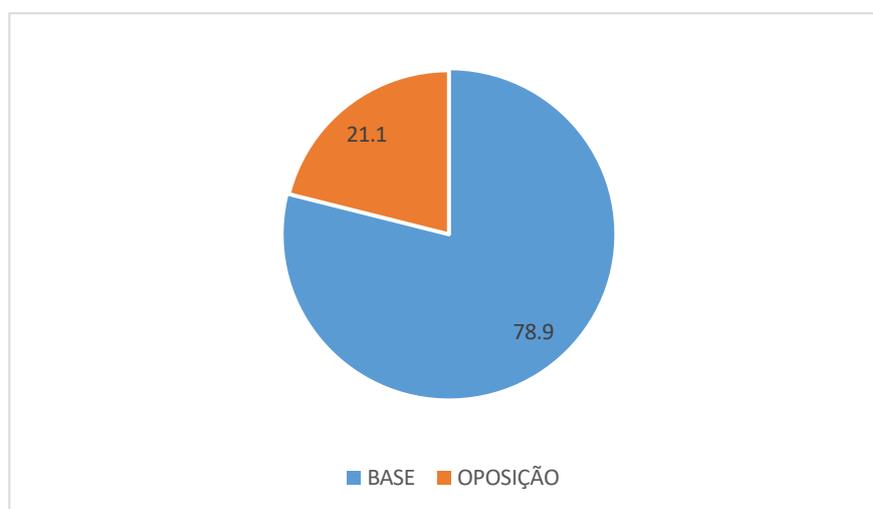
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 9 – Partidos da Base e da Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019) – CRE



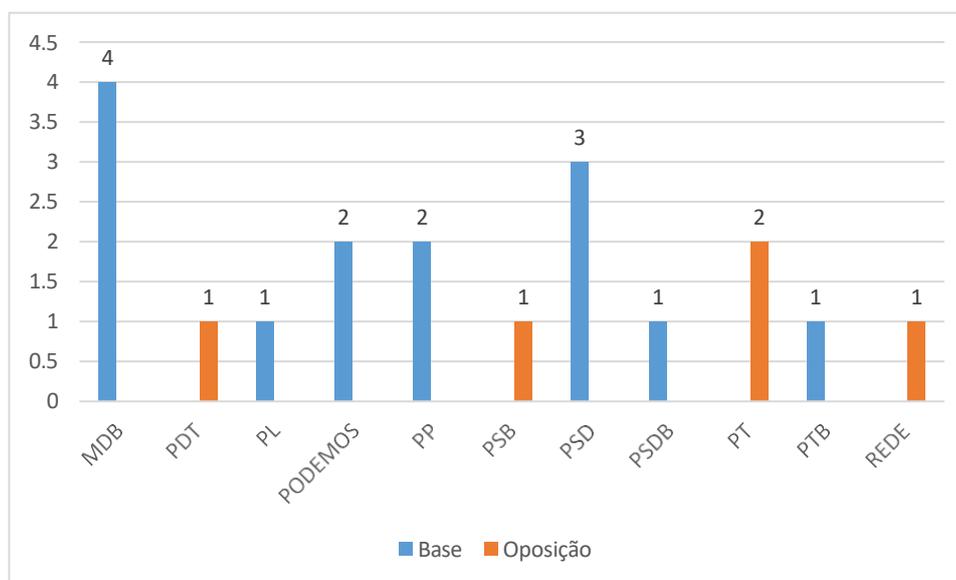
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 10 – Proporção Base/Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019) – CRE



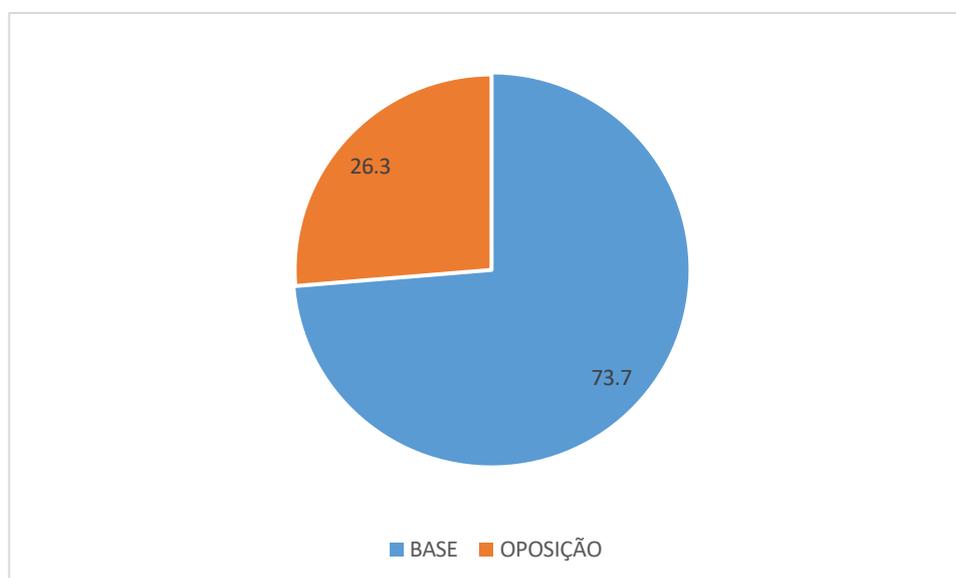
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 11 - Partidos da Base e da Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021) – CRE



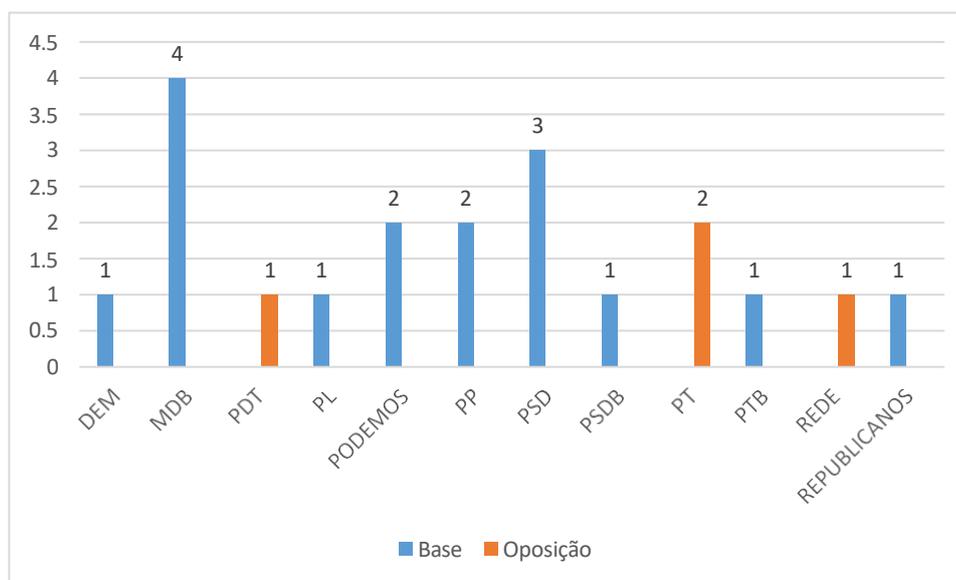
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 12 – Proporção Base/Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021) – CRE



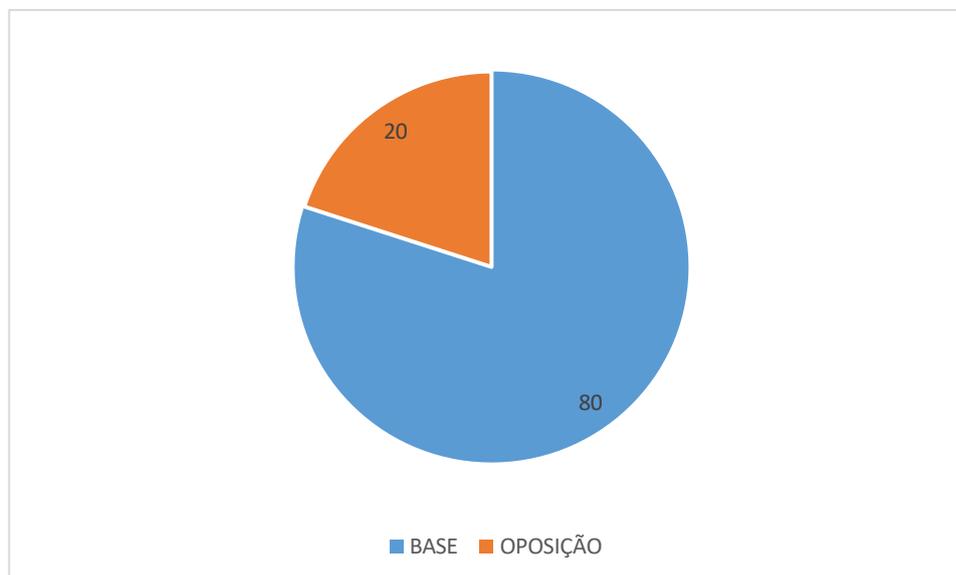
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 13 – Partidos da Base e da Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022) – CRE



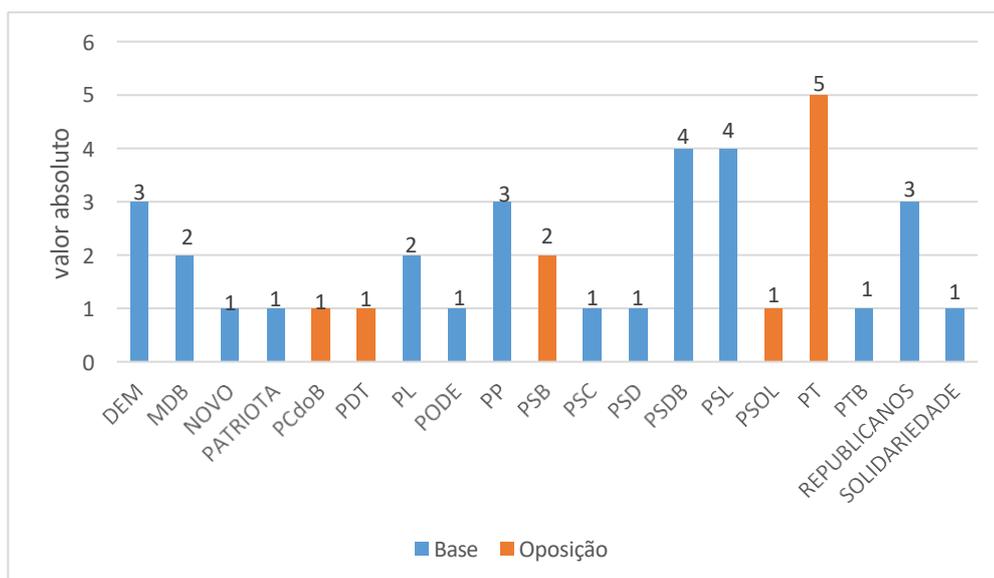
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 14 - Proporção entre Base e Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022) – CRE



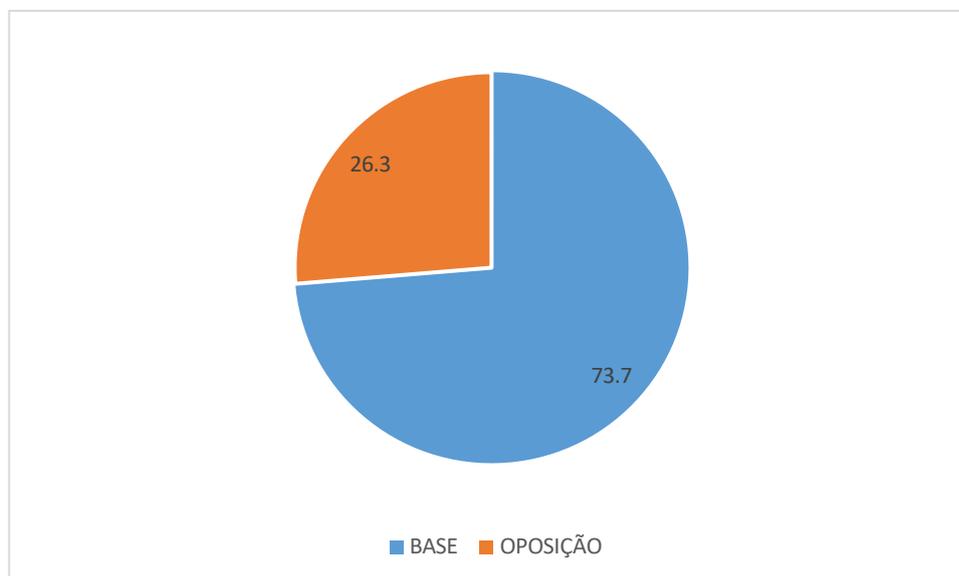
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 15 - Partidos da Base e da Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019) – CREDN



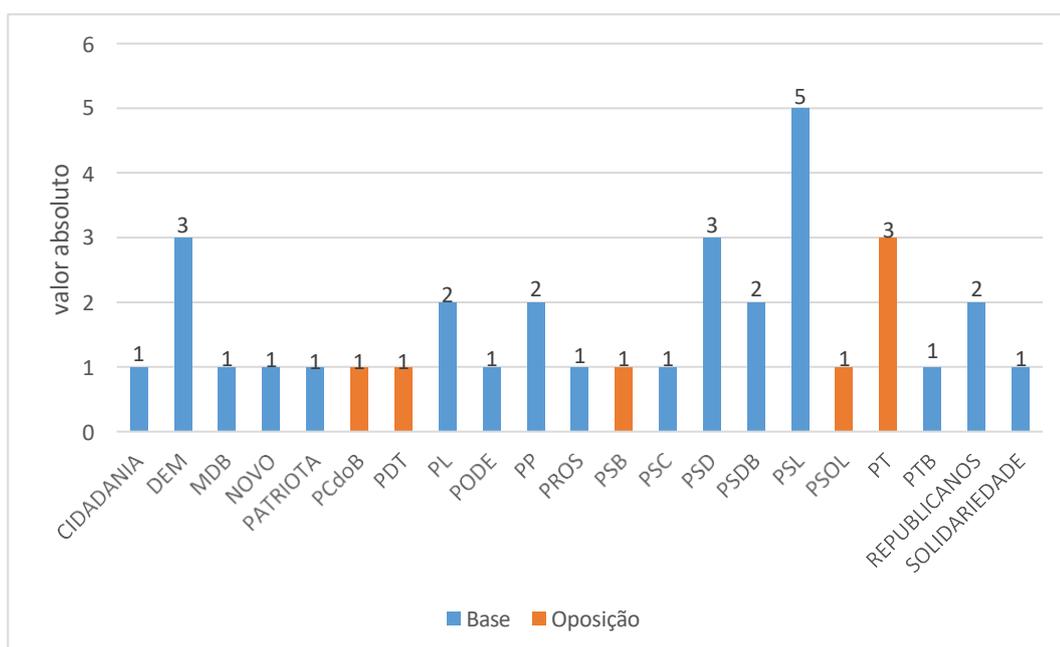
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 16 - Proporção entre Base e Oposição na 1ª Sessão Legislativa (2019) – CREDN



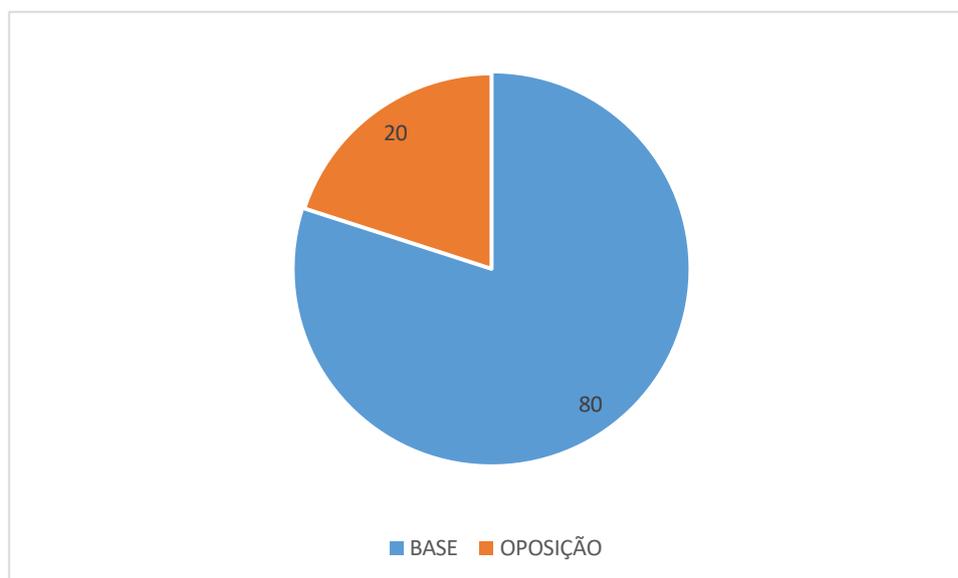
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 17 - Partidos da Base e da Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021) – CREDN



