



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS (PPGRI)**

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO GOVERNO BOLSONARO (2019 – 2022):  
UM ESTUDO SOBRE A CONTESTAÇÃO DE PAPÉIS DA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA NO LEGISLATIVO FEDERAL**

**RAISSA JANUZZI PESSOTTI**

Foz do Iguaçu  
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS (PPGRI)

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO GOVERNO BOLSONARO (2019 – 2022):  
UM ESTUDO SOBRE A CONTESTAÇÃO DE PAPÉIS DA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA NO LEGISLATIVO FEDERAL**

**RAISSA JANUZZI PESSOTTI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita

Foz do Iguaçu

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS (PPGRI)

**RAISSA JANUZZI PESSOTTI**

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO GOVERNO BOLSONARO (2019 – 2022):  
UM ESTUDO SOBRE A CONTESTAÇÃO DE PAPÉIS DA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA NO LEGISLATIVO FEDERAL**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita  
(PPGRI/ UNILA – Orientador)

---

Prof. Dra. Karen dos Santos Honório  
(PPGRI/ UNILA – Examinadora interna)

---

Prof. Dr. Camilo Lopez Burian  
(UDELAR – Examinador externo)

Foz do Iguaçu, 28 de março de 2024.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação  
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

P475

Pessotti, Raissa Januzzi.

A Integração regional no governo Bolsonaro (2019-2022): um estudo de caso sobre a contestação de papéis no Senado Federal / Raissa Januzzi Pessotti. - Foz do Iguaçu, 2024.

278 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Foz do Iguaçu - PR, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita.

1. Role Theory. 2. Contestação doméstica horizontal. 3. Política externa brasileira. 4. Integração regional. 5. Jair Bolsonaro. 6. Legislativo. I. Mesquita, Lucas Ribeiro. II. Título.

CDU 327:332.135(81)"2019/2022"

## AGRADECIMENTOS

São vários os nomes que incluo nesta lista, ser pesquisadora e latina é por vezes andar só, mas sobretudo, bem acompanhada nessa trajetória.

Agradeço aos meus pais, Sônia e Osmar, pelo apoio contínuo, amoroso e honesto que me permite errar e acertar. Obrigada por me acolherem inúmeras vezes nessa fase adulta, por me motivarem a sonhar, por me lembrarem que tenho asas e por viabilizarem caminhos para que eu possa conquistar meus objetivos. Amo vocês, profunda e imensuravelmente. Eu sou porque vocês são.

Agradeço ao meu orientador, Lucas Mesquita, pela paciência, por me guiar de forma tão instigante nos meus interesses de pesquisa, por confiar nas minhas escolhas e contribuir tão ativamente no meu aprendizado e desenvolvimento. São professores como você e a Karen Honório que fazem os discentes perceberem a Universidade como lar e a pesquisa como paixão, obrigada!

Agradeço ao Lucca Pollini, meu companheiro e um exímio pesquisador e profissional que detenho profunda admiração. Obrigada por me acolher, cuidar, incentivar, ouvir, vibrar intensamente cada conquista minha e me auxiliar a me tornar mais confiante a cada passo. Que possamos seguir juntos discutindo a vida, a verdade e o universo por muitas madrugadas adentro. Obrigada, querido.

Agradeço às amigas, Matheus Silveira e Mayara Amaral, os abraços mais gostosos da ABRI, um respiro, um acalento, uma taça de vinho, dramas e carinho. À Gabriela Dotti, amiga de outros carnavais e companheira de pesquisa, certamente um privilégio coescrever e dividir as lutas contigo. À minha gêmea astrológica Amada Werner, cujo laço se fortalece na nossa sinceridade visceral e sobrepuja a distância, obrigada por tudo, sempre. À Floresta, minha amiga canina, pela companhia e pelos “lambejos” capazes de acalmar meu coração ansioso e minha cabeça inquieta.

Agradeço à Capes e à Universidade Federal da Integração Latino-Americana que financiaram a maioria do período de realização desta pesquisa.

Agradezco todas las veces que el reggaetón sonó más fuerte que los problemas.

## EPÍGRAFE

“Inflama, inflama  
Não passa disso, não me engana  
Que eu sou sulamericano de Feira de  
Santana  
Avisa o americano  
Eu não acredito no Obama  
Revolucionário, Guevara  
Conhece a liberdade sem olhar no dicionário  
Sem olhar no dicionário, ele conhece a  
liberdade  
Vamo que vamo, vou traçando vários planos  
Vou seguir cantarolando  
pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Eu vou traçando vários planos  
Pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Traçando vários planos  
Pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Eu vou traçando vários planos  
Pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Eu vou traçando vários planos  
Nas veias abertas da América Latina  
Tem fogo cruzado queimando nas esquinas  
Um golpe de estado ao som da carabina,  
um fuzil  
Se a justiça é cega, a gente pega quem  
fugiu”  
(BaianaSystem)

