



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A Estratégia da Política Externa Brasileira para os Estados Unidos (2019-2021): entre o *Groupthink* e o Insulamento Burocrático do Ministério das Relações Exteriores.

Bernardo Jurado Prates

Orientador: Prof. Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Estratégia

Lisboa
2024



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A Estratégia da Política Externa Brasileira para os Estados Unidos (2019-2021): entre o Groupthink e o Insulamento Burocrático do Ministério das Relações Exteriores.

The Strategy of Brazilian Foreign Policy to United States (2019-2021): between the Groupthinking and the bureaucratic insulation of Ministry of Foreign Affairs.

Nome do autor: Bernardo Jurado Prates

Orientador: Heitor Alberto Coelho Barras Romana

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Estratégia

Presidente: Doutora Maria João Militão Ferreira de Sousa Pereira, Professora Associada com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais: Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientador;

Doutora Andrea Sofia da Cruz Valente, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Doutor Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

RESUMO

Esse trabalho tem como tema central o processo de tomada de decisão estratégica da Política Externa Brasileira recente. Mais especificamente, trata-se da Política Externa Brasileira para os Estados Unidos da América (EUA) sob o mandato do chanceler Ernesto Araújo (2019-2021) – o primeiro chanceler do governo Bolsonaro. O objetivo do trabalho é explicar como a composição de um *groupthink* no modelo decisório dialogou tanto com a tradicional tomada de decisão centralizada no insuladado Itamaraty quanto com os princípios seguidos. Para este fim, utilizamos as ferramentas teóricas das correntes de Análise de Política Externa (APE) – nomeadamente a burocrática institucional e a corrente psicológico cognitiva –, além de conceitos como de cultura estratégica.

No quesito metodológico, o trabalho enquadra-se como um estudo de caso epistemologicamente positivista. A abordagem para sua realização é predominantemente dedutivo-hipotética e qualitativa. Como fio condutor do trabalho, temos a seguinte pergunta de partida: “Quais as alterações verificadas no padrão de tomada de decisão estratégica na PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo?”. Utilizou-se a seguinte hipótese de trabalho: a PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo foi marcada por alterações no padrão burocrático e cognitivo concernentes à tradicional cultura estratégica de insulamento do processo de tomada de decisão mediante a instalação de um *groupthink* sua principal instituição formuladora – o Itamaraty.

À guisa da conclusão do trabalho, ressalta-se que a hipótese foi corroborada. A principal inovação e contributo científico propostos pelo trabalho foram utilizar as valências das duas principais correntes de APE que versam sobre o período. Além disso, tencionou-se usar a sinergia da APE com as ferramentas teóricas disponíveis no campo de Estudos Estratégicos para entender-se, com maior precisão, os acontecimentos desse período tão atípico na história recente da Política Externa Brasileira.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira, Relação Brasil-Estados Unidos, Análise de Política Externa, Bolsonarismo



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

ABSTRACT

This work has as its central subject the strategic decision-making process of recent Brazilian Foreign Policy. More specifically, it concerns the Brazilian Foreign Policy for the United States of America (USA) under the mandate of Chancellor Ernesto Araújo (2019-2021) – the first chancellor of the Bolsonaro’s government. The objective of the work is to explain how the composition of a groupthink in the decision-making model dialogued both with the traditional centralized decision-making in the insulated Itamaraty and with the principles followed. To this end, we use the theoretical tools of the Foreign Policy Analysis (FPA) theoretical currents – namely institutional bureaucratic and cognitive psychological –, in addition to concepts such as strategic culture.

In terms of methodology, the work is framed as an epistemologically positivist case study. The approach to its implementation is predominantly deductive-hypothetical and qualitative. For guiding this work, we have the following starting question: “What changes have occurred in the standard of strategic decision-making at BFA for the USA under the mandate of Ernesto Araújo?”. The following working hypotheses were used: the BFA for the USA under the mandate of Ernesto Araújo was marked by changes in the bureaucratic and cognitive pattern that were concerning to the traditional strategic culture of isolating the decision-making process through the installation of a groupthink into its main formulating institution – Itamaraty.

By way of conclusion of the dissertation, it is emphasized that the hypothesis was corroborated. The main innovation and scientific contribution proposed by the work was to use the strengths of the two main APE theoretical currents that dealt with the period. Furthermore, we intend to use the synergy of APE with the theoretical tools available in the field of Strategic Studies to understand, with greater accuracy, the events of this very atypical period in the recent history of Brazilian Foreign Affairs.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Brazil-United States Relationship, Foreign Policy Analysis, Bolsonarism



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Agradecimentos

Meus agradecimentos são direcionados às seguintes pessoas:

À minha mãe, Clair - por sempre ter acreditado no papel da educação para transformação da minha vida. Sem esse incentivo, não estaria aqui.

Ao meu pai, Garibaldi - por ter acreditado no meu potencial e por ter investido no meu sonho de realizar esse mestrado do outro lado do Atlântico. Sem essa ajuda, não poderia ter dado esse grande passo.

À minha esposa, Amanda - que, pacientemente, esteve comigo nos momentos mais difíceis dos últimos anos. Espero que o novo ciclo seja mais leve para nós.

À professora Gabrieli Gaio - que, generosamente, guiou-me pelos momentos mais incertos da escrita desse trabalho. Desejo nada além de um futuro brilhante nos próximos passos de sua carreira profissional.

Ao professora Heitor Romana - que, gentilmente, aceitou a proposta de orientação e permitiu que esse trabalho fosse realizado até o fim.



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

If you don't have a strategy, you're part of someone else's strategy. (Alvin Toffler)

Enquanto os otários 'se acha', o valor se perde (Emicida - Triunfo)



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Lista de Siglas

APE - Análise de Política Externa

COP21 - *Conference of the Parties*

EE - Estudos Estratégicos

EUA - Estados Unidos da América

Mercosul - Mercado Comum do Cone Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MTCR - Missile Technology Control Regime

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organizações das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEB - Política Externa Brasileira

PSI - Processo de Substituição de Importações

RDT&E - Research, Development, Test and Evaluation

Prosul - Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul

PT - Partido dos Trabalhadores

SI - Sistema Internacional

Unasul - União das Nações Sul-Americanas

Índice

1. Introdução	1
2. Revisão da literatura.....	3
2.1 Avaliações sobre a Política Externa de Ernesto Araújo	3
2.1.1. Antes da posse até os 100 primeiros dias.....	7
2.1.2. Período de vigência da chancelaria	8
2.1.3. Pós-saída de Ernesto Araújo	12
2.2 Conclusão parcial.....	13
3. Enquadramento teórico	14
3.1. Estratégia e Política Externa	14
3.1.1. Estratégia Integral, Estrategista e Objetivo Nacional.....	15
3.2. Análise de Política Externa e suas vertentes.....	16
3.2.1. Burocrática-institucional	16
3.2.2. Abordagem Psicológica-cognitiva	17
3.3 A abordagem burocrática-institucional e seus contributos	18
3.4 A abordagem psicológica-cognitiva e suas ferramentas analíticas.....	24
3.5 Conclusão parcial.....	30
4. Opções metodológicas.....	32
5. Itamaraty e o processo insulado da decisão em Política Externa	36
5.1 Visão Panorâmica da Política Externa Brasileira	39
6. O período Bolsonaro-Araújo em perspectiva com teorias de APE	43
6.1. <i>Modus Operandi</i> Bolsonaro-Araújo.....	43
6.1.1. Grupo formado e insulamento blindado.....	45
6.2. Iniciativas para os Estados Unidos no período Bolsonaro-Araújo: tornando o improvável possível	47
6.2.1. Diretas	47
6.2.2 Indireta	49
6.2.3 Colateral	50
6.3 Contribuições particulares	51
6.4 Conclusão parcial.....	55
7. Conclusão Final	57
8. Bibliografia.....	59

1. Introdução

Este trabalho tem como tema o processo de tomada de decisão estratégica da Política Externa Brasileira (PEB) para os Estados Unidos da América (EUA) sob o mandato do chanceler Ernesto Araújo (2019-2021). O presente estudo de caso está inserido na área prioritária de investigação “Liderança e Tomadas de Decisões Estratégicas” do Mestrado em Estratégia.

Romana (2016, p. 15) observa o caráter basilar da interdisciplinaridade dos Estudos Estratégicos (EE), argumentando que a estratégia “corresponde à procura da eficácia máxima na ação do Estado na realização dos seus fins críticos.” O autor corrobora, ainda, a importância de áreas de investigação como a cultura estratégica, a análise de política externa (APE) e a tomada de decisão estratégica na evolução dos EE.

Graça (2014) também argumenta que o estudo de processos decisórios e o campo da APE, estão inseridos na área científica dos estudos estratégicos. Conforme esse autor, “[...] objecto dos Estudos Estratégicos se situam a montante os núcleos de tomada de decisão e ainda os sistemas de gestão [...]” (Graça, 2014, p.80). Historicamente e legalmente, o padrão de tomada de decisão sobre a PEB é centrado no chefe do Executivo e no chanceler. O Itamaraty, segundo a maior parte da literatura, é considerado um órgão insulado burocraticamente e seus princípios são normas reconhecidas como política de Estado, para além de estarem expressas na Constituição Federal de 1988 (Freitas, 2021).

As relações Brasil-EUA constituem tópico central presente na formulação da PEB há mais de um século (Vidigal e Bernal-Meza, 2020). O processo decisório brasileiro frente a esse parceiro é tradicionalmente afetado por modelos de ação face a este parceiro expresso aqui por dois pólos: o americanista e o universalista. A ascensão de Bolsonaro, com suas políticas anti-*establishment*, tentou alterar o paradigma decisório tanto para essa relação quanto para a formulação da estratégia da política externa em si (Thomaz et al., 2021; Jung et al., 2022; Menezes, 2021; Vidigal, 2020). Ao nomear o Chanceler ignorando os protocolos tradicionais e ao nomear conselheiros oficiais e não-oficiais, Bolsonaro afetou a tradicional cultura estratégica brasileira de insularidade do MRE, o que, por sua vez, implicou em mudanças no padrão decisório da PEB. O problema de pesquisa que apresentamos, por conseguinte, se concretiza no estudo da formação de um *groupthink*, durante o mandato de Ernesto Araújo, que afetou a tomada de decisão estratégica da PEB sobretudo em relação aos EUA.

Pretende-se contribuir para a lacuna de análise da PEB no período do mandato Ernesto Araújo como chanceler ao juntar os contributos das duas principais correntes de APE que

versaram esse período: a burocrática e a psicológica-cognitiva (Saraiva e Silva, 2019; Freitas, 2021). Além disso, traremos elementos da perspectiva da Estratégia para entender melhor esse momento da PEB. Para isso, a pergunta de partida é: “Quais as alterações verificadas no padrão de tomada de decisão estratégica na PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo?” A hipótese do trabalho, por sua vez, é a seguinte: a PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo foi marcada por alterações no padrão burocrático e cognitivo concernentes à tradicional cultura estratégica de insulamento do processo de tomada de decisão mediante a instalação de um *groupthink* sua principal instituição formuladora – o Itamaraty.

O objetivo geral da presente dissertação é explicar como a composição dessa cúpula (*groupthink*) no modelo decisório dialogou tanto com a tradicional tomada de decisão centralizada no insulado Itamaraty quanto com os princípios seguidos – adotando o enfoque específico para a relação Brasil-EUA durante o mandato do chanceler Ernesto Araújo. Os objetivos específicos são:

1. Caracterizar a cultura estratégica nacional concernente ao Itamaraty;
2. Analisar as diretrizes da PEB para os EUA durante o período em questão;
3. Caracterizar e analisar o processo de formação do *groupthink* no Itamaraty durante o período em questão;
4. Identificar o papel dos agentes participantes do *groupthink* nos processos de tomada de decisão.

2. Revisão da literatura

Neste capítulo, pretendemos explorar como os especialistas em Política Externa Brasileira definem o período do governo Bolsonaro, quais fatores são levados em consideração e como eles avaliam os eventos ocorridos entre 2019-2021 – período do mandato do ministro Ernesto Araújo. Teremos como foco a relação desenvolvida com os Estados Unidos durante os dois primeiros anos e três meses de governo. Buscaremos compreender quais são as lógicas predominantes nesses trabalhos e agruparemos quais foram os episódios marcantes do período e as principais perspectivas sobre esses acontecimentos. Ademais, destacaremos o que autores agregam de novo para a análise da PEB e, por fim, como este trabalho pretende contribuir sobre o estudo desse período.

2.1 Avaliações sobre a Política Externa de Ernesto Araújo

Majoritariamente, as análises sobre PEB partem de uma perspectiva histórica com objetivo de caracterizar e comparar os períodos, além de demonstrar projetos ou iniciativas do governo (Thomaz et al., 2021; Lima e Albuquerque, 2019; Jung et al., 2022; Nery, 2021; Baptista et al., 2020; Freitas, 2021; Moreira, 2020; Vidigal e Bernal-Meza, 2019; Cardoso, 2021). Além disso, alguns autores recorrem a correntes de APE para compreender determinados fatores que influenciaram a PEB (Saraiva e Silva, 2019; Menezes, 2021; Gonçalves et al., 2020; Vidigal, 2020).

Há quatro principais pontos de vista compartilhados entre os autores estudados:

- a. O Itamaraty é uma entidade insulada dentro do governo e a PEB historicamente segue determinados princípios bem consolidados;
- b. A relação Brasil-Estados Unidos é primordial para o governo Bolsonaro;
- c. Há uma semelhança ideológica entre Jair Bolsonaro e Donald Trump;
- d. Existiu um grupo formado por Ernesto Araújo (chanceler), Olavo de Carvalho, Eduardo Bolsonaro (filho do presidente e deputado federal) e Felipe G. Martins (assessor da presidência para assuntos internacionais). Olavo é o principal ponto de conexão por ser mentor dos indivíduos, inclusive indicando Araújo e Martins para o governo. Neste trabalho, chamaremos esse grupo de ‘olavistas’.

Nem todos os autores cobrem todos os acontecimentos ou possuem visões consensuais sobre o período. As visões distintas possuem como fator os determinados pontos:

- (I) Se havia dois ou mais grupos antagônicos no governo como ‘olavistas’ (ou ideológicos), “pragmáticos” (ou ala militar – encabeçada por Hamilton Mourão) e “liberal-tecnocrata” (liderada por Paulo Guedes – ministro da Economia), tutores pragmáticos

que impunham limites aos ‘olavistas’, (Saraiva e Silva, 2019; Vidigal e Bernal-Meza, 2019; Nery, 2021; Baptista et al., 2020; Freitas, 2021; Seabra, 2019; Rodrigues, 2019) ou se apenas existia um grupo no comando das relações exteriores (Gonçalves et al., 2020; Lima e Albuquerque, 2019; Jung et al., 2022; Menezes, 2021; Thomaz et al., 2021; Vidigal, 2020; Cardoso, 2021; El País, 2018);

(II) Se o período de Ernesto Araújo é comparável com outros momentos de alinhamento aos Estados Unidos (Moreira, 2020; Menezes, 2021; Vidigal e Bernal-Meza, 2019; Vidigal, 2020; Freitas, 2021; Scherer, 2022) ou se foi algo inédito na história da PEB (Gonçalves et al., 2020; Lima e Albuquerque, 2019; Jung et al., 2022; Nery, 2021; Baptista et al., 2020; Salles Jung et al., 2022; Milani, 2021; Seabra, 2019; Tomei, 2019);

(III) Se o cálculo político de alinhamento levou em consideração interesses materiais (Lima e Albuquerque, 2019; Moreira, 2020) ou se o cálculo político foi baseado em outros termos abstratos (Gonçalves et al., 2020; Jung et al., 2022; Thomaz et al., 2021; Vidigal e Bernal-Meza, 2019; Vidigal, 2020; Cardoso, 2021; Freitas, 2021; Menezes, 2021; Scherer, 2022; Tomei, 2019);

(IV) Por fim, se o alinhamento estabelecido tinha como foco os Estados Unidos (Moreira, 2020; Menezes, 2021; Baptista et al., 2020) ou a personalidade de Donald Trump (Saraiva e Silva, 2019; Gonçalves et al., 2020; Lima e Albuquerque, 2019; Thomaz et al., 2021; Vidigal e Bernal-Meza, 2019; Vidigal, 2020; Nery, 2021; Cardoso, 2021; Freitas, 2021; Berringer et al., 2022; Brasil de Fato, 2018; Milani, 2021; Scherer, 2022; Rodrigues, 2019; Tomei, 2019).

Os episódios e as iniciativas mais relevantes mencionados pelos autores nesse período para estudar a relação com os EUA e as percepções – majoritariamente negativas – sobre os eventos são transversais a diversos trabalhos. Os principais exemplos usados para a análise do comportamento da PEB são:

1. **A mudança da embaixada brasileira em Israel:** a alteração da sede de Tel Aviv para Jerusalém teria dois fatores principais. A aproximação com a agenda de Trump ao “imitar” essa iniciativa e a busca brasileira por alianças com países de líderes conservadores. Essa iniciativa não foi levada a cabo (Spektor e Fasolin, 2018; Seabra, 2019; Menezes, 2019; Saraiva e Silva, 2019; Gonçalves et al., 2020; Baptista et al., 2020; Menezes, 2021; Vidigal, 2020; Jung et al., 2022; Scherer, 2022; Berringer et al., 2022; Freitas, 2021).

2. **Fricção e possibilidade de intervenção na Venezuela:** houve o aumento da tensão política com o país vizinho no contexto em que, após a eleição na Venezuela, Guaidó autodeclarou-se presidente. Isso ficou explícito por discursos incisivos e pela retirada dos agentes diplomáticos venezuelanos do país. A possibilidade de intervenção no país junto aos EUA foi levantada por Araújo. Essa iniciativa foi barrada por iniciativa de Hamilton Mourão (vice-presidente e general do Exército) (Lima e Albuquerque, 2019; Rodrigues, 2019; Cardoso, 2021; Seabra, 2020; Menezes, 2019; Saraiva e Silva, 2019; Gonçalves et al., 2020; Baptista et al., 2020; Menezes, 2021; Nery, 2021; Vidigal, 2020; Jung et al., 2022; Scherer, 2022; Berringer et al., 2022);
3. **Venda ou fusão da Embraer:** a iniciativa foi legada pelo governo Temer. Esse acordo traria perdas de desenvolvimento tecnológico brasileiro (a Embraer perderia a capacidade de projeção e produção de aeronaves). No entanto, esse processo foi cancelado por motivos legais (Thomaz et al., 2021; Baptista et al., 2020; Menezes, 2021; Vidigal, 2020; Berringer et al., 2022).
4. **Acordo de Salvaguarda Tecnológica sobre a Base de Alcântara:** Esse projeto também foi legado pelo governo Temer. A permissão para lançamento de satélites na órbita para os americanos tenderia a dinamizar o projeto espacial brasileiro e estimular a economia local. Todavia, o Brasil cedeu parte do gerenciamento da base de lançamento às regras dos americanos. Isso causou a restrição à circulação e “áreas restritas” a funcionários brasileiros à parte americana. Para mais, haveria a limitação da possibilidade de parcerias brasileiras com outros países (ex. China – não assinante do MTCR). Esse acordo ainda não foi ratificado pelo Congresso (Menezes, 2019; Gonçalves et al., 2020; Thomaz et al., 2021; Berringer et al., 2022; Baptista et al., 2020; Vidigal, 2020; Jung et al., 2022; Freitas, 2021)
5. **Brasil como parceiro extra-OTAN:** isso permitiria a aproximação militar na parte de treinos conjuntos (Seabra, 2019; Cardoso, 2021; Saraiva e Silva, 2019; Vidigal, 2020; Freitas, 2021)
6. **Abandono do status de país em desenvolvimento na OMC em troca do apoio norte americano ao ingresso na OCDE:** O interesse em participar da OCDE começou durante o governo Temer. No governo Bolsonaro, o Brasil renunciou às vantagens do status de país em desenvolvimento (como diferentes períodos para pagamentos de crédito internacional) em troca do apoio americano ao ingresso brasileiro na OCDE. O Brasil ainda não é membro da OCDE (Cardoso, 2021; Seabra, 2019; Menezes, 2019;

Moreira, 2020; Saraiva e Silva, 2019; Gonçalves et al., 2020; Baptista et al., 2020; Vidigal, 2020; Jung et al., 2022; Berringer et al., 2022; Freitas, 2021)

7. **Isenção de visto para americanos na visita ao Brasil:** Essa iniciativa quebra o princípio da reciprocidade na diplomacia porque não houve nada semelhante do lado norte americano frente ao Brasil (Seabra, 2019; Menezes, 2019; Gonçalves et al., 2020; Thomaz et al., 2021; Menezes, 2021; Vidigal, 2020; Jung et al., 2022)
8. **Bolsonaro bater continência à bandeira dos EUA:** Apesar de ser um ato simbólico, esse episódio contrasta por Bolsonaro ser um ex-militar e ter o dever de apenas ser leal ao Brasil e pelo suposto nacionalismo às avessas de Bolsonaro (Gonçalves et al., 2020; Menezes, 2021)
9. **Aversão à fóruns multilaterais:** essa nova conduta teria ordenado a diplomacia a sustentar o discurso negacionista e conservador sobre meio ambiente e direitos humanos permitindo o abandono da COP21 e do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Outro fator nesse aspecto foi o alinhamento de votos aos EUA – como no caso do embargo a Cuba. Para mais, durante a pandemia do Covid-19, ocorreu um acirramento do discurso contra o OMS e suas diretrizes de saúde (Seabra, 2019; Cardoso, 2021; Moreira, 2020; Thomaz et al., 2021; Baptista et al., 2020; Saraiva e Silva, 2019; Spektor e Fasolin, 2018; Menezes, 2021; Nery, 2021; Jung et al., 2022; Scherer, 2022; Berringer et al., 2022);
10. **Abandono da UNASUL e substituição pelo Prosul:** esse movimento está inserido na lógica de aliança privilegiada com os EUA por parte brasileira. A decisão pela retirada do Brasil da Unasul – projeto encabeçado pelo Brasil-Argentina – e a adesão do Prosul – encabeçado pelo Chile-Colômbia – assinado em Nova Iorque – foi considerado um retrocesso no processo de regionalização da América do Sul. Sobretudo porque o Prosul não possui amplitude – foi delineado prioritariamente em políticas liberalizantes na parte comercial – ou estrutura equivalente à Unasul – sem escopo claro ou projetos delineados (Rodrigues, 2019; Jaeger, 2019; Marques Jr., 2020; Cruz, 2020; Menezes, 2019; Saraiva e Silva, 2019; Baptista et al., 2020; Menezes, 2021; Nery, 2021; Vidigal, 2020; Freitas, 2021)

Ordenamos apenas as contribuições particulares mais relevantes ou mais divergentes dos autores em três períodos distintos (I) antes da posse até os 100 dias de governo, (II) durante a vigência da chancelaria e (III) após a saída do ministro.