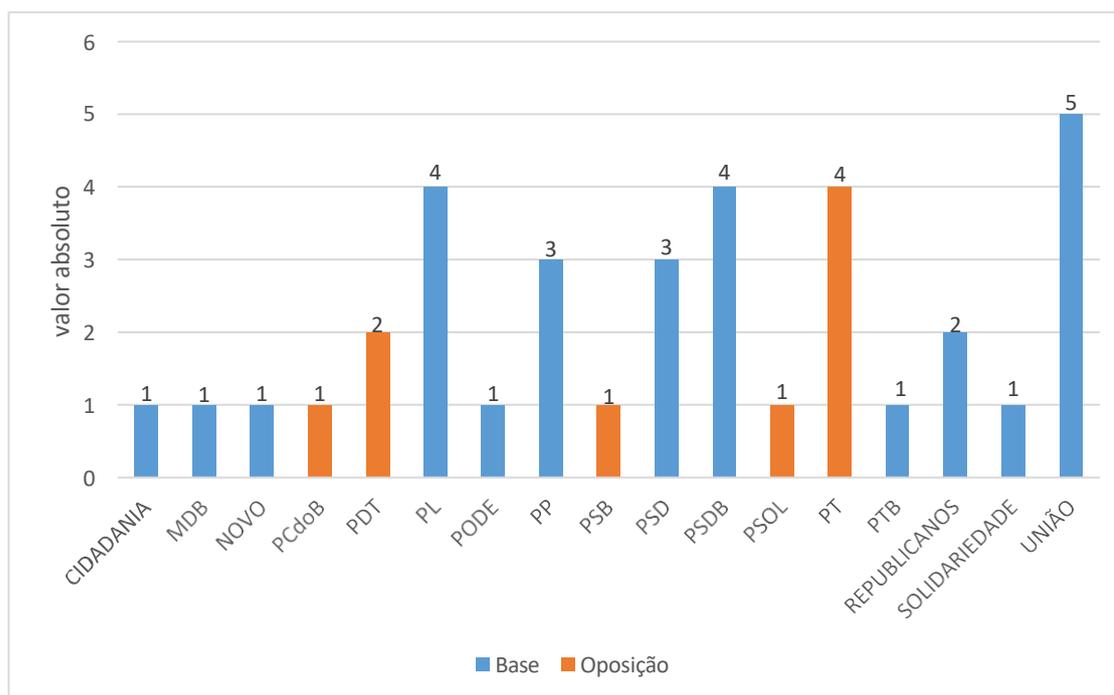
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 18 - Proporção Base/Oposição na 3ª Sessão Legislativa (2021) – CREDN



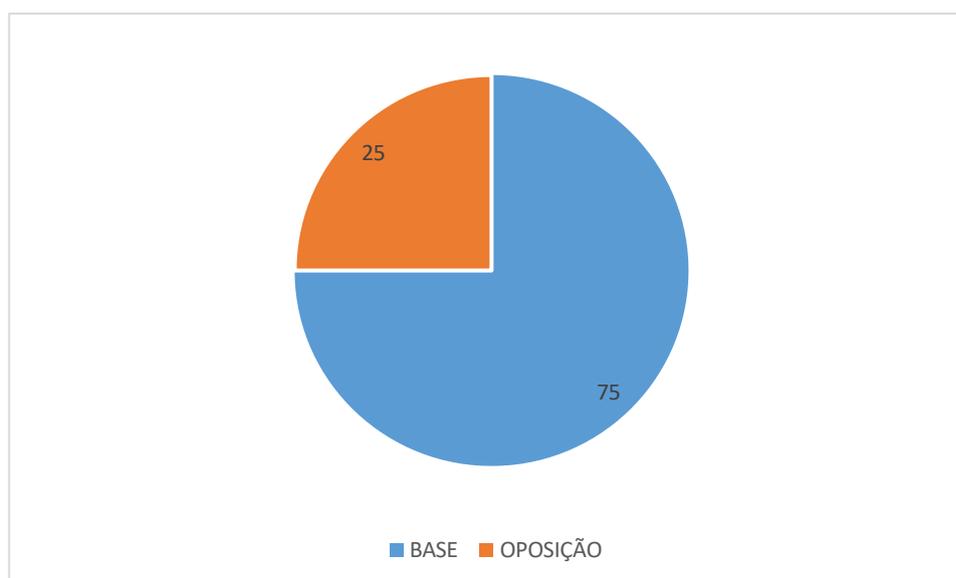
Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 19 - Partidos da Base e da Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022) – CREDN



Fonte: elaboração própria, 2024.

Gráfico 20 - Proporção entre Base e Oposição na 4ª Sessão Legislativa (2022) – CREDN



Fonte: elaboração própria, 2024.

3.3.2 A atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) na 56ª Legislatura

A gestão de Nelsinho Trad (PSD-MS) à frente da CRE no biênio 2019-2020 foi marcada pelo apoio às pautas presidenciais. Isso fica claro em fala do senador, em que demonstra apoio a uma suposta “guinada” na “política externa” e numa abertura “inovadora” ao mundo pelo governo Bolsonaro (SENADO FEDERAL, 2019b: p.3). No que diz respeito às Audiências Públicas realizadas ao longo daquele ano, verifica-se a relevância do debate de temáticas acerca de pautas próximas à política exterior do então governo federal, como o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), assinado com os Estados Unidos em 2019 e a adesão à OCDE, mas também de temas próprios à PEB em geral, como a rota bioceânica, as relações com o Reino Unido e a questão dos refugiados (*ver Quadro 11*). O AST assinado na ocasião da visita de Bolsonaro aos Estados Unidos, em março de 2019, foi aprovado durante a gestão de Trad, em novembro de 2019, além de ter sido objeto de Audiência Pública com o então ministro da ciência, tecnologia, inovações e comunicações, Marcos Pontes (SENADO FEDERAL, 2019c).

Por sua vez, a gestão de Kátia Abreu (PP-TO) à frente da CRE, que foi de 2021 a setembro de 2022 - momento em que foi substituída na função por Margareth Buseti (PSD-MS) - caracterizou-se pelo fomento ao agronegócio e ao desenvolvimento regional (SENADO FEDERAL, 2021b), aspecto que fica claro na temática das Audiências Públicas ao longo de sua gestão (*ver Quadro 12*). Além do mais, importa ressaltar que a presidência da senadora foi marcada por um Plano de Trabalho, estabelecido em junho de 2021 (SENADO FEDERAL, 2021a, 2021b, 2021d). O Plano de Trabalho 2021-2022 enumera sete eixos, trazendo, portanto, uma perspectiva algo própria a respeito da PEB, refletindo a percepção crítica frente às ações de política exterior mais ideológicas geradas na chancelaria Ernesto Araújo⁷⁴, e defendendo o pragmatismo (SENADO FEDERAL, 2021a).

De fato, como ficou claro no episódio do depoimento de Ernesto Araújo ao Senado Federal, em março de 2021, Kátia Abreu foi uma das vozes que demandaram a saída do então ministro (TV SENADO, 2021). Segundo Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022), Abreu foi uma das principais vozes contrárias à chancelaria de Ernesto Araújo, principalmente devido à

⁷⁴ Os sete eixos do Plano de Trabalho da CRE para o biênio 2021-2022 foram: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (i); Acordos Comerciais e Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação como propulsores do desenvolvimento (ii); Fortalecimento da Integração da América do Sul e modernização do Mercosul (iii); Parceria Estratégica Brasil-China (iv); Política Externa como indutora da redução de desigualdades regionais (v); Eventos internacionais e diplomacia parlamentar (vi); Defesa Nacional e atividades de inteligência (vii) (SENADO FEDERAL, 2021a, 2021b).

sua forte relação com o agronegócio, interessado nas boas relações com a China, portanto, defensor de um maior pragmatismo à PEB no período. De fato, não se pode negar a influência não apenas dela, mas do Senado Federal na queda de Ernesto Araújo, aspecto que, como ficou claro no capítulo 2, reduziu a faceta ideológica da política externa de Jair Bolsonaro ligada à Nova Direita, ainda que não integralmente. A gestão de Kátia Abreu à frente da CRE, principalmente durante o ano de 2021, foi marcada por um esforço em temáticas de viés mais pragmático, como o fomento ao agronegócio e ao comércio internacional e a parceria com os BRICS.

Quadro 11 – Audiências Públicas realizadas na CRE durante gestão Nelsinho Trad (2019-2020) (continua)

REUNIÃO	DATA	TÓPICO CENTRAL
7ª reunião	28/03/2019	Audiência Pública Conjunta com <i>Comissão de Ciência e Tecnologia</i> acerca de esclarecimentos sobre o novo AST . Presença: ministro Marcos Pontes.
9ª reunião ordinária	04/04/2019	Audiência Pública sobre a PEB com o Ministro das Relações Exteriores (Ernesto Araújo).
11ª reunião ordinária	11/04/2019	Audiência Pública com Ministro da Defesa (General Fernando Azevedo e Silva)
18ª ordinária	23/05/2019	Audiência Pública para debater perspectivas atuais da relação do Brasil com Reino Unido . Participante: Anthony Wynne Pereira (professor e diretor do King's Brazil Institute).
19ª ordinária	28/05/2019	Audiência Pública sobre Mudanças Climáticas e Aquecimento Global .
20ª ordinária	30/05/2019	Audiência Pública Conjunta (com <i>Comissão de Meio Ambiente</i>) sobre Mudanças Climáticas e Aquecimento Global.
26ª extraordinária	18/06/2019	Audiência Pública para debater situação de familiares de vítimas do acidente do voo da Chapecoense .
28ª extraordinária	25/06/2019	Audiência Pública sobre impactos de reformas da previdência social na economia global.
31ª extraordinária	27/06/2019	Audiência Pública para debater temas de interesse do Brasil junto à ALADI .
35ª extraordinária	09/07/2019	Audiência Pública para debater importância do SISFRON para a segurança nacional.
37ª ordinária	10/07/2019	Audiência Pública Conjunta (com <i>Comissão de DH e Legislação Participativa</i>) para debater atual cenário de refugiados no Brasil.
38ª ordinária	11/07/2019	Audiência Pública com finalidade de apresentar projeto CODESUL fronteiras.
44ª ordinária	15/08/2019	Audiência Pública para debater situação de familiares de vítimas do acidente do voo da Chapecoense.

Quadro 11 – Audiências Públicas realizadas na CRE durante gestão Nelsinho Trad (2019-2020) (conclusão)

REUNIÃO	DATA	TÓPICO CENTRAL
46ª extraordinária	05/09/2019	Audiência Pública acerca do Programa de Defesa Cibernética .
50ª extraordinária	24/09/2019	Audiência Pública para debater PEC que altera artigo 45 da CF/88 , para estabelecer que brasileiros residentes no exterior elejam representantes para a Câmara dos Deputados.
52ª extraordinária	26/09/2019	Audiência Pública destinada a debater Programa de Defesa Cibernética brasileiro .
53ª extraordinária	02/10/2019	Audiência Pública para debater rota bioceânica .
62ª ordinária	21/11/2019	Audiência Pública para debater sobre Diplomacia de Defesa e Diplomacia Cultural: O Caso do Monumento Votivo Militar Brasileiro em Pistoia (Itália) .
63ª extraordinária	21/11/2019	Audiência Pública sobre PL 1645 de 2019 (alterações no estatuto e na previdência dos militares das Forças Armadas).
64ª extraordinária	26/11/2019	Audiência Pública para debater PL 1645 de 2019 (alterações no estatuto e na previdência dos militares).

Fonte: elaboração própria, 2024.

Quadro 12 - Audiências Públicas realizadas na CRE durante gestão Kátia Abreu (2021-2022) (continuação)

REUNIÃO	DATA	TÓPICO CENTRAL
4ª ordinária - remota	06/05/2021	Audiência Pública com Ministro das Relações Exteriores Carlos França .
7ª ordinária - semipresencial	19/08/2021	Audiência Pública sobre " Mercosul: Tarifa Externa Comum e potencial de ampliação do bloco ". Se insere no 3º eixo estruturante do Plano de Trabalho 2021-2022.
8ª extraordinária - remota	23/08/2021	Audiência Pública " Agronegócio sustentável: a imagem real do Brasil ".
8ª extraordinária - remota	23/08/2021	Audiência Pública " Agronegócio e Meio Ambiente: convergências "
8ª extraordinária - remota	23/08/2021	Audiência Pública " Comércio Exterior: visão estratégica e geopolítica "

Quadro 12 - Audiências Públicas realizadas na CRE durante gestão Kátia Abreu (2021-2022)
(conclusão)

REUNIÃO	DATA	TÓPICO CENTRAL
8ª extraordinária - remota	23/08/2021	Audiência Pública "Tecnologia e Sustentabilidade"
8ª extraordinária - remota	23/08/2021	Audiência Pública "Proteína Animal: pilar das exportações do Brasil"
9ª extraordinária - semipresencial	24/08/2021	Audiência Pública "Agricultura de Baixo Carbono: um ativo brasileiro"
9ª extraordinária - semipresencial	24/08/2021	Audiência Pública "Ocupação Territorial do Brasil: mitos e fatos".
9ª extraordinária - semipresencial	24/08/2021	Audiência Pública "Logística Multimodal: soluções de infraestrutura para o agronegócio".
9ª extraordinária - semipresencial	24/08/2021	Audiência Pública "Potencial Brasileiro de Bioenergia: vantagem competitiva".
10ª ordinária - semipresencial	26/08/2021	Audiência Pública "Acordos Internacionais em Negociação".
12ª ordinária - semipresencial	02/09/2021	Audiência Pública "A Internacionalização do Turismo Gastronômico e da Economia Criativa como Indutores do Desenvolvimento Regional".
13ª ordinária - semipresencial	16/09/2021	Audiência Pública "Novo Banco de Desenvolvimento - NDB ('Banco dos BRICS'): investimentos e parcerias estratégicas.
14ª ordinária - semipresencial	23/09/2021	Audiência Pública destinada a debater conflitos e atuais desafios no Líbano .
15ª ordinária - semipresencial	30/09/2021	Audiência Pública "A Internacionalização da Economia Criativa, da Gastronomia e do Turismo como Indutores do Desenvolvimento Regional ".
17ª ordinária - semipresencial	28/10/2021	Audiência Pública "A Internacionalização da Economia Criativa, da Gastronomia e do Turismo como Indutores do Desenvolvimento Regional ".
21ª ordinária - semipresencial	02/12/2021	Audiência Pública "A Internacionalização da Economia Criativa, da Gastronomia e do Turismo como Indutores do Desenvolvimento Regional (regiões Sul e Centro-Oeste)".
2ª extraordinária - semipresencial	05/04/2022	Audiência Pública com Embaixador da Rússia, Alexey Kazimirovitch Labetskiy .
3ª extraordinária - semipresencial	06/04/2022	Audiência Pública com o Ministro das Relações Exteriores, Carlos França .
4ª extraordinária - semipresencial	06/04/2022	Audiência Pública com o Encarregado de Negócios da Ucrânia .
6ª extraordinária - semipresencial	27/04/2022	Audiência Pública para debater a " Redução da Dependência de Fertilizantes pelo Brasil : principais desafios, restrições da produção doméstica e importação de insumos".