## RESUMO

Esta é uma pesquisa empírica, cujo objetivo é entender o processo de contestação doméstica horizontal dos papéis performados pela política externa do governo Bolsonaro (2019 – 2022) no tema de integração regional. Para isso, conjugamos o *frame* teórico da Role Theory, focando na estrutura de análise da contestação de papéis doméstica, com a metodologia de Análise Categorical Temática, por meio do qual sistematizamos os dados recolhidos e os analisamos na dimensão quantitativa e qualitativa. Nosso objeto de estudo é a Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado Federal (CRE) e nossa fonte de dados são as atas das reuniões dos quatro anos de governo. Logo, no contexto da emergência de governos populistas de extrema direita, partimos da leitura de que a política externa de Bolsonaro foi conduzida em consonância às concepções de papel nacional (NRC) informadas por estes elementos, sendo elas: amigo-inimigo, anticomunista, antiglobalista, oposição à ordem internacional liberal (OIL), nacionalista e de pertencimento ao Ocidente. De modo a inaugurar um fenômeno inédito na diplomacia nacional. Haja vista este contexto, a hipótese com a qual trabalhamos é de que as NRC do governo não dispõem de consenso intralite. Portanto, podemos identificar a contestação desses papéis por atores tanto da coalizão governamental quanto da oposição política institucionalizada. Bem como estabelecer, em alguma medida, uma correlação entre o conteúdo das contestações e alguns recuos de ações do governo no tema analisado e aportar elementos explicativos para as limitações práticas da narrativa governista. Para isso, identificamos as NRC, os papéis performados pela política externa brasileira (PEB) e mapeamos as alas do governo e sua dinâmica inerente; analisamos o comportamento da PEB no tema; argumentamos a favor da qualificação da Venezuela como Outro Significativo antagonizando os EUA no processo de formulação de papéis do governo; e verificamos se houve contestação dos papéis performados pela política externa de Bolsonaro no tema de integração regional por atores do legislativo.

**Palavras-chave:** Role Theory; contestação doméstica horizontal; política externa brasileira; integração regional; Jair Bolsonaro; Legislativo.

## RESUMEN

Esta es una investigación empírica, cuyo objetivo es comprender el proceso de disputa doméstica horizontal de los roles desempeñados por la política exterior del gobierno Bolsonaro (2019 – 2022) en el tema de la integración regional. Para lograrlo, combinamos el marco teórico de la Role Theory, centrándonos en la estructura de análisis de la contestación de roles domésticos, con la metodología del Análisis Categórico Temático, a través de la cual sistematizamos los datos recolectados y los analizamos en las dimensiones cuantitativa y cualitativa. Nuestro objeto de estudio es la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa del Senado Federal (CRE) y nuestra fuente de datos son las actas de reuniones de los cuatro años de gobierno. Por lo tanto, en el contexto del surgimiento de gobiernos populistas de extrema derecha, partimos de la lectura de que la política exterior de Bolsonaro se condujo de acuerdo con las concepciones del rol nacional (NRC) informadas por estos elementos, a saber: amigo-enemigo, anticomunista, antiglobalista, opositor al orden internacional liberal (OIL), nacionalista y perteneciente a Occidente. Inaugurando un fenómeno sin precedentes en la diplomacia nacional. Dado este contexto, la hipótesis con la que trabajamos es que las NRC del gobierno no tiene consenso intra-élite. Por lo tanto, podemos identificar la contestación de estos roles por parte de actores tanto de la coalición gubernamental como de la oposición política institucionalizada. Así como establecer, en cierta medida, una correlación entre el contenido de las contestaciones y algunos retrocesos en las acciones gubernamentales sobre el tema analizado y brindar elementos explicativos de las limitaciones prácticas de la narrativa gubernamental. Para hacer esto, identificamos las NRC, los roles desempeñados por la política exterior brasileña (PEB) y mapeamos las alas del gobierno y sus dinámicas inherentes; analizamos el comportamiento del PEB en el tema; argumentamos a favor de calificar a Venezuela como Otro Significativo, antagonizando a Estados Unidos en el proceso de formulación de roles gubernamentales; y verificamos si hubo algún desafío a los roles desempeñados por la política exterior de Bolsonaro en la cuestión de la integración regional por parte de los actores legislativos.

**Palabras-clave:** Role Theory; contestación doméstica horizontal; política exterior brasileña; integración regional; Jair Bolsonaro; Legislativo.