2.1.1. Antes da posse até os 100 primeiros dias

Em 2017 – isto é, muito antes das eleições – Araújo publicou o artigo “Trump e o Ocidente”, no qual o futuro ministro descreve sua visão de mundo. Para Araújo, o Brasil deve fazer parte da civilização cristã ocidental e a religiosidade deve ter papel central no cotidiano da nação. Dessa forma, o país consegue estar alinhado com sua própria identidade. Esse movimento de defesa da identidade ocidental é sustentado por Trump e, por isso, o presidente americano deve ser considerado o líder salvador a ser seguido. Apenas a exaltação dos valores permite a sobreposição ao materialismo disforme global instalado nos órgãos multilaterais – inimigos das identidades nacionais. Por conseguinte, nas palavras do autor, a “teopolítica” e a espiritualidade simbólica deve estar no centro do debate nacional e internacional em vez dos valores “globalistas” (Araújo, 2017).

Alves e Franco (2018) analisaram essa perspectiva ocidentalizante de Araújo. Os autores notam que Araújo ignora, apesar de citar Huntington (1996), que o território latino-americano não faz parte do Ocidente na esquematização do choque de civilizações. A identidade latino-americana seria mais adequada ao caso brasileiro. Dessa forma, o desejo de aliança ideológica com a agenda trumpista está baseada no voluntarismo e sobrepõe-se as condições culturais na qual o Brasil está inserido.

Celso Amorim¹ avaliou que a subserviência ao trumpismo poderia gerar danos internos – para além de alterar a conduta internacional brasileira. Ao contrário do governo de Temer (seu antecessor) no qual a subserviência aos EUA já existia, a nova relação estaria ligada ao Trump e seu ideário. Isto é, alternando qualitativamente o formato da aliança (Brasil de Fato, 2018).

Spektor e Fasolin (2018) projetavam que o novo governo iria fazer o *bandwagoning* com os Estados Unidos. No entanto, os autores acreditavam que Bolsonaro apenas faria um alinhamento mais elevado caso as ações tivessem contrapartidas como ajuda em projetos ou outros benefícios em troca. O cálculo político estaria condicionado aos custos materiais e políticos para colocar os projetos em prática face aos benefícios adquiridos pela aproximação aos EUA. Além dos episódios já mencionados, projetavam um síncrono discurso contra a inserção econômica chinesa na América Latina.

Coimbra (2019) celebrou a futura quebra do insulamento burocrático do MRE a partir de uma maior participação do “povo” sobre o Estado contra o tecnocratismo da instituição. Esse movimento seria notado a partir da visita de Eduardo Bolsonaro aos EUA. Dessa forma, o novo

¹ Chanceler com maior tempo de permanência no cargo na história do Brasil.

MRE bloquearia a penetração de correntes “globalistas” avessas ao interesse popular. Daquele momento em diante, prevaleceriam os valores livre de ideologias, ocidentais e democráticos. A coordenação com parceiros que dinamizaram nossa economia também estaria em pauta.

Logo após os 100 primeiros dias de governo, Rodrigues (2019) projetou Bolsonaro como o Trump dos trópicos. O autor ressalta que a indicação de Araújo para o MRE sugerida por Olavo de Carvalho rompeu com a hierarquia do ministério. Araújo, por sua vez, iniciou uma limpa ideológica no ministério para distribuir cargos para diplomatas da sua confiança e uma reconfiguração do conteúdo programático do Instituto Rio Branco.

Lima e Albuquerque (2019) denotam que o comportamento *anti-establishment* e reacionário caracterizam o modelo de governar de Bolsonaro. Nas palavras das autoras, o presidente é um personagem que “não é nem o formulador central das ideias, nem as aplica de forma sistemática e racionalmente ordenada.” (Lima e Albuquerque, 2019, p. 15). A estratégia é destruir o que está estabelecido e criar um caos para governar. No entanto, suas ações (majoritariamente discursivas) estão ligadas a objetivos de fidelização do seu eleitorado. É ressaltado o papel de Eduardo Bolsonaro – como chanceler paralelo do governo. Há um fator de novidade que é a cópia do método para demonstrar essa aproximação incondicional ao Trump. As autoras alertam que a manutenção desse comportamento da PEB depende da articulação do grupo e da manutenção dos seus papéis (legais ou não). Num cenário de desmantelamento do grupo, possivelmente haveria uma nova configuração com outros elementos da mesma vertente ideológica.

2.1.2. Período de vigência da chancelaria

Jaeger (2019) avaliou a saída brasileira da Unasul. Para a autora, apesar da criação da Unasul ser o projeto mais abrangente em membros (todos os 12 países da América do Sul faziam parte da instituição) e em temas da integração sulamericana, o ímpeto de integração regional não se configurou como política de Estado brasileira. Marques Jr. (2020) demonstrou-se cético quanto à capacidade do Prosul lograr alta efetividade para solução dos correntes problemas regionais. Contudo, para o autor, a falta de vontade política dos membros minou os esforços conjuntos para um maior êxito da Unasul. Conforme Cruz (2020), o Prosul propõe-se quase como um anti-projeto pela falta de estrutura organizacional e pela precariedade da iniciativa. Outro ponto relevante dessa virada no projeto regionalista é o posicionamento político mais à direita dos governantes nesse período.

Tomei (2019) considerou que as propostas de Bolsonaro configuravam uma concepção de nova metapolítica. Na conduta internacional, o autor aponta que, tradicionalmente condução

da PEB está baseada nos princípios mencionados anteriormente o Brasil usava dos fóruns multilaterais para governança sobre diversos temas – como integração econômica e infraestrutural. A utilização do seu papel internacional busca constituir uma contrabalança para fazer frente aos desequilíbrios de poder com países do Norte global. Essa atitude aumentaria o poder do prestígio brasileiro no cenário internacional. Esse modelo pragmático político, segundo especialistas, era um dos únicos consensos suprapartidários que provia resultados observáveis no âmbito da PEB.

No entanto, o ímpeto da aliança neoconservadora em ressignificar os debates e propor novas narrativas colocou o comportamento histórico da PEB à prova. Para o autor, Bolsonaro/Olavo mimicam as atitudes e a relação Trump/Bannon. A nova proposta usa a teopolítica para enfrentar o mundo globalista-materialista. Para isso, foi preciso estruturar uma metapolítica com novos símbolos, ideias e objetivos. Nesse momento, emular os mesmos passos dos americanos para Israel e Ocidente fazem parte do processo. Essa construção de sagrado e profano é nova para o âmbito do Itamaraty. O alinhamento de grupos apoiadores internos (evangélicos, militares, agronegócio e mercado financeiro) poderia ser um dos fatores para essa profunda transformação (Tomei, 2019).

Menezes (2019) identifica a tentativa de aproximação com os EUA como imitação das “relações carnis” do presidente argentino Menem na década de 90. Esse tipo de relação estipula uma subserviência incondicional à Política Externa norteamericana seguindo a lógica de “tudo que é bom pros Estados Unidos é bom para o Brasil”. Para além dos episódios já citados, havia ainda disponibilidade brasileira para abrigar base militar americana. Para Cardoso (2021), o alinhamento é inédito por ser “absoluto, ilimitado e marcadamente ideológico”. Ou seja, nem em períodos de alinhamento automático com os EUA (governo, por exemplo, Castelo Branco), houve o abandono dos interesses nacionais.

Moreira (2020) compara os projetos de Política Externa de Temer e Bolsonaro. Ambos os presidentes buscaram desmontar as iniciativas feitas pelo governo do PT por um afã de “desideologização” da PEB. Isso causa traços de continuidade entre os governos. Enquanto Temer focou-se em criar alianças bilaterais de comércio e em romper laços com países “bolivarianos”, Bolsonaro rompe com os procedimentos diplomáticos de maneira mais profunda. Saraiva e Silva (2019) analisaram o papel da ideologia e do pragmatismo durante o governo Bolsonaro. Todas as iniciativas dos governos do PT foram rechaçadas na medida em que as iniciativas do governo Temer foram incorporadas. Os ideológicos (aqui, ‘olavistas’) seriam os agentes de disrupção e teriam a abordagem personalista permeando suas relações. Na

perspectiva dos atores, Bolsonaro lidava com uma configuração de atores autônomos múltiplos conceituada por Hermann (1990) na tomada de decisão. Outros grupos internos também tinham peso na tomada de decisão, como era o caso dos neopentecostais. Todos aceitaram as “regras do jogo” e estavam num ambiente de soma zero. Na perspectiva dos autores, Eduardo Bolsonaro flutuava entre pragmático e ‘olavista’. Ele teve sua indicação para embaixador dos EUA negada pelo Congresso (Saraiva e Silva, 2019).

Para Gonçalves et al. (2020), Bolsonaro descolou-se do interesse nacional e baseou-se apenas no viés ideológico para formar sua Política Externa. Esse tipo de conduta demonstra que Bolsonaro conduziu a PEB como um elemento de uso privado, de maneira patrimonialista. Dessa forma, os interesses nacionais não fazem parte do seu cálculo político e não se levou em consideração ganhos públicos materiais na sua formulação. Nesse governo “cedemos por antecipação e por escolha” e fazemos concessões unilaterais aos EUA. Além das iniciativas já citadas, houve ameaças à Argentina sobre o Mercosul. Nas palavras dos autores, “o corte realizado é muito mais longo e profundo: ele não nos separa apenas da política externa do período pós-democratização, mas da tradição histórica da diplomacia brasileira em seu conjunto” (Gonçalves et al., 2020, p. 196-197)

O caráter personalista de admiração de Bolsonaro por Trump gerou alguns momentos inconvenientes, como o momento em que Bolsonaro visita os EUA diz “*I love you*” para o presidente norte americano e o “atraso” para “aceitar” a derrota de Trump – com a saudação a Biden sobre a vitória eleitoral (Diário de Notícias, 2020; Isto É, 2019).

Thomaz et al. (2021) propõe que o alinhamento entre os países ocorreu por uma “janela de oportunidade” pelo perfil ultraconservador de ambos os presidentes. Portanto, a saída de Trump encerraria esse *modus operandi* da diplomacia brasileira. Além dos casos já mencionados, os autores assinalam mais um caso em especial: o acordo RDT&E. Esse acordo de defesa esteve na esteira da temática Brasil como aliado extra-OTAN com objetivo em aproximar ambos os países em diversas frentes. Contudo, não ocorreu a transferência de tecnologia militar sensível proposta. Ademais, o Brasil ficou a cargo de uma menor parte do investimento no desenvolvimento tecnológico envolvido.

Conforme Baptista et al. (2020), o insulamento do Itamaraty havia resguardado, até então, o ministério do filhotismo² ao centralizar o fator técnico na seleção do corpo diplomático. Os autores notam que, após o processo de redemocratização, houve uma tendência de partidos à direita do espectro político terem tendências a buscarem aproximação com os EUA.

² “o favorecimento de aliados ou parentes sem considerar o critério de competência” (Baptista et al., 2020, p. 505)

A ruptura de Bolsonaro tem seu início na nomeação de Araújo, quebrando a hierarquia dentro do ministério. Ademais, houve um processo de “recondução” dos burocratas não alinhados com o reacionarismo de Araújo. Os filhos de Bolsonaro foram trazidos para as esferas decisórias do governo – em especial Eduardo Bolsonaro para a Política Externa (Baptista et al., 2020). Dois episódios que, além dos citados, demonstram o abandono dos princípios constitucionais foram: o apoio ao golpe de Estado na Bolívia em que empossou Jeanine Áñez e o discurso de fricção contra a vitória de Fernández na Argentina. Nas palavras dos autores “se alinha de uma maneira subserviente, como nunca tínhamos visto em 200 anos de história, como um governo absolutamente alucinado” (Baptista et al., 2020, p. 523). A recomendação dos autores é que haja um processo de ajuste do déficit democrático na formulação da Política Externa uma vez que o insulamento, suposto protetor do interesse nacional, pode gerar efeitos adversos como a defesa de interesses particulares na condução da Política Externa.

Menezes (2021) utilizou a perspectiva dos jogos de dois níveis para analisar os dois primeiros anos de governo. A escolha de aliados para o Brasil era feita conforme o grau de conservadorismo do chefe do Executivo. Nesse sentido, as alianças internas de Bolsonaro tinham papel fundamental, uma vez que ele protegeria o interesse dos seus *stakeholders* domésticos. Por ser alheio ao agregado histórico da PEB, esse período possui padrão errático e sem direcionamento concreto. A nomeação de Araújo rompeu com a hierarquia do MRE. Para aprofundar as mudanças no ministério, ocorreu a indicação de aliados ideológicos (tanto diplomatas como não) em cargos relevantes na instituição. O interesse era promover as ideias liberais na parte econômica e conservadoras no âmbito político. Para além dos episódios mencionados, Bolsonaro também instruiu a Petrobrás a seguir as sanções americanas e não abastecer navios iranianos (Menezes, 2021).

Nery (2021) denota que a Política Externa era concebida como Política de Estado até o final da Guerra Fria. A partir desse evento, houve uma complexificação de processos e atores implicados nessa esfera. Após essa reconfiguração, apesar de diferentes visões de mundo, os partidos até então haviam seguido as “regras do jogo” estabelecidas na constituição. Conforme o autor, Temer, por ter uma agenda neoliberal, já havia feito alterações na diplomacia para o alinhamento com países desenvolvidos focado na parte comercial. No entanto, Bolsonaro rompeu com essa tradição da PEB. Nas palavras do autor, “a política externa de Bolsonaro é baseada em uma visão missionária e cruzadista. O atual governo promove a aproximação entre política externa e religião” (Nery, 2021, p.101). Houve a reconfiguração para subordinação brasileira a perspectiva e interesses de Trump. Isso causou o isolamento brasileiro no plano

internacional. A agenda regional foi reconfigurada para padrões de “amizade-inimizade” a partir das ideologias dos governantes consolidando a “desideologização” feita por Temer. Dessa maneira, além da Unasul, informalmente ocorreu também a mudança de pauta do Mercosul.

Para Vidigal (2020) parte das iniciativas de Bolsonaro no plano interno e externo são tributárias do governo Temer. Todavia, a novidade é um “espelhamento forçado” da Política Externa dos EUA. Para mais das iniciativas citadas, durante o governo Bolsonaro surgiu a sugestão a uma base americana no Brasil. Um dos “desajustes” históricos que tornaram essa situação possível foi: “Um alinhamento pautado interesses de grupos restritos, quando não familiares, e justificado por um discurso messiânico?” (Vidigal, 2020, p.3). O fator novo era a questão ideológica (conservadora, conspiracionista e religiosa) estar no foco para formulação da Política Externa. Esse novo comportamento foi benéfico para os EUA que cerceavam a atuação chinesa na América Latina. Outra novidade foi a aquiescência de militares sobre o abandono de objetivos como desenvolvimento econômico, interesse nacional, defesa da autonomia e soberania.

2.1.3. Pós-saída de Ernesto Araújo

Jung et al. (2022) classificaram a PEB de Bolsonaro como “diplomacia eclesiástica”. É proposto um paradigma ligado à religião de maneira inédita nesse âmbito por abandonar os modelos tradicionais de associativismo com foco materialista (por exemplo, comércio). Esse novo vetor aproxima o Brasil a parceiros somente pela questão moral. A manutenção desse comportamento em longo prazo era posta em dúvida uma vez que a mudança de presidente americana em 2021 causaria a perda do principal parceiro – Trump.

Para Scherer (2022), Bolsonaro apresenta a proposta da “autonomia pelo distanciamento”. O Brasil estaria buscando a autonomia pelo afastamento dos fóruns e regras internacionais. Na perspectiva do autor, a proximidade das famílias Bolsonaro-Trump era fundamental para ordenar a prioridade na Política Externa e a troca de chanceler não causaria um impacto tão grande na conduta brasileira.

Vidigal e Bernal-Meza (2020) consideram os contrastes da PEB bolsonarista com os princípios de Política Externa delineados por Rio Branco. Na virada do século XX, Rio Branco pragmaticamente fez a transição da parceria da Europa (potência declinante) para os Estados Unidos (potência ascendente) ao perceber o papel hegemônico que esse vizinho viria a exercer. Bolsonaro faz o oposto ao negar a ascensão chinesa e manter-se fiel aos EUA. Além disso, Bolsonaro desarticula as alianças regionais que mantinham o equilíbrio na região. A simpatia do grupo ‘olavista’ às ideias da aliança foram fundamentais nessa aproximação. Na esfera

regional, países e projetos com tendências neoliberais também eram preferenciais como o Prosul estruturado por Piñera (presidente chileno) em detrimento de parcerias estratégicas e tradicionais (por exemplo, Argentina e Mercosul).

Freitas (2021) analisou como a nova Política Externa desenhada a partir da ideologia bolsonarista conduzia os seus quatro eixos: democracia, soberania, valores, transformação econômica e desenvolvimento. O autor conclui que as iniciativas não romperam com os princípios historicamente estabelecidos. Sobre o caráter personalista dos ‘olavistas’, é ressaltada a impressão de Araújo de um vínculo de amizade com Mike Pompeo.

2.2 Conclusão parcial

Como apreciado pelos analistas, o período da chancelaria de Ernesto Araújo teve várias iniciativas para aproximação dos Brasil com os Estados Unidos. Nosso trabalho, relativamente ao ponto de partida compartilhado dos analistas de PEB, concorda com todos os quatro pontos principais mencionados. É imprescindível notar que o Itamaraty é o principal agente da PEB. Os princípios e condutas estão estabelecidos há mais de 100 anos (primeiro ponto). Frente à relevância dos EUA para a PEB exercida no período estudado, é evidente sua primazia frente a qualquer outra pauta no mesmo período (segundo ponto). A semelhança ideológica entre Bolsonaro e Trump é incontestável haja vista seus discursos reacionários sobre diversos temas (terceiro ponto). Por fim, a existência do grupo ‘olavista’ é evidente ao longo do período estudado pela excessiva atividade desses indivíduos (quarto ponto). Eles agiam de maneira alinhada e coesa ideologicamente na Política Externa e em outras questões do governo.

Referente à primeira variável, o trabalho concorda que apenas um grupo (‘olavistas’) relevante na condução da PEB até a saída de Ernesto Araújo. Relativamente à segunda variável, acreditamos que esse período é incomparável com qualquer outro do Brasil República. Sobre a terceira variável, acreditamos que o cálculo base para tomada de decisão foi elaborado para atender demandas abstratas e estranhas ao interesse nacional, à soberania ou a qualquer ganho material. Por último, acreditamos que o alinhamento de Bolsonaro – e grupo – foi estabelecido com a personalidade de Donald Trump em vez do alinhamento com a instituição Estados Unidos em si.

Neste trabalho, pretendemos utilizar as ferramentas teóricas disponíveis das escolas de Análise Política Externa para não só avaliar o que ocorreu, mas também explicar o porquê foi possível uma alteração de comportamento tão profunda na estratégia de inserção internacional da Política Externa Brasileira.

3. Enquadramento teórico

3.1. Estratégia e Política Externa

Ao observar a inserção dos países no Sistema Internacional, podemos perceber que há uma grande variedade de comportamentos e pautas que as nações possuem a depender dos seus diversos objetivos. Waltz (1996), realista estrutural, argumenta que o analista não se deve focar apenas no estudo da Política Internacional e na polaridade do Sistema Internacional, ou seja, na terceira imagem (estrutura), mas na Política Externa dos Estados. Essa, por sua vez, explica a atuação internacional que as unidades (países) determinam para si, complementando a abordagem estruturalista. Alguns fatores que devem considerados são os interesses nacionais e desafios face à estrutura e às outras unidades.

Requeremos o auxílio da lógica estratégica para compreendermos, abrangentemente, como os fatores acima estabelecem conexões entre si e como os agentes políticos determinam os objetivos a serem perseguidos. Usamos esse ajuda posto que esse campo de estudo multidisciplinar e eclético nos permite uma visão transversal de fenômenos complexos – como os dispostos pela Política Externa.