Fonte: elaboração própria, 2024

Quadro 13 – Acordos aprovados na CRE no biênio 2021-2022

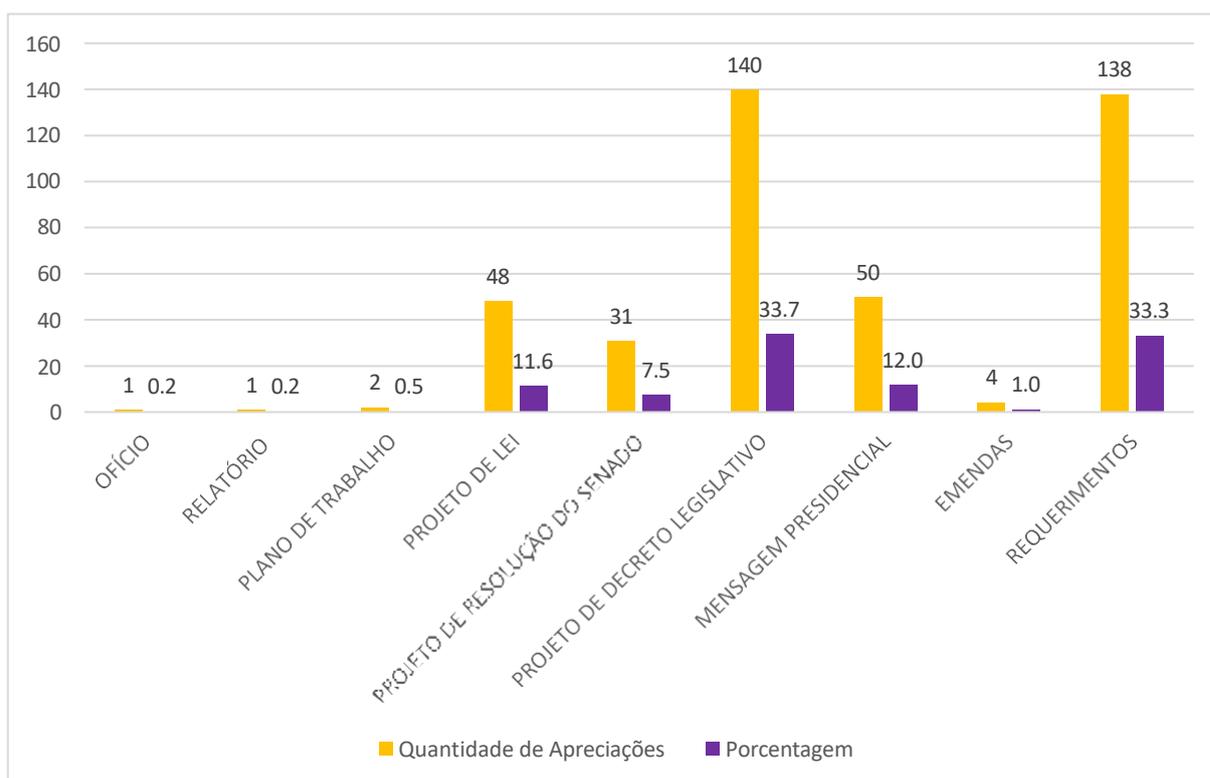
PROPOSTA ANALISADA	DATA	AUTOR	RELATOR	BASE/OPOSIÇÃO	STATUS	TÓPICO CENTRAL
Projeto de Decreto Legislativo (PDL 228/2021)	24/03/2022	Câmara dos Deputados	Soraya Thronicke (PSL)	Base	APROVADA	Acordo entre Brasil e Israel sobre Cooperação em Questões Relacionadas à Defesa (2019). Com Regime de Urgência.
Projeto de Decreto Legislativo (PDL 483/2021)	10/05/2022	Câmara dos Deputados	Esperidião Amin (PP)	Base	APROVADA	Acordo entre Brasil e Áustria de Cooperação Científica e Tecnológica (2019).
Projeto de Decreto Legislativo (PDL 330/2021)	20/09/2022	Câmara dos Deputados	Tasso Jereissati (PSDB); Plínio Valério (PSDB)	Base	APROVADA	Acordo entre Brasil e Emirados Árabes Unidos sobre Troca e Proteção Mútua de Informação Classificada e Material (outubro de 2019).
Projeto de Decreto Legislativo (PDL 233/2021)	27/09/2022	Câmara dos Deputados	Esperidião Amin (PP); Julio Ventura (PDT)	Misto	APROVADA	Acordo para a Cooperação e Tecnologia entre Brasil e Israel (março de 2019).
Apreciação de Projeto de Decreto Legislativo (PDL 379/2021)	29/09/2022	Câmara dos Deputados	Nelsinho Trad (PSD)	Base	APROVADA	Tratado entre Brasil e Marrocos sobre Transferência de Pessoas Condenadas (2019).

Fonte: elaboração própria, 2024

Há tanto Decretos Legislativos como Projetos de Lei votados na CRE cuja autoria advém da Câmara dos Deputados, ainda que a imensa maioria seja dos primeiros. A maioria dos temas de Projetos de Decreto Legislativo na CRE foram Acordos Internacionais estabelecidos pelo Itamaraty em governos anteriores a Bolsonaro, de modo que os Acordos desenvolvidos pelo MRE durante o governo Bolsonaro e que foram aprovados ainda durante sua gestão são os que constam no *Quadro 13*, além do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, estabelecido junto aos Estados Unidos, aprovado ainda em 2019 (CANDEAS; VIANA, 2019).

A maior parte das propostas analisadas pela CRE ao longo da 56ª Legislatura foram Projetos de Decreto Legislativo e Requerimentos, estes criados pelos próprios senadores. Ambos ficaram em patamares bem acima dos demais (*ver Gráfico 21*)

Gráfico 21 – Quantidade e Proporção das Proposições apreciadas pela CRE na 56ª Legislatura



Fonte: elaboração própria, 2024

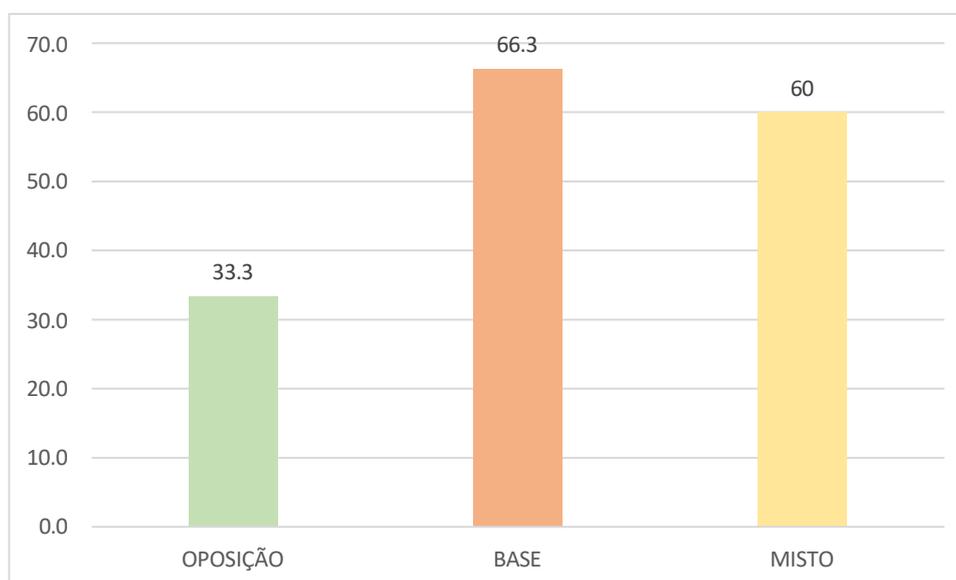
No que concerne à existência de uma atuação partidária nas comissões, observável a partir do grau de aprovação das propostas encaminhadas pela Base em comparação com o mesmo resultado quando as propostas tiveram como autor algum parlamentar da oposição, verificou-se que a Base teve o dobro de aprovação. Das 160 votações de propostas criadas por parlamentares da base na CRE ao longo dos quatro anos, um total de 106 foram aprovadas, 47 adiadas, 5 lidas ou vistas e 2 retiradas (*ver Quadro 14*). Por sua vez, a oposição, autora de propostas votadas em 42 ocasiões no mesmo período, obteve apenas 14 delas aprovadas, 20 adiadas, 5 retiradas, 1 vista, 1 enviada e 1 sobrestada. Desse modo, do total de votações, a oposição obteve cerca de 33,3% de aprovação, ao passo que a base teve um total de 66,2% (*ver Gráfico 22*).

Quadro 14 – Resultado Geral das Propostas encaminhadas (Linhas) e autoria (Colunas) ao Longo da 56ª Legislatura, na CRE

<i>Status da Proposta analisada</i>	BASE	MISTO	OPOSIÇÃO	TOTAL DE VOTAÇÕES
ADIAMENTO	47	2	20	69
APROVAÇÃO	106	3	14	123
ENVIADO			1	1
LIDO	3			3
RETIRADO	2		5	7
SOBRESTADO			1	1
VISTO	2		1	3
TOTAL GERAL	160	5	42	207

Fonte: elaboração própria, 2024

Gráfico 22 – Proporção de votações aprovadas, conforme proposição da Base ou Oposição (56ª Legislatura)



Fonte: elaboração própria, 2024

Por último no que diz respeito à análise sobre a CRE, verifica-se a importância de analisar o resultado das propostas encaminhadas pela Presidência da República, tendo em vista a relevância desse dado para que se entenda se o Poder Legislativo corroborou ou se opôs às medidas advindas do Poder Executivo Federal. Por sua vez, propostas cuja autoria tenha sido a Câmara dos Deputados também foram analisadas, tendo em vista que a maior parte delas tiveram autoria inicial na Presidência da República: são Projetos de Decreto Legislativo ou Projetos de Lei que tratam de temas relativo à PEB. Como o trabalho deixou claro, o governo Bolsonaro contou, ao longo de todo o mandato, com uma maioria no Poder Legislativo, graças tanto aos resultados das eleições de 2018 como, após a perda de apoio durante a pandemia, à formação de coalizão com partidos do *centrão* (MELO, 2021; SANTOS; BARBOSA, 2021; GERSHON; CANELLO, 2022).

A partir da análise do resultado das votações cuja proposição fora de autoria da Presidência da República, verificou-se que apenas uma das mensagens presidenciais apreciadas pelo Senado Federal ao longo da 56ª Legislatura se tratou de uma não indicação de embaixador ou representante permanente junto a organizações internacionais: aquela foi uma alteração de Projeto de Lei, apreciada pela CRE no dia 9 de dezembro de 2021 – o PL nº 5010/2020 (SENADO FEDERAL, 2021c). Todas as outras 50 mensagens presidenciais apreciadas ao longo da 56ª Legislatura foram indicações de embaixadores ou representantes permanentes, todas elas aprovadas, uma tendência do comportamento do Senado já apontada em Schmitt (2011).

Já no que diz respeito ao total das proposições de autoria da Câmara dos Deputados que foram votadas na CRE ao longo da 56ª Legislatura, verificou-se que, de um universo de 93 proposições da Câmara, apenas 4 delas não tiveram como resultado final uma aprovação, portanto, indicando uma taxa de aprovação de cerca de 94%. O PL 1645/2019, que tratou de alterações em uma série de leis militares, não foi aprovado, tendo tido apenas o status de visto (SENADO FEDERAL, 2019c). Já os Projetos de Decreto Legislativo, o PDL 333/2021 e o PDL 829/2021, que tratavam de acordo de cooperação na área de defesa com Argélia e de um acordo de cooperação e facilitação de Investimento com a Etiópia, ambos de 2018, foram adiados (SENADO FEDERAL, 2022c; SENADO FEDERAL, 2022d). Por fim, o PDL 264/2022, um acordo com o Malawi acerca de exercício de atividade remunerada de dependentes de pessoal diplomático, consular, militar, administrativo e técnico, de 2017, foi retirado da pauta (SENADO FEDERAL, 2022e) (*ver Quadro 15*)

Quadro 15 – Propostas de Autoria da Câmara dos Deputados e o resultado final de votação, na CRE (56ª Legislatura) (continuação)

Código da Proposição	ADIADA	APROVADA	RETIRADA	VISTO	Total geral
PDL 100/2022		1			1
PDL 1102/2021		1			1
PDL 1104/2021		1			1
PDL 1105/2021	1	1			2
PDL 126/2019		1			1
PDL 127/2019	7	1			8
PDL 128/2019		1			1
PDL 139/2022		1			1
PDL 140/2022		1			1
PDL 145/2019		1			1
PDL 146/2021		1			1
PDL 159/2021		1			1
PDL 203/2019		1			1
PDL 210/2019		1			1
PDL 216/2021		1			1
PDL 228/2021		1			1
PDL 233/2021		1			1
PDL 242/2019		1			1
PDL 253/2021		1			1
PDL 254/2022		1			1
PDL 255/2021		1			1
PDL 255/2022		1			1
PDL 256/2021		1			1
PDL 256/2022		1			1
PDL 263/2022		1			1
PDL 264/2022			1		1
PDL 271/2021	1	1			2
PDL 274/2019		1			1
PDL 274/2022		1			1
PDL 275/2019		1			1
PDL 295/2019		1			1
PDL 330/2021		1			1
PDL 332/2021	1	1			2
PDL 333/2021	1				1
PDL 379/2021		1			1
PDL 384/2021	1	1			2
PDL 385/2021		1			1
PDL 397/2019		1			1
PDL 406/2019		1			1
PDL 41/2019	1	1			2
PDL 467/2019		1			1
PDL 48/2019		1			1
PDL 483/2021		1			1
PDL 49/2019	1	1			2
PDL 50/2019	10	1			11
PDL 51/2019		1			1
PDL 523/2019		1			1
PDL 566/2019		1			1
PDL 569/2019		1			1
PDL 57/2019	2	1			3

Quadro 15 – Propostas de Autoria da Câmara dos Deputados e o resultado final de votação, na CRE (56ª Legislatura) (Conclusão)

Código da Proposição	ADIADA	APROVADA	RETIRADA	VISTO	Total geral
PDL 58/2019	1	1			2
PDL 59/2019		1			1
PDL 60/2019	7	1			8
PDL 630/2019	2	1			3
PDL 631/2019	1	1			2
PDL 632/2019		1			1
PDL 633/2019		1			1
PDL 634/2019	1	1			2
PDL 650/2019		1			1
PDL 651/2019		1			1
PDL 667/2019		1			1
PDL 696/2019		1			1
PDL 74/2019		1			1
PDL 76/2020		1			1
PDL 765/2019		1	1		2
PDL 768/2019		1			1
PDL 769/2019		1			1
PDL 77/2020		1			1
PDL 770/2019		1			1
PDL 771/2019		1			1
PDL 78/2020		1			1
PDL 823/2021	1				1
PDL 829/2021	1	1			2
PDL 88/2020		1			1
PDL 921/2021	2	1			3
PDL 922/2021		1			1
PDL 923/2021		1			1
PDL 924/2021	1	1			2
PDL 974/2021		1			1
PDL 98/2019		1			1
PDL 98/2022		1			1
PDL 987/2021		1			1
PDL 99/2022	1	1			2
PDS 238/2011		1			1
PDS 240/2011	1	1			2
PDS 290/2011	1	1			2
PDS 50/2019	1				1
PL 1645/2019				1	1
PL 296/2022	1	1			2
PL 3423/2019	1	1			2
PL 703/2019		1			1
PLC 10/2017		1			1
PSD 60/2012		1			1
Total geral	49	88	2	1	140

Fonte: elaboração própria, 2024

3.3.3 A atuação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) na 56ª Legislatura

A gestão de Eduardo Bolsonaro à frente da presidência da CREDN em 2019 é a mais paradigmática do apoio dado pelo Poder Legislativo às ações de política exterior do Poder Executivo ao longo do governo Jair Bolsonaro. Conforme já apresentado, Eduardo Bolsonaro, filho de Jair Bolsonaro, é tido como um dos principais decisores da política exterior ao longo da chancelaria Ernesto Araújo, ao lado de Filipe Martins e do próprio chanceler (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; CASARÕES, 2020). Esse apoio fica explícito, por exemplo, no Seminário realizado na CREDN, em colaboração com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), intitulado *Novos Anseios da Política Externa Brasileira: Renovar para Avançar* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). O discurso próximo às ideias da política exterior implementada na chancelaria Araújo fica claro na apresentação do Relatório de Gestão da CREDN de 2019: “[...] nosso país inaugurou novo ciclo de sua política externa, comprometido com o pragmatismo, o fim das barreiras ideológicas e a busca pela diplomacia de resultados concretos.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a: p. 6).