## ABSTRACT

This is empirical research whose objective is to comprehend the process of horizontal domestic role contestation within the foreign policy of the Bolsonaro government (2019–2022) and its impact on regional integration. Employing the theoretical framework of Role Theory, with a focus on domestic role contestation analysis structure, and utilizing the Thematic Categorical Analysis methodology, we systematically organize and analyze data collected from the minutes of meetings held by the Committee on Foreign Affairs and National Defense (CRE) over the four years of the government. Therefore, in the context of the emergence of far-right populist governments, we posit that Bolsonaro's foreign policy (FP) aligns with national role conceptions (NRC) influenced by these elements, namely: friend-enemy, anti-communist, anti-globalist, opposition to the liberal international order (OIL), nationalist and belonging to the West. In order to inaugurate an unprecedented phenomenon in national diplomacy. Given this context, our hypothesis posits a lack of intra-elite consensus regarding the government's NRC. Consequently, we can identify the contestation of these roles by actors from both the government coalition and the institutionalized political opposition. To establish, to some extent, a correlation between the content of the contestations and some retreats in government actions on the topic analyzed and to offer explanatory insights into the practical limitations of the government narrative. To achieve this, we identified the NRC and the roles played by FP and mapped the wings of the government and their inherent dynamics; we analyzed the FP behavior on the topic; we argued in favor of qualifying Venezuela as a Significant Other, antagonizing the US in the process of formulating government roles; and we verified whether there was any contestation to the roles played by Bolsonaro's foreign policy on the issue of regional integration by legislative actors.

**Key-words:** Role Theory; horizontal domestic contestation; Brazilian foreign policy; regional integration; Jair Bolsonaro; Legislative.

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ACT	Análise Categorical Temática
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ANR	Asociación Nacional Republicana
AP	Aliança do Pacífico
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAN	Comunidade Andina
Casa	Comunidade Sul-Americana de Nações
Celac	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Covid-19	Coronavírus
CS	Convergencia Social
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
DRC	Domestic Role Contestation
DEM	Democratas
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MNA	Movimento dos Não-Alinhados
MOMEPE	Missão de Observadores Militares Equador-Peru
MPF	Ministério Público Federal
MPL	Movimento Passe Livre
MRE	Ministério das Relações Exteriores

NRC	National Role Conception
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIL	Ordem Internacional Liberal
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PCCU	Partido Comunista de Cuba
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PN	Partido Nacional
PF	Polícia Federal
PJ	Partido Justicialista
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PRO	Partido Propuesta Republicana
Prosul	Foro para o Progresso da América do Sul
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
PTN	Partido Trabalhista Nacional
RI	Relações Internacionais
RMAGIR	Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos de Desastres
RT	Role Theory
SI	Sistema Internacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TEC	Tarifa Externa Comum
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná

TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	União Europeia
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UC	Unidade de Contexto
UR	Unidade de Registro

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese do Universo Documental .....	23
Quadro 2 – Definições de contestação .....	26
Quadro 3 – Descrição das variáveis temáticas .....	27
Quadro 4 – Síntese dos Subtemas .....	30
Quadro 5 – NRC e papéis performados pela política externa de Bolsonaro .....	91
Quadro 6 – Senadores da CRE que realizaram contestações .....	156
Quadro 7 – Síntese de Frequência das Unidades de Registro (UR) .....	158
Quadro 8 – Síntese da codificação das unidades de contexto (UC) .....	160
Quadro 9 – Frequência da V1 por categoria .....	162
Quadro 10 – Senadores que realizaram contestação na V2 .....	167
Quadro 11 – Outros atores que realizaram contestação na V2 .....	168
Quadro 12 – Senadores que realizaram contestação na V3 .....	181
Quadro 13 – Outros atores que realizaram contestação na V3 .....	182
Quadro 14 – Senadores que realizaram contestação na V4 .....	194
Quadro 15 – Outros atores que realizaram contestação na V4 .....	195

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Atores na política externa do governo Bolsonaro .....	87
Gráfico 2 – Distribuição das unidades de contexto ativas .....	161
Gráfico 3 – Análise de valência da V1 .....	162
Gráfico 4 – Análise de valência da V2.....	163
Gráfico 5 – Frequência da V2 por categoria de contestação .....	164
Gráfico 6 – Frequência da V2 de contestação por subtema .....	165
Gráfico 7 – Frequência de Contestação V2 por ator .....	167
Gráfico 8 – Maioria de Contestação V2: Relação por subtema e grupo de senadores .....	174
Gráfico 9 – Maioria de Contestação V2: Relação por subtema, eixo e grupo de senadores.....	175
Gráfico 10 – Análise de valência da V3.....	178
Gráfico 11 – Frequência da V3 por categoria de contestação.....	178
Gráfico 12 – Frequência da V3 de contestação por subtema.....	179
Gráfico 13 – Frequência de Contestação V3 por ator .....	181
Gráfico 14 – Maioria de Contestação V3: Relação por subtema e grupo de senadores.....	187
Gráfico 15 – Maioria de Contestação V3: Relação por subtema, eixo e grupo de senadores.....	188
Gráfico 16 – Análise de valência da V4.....	191
Gráfico 17 – Frequência da V4 por categoria de contestação.....	192
Gráfico 18 – Frequência da V4 de contestação por subtema.....	192
Gráfico 19 – Frequência de Contestação V4 por ator .....	194
Gráfico 20 – Maioria de Contestação V4: relação por subtema e grupo de senadores .....	201
Gráfico 21 – Maioria de Contestação V4: Relação por subtema, eixo e grupo de senadores.....	202