Graça (2014) ressalta que, sob o guarda-chuva dos estudos estratégicos, temos áreas como: Estudos Militares, Estudos de Defesa, Estudos da paz entre outros. Nesse aspecto, o autor delinea que “[...] objecto dos Estudos Estratégicos se situam a montante os núcleos de tomada de decisão e ainda os sistemas de gestão [...]” (Graça, p.80, 2014). Por conseguinte, tomadas de decisão dentro do escopo do Estado ou de outras instituições estão enquadradas dentro da área de análise da Estratégia. Por sua vez, a Política Externa é o campo no qual estudamos a tomada de decisão do Estado face aos assuntos internacionais – entre outros assuntos decorrentes dessas decisões.

Objetivando compreender mais a fundo a ligação da Estratégia e da Política Externa, podemos recorrer ao que é a estratégia: “a estratégia como a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo” (Silva Ribeiro, 2009, p.22).

Ao transpor esse conceito para o foco da tomada de decisão em Política Externa, podemos notar que o estrategista, a disposição dos meios e os objetivos fixados pela política são fatores fundamentais para compreensão da Política Externa. Sem essas variáveis, não é possível aferir qual será o seu produto final.

Podemos, ainda, adicionar mais um nível aspecto para entender o porquê determinadas decisões são tomadas em detrimento de outras. A cultura estratégica auxilia-nos a adicionar o fator da perspectiva nacional sobre o conjunto de ações a serem tomadas e executadas no campo da estratégia. Conforme Gray (1984), é essencial compreender que existem múltiplas perspectivas sobre pensar em estratégia e que cada nação processa as informações e a realidade nos seus próprios termos baseados em fatores históricos, geográficos e sociais. Isso gera diferentes formas de pensar a estratégia.

Sobre este tema, Romana (2016) ressalta tais elementos afetam não só a segurança nacional e defesa como a Política Externa. A cultura estratégica opõe-se ao conceito de Estratégia como um modelo único e essa variável influencia o processo decisório por cada país ter seus códigos e valores próprios. Além disso, a burocracia pode ter papel relevante nesse processo (Romana, 2016).

3.1.1. Estratégia Integral, Estrategista e Objetivo Nacional

Gray (2010) aponta que, para entendermos a Estratégia, devemos diferenciar seus níveis. Há uma abrangência do nível mais abstrato (Grande Estratégia) ao nível prático (tática) e diversos elementos geram efeitos nas duas pontas entre a formulação e a prática – entre elas as pessoas, os valores, a cultura, o contexto etc. A Política Externa engloba diversos temas da vida nacional como economia, saúde, educação, defesa, entre outros. Silva Ribeiro (2009) propõe a existência de uma Estratégia Integral que engloba esses diversos fatores e guia a tomada de decisão. Quais iniciativas serão efetivadas nessas áreas ou não derivam desse enquadramento maior de decisão. A Estratégia Integral “de inspiração política dominada pelos fins, funde-se com a política, é designada por estratégia nacional e integra as estratégias política, económica, psicossocial e militar de cada Estado.” (Silva Ribeiro, 2009, p. 77-78).

Consequentemente, cada ramificação da Estratégia Integral deve estar em conformidade com os fins desejados por cada Estado. Neste ensejo, o papel do estrategista e do interesse nacional são essenciais para conseguirmos compreender o que será definido como a Política Externa do país – uma vez que essa é a face internacional da Estratégia Integral.

O estrategista é o agente que, ao conjugar os meios científicos (ferramentas teóricas e técnicas) e artísticos (perspectiva de mundo e lado criativo), formula a estratégia a ser buscada pela entidade pela qual é responsável (Silva Ribeiro, 2009, p. 23). Para montar a estratégia adequadamente, é necessária a existência de objetivos claros estabelecidos pela política. Isto é, a identificação do que deve(m) ser o(s) fim(ns). Caso contrário, sem a existência de um objetivo nacional, ou seja, a resposta da pergunta “o que tem tem de se fazer?”, não é possível a criação

da organização dos meios, isto é, a resposta para pergunta de “como se vai fazer?” (Silva Ribeiro, 2009, p.39).

No âmbito dos Estados, o *locus* e os estrategistas envolvidos na tomada de decisão do que deve ser a Estratégia Integral e do que deve ser a sua face internacional, Política Externa, varia conforme o país e sua cultura estratégica (Romana, 2016). Para conseguirmos analisar de maneira mais eficaz como e o porquê as tomadas de decisão são feitas, iremos usar as ferramentas teóricas dispostas pelas escolas de Análise de Política Externa por esse assunto ser um dos principais temas de estudo do campo.

3.2. Análise de Política Externa e suas vertentes

Cientistas políticos, na década de 1950, iniciaram esse campo de estudo com a finalidade de analisar como a Política Externa é resultado de processos de tomada de decisões, além de mero produto da comparação dos comportamentos dos Estados no sistema internacional (Sálomon e Pinheiro, 2013). Ao longo da sua trajetória, esse campo de estudos gerou vários trabalhos importantes e úteis como fermenta teórica de análise. Alguns destaques foram: Allison (*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* de 1969) na abordagem da crise dos mísseis de Cuba e Putnam (*Diplomacy and Domestic Politics: The Two-Level Games* de 1988) ao formular a teoria do jogo de dois níveis. Ambos trouxeram novas perspectivas e criaram escolas dentro do campo de estudo.

Atualmente, podemos dizer que a Análise de Política Externa (APE) é uma área interdisciplinar composta pela Ciência Política, pelos Estudos Estratégicos e pelas Relações Internacionais. Com o auxílio dela, usamos variáveis domésticas – primordialmente – para analisar decisões de Política Externa dos Estados de ponta a ponta. Isto é, do processo de formulação da Política Externa até a sua implementação (Salomón e Pinheiro, 2013).

Das várias correntes de abordagem da APE, algumas merecem destaque em relação à avaliação da PEB para este estudo. Portanto, iremos abordar alguns pontos relevantes dessas escolas com objetivo de selecionar as mais adequadas e pertinentes na análise do estudo de caso. Serão elas as abordagens: a psicológica-cognitiva e a burocrática-institucional.

3.2.1. Burocrática-institucional

Ao focar no papel do processo de tomada de decisão dentro da “caixa-preta” do Estado, Allison (1969) demonstra o papel da burocracia estatal, das normas internas e das instituições no processo da execução da Política Externa. Nessa análise, é ressaltada a busca dos agentes (instituições) na busca por seus objetivos particulares (por exemplo, garantir influência ou orçamento). Nesse processo, cada agente busca maximizar sua utilidade marginal no âmbito

interno. Também é demonstrada a relevância dos constrangimentos políticos no processo de tomada de decisão. Pela formação histórica brasileira, essa abordagem possui alta capacidade explicativa, uma vez que o Itamaraty (insulado burocraticamente a partir do século XX) é o formulador das linhas mestras da PEB como política de Estado. Além disso é o principal executor dela como mencionado anteriormente. Ou seja, no caso brasileiro, esta instituição concentra boa parte do poder decisório e está no centro do processo há pelo menos um século (Freitas, 2021).

No entanto, essa abordagem não explora os motivos que geram alterações abruptas no padrão da Política Externa quando não ocorre alterações na existência das instituições participantes do processo de decisão. Por conseguinte, demonstra limitações para explicar, por si só, o que ocorre antes da existência de períodos atípicos na PEB ou como políticas de governo sobrepõe-se frente a políticas de Estado em determinados momentos da história.

3.2.2. Abordagem Psicológica-cognitiva

Esta abordagem possui alguns subramos com pontos em comum para explicar a tomada de decisão e a formação da Política Externa. Aqui, dividiremos entre eles em dois: a perspectiva individual e a perspectiva de grupo. Alguns dos pontos centrais entre eles é a análise do *mindset* dos atores envolvidos na tomada de decisão bem como a organização e distribuição de poder entre os tomadores de decisão (Mercer, 2005; Hermann e Hermann, 1989).

A perspectiva individual foca-se na racionalidade do líder com objetivo de compreender como as preferências são estabelecidas e como a cosmovisão do indivíduo limita tal racionalidade em si mesma. Ambas afetam tanto as alternativas de estratégia quanto seus objetivos finais. Para estudar os casos por esta via, é necessário compreender o *mindset* do líder e como a sua ideologia pode alterar tanto as pautas quanto o esforço para execução da Política Externa (Mercer, 2005).

Esse enfoque é um indicativo interessante para examinar líderes como Bolsonaro, que possuem uma cosmovisão bem explícita³. No entanto, há três impeditivos no caso estudado. O primeiro é que, no caso brasileiro, as formulações e decisões da PEB são feitas em formato de cúpula pelo ordenamento jurídico e isso servia, até então, como “filtro” para ações mais radicais. Segundo é que Bolsonaro não é um líder predominante (Hermann, 1990), isto é, não

³ Seu lema de campanha desde o início era “Deus, Pátria e Família”, coincidentemente o mesmo tema do partido nazista como aponta Schwarz em “Jair Bolsonaro não é conservador. É retrógrado e reacionário”. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2022/Jair-Bolsonaro-n%C3%A3o-%C3%A9-conservador.-%C3%89-retr%C3%B3grado-e-reacion%C3%A1rio>

acumula poder para tomar e sustentar sozinho as decisões. Por fim, a saída de Ernesto Araújo limitou o engajamento em pautas mais conservadoras no âmbito internacional (Kramer, 2022).

Por sua vez, a perspectiva de grupo analisa como a formação do grupo e a distribuição de poder entre os atores afeta a execução da Política Externa (Hermann e Hermann, 1989). A depender da formação, algumas pautas tornam-se prioritárias (por exemplo: segurança, meio ambiente) e, a depender da distribuição de poder, as decisões podem ser tomadas com maior ou menor negociação entre os agentes (Hermann e Hermann, 1989). Ambos os fatores podem alterar profundamente a agenda dos governos tanto no ambiente interno quanto externo. Essa ótica permitirá verificar como um grupo de agentes oficiais e não-oficiais tiveram relevância na formação da Política Externa (Rodrigues, 2019). Entretanto, os planos para Política Externa não foram efetivados porque as camadas inferiores organização não aderiram de todo às decisões da cúpula mantendo, em certo aspecto, a insularidade do MRE (Chade, 2023).

Neste trabalho, usaremos as ferramentas analíticas disponibilizadas pela abordagem burocrática-institucional e pela abordagem psicológico-cognitiva por entender serem complementares e úteis especificamente neste estudo de caso. Iremos analisar cada perspectiva mais a fundo a fim de explorarmos de maneira mais completa os seus instrumentos teóricos, suas lógicas e como podem ser conectadas ao caso brasileiro.

3.3 A abordagem burocrática-institucional e seus contributos

Esta escola de APE teve seu ponto de partida na análise sobre o papel da burocracia na tomada de decisão durante a crise dos mísseis na década de 1960 com o trabalho de Graham Allison (1969). Essa alteração na perspectiva foi importante para que fatores anteriormente estabelecidos como dados (caixa-preta do Estado) ou automáticos (racionalidade plena) fossem inseridos na análise com maior cuidado. Allison (1969) dispôs três modelos sobre a tomada de decisão em política externa: o modelo do ator racional, o modelo burocrático-institucional e o modelo governamental político. Com essa ampliação das possíveis perspectivas do processo, percebemos que os burocratas e as instituições estatais podem impactar significativamente a Política Externa e as estratégias escolhidas.

Seja na ponta da tomada de decisão – por proverem informação para os estrategistas durante a formação das decisões – seja na ponta executiva – como os canais de ação dos planos e políticas em si – burocratas e agências não podem ser ignorados. Isto é, afetam estágios importantes da tomada de decisão: da coleção de informações para suporte da decisão a execução da decisão estatal. Para o Brasil, podemos ressaltar que essa abordagem possui uma importância ainda maior haja vista a primazia do Ministério das Relações Exteriores sobre a

PEB. Por ser a principal instituição gestora da tomada de decisões e da ação política no exterior, é incontornável a utilização de ferramentas da abordagem burocrática-institucional.

O impacto do trabalho de Allison gerou repercussões. Algumas buscaram agregar qualidade às análises e colmatar suas zonas cinzas enquanto outras criticaram o esquema proposto. Compartilharemos aqui algumas das observações mais importantes colaboram para uma melhor utilização dos modelos além de algumas críticas pertinentes.

Bendor e Hammond (1992) analisaram minuciosamente os modelos propostos e ressaltaram quais eram seus pontos em aberto. Para os autores, há uma falta de clareza sobre quais são os princípios que geram os padrões decisórios estabelecidos. Em outras palavras, não é possível saber ao certo quais são as variáveis envolvidas para criação dos três modelos. Com objetivo de organizar esse tópico, estabelecem quais variáveis devem ser acopladas aos modelos explicativos. São elas: a quantidade de agentes (unitário ou múltiplo), a relação entre os agentes (conflito ou colaboração), o acesso à informação (incompleta ou completa) e a racionalidade dos tomadores de decisão (racionais ou não-racionais). A partir desta nova estruturação, o modelo burocrático-institucional pode ser enquadrado na seguinte forma: múltiplos agentes, relação de colaboração, informação incompleta e atores não-racionais. No entanto, a depender do caso, tanto a relação entre os atores quanto o acesso à informação podem variar.

Outras questões e aprimoramentos feitos por Bendor e Hammond (1992) merecem destaque e podem ser úteis para o nosso trabalho:

(I) Não é claro como definir o que é um agente na tomada de decisão nos modelos propostos. Pragmaticamente, na nossa perspectiva, subentende-se quem são os agentes face ao que deve ser decidido. Contudo, isso só pode ser analisado caso a caso. Por exemplo, decisões econômicas são feitas pelo ministro da economia, chefe do executivo e chefe do banco central, mas não só.

(II) A existência de limites de objetivos. Obviamente, os agentes possuem mais de um objetivo. Este está englobado dentro de um conjunto de preferências sobre os resultados expectáveis. Por exemplo, ao analisar um caso específico – como Allison faz com a crise dos mísseis – não podemos saber ao certo qual é a hierarquia dos objetivos (contenção, coexistência, aniquilação). No nosso entendimento, a quantidade de objetivos depende do agente e da decisão em si. Isto porque não sabemos *a priori* qual é o nível da decisão. O impacto pode ser sobre uma temática ou sobre a estratégia integral. Ou seja, depende se a decisão está inserida dentro da estratégia ou se a decisão é sobre a estratégia como um todo.

(III) Relacionado-se ao ponto acima, a questão da dimensão temporal na tomada de decisão deve ser levada em consideração. Uma vez que as decisões não são feitas de maneira atemporal e nem são feitas num vácuo face as outras decisões, há um *path dependence*. Há sempre um contexto a ser levado em consideração, sobretudo na análise do agregado da Política Externa quando não se analisa momentos de crise nuclear.

(IV) A diferença entre o período de tempo em que a decisão é tomada, que as ações são executadas e que o resultado é percebido são mais espaçados temporalmente quando o assunto não é a hecatombe nuclear. Então, a supressão do tempo entre causa-efeito para decisões de Política Externa, no geral, é improdutiva. É necessário avaliá-las a partir de uma perspectiva temporal não imediata.

(V) Relativamente as instituições, podemos frisar a não-automaticidade entre a existência da regra e dos procedimentos padrões e às suas execuções. Portanto, não necessariamente a instituição será previsível no seu comportamento mesmo quando possuem regras estabelecidas para cada situação. As instituições não agem linearmente porque, mesmo tendo o mesmo objetivo ao longo do tempo, elas podem variar a forma na qual elas buscam esses objetivos.

(VI) Por fim, a hierarquia é altamente relevante na hora da decisão mesmo quando há conflito político. Isto é, a depender de quem está no cargo com poder legal de decisão, a decisão pode ignorar a fricção com outros agentes e fazer valer apenas o objetivo do presidente, por exemplo.

Krasner (1972) fundamentalmente discorda dos modelos propostos por Allison. Esse autor minimiza o papel das instituições subordinadas ao chefe do Executivo (principal tomador de decisões) por três motivos. Primeiro, porque essa abordagem enfraqueceria ilusoriamente o poder do presidente. Segundo, porque ela diminuiria a responsabilidade dos oficiais e mina a *accountability* do processo decisório. Por fim, expiaria para as falhas dos líderes.

Nesse sentido, os presidentes devem possuir os poderes garantidos pelo poder do voto para tomar as medidas necessárias a fim de resolverem os problemas. Suas visões de mundo e perspectiva sobre o problema são fundamentais para estabelecer quais serão as possíveis decisões na mesa. Além disso, as ações do país devem expressar suas vontades. Se o líder não consegue estabelecer uma política efetiva para busca dos seus objetivos e resultados são insatisfatórios, não podem culpar os outros agentes pela própria falta de visão estratégica (Krasner, 1972). Em outras palavras, se a estratégia ou os objetivos nacionais não conseguem ser seguidos/alcançados, a culpa é do líder.

Para o autor, a rigidez dos procedimentos burocráticos e a busca institucional para valer interesses particulares (traduzido em orçamento) não justificam a incapacidade de coordenação para executar as decisões do líder. Além disso, o presidente nomeia grande parte dos principais agentes burocráticos que formam a alta cúpula decisória (como ministros, por exemplo), além de definir as regras das interações. Então, é sabido de antemão qual é a visão de mundo e comportamento padrão dos nomeados pelos líderes (Krasner, 1972).

Para mais, o próprio escopo de ação da instituição pode ser alterado pelo presidente. Esses fatores tornam o líder mais capaz de afetar os burocratas e as instituições do que o contrário (Krasner, 1972). Como veremos a seguir, por estudar o caso americano, portanto, não levar em consideração a existência de burocracias insuladas, as críticas de Krasner não nos permite trazer mais clareza ao assunto do trabalho uma vez que o chanceler pode filtrar às preferências do presidente no caso brasileiro (como veremos no capítulo 5).

Rhodes (1994) dedicou seu estudo ao modelo governamental político para analisar o papel da burocracia para a marinha americana. Para este autor, esse modelo parte do pressuposto que o comportamento do Estado é, fundamentalmente, o resultado das barganhas políticas na tomada de decisão. Isso é efeito dos diversos agentes buscarem os objetivos particulares (com suas próprias agendas) em vez de estarem alinhados com o projeto nacional (mais abrangente) delineado pelo líder. Com objetivo de esclarecer como esse momento de barganha ocorre, o autor estabelece quatro questões: “Quem joga? Quais são seus interesses? Quais são os seus poderes relativos? Quais são as regras pelas quais os participantes interagem?” (Rhodes, 1994: 6).

Em ordem, quem joga são os indivíduos representantes das instituições que chefiam. Cada indivíduo possui as seguintes características: a posição na tomada de decisão definindo seu poder relativo e sua relação para com os outros agentes; seus papéis e deveres; além da capacidade de influência na decisão final. Seus interesses são paroquiais para atender os interesses da sua instituição na captação de orçamento, por exemplo. Os determinantes dos poderes relativos são afetados pela capacidade e pela habilidade do agente fazer com que seus interesses prevaleçam na decisão final, aumentando, dessa forma, seu próprio poder frente aos outros. As regras do jogo são estabelecidas pelos canais de ação para determinadas decisões tomadas. Estes ambientes costumam ser complexos e altamente estruturados porque seguem leis e segmentações claras sobre quem decide o quê – como no campo militar (Rhodes, 1994).

A inovação da perspectiva de Rhodes (1994) é ressaltar o papel do pensamento do agente sobre o assunto a ser decidido (suas “imagens” sobre o tema) em detrimento da

importância do poder relacional e de quem o agente representa. A cognição do agente pode fazer com que ele/ela não necessariamente defenda os interesses paroquiais ou estejam presos ao seu poder relativo para tomar as decisões anteriormente julgadas necessárias (Rhodes, 1994). A contribuição dessa mudança de foco sobre o processo decisório é relevante para o nosso estudo porque retira a automaticidade da defesa dos interesses institucionais na tomada de decisão substituindo-a pelo ideário que o agente possui para resolução da questão a ser tratada.

Ao estudar a relação do presidente com a estrutura política em que está inserido, Moe e Wilson (1994) enfatizam que, sem a burocracia, as políticas públicas não conseguem ser realizadas e, então, as decisões tomadas pelo chefe do executivo não são efetivadas. Os autores concordam com a existência de barganhas políticas e interesses conflitantes na tomada de decisão e, portanto, a execução das políticas é afetada por ambos os fatores. Nesse sentido, a insularização das agências pode ser útil a depender da posição relativa em que estiver.

Há duas alternativas de ação: pela ótica do vencedor da barganha, a forma mais simples de fazer com que a política seja efetivada é pela proteção das agências porque os perdedores deverão minar a capacidade de execução das políticas dos vencedores. Pela ótica do perdedor da barganha, proteger suas agências é a forma mais segura de garantir que seus interesses valham apesar de estarem em desvantagem relativa. Para isso, os perdedores tentarão minimizar os *inputs* negativos do grupo vencedor sobre as instituições que aqueles ainda controlam (Moe e Wilson, 1994).

Independente de em qual grupo o chefe do executivo esteja inserido, ele ou ela sempre buscará aumentar seu poder de governança concentrando e centralizando o poder em si – isso é o que garante autonomia de ação. Para isso, tentar-se-á controlar a burocracia e, se necessário, buscar-se-á alterar a estrutura em seu favor. Caso o líder não tenha capacidade de execução da sua estratégia, planejar objetivos nacionais é infrutífero. Diferente dos outros cargos políticos, o papel de chefe do Executivo permite essa capacidade unilateral de mudança frente aos outros poderes, que precisam de um grande nível de coesão para fazer alterações profundas. Isto é, a pessoa do líder do Executivo é a representação em si do poder Executivo (Moe e Wilson, 1994). No entanto, isto não quer dizer que não existem possíveis contratempos para realização do seu poder. Alguns exemplos são: a nomeações políticas nas instituições. Burocratas de carreira possuem mais *expertise* na gestão da instituição e fontes de informação do que os gerentes de agências nomeados externos pelo líder do executivo – isso diminui a capacidade de execução da estratégia planejada. Outra situação ilustrativa ocorre quando a instituição resiste aos interesses do líder e existe uma queda de braço entre burocratas e o presidente. Por fim, existe

a possibilidade, mais remota, de disputas sobre o orçamento do Estado, assim, podendo forçar a negociação entre o Congresso e o presidente (Moe e Wilson, 1994).