A gestão de 2019 na CREDN foi marcada por estreita parceria entre Eduardo Bolsonaro e Luiz Philippe de Orleans e Bragança, ambos, naquele momento, deputados federais eleitos pelo PSL no estado de São Paulo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). Orleans e Bragança foi responsável pela autoria de três requerimentos que criaram, respectivamente, três subcomissões, que vigoraram durante toda a legislatura: a *Subcomissão Permanente sobre Fronteiras*; a *Subcomissão Permanente sobre Políticas Migratórias*; e a *Subcomissão Permanente sobre Indústria Nacional de Defesa e Parcerias Internacionais na Área de Defesa Internacional* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). No entanto, ao longo de sua gestão, o único Acordo Internacional gerado naquele ano e que chegou à comissão foi o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos, o qual foi aprovado em agosto, com resultado favorável de 21 votos contra 6 contrários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b; CANDEAS; VIANA, 2019). No Plenário da Câmara, o texto teve tramitação célere, aprovada em setembro, seguida da aprovação de fato na casa, em outubro de 2019 (CANDEAS; VIANA, 2019)⁷⁵. Na CREDN, o AST contou com votos contrários de 5 deputados do PT e 1 do PSOL

⁷⁵ Na CRE, o texto do AST teve parecer favorável do relator Roberto Rocha (PSDB-MA), tendo sido aprovado na comissão e encaminhado em regime de urgência ao Plenário. Assim, o acordo foi aprovado no mesmo dia - 12 de novembro de 2019 - na CRE e no Plenário do Senado (CANDEAS; VIANA, 2019).

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a)⁷⁶. Por sua vez, o deputado Pedro Fernandes (PTB-MA) sugeriu, em requerimento de outubro de 2019 a criação de um Fundo de Desenvolvimento das Comunidades Quilombolas de Alcântara, o qual foi aprovado com alterações após relatoria de Aloísio Mendes (PSC-MA) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019c).

Quanto à atuação da CREDN em 2021, percebe-se uma clivagem relevante a partir daquele ano, tal como observado na gestão de Kátia Abreu à frente da CRE, assim como na PEB de uma forma geral, após a substituição de Ernesto Araújo por Carlos França. Debates sobre Meio Ambiente, por exemplo, voltaram à tona, com a realização de quatro Audiências Públicas sobre o tema ao longo de 2021 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021)⁷⁷. Por sua vez, a temática da pandemia, que, conforme já foi observado, envolveu o Legislativo de forma relevante, foi objeto de preocupações da CREDN ao longo do ano, inclusive através da defesa da quebra de patentes para produção de medicamentos, tema negligenciado pelo Governo Federal até então (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Por sua vez, é possível observar no discurso do então presidente da comissão, Aécio Neves (PSDB-MG), as críticas à chancelaria Ernesto Araújo, algo que, de certo modo, a caracterizou, visto que as gestões dos demais presidentes das comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara e do Senado foram marcadas ou pelo apoio (no caso de Nelsinho Trad e Eduardo Bolsonaro) ou pela ausência de críticas diretas (Kátia Abreu e Pedro Vilela)⁷⁸. Então presidente da CREDN, Aécio afirmou:

No que concerne à política externa, a tônica desta presidência foi a de fazer avançar a pauta internacional com base no interesse do Brasil, de forma autônoma, para além de radicalismos pontuais e sempre evitando alinhamentos automáticos. Essa sempre foi a tradição brasileira, marcadamente orientada pela busca do fortalecimento do diálogo e de entendimentos e, graças à ação deste Parlamento, estamos conseguindo retomá-la. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021: p. 8)

⁷⁶ Os deputados Arlindo Chinaglia, Carlos Zarattini, Odair Cunha, Paulo Pimenta e Paulão – todos do PT – e David Miranda (PSOL) votaram contra o texto do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas na CREDN (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

⁷⁷ Tais Audiências Públicas trataram dos seguintes temas: Projetos e Propostas para a COP-26 (junho); Adesão do Brasil ao Programa Internacional de Ação sobre o Clima da OCDE (junho); Emenda de Kigali (outubro); Política Externa, Meio Ambiente e Soberania (novembro) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

⁷⁸ Importa aqui não confundir as críticas feitas por Kátia Abreu a Ernesto Araújo na 19ª sessão extraordinária do Senado, em 24 de março de 2021, com a sua gestão à frente da CRE entre fevereiro de 2021 e junho de 2022, a qual não foi crítica à chancelaria anterior, mas sim caracterizada pela defesa do pragmatismo, e com viés algo personalista. Tampouco se percebe tom de crítica no Relatório de Gestão da CRE de 2021 ou de 2022 no que diz respeito ao espaço reservado nesse documento intitulado Palavra do Presidente, no qual o então presidente da CRE se expressa, brevemente, sobre a sua gestão. Ao contrário, nos Relatórios da CREDN, espaço similar, intitulado de Apresentação, além de mais longo, caracterizou-se, nas gestões de Eduardo Bolsonaro e Aécio Neves por um tom de apoio ou oposição ao Governo Federal, respectivamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, 2021, 2022a; SENADO FEDERAL, 2019b, 2021b, 2022a).

O discurso de defesa da tradição do Itamaraty e de uma política exterior pragmática transparece tanto nas gestões de Aécio Neves à frente da CREDN como na de Kátia Abreu na presidência da CRE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021b).

Entendemos, por conseguinte, que o Plano de Trabalho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE para o biênio 2021-2022 deve estar focado naquilo que o ex-chanceler Celso Lafer soube bem definir como tarefa precípua da política externa enquanto política pública: a sua capacidade de ‘traduzir necessidades internas em possibilidades externas’. Em outras palavras, trata-se do esforço de identificar corretamente o interesse nacional brasileiro, em linha com as carências e aspirações do País, e de empenhar-se na promoção ativa desse interesse no âmbito externo, a partir de uma avaliação realista e pragmática das potencialidades e constrangimentos do cenário internacional. [...] cabe-lhe (à CRE) fomentar o debate sobre os temas de política externa, comércio exterior e defesa nacional, ampliando a interlocução com a sociedade civil e garantindo a transparência, a racionalidade e a legitimidade do processo de formulação das posições a serem defendidas pelo Brasil no cenário internacional. Seu objetivo deve ser o de assegurar a construção de políticas de Estado, suprapartidárias, voltadas para o longo prazo e estruturadas como vetores efetivos de aumento da renda, do emprego e do bem-estar do país. (SENADO FEDERAL, 2021b: p. 2)

A gestão de Aécio Neves à frente da CREDN se distanciou da presidência de Eduardo Bolsonaro, em 2019, acompanhando o movimento da própria PEB no período, não sendo, portanto, necessariamente opositora, tendo em vista que, conforme já abordado, os partidos do *centrão* e seus parlamentares apoiaram Bolsonaro, ainda que isso não tenha impedido eventuais críticas, como a que se deu à gestão de Ernesto Araújo durante a pandemia (MACHADO, 2021; SANCHES, 2021; TV SENADO, 2021). Além disso, não apenas o partido de Aécio Neves, PSDB, formou parte da base governista (MELO, 2021; SANTOS; BARBOSA, 2021), como a comissão se manteve, predominantemente, apoiadora do Governo Federal (*ver Gráficos 17 e 18*). Esse aspecto se revela no elevado número de acordos internacionais, assinados pelo MRE entre 2019 e 2020, que foram aprovados na CREDN em 2021 (*ver Quadro 16*).

Quadro 16 – Acordos Internacionais assinados durante o governo Jair Bolsonaro aprovados na CREDN (56ª Legislatura) (continua)

DATA DE APROVAÇÃO	ACORDOS ASSINADOS GOVERNO BOLSONARO
21/08/2019	Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019.
12/05/2021	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e os Emirados Árabes Unidos, assinado em Brasília, em 15 de março de 2019.
12/05/2021	Tratado sobre Extradicação entre a República Federativa do Brasil e os Emirados Árabes Unidos, assinado em Brasília, em 15 de março de 2019.
19/05/2021	Protocolo de Emenda à Convenção entre o Brasil e a Suécia para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos Sobre a Renda, assinado em São Paulo, em 19 de março de 2019.
19/05/2021	Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia, assinado em Nova Delhi, em 20 de janeiro de 2020.
26/05/2021	Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a Hungria, assinado em Budapeste, em 9 de maio de 2019.
02/06/2021	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Israel sobre Cooperação em Questões Relacionadas à Defesa, assinado em Jerusalém, em 31 de março de 2019.
10/06/2021	Acordo para Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Israel, assinado em Jerusalém, em 31 de março de 2019.
10/06/2021	Acordo para Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Israel, assinado em Jerusalém, em 31 de março de 2019.
14/07/2021	Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e o Reino do Marrocos, assinado em Brasília, em 13 de junho de 2019.
14/07/2021	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Emirados Árabes Unidos sobre Cooperação e Assistência Mútua em Matéria Aduaneira, assinado em Abu Dhabi, em 27 de outubro de 2019.
04/08/2021	Acordo entre a República Federativa do Brasil e os Emirados Árabes Unidos sobre Troca e Proteção Mútua de Informação Classificada e Material, assinado em Abu Dhabi, em 27 de outubro de 2019.

Quadro 16 – Acordos Internacionais assinados durante o governo Jair Bolsonaro aprovados na CREDN (56ª Legislatura) (continuação)

DATA DE APROVAÇÃO	ACORDOS ASSINADOS GOVERNO BOLSONARO
18/08/2021	Tratado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino do Marrocos sobre Transferência de Pessoas Condenadas, assinado em Brasília, em 13 de junho de 2019.
18/08/2021	Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Áustria em Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em Viena, em 19 de junho de 2019.
25/08/2021	Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, celebrado em Brasília e em Washington, em 19 de outubro de 2020.
25/08/2021	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Israel para Cooperação em Segurança Pública, Prevenção e Combate ao Crime Organizado, firmado em Jerusalém, em 31 de março de 2019.
01/09/2021	Tratado sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e os Emirados Árabes Unidos, celebrado em Brasília, em 15 de março de 2019.
01/12/2021	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia, assinado em Nova Delhi, em 25 de janeiro de 2020.
15/12/2021	Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino de Marrocos Sobre Cooperação em Matéria de Defesa, celebrado em Brasília, em 13 de junho de 2019.
29/06/2022	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala, assinado na Cidade da Guatemala, em 25 de julho de 2019.
23/11/2022	Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do Mercosul, assinado na cidade de Bento Gonçalves, em 5 de dezembro de 2019.
23/11/2022	Convenção entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para Eliminar a Dupla Tributação em Relação aos Tributos sobre a Renda e sobre o Capital e Prevenir a Evasão e a Elisão Fiscais, assinado em Brasília, em 7 de junho de 2019.
23/11/2022	Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, assinado em Bento Gonçalves, em 5 de dezembro de 2019.

Quadro 16 – Acordos Internacionais assinados durante o governo Jair Bolsonaro aprovados na CREDN (56ª Legislatura) (conclusão)

DATA DE APROVAÇÃO	ACORDOS ASSINADOS GOVERNO BOLSONARO
23/11/2022	Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, assinado em Bento Gonçalves, em 5 de dezembro de 2019.
23/11/2022	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Entre a República Federativa do Brasil e a República do Equador, assinado em Nova York, em 25 de setembro de 2019.
14/12/2022	Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de Roaming Internacional aos Usuários Finais do Mercosul, assinado pelos Estados Partes do MERCOSUL, em 17 de julho de 2019.
14/12/2022	Acordo Sobre Mecanismo de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, firmado em Santa Fé, República Argentina, em 16 de junho de 2019.
14/12/2022	Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel, assinado em Jerusalém, em 31 de março de 2019.
14/12/2022	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Arábia Saudita sobre a Concessão de Vistos de Visita para Cidadãos de Ambos os Países, firmado em Riade, em 30 de outubro de 2019.
14/12/2022	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Arábia Saudita sobre a Concessão de Vistos de Visita para Cidadãos de Ambos os Países, firmado em Riade, em 30 de outubro de 2019.
14/12/2022	Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal, assinado em Nova Délhi, em 25 de janeiro de 2020.
14/12/2022	Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola, assinado em Montreal, em 24 de setembro de 2019.

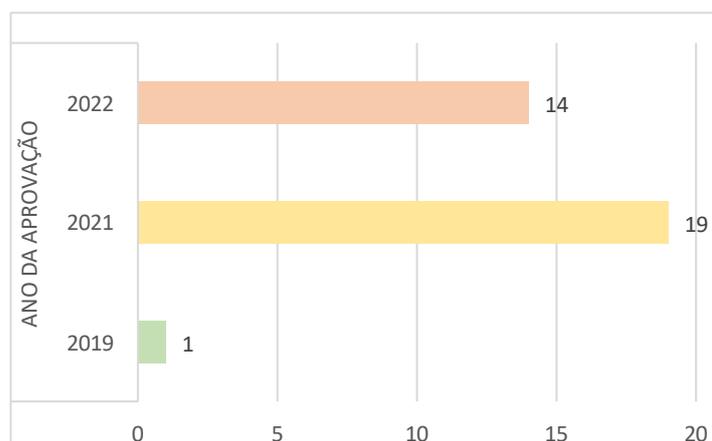
Fonte: elaboração própria, 2024.

O artigo 84 da Constituição Federal Brasileira de 1988 aponta que é competência privativa do Presidente da República celebrar tratados e demais atos internacionais, os quais estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional, aspecto também previsto na Carta Magna, em seu artigo 49 (BRASIL, 1988). Portanto, os tratados assinados pelo MRE chegam primeiro à Câmara dos Deputados, de onde, caso aprovados, encaminham-se para o Senado, em ambos os casos sendo votados nas comissões em primeira instância necessariamente.

Os tratados ou acordos negociados pelo Executivo no cenário internacional são enviados pelo Presidente ao Congresso Nacional sob a forma de *Mensagem*, acompanhado de exposição de motivos do Ministro das Relações Exteriores. A Mesa da Câmara lê a mensagem ao Plenário e o Presidente da Câmara a encaminha para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). Caso aprovada na comissão, o PDL (a mensagem se transforma em Projeto de Decreto Legislativo) segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e se necessário para outras comissões de mérito e a tramitação pode ser concluída nelas sem chegar a plenário. (FORJAZ, 2011: p. 46-47)

Comparando a *Tabela 15* à *Tabela 13*, verifica-se que, ao longo do governo Jair Bolsonaro, período que compreende, concomitantemente, a 56ª Legislatura, um total de 30 Mensagens Presidenciais chegaram à CREDN referentes a Acordos Internacionais assinados durante o mandato de Bolsonaro. Apenas 6 desses acordos foram, de fato, incorporados à legislação brasileira entre 2019 e 2022, ou seja, 20%⁷⁹. Se entende que a pandemia da COVID-19, e a não realização de reuniões na CREDN em 2020 e as poucas realizadas na CRE no mesmo ano (apenas seis) podem ter contribuído para essa baixa taxa de aprovação. De fato, nenhum acordo foi incorporado à legislação brasileira em 2020 (ver Tabela 15). Além disso, a maior parte dos acordos assinados na gestão Bolsonaro que tramitaram na Câmara foram aprovados em 2021, ao longo da presidência de Aécio na CREDN (ver Gráficos 23 e 24).

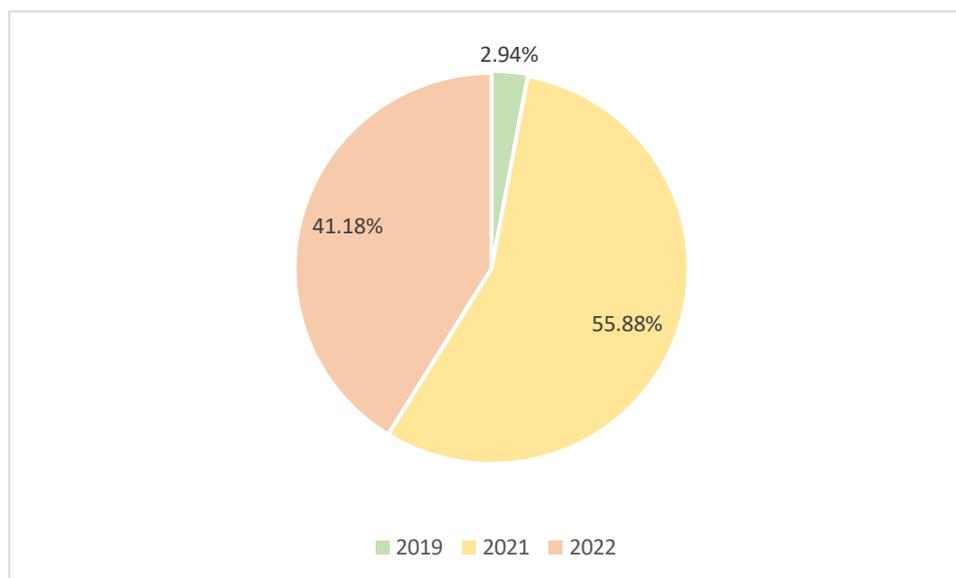
Gráfico 23 – Número de Acordos/Atos Internacionais assinados na gestão Bolsonaro e aprovados na CREDN por ano



Fonte: elaboração própria, 2024

⁷⁹ A Tabela 11 trata apenas dos Acordos aprovados em 2021-2022, porém, conforme fora mencionado antes, apenas o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, assinado com os Estados Unidos em março de 2019, foi aprovado na gestão de Nelsinho Trad.