## **LISTA DE FIGURAS**

Figure 1 – Nuvem de palavras de contestações .....	1577
--	------

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Binarismos da narrativa populista do governo Bolsonaro.....	72
--	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>20</b>
1.1.1	Análise Categorial Temática .....	20
1.1.2	Etapas de aplicação e definições conceituais.....	22
<b>2</b>	<b>O DEBATE AGENTE-ESTRUTURA, ROLE THEORY E A CONTESTAÇÃO DE PAPEIS DOMÉSTICA</b> .....	<b>31</b>
<b>2.1</b>	<b>O DESENVOLVIMENTO DA ROLE THEORY COM ÊNFASE ESTRUTURAL</b> .....	<b>31</b>
2.1.1	Definições conceituais e operacionalização das variáveis.....	37
2.1.2	Um balanço das as críticas e avanços: encaminhamentos para a próxima geração da RT .....	43
<b>2.2</b>	<b>A REAPROXIMAÇÃO DO SUBCAMPO DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O DESEMPACOTAMENTO DA DIMENSÃO DOMÉSTICA</b> .....	<b>46</b>
2.2.1	Conflito de papéis e a dimensão de contestação doméstica (DRC) .....	49
2.2.2	Contestação Horizontal e a participação do Poder Legislativo .....	51
<b>3</b>	<b>OS NOVOS PAPÉIS PERFORMADOS PELO BRASIL E OS AGENTES DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO</b> .....	<b>57</b>
<b>3.1</b>	<b>O CONTEXTO DA ASCENSÃO DAS ULTRADIREITAS NA AMÉRICA LATINA</b> .....	<b>57</b>
<b>3.2</b>	<b>A EMERGÊNCIA DE NOVOS PAPÉIS: CONCEPÇÕES DE PAPEL NACIONAL (NRC), SUAS FONTES E ATORES</b> .....	<b>66</b>
3.2.1	Caracterização do Governo Bolsonaro .....	66
3.2.2	O lugar do Brasil no mundo: as concepções de papel nacional (NRC) .....	77
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO GOVERNO BOLSONARO</b> .....	<b>93</b>
<b>4.1</b>	<b>DE SARNEY A BOLSONARO: A CONSTRUÇÃO DA REGIÃO SUL-AMERICANA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA</b> .....	<b>93</b>
4.1.1	América do Sul para o Brasil: interesses pragmáticos na região .....	102
<b>4.2</b>	<b>O LUGAR DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO</b> .....	<b>105</b>
4.2.1	Erosão do regionalismo sul-americano: elementos explicativos.....	108
4.2.2	Ruptura parcial e postura confrontativa na região .....	112
<b>4.3</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO: ENTRE A IDEOLOGIA E A PRÁTICA</b> .....	<b>121</b>
4.3.1	A diplomacia de Ernesto Araújo: desempenho e orientação .....	125
4.3.2	Síntese analítica do período .....	132
<b>4.4</b>	<b>A VENEZUELA COMO EIXO DE COMPREENSÃO DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO E SUA RELAÇÃO COM A PERFORMANCE DE PAPÉIS DO BRASIL</b> .....	<b>134</b>

4.4.1	A importância da Venezuela para a integração regional e o relacionamento bilateral com o Brasil.....	134
4.4.2	A incorporação da Venezuela como Outro Significativo: a venezuelização da política brasileira como estratégia política .....	146
<b>5</b>	<b>A DINÂMICA EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA CONTESTAÇÃO DE PAPÉIS DOMÉSTICA NO TEMA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>155</b>
<b>5.1</b>	<b>COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>155</b>
<b>5.2</b>	<b>RESULTADOS ALCANÇADOS .....</b>	<b>157</b>
5.2.1	Resultados quantitativos do material analisado.....	158
5.2.2	Análise da V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais .....	161
5.2.3	Análise das contestações da V2 – Política externa brasileira para a integração regional.....	163
5.2.4	Análise das contestações da V3 – Relacionamento bilateral com a Venezuela.....	177
5.2.5	Análise das contestações da V4 – Relacionamento bilateral com os EUA...	191
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>205</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>221</b>
	<b>APÊNDICE A – LIVRO DE CÓDIGOS .....</b>	<b>236</b>
	<b>APÊNDICE B – DISTRIBUIÇÃO DA FREQUÊNCIA DAS UR POR ANO... </b>	<b>250</b>
	<b>APÊNDICE C – TABULAÇÃO DAS UC DE CONTESTAÇÃO .....</b>	<b>253</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na última década, temos verificado um fenômeno político intrigante, a ascensão de políticos populistas de extrema direita nos mais distintos países do mundo. Conforme aponta a literatura, a gestão desses governos tem impresso novos conjuntos de identidades, articulando estratégias populistas e elementos da extrema direita na condução de suas políticas externas. Esse movimento suscita novos arranjos relacionais entre os Estados que incluem a formação de conjuntos de alianças singulares e de dinâmicas de aproximação e distanciamento de atores e instituições. Uma nova conjuntura é desenhada no âmbito global.