Drezner (2000) analisa o papel primordial que as ideias têm nas instituições. Cada agência busca ser fiel aos seus princípios quando é necessário competir por espaço na tomada de decisão de Política Externa. Há dois tipos de instituições: as baseadas em ideias e as baseadas em interesses. As agências que possuem princípios muito bem estabelecidos, também chamadas de missionárias, normalmente são insuladas. Em prol de um maior de influência, ideias e princípios podem ser abandonados pelas instituições. Isso ocorre quando, por exemplo, as instituições com ideais solidamente estabelecidos impedem a implementação de novas ideias de suas “concorrentes” sobre Política Externa. Para o autor, a insularidade permite uma maior longevidade, mas menor influência nas decisões. Uma das táticas para impedir o perecimento de sua relevância é “reformatar” a própria agência. Quando o “patrono” da entidade perde força política, tende a gerar efeitos negativos para a instituição. Essa mudança nas ideias pode ocorrer, na prática, por exemplo, interagindo com outras instituições (Drezner, 2000).

Algumas ideias podem ser tão potentes que conseguem gerar instituições novas para sua difusão, assim, influenciando a Política Externa. Quando isso ocorre, há pouca divergência sobre os meios e os objetivos da agência. Inclusive, nesses casos a adição de novas ideias tende a ser repelida e isso barra a incorporação de novas ideias e a alteração de princípios como um todo na instituição. O receio de perder poder após ocorrer uma mistura de ideias também é um agravante. Caso houver concorrência, as agências buscam sabotar ou vetar novas agências com ideias adversárias. Se insuladas, com capacidades como alocação orçamentária e com controle de pessoas, as instituições tendem a alcançar seus objetivos. Ainda mais do que isso, inclusive podem preservá-los das hostilidades vindas do Executivo (Drezner, 2000)

Os agentes políticos normalmente tentam estruturar instituições para aumentar sua influência no processo de decisão, segundo o autor. É preciso ressaltar, ademais, que as ideias defendidas possuem beneficiários políticos. No entanto, quando os fundadores perdem relevância na formação da Política Externa, essas agências podem deixar de existir ou podem ser absorvidas e reformadas por agências mais bem estruturadas (Drezner, 2000). Entretanto, no caso brasileiro, como a instituição de tendência insulada é a instituição na qual se faz a Política Externa (Itamaraty), temos os fatores longevidade e influência estáveis ao mesmo tempo. Isso também auxilia no entendimento do porquê, no caso estudado, agentes não-oficiais foram convidados para participar das decisões de Política Externa.

A fim de auxiliar a compreensão clara do insulamento burocrático, usaremos a definição de Nunes (1997) sobre o conceito:

“o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel.” (Nunes, 1997, p.34)

Ao explicar o impulso modernizante da burocracia brasileira no último século, Nunes (1997) corrobora a ideia de que esse movimento de racionalização da estrutura do Estado teve motivações de adequação do país a economia capitalista de mercado. A reestruturação tentava colmatar as tensões geradas pela dualidade das seguintes lógicas opostas: poder local-centralização ou tradição-modernidade. Do lado tradicional, temos as lógicas clientelistas e corporativistas e, do lado “modernizante” temos o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Como as tarefas diplomáticas são altamente técnicas e demandam de um conhecimento profundo sobre os mais diversos temas, a organização do recrutamento era essencial para garantir a eficiência do corpo diplomático. A criação da carreira diplomática bem estruturada e voltada para destravar o desenvolvimento econômico brasileiro na década de 1930 permitiu que ambas as lógicas modernizantes fossem incorporadas ao Itamaraty. Portanto, a manutenção desse mecanismo para defesa do bolsão de excelência dentro do Estado teve um motivo claro: a promoção da industrialização brasileira com objetivo final do desenvolvimento econômico.

3.4 A abordagem psicológica-cognitiva e suas ferramentas analíticas

Dentro os diversos subtópicos estudados por essa escola, podemos ressaltar a primazia do perfil cognitivo dos líderes na explicação da tomada de decisão. Assim sendo, as crenças, ideologias e as cosmovisões afetam diretamente como os agentes agem frente aos cenários que enfrentam (Mercer, 2005). Ademais, o ambiente decisório e a interação entre os indivíduos geram a dinâmica do grupo decisório. Essa dinâmica influencia os líderes afetando os resultados na tomada de decisão (Hermann e Hermann, 1989). Para conseguirmos estudar a fundo o caso da PEB no período do Ernesto Araújo, pretendemos explorar algumas tipologias e ferramentas teóricas para analisarmos com maior precisão o papel dos agentes e da dinâmica decisória além, obviamente, da estratégia traçada.

Ao analisar a abordagem da escolha racional, Mercer (2005) nota o efeito limitador da dicotomia entre racional e não-racional. Caso delimitemos a racionalidade individual a partir da maximização da utilidade marginal – baseado no cálculo racional do *homo economicus* -,

falhamos na compreensão de vários outros aspectos importantes levados em consideração antes das decisões serem realizadas. Apontando essa falha na teoria da escolha racional, o autor ressalta “O erro é ver ganância como racional e raiva como irracional”⁴ (Mercer, 2005, p.98).

Os “desvios” são fatores a serem avaliados para entendermos mais precisamente cada caso. De outra forma, qualquer desvio da racionalidade explicaria apenas os erros e não os acertos, o contexto decisório não seria relevante, os diferentes agentes agiriam da mesma maneira para todos os estímulos e os *mindsets* não desempenhariam nenhum papel na definição da racionalidade em si (Mercer, 2005).

Para as escolas de psicologia política e teoria da escolha racional, as decisões irracionais são frutos de julgamentos errados. Portanto, as emoções e o *mindset* atrapalham o decisor a decifrar a questão por ser resolvida. Consequentemente, eles são impedidos de tomar a melhor decisão possível. Contudo, o “padrão-ouro” da causa-efeito só pode ser, de facto, analisada *ex post* e não *ex ante*. Dessa maneira, a racionalidade para o melhor resultado torna-se autoafirmativa e normativa (Mercer, 2005). Em outras palavras, não é possível saber de antemão qual é a melhor abordagem de resolução caso não saibamos de antemão qual é o melhor resultado em todos os cenários.

Essas abordagens limitam a compreensão das ações de líderes que, consistentemente, agem de maneira “irracional” ou de como esses agentes definem a temporalidade dos efeitos desejados (curto prazo ou longo prazo). Para mais, impede-se uma avaliação mais profunda dos “porquês” dessa consistência irracional e de quais são os geradores de preferências dos agentes (como desejos, confiança mútua e crenças) (Mercer, 2005). Ou seja, é preciso explorar a suposta irracionalidade dos agentes para realizarmos uma análise mais completa das suas ações e da sua perspectiva sobre a estratégia.

Ao partir das possíveis influências que a mentalidade e o comportamento do líder político têm sobre o processo decisório, Hermann (1980, p.8) dispôs algumas variáveis (crenças, motivos, estilo decisório e estilo interpessoal) para formar perfis de líder. Os resultados da análise estatística são:

“Líderes agressivos têm alta dependência de poder, baixa complexidade conceitual, descrença nos outros, nacionalistas e provavelmente acreditam que possuem algum controle sobre os eventos em que estão envolvidos. Em contraste, os dados sugerem que os líderes conciliatórios possuem alta demanda por alianças, alta complexidade conceitual, crença nos outros, baixo nacionalismo e provavelmente não

⁴ Todas as citações redigidas originalmente em outros idiomas foram traduzidas livremente para o português.

exibem alta crença nas suas capacidades de controlar os eventos em que estão envolvidos.”(p.8)

Para fins de clareza, líderes belicistas são considerados agressivos e líderes diplomáticos são considerados conciliatórios. Há dois fatores que alteram o perfil do líder: o interesse nas relações internacionais e o preparo sobre esse assunto. O interesse alto e o preparo alto levam o indivíduo ao encontro do perfil conciliatório e o inverso é verdadeiro (Hermann, 1980).

Sobre os indicadores do estilo decisório, vale a pena ressaltar que (a) abertura a novas informações e (b) a complexidade na estruturação e processamento de informação são fundamentais em ambientes decisórios quando restritos a interferência externa (Hermann, 1980). As características listadas tendem a afetar quais serão os objetivos e como alcançá-los na esfera internacional, isto é, qual vai ser a estratégia de Política Externa. Por conseguinte, existe uma correlação entre esses atributos. Quanto menor abertura-processamento de novas informações, menor a chance de alteração da estratégia de Política Externa depois de delineada.

Ainda sobre o perfil dos líderes, Hermann et al. (2001) examinam como a autoridade pode ser exercida e qual o efeito dos indivíduos poderosos no processo decisório. Para esses autores, a variar conforme o tema, há três tipos de unidades decisórias: os líderes, os grupos e as coalizões. Apenas líderes poderosos podem decidir sem a interferência de outros agentes sobre a Política Externa e manter sua decisão – esses indivíduos são chamados de líderes predominantes.

O esquema conceitual para entender o comportamento do líder é especificado pelos autores como estilo de liderança. Hermann et. Al (2001) dispõe de tipologias baseadas em cinco características dispostas em *trade offs*: os cruzados contra os pragmáticos; os ideológicos contra os oportunistas; os diretivos contra os consultivos; os orientados pela tarefa contra os orientados pelas relações; e, por fim, os transformacionais contra os transacionais. Apesar de existir uma correlação dessas características, os autores demonstram que a sensibilidade ao contexto político é a variável independente. Ela gera dois tipos de mentalidades: a orientada pelos objetivos (ligada predominantemente às primeiras tipologias) e a orientada pelo contexto (ligada predominantemente às segundas tipologias).

Para isso, devemos avaliar essa sensibilidade ao contexto político como efeito de três fatores inatos ou impostos aos líderes (a) reatividade aos constrangimentos políticos (b) abertura a informação (c) motivação para ação. Vale notar que a abertura a informação também afeta os conselheiros a sua volta. Portanto, líderes com a mentalidade orientada pelos objetivos são menos sensíveis ao contexto político, costumam ser menos responsivos aos constrangimentos,

mais fechados a informação e motivados por razões internas (como cosmovisões e crenças). Enquanto líderes com a mentalidade orientada pelo contexto são mais sensíveis ao contexto político, mais responsivos aos constrangimentos, mais abertos as informações e motivados pelo ambiente e agentes que os cercam.

Ao cruzar esses três fatores, os pesquisadores geraram quatro estilos de liderança: os cruzados, os estrategistas, os pragmáticos e os oportunistas. Para o nosso estudo de caso, é interessante explorar o primeiro e o terceiro estilo. Políticos fechados à informação e opositores às estruturas podem ter motivações expansionistas (focados no problema) ou evangelizadoras (focadas nas relações) geralmente são enquadrados como cruzados. Esses agentes normalmente são previsíveis nas decisões. Políticos fechados a informações e convalescentes às estruturas podem ter motivações diretivas (focadas no problema) ou consultivas (focadas na relação). Esses inclinam-se ao pragmatismo, então, são enquadrados como pragmáticos (Hermann et al., 2001).

Ao analisar os acionadores da mudança de direção na Política Externa, Hermann (1990) identificou quatro tipos: a condução líder, a mobilização burocrática, a reestruturação doméstica e o choque externo. Isso ampliou as possíveis causas para alteração da Política Externa uma vez que, anteriormente, apenas mudança de regime ou mudança de polaridade no Sistema Internacional eram levadas em conta. Contudo, apesar de todos transformarem a estratégia do país profundamente, esses novos fatores não possuem o mesmo impacto no redirecionamento da Política Externa. Para esse autor, há três dimensões nessa escala, do menor ao maior: a mudança de programa, a mudança de objetivo ou problema e a mudança de orientação.

Por sua vez, os fatores internos que influenciam a mudança são os seguintes: (I) sistema político doméstico, (II) decisão burocrática, (III) cibernética e (IV) aprendizado (Hermann, 1990). Os dois mais interessantes para nosso estudo são os dois primeiros:

(I) Quando os *stakeholders* (elites políticas, líderes institucionais e elites econômicas), que sustentam e dão legitimidade para o governo, demandam a alteração da Política Externa ou alteram suas preferências sobre assuntos internacionais. Nesses cenários, são feitos estímulos para que o governo faça a mudança no curso da Política Externa. Outra possibilidade é a substituição dos *stakeholders per se*. Isso gera o realinhamento da Política Externa aos interesses desses “novos” grupos.

(II) Caso haja uma alteração na percepção do ambiente internacional, a mudança de *approach* internacional precisa lidar com duas características da burocracia: a resistência e o comportamento *pró-status quo* sobre a condução da Política Externa. Por essas questões, é

preciso superar os procedimentos pré-estabelecidos que, normalmente, mantêm as ações estáveis ao longo do tempo.

Independente de qual é o acionador ou fator interno estimulador da mudança, sempre será necessário processar a resposta (procedimental, de objetivo ou de papel) dentro do processo decisório existente (Hermann, 1990). Isto é, quando há uma discrepância entre objetivos e fins, quando ocorre a falta de consenso sobre os objetivos ou quando uma nova função a ser desempenhado pelo país, é necessário decidir qual alternativa a seguir usando o processo decisório existente. Nesse momento de transição, Hermann assinala “Quanto mais ideologicamente similares são os *policymakers* que aprovam a mudança na política, mais provável que haverá um consenso sobre a mudança na política.” (1990, p.19). Entretanto, a decisão sobre os novos caminhos da Política Externa não acaba em si mesma. A implementação pode encontrar resistência dos burocratas envolvidos na sua execução (Hermann, 1990).

Por fim, mas não menos importante, Hermann e Hermann (1989) e Herman et al. (1987) estudaram o efeito da dinâmica dos grupos decisórios sobre a tomada de decisão. O objetivo principal era compreender quem, afinal, toma as decisões. Apesar de haver diversos estímulos tanto externos quanto internos que afetam a Política Externa, todos precisam ser processados pela mesma estrutura decisória já estabelecida (Hermann et al., 1987).

Para os autores, o principal ponto de análise na esfera decisória é a unidade de decisão final (*ultimate decision unit*). Essas unidades de decisão possuem duas características fundamentais: (I) a autoridade para que suas decisões não sejam “reversíveis” pelas outras unidades – por isso, são as unidades finais – e (II) a capacidade de alocar e comprometer recursos governamentais na esfera internacional. É preciso trazer clareza para alguns pontos: há variações de unidade de decisão final conforme o assunto e prazo para decisão; nem sempre os membros com autoridade foram eleitos; e, por dependerem de diversas agências, nem sempre a implementação é igual ao planejamento (Hermann e Hermann, 1989).

Costumeiramente, há três categorias de atores que atuam nesse elevado nível decisório: os líderes predominantes, os grupos unitários (conjunto de membros de um mesmo grupo) e os atores autônomos múltiplos (indivíduos, grupos, coalizões não-poderosos suficiente para decidirem sozinhos) (Hermann e Hermann, 1989). As variáveis de controle para saber como essas unidades devem agir conforme as situações são as seguintes:

- (a) para o líder predominante: a sensibilidade ao contexto (sim ou não);
- (b) para os grupos unitários: o consenso imediato (acordo ou desacordo);
- (c) para os atores autônomos múltiplos: a relação entre os atores (soma-zero ou não).

Cada uma dessas combinações pode moldar comportamentos específicos de Política Externa ou impelir a tomar as decisões da mesma maneira. Tal como: líderes predominantes não sensíveis ao contexto ou grupos unitários com o consenso imediato costumam agir de maneiras características (Hermann e Hermann, 1989). Ao fim, esses modelos permitem-nos entender o que deve ser a consistência na “racionalidade” dos decisores.

Os autores destacam alguns exemplos. Por exemplo, quando há um líder predominante/forte como unidade de decisão final, é necessário compreender mais a fundo seu *mindset* (como ele/ela avaliação de risco e quão aberto(a) a novas informações ele/ela é) por esse fator ser um bom indicativo para previsão das suas decisões. Caso o perfil do líder seja fechado(a) a informações, há grande possibilidade de buscar apenas informações e conselheiros que validem seus pensamentos (Hermann e Hermann, 1989).

Outro exemplo interessante para analisar o caso do grupo unitário. Essa categoria é aplicada quando as decisões são tomadas em formato de cúpula ou gabinete. Dado o ordenamento jurídico consolidado e o modelo decisório estabelecido, este tipo parece estar alinhado com o caso brasileiro. Para esse grupo, a variável relevante é o consenso imediato (Hermann e Hermann, 1989). Se for um grupo em que o consenso imediato ocorra, as informações externas são pouco relevantes, sobretudo quando não existe conflito entre os agentes. Isso pode levar a decisões mais extremadas (Hermann et al., 1987). A criação de um vínculo de lealdade entre os pares sucede-se quando há um acordo mútuo sobre como lidar com determinada questão de Política Externa e um alinhamento ideológico entre os agentes (Hermann e Hermann, 1989). Contudo, caso haja uma configuração inversa (desacordo, diferentes ideologias e vínculos de lealdade), as decisões tornam-se muito mais difíceis de serem tomadas.

Para conseguirmos definir o papel que o grupo formado por Bolsonaro, Ernesto Araújo e outros assessores (formais e informais), usaremos a definição de *Groupthinking* apresentada por Janis (1971). Segundo esse autor: “o modo de pensar que as pessoas adotam quando a busca pela concorrência se torna tão dominante em um grupo coeso que tende a substituir a avaliação realista dos cursos alternativos de ação.” (Janis, 1971, p. 84)

Esse tipo de formação em cúpula de consenso tácito costuma ter (a) crenças compartilhadas (b) o foco em manter a moral alta entre os pares. Isso gera detrimento do pensamento crítico e aumenta a quantidade de pontos cegos na tomada de decisão. O vínculo de lealdade surge ao manter o comprometimento feito nas decisões tomadas e a sensação de coesão do grupo (Janis, 1971).

Para Janis (1971) há alguns sintomas claros para identificação desses grupos:

(I) Invulnerabilidade: sensação de indiferença frente a *accountability*;

(II) Racionalidade: otimismo uníssono face às suas ações e aos seus pontos de vista.

Além da insensibilidade às “más notícias”;

(III) Moralidade: superioridade ética e moral frente aos outros grupos;

(IV) Estereotipação: criação de amigos e inimigos (luta do bem contra o mal);

(V) Pressão: reprimenda a pares que usam o benefício da dúvida ou que criticam planos;

(VI) Autocensura: hesitação em minar o consenso tácito;

(VII) Unanimidade: a favor do pensamento compartilhado;

(VIII) Protetores mentais: filtragem de informações adversas na comunicação com o líder.

Por essas características serem impeditivas do debate franco sobre as ideias e sobre o melhor curso de ação, as tomadas de decisões tendem a ser mais limitadas. A verdade, os bons princípios, o melhor interesse e a melhor estratégia são praticamente autoexplicativas e tautológicas. Janis (1971) ressalta que a busca por informações antes da decisão também é restrita, uma vez que os membros buscam manter a coerência ideológica do grupo em vez de causar atrito com possíveis “*feedbacks* negativos” da imprensa ou de *experts* de perspectivas opostas. Para mais, esses grupos não costumam fazer planos escalonados para lidar com contingências na execução das decisões.

Portanto, observamos o pressuposto interveniente de que o grupo nomeado por Bolsonaro na unidade de decisão final tinha um perfil de *groupthink*. O formato de cúpula decisória acentua ainda mais o papel de Ernesto Araújo por ser, legalmente, o outro membro que delineia a estratégia de Política Externa durante o período estudado.

3.5 Conclusão parcial

Conforme demonstramos no capítulo, o estudo da estratégia abarca o *locus* da tomada de decisão e como a cultura estratégica e outros fatores podem ter impacto no produto da Política Externa. Para conseguirmos compreender como uma estratégia é formada, é preciso compreender qual é a estratégia integral, quais são os objetivos nacionais e como os estrategistas equacionam os meios e os fins para obtenção dos resultados desejados. Todos esses fatores são dependentes da política por ela que fixar os objetivos nacionais, garantir autoridade para o estrategista e delinear o conjunto de ações a serem tomadas pelo Estado.

Ao referirmo-nos à esfera internacional de atuação do Estado, precisamos recorrer à APE com finalidade de utilizar as ferramentas teóricas disponíveis para essa tarefa. Existem diversas escolas de APE, contudo, apenas algumas serão relevantes para estudarmos o período proposto pelo estudo de caso. Há de se ressaltar que algumas “traduções” precisam ser feitas como é o caso do estrategista por líder, objetivo nacional por objetivo de Política Externa entre outros. Apesar disso, ambas abordagens, na prática, estudam as mesmas pessoas (presidentes, conselheiros) e processos (reuniões decisórias, acordos políticos internos) e etc. Definimos duas escolas de APE provedoras dos instrumentos técnicos na análise para o estudo de caso: a abordagem burocrática-institucional e a abordagem psicológica-cognitiva.