Gráfico 24 – Porcentagem Total de Aprovação de Acordos/Atos Internacionais na CREDN por ano



Fonte: elaboração própria, 2024.

A gestão de Pedro Vilela (PSDB-AL) na CREDN, em 2022, foi marcada pela aprovação de 14 acordos internacionais assinados ao longo do governo Jair Bolsonaro. Por outro lado, do total de 29 requerimentos propostos pelos deputados em 2022, 5 deles, todos propostos pela oposição, foram rejeitados (*ver Quadros 17 e 18*). Verifica-se que as propostas sugeridas pela oposição tenderam a sofrer uma maior rejeição, porém isso variou a depender de qual partido na oposição. Em se tratando de PSOL, todos os requerimentos foram rejeitados, ao passo que o PT sofreu algumas derrotas mas contabilizou também vitórias. Já o PCdoB conseguiu que 6 de seus requerimentos fossem aprovados, todos eles sugeridos por Perpétua Almeida (*ver Quadros 17 e 19*). Verifica-se que, com exceção dos requerimentos de autoria de Paulão, do PT, em 11 de maio daquele ano, e de Perpétua de Almeida, do PCdoB, em 25 de maio, os demais temas dos requerimentos não chegam a entrar em conflito, ainda que indireto, com o governo Bolsonaro. O Requerimento rejeitado de Paulão (PT-AL) sugeriu que o chanceler Carlos França deveria prestar informações àquela comissão acerca de visita de Subsecretária de Assuntos Políticos dos Estados Unidos ao Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022b), ao passo que o Requerimento de Perpétua Almeida (PCdoB-AC), convocou o então ministro das comunicações Fábio Faria para prestar esclarecimentos acerca do Programa *Conecta Amazônia*, ligado a Elon Musk (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022c).

Quadro 17 – Requerimentos Aprovados/Rejeitados por Partido (CRE-2022)

STATUS PROPOSTA	PARTIDO AUTOR REQUERIMENTO	QUANTIDADE
APROVAÇÃO	CIDADANIA	1
	PCdoB	6
	PDT	1
	PL	1
	PL; PL	1
	PL; UNIÃO; PCdoB; PSB	1
	PL; UNIÃO; PSD; PSDB	1
	PL; UNIÃO; PSD; PT; PSDB	1
	PT	3
	UNIÃO	2
APROVAÇÃO (total)		18
REJEIÇÃO	PDT	1
	PSOL	1
	PSOL; PSOL	1
	PT	1
	PT; PT	1
REJEIÇÃO (total)		5
TOTAL GERAL		23

Fonte: elaboração própria, 2024

Quadro 18 – Requerimentos Rejeitados na CREDN na 4ª Sessão Legislativa da 56ª Legislatura

AUTOR(ES)	PARTIDO	TEMA
Glauber Braga; Ivan Valente	PSOL; PSOL	Requer a convocação do Ministro de Estado da Defesa para falar sobre a disparada na concessão de registros de Colecionadores, Atiradores e Caçadores (CACs) em todo o país e as ações adotadas para a fiscalização das armas e munições de posse dos detentores desse registro.
David Miranda	PDT	Requer aprovação de Moção de Repúdio ao Estado de Israel pelo assassinato da jornalista e repórter palestino-americana Shireen Abu Akleh.
Glauber Braga	PSOL	Requer a convocação do Excelentíssimo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Sr. Augusto Heleno, para prestar esclarecimentos sobre reunião com o diretor da CIA em julho de 2021
Alencar Santana; Paulão	PT; PT	Requer a convocação do Senhor Augusto Heleno Ribeiro Pereira, Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), a fim de prestar esclarecimentos acerca do sigilo (grau “reservado”) imposto a informações de funcionários lotados no Gabinete Regional da Presidência da República no Rio de Janeiro
Leonardo Monteiro	PT	Requer a realização de Audiência Pública Conjunta, com as Comissões de Cultura, de Direitos Humanos e Minoria e de Legislação Participativa, para tratar sobre os conflitos Israel e Palestina e a NAKBA, palavra árabe que significa "tragédia" que se abateu sobre o povo palestino com a criação do estado de Israel

Fonte: elaboração própria, 2024

Quadro 19 – Requerimentos sugeridos, integralmente ou em parte, pela oposição na CREDN, que foram aprovados (4ª Sessão Legislativa) (continuação)

DATA	AUTORES	PARTIDOS (Autores)	TEMA
04/05/2022	General Girão; José Rocha; Marcelo Calero; Paulão; Pedro Vilela	PL; UNIÃO; PSD; PT; PSDB	Requer a realização de Audiência Pública , com a presença do Ministro de Estado das Relações Exteriores , para que apresente aos membros da CREDN as prioridades da Política Externa brasileira para o ano de 2022.
04/05/2022	Perpétua Almeida	PCdoB	Solicita convite ao Excelentíssimo Ministro da Defesa , Sr. Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira, para comparecer no âmbito desta Comissão, apresentar as prioridades da pasta para o ano de 2022 e avaliação dos impactos geopolíticos do conflito entre Rússia e Ucrânia para o Brasil.
04/05/2022	Perpétua Almeida	PCdoB	Solicita convite ao Excelentíssimo Ministro das Relações Exteriores, Senhor Embaixador Carlos Alberto Franco França para comparecer no âmbito desta Comissão, apresentar o planejamento da pasta para o ano de 2022, avaliação dos impactos geopolíticos do conflito entre Rússia e Ucrânia para o Brasil, a questão da entrada do Brasil na OCDE e os impasses atuais no MERCOSUL.
11/05/2022	Paulão	PT	Requer que sejam prestadas pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Carlos França , informações sobre a visita da Subsecretária de Assuntos Políticos dos EUA ao Brasil .
11/05/2022	General Girão; José Rocha; Perpétua Almeida; Rodrigo Agostinho	PL; UNIÃO; PCdoB; PSB	Requer a realização de audiência pública para debater o Progama Antártico Brasileiro (PROANTAR), com a presença do Contra-Almirante Marco Antônio Linhares Soares, Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, da Marinha do Brasil.
11/05/2022	Perpétua Almeida	PCdoB	Requer realização de audiência pública conjunta para debater o conflito entre Rússia e Ucrânia abordando os impactos da guerra no cenário geopolítico global, os efeitos no agronegócio, na economia e sociedade, bem como, a posição brasileira relativa ao conflito.
11/05/2022	Leonardo Monteiro	PT	Requer a realização de audiência pública para discutir os impactos da imigração e as condições de detenção e deportação de imigrantes brasileiros vindos dos Estados Unidos .
25/05/2022	Paulo Ramos	PDT	Requer a realização de Audiência Pública para debater o papel Constitucional das Forças Armadas e o Estado Democrático de Direito .
25/05/2022	Perpétua Almeida	PCdoB	Requer realização de audiência pública para debater os impactos econômicos do conflito entre Rússia e Ucrânia na indústria de nacional de defesa .

Quadro 19 – Requerimentos sugeridos, integralmente ou em parte, pela oposição na CREDN, que foram aprovados (4ª Sessão Legislativa) (conclusão)

DATA	AUTORES	PARTIDOS (Autores)	TEMA
25/05/2022	Perpétua Almeida	PCdoB	Requer a convocação do Excelentíssimo Ministro de Estado das Comunicações , senhor Fábio Faria, para prestar esclarecimentos sobre o Programa CONECTA AMAZÔNIA a ser desenvolvido pela empresa Starlink do empresário Elon Musk.
21/06/2022	Leonardo Monteiro	PT	Requer a realização de Audiência Pública , no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, para debater a Segurança Alimentar e Nutricional no mundo a partir do relatório do sistema ONU.
29/06/2022	Perpétua Almeida	PCdoB	Requer realização de audiência pública para debater os impactos do conflito entre Rússia e Ucrânia nos países que compõem o BRICS , sobretudo no agronegócio, nos preços dos derivados do petróleo e de outras commodities , nas áreas de ciência e tecnológica, bem como, nas atividades econômicas, os efeitos geopolíticos e na cooperação entre os BRICS.

Fonte: elaboração própria, 2024

Por último, notou-se que, a partir da coleta de dados apenas das votações de propostas de autoria da Presidência da República e que foram realizadas na CREDN ao longo da 56ª Legislatura, um total de 100% delas foram aprovadas, indicando, portanto, uma taxa de aprovação total, tal como se deu nas mensagens presidenciais enviadas à CRE no mesmo período. Se na CRE, todas as mensagens presidenciais e 94% dos projetos de Decreto Legislativo foram aprovados, na CREDN as propostas de autoria da Presidência da República obtiveram 100% de aprovação. No entanto, no que diz respeito aos Acordos Internacionais assinados durante o mandato de Jair Bolsonaro, das 30 mensagens presidenciais encaminhadas à Câmara dos Deputados referentes a tais acordos, ao fim do mandato, apenas 6 deles (20%) foram interiorizados na legislação nacional antes do término do mandato. É preciso ressaltar, contudo, que a demora na incorporação de acordos internacionais à legislação brasileira é algo comum (SCHMITT, 2011), de modo que tal resultado não é fator capaz de indicar por si só uma ausência de apoio do Legislativo à política exterior realizada ao longo dos mandatos presidenciais.

Quadro 20 – Reuniões onde propostas de autoria da Presidência da República foram aprovadas na CREDN

AUTOR DA PROPOSIÇÃO	DATA APROVAÇÃO	QUANTIDADE APROVADAS
Poder Executivo (Presidência da República)	16/04/2019	1
	24/04/2019	1
	08/05/2019	1
	15/05/2019	3
	22/05/2019	1
	12/06/2019	1
	18/06/2019	1
	03/07/2019	2
	21/08/2019	1
	27/08/2019	4
	02/10/2019	1
	09/10/2019	1
	16/10/2019	1
	12/11/2019	2
	11/12/2019	4
	07/04/2021	1
	12/05/2021	3
	19/05/2021	3
	26/05/2021	1
	02/06/2021	1
	10/06/2021	2
	30/06/2021	1
	14/07/2021	7
	04/08/2021	3
	11/08/2021	2
	18/08/2021	3
	25/08/2021	3
	01/09/2021	2
	15/09/2021	1
	22/09/2021	2
	29/09/2021	2
	01/12/2021	2
	08/12/2021	1
	15/12/2021	4
08/06/2022	1	
29/06/2022	1	
23/11/2022	2	
14/12/2022	8	
TOTAL		81

Fonte: elaboração própria, 2024.

3.4 Conclusão do capítulo

A presente etapa da pesquisa conclui pelo elevado apoio do Poder Legislativo às ações de política exterior do governo Jair Bolsonaro. Ao se considerar a aprovação de proposições cuja autoria fora a Presidência da República, verificou-se que todas elas foram aprovadas, seja na CRE, seja na CREDN, ao longo de toda a legislatura. Além disso, no que diz respeito às proposições de autoria da Câmara dos Deputados que tramitaram na CRE, ficou constatado que 94% de tais Projetos de Decretos Legislativos e Projetos de Lei foram aprovados, ainda que, em tal tramitação, tenham passado por frequentes adiamentos. De fato, ao se verificar a atuação da CRE ao longo da 56ª Legislatura, foi observado que diversas proposições foram adiadas diversas vezes, possivelmente uma forma de os senadores obterem mais tempo para analisá-las. Nesse sentido, processo similar não foi observado na CREDN, onde houve apenas dois resultados gerais nas votações: aprovado ou rejeitado.

Como resultados dessa etapa da pesquisa, verificou-se uma baixa taxa de influência do Poder Legislativo frente às ações de política exterior do período, com a exceção relativa à crise que levou à demissão de Ernesto Araújo, em março de 2021, tendo em vista que, após a demissão, a política exterior perdeu sua face mais ideológica (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022; DEPNER, 2023). De todo modo, a influência de senadores e deputados em tal processo se deu paralelamente à crítica de outros setores da sociedade (JIMÉNEZ, 2021; MACHADO, 2021; ZANINI; SETO; BRAGA, 2021a), portanto, não se pode afirmar que os parlamentares por si só foram os entes responsáveis pela derrubada do então ministro das relações exteriores. Conforme foi anteriormente analisado, o Legislativo refletiu anseios de diversos setores da sociedade que ansiavam por melhores negociações em torno da aquisição de vacinas contra a COVID-19.

A maioria governista em ambas as casas legislativas e nas comissões permitiu que o governo Bolsonaro desfrutasse de um apoio no Legislativo, o que facilitou a aprovação de temas relativos à PEB. Esse apoio é, de fato, uma tendência no presidencialismo de coalizão brasileiro (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). Por sua vez, uma boa parte da literatura que trata da temática da influência do Legislativo em política exterior, tanto no Brasil como no exterior, aponta para uma baixa influência dos parlamentares nessa política (MILNER, 1997; MARTIN, 2000; NEVES, 2003, 2006; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009; FORJAZ, 2011; SCHMITT, 2011; DINIZ; RIBEIRO, 2014). Esse fator não indica, contudo, uma apatia dos parlamentares, tendo em vista a intensa agenda de votações da CRE e da CREDN ao longo do período. Tampouco sugere a inexistência de uma oposição no interior do Poder Legislativo

ao longo desses quatro anos ainda que, essa oposição não tenha sido suficientemente capaz de impedir o amplo apoio da maioria à agenda do governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação tratou da temática da Política Exterior Brasileira, especificamente da política externa realizada ao longo do governo Jair Bolsonaro entre os anos de 2019 e 2022, fase conturbada, tanto no que diz respeito à política exterior, devido às mudanças realizadas no “acumulado histórico da diplomacia brasileira” (CERVO, 2008a: p. 19), como ao contexto internacional e doméstico, marcado pelo impacto da pandemia da COVID-19, que ceifou a vida de cerca de 7 milhões de pessoas em todo o mundo. As medidas de combate à pandemia instituíram *lockdowns*, fazendo com que a população tivesse de adotar medidas de prevenção da propagação da doença, como o isolamento social e/ou uso de máscaras. Essa situação insólita afetou a vida e a economia de uma forma geral, aumentando o rescaldo da crise de 2008 no desenvolvimento socioeconômico dos países, piorando ainda mais as condições de vida de boa parte da população mundial. Nesse contexto, também as políticas doméstica e externa brasileiras foram impactadas.

Na diplomacia, Jair Bolsonaro instituiu como chanceler, ao início de seu governo, Ernesto Araújo, o qual, partilhando as mesmas visões do núcleo bolsonarista, como a proximidade ideológica às ideias da Nova Direita, ligadas ao conservadorismo e ao antiglobalismo, promoveu uma política exterior em tais bases. Essa “nova política externa” gerou uma aproximação a governos da Nova Direita e algum distanciamento frente a parceiros tradicionais. No xadrez mundial, os posicionamentos dos países podem ter impactos sensíveis no contexto doméstico, de modo que determinadas decisões da chancelaria Araújo causaram transtornos às relações do Brasil com diversos parceiros. A pressão de setores domésticos foi essencial para fazer o Itamaraty voltar às suas bases de atuação mais tradicionais e pragmáticas. A atitude do governo Jair Bolsonaro de negacionismo diante da pandemia (atitude comum a outros governos conservadores, principalmente aqueles ligados à Nova Direita) deu novo vigor às críticas que já existiam ao ministério Araújo, o que envolveu o então Governo Federal em uma crise política que levou às demissões do então ministro da saúde Eduardo Pazuello e do ministro das relações exteriores Ernesto Araújo. A substituição de Araújo por Carlos Franco França operou transformações importantes na política exterior que vinha sendo realizada até então, fazendo o Itamaraty voltar a posicionamentos consolidados, ainda que não integralmente.

As pressões de setores domésticos influentes, como o Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal (STF), o próprio Itamaraty, o empresariado e a opinião pública, insatisfeitos com a ausência de pragmatismo tanto no combate à pandemia como nas relações exteriores do

país, culminaram na solicitação, por Ernesto Araújo, de seu pedido de demissão. Esse é o primeiro indício de que o Poder Legislativo atuou impedindo as ações de política externa de Jair Bolsonaro, processo que deixa transparecer o funcionamento dos três poderes e dos mecanismos de *checks and balances* nas ações da política doméstica, visto que impediu a tomada de posições unilaterais por parte do Governo Federal. Por conta disso, se falou em uma possível contenção de danos, a qual pôde funcionar graças à própria dinâmica da democracia brasileira. Por sua vez, a saída de Ernesto Araújo do cargo promoveu mudanças nas linhas da política exterior que vinham sendo implementadas desde janeiro de 2019. Nesse ponto, se fala, portanto, de uma influência indireta do Poder Legislativo na PEB, a qual se deu graças ao impacto do Legislativo no Poder Executivo, este, responsável pelas relações exteriores do país.