Nesse contexto, outro fenômeno também é caracterizado pela literatura de integração regional. Desde 2015, há uma onda de ressignificação do regionalismo na América Latina. Algumas variáveis explicativas levantadas pelos pesquisadores são o elevado grau de frustrações e impasses a que chegaram os projetos de integração em curso e a guinada política à direita no ciclo eleitoral de 2017 – 2019 na região (SANAHUJA; BURIAN, 2020). Houve, portanto, uma estagnação do modelo de regionalismo pós-hegemônico pelos governos de direita que, em contrapartida, não estruturam um modelo substituto, conduzindo à chamada crise do regionalismo pós-hegemônico, isto é: a incerteza sobre os rumos da integração na região.

A América do Sul figura duplamente como caso sintomático de ambos os fenômenos. Primeiro, por ser a região que apresenta os impasses mais significativos sobre os rumos da integração latino-americana; segundo, por ter abrigado um caso de governo populista de extrema direita, de Jair Bolsonaro (2019 – 2022) no Brasil, que reorientou significativamente a política externa do país. Neste ponto é importante sublinhar que o Brasil, por suas dimensões continentais, pela vocação dupla global e regional e por seu peso político no sistema internacional, figura como um dos eixos motrizes do regionalismo sul-americano, assim como a Venezuela, embora resguardadas as distinções entre as orientações integrativas de ambos.

Jair Bolsonaro ascendeu à presidência do executivo em meio a uma conjuntura doméstica de crise política, social e econômica que veio se agudizando desde 2016, com a destituição da presidenta Dilma Rousseff (2011 – 2016) mediante processo de *impeachment*. Durante sua campanha eleitoral, Bolsonaro

alicerçou sua narrativa em elementos ultranacionalistas, autoritários, religiosos, reivindicando o resgate de valores tradicionais, conservadores e na divisão entre povo e elite. Com relação à atuação internacional, prometeu realinhar a política externa brasileira sob um viés bastante ideológico de extrema direita e implementar um projeto de alteração da identidade nacional. Das principais características na condução internacional estão a rejeição à ordem internacional liberal e ao multilateralismo, a defesa da soberania e o alinhamento subserviente aos Estados Unidos de Donald Trump (2017 – 2021), personalidade política de maior referência para Bolsonaro.

Ou seja, podemos dizer que Bolsonaro exprime novas concepções de papel nacional (NRC) informadas por uma chave ultradireitista e populista, sendo elas amigo-inimigo, anticomunista, antiglobalista, oposição à ordem internacional liberal (OIL), nacionalista e de pertencimento ao Ocidente. Estas, por sua vez, engendram performances de novos papéis na política externa. Essas transformações empreendidas inauguram um fenômeno completamente inédito, “é a primeira vez que tal ideologia encontra expressão política na política externa do país” (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021, p. 352, tradução nossa).

A partir disso, podemos verificar mudanças significativas na política externa brasileira (PEB), especialmente no que tange à integração regional. Nesse sentido, algumas das materializações mais significativas foram: a formalização da saída da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2019; a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul) no mesmo ano; a suspensão da participação na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) em 2020; e ainda, as constantes ameaças de sair do Mercado Comum do Sul (Mercosul) proferidas em mais de uma ocasião por Bolsonaro.

Portanto, optamos por aplicar a Role Theory (RT) como modelo analítico para entender essas mudanças. Isso, porque, a RT incorpora o conceito de *role* (papel) como variável explicativa do comportamento dos Estados no sistema internacional, possibilitando analisar o processo de formulação, mudança e, sobretudo, de contestação dos papéis performados pela política externa, considerando uma pluralidade de atores e suas identidades, bem como a dinâmica agente-estrutura.

No caso brasileiro a literatura de PEB já identificou contestações de papéis domésticas (DRC) entre as próprias alas do governo Bolsonaro, à vista disso, a hipótese que trabalhamos é de que as NRC do governo Bolsonaro, informadas por

elementos identitários da extrema direita populistas não dispõe de consenso intraelite. Portanto, podemos identificar a contestação desses papéis por atores tanto da coalizão governamental quanto da oposição política institucionalizada. De modo a ser possível estabelecer em alguma medida uma correlação, que não necessariamente exprima causalidade, entre o conteúdo das contestações e alguns recuos de ações do governo nos temas abordados, bem como aportar elementos explicativos para as limitações práticas da narrativa governamental.