A primeira permite-nos aprofundar a avaliação sobre o papel do Itamaraty sobre a Política Externa Brasileira (PEB). Há dois fatores que garantem a relevância do Itamaraty nesse assunto: (I) é órgão responsável pela condução dos assuntos estrangeiros do Brasil e (II) é a instituição que, juridicamente, forma a cúpula decisória com o chefe do Executivo. Essa posição garante o papel histórico como o delineador principal do comportamento brasileiro na esfera internacional. Ademais, sua principal característica administrativa é o insulamento burocrático. Isso garante uma proteção da “política” para essa agência que mantém seus procedimentos e condutas independentemente da chefia do Executivo. Consequentemente, é imprescindível entender o papel desempenhado pelo MRE na PEB também durante o governo Bolsonaro.

Em seguida, exploramos as ferramentas disponíveis pela segunda escola. Para termos uma análise mais profunda sobre o processo de tomada de decisão durante o governo Bolsonaro, é crucial não cairmos no erro de que o presidente era “louco” ou “burro”. Os sistemas teóricos providos pela abordagem psicológica-cognitiva permitem-nos examinar como o perfil do líder e o modelo de liderança tem um papel na racionalidade específica de Bolsonaro. Para mais, essa escola ressalta a função que a dinâmica do grupo decisório possui na formação e execução da estratégia. Como vamos expor nos próximos capítulo, as condutas e os objetivos da estratégia de inserção nacional brasileira não foram estabelecidos apenas pelo presidente.

4. Opções metodológicas

Este trabalho apresenta-se enquanto um estudo de caso epistemologicamente positivista. A abordagem metodológica será predominantemente dedutivo-hipotética e qualitativa, como melhor explorado adiante. Seu principal recurso técnico de análise será a análise qualitativa de conteúdo baseada na pesquisa de fontes primárias e secundárias sobre o período do governo Bolsonaro de janeiro de 2019 a março de 2021.

A escolha pelo estudo de caso ocorre porque este tipo de trabalho permite um estudo mais aprofundado da Política Externa Brasileira de Bolsonaro-Araújo, além de garantir que ela seja entendida dentro de seu contexto (Prodanov, 2013). Por ser um caso excepcional, não se pretende produzir uma teoria mais abrangente (*grand theory*) sobre a Política Externa Brasileira, mas sim utilizar duas correntes teóricas complementares de Análise Política Externa e ferramentas do campo da Estratégia, como a perspectiva da cultura estratégica, para explicar esse período da relação Brasil-Estados Unidos.

A preferência epistemológica é positivista. Acreditamos que podemos estudar a realidade dos fenômenos a partir de uma análise objetiva dos fatos com as ferramentas teóricas disponíveis para tal. A teoria da estratégia ajuda-nos a avaliar com maior precisão qual é o papel dos membros nas esferas mais altas do poder nacional. Para mais, providencia ferramentas importantes para conseguirmos visualizar de maneira clara como determinadas iniciativas estão relacionadas entre si e qual é o papel dos indivíduos no delineamento dos rumos do país. Ambas as correntes teóricas de APE supramencionadas são de cariz predominantemente dedutivo. A corrente psicológica-cognitiva foca-se em explicar a racionalidade dos agentes ou de grupos na tomada de decisão. A perspectiva burocrática-institucional examina, por sua vez, como as instituições perseguem suas agendas e “lutam” entre si pelos seus objetivos.

O papel deste estudo de caso é fundamentalmente testar a nossa hipótese de trabalho à luz das referidas correntes teóricas, configurando um desenho de pesquisa dedutivo-hipotético. Para tal, se faz necessário analisar qual é o papel de cada variável, bem como seu inter-relacionamento, para explicar de maneira mais exata esse período considerado desviante da PEB para os EUA. Para isso, utilizaremos também literatura que se debruça especificamente sobre esse período desviante da PEB.

O método dedutivo-hipotético foi escolhido pela possibilidade de aplicar teorias já estabelecidas a fim de explicar o fenômeno (Prodanov, 2013). Tentaremos explicar a PEB para os EUA no período escolhido a partir de como a instalação de uma variável interveniente (o *groupthink*) afetou a formulação da Política Externa Brasileira para os EUA (variável dependente), formulada e executada tradicionalmente pelo corpo burocrático do Itamaraty, entidade insulada burocraticamente há décadas (variável independente). A figura 1 abaixo ilustra de forma mais explícita o modelo analítico composto pelas variáveis em questão:

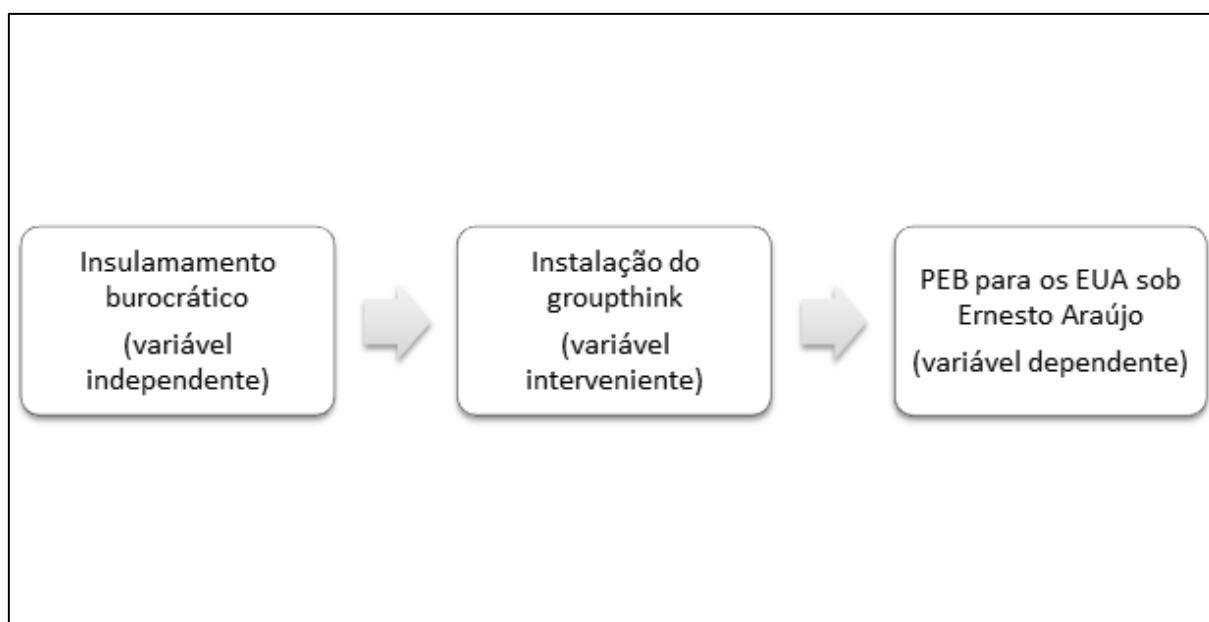


Figura 1- Modelo Analítico.

Dessa forma, relembra-se a hipótese de trabalho que articula as variáveis acima nesta pesquisa: “A PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo (variável dependente) foi marcada por alterações no padrão burocrático e cognitivo concernentes à tradicional cultura estratégica de insulamento do processo de tomada de decisão (variável independente) mediante a instalação de um *groupthink* (variável interveniente) na sua principal instituição formuladora – o Itamaraty.

Conforme Prodanov (2013, p. 27), o método dedutivo-hipotético permite que “por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega[r] a uma conclusão”, sendo, portanto, adequado para testar a hipótese do trabalho – explicar este momento atípico da PEB. Vale ressaltar que, pelo motivo de apenas uma teoria não conseguir explicar por completo este período, utilizamos duas teorias de APE, ferramentas teóricas de Estratégia e uma variável interveniente para melhor entendimento sobre esse estudo de caso. A variável interveniente surge, assim, cumprindo um papel de alterar uma determinada tendência explicativa entre variável dependente e independente.

Dentro deste recorte temporal, é preciso entender qual é a lógica geral da PEB de Bolsonaro para os Estado Unidos governado por Trump e como ela se relaciona ou não com os princípios e paradigmas tradicionais do Ministério das Relações Exteriores para os EUA. Portanto, a dedução é primordial para este estudo uma vez que (I) esse trabalho utiliza ferramentas já estabelecidas por duas teorias existentes para explicar o período; (II) o paradigma escolhido é o positivismo, ao aceitar que a realidade é objetiva e pode ser explicada a partir de correntes de APE; e (III) o enquadramento teórico foi selecionado com base em abordagens dedutivas para testar seus encadeamentos lógicos frente os objetivos do trabalho.

A abordagem qualitativa foi escolhida porque nesta abordagem “o ambiente natural é fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados” (Prodanov, 2013: 128) e dentro dela serão utilizadas duas técnicas de coleta de dados. A primeira é a pesquisa bibliográfica na qual é “concebida a partir de materiais já publicados” (Prodanov, 2013: 128), sendo fontes *think tanks*, artigos científicos, dissertações e livros de especialistas sobre as áreas de PEB e de tomada de decisão para auxiliar na interpretação dos dados recolhidos. A segunda é a pesquisa documental que “utiliza materiais que não receberam tratamento analítico” (Prodanov, 2013: 128) sendo esses os discursos oficiais e, quando disponíveis, os documentos de diretrizes de política externa, de decisões em fóruns multilaterais e acordos bilaterais no período referente ao mandato de Ernesto Araújo no Ministério das Relações Exteriores.

A articulação entre o método dedutivo-hipotético e a abordagem qualitativa é recorrente nas ciências sociais como um todo, ainda que em outras disciplinas – sobretudo ciências naturais e exatas – tal método seja habitualmente correlacionado com a abordagem quantitativa em virtude, sobretudo, na natureza dos objetos de estudo em questão. Deve-se recordar, ainda, que a relação entre dedução e dados coletados não se prende, de todo, com a natureza dos dados (qualitativos, quantitativos ou ambos), mas sim como a forma segundo a qual o investigador irá correlacionar tais dados ao *framework* teórico (Yin, 2016; Bryman, 2012).

Dessa maneira, possibilitando a análise aprofundada tanto de aspectos teóricos como históricos da PEB frente aos EUA, o método escolhido é a análise qualitativa do conteúdo, de forma a garantir uma maior possibilidade de analisar cada documento recolhido dentro do espectro teórico ou de entendimento da realidade em que ele se insere. Bryman (2012) ressalta que esse modelo permite o pesquisador a avaliar contribuições já existentes sobre o tema disponíveis em jornais, revistas, livros, comunicações do governo (oficiais e não-oficiais).

Dessa maneira, é possível revisitar o que já foi publicado, categorizar essas contribuições prévias e trazer inovações para o campo de estudo.

Sem ferir o cariz predominantemente qualitativo deste trabalho, também poderemos recorrer a alguns dados estatísticos concernentes, por exemplo, às relações econômicas e comerciais estabelecidas entre Brasil e EUA, em especial no período abordado. Tal coleta estatística poderá ser feita via os canais oficiais do governo brasileiro, em acesso pleno e aberto ao público, podendo garantir uma importante mais-valia a título de contextualização do nosso problema de investigação.

5. Itamaraty e o processo insulado da decisão em Política Externa

Ao lidarmos com o caso brasileiro, precisamos ressaltar alguns pontos sobre o processo decisório que são fundamentais para compreender seu contexto. São eles: ordenamento jurídico do processo decisório brasileiro sobre o âmbito internacional, a progressiva insularização do Ministério das Relações Exteriores no último século e as consequências de ambos os fatores na condução da PEB ao longo do tempo (Figueira, 2010; Soares, 2019; Cheibub, 1989).

O ordenamento jurídico interno dispõe, da seguinte forma, quais são os dois principais agentes da Política Externa Brasileira:

“Artigo 1º - O Ministro de Estado das Relações Exteriores é o auxiliar do Presidente da República na direção da política exterior do Brasil [...] Artigo 2º - O Ministério das Relações Exteriores, sob a direção do Ministro de Estado, é o órgão político-administrativo encarregado de auxiliar a formulação e assegurar a execução da política exterior do Brasil.” (República Federativa do Brasil, 1961)

Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, essa lógica não foi alterada (Figueira, 2010). Portanto, é bastante claro que os dois principais agentes na formulação da Política Externa são o/a chefe do Executivo e seu/sua chanceler. Este formato de cúpula exclui outros agentes da ação direta na tomada de decisão – como chefe das casas parlamentares – e concentra a decisão no Executivo. Dessa maneira, ocorre a proteção de interferências ou da concorrência de opositores políticos na tomada de decisão. Por outro lado, restringe a habilidade de agir caso haja desacordo entre os dois membros da cúpula.

O processo de formação do Itamaraty é um fator fundamental que deve ser levado em consideração nesta dissertação. Cheibub (1989) nota que ocorreu “um crescente processo de burocratização e institucionalização” no século passado (Cheibub, 1989, p. 97). Esse autor divide a história do MRE em três períodos como vemos na tabela a seguir:

Período histórico	Independência (1822) à virada do século XX	1902-1944	1945 – Atualmente
Modelo administrativo	Patrimonialista	Carismático	Burocrático-Racional

Tabela 1- caracterização das fases administrativas do Itamaraty baseado em Cheibub (1989).

Esse último período permitiu que o Itamaraty desenvolvesse 4 características: a uniformização dos processos, a coesão interna, a adaptabilidade a interesses e a autonomia às

pressões políticas. Como efeito, o Itamaraty gestou interesses e valores próprios (Cheibub, 1989). Para o autor “o Itamaraty deverá manter sua posição central na arena decisória da política externa brasileira até que encontre atores que possam contrabalançar sistematicamente o seu peso” (Cheibub, 1989, p. 127).

Figueira (2010) analisa a influência dos outros agentes na formação da PEB. A autora ressalta a existência e a contraposição das correntes realista e pluralista de APE. A corrente teórica escolhida é a pluralista para compreensão sobre formação da Política Externa. Logo, ela busca assinalar quais são os “atores com capacidade decisória” no processo, apesar de reconhecer a tendência centralizadora da cúpula presidente-chanceler. Os “escassos instrumentos institucionais de influência decisória” permitem apenas, por exemplo, o controle *ex post* dos outros poderes sobre as decisões tomadas em âmbito internacional (Figueira, 2010, 3-4).

Ao trazer a interpretação de outros especialistas da PEB, Figueira ressalta o entendimento consensual de que o Itamaraty ainda possui “uma grande autonomia para estabelecer não só as metas e linhas mestras da diplomacia brasileira, mas também o controle do próprio processo de negociação de uma posição ainda apartada e insulada” (Figueira, 2010, p. 41).

O Processo de Substituição de Importações (PSI) ocorrido de 1930 a 1990 foi um dos principais motivos para o desbalanço entre os ramos do poder Estatal e para a alienação da participação popular no processo de decisão. Todavia, após a mudança de paradigma econômico e de abertura política “se esperaria do Congresso Nacional, segundo os autores, é um papel mais assertivo na dinâmica decisória em matérias internacionais, atribuindo maior representatividade nas temáticas negociadas internacionalmente. No entanto, não é o que ocorre.” (Figueira, 2010, p. 41)

Todavia, apesar da relativa falta de perturbações sobre o papel desempenhado pelo MRE, a instituição tem buscado, sem colocar risco sua autonomia, estabelecer algumas mudanças. Alguns exemplos é a colocação em prática de canais de diálogo e mecanismos de representatividade para com outros poderes do Estado, com a sociedade civil organizada, além de com outras agências da esfera pública. Essa foi também uma maneira de supervisionar a ação dos outros agentes na esfera internacional. Com esse arranjo garante-se a coerência das decisões face ao maior escopo da Política Externa, além de controlar os pontos da agenda a serem debatidos (Figueira, 2010). Isto é, não se gera espaço para alterações profundas na PEB e na estratégia de inserção internacional do Brasil. Para mais, a depender da importância do

tema “a decisão sobre determinada política é realizada pela diplomacia de Gabinete, que restringe às decisões a um pequeno núcleo de pessoas do alto escalão governamental [...] quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela área” (Figueira, 2010, p. 48)

Pragmaticamente, os principais novos atores são o Secretário Geral e os Chefes de Gabinete (Figueira, 2010). Ao analisar o mesmo tema, Faria (2012) adiciona o caráter imperial do presidencialismo brasileiro como fator colaborativo para a insularidade do MRE. Contudo, o autor afirma que o Itamaraty não foi indiferente à abertura política e à mudança sistêmica gerada pelo fim da Guerra Fria. As novas demandas e temáticas ensejadas por ambos os eventos tornaram a instituição mais aberta a coordenar ações com outras agências governamentais. Ademais, outro ponto é a progressiva partidarização da Política Externa.

Ao estudar o processo de insulamento burocrático do MRE, Soares (2019) realça que a iniciativa modernizante da administração pública foi o antídoto encontrado para barrar a primazia dos interesses das elites oligárquicas locais na gestão do Estado. A profissionalização ocorreu durante a onda de reformas administrativas propostas pelo governo Vargas na década de 1930. O MRE foi escolhido entre os principais órgãos por desempenhar um papel estratégico para o Estado, dessa maneira, tornando essencial a sua eficiência administrativa. Essa reforma foi concentrada em estabelecer métodos meritocráticos na seleção dos funcionários públicos e em centralizar o poder decisório na esfera da União. A ideia era criar serviços de excelência para condizer com as necessidades de desenvolvimento econômico do país. Contudo, parte das instituições abarcadas nessa iniciativa continuaram afetadas pela patronagem e pelo clientelismo. No caso do Itamaraty, a reforma gerou um “bolsão excelência” dentro do Estado (Soares, 2019).

Portanto, a cultura estratégica brasileira optou pela construção do binômio racional-insulado para o Itamaraty com o objetivo de garantir a eficácia necessária para lidar com a miríade de desafios internacionais a serem tratados. O processo de burocratização exposto por Cheibub (1989) permitiu que fosse delineado um sistema de proteção claro do desenvolvimento econômico nacional. Enquanto isso, o insulamento ressaltado por Nunes (1998) blindou a instituição de distúrbios políticos internos – que afetariam a capacidade do MRE em perseguir os objetivos nacionais. A imutabilidade do fator jurídico que mantém esse arranjo ao longo de décadas demonstra o interesse na manutenção desse modelo estabelecido a partir de 1945.

5.1 Visão Panorâmica da Política Externa Brasileira

Oficialmente, a PEB possui desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 os seguintes princípios ordenadores dispostos no artigo 4º:

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – Independência nacional;
- II – Prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – Não-intervenção;
- V – Igualdade entre os Estados;
- VI – Defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – Concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (República Federativa do Brasil, 1988)

Cada ponto está alinhado com as diretrizes históricas do Itamaraty porque, pragmaticamente, é de sua alçada delinear, como Política de Estado, a estratégia de inserção internacional brasileira – como vimos anteriormente. Essas matrizes podem ser observadas por determinados comportamentos observados ao longo do século XX. Os princípios norteadores podem ser considerados patrimônio histórico da instituição pela estabilidade e relevância ao longo do tempo. São eles: o zelo pelo interesse nacional, a universalização de parcerias, a autonomia, a busca pelo desenvolvimento econômico, a autodeterminação, o pragmatismo, a preservação da soberania, a busca pela liderança regional, a solução dialogada de discordâncias, a não-intervenção etc. (Menezes, 2021; Barreto, 2010; Pinheiro, 2000; Silva, 2010; Freitas, 2021; Baptista et al., 2020). Eles foram as bases para a cristalização que podemos notar na Constituição de 1988 mencionada acima.

Barreto (2010) enfatiza que, mesmo após períodos de choques internos e externos (fim da Guerra Fria com mudança de polaridade do SI e redemocratização com mudança de paradigma econômico), houve a manutenção dos princípios delineados pelo Itamaraty. A busca pelo desenvolvimento econômico foi repaginada para adaptar-se melhor ao novo consenso econômico mundial e ao regionalismo aberto. Essa continuidade deveu-se aos esforços do MRE

para preservar seu núcleo duro ideológico. Isto é, apenas o “como” foi alterado, a busca por autonomia e pelo interesse nacional mantiveram-se ativas (Pinheiro, 2000). Ao analisar a PEB por matrizes, Silva (2011) nota que ocorreu uma flutuação dentro dos princípios da PEB nesse período. Na década da 90, havia uma matriz pró-globalização comercial voltada para políticas neoliberais e focada na relação com os EUA. Já na virada do milênio, transacionou-se para matriz voltada para políticas neodesenvolvimentistas, com foco no multilateralismo político e econômico. Esses foram os primeiros passos da regionalização sul-americana completa.

Ao agregar diversas análises (suas designações variam conforme os autores), podemos sumarizar uma dualidade dos paradigmas-comportamento. Levando em consideração longos períodos temporais, podemos perceber que essa dualidade respeita os princípios de PEB estabelecidos, articulam ideias correlatas e formam dois modelos (ou tipos puros) de estratégia de inserção brasileira. Concordamos com Baptista et al. (2020), a “PEB tem como tensões o americanismo versus o universalismo, ou o alinhamento versus a autonomia.” (p. 509).

Para efeitos desse trabalho, usaremos as categorias criadas por Pinheiro (2000). Isto é, a primeira categoria é a universalista. Esse conjunto agrupa a busca pela autonomia, a defesa do interesse nacional em termos materiais, a multipolaridade como visão do SI, o multilateralismo como forma de negociação, a regionalização como forma de inserção internacional, o nacional-desenvolvimentismo⁵ como pauta econômica e a diversificação de alianças políticas-econômicas estratégicas. A segunda categoria é a americanista. Por sua vez, esse conjunto combina a busca pelo associativismo com países do Norte global, a adesão às normativas políticas liberais, a unipolaridade como visão do SI, o bilateralismo como forma de negociação, a aliança preferencial com os EUA, a adaptação ao liberalismo como pauta econômica e a preferência por acordos comerciais com países desenvolvidos (Menezes, 2021; Barreto, 2010; Pinheiro, 2000; Silva, 2010; Freitas, 2021; Baptista et al., 2020).