No que diz respeito à atuação das comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara (CREDN) e do Senado (CRE), as estatísticas descritivas geradas a partir da base de dados demonstraram que houve uma elevada taxa de apoio às medidas de política exterior do Itamaraty. Esse apoio é evidente através do resultado das votações das *mensagens presidenciais* encaminhadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional ao longo da 56ª Legislatura (2019-2022). Nas votações nas comissões de relações exteriores e defesa nacional de ambas as casas legislativas, foram aprovadas 100% das mensagens que tratavam da PEB ou da defesa nacional encaminhadas pelo Poder Executivo, ainda que, no caso da CRE, muitas dessas mensagens tenham sido adiadas até a derradeira aprovação.

No que diz respeito aos resultados das votações dos *Projetos de Decreto Legislativo* (PDL), os quais são encaminhados da Câmara dos Deputados ao Senado Federal, mas cuja autoria primária advém da Presidência da República, verificou-se que 94% de tais projetos foram aprovados na CRE, um total de 93. Ao longo da 56ª Legislatura, apenas quatro não foram aprovadas, sendo um projeto de lei⁸⁰ e três PDL's. Por sua vez, 20% dos tratados internacionais assinados ao longo do governo Bolsonaro e encaminhados às comissões, foram incorporados à legislação brasileira até o término do mandato (de 30 acordos internacionais, 6 deles foram aprovados). Esta última taxa, no entanto, não é um indicativo suficiente de uma baixa taxa de apoio, visto que a demora na transformação de tais acordos em normas internas é processo lento, conforme aponta Schmitt (2011).

A resposta à pergunta de pesquisa – *se o Poder Legislativo impediu que Jair Bolsonaro implementasse mudanças na tradição diplomática brasileira* -, assim como as hipóteses sugeridas apresentaram um duplo resultado. Se, por um lado, o Poder Legislativo, ao influenciar

⁸⁰ Os Projetos de Lei emitidos pela Câmara dos Deputados e que tratam de temáticas relativas à política externa ou à defesa nacional, são encaminhados ao Senado Federal em formato de Projeto de Decreto Legislativo.

no pedido de demissão de Ernesto Araújo, acabou, indiretamente, gerando mudanças na PEB do período, por outro, as estatísticas descritivas geradas a partir da base de dados acerca das votações de proposições na CRE e na CREDN indicam que, pelo contrário, o Legislativo corroborou as mudanças implementadas. Se no primeiro resultado, verifica-se uma atuação política do Poder Legislativo, no segundo verifica-se uma atuação mais corriqueira e burocrática. Esse duplo resultado, no entanto não contradiz teses e ideias já apontadas acerca da atuação do Poder Legislativo, como a de Mc Cubbins e Schwartz (1984). Esses autores mencionam a existência de duas formas de controle exercidas pelo Congresso sobre as ações do Poder Executivo: a patrulha policial (police patrol) e o alarme de incêndio (fire alarm). Essas duas formas de controle podem ser associadas aos resultados encontrados: se a atuação da CRE e da CREDN indicaram ações correspondentes à de “patrulha policial”, a influência do Senado Federal no pedido de demissão de Ernesto Araújo indicam um acionamento menos comum: o “alarme de incêndio”.

A elevada taxa de apoio ao Governo Federal a nível da CRE e da CREDN é explicada pelo elevado apoio que Bolsonaro desfrutou ao longo de todo o mandato nas duas casas legislativas. Com a exceção de eventuais rugas a partir de 2020, às quais foram mantidas no início de 2021, que, conforme já apontado, causaram a demissão de Ernesto Araújo e Eduardo Pazuello, a centro-direita foi bloco majoritário em ambas as casas legislativas ao longo da 56ª Legislatura, o que garantiu o apoio a Jair Bolsonaro. Tendo em vista que a composição das comissões reflete a proporção partidária geral de cada casa, verificou-se que a CRE e a CREDN apresentaram uma maioria de legisladores governistas. Essa situação contribuiu para o nível de apoio às mensagens presidenciais relativas à PEB que foram enviadas às casas, e votadas, primariamente, nas próprias comissões. Por outro lado, a tendência de apoio do Poder Legislativo às medidas de política exterior é apontada em diversos trabalhos de modo que a análise a respeito da CRE e da CREDN ao longo do governo Bolsonaro chega a conclusões similares a muitos outros trabalhos consultados (MILNER, 1997; MARTIN, 2000; NEVES, 2003, 2006; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009; FORJAZ, 2011; SCHMITT, 2011; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; DINIZ, 2014; DINIZ; RIBEIRO, 2014).

Se conclui, afirmando, que o apoio normalmente desfrutado pelo Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo na política brasileira pode ser visto sob dois vieses. O presidencialismo de coalizão explica parte desse apoio (SANTOS, 2003), ao passo que o conservadorismo típico da política nacional permite compreender esse fato por um outro viés (MENEGUELLO; MAINWARING; POWER, 2000). A prática do presidencialismo brasileiro, onde há elevados recursos à disposição da Presidência da República, leva à formação de

coalizões de apoio ao Poder Executivo, efetivadas através da prática do *logrolling* e da patronagem (SANTOS, 2003; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Verificou-se que, no governo Bolsonaro, essa prática passou a ser utilizada após o início da crise decorrente da pandemia, o que não chegou a impactar efetivamente sua taxa de apoio, visto que a base governista continuou majoritária ao longo de todo o mandato. O predomínio de partidos conservadores e do centrão no Poder Legislativo desde a redemocratização faz com que a política brasileira reflita a visão desse núcleo, de modo que o apoio a Bolsonaro é também reflexo, ao menos em parte, do conservadorismo que os une.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita et al. Confronting the International Political Sociology of the New Right. *International Political Sociology*, v. 14, nº 1, p. 94-107, 2020.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, p. 5-34, 1988.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Saída de Ernesto Araújo é Oportunidade de Mudança na Política Externa, diz Deputado*. 29 mar. 2021 (2021a). Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/740974-saida-de-ernesto-araujo-e-oportunidade-de-mudanca-na-politica-externa-diz-deputado/> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Aécio Neves é Eleito para Presidência da Comissão de Relações Exteriores*. 12 mar. 2021 (2021b). Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/735624-aecio-neves-e-eleito-para-presidencia-da-comissao-de-relacoes-exteriores/> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

AGÊNCIA SENADO. *Para Senadores, Falta de Diplomacia do Governo Prejudica a Aquisição de Vacinas*. 24 mar. 2021 (2021a). Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/24/para-senadores-falta-de-diplomacia-do-governo-prejudica-a-aquisicao-de-vacinas> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

AGÊNCIA SENADO. *Pacheco Destaca Disposição do Senado para Enfrentar Crise do Coronavírus*. 24 mar. 2021 (2021b). Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/24/pacheco-destaca-disposicao-do-senado-para-enfrentar-crise-do-coronavirus> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

AGÊNCIA SENADO. *Pacheco Anuncia Comitê Nacional para Coordenar Enfrentamento à Covid-19*. 24 mar. 2021 (2021c). Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/24/pacheco-destaca-disposicao-do-senado-para-enfrentar-crise-do-coronavirus/covid-19-pacheco-anuncia-comite-e-fala-em-pacto-nacional-liderado-pelo-executivo> >. Acesso em: 16 jan. 2024.

AGÊNCIA SENADO. *Itamaraty Deve Ter Espírito Público na Transição, Pede Novo Presidente da CRE*. 10 nov. 2022. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/10/itamaraty-deve-ter-espirito-publico-na-transicao-pede-novo-presidente-da-cre> >. Acesso em: 7 fev. 2024.

ALESSI, Gil. Secretário da Cultura de Bolsonaro Imita Fala de Nazista Goebbels e é Demitido. *El País Brasil*, 17 jan. 2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-01-17/secretario-da-cultura-de-bolsonaro-imita-discurso-de-nazista-goebbels-e-revolta-presidentes-da-camara-e-do-stf.html> >. Acesso em: 20 jan. 2024.

ALEXANDRE, Cristina V. M.. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro (RJ). Curso de Mestrado em Relações Internacionais, 142 p., 2006.

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da Diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty*. 1ª edição. Brasília: ed. do autor, 2019.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Exteriores e Constituição. *Revista de Informação Legislativa*. V. 24, nº 94, p. 109-120, abr./jun. 1987.

AMARAL, Luciana. Bolsonaro Acumulou 158 Pedidos de Impeachment; Câmara acabará de arquivá-los hoje. *CNN Brasil*, 31 jan. 2023. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-acumulou-158-pedidos-de-impeachment-camara-acabara-de-arquiva-los-hoje/> >. Acesso em: 17 jan. 2024.

AMARAL, Oswaldo E. Partidos Políticos e o Governo Bolsonaro. Em: Leonardo Avritzer, Fábio Kerche e Marjoria Marona (orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1ª edição. Belo Horizonte, Autêntica: 2021.

AMORIM NETO, Otávio. *De Lula a Dutra: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, jul./dez. 2012, p. 617-657.

ANDRADE, Mayara Amaral de. A Política Ativa e Altiiva de Celso Amorim. *Diário das Nações*, 14 set. 2020. Disponível em: < <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-altiva-de-celso-amorim/> >. Acesso em: 13 jan. 2024.

APEX-BRASIL. *Apex-Brasil Inaugura Escritório em Jerusalém*. 15 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/apex-brasil-inaugura-escritorio-em-jerusalem-2/> >. Acesso em: 19 jan. 2024.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. Em: *Cadernos de Política Exterior*. Ano 3, nº 6, 2º semestre de 2017, p. 323-355.

ARAÚJO, Ernesto. Agora Falamos. *The New Criterion*, v. 42, n. 5, jan./2019 (2019a). Disponível em: < <https://newcriterion.com/issues/2019/1/agora-falamos> >. Acesso em: 6 ago. 2022.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Globalismo: uma visão a partir do pensamento de Nietzsche. *Cadernos de Política Exterior*, ano 5, n. 8, 2019 (2019b), p. 5-14.

ARBILLA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez., 2000, p. 337-385.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. Diplomacia Brasileira: uma volta à direita. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 65, nº. 770, p. 23-35, maio 2019.

BACCHINI, Carlos Leonardo. Mascaramento insincero: a política externa do governo Bolsonaro ou um passeio pelos bosques do cinismo. *Espaço e Economia* (Revista Brasileira de Geografia Econômica), ano IX, n. 20, p. 1-7, 2020.

BALAGO, Rafael. País que Mais Cresce no Mundo, Guiana Deve Avançar 38% em 2023. *Exame*, 28 set. 2023. Disponível em: < <https://exame.com/mundo/pais-que-mais-cresce-no-mundo-deve-avancar-38-e-acende-debate-sobre-petroleo-na-foz-do-amazonas/> >. Acesso em: 18 jan. 2024.

BELÉM LOPES, Dawisson; CARVALHO, Thales; SANTOS, Vinicius. Did The Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's "More-Bark-Than-Bite" Brazil. *Global Studies Quarterly*, v. 2, p. 1-14, 2022.

BOFF, Ricardo Bruno; CARTURANI, Matheus Guilherme. A Política Externa do Governo Bolsonaro em Tempos de Covid-19: as mudanças fundamentais na orientação do país e seus efeitos no combate à pandemia. Em: Gabriel Rached e Eduardo Helfer Farias (orgs.). *Diálogos Institucionais e Políticas de Enfrentamento da Crise*. Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Gramma, 2021. PDF. 1ª edição, p. 95-110.

BOFFO, Marco; SAAD-Filho, Alfredo; FINE, Bem. Neoliberal Capitalism: the authoritarian turn. *Socialist Register*, v. 55, p. 247-270, 2019.

BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 9 Ago. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Gabinete do Ministro. *Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores* (RISE). Portaria nº 212, de 30 de Abril de 2008. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/arquivos/legislacao-1/portaria-no-212-de-30-de-abril-de-2008.pdf/view> >. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL (Integração Econômica). *OCDE Formaliza Convite para que o Brasil Ingresse na Entidade*. 26 jan. 2022 (2022a). Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/01/ocde-formaliza-convite-para-que-o-brasil-ingresse-na-entidade> >. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.030, de 14 de Dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados concluída em 23 de maio de 1969, com reservas aos Artigos 25 e 66. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL (Presidência da República). *Presidente Jair Bolsonaro Recebe Presidente do Peru em Rondônia*. 3 fev. 2022 (2022b). Disponível em: < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2022/02/presidente-jair-bolsonaro-recebe-presidente-do-peru-em-rondonia#:~:text=Presidente%20Jair%20Bolsonaro%20recebe%20Presidente%20do%20Peru%20em%20Rond%C3%B4nia,-Assuntos%20como%20acesso&text=O%20Presidente%20da%20Rep%C3%ABlica%2C%2> >

0Jair,sede%20do%20governo%20do%20estado. >. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL (Siscomex). *Protocolo de Montevideu Sobre o Comércio de Serviços do Mercosul*. 8 mar. 2022 (2022c). Disponível em: < <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/paginas/protocolo-de-montevideu-sobre-o-comercio-de-servicos-do-mercosul> >. Acesso em: 18 jan. 2024.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BROWN, Wendy. Neoliberalism's Frankenstein: Authoritarian Freedom in Twenty-First Century "Democracies". *Critical Times: interventions in Global Critical Theory*, v. 1, nº 1, p. 60-79, 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. CREDN. *Relatório Anual de Atividades 2019*. Brasília: 2019a. 202p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. [21/08/2019 – Debate e Discussão de Propostas Legislativas]. 2019b. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/54800?a=78165&t=1566403933273&trechosOrador=&crawl=no> >. Acesso em: 10 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. [16/10/2019 – Discussão e Votação de Propostas]. 2019c. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58101> >. Acesso em: 10 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. 21ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. 203p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN. *Relatório de Atividades 2021*. 117p. Brasília: 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN. *Relatório de Atividades 2022*. 73p. Brasília: 2022a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. [11/05/2022 – Discussão e Votação de Propostas]. 2022b. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/65102> >. Acesso em: 11 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*. [25/05/2022 – Discussão e Votação de Propostas]. 2022c. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/65348> >. Acesso em: 11 fev. 2024.

CANDEAS, Alessandro; VIANA, Benhur Peruch. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos e o Centro Espacial de Alcântara. *Cadernos de Política Exterior*, ano VI, n. 9, 2020, p. 5-30.

CASARÕES, Guilherme. The First Year of the Bolsonaro's Foreign Policy. Em: A. Mori (Ed.). *Latin America and The New Global Order: dangers and opportunities in a multipolar*

world. Milão, Ledizione LediPublishing, p. 82-109, 2020.

CEPALSTAT. *Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) Total Anual a Precios Constantes. 2024. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es> >. Acesso em: 13 jan. 2024.

CERVO, Amado L. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008a.

CERVO, Amado L.. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Coleção Temas Brasileiros, 21. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília, IPRI/FUNAG/UnB, 2008b.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 5ª edição rev. e ampl. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

CHEIBUB, Zairo B.. *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro (RJ). Curso de Mestrado em Ciência Política, 140p. 1984.

CINTRA, Antônio et al. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. Em: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Lúcia Avelar, Antônio Octávio Cintra (Orgs.). 3ª edição. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2015, p. 81-123.

CLOSS, Marília Bernardes. Novo ciclo na América do Sul: transformações nos cenários de segurança e defesa. *Boletim OPSA*, n. 1, jan./mar., 2019, p. 10-14.

COLON, Leandro. PF identifica Carlos Bolsonaro como articulador em esquema criminoso de fakeNews. *Folha de São Paulo*, 25 abr. 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/pf-identifica-carlos-bolsonaro-como-articulador-em-esquema-criminoso-de-fake-news.shtml> >. Acesso em: 12 ago. 2022.

CONGRESSO EM FOCO. Rodrigo Pacheco Oficializa Filiação ao PSD e Avança Sobre 2022. *UOL*, 22 out. 2021. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/rodrigo-pacheco-oficializa-filiacao-ao-psd-e-avanca-sobre-2022/> >. Acesso em: 8 fev. 2024.

COZENDEY, Carlos Márcio. O Pedido de Acesso do Brasil à OCDE: onde estamos. *Cadernos de Política Exterior*, ano V, nº 9, 2019, p. 49-75.