Portanto, tomamos como objeto de estudo a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), por ser caracterizada como um espaço democrático no qual abriga manifestações plurais de atores distintos em relação à política externa brasileira; bem como, por produzir um rico universo documental primário com as atas taquigrafadas das reuniões que permite a aplicação da Análise Categorical Temática (ACT) para a realização de um estudo sistemático do conteúdo das contestações de papéis.

Logo, nosso objetivo é entender o processo de contestação doméstica horizontal dos papéis performados pela política externa durante o governo Bolsonaro (2019 – 2022) no tema de integração regional. Isto é, focamos na dinâmica Executivo-Legislativo no que tange às contestações para identificar o grau de consenso sobre a consecução da PEB.

Para além da introdução e conclusão, estruturamos a pesquisa da seguinte forma, os dois primeiros capítulos acomodam as duas etapas referentes ao objetivo de identificar as concepções de papéis nacionais (NRC) do governo Bolsonaro e cuja realização demandou a revisão bibliográfica de dois conjuntos de literatura. De modo que, no capítulo 1, debatemos a RT e seu potencial analítico de apreensão do processo de contestação doméstica dos papéis, seus limites, desafios e, sobretudo, as definições conceituais, trazendo clareza para a operacionalização do *frame* teórico empregado nesta pesquisa.

Em seguida, no capítulo 2, abordamos a literatura de análise de política externa (APE) sobre populismo, extrema direita e o governo Bolsonaro, visando reunir argumentos para sustentar sua caracterização enquanto populista de extrema direita, identificar suas NRC e os papéis performados pela PEB, concluindo assim o primeiro objetivo proposto. Ainda neste capítulo, no decorrer de seu desenvolvimento, atingimos um segundo objetivo: mapear os grupos de atores da elite institucional que dispõem de poder de contestação no processo de formulação

da política externa no governo Bolsonaro. Isto é, a identificação das alas do governo e a dinâmica de conflito de interesses inerente a elas.

Já o capítulo 3 é voltado para situar o tema de pesquisa e cujo objetivo é examinar a PEB de Bolsonaro para a região sul-americana. Para isso, nos debruçamos sobre a literatura de integração regional. Iniciamos apresentando o pano de fundo de construção histórica do entorno sul-americano na PEB e identificando os interesses pragmáticos na região. Em seguida, propomos uma via de entendimento da performance de papéis do governo Bolsonaro no tema, tomando em conta os Outros Significativos, EUA e Venezuela, como variáveis explicativas para o comportamento da PEB no período.

Por fim, o capítulo 4 utilizamos a metodologia da ACT para verificar de forma sistematizada se houve contestação dos papéis performados pela política externa de Bolsonaro no tema de integração regional por atores legislativos da CRE. Produzindo resultados quantitativos, em termos de frequências e relação de contestações por atores e temas, bem como, qualitativos sobre o conteúdo das contestações e o enquadramento teórico desta pesquisa.

Com isso, buscamos oferecer aportes aos estudos sobre as novas direitas na América Latina, enfatizando o caso do Brasil durante a presidência de Jair Bolsonaro (2019 – 2022). No mesmo sentido, contribuir com o desenvolvimento cumulativo da literatura da teoria dos papéis na análise de política externa, de duas principais formas: promovendo o debate sobre a incorporação das identidades de extrema direita populista na política externa; e subsidiando elementos de sistematização para os estudos de papéis, tendo em vista que a carência metodológica é um ponto sensível na aplicação dessa abordagem.

Assim como, promover no âmbito dos estudos legislativos caminhos de pesquisa viáveis para a abordagem da dinâmica Executivo-Legislativo com a aplicação da metodologia de ACT. E no tema de integração regional, agregar dados empíricos que reforçam o argumento da relação triangular entre Brasil, Estados Unidos e Venezuela como um dos fatores determinantes para a consecução do regionalismo na região durante o governo Bolsonaro.

## 1.1 Metodologia

Devido às especificidades de aplicabilidade da metodologia utilizada, optamos por apresentá-la detalhadamente neste subitem para trazer clareza no entendimento da realização das etapas de trabalho.

Esta pesquisa é caracterizada pela aplicação de métodos mistos, isso porque, para além do trabalho qualitativo que abrange a apresentação de cadeias causais e discussões, também utilizamos a Análise Categorical Temática (ACT). Esta funciona como técnica metodológica para testar a hipótese de existência de contestação dos papéis performados pela política externa de Bolsonaro por atores tanto da coalizão governamental quanto da oposição política institucionalizada. Para isso, organizamos essa subseção da seguinte forma: realizamos uma breve introdução da ACT, com destaque para suas potencialidades de aplicação; descrevemos a aplicação metodológica na pesquisa e apresentamos as definições conceituais pertinentes; e por fim, discutimos os resultados alcançados.