Apesar do consenso sobre os princípios de Política Externa, Santos (2018) identificou dois grupos antagônicos dentro do Itamaraty – os acomodacionistas e os revisionistas. Eles possuem um conjunto de ideias divergente de mundo e de país, portanto, destoam no método de inserção nacional. O ponto discrepância principal é a relação brasileira frente a potência hegemônica (Estados Unidos). Segundo o próprio ex-chanceler Lampreia: “As relações com os Estados Unidos, que figuram há mais de cem anos como um elemento central de nossa política externa, [é tema] definidor de posicionamentos e reações positivas ou negativas.” (Lampreia, 2010 apud. Santos, 2018, p. 148)

⁵ Tem a indústria como motor do crescimento econômico.

Os acomodacionistas podem ser considerados americanistas enquanto os revisionistas, universalistas. Os primeiros aceitam uma aliança assimétrica em favor de prestígio. Em contraposição, o segundo grupo foca-se na isonomia entre as nações e buscam alianças com outros polos do SI (Santos, 2018). Conforme Milani (2021), mesmo em momentos de predominância universalista, a relação Brasil-EUA foram marcadas por um clientelismo⁶ fraco. Isto é, os países mantêm canais de cooperação. Pinheiro (2000) matiza o americanismo em dois: o ideológico e o pragmático. No primeiro caso, a aproximação com os EUA é, na prática, um fim em si mesmo e está relacionada a parâmetros normativos. No segundo caso, a aliança é vista como instrumental – meio para dinamizar os interesses brasileiros.

Como podemos notar pela sumarização dos especialistas da PEB, o Brasil possui duas condutas bem consolidadas e estreitamente ligadas a relação com os EUA – chamados aqui de americanismo e universalismo. Outro elemento relevante é a existência de um cálculo político pragmático que permeia ambos os modos de ação. Isso é tributário do acumulado histórico da atuação do Itamaraty na condução das estratégias de inserção internacional brasileira. Esse atributo imprime valores estáveis na conduta brasileira (reciprocidade, não intervenção, etc) e norteia “como” os objetivos devem ser alcançados (por exemplo, desenvolvimento econômico como fio condutor).

A título de exemplificar as duas condutas, recorreremos aos documentos oficiais do MRE sobre os princípios a serem seguidos durante a década de 1990 até o final da última década. Durante a década de 1990, as premissas seguidas eram ligadas a fatores econômicos-tecnológicos (como a superação da pobreza e desenvolvimento do país) e ao fortalecimento da democracia – que naquele período uma característica recente da política brasileira. Havia preferência pela inserção do Brasil numa ordem multilateral com regras claras para promover a ascensão do país economicamente. A conciliação de interesses e o caráter diplomático na relação com os vizinhos era essencial para alavancar novas alianças. Já o comportamento de maneira global seria revisto para se adequar ao fim do terceiro-mundismo e ao novo regime de globalização em pauta (como a defesa dos direitos humanos, meio ambiente etc.). Essa alteração permitiria o Brasil integrar-se exitosamente face ao novo cenário internacional aumentando o prestígio do país e, dessa forma, garantindo os recursos e o poder de barganha brasileiro (FUNAG, 1993). Após a virada do século, a regionalização foi intensificada ao criar instituições

⁶ Os autores utilizam a seguinte definição “uma relação particular e recíproca entre dois atores que controlam recursos desiguais [...]; [que] não é vista como um jogo de soma zero por nenhuma das partes” (Carney 1989 p. 44). Estados não são clientes, mas atores políticos domésticos (grupos sociais). Quando esses grupos gerenciam o Estado, performam o papel de clientes do Estado em questão.

para fortalecer a solução pacífica de controvérsias entre os vizinhos. Além disso, o uso da diplomacia para o desenvolvimento econômico foi o principal racional para estender as alianças estratégicas brasileiras pragmaticamente com diversos parceiros – superando a primazia por alianças com o Norte global (FUNAG, 2008).

Nesse capítulo, podemos notar que a PEB possui dois paradigmas opostos e complementares – o americanismo e o universalismo -, que os Estados Unidos é o principal ponto referencial e que o desenvolvimento econômico é central na formulação da estratégia brasileira no cenário internacional – independentemente do governo. Todavia, ao cruzar o conjunto histórico da PEB e as ações da diplomacia brasileira durante o mandato do chanceler Ernesto Araújo, nota-se um desalinhamento. O americanismo ou o universalismo não auxiliam precisamente a compreender as iniciativas tomadas nesse período. A cultura estratégica brasileira de manter a racionalidade e a insularidade do Itamaraty é afetada profundamente. O desenvolvimento econômico parece estar relegado ao segundo plano face a centralidade das relações entre os governantes de Brasil e Estados Unidos – naquele momento negociada sobre outros termos. Portanto, precisaremos combinar mais ferramentas para entender pontualmente esse período.

6. O período Bolsonaro-Araújo em perspectiva com teorias de APE

Este capítulo possui duas partes complementares entre si. Na primeira parte pretendemos especificar qual é a nossa posição nos pontos e variáveis sobre o período da PEB de Bolsonaro-Araújo. Logo após, pretendemos analisar os episódios do período estudo e os contributos específicos dos analistas a partir da nossa perspectiva teórica. Além disso, dialogaremos com as perspectivas individuais ressaltadas com objetivo de colmatar possíveis pontos desalinhados entre a nossa análise e as outras análises estudadas.

6.1. Modus Operandi Bolsonaro-Araújo

Como esquematizado no terceiro capítulo, podemos utilizar conceitos da estratégia para analisarmos os “núcleos de tomada de decisão”. No caso estudado, podemos notar a existência de um grupo de estrategistas coesos sobre a disposição dos meios e dos objetivos a serem perseguidos na Política Externa. Por ser chefe do Executivo, a centralidade de Bolsonaro é clara pelo seu cargo. No entanto, podemos destacar especialmente duas figuras: Olavo de Carvalho, por ser o principal ideólogo do governo e, como já ressaltado, é o “principal responsável” pela transformação política brasileira que levou à ascensão de Bolsonaro. Ademais, ao indicar os outros elementos do grupo ‘olavista’, apesar de não possuir poder legal, possuía capacidade delinear as principais ideias. Além dele, podemos destacar o papel de Araújo, que possui o cargo oficial chave na execução da PEB e poder legal como ministro para reestruturar “ideologicamente” o Itamaraty. Eduardo Bolsonaro e Felipe Martins possuíam uma relevância menor face aos outros integrantes. Todavia, não podem ser ignorados. Eduardo Bolsonaro pode ser considerado um “chanceler informal” – nas palavras de Lima e Albuquerque (2019) – enquanto Martins endossava o discurso conservador⁷ do grupo.

Nos materiais oficiais do MRE durante o primeiro ano de mandato, Araújo explicita sua perspectiva conservadora retomando a importância do patriotismo e dos mitos nas relações internacionais. Essa conduta propiciaria a libertação do Itamaraty da tecnocracia e do materialismo incitado pela ordem global, por conseguinte, libertando o Brasil em si. Esse pensamento está de acordo com a perspectiva intelectual de Olavo de Carvalho⁸. A forma de engatilhar essa transformação é trazer Deus para o centro do debate em oposição aos valores materiais sem substância proferidos pelo globalismo. Caso não tenha Deus no centro do debate, os valores seriam inexistentes. Críticas abertas à Venezuela são feitas pela sua tirania e a

⁷ “MPF diz que Filipe Martins, assessor de Bolsonaro, tem histórico de menções a símbolos de extrema-direita;” <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/06/09/mpf-diz-que-filipe-martins-assessor-de-bolsonaro-tem-historico-de-mencoes-a-simbolos-de-extrema-direita-veja-casos.ghtml>

⁸ - Considerado o “responsável pela imensa transformação que o Brasil está vivendo” (Araújo, 2020, p.26).

Argentina e México. Enquanto isso promove elogios à países com líderes conservadores na altura são elevados (Israel, Polônia e Hungria). Nesse sentido, Trump surge como o par ideal no cenário internacional para Bolsonaro. Ambos estarão dispostos a enfrentar o “climatismo”, o “globalismo”, o “oikofobia”, a “ideologia de gênero”. O fator do econômico não é considerado central para a inserção internacional (Araújo, 2020).

Além dessa mudança brusca no discurso sobre o panorama internacional, Araújo também critica os governos petistas como corruptos-criminosos-totalitários e compara-os com membros de guerrilhas, aquiesce com o período da ditadura militar brasileira. A Política Externa prévia era “globalista” e buscava a construção de um socialismo latino-americano. O governo de Bolsonaro seria o antídoto para esse modelo, criando, portanto, o trinômio conservador, “antiglobalista” e nacionalista, claramente, com Deus no centro dessa matriz (Araújo, 2020). Em outro discurso, é feita a comparação entre nazismo e comunismo como dois regimes antagonistas a presença de Deus na vida pública – que um dos objetivos do globalismo⁹. A forma de reverter esse conjunto de ideias é a partir do liberalismo-conservador cristão, pois nele Deus nunca havia sido extinto e esse agregado de moral-valores que ganhou a Guerra Fria. Essa postura foi mantida no Fórum Mundial Davos ao tentar centralizar Deus na recuperação do regime ganhador da Guerra Fria. Caso a critério econômico seja posto a frente do religioso, a batalha contra o marxismo globalista será perdida. Ademais, falas misóginas¹⁰ são proferidas para ressaltar como o período liberal-conservador era melhor (Araújo, 2020).

Abordagens mais severas foram direcionadas contra os adeptos da ideologia de ‘esquerda’ pela “vocalização desumanizante do programa esquerdista. A instrumentalização do homem para fins políticos, a escravização do homem, objetivo central da esquerda, requer a degradação da fala, a desestruturação da família e a humilhação da crença.” (Araújo, 2020, p. 318) e pela repressão à livre expressão. A economia teria se sobreposto a cultura nos governos anteriores e Bolsonaro, assim como Trump, iriam retomar o lugar da religião no Ocidente com os valores do paradigma liberal-conservador a fim de garantir a dignidade do homem (Araújo, 2020).

No ano seguinte, Araújo manteve sua postura de priorização dos valores-identidade sobre fatores econômicos na promoção de alianças com acirramento as críticas ao regime venezuelano e à aproximação de Chile, Bolívia e Colômbia – governados na altura por governos

⁹ Outros objetivos menores também são: a ideologia de gênero, o desconstrucionismo linguístico, o racialismo e o ecologismo (Araújo, 2020, p.279)

¹⁰ “[...] nós temos cada vez mais um caráter opressivo, coisas que você não pode falar, coisas que você não pode fazer, um moralismo inclusive no campo sexual, que hoje um homem olhar para uma mulher já é tentativa de estupro.” (Araújo, 2020, p. 280)

conservadores. A reprovação sobre os governos brasileiros anteriores foi diversificada¹¹ e reforçada. A criação de inimigos públicos como o Foro de São Paulo apontadas como gerador de “regimes totalitários radicais da região; uniu-se ao narcotráfico – se é que já não estava unido antes –, ao crime, ao terrorismo, à corrupção sistêmica.” (Araújo, 2021, p. 45). Comentários contrários aos regimes multilaterais (sobretudo do sistema ONU) ganharam força – haja vista a situação pandêmica¹² e as recomendações da OMS. A aliança liberal-conservadora permanecia como a guia para soluções dispostas pelo globalismo. Nas palavras do chanceler, era preciso impedir o “*Great Reset*” que a ‘esquerda’¹³ materialista faria num novo mundo totalitário (Araújo, 2021).

Por conseguinte, conseguimos identificar os principais responsáveis por estabelecer o “como” e o “o que” da estratégia de inserção internacional brasileira. A estratégia integral brasileira levou a área de Política Externa consolidar uma luta contra o dito “globalismo” e “esquerdismo” dos governos anteriores. Aspectos fundamentais que foram preservados pela cultura estratégica brasileira – como a preservação do Itamaraty com ofício racional-insulado – foram avariados para estabelecer um novo modelo a partir de um novo paradigma. Os meios usados para alavancar esse novo ofício foram a aproximação bilateral-“unilateral” com o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. No horizonte, ambos os países uniriam forças para conter o avanço recente das pautas distantes dos valores religiosos Ocidentais-Cristãos.

6.1.1. Grupo formado e insulamento blindado

Ao estudarmos o período Bolsonaro-Araújo, podemos notar as valências do insulamento burocrático e do *groupthink* para a análise. Como demonstrado, o papel do Itamaraty é central na PEB. O insulamento burocrático permitiu que as diretrizes e princípios da PEB fossem estabelecidos como política de Estado e, dessa forma, determinou o comportamento internacional do Brasil por pelo menos 100 anos. A mudança de presidentes e de regimes políticos no país ocorreu diversas vezes nesse período, contudo, a linha seguida pelo Itamaraty adaptava-se a esses “choques” políticos internos. Isto é, o americanismo e o universalismo – com suas nuances – eram os dois principais paradigmas nos quais podíamos categorizar o comportamento da PEB. O corpo técnico da instituição conseguia moldar a estratégia de inserção internacional brasileira face ao governante e ao cenário internacional. Entretanto, nas

¹¹ “eles tentaram destruir o tecido social do Brasil, destruir a família, a unidade nacional, criando falsos conflitos (por exemplo, de raça e gênero); eles tentaram ocupar as mentes das pessoas desde a primeira infância e ensiná-las a odiar o que é seu, seja a família, seja a pátria, e enaltecer uma determinada linha política, ou ainda pior, um determinado partido político.” (Araújo, 2021)

¹² Expressa como “covidismo (a histeria biopolítica e sua utilização como mecanismo de controle)” (Araújo, 2021, p. 699).

¹³ Também considerada como terrorista.

palavras de Nery (2020) sobre a vitória de Bolsonaro “para alguns analistas, o pleito significou o fim da estrutura política que prevalecia desde o advento da Nova República, ameaçando também desconstituir o pacto social-democrata inscrito na Constituição Federal de 1988.” (p. 99) e a performance internacional do Brasil também foi afetada.

A nomeação de Araújo como chanceler abriu a possibilidade de uma fissura inédita no MRE. Primeiramente, é importante ressaltar que a sua posição esteve condicionada ao papel de Olavo de Carvalho – seu mentor – no governo Bolsonaro. Araújo não possuía senioridade para ser considerado “elegível” ao cargo de ministro. Sua cosmovisão e objetivos para Política Externa são estranhas à própria dualidade do ministério (revisionistas-acomodacionistas). Seus atributos intelectuais foram essenciais para sua nomeação. Essa decisão remonta o período patrimonialista do ministério – o filhotismo – o qual a racionalização, que possuía o insulamento burocrático como antídoto, visava impedir.

Com a posse feita, Bolsonaro pode utilizar o ministério para perseguir seus interesses políticos sem a interferência de resistência de outros segmentos políticos ou burocráticos adversários – o Itamaraty teve sua insularidade rompida. Por outro lado, a jurisdição manteve-se igual. A cúpula decisória para tomada de decisão de ações internacionais ainda contava apenas o presidente e o chanceler. Isso garantiu que iniciativas fossem tomadas sem a resistência de opositores diretos e sem a participação direta de outras parcelas da sociedade. Por conseguinte, esse movimento ajuda a explicar, em parte, o “como” esse período da PEB atípico aconteceu.

Por sua vez, a primazia de um grupo – não apenas pelo presidente e pelo chanceler – ideologicamente coeso e com características claras de *groupthinking* teve papel primordial na “nova Política Externa Brasileira”. O grupo composto por Jair Bolsonaro, Ernesto Araújo, Olavo de Carvalho, Eduardo Bolsonaro e Felipe G. Martins foi o principal elemento para a busca por alinhamento com Donald Trump, ou seja, na definição do “o que” e o “como”. A centralidade da pauta conservadora e “teopolítica” nesse período é derivado da cosmovisão compartilhada por esses membros. A racionalidade conjunta criada para condução da PEB foi idiossincrática nesse sentido. A preferência pela aproximação com o grande defensor do Ocidente, Trump, também tinha base na aversão do grupo a temas com pautas progressistas como direitos humanos, meio ambiente e migrações (ou “esquerdismos”). A estratégia de inserção brasileira esteve alienada do seu padrão histórico por não levar em conta a base cálculos pragmáticos políticos estabelecidos pelo Itamaraty durante sua história. Essa agenda

confrontacionista focada em temas puramente civilizatórios-religiosos não havia sido pautada como viável ou desejável até então.

Portanto, a combinação desses dois fatores é fundamental para entender o porquê determinados episódios desviantes ocorreram. A PEB pôde ser fundamentalmente “nova” pela capacidade de um *groupthinking* ocorrer sem a existência de perturbações por um grande período. O regime jurídico – que já configurava a tomada de decisão em formato de cúpula – permitiu que o ideário de Bolsonaro-Araújo guiasse as mudanças a serem tomadas na estratégia internacional. Os outros membros do grupo ‘olavista’ reforçavam a necessidade dessas mudanças e davam suporte para essa transformação abrupta da PEB. Isso rompia, na prática, o insulamento da instituição por receber interferência direta com interesses específicos de um grupo político – executando essas demandas sem adaptações ou filtros. Entretanto, o insulamento burocrático permitia, por outro lado, um grau de autonomia para as decisões tomadas pelo chanceler. A permanência da centralidade do MRE na formulação e execução da PEB sem *accountability* direta pelos seus pares (pelo consenso tácito) e nem indireta por opositores e outras instituições – que não costumam engajar sobre estratégia internacional – foi um dos principais motores da mudança.

6.2. Iniciativas para os Estados Unidos no período Bolsonaro-Araújo: tornando o improvável possível

Nesta subseção faremos um *double check* dos episódios listados no capítulo anterior com auxílio da lente teórica exposta no trabalho. Desde já, é importante ressaltar que parte das iniciativas dessa PEB idiossincrática são continuações de propostas do governo Michel Temer. No entanto, esse movimento de alinhamento foi devido a outros termos¹⁴ que não pretendemos explorar neste trabalho. Dividiremos as iniciativas de aproximação com os Estados Unidos feitas no período Bolsonaro-Araújo entre iniciativas: diretas (relacionadas diretamente entre os dois países – como acordos), indireta (ligadas indiretamente aos Estados Unidos e a Trump) e colateral (efeitos secundários nas decisões da PEB relacionadas a essa aproximação).

6.2.1. Diretas

Decidir manter a pauta da venda da Embraer para a Boeing é um bom exemplo do desinteresse sobre como a parceria com os EUA não visava a cooperação ganha-ganha na parte

¹⁴ “O golpe no Brasil, que encerrou o ciclo de governos liderados pelo PT, não foi um processo exclusivamente de “conteúdo nacional”. A política externa autônoma e a descoberta do petróleo do pré-sal, cujo marco regulatório foi aprovado no final do governo Lula (e, aliás, revogado por Temer logo após sua posse), além de outras iniciativas (por exemplo, o programa de submarinos nucleares), incomodaram o imperialismo e são fundamentais para entender o movimento golpista.” (Nery, 2020, p. 95)

material. A parceria seria prejudicial para principal empresa de avião brasileira pela ótica do desenvolvimento econômico do país – que perderia complexidade industrial. O princípio da busca pelo econômico não é aplicável se o grupo decisório não tem agenda de salvaguardar a capacidade industrial brasileira – algo que é inimaginável partindo dos princípios legados pelo Itamaraty. O processo não ocorreu de fato porque foi revogado na justiça – como mencionado por Menezes (2021).

A isenção de vistos para visita de norte-americanos ao Brasil não possuía nenhuma contrapartida para visita de brasileiros aos EUA. O princípio da reciprocidade não foi levado em consideração (e já foi revogado pelo governo Lula¹⁵). Como na perspectiva dos ‘olavistas’ o Brasil faz parte da civilização ocidental, o “senso de comunidade” entre os países seria automático. Esse tipo de iniciativa unilateral baseada no voluntarismo é algo marcante nas iniciativas de aproximação com o Trump – ao tentar criar vínculos não recíprocos de aliança.

O batimento de continência a bandeira americana feita por Bolsonaro é um episódio, apesar de simbólico, peculiar pelo seu *background* militar. É um movimento contraintuitivo feito por um nacionalista ufanista¹⁶ para demonstrar sua prontidão para atender os interesses de um país estrangeiro. É importante ressaltar que o bordão da campanha presidencial era “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”¹⁷. A priorização de iniciativas desfavoráveis ao “antigo” interesse nacional não se torna tão estranha nesse tipo de cenário. Ademais, não há registros de nenhum movimento simbólico semelhante de Trump para o Brasil¹⁸.

O voluntarismo brasileiro na concessão de parte da base de lançamento em Alcântara ignorou princípios básicos como a soberania e a universalização de parcerias. Ao não poder acessar partes exclusivas para o *staff* norte americano e ser impedido de manter parceria com a China nessa frente tecnológica, a alienação do interesse nacional – como previamente disposto pelo Itamaraty – é latente. A tentativa de um associativismo no papel de parceiro menor do líder

¹⁵ “Lula retoma exigência de vistos para turistas dos EUA, Austrália, Canadá e Japão” <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/lula-retoma-exigencia-de-vistos-para-turistas-dos-eua-australia-canada-e-japao.shtml>

¹⁶ Conforme Nery (2021), “O atual presidente lidera uma coalizão neoconservadora que se estrutura em torno de ideias como o anticomunismo, a defesa da família patriarcal, o punitivismo securitário, o militarismo, o neoliberalismo econômico [...]” (Nery, 2021, p. 100)

¹⁷ “Bolsonaro bate continência à bandeira dos EUA e muda bordão” <https://www.terra.com.br/noticias/bolsonaro-recebe-premio-bate-continencia-a-bandeira-dos-eua-e-erra-o-proprio-bordao,3e51701c017f264ac65c2f3bcce8d1c0oldta994.html>

¹⁸ Enquanto Trump bateu continência em outros países. “Continência de Trump a general norte-coreano causa polêmica” <https://g1.globo.com/mundo/noticia/continencia-de-trump-a-general-norte-coreano-causa-polemica.ghtml>

do Ocidente não gerou frutos observáveis para a capacidade tecnológica brasileira até então¹⁹ - ainda se importa bem de maior valor agregado²⁰ enquanto vende-se insumos²¹. Fortuitamente, esse acordo ainda precisa ser ratificado pelo Congresso – o que garante uma margem de manobra para renegociação dos termos.