CUNHA, Isabel. O Jornalismo na Era do Populismo Mediatizado. *Estudos de Jornalismo e Mídia*, v. 16, nº 2, p. 9-22, jul./dez., 2019.

DALDEGAN, William; SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra de. Soft Power Brasileiro: uma análise da política externa em tempos pandêmicos. *Revista Conjuntura Global*, v. 10, nº 1,

2021, p. 212-230.

DALLE, Pablo; BONIOLO, Paula; SAUTU, Ruth; ELBERT, Rodolfo. *Manual de Metodología*. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

DEPNER, Patrick Müller. *Transição Araújo-França (2019-2022): mudança e manutenção na política externa bilateral e multilateral*. 2023. 78p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Centro de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2023.

DEVETAK, Richard. The Project of Modernity and International Relations. *Millenium*, v. 24, nº 1, p. 27-51, 1995.

DIBAI, Priscilla Cabral. *A Direita Radical no Brasil Pós-Redemocratização: o caso de Jair Bolsonaro*. 2018. 154p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

DIEGUEZ, Consuelo. O Chanceler do Regresso. Os Planos de Ernesto Araújo para salvar o Brasil e o Ocidente. *Piauí*. 151, Abr., 2019. p. 20-29.

DINIZ, Simone. Poder Legislativo: veto player institucional? Em: *Política Externa e o Poder Legislativo no Brasil pós-Redemocratização*. Simone Diniz (org.). São Carlos: EdUFSCar, 2014, p. 35-65.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil. Em: *Política Externa e o Poder Legislativo no Brasil pós-Redemocratização*. Simone Diniz (org.). São Carlos: EdUFSCar, 2014, p. 13-34.

EXAME. *Itamaraty Deixa de Ter Uma Divisão Sobre Mudança do Clima*. 10 jan. 2019. Disponível em: < <https://exame.com/brasil/itamaraty-tambem-deixa-de-ter-uma-divisao-sobre-mudanca-do-clima/> >. Acesso em: 14 jan. 2024.

FEBBRO, Eduardo. O novo guru da extrema-direita europeia. *Revista IHU On-line*, 9 ago. 2018. Disponível em: < <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/188-noticias-2018/581631-o-novo-guru-da-extrema-direita-europeia> >. Acesso em: 11 ago. 2022.

FERNANDES, Augusto. “Que sejamos pária”, afirma Ernesto Araújo sobre o papel do Brasil no mundo. *Correio Braziliense*, 22 out. 2020. Disponível em: < <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4884035-se-falar-em-liberdade-nos-faz-paria-internacional-que-sejamos-esse-paria-diz-ernesto-araujo.html> >. Acesso em: 9 ago. 2022.

FERNANDES, Ciro C. C.; PALOTTI, Pedro L. M.; SOUZA, Pedro M. S.. A Trajetória Recente da Construção do Serviço Civil na Administração Pública Federal Brasileira: dilemas e perspectivas. Em: *Mosaico da Burocracia Pública Brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil*. Pedro Floriano Ribeiro, Mariele Troiano e Nayara Albrecht (orgs.). Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 111-153.

FERREIRA, Marcelo C.. Os Processos Constituintes de 1946 a 1988 e a Definição do Papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52 (2), p. 23-48, 2010.

FIGUEIRA, Ariane Roder. *Introdução à Análise de Política Externa*. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book.

FLECHA DE LIMA, Paulo T.. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional 1985- 1995*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

FORJAZ, Maria C. S.. O Congresso Nacional e a Política Externa (1999-2006). Em: José Álvaro Moisés (org.). *O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 43-59.

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. Discurso de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Cadernos de Política Exterior*, v. 7, nº 10, p. 9-10, outubro. Brasília: Instituto de Pesquisa de relações Internacionais (IPRI); Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2021.

FRAWLEY, William; PIATETSKY-SHAPIRO, Gregory; MATHEUS, Christopher. Knowledge Discovery in Databases: an overview. *AI Magazine*, v. 13, n. 3, fall, 1992, p. 57-70.

FREIXO, Adriano de. As Relações Exteriores – Bolsonaro, 100 dias. *Le Monde Diplomatique*, 10 abr. 2019. Disponível em: < diplomatie.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias >. Acesso em: 25 jun. 2022.

GASTALDI, Fernanda Castro; MENDONÇA, Filipe. Petróleo, Armas e Dinheiro: a Arábia Saudita e o poder global dos Estados Unidos (2001-2018). *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 55-65, 2019.

GERSHON, Debora; CANELLO, Júlio. Ciências Sociais Articuladas. O Centrão na Câmara e o Governo Bolsonaro. *Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB)*. 8 mar. 2022. Disponível em: < <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-centrao-na-camara-e-o-governo-bolsonaro/> >. Acesso em: 30 jan. 2024.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. Em: Goldstein and Keohane (orgs.). *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political changes*. London: Cornell University, 2003, p. 3-30.

GONÇALVES, Williams S.. Prefácio. Em: Hedley Bull. *A Sociedade Anárquica*. Um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Universidade de Brasília, 2002. p. XI-XXVI.

HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HERZ, Mônica. O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-40, jan./jun. 2002.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Hampshire: Palgrave

Macmillan, 2003.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu Morato. A Política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro. Scielo Preprints. *Gobernanza Democrática y Regionalismo em América latina* (Colégio de Mexico), fev./2022. Disponível em: < <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771/version/5058> >. Acesso em: 17 dez. 2023.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Oxford University, 1990.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, issue 2, oct./1995, p. 209-238.

IKENBERRY, G. John. The End of Liberal International Order? *International Affairs*, v. 94, nº 1, p. 7-23, 2018.

JIMÉNEZ, Carla. Economistas Pedem ‘Lockdown’ Contra “Falso Dilema” Entre Salvar Vidas e Desempenho Econômico. *El País*, 21 mar. 2021. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-21/economistas-pedem-lockdown-contrafalso-dilema-entre-salvar-vidas-e-desempenho-economico.html> >. Acesso em: 16 jan. 2024.

JORNAL DA USP. *Brasil completa quase dois anos fora do Pacto Global para Migração da ONU*. 18 dez. 2020. Disponível em: < <https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-completa-quase-dois-anos-fora-do-pacto-global-para-migracao-da-onu/> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

JORNAL NACIONAL. *Saída de Pazuello Acontece Depois de Muita Pressão do Centrão*. 15 mar. 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/03/15/saida-de-pazuello-acontece-depois-de-muita-pressao-do-centrao.ghtml> >. Acesso em: 17 jan. 2024.

JUNQUEIRA, Caio. Diplomatas Apontam Falta de Critérios em Promoções e pressionam Itamaraty. *CNN Brasil*, 30 nov. 2023. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/diplomatas-apontam-falta-de-criterios-em-promocoes-e-pressionam-itamaraty/#:~:text=Ao%20todo%2C%20a%20carreira%20tem%201.543%20diplomatas%20ativos.>> >. Acesso em: 14 jan. 2024.

KOGA, Natália M.; PALOTTI, Pedro L. M.; NASCIMENTO, Maricilene I. B.; COUTO, Bruno G.. Análise de Políticas Públicas e Uso de Evidências pelas Burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 24, nov. 2020, p. 29-40.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAGO, Rudolfo. Dez vezes em que o presidente Jair Bolsonaro fez ameaças à democracia. *UOL Notícias*, 28 jul. 2022. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/comentario-do-dia-dez-vezes-em-que-o-presidente-jair-bolsonaro-fez-ameacas-a-democracia/> >. Acesso em: 10 ago. 2022.

LESSA, Mônica Leite; SARAIVA, Miriam Gomes; MAPA, Dhiego de Moura. Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. p. 95-119 (capítulo 3). Em: L. Pinheiro e C. Milani (orgs.). *Política Externa Brasileira*. As práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. *Boletim OPSA*, n. 1, jan./mar., 2019, p. 15-21.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SANTOS, Adriana Cristina Omena dos; SCHNEKENBERG, Guilherme Fernando. Análise Documental como Percursos Metodológico na Pesquisa Qualitativa. *Caderno da Fucamp*, v. 20, n. 44, p. 36-51., 2021.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, p. 3-38, 1994.

LOSS, Flavia. O Grupo de Visegrado e A União Europeia. *Observatório do Regionalismo*, 19 mar. 2019. Disponível em: < <https://observatorio.repri.org/2019/03/19/o-grupo-de-visegrado-e-a-uniao-europeia/> >. Acesso em: 19 jan. 2024.

LUZ, Joyce; BITTENCOURT; Maiane; CANELLO, Júlio; FERES JÚNIOR, João. *O Perfil do Centrão na Nova Legislatura*. *Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB)*. 21 out. 2022. Disponível em: < <https://olb.org.br/o-perfil-do-centrao-na-nova-legislatura/> >. Acesso em: 30 jan. 2024.

MACHADO, Renato. Senadores Pedem a Saída de Ernesto Araújo para ‘Salvar Vidas’. 24 mar. 2021, *Folha de São Paulo*. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/senadores-pedem-a-saida-de-ernesto-araujo-para-salvar-vidas.shtml> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

MACHADO, Tatiana Vasconcelos Fleming; TAVARES, João Gabriel Danon. Reflexões sobre Raízes do Brasil: um ensaio histórico da obra e de sua perspectiva weberiana. *Cadernos de Pesquisa do CDHIS*, Uberlândia, v. 35, n. 1, jan.-jun. 2022, p. 19-56.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. *Partidos Conservadores do Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MAITANO, Martin Egon; SILVEIRA, Kaiutan Venerando Ruiz da. A Tradição de se Renovar: propostas de reforma do Itamaraty sob Bolsonaro. *CEBRI-Revista*. Ano 2, nº 5, jan.-mar. 2023, p. 147-167.

MALTA, Marcio; ARAUJO, Rafael. Uma análise da relação entre a política interna e a política externa brasileira no governo Jair Bolsonaro. Em: F. N. Gonçalves; G. A. Loureiro; B. B. Mello (Orgs.). *Política Externa no Governo Bolsonaro: temas, resultados e retrocessos*. Lemos Mídia: Belo Horizonte, 2022, p. 19-53.

MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: legislatures and international cooperation*. New

Jersey: Princeton University, 2000.

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. Theories and Empirical Studies of International Institutions.

International Organization, v. 52, nº 4, p. 729-757, 1998.

MÁXIMO, Welton. Com 100% das urnas apuradas, Bolsonaro obteve 57,7 milhões de votos. *Agência Brasil*, 28 out. 2018. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/com-100-das-urnas-apuradas-bolsonaro-teve-577-milhoes-de-votos> >. Acesso em: 11 ago. 2022.

MAZUI, Guilherme; RODRIGUES, Paloma; Bolsonaro Anuncia Saída do PSL e Criação de Novo Partido. *G1*, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml> >. Acesso em: 31 jan. 2024.

MC CUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. V. 28, n. 1, feb./1984, p. 165-179.

MEIRELES, Fernando; GERSHON, Debora. *Balanço de 2020 na Câmara dos Deputados*. 8 jan. 2021. Disponível em: < <https://olb.org.br/balanco-de-2020-na-camara-dos-deputados/> >. Acesso em: 30 jan. 2024.

MELLO, Beatriz Bandeira de. Do Passado ao Presente: a relação Brasil-EUA nos discursos de Ernesto Araújo. Em: F. N. Gonçalves; G. A. Loureiro; B. B. Mello (Orgs.). *Política Externa no Governo Bolsonaro: temas, resultados e retrocessos*. Lemos Mídia: Belo Horizonte, 2022, p. 55-79.

MELLO, Beatriz Bandeira de; FERES JÚNIOR, João. A Troca no Comando do Itamaraty. *Manchetômetro*, 5 abr. 2021. Disponível em: < <https://manchetometro.com.br/2021/04/05/a-troca-no-comando-do-itamaraty/> >. Acesso em: 29 jul. 2022.

MELLO, Daniel. Serra Confirma Suspensão da Venezuela do Mercosul. *Agência Brasil*, 2 dez. 2016. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/serra-confirma-suspensao-da-venezuela-do-mercosul> >. Acesso em: 14 jan. 2024.

MELLO, Patrícia Campos. Grupo de Mais de 300 Diplomatas Publica Carta para Pedir Saída de Ernesto. 27 mar. 2021, *Folha de São Paulo*. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/grupo-de-mais-de-300-diplomatas-publica-carta-para-pedir-saida-de-ernesto.shtml> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

MELO, Carlos Ranulfo. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou? Em: L. Avritzer, F. Kerche e M. Marona (Orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1ª edição. Belo Horizonte, Autêntica, 2021, p. 95-109.

MELO, Pedro Valença Viana de. *Mudança de Curso? Um estudo comparativo da política externa brasileira sob Jair Bolsonaro*. 2022. 101p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de

Lisboa, Lisboa, 2022.

MENEZES, Roberto Goulart. Governo Bolsonaro: a busca de ‘relações carnais’ com os Estados Unidos. *Trabalho apresentado no 5º Simpósio da Faculdade de Ciências Sociais Democracia e Direitos Humanos: crises e conquistas* (11 a 13 de setembro de 2018), Goiânia (GO), UFG.

MILANI, Carlos. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência*. Abr./Maio/Jun, 2015, p. 57-75.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11- 41, jan./jun. 2013.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Notas à Imprensa*. Decisão Sobre a Suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em Aplicação do Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul. 5 ago. 2017. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico >. Acesso em: 14 jan. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Discurso do Presidente Jair Bolsonaro na Abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 24 de setembro de 2019*. Publicado em: 27 set. 2019 (2019a). Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019> >. Acesso em: 12 jun. 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 124, 1º semestre de 2019 (2019b). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Lançamento do Diálogo Trilateral Brasil-Estados Unidos-Japão (JUSBE)*. Nota à Imprensa nº 136/2020. 10 nov. 2020 (2020a). Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/lançamento-do-diálogo-trilateral-brasil-estados-unidos-japao-jusbe >. Acesso em: 2 mar. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Planejamento Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE)*. 30 jun. 2020 (2020b), site MRE. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre> >. Acesso em: 17 out. 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de Gestão do Exercício de 2019*. Brasília, junho de 2020 (2020c). 161p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de Gestão do Exercício de 2020*. Brasília, 26 de março de 2021. 186p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Admissão do Brasil como Parceiro de Diálogo Setorial da ASEAN (Nota à Imprensa nº 130)*. 4 ago. 2022 (2022a). Disponível em: < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-imprensa_defeso_2022/admissao-do-brasil-como-parceiro-de-dialogo-setorial-da-asean >. Acesso em: 18 jan. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de Gestão do Exercício de 2021*. Brasília, março de 2022 (2022b), 292p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de Gestão do Exercício de 2022*. Brasília, março, 2023. 385p.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Brasil e Japão Assinam Memorando de Cooperação para Tecnologias em Nióbio e Grafeno*. 8 jan. 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-japao-assinam-memorando-de-cooperacao-para-tecnologias-em-niobio-e-grafeno-1> >. Acesso em: 18 jan. 2024.

MONTEAGUDO, Rafael. Antiglobalismo e Colonialidade: uma abordagem decolonial sobre a política externa brasileira no Governo Bolsonaro. *Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil*, v. 10, p. 1-22, 2021.

MONTESANTI, Beatriz. Além dos EUA: como a Cambridge Analytica atuava em eleições pelo mundo. *UOL Notícias*, 24 mar. 2018. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/03/24/como-a-cambridge-analytica-atuava-para-alem-dos-eua.htm> >. Acesso em: 11 ago. 2022.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. Anticomunismo na Política Externa Brasileira: passado e presente (1930-2020). *Hoplos*, v. 4, n. 6, p. 26-49, 2020 (2020a).

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As Semelhanças entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1-19, 2020 (2020b).

MORGENSTERN, Scott. *Patterns of Legislative Politics: roll-call voting in Latin America and the United States*. New York: Cambridge University, 2004.

MUNCK, Gerardo L. The Past and Present of Comparative Politics. Em: G. L. Munck e R. Snyder (Eds.). *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The John Hopkins University, 2007, p. 32-59.

NEVES, João Augusto Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, jan/jun 2003, p. 103-138.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Em: H. Oliveira; A. C. Lessa. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas* (vol. 2). São Paulo: Saraiva, 2006.