### 1.1.1 Análise Categorical Temática

A ACT pode ser definida como uma técnica de coleta de dados nas Ciências Sociais que possibilita a transformação de documentos textuais em dados quantitativos, permitindo a realização de inferências e deduções lógicas qualitativas (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020). Ao longo dos anos, a ACT recebeu diversas caracterizações e definições, aqui abordamos como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p. 48).

A versatilidade de aplicação e de definições da ACT incluem qualificações como uma técnica qualitativa (BARDIN, 2016), quantitativa (KRIPPENDORF, 2004), interpretativa (NEUENDORF, 2002) ou ainda, mista, combinando mais de um tipo de abordagem em etapas distintas.

Esta pesquisa utiliza majoritariamente uma abordagem qualitativa, isto é, realizamos a categorização dos textos sem atribuir valor quantitativo, muito embora, também utilizemos a abordagem quantitativa na etapa inicial de tratamento do

material coletado com a finalidade de extrair códigos, temas e categorias e na análise com o estabelecimento de correlações de frequências de ocorrências. Assim, consoantes com a explicação de Sampaio e Lycarião (2021, p. 27): “uma vez encontrados tais temas ou unidades, o grande esforço passa a ser destrinchar o emaranhado de interpretações e sentidos acionados por tais temas ou unidades semânticas”. Isso porque a combinação dessas perspectivas analíticas:

(...) possibilita ao/à pesquisador/a não apenas material empírico para sustentar argumentos causais, explicativos ou descritivos analiticamente densos, mas também permite identificar frequências, ocorrências e coocorrências de tópicos/categorias, além de conhecer os elementos que são incluídos ou deixados de lado no processo de formulação da política externa (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020, p. 10).

A lógica que embasa a ACT é o enquadramento multimodal que permite fragmentar os elementos significativos de um discurso e atribuir sentido a eles (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021). Em vista disso, é importante sublinhar que a ACT pode compor diversas técnicas e estratégias de pesquisa e cuja utilização depende do tipo de conteúdo, do objeto de pesquisa, do arcabouço teórico-conceitual, das questões levantadas e da subjetividade das escolhas dos pesquisadores (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020). Bem como, “(...) apresenta inúmeras aplicações, podendo ser a técnica da pesquisa em si a gerar dados e resultados, ou mesmo como uma técnica intermediária em meio a projetos maiores” (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p. 21), nesta pesquisa, a ACT permite gerar os dados e resultados que analisaremos nas subseções seguintes.

Entretanto, de modo geral, a utilização da ACT demanda três etapas fundamentais: (i) pré-análise; (ii) codificação; (iii) tratamento dos resultados (BARDIN, 2016). Muito embora, destacamos novamente que as particularidades de aplicação estejam condicionadas ao desenho de pesquisa, à criatividade e aos caminhos elegidos pelo pesquisador (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020).

Logo, a utilização da ACT, tem sido aplicada com finalidades distintas, dentre as quais: descrever tendências no conteúdo da comunicação; traçar o desenvolvimento de conhecimento; desvelar diferenças no conteúdo de comunicação em contexto internacional; comparar mídias e diferentes níveis de comunicação; auditar o conteúdo de comunicação em relação a seus objetivos; construir e aplicar padrões de comunicação; ajudar em operações técnicas de

pesquisa na codificação de questões abertas e questionários; expor técnicas de propaganda (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Justificamos a escolha de aplicação da ACT nesta pesquisa com dois principais argumentos, primeiro por ser uma técnica bastante utilizada em pesquisas com a RT como estrutura analítica. E segundo, conforme argumentam Sampaio e Lycarião (2021), olhar para as instituições através da ACT pode ser tornar um caminho profícuo em função do enorme contingente de documentos que estes órgãos produzem – como é o caso das atas da CRE – de forma que com a sistematização que a técnica possibilita podemos identificar caminhos de ação, comportamentos governamentais, orientações, processos, histórico de abordagem de matérias, dentre outros aspectos.

Nessa mesma linha, Krippendorf (2004) defende que a ACT pode ser muito exitosa quando aplicada às análises de comportamentos públicos, isso porque traz clareza na identificação de valores individuais e, sobretudo, concepções de mundo.

O uso da análise de conteúdo nos estudos de políticas públicas tem se mostrado relevante devido ao poder de a respectiva metodologia gerar dados e interpretações capazes de sintetizar, comparar e testar hipóteses a partir de diferentes tipos de textos (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p. 26).