6.2.2 Indireta

A transferência da embaixada brasileira em Israel e a aproximação de líderes conservadores – como Netanyahu – expressou a racionalidade desviante dos ‘olavistas’ na formulação do método para PEB. O cálculo pragmático baseado em interesses materiais legado pelo insulamento do Itamaraty foi substituído por um cálculo baseado nos interesses espirituais da nação – com foco na defesa dos valores Ocidentais. Em termos de Relações Internacionais, a primeira imagem sobrepôs-se a terceira. A aproximação com líderes aliados do Ocidente foi norteadora neste período. Outro critério para perseguir boas relações com esses líderes era a própria proximidade de Trump com esses governantes. Apesar do interesse de Bolsonaro, a mudança da embaixada não ocorreu.

A posição brasileira na crise da Venezuela desvelou o abandono do caráter não-intervencionista mantido pela diplomacia brasileira e a indiferença aos princípios da solução dialogada de controvérsias e a autodeterminação dos povos. Essa conduta está na esteira da ligação Araújo-Pompeo ressaltada por Freitas (2021) para lidar com a questão eleitoral no país vizinho – caracterizado como comunista e liderada por um cristofóbico²². O descontentamento de Trump com o resultado eleitoral no país vizinho²³. Coincidentemente, a Venezuela é o maior produtor de petróleo do mundo²⁴ e é possui um discurso crítico à postura intervencionista norte americana.

A ação direta brasileira transcenderia a parte do discurso para parte de ação militar, portanto, a participação brasileira na falhada Operação Gideon²⁵ (Menezes, 2021) foi descartada por Mourão. É imprescindível ressaltar que Mourão é o principal representante dos

¹⁹ A importação de máquinas e equipamentos faz parte do top 3 itens da pauta de importação. “Balança comercial com os EUA tem histórico de deficit.” <https://www.poder360.com.br/governo/balanca-comercial-com-os-eua-tem-historico-de-deficit/>

²⁰ Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/91154>

²¹ A única exceção é a indústria aeronáutica. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/91155>

²² “Em conferência religiosa, Ernesto Araújo diz que "politicamente correto" é tão grave "quanto a violência física”” <https://revistaforum.com.br/news/2020/11/19/em-conferencia-religiosa-ernesto-araujo-diz-que-politicamente-correto-to-grave-quanto-violencia-fisica-86110.html>

²³ “It’s Time for a Coup in Venezuela” <https://foreignpolicy.com/2018/06/05/its-time-for-a-coup-in-venezuela-trump/>

²⁴ “Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza” <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>

²⁵ “Os bastidores da ‘Operação Gideon’, a fracassada missão suicida para capturar Nicolás Maduro na Venezuela” <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53786862>

interesses particulares²⁶ das Forças Armadas durante o governo. Nesse momento, os limites da PEB foram delineados como puramente diplomáticos. Para o uso da força, é necessário o aval dos militares. Para mais, ele possui uma patente mais alta (general) que Bolsonaro (capitão), ou seja, as decisões hierárquicas em assuntos militares dependem do representante maior das Forças Armadas no governo.

A busca pelo status de parceiro Extra-OTAN não possui benefícios tão claros quanto iniciativas como exercícios militares conjuntos promovidos pela Unasul – na qual todos os membros do subcontinente sul-americano participam. Esses exercícios estavam alinhados a tentativa brasileira de estabelecer um perfil de liderança na região. Enquanto isso, esse novo status está relacionada à defesa do mundo ocidental. Todavia, os desafios regionais correntes de segurança enfrentados pelo Brasil são diferentes dos desafios enfrentados pelos EUA, por exemplo. A aproximação nessa frente possui um formato mais normativo do que prático.

O interesse da participação brasileira na OCDE é recente na diplomacia brasileira. Os países latino-americanos membros da OCDE (Colômbia, Chile e Costa Rica) possuem estreitos laços com os EUA. Essa iniciativa virtualmente aproximaria ainda mais Brasil dos EUA. No entanto, o *trade off* estabelecido para o apoio americano ao ingresso brasileiro foi atípico. Como condição para o apoio, foi necessário que o Brasil abandonasse os ganhos materiais (termos de pagamentos mais favoráveis para empréstimos internacionais) providos pelo status de país em desenvolvimento. Essa decisão ignorou princípios básicos como o pragmatismo na negociação política e o zelo pelo interesse nacional tanto defendidos pelo “antigo” Itamaraty. Essa decisão já foi revertida pelo governo Lula²⁷.

6.2.3 Colateral

Como colateral, apreciamos a observação de Lima e Albuquerque (2019) sobre a imitação do método de aproximação com Trump. Essa imitação é fundamental para entender a atuação brasileiras em fóruns multilaterais e não só. A mudança de postura da diplomacia em entidades como ONU, COP21 e OMS esteve relacionada a alteração de cosmovisão dos principais agentes na tomada de decisão sobre a PEB. Discursos conservadores políticos e negacionistas sobre temas relevantes como meio ambiente e direitos humanos refletiu uma estratégia de confronto em fóruns multilaterais. Essa esfera normalmente tinha como objetivo aumentar o prestígio ou a liderança brasileira em iniciativas multilaterais. Contudo, ocorreu

²⁶ “Mourão defendeu desvios de verba para militares. Mourão defende Viagra com dinheiro público para militares ‘velhinhos’” <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/14/mourao-defende-viagra-com-dinheiro-publico-para-militares-velhinhos>

²⁷ “Brasil avisa a parceiros: voltou a ser país em desenvolvimento na OMC” <https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/brasil-avisa-a-parceiros-voltou-a-ser-pais-em-desenvolvimento-na-omc.ghtml>

uma representação “à brasileira” do isolacionismo proposto por Trump. Diferentes perspectivas sobre votações foram deixadas a parte com intuito de acompanhar o líder do Ocidente (também anticomunista) na ONU – exemplificado pelo veto ao fim do embargo cubano. Ideais como pragmatismo e solução dialogada de controvérsias não foram levadas em conta.

Outra face afetada por essa nova conduta foi o abandono do principal projeto brasileiro de regionalização Unasul. O conceito de líder regional não é compatível com o alinhamento com o líder ocidental. O escopo da proposta da instituição está fortemente relacionado a benefícios materiais para os seus membros, todavia, o novo objetivo de política externa possui a teopolítica como peça-chave. A “substituição” pelo Prosul liderado por dois membros conservadores foi a melhor alternativa para esse novo momento. Não coincidentemente a assinatura dessa iniciativa é feita nos Estados Unidos por ser um projeto não concorrente à presença norte americana nos países da América do Sul. A “reativação” da entidade já foi proposta no governo Lula²⁸.

6.3 Contribuições particulares

Nessa subseção, usaremos as ferramentas teóricas de APE para trazer clareza para alguns pontos na explicação do estudo de caso tendo em vista os episódios e as avaliações nos analistas de PEB.

As questões levantadas por Bendor e Hammond (1992) auxiliam-nos a notar os seguintes pontos: podemos ter clareza que a hierarquia na tomada de decisão foi fundamental para permitir que a estratégia estabelecida fosse monotônica – alinhamento com Trump. A participação de um grupo específico nesse processo permitiu que houvesse uma alienação do *path dependence* do Itamaraty. Isto é, alterando fatores relevantes da cultura estratégica brasileira (insulamento do MRE) para reconfigurar os objetivos a serem perseguidos. Então, os valores puderam ser substituídos dada a execução normal das “regras” para PEB.

Relativamente à contribuição de Krasner (1972), podemos evidenciar que a cognição e a vontade do líder são essenciais. Desvincular as indicações para cargos chave que possibilitaram escapar da rigidez do MRE face aos seus valores foi uma condição *sine qua non* para a nova PEB. Caso não houvesse a centralidade da aproximação a Trump nas pautas presidenciais, era pouco provável a execução do esforço na criação de um grupo que garantisse

²⁸ “Lula recoloca Brasil na Unasul, grupo do qual Bolsonaro decidiu sair” <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/lula-recoloca-brasil-na-unasul-grupo-do-qual-bolsonaro-decidiu-sair.shtml>

esse redirecionamento da política externa. Ademais, é preciso frisar a relevância dos ‘olavistas’ ao delinear essa estratégia, caso contrário, minariamos a *accountability* do processo.

Foi possível responder as quatro questões propostas por Rhodes (1984). Quem participou no delineamento dessa estratégia diplomática foram os ‘olavistas’. Seus interesses estavam relacionados a aplicação da uma ‘teopolítica’ na Política Externa – traduzida na aproximação com o líder do Ocidente. Seus poderes relativos eram desproporcionalmente maiores face aos seus concorrentes (congresso, partidos opositores) por razão do arranjo institucional que “protege” o Itamaraty. A regra do jogo era manter a aproximação a Trump sem medir esforços ou bens materiais. A cognição do líder foi fundamental para suas iniciativas existirem pela cosmovisão ultraconservadora. No entanto, os interesses paroquiais – privados – prevaleceram face aos interesses nacionais, diferentemente do assinalado no trabalho de Rhodes. A condução patrimonial²⁹ do cargo de presidente foi importante para compreender a condução da PEB desse período. Esse elemento engatilhou a reversão no padrão burocrático-racional – levando o MRE ao modelo gerencial do século XIX.

A partir da racionalidade proposta por Moe e Wilson (1994), podemos denotar que, ao nomear Araújo para uma instituição central para a estratégia de inserção internacional, a capacidade de Bolsonaro fazer valer seus interesses aumentou. Isso impulsionou a centralização e concentração de poder no grupo de ‘olavistas’. Isso permitiu que houvesse uma grande autonomia na tomada de decisão sobre os rumos da PEB. A aliança com os Estados Unidos foi elevada a um nível de alinhamento que excedia os paradigmas históricos estabelecidos pelo Itamaraty. Sua única possível contenção viria de burocratas de escalões mais baixos na execução da diplomacia proposta³⁰.

A avaliação de Drezner (2000) sobre instituições insuladas ajuda na explicação de iniciativas mais radicais durante o período estudado. Em tempos normais, a cultura estratégica brasileira permite que o Itamaraty acomode os interesses do presidente delineando uma estratégia de acordo com seus princípios e com os objetivos do chefe do Executivo. A forma dos ‘olavistas’ escaparem desse núcleo duro sem afetar a centralidade do Itamaraty foi reestruturar a instituição. Em outras palavras, quebrar sua hierarquia e nomear um diplomata alinhado com sua cosmovisão para chefia do ministério e a recondução de diplomatas dentro

²⁹ Ilustrados aqui por “Bolsonaro pode ser o autor do maior esquema de corrupção da história do Brasil” <https://diplomatique.org.br/bolsonaro-pode-ser-o-autor-do-maior-esquema-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/> e “Bolsonaro e as joias: entenda em detalhes o caso que envolve ex-presidente e aliados” <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cer7jndk8ymo>

³⁰ “Como diplomatas tentaram, de dentro do Itamaraty, conter atos de Bolsonaro” <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/07/como-diplomatas-sabotaram-bolsonaro-de-dentro-do-itamaraty.htm>

da própria estrutura em postos importantes. Sem esse apoio interno objetivando viabilizar a aproximação liberal-conservadora, a racionalidade materialista basilar do MRE tornar-se-ia um impeditivo.

Conforme exposto por Mercer (2005), podemos reavaliar a questão sobre a racionalidade desse período. Haja vista as contribuições dos analistas de PEB, a racionalidade era ligada a termos puramente abstratos (religião, conservadorismo) e, portanto, completamente desviante dos princípios históricos da PEB. A pausa, ou rompimento temporário da insularidade, tornou o Itamaraty suscetível a ideais diferentes dos previamente buscados pela instituição. A estratégia adotada tinha o caráter personalista – tendo Trump como líder messiânico – completamente oposta à racionalidade prévia que, por ser insulada, inclusive, impediria esse tipo de pressão baseada apenas em ideologias políticas singulares de atores políticos – incluindo do presidente.

A partir das categorias criadas por Hermann (1980), podemos indicar que Bolsonaro possui o perfil “agressivo” dado seu estilo de governar e suas pautas. Nesse sentido, seu perfil enquadra-se como um ator de confronto. Contudo, com o auxílio das ferramentas propostas por Hermann et al. (2001) seu perfil também pode ser considerado cruzado conforme sua mentalidade insensível ao contexto e orientada para o objetivo – a aproximação à Trump. Sem esse fator seria pouco provável o esforço em aproximação dos dois países. A PEB apenas pôde traçar esse rumo de aproximação pela existência de um grupo coeso – os ‘olavistas’ – para realizar suas iniciativas. Isto é, Bolsonaro não é um líder predominante por depender deste grupo. Referentemente às suas características nas variáveis iniciais propostas, enquadrados da seguinte forma: cruzado, ideológico, diretivo, orientado pela relação e transformacional. Relativamente às variáveis derivadas: pouco reativo aos constrangimentos políticos, fechado a informações e motivado pela ação. Isso torna seu *modus operandi* previsível para a análise das políticas escolhidas. O modelo realizado por Bolsonaro-Araújo na mudança na estrutura para executar essa nova PEB deriva do caráter transformacional e à pouca reatividade aos constrangimentos dispostos para sua ação.

Com apoio da esquematização proposta por Hermann (1990), ressaltamos que a mudança feita na PEB no período Bolsonaro-Araújo foi de orientação. O gatilho foi a condução do líder e o fator interno principal foi o sistema político doméstico. O golpe em 2016 demonstrou que as elites haviam trocado suas preferências sobre a condução interna e externa da política brasileira. A decisão burocrática sobre a alteração no foco da Política Externa foi

estimulada e acelerada com a nomeação de Araújo. Após a saída do chanceler e a morte de Olavo de Carvalho, houve a retomada dos paradigmas históricos pelos burocratas do Itamaraty.

Referente às contribuições específicas dos analistas de PEB, ressalta-se o seguinte:

A análise referente à ocidentalização na perspectiva de Araújo feito por Alves e Franco (2018) foi certa. Assim como a avaliação de Amorim (Brasil de Fato, 2018) sobre o futuro governo. Essa aliança à Trump causou efeitos internos como a política das vacinas³¹ e a política macroeconômica liberal³². O *bandwagoning* “condicionado” projetado por Spektor e Fasolin (2018) não ocorre por termos uma aproximação baseada em “termos espirituais” pelo MRE. Lima e Albuquerque (2019) projetaram corretamente dois fatores importantes: (a) o período Bolsonaro-Araújo teria o método na política para estimular a aproximação com Trump; (b) a manutenção do grupo era fundamental para essa nova conduta da PEB. Porém, uma vez acabado o grupo, não ocorreu uma nova configuração similar. Portanto, a diretriz da PEB abrange mais do que apenas seguir os passos de política externa americana – como proposto por Menezes (2021) – e tenta seguir as diretrizes nacionais e discursivas também.

O Prosul não se configurou como um projeto após a saída de Piñera do governo chileno³³ e a Unasul, após um período de incertezas, deve voltar a centralidade do projeto de regionalização da América do Sul. A metapolítica e a mímica Bannon/Trump – Carvalho/Bolsonaro (Tomei, 2019) foram essenciais para prever os passos do governo durante esses meses. Esse alinhamento no discurso foi estável durante o período de chancelaria de Araújo.

O caráter patrimonialista (Gonçalves et al., 2020) das relações de Bolsonaro e ‘olavistas’ também permitiu uma previsibilidade grande na estratégia adotada para a PEB e para o Itamaraty – como o filhotismo (Baptista et al., 2020) emulado dentro do Itamaraty. No entanto, não concordamos que ocorreu uma “janela de oportunidade” entre Trump-Bolsonaro (Thomaz et al., 2021) porque os projetos mais concretos iniciaram durante o governo anterior e Michel

³¹ “CPI aponta que Pfizer buscou governo 34 vezes” <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-aponta-que-pfizer-buscou-governo-34-vezes/>

“Relembra declarações de Bolsonaro sobre a vacinação” <https://www.poder360.com.br/governo/relembra-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>

³² “PIB da era Bolsonaro cresce menos que o dos governos FHC, Lula e Temer” <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/12/02/pib-por-governo.htm> e “O ano da fila do osso: economia naufraga e fome volta a assolar brasileiros”

<https://www.brasildefatopr.com.br/2021/12/17/o-ano-da-fila-do-osso-economia-naufraga-e-fome-volta-a-assolar-brasileiros>

³³ “Boric se recusa a acompanhar Piñera em viagem à Colômbia e reunião do Prosul” <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2021/12/27/boric-se-recusa-a-acompanhar-pinera-em-viagem-a-colombia-e-reuniao-do-prosul.htm>

Temer também é “conservador” (Silva, 2019). A aproximação concreta com os EUA começa antes de Bolsonaro. O que há de novo é o caráter personalista dessa aliança.

Outra questão difícil de equacionar num estudo da PEB a partir dos jogos de dois níveis como proposto por Menezes (2021) é avaliar quem eram os vencedores dessa nova conduta que não eram também vencedores durante o governo PT. O setor financeiro, o setor do agronegócio e o setor de transformação nunca tiveram seus interesses oclusos em nenhum dos governos passados. Isto é, os *stakeholders* são os mesmos.

O mandato de Bolsonaro pode ser separado após a saída de Araújo do cargo, portanto, diferentemente do proposto por Jung et al. (2022), não podemos considerar o período inteiro como eclesiástico. O Itamaraty busca o afastamento da figura de Bolsonaro³⁴ após a posse de Carlos França (exemplificado nos casos da parabenização da vitória Macron³⁵ e na desaprovação do confronto Rússia no leste ucraniano³⁶). Em contraposição à Scherer (2022) é virtualmente impossível assumir que o Brasil tentou um projeto autônomo pelo distanciamento dada a aproximação contumaz com os Estados Unidos durante o período estudado.

6.4 Conclusão parcial

Portanto, como podemos perceber, a tomada de decisão sobre a PEB foi concentrada em um grupo – ‘olavistas’. A articulação desse grupo deveu-se a sua cosmovisão compartilhada. Isso norteou a estratégia para a inserção brasileira no cenário internacional. O “o que” e o “como” podem ser traduzidos em se aproximar de Trump, líder do Ocidente, por via de concessões unilaterais e por endosso de conduta (quando não imitação do método) dos Estados Unidos. A cultura estratégica brasileira expressa pelo binômio racional-insulado para o Itamaraty foi quebrada. A estratégia pode ser sustentada enquanto o grupo mantinha seus cargos que, por sua vez, possuíam características como o insulamento burocrático ou o caráter informal de conselheiro do presidente. Os interesses materiais foram completamente relegados a segundo plano e a ‘teopolítica’ entra em foco. Bolsonaro esteve disposto a testar os limites constitucionais e os princípios da diplomacia brasileira foram alienados nesse período. Isso torna esse período único na PEB do Brasil República por ultrapassar o americanismo como conhecíamos.

³⁴ “Itamaraty ignora Bolsonaro” <https://veja.abril.com.br/coluna/dora-kramer/itamaraty-ignora-bolsonaro>

³⁵ “Itamaraty saúda Macron, mas Bolsonaro mantém silêncio” <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2022/04/26/itamaraty-sauda-macron-mas-bolsonaro-mantem-silencio.htm>

³⁶ “Divergências entre Bolsonaro e Itamaraty sobre invasão russa obrigam ministros e assessores a esclarecer: vale posição da diplomacia” <https://oglobo.globo.com/mundo/divergencias-entre-bolsonaro-itamaraty-sobre-invasao-russa-obrigam-ministros-assessores-esclarecer-vale-posicao-da-diplomacia-2-25414237>

As semelhanças entre os presidentes não se limitaram à esfera de atuação internacional como também a esfera nacional para campos além da economia – o que também torna esse momento inédito. Ambos os líderes tiveram uma postura de enfrentamento à pandemia pautada pelo negacionismo³⁷, lutaram contra as eleições em seus países^{38 39} e estimularam golpes de Estado após as suas derrotas^{40 41}. Atualmente ambos possuem processos legais que podem levar a prisão.

³⁷ “Trump se entrega ao negacionismo da covid-19 na reta final da campanha” <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-06/trump-se-entrega-ao-negacionismo-da-covid-19-na-reta-final-da-campanha.html>

³⁸ “Trump election interference case: What happens next?” <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/4/trump-election-interference-case-what-happens-next>

³⁹ “PF prende ex-diretor da PRF de Bolsonaro por interferência na eleição” <https://www.metropoles.com/colunas/igor-gadella/pf-prende-ex-diretor-da-prf-de-bolsonaro-por-interferencia-na-eleicao>

⁴⁰ “Timeline of the coup: How Trump tried to weaponize the Justice Department to overturn the 2020 election” <https://edition.cnn.com/2021/11/05/politics/january-6-timeline-trump-coup/index.html>

⁴¹ Bolsonaro no TSE: Minuta do golpe e 8 de janeiro tomam conta de sustentações orais <https://www.jota.info/justica/bolsonaro-no-tse-minuta-do-golpe-e-8-de-janeiro-tomam-conta-de-sustentacoes-orais-22062023>

7. Conclusão Final

Como analisamos ao longo do trabalho, o período estudado possui características únicas no trajeto da PEB. O estrategista Bolsonaro contou com a nomeação e/ou auxílio de um grupo de estrategistas com visões semelhantes ao presidente. Nesse sentido, o “como” e o “o que” da estratégia da Política Externa puderam ser escolhidos conforme as preferências particulares desse grupo. Como mencionado, Bolsonaro possui traços de uma liderança transformacional, dessa forma, as alterações profundas na Política Externa estavam alinhadas a estratégia integral de ruptura com o sistema (americanismo-universalismo) e com a lógica estabelecida (princípios do agregado histórico da PEB).