NOGUEIRA, Johnny Daniel Matias; MIRANDA, Daniel Estevão Ramos de. De Vargas a Bolsonaro: continuidades e descontinuidades da burocracia no Brasil. Em: *Mosaico da Burocracia Pública Brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil*. Pedro Floriano Ribeiro, Mariele Troiano e Nayara Albrecht (orgs.). Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 89-109.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. *Power and interdependence*. 2nd. ed. New York: Harper Collin, 1989.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Como Votaram os Congressistas no Primeiro Ano do Governo Bolsonaro?* 28 jan. 2020a. Disponível em: < <https://olb.org.br/como-votaram-os-congressistas-no-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro/> >. Acesso em: 21 out. 2022.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Congresso Remoto (Boletim nº 2). Conflito e Governismo no Congresso em tempos de pandemia*. 7 jul. 2020c. Disponível em: < <https://olb.org.br/conflito-e-governismo-no-congresso-em-tempos-de-pandemia/> >. Acesso em: 30 jan. 2024.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; FERNANDEZ, Michelle. Política de Saúde no Governo Bolsonaro: desmonte e negacionismo. Em: L. Avritzer; F. Kerche; M. Marona (Orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1ª edição. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OXFAM BRASIL. *Fome Avança no Brasil em 2022 e Atinge 33,1 Milhões de Pessoas*. 8 jun. 2022. Disponível em: < <https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/> >. Acesso em: 19 jan. 2024.

PALÁCIO, Fábio. Estética fascista une fantasias de Bolsonaro e Mussolini com motos. *Folha de São Paulo*, 28 maio 2010. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2021/05/estetica-fascista-une-fantasias-de-bolsonaro-e-mussolini-com-motos.shtml> >. Acesso em: 12 ago. 2022.

PAMPLONA, Nicola. Mercosul Assina Acordo de Livre Comércio com Singapura. *Folha de São Paulo*, 7 dez. 2023. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/mercosul-assina-acordo-de-livre-comercio-com-singapura.shtml> >. Acesso em: 18 jan. 2024.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUREIREDO FILHO, Dalson Britto; CARVALHO DA ROCHA, Enivaldo; DA SILVA JÚNIOR, José Alexandre; FREITAS, Diego. Uma Introdução aos Métodos Mistos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, n. 42, maio/ago., 2016, p. 384-411.

PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL (PMN). Manifestos. [2020]. Disponível em: <https://www.pmn.org.br/manifestos/> >. Acesso em: 7 fev. 2024.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes de; SANTANA, Diana Patricia Ferreira de. Uma Breve Análise das Propostas de Jair Bolsonaro para a Política Externa Brasileira. *Perspectivas*, São Paulo, v. 52, p. 89-101, jul./dez. 2018.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG, 2013.

PIMENTEL, Alessandra. O Método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, nov./2001.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. O Regresso Conservador Sul-Americano (Editorial). *Boletim OPSA*, n. 1, jan./mar., 2019, p. 4-5.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S. Introdução. Em: *Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. Orgs.: Leticia Pinheiro e Carlos R.S. Milani. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 13-30.

PINHEIRO, Leticia; SANTOS, Leandro W.. O Itamaraty na Política externa do Governo Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique Brasil*, fev., p. 6-7, 2022.

PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário*. 13ª ed., rev., atual., ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

POZO, José del. *História da América Latina e do Caribe: dos processos de independência aos dias atuais*. Edição atualizada. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 10.801 (17 de setembro de 2021)*. Promulga o Acordo Constitutivo do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, firmado em Pequim, em 29 de junho de 2015, e sua documentação complementar, que estipula a adesão brasileira à subscrição de valor não superior a cinquenta ações, no total de US\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de dólares norte-americanos). Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10801.htm >. Acesso em: 18 jan. 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 11.024 (31 de março de 2022)*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11024.htm >. Acesso em: 14 jan. 2024.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da Democracia*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RANQUETAT JÚNIOR, Cesar Alberto. Steve Bannon: o ideólogo da Nova Direita Populista Americana. *Revista de Geopolítica*, v. 11, nº 2, p. 25-39, abr./jun., 2020.

REDE BRASIL ATUAL. *Bolsonaro e o Apoio de Steve Bannon, o Sabotador de Democracias*. 17 out. 2018. Disponível em: < <https://www.redebrasilatual.com.br/eleicoes->

2018/bolsonaro-e-o-apoio-de-steve-bannon-o-sabotador-de-democracias-1/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

RÉMOND, René. *O Século XIX: 1815-1914*. 1ª edição. Rio de Janeiro : Apicuri, 2015.

REIS DA SILVA, André Luiz. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, jan./abril, 2015, p. 143-184.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. Curso elementar. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

RIBEIRO, Pedro Feliú; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes; GALDINO, Manoel. Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: um estudo sobre a câmara dos deputados (2002-2006). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. V. 52, n. 4, 2009, p. 835-870.

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Trump dos Trópicos? Política externa de ultradireita no Brasil. *Análisis Carolina*, Fundación Carolina, Madri, n. 6, abr./2019, p. 1-11.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, v. 46, n. 3 (summer), 1992, p. 561-598.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetórias, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 56 (1), p.40-59, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. "A 'Rachomon' Story: Latin American views and discourses about global governance and multilateralism". Em: A. Triandafyffidou (ed.). *Global Governance From Regional Perspectives. A Critical View*. Oxford: Oxford University, 2017. p. 181-208.

SANCHES, Mariana. Demissão de Ernesto Araújo: fim de uma gestão sem precedentes na diplomacia brasileira. 29 mar. 2021, BBC News Brasil. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56570801> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

SANTIAGO, Leticia. Identidade Nacional e Tradições da Política Externa Brasileira no Governo Bolsonaro (2019-2021). *Conexões Internacionais*. V. 3, n. 1, 2022, p. 24-41.

SANTIAGO DA SILVA, Rodrigo. *A Política Externa Brasileira Analisada em Três Dimensões*: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados. Dissertação UFPE (Universidade Federal de Pernambuco), Recife (PE). Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco (Curso de Mestrado em Ciência Política), 106p., 2012.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; BARBOSA, Leonardo Martins. Bolsonaro e o Congresso: a caminho da estabilidade?. Em: L. Avritzer, F. Kerche e M. Marona (Orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1ª edição. Belo Horizonte, Autêntica, 2021, p. 83-93.

SARAIVA, Miriam G. A Diplomacia Brasileira e a Visão sobre a Inserção Externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*. Ano 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Gestão de Carlos França frente à Chancelaria Brasileira Mudou ou não a política externa? *Boletim LERPE*, 2021. Disponível em: < https://www.boletimlerde.uerj.br/post/a-gest%C3%A3o-de-carlos-fran%C3%A7a-frente-%C3%A0-chancelaria-brasileira-mudou-ou-n%C3%A3o-a-pol%C3%ADtica-externa?postId=3dc8174b-9b7f-4785-a46f-d521dbf4e22e&utm_campaign=0c0d3574-f6a8-49f0-811d-8256fdb2a05f&utm_source=so&utm_medium=mail&utm_content=f420bf5c-9d8d-402d-b8a5-3da2d4c07f3c&cid=57f01622-7d34-415f-8863-2ddecca79273 >. Acesso em: 4 set. 2021.

SARAIVA, Miriam; ALBUQUERQUE, Felipe. Como mudar uma política externa? Cebri Revista. *Brazilian Journal of International Affairs*, Ano 1, nº 1, p. 148-166, 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, dez./2019, p. 117-137.

SARTORI, Giovanni. Comparación y Método Comparativo. Em: Giovanni Sartori e Leonardo Morlino (Eds.). *Los problemas de la comparación en Ciencias Sociales*. Cap. 2, p.29-49. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano 1, v. 1, n. I, p. 1-15, jul./2009.

SASNAL, P. Points of Tangency Between State And Religious Institutions In Europe – Institutionalisation of State Religion Policy. Em: SASNAL, P. (et al.). *Cooperation with Religious Institutions as a European Policy Tool*. European Institute of the Mediterranean, 2019.

SCHMITT, S. T. *A Política Externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal*. Dissertação USP (Universidade de São Paulo). Departamento de Ciência Política (Mestrado em Ciência Política). 2011. 107p.

SCHROEDER, Ralph. *Social Theory after the Internet: Media, Technology and Globalization*. Londres: UCL Press, 2018.

SCHUTTE, Giorgio; FONSECA, Bruno; CARNEIRO, Gabriel. Jogo de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista. *Revista Conjuntura Global*, 2019.

SENA, Victor. Em Carta, Mais de 300 Diplomatas Criticam Araújo e Pedem Mudanças. *Exame*, 28 mar. 2021. Disponível em: < <https://exame.com/brasil/em-carta-diplomatas-criticam-araujo-e-pedem-urgentes-mudancas/> >. Acesso em: 25 jul. 2022.

SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Plano de Trabalho 2021-2022*. Brasília, 2021a.

SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE. *Relatório 2019*. 28p. Brasília: 2019b.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. [CRE 28/03/2019 às 10h – 7ª, Conjunta com CCT]. 21 mar. 2019c. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?25&reuniao=8317&codcol=54> >. Acesso em: 29 jan. 2024.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. [CRE 27/11/2019 às 09h30 – 65ª, Extraordinária. PL 1645/2019. Projeto de Lei nº 1645, de 2019]. 27 nov. 2019d. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/itempauta?reuniao=9447&codcol=54&item=67608> >. Acesso em: 12 fev. 2024.

SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Plano de Trabalho 2021-2022*. Brasília, 2021a.

SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE. *Relatório das Atividades em 2021*. 32p. Brasília: 2021b.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. Atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) entre 01/01/2020 e 31/12/2020. 2021c. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=54&data1=2020-01-01&data2=2020-12-31> >. Acesso em: 6 fev. 2024.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. 6 jul. 2021d. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?3&reuniao=10023&codcol=54> >. Acesso em: 6 fev. 2024.

SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE. *Relatório de Atividades em 2022*. 36p. Brasília, 2022a.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. [CRE. 10/05/2022 às 09h – 7ª, Extraordinária – Semipresencial. PDL 333/2021. Projeto de Decreto Legislativo nº 333, de 2021]. 10 maio 2022b. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/itempauta?reuniao=10742&codcol=54&item=79926> >. Acesso em: 12 fev. 2024.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. [CRE. 10/05/2022 às 09h – 7ª, Extraordinária – Semipresencial. PDL 829 /2021. Projeto de Decreto Legislativo nº 829, de 2021. 10 maio 2022c. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/itempauta?reuniao=10742&codcol=54&item=79922> >. Acesso em: 12 fev. 2022.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. [CRE. 30/11/2022 às 10h – 16ª Extraordinária – Semipresencial. PDL 264/2022. Projeto de Decreto Legislativo nº 264,

de 2022]. 30 nov. 2022e. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/itempauta?reuniao=11008&codcol=54&item=81753> >. Acesso em: 12 fev. 2024.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa: Comissões (CRE)*. [CRE 30/11/2022 às 10h – 16^a, Extraordinária – Semipresencial]. 30 nov. 2022f. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=9383&codcol=54> >. Acesso em: 29 jan. 2024.

SENADO FEDERAL. *Regimento Interno*. Resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, atualizado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até agosto de 2023. Volume 1. Brasília, DF: 2023. 310p.

SENNA, Carlos. Carlos Bolsonaro foi entender como funciona a máquina de desinformação de Putin, diz especialista. *Carta Capital*, 18 mar. 2022. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/politica/carlos-bolsonaro-foi-entender-como-funciona-a-maquina-de-desinformacao-de-putin-diz-especialista/> >. Acesso em: 2 jan. 2024.

SILVA, Elaini C. G.; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira. *Texto para Discussão nº 1489 (IPEA)*. Brasília, maio de 2010.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton. *The Decision-Making Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press, 1962.

SOARES DE LIMA, Maria R.. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. Em: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. 2^a edição. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 127-153, 2018.

SPOHR, Alexandre P. *O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: estudos acerca dos instrumentos do Congresso Nacional*. 2020. Tese de Doutorado UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Porto Alegre (RS). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (Doutorado em Ciência Política). 105p., 2020.

STEINMO, Sven. Historical Institutionalism. Em: D. della Porta; M. Keating (eds.). *Approaches and Methodologies in The Social Sciences: a pluralist perspective*. New York: Cambridge University, 2008, p. 118-138.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-MT. *Eleições 2020: Carlos Fávaro é eleito senador pelo Mato Grosso*. 16 nov. 2020. Disponível em: < <https://www.tre-mt.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/eleicoes-2020-carlos-favaro-e-eleito-senador-pelo-mato-grosso> >. Acesso em: 7 fev. 2024.

TV SENADO. *Senadores ouvem ministro das Relações Exteriores sobre compra de vacinas contra covid-19 – 24/3/2021*. YouTube, 24 mar. 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=O4SI0aVuZ3A> >. Acesso em: 17 dez. 2023.

URIBE, Gustavo; BRANT, Danielle; MACHADO, Renato. Congresso e Supremo Veem

Reunião com Bolsonaro com Ceticismo e Chance para Dar Recado ao Presidente. *Folha de São Paulo*, 22 mar. 2021. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/congresso-e-stf-veem-reuniao-com-bolsonaro-com-ceticismo-e-chance-para-dar-recado-a-presidente.shtml> >. Acesso: 26 jul. 2022.

URIBE, Gustavo; CHAIB, Julia; CARVALHO, Daniel; BRANT, Danielle; MACHADO, Renato. No Alvorada, Lira Cobra Ernesto por Melhora na Diplomacia para Combater Pandemia. *Folha de São Paulo*, 24 mar. 2021. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/em-reuniao-no-alvorada-lira-cobra-ernesto-sobre-melhorar-diplomacia-para-combater-pandemia.shtml> >. Acesso em: 25 de jul. 2022.

VALENTE, Jonas. Fake News sobre candidatos inundam redes sociais em período eleitoral. *Agência Brasil*, 6 de outubro de 2018. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-10/um-dia-da-eleicao-fake-news-sobre-candidatos-inundam-redes-sociais> >. Acesso em: 12 ago. 2022.

VIANA FILHO, Luís. *A Vida do Barão do Rio Branco*. 8ª edição. São Paulo: Editora UNESP; Salvador: EDUFBA, 2008.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a Reorientação da Política Exterior Brasileira. *Meridiano 47. Journal of Global Studies*. 20: e20011, 2019.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez., p. 273-335, 2007.

VILELA, Pedro Rafael. Bolsonaro Anuncia Nelson Teich como Ministro da Saúde. *Agência Brasil*, 16 abr. 2020. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/bolsonaro-anuncia-nelson-teich-como-ministro-da-saude#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20anunciou,de%2016%20meses%20no%20cargo.> >. Acesso em: 17 jan. 2024.

VILELA, Pedro Rafael. Ministra Viaja ao Irã para Tentar Ampliar Oferta de Fertilizantes. *Agência Brasil*, 16 fev. 2022. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-02/ministra-viaja-ao-ira-para-tentar-ampliar-oferta-de-fertilizantes> >. Acesso em: 18 jan. 2024.

WALTZ, Kenneth N. *O Homem, o Estado e a Guerra*: uma análise teórica. Tradução por: Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ZANINI, Fábio; SETO, Guilherme; BRAGA, Juliana. Auxiliares Dizem que Bolsonaro Terá que Escolher Entre Arthur Lira e Ernesto Araújo. *Folha de São Paulo*, 24 mar. 2021a. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/03/auxiliares-dizem-que-bolsonaro-tera-que-escolher-entre-arthur-lira-ou-ernesto-araujo.shtml> >. Acesso em: 27 jul. 2022.

ZANINI, Fábio; SETO, Guilherme; BRAGA, Juliana. Empresários Criticam Ernesto Araújo em Reunião com Lira e Pacheco e Aumentam Pressão sobre Ministro. *Folha de São Paulo*, 23 mar. 2021b. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/03/empresarios-criticam-ernesto-araujo> >.

em-reuniao-com-lira-e-pacheco-e-aumentam-pressao-sobre-ministro.shtml >. Acesso: 25 jul. 2022.

ZANINI, Fábio; SETO, Guilherme; BRAGA, Juliana. No Vácuo de Bolsonaro, Lira e Pacheco se Reúnem com Empresários e Tomam a Frente de Combate à Pandemia. *Folha de São Paulo*, 22 mar. 2021c. Disponível em: <
[https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/03/no- vacuo-de-bolsonaro-lira-e-pacheco-se-reunem-com-empresarios-e-tomam-a-frente-de- combate-a-pandemia.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/03/no-vacu-de-bolsonaro-lira-e-pacheco-se-reunem-com-empresarios-e-tomam-a-frente-de-combate-a-pandemia.shtml) >. Acesso em: 25 jul. 2022.

ZUCATTO, Gioavana Esther. A Ascensão da Direita na América do Sul. *Boletim OPSA*, n. 1, jan./mar., 2019, p. 6-9.