Concernente a pergunta de partida “Quais as alterações verificadas no padrão de tomada de decisão estratégica na PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo?” podemos notar a clara alteração da estrutura institucional para garantir que as decisões fossem feitas por um grupo de agentes oficiais e “não-oficiais” que estabelecessem uma aliança liberal-conservadora com Trump foi a mais notável. Esse movimento ocorre em contraposição a cultura estratégica brasileira de manter o Itamaraty administrativamente racional e politicamente insulado para garantir a busca pelos interesses nacionais, sobretudo na esfera econômica. A criação de uma política externa completamente nova para os EUA é a prova dessa alteração, dessa forma, a hipótese do trabalho “a PEB para os EUA sob o mandato de Ernesto Araújo foi marcada por alterações no padrão burocrático e cognitivo concernentes à tradicional cultura estratégica de insulamento do processo de tomada de decisão mediante a instalação de um *groupthink* sua principal instituição formuladora – o Itamaraty.” foi corroborada.

Podemos dividir a confirmação em dois. Sobre o caráter organizacional, ressalta-se a criação de um *groupthink* na esfera decisória estratégica sobre a Política Externa afetando o papel, a identidade e a função do Itamaraty. Nesse grupo presidencial havia agentes informais (como Olavo de Carvalho e Eduardo Bolsonaro) e funcionários oficiais (como o chanceler Ernesto Araújo e Felipe Martins) além do presidente. O formato de cúpula (presidente-chanceler) manteve-se inalterado. Assim, Araújo ao chefiar o Itamaraty, que possui importância incontornável para decisão sobre a PEB, ele pôde gozar do insulamento burocrático da instituição para garantir um alto grau de autonomia decisória e utilizava o grupo como apoio (informacional-técnico) para tomada de decisão.

Sobre o caráter prático-material, as alterações ocorreram nos paradigmas próprios do MRE para estabelecer relações com os Estados Unidos. A aliança concentrou-se na aproximação com a pessoa de Trump - em vez do cargo da presidência ou com o país em si. A

instauração do grupo ‘olavista’ no centro do poder de tomada de decisão e a manutenção do insulamento do MRE permitiram que a estratégia da PEB tivesse tal característica idiossincrática.

Futuros trabalhos poderão analisar o papel dos níveis intermediários de burocratas do MRE na contenção da PEB proposta por Bolsonaro durante seu governo - trabalho já em andamento como assinalado por Chade (2023). Outros estudos poderão aprofundar o entendimento sobre os efeitos de captar instituições insuladas burocraticamente para formulações de estratégias inéditas, quais são os papéis dos valores institucionais nesse processo e suas implicações na execução da estratégia. Para mais, também poderão avaliar a perspectiva americana sobre esse período de aproximação Trump-Bolsonaro para a estratégia norte americana na região.

8. Bibliografia

- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689–718. <https://doi.org/10.2307/1954423>
- Aljazeera. (2023). Trump election interference case: What happens next? AlJazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/4/trump-election-interference-case-what-happens-next>
- Alves, Pedro. (2021). MPF diz que Filipe Martins, assessor de Bolsonaro, tem histórico de menções a símbolos de extrema-direita. G1. <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/06/09/mpf-diz-que-filipe-martins-assessor-de-bolsonaro-tem-historico-de-mencoes-a-simbolos-de-extrema-direita-veja-casos.ghtml>
- Alves, Rafael e Franco, Leonardo. (2017). A inserção civilizacional do Brasil segundo Ernesto Araújo e Darcy Ribeiro: uma comparação de fundamentos. *Revista de Iniciação Científica da FFC, Marília*, v.17, n.1, p. 51-59, jan. - jun., 2017. Marília: UNESP. <https://doi.org/10.36311/1415-8612.2017.v17n1.p51-60>
- Araújo, Ernesto. (2017). Trump e o Ocidente. In *Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais*. – V. 3, n. 6 (dez. 2017). Brasília: FUNAG.
- Araújo, Ernesto. (2021). *Política externa: soberania, democracia e liberdade – Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2020 / Ernesto Araújo*. – Brasília: FUNAG.
- Araújo, Ernesto. (2020). *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019/ Ernesto Araújo*. – Brasília: FUNAG.
- Baptista, J. V. da M., Bertolucci, A. C., & Diogo, A. V. K. (2020). Política de Estado ou de governo? A Reorientação da Política Externa Brasileira sob o governo Bolsonaro. *Cadernos Do CEAS: Revista crítica De Humanidades*, 45(250), 502–533. <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2020.n250.p502-533>
- Barreto, Vicente Costa Python (2010). Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: princípios, alterações e continuidade. *Revista de informação legislativa*, 47 (187),8.
- BBC. (2019). Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e porque isso não é sempre um sinal de riqueza. BBC. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>
- BBC. (2023). Bolsonaro e as joias: entenda em detalhes o caso que envolve ex-presidente e aliados. BBC. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cer7jndk8ymo>

- Bendor, J., & Hammond, T. H. (1992). Rethinking Allison's Models. *The American Political Science Review*, 86(2), 301–322. <https://doi.org/10.2307/1964222>
- Berringer, Tatiana; Carneiro, Gabriel; Soprijo, Gabriel; Souza, Leonardo e Barros, Larissa. Nacionalismo às Avessas. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRINGER, Tatiana (org.). As bases da Política externa bolsonarista. Santo André, SP: EdUFABC, 2021. p. 25 - 37. Disponível em: https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf
- Brasil de Fato. (2018). Celso Amorim sobre novo chanceler: "O debate será impossível". Brasil de Fato. <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/15/celso-amorim-sobre-novo-chanceler-o-debate-sera-impossivel>
- Bryman, A. (2016). Social research methods. Oxford University Press.
- Bulla, Beatriz. (2019). Bolsonaro bate continência à bandeira dos EUA e muda bordão. Terra. <https://www.terra.com.br/noticias/bolsonaro-recebe-premio-bate-continencia-a-bandeira-dos-eua-e-erra-o-proprio-bordao,3e51701c017f264ac65c2f3bcce8d1c0oldta994.html>
- Cárdenas, José. (2018). It's Time for a Coup in Venezuela. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2018/06/05/its-time-for-a-coup-in-venezuela-trump/>
- Cardoso, Daniel. (2021). Política externa do governo Bolsonaro: continuidade e ruptura. OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa. <http://hdl.handle.net/11144/4919>
- Carriconde, Gabriel. (2021). O ano da fila do osso: economia naufraga e fome volta a assolar brasileiros. Brasil de Fato - Paraná <https://www.brasildefatopr.com.br/2021/12/17/o-ano-da-fila-do-osso-economia-naufraga-e-fome-volta-a-assolar-brasileiros>
- Chade, Jamil. (2023). Como diplomatas tentaram, de dentro do Itamaraty, conter atos de Bolsonaro. Uol. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/07/como-diplomatas-sabotaram-bolsonaro-de-dentro-do-itamaraty.htm?cmpid=copiaecola>
- Cheibub, Zairo Borges (1989). A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização do Itamaraty. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 2 (23). 31.
- Cohen, Marshall. (2021). Timeline of the coup: How Trump tried to weaponize the Justice Department to overturn the 2020 election. CNN. <https://edition.cnn.com/2021/11/05/politics/january-6-timeline-trump-coup/index.html>
- Coimbra, Márcio. (2019). Política Externa e o Povo. Folha. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/01/politica-externa-e-o-povo.shtml>

- Cruz, Dayana. (2020). Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou? Revista Geopolítica. <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/306>
- Diário de Notícias. (2020). 43 dias depois das eleições, Bolsonaro felicita Joe Biden pela vitória. Diário de Notícias. <https://www.dn.pt/mundo/43-dias-depois-das-eleicoes-bolsonaro-felicita-joe-biden-pela-vitoria-13142718.html>
- Drezner, D. W. (2000). Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. American Journal of Political Science, 44(4), 733. <https://doi.org/10.2307/2669278>
- El País. (2018). “Deus uniu ideias de Olavo de Carvalho ao patriotismo do presidente”, diz chanceler de Bolsonaro. El País. <https://www.fundacaoastrojildo.org.br/el-pais-deus-uniu-ideias-de-olavo-de-carvalho-ao-patriotismo-do-presidente-diz-chanceler-de-bolsonaro/>
- Figueira, A. R. (2016). Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. Carta Internacional, 5(1), 38–52. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/528>
- Folha de São Paulo. (2023). “Lula retoma exigência de vistos para turistas dos EUA, Austrália, Canadá e Japão”. Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/lula-retoma-exigencia-de-vistos-para-turistas-dos-eua-australia-canada-e-japao.shtml>
- FUNAG. (1993). Reflexões sobre a Política Externa Brasileira. Ministério das Relações Exteriores. Brasília.
- FUNAG. (2008). Brazilian Foreign Policy Handbook. Ministério das Relações Exteriores. Brasília.
- Freitas, Rafael. (2021). Os eixos da política externa de Ernesto Araújo e sua relação com o acumulado histórico da PEB (Undergraduate). UFPB.
- G1. (2018). Enquanto Trump bateu continência em outros países. Continência de Trump a general norte-coreano causa polêmica. G1. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/continencia-de-trump-a-general-norte-coreano-causa-polemica.ghtml>
- Gabriel, João. (2023). Lula recoloca Brasil na Unasul, grupo do qual Bolsonaro decidiu sair. Folha. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/lula-recoloca-brasil-na-unasul-grupo-do-qual-bolsonaro-decidiu-sair.shtml>
- Gadelha, Igor. (2023). PF prende ex-diretor da PRF de Bolsonaro por interferência na eleição. Metropoles. <https://www.metropoles.com/colunas/igor-gadelha/pf-prende-ex-diretor-da-prf-de-bolsonaro-por-interferencia-na-eleicao>

- Gonçalves, W., Teixeira, T., & Gonçalves, W. (2020). Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. *Sul Global*, 1(1), 192-211. <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/32061>
- Graça, Pedro Borges. (2014). A área dos estudos estratégicos. Lusíada. *Política Internacional e Segurança*, n.º 10. Disponível em: <https://doi.org/10.34628/cay7-4286>
- Gray, Colin. (1984). Comparative Strategic Culture. *Parameters* 14, no. 1 (1984), doi:10.55540/0031-1723.1352.
- Gray, Colin. (2010). *The strategy bridge: from theory for practice*. Oxford University Press.
- Hailer, Marcelo. 2020. Em conferência religiosa, Ernesto Araújo diz que "politicamente correto" é tão grave "quanto a violência física". *Revista Fórum*. <https://revistaforum.com.br/news/2020/11/19/em-conferencia-religiosa-ernesto-araujo-diz-que-politicamente-correto-to-grave-quanto-violncia-fisica-86110.html>
- Hermann, M. G. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, 24(1), 7–46. <https://doi.org/10.2307/2600126>
- Hermann, M., Hermann, C. & Hagan, J. 1987. *How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior*, pp. 285-308 in C. Hermann, C. Kegley & J. Rosenau (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.
- Hermann, M. G., & Hermann, C. F. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), 361. <https://doi.org/10.2307/2600518>
- Hermann, C. F. (1990). Changing course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 34, (1), 18.
- Hermann, M. G., Preston, T., Korany, B., & Shaw, T. M. (2001). Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review*, 3(2,), 83–131.
- Isto É. (2019). Bolsonaro diz 'I love you' para Trump, que desdenha: 'Bom te ver de novo'. Isto é. <https://istoe.com.br/bolsonaro-diz-i-love-you-para-trump-que-desdenha-bom-te-ver-de-novo/>
- Jaeger, B. C. (2019). Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, 10(49), 5–12. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.88358>
- Janis, I. L. (1971). *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.

- Jung, J. H., Abreu, V., & Keil, L. (2022). O Fim de uma Era: a Diplomacia Eclesiástica na ruptura com o autonomismo da Política Externa Brasileira. *Revista Opinião Filosófica*, 13(1), 1–21. <https://doi.org/10.36592/opiniaofilosofica.v13.1066>
- Junqueira, Caio. (2021). CPI aponta que Pfizer buscou governo 34 vezes. CNN Brasil. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-aponta-que-pfizer-buscou-governo-34-vezes/>
- Kramer, Dora. (2022). Itamaraty ignora Bolsonaro. Veja. <https://veja.abril.com.br/coluna/dora-kramer/itamaraty-ignora-bolsonaro>
- Krasner, S. D. (1972). Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, 7, 159–179. <https://doi.org/10.2307/1147761>
- Laborde, Antonia e Guimón, Pablo. (2020). Trump se entrega ao negacionismo da covid-19 na reta final da campanha. El País. <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-06/trump-se-entrega-ao-negacionismo-da-covid-19-na-reta-final-da-campanha.html>
- Lima, Maria Regina S., Albuquerque, Marianna (2019). O estilo Bolsonaro de Governar e a política externa. Boletim OPSA, n 1 jan/mar 2019. 15-21.
- Lopes, Anna. (2022). Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação. Poder360. <https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>
- Maia, Flávia. (2023). Bolsonaro no TSE: Minuta do golpe e 8 de janeiro tomam conta de sustentações orais. Jota. <https://www.jota.info/justica/bolsonaro-no-tse-minuta-do-golpe-e-8-de-janeiro-tomam-conta-de-sustentacoes-orais-22062023>
- Marques Júnior, William Paiva. (2020). Mudanças no Multilateralismo Regional Sul-Americano: Perspectivas da Substituição da Unasul pelo Prosul. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0219/2020.v6i1.6613>
- MDIC. Comex stat. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>
- Menezes, A. (2021). Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020) (Master Degree). ISCSP.
- Menezes, Roberto (2019) Governo Bolsonaro: a busca de “relações carnis” com os Estados Unidos de Trump? 5º Simpósio da Faculdade de Ciências Sociais, Goiânia, Universidade Federal de Goiás.
- Mercer, J. (2005). Rationality and Psychology in International Politics. *International Organization*, 59(1), 77–106.

- Milani, L. (2021). Brasil e Estados Unidos: cooperação em defesa e busca de autonomia (2003-2010). *Carta Internacional*, 16(1), e1091. <https://doi.org/10.21530/ci.v16n1.2021.1091>
- Moe, T. M., & Wilson, S. A. (1994). Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*, 57(2), 1–44. <https://doi.org/10.2307/1192044>
- Moreira, Assis. (2023). Brasil avisa a parceiros: voltou a ser país em desenvolvimento na OMC. Valor. <https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/brasil-avisa-a-parceiros-voltou-a-ser-pais-em-desenvolvimento-na-omc.ghtml>
- Moreira, Danilo Sorato Oliveira. (2020). As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba, Caderno Argentina-Brasil*. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941>
- Nascimento, Houldine. (2023). Balança comercial com os EUA tem histórico de déficit. Poder360. <https://www.poder360.com.br/governo/balanca-comercial-com-os-eua-tem-historico-de-deficit/>
- Nery, T. (2021). A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia. *Princípios*, 40(160), 88 - 111. <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2020.160.004>
- Nobre, M. (2019). O Caos como Método. Abril/2019, *Revista Piauí*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-caos-como-metodo/> (acesso em 20 de abril de 2022).
- Nunes, Edson (2010). *A Gramática Política do Brasil - Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Oliveira, Eliane. (2022). Divergências entre Bolsonaro e Itamaraty sobre invasão russa obrigam ministros e assessores a esclarecerem: vale posição da diplomacia. O Globo. <https://oglobo.globo.com/mundo/divergencias-entre-bolsonaro-itamaraty-sobre-invasao-russa-obrigam-ministros-assessores-esclarecer-vale-posicao-da-diplomacia-2-25414237>
- Pereira, Tiago. (2022). Mourão defendeu desvios de verba para militares. Mourão defende Viagra com dinheiro público para militares ‘velinhos’. *Brasil de Fato*. <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/14/mourao-defende-viagra-com-dinheiro-publico-para-militares-velinhos>
- Pinheiro, L., & Lima, M. R. S. de. (2018). Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, 12(3). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>

- Pinheiro, Letícia. (2000). Traídos Pelo Desejo: Um Ensaio Sobre a Teoria e a Prática Da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*.22, (2), 30.
- Prodanov, Cleber Cristiano (2013). Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: FEEVALE. 2ª edição.
- Pressly, Linda. (2020). Os bastidores da ‘Operação Gideon’, a fracassada missão suicida para capturar Nicolás Maduro na Venezuela. BBC. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53786862>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460. <http://www.jstor.org/stable/2706785>
- Reis da Silva, André Luiz. (2010) As Transformações Matriciais Da Política Externa Brasileira Recente (2000-2010). *Meridiano 47*. 11 (120). 25.
- República Federativa do Brasil. (1961). Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961. Brasil.
- República Federativa do Brasil. (1988). Constituição Federal. Brasil.
- Rhodes, E. (1994). Do Bureaucratic Politics Matter? Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. Navy. *World Politics*, 47(1), 1–41. <https://doi.org/10.2307/2950678>
- Rodrigues, G. (2019). Trump dos trópicos? Política externa de ultradireita no Brasil. *Análisis Carolina* 06 (abril): 1-11. https://doi.org/10.33960/AC_06es.2019
- Romana, H.B. (2016). Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. *Revista Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13 – 32.
- Romano, Gabriel. (2022). Bolsonaro pode ser o autor do maior esquema de corrupção da história do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*. <https://diplomatique.org.br/bolsonaro-pode-ser-o-autor-do-maior-esquema-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/>
- Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40–59. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>
- Santos, L. (2018). O pensamento diplomático brasileiro em relação aos Estados Unidos durante os governos Cardoso e Lula: acomodacionistas x revisionistas. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(1), 30. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2018.v7n1.01.p143>
- Saraiva, M., & Silva, Á. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, 64, 117–137. <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>

- Saringer, Giuliana. (2022). PIB da era Bolsonaro cresce menos que o dos governos FHC, Lula e Temer. Uol. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/12/02/pib-por-governo.htm>
- Scherer, Lucas. (2022). A Política Externa do governo Bolsonaro - A autonomia pelo distanciamento. Revista Relações Exteriores. <https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>
- Schwarz, Lilian. (2022). “Jair Bolsonaro não é conservador. É retrógrado e reacionário”. Jornal Nexo. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2022/Jair-Bolsonaro-n%C3%A3o-%C3%A9-conservador.-%C3%89-retr%C3%B3grado-e-reacion%C3%A1rio>
- Seabra, Pedro. (2021). À deriva no mundo: a política externa no Brasil de Bolsonaro. OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa. <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4920>
- Silva Ribeiro, António. (2010). Teoria Geral da Estratégia: o essencial ao processo estratégico. Almedina: Coimbra.
- Spektor, M., y Fasolin, G. (2018). Brazil and the United States: Will President Bolsonaro Bandwagon? E-International Relations. Disponível em <https://www.e-ir.info/2018/11/15/brazil-and-the-united-states-will-president-bolsonaro-bandwagon/>
- Soares, Cristina (2019). Insulamento burocrático do Itamaraty? uma análise a partir das políticas de cooperação nos governos Lula, Dilma e Temer (Undergraduate). UFRGS.
- Thomaz, L., Vigevani, T., & Cascão Ferreira, E. (2021). A política subordinada de Bolsonaro a Trump (2019-2020): Estudos de casos - Embraer, Alcântara, RDT&E e Vistos. Sul Global, 2(2). <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/41321>
- Tomei, S. A. (2021). Metapolítica: A ideologia na política externa do governo Bolsonaro. IÂNDÉ : Ciências e Humanidades, v. 5, n. 1, p. 102 – 118: <https://doi.org/10.36942/iande.v5i1.207>.
- Turret, Rodrigo. (2023). ‘Exaltar Maduro faz Brasil ser visto como aliado-chave da ditadura venezuelana’, diz Oliver Stuenkel. Estadão. <https://www.estadao.com.br/internacional/exaltar-maduro-faz-brasil-ser-visto-como-aliado-chave-da-ditadura-venezuelana-diz-oliver-stuenkel/>
- Yin, R. K. (2016). Qualitative research from start to finish. Guilford publications.
- Vidigal, C. E. (2019). Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, 20. <https://doi.org/10.20889/M47e20011>

Vidigal, C. E., & Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: transición hegemónica, América del Sur y política externa. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(2), 11–26. <https://doi.org/10.18359/ries.4673>

UOL. (2021). Boric se recusa a acompanhar Piñera em viagem à Colômbia e reunião do Prosul. Uol. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2021/12/27/boric-se-recusa-a-acompanhar-pinera-em-viagem-a-colombia-e-reuniao-do-prosul.htm>

UOL. (2022). Itamaraty saúda Macron, mas Bolsonaro mantém silêncio. Uol. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2022/04/26/itamaraty-sauda-macron-mas-bolsonaro-mantem-silencio.htm>

Waltz, Kenneth. (1996). International politics is not foreign policy, *Security Studies*, 6:1, 54-57, DOI: [10.1080/09636419608429298](https://doi.org/10.1080/09636419608429298)