Por fim, as principais vantagens da ACT, segundo Bauer (2003) incluem: (i) funcionar como uma ponte entre o estatístico e a análise qualitativa; (ii) reduzir grandes contingentes textuais a seguimentos curtos de características; (iii) utilizar materiais que ocorrem naturalmente, isto é, conjuntos de dados fornecidos como as atas analisadas nesta pesquisa; (iv) ser caracterizada como uma técnica sistemática e replicável. Ou seja, a análise de conteúdo torna-se mais rigorosa do que a análise qualitativa apenas, isso porque pressupõe etapas e procedimentos rigorosos, conforme o tipo de pesquisa (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

### 1.1.2 Etapas de aplicação e definições conceituais

Em termos de sua implementação como um método científico a ACT exige uma adaptação rigorosa ao objeto de pesquisa e sobretudo um constante aprimoramento durante todas as suas três principais etapas (BARDIN, 2016), apenas dessa forma é capaz de produzir resultados que atendam as qualidades de confiabilidade, validade e replicabilidade. Logo, para atender a esses parâmetros, o

desenvolvimento metodológico nesta pesquisa será detalhado juntamente com as definições conceituais pertinentes.

*a) Etapa 1: pré-análise e triagem*

A primeira etapa corresponde à organização do material, à escolha dos documentos e do objetivo. É importante mencionar que as duas primeiras etapas, a pré-análise e exploração do material, foram realizadas de forma simultânea, ou seja, mediante a revisão bibliográfica e análise documental definimos as fontes de pesquisa, os elementos iniciais para a formação do conjunto de códigos, as variáveis e categorias. Embora, para fins de facilitar a compreensão do processo, utilizaremos a divisão de etapas simplificada de Bardin (2016).

A seleção da unidade amostral, naturalmente, já determina o meio físico do qual o conteúdo se origina (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021). Nesta pesquisa, a unidade amostral são as atas com notas taquigráficas da CRE, enquanto as unidades de contexto (UC)<sup>1</sup> são as falas dos senadores e demais atores. A escolha dessas fontes se justifica por ser um rico conjunto de dados primários sobre o comportamento dos atores do Poder Legislativo em relação à condução da política externa.

Como trabalhamos com um período de governo completo, os critérios iniciais da coleta de dados foram: estarem restritas ao recorte temporal de 2019 a 2022 e serem documentos de acesso público. De forma que nosso universo documental foi constituído da seguinte forma:

**Quadro 1 – Síntese do Universo Documental**

Ano	Número de atas
2019	64
2020	9
2021	22
2022	16
<b>Total</b>	<b>111</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

---

<sup>1</sup> Para codificar a unidade de registro (UR), muitas vezes é necessário consultar a UC, que se trata do seguimento de texto com dimensões superiores ao registro que permite a compreensão precisa da UR, podendo ser, no caso de palavras, a frase ou o parágrafo (BARDIN, 2016).

A partir da coleta, organização, tratamento e aplicação das linhas de códigos de identificação de cada ata, construímos o *corpus* inicial, no qual foi realizada uma triagem com a utilização do *software* Iramuteq. Os objetivos dessa triagem incluíam: (i) identificar a ocorrência das formas léxicas pertinentes à integração; (ii) mapear os temas e subtemas debatidos na CRE; (iii) extrair exclusivamente as unidades de análise pertinentes ao tema de regionalismo.

Com o resultado dessa primeira triagem, identificamos 111 formas léxicas pertinentes à pesquisa, ou seja, locuções e locuções homólogas que remetiam ao tema de integração regional, especificamente no contexto do governo Bolsonaro. Algumas destas já haviam sido previamente deduzidas com base na literatura e outras emergiram de forma indutiva.

Em seguida, exportamos os *subcorpus* produzidos pelo Iramuteq de todas as 111 unidades léxicas e cruzamos esses dados para eliminar UC duplicadas por abrigarem mais de uma unidade de registro (UR)<sup>2</sup> simultaneamente. Como resultado, obtivemos um *corpus* limpo com 9379 ocorrências de UR<sup>3</sup> em 4172 seguimentos textuais. Neste ponto, sublinhamos que são admitidas as coocorrências de UR em um mesmo seguimento textual.

É importante destacar que o *corpus* analisado nesta pesquisa é restrito ao tema de integração regional nos seguintes parâmetros: recorte geográfico; iniciativas de integração e termos associados; Estados e atores políticos; cooperação regional na Pandemia de Covid-19; comportamento da PEB; as NRC do governo Bolsonaro e termos associados; governos brasileiros anteriores; atores políticos e o governo venezuelano; relação bilateral com a Venezuela; atores políticos e o governo estadunidense; relação bilateral com os EUA. De forma que, mesmo com amplitude de palavras incorporadas na triagem, não esgotamos o universo discursivo que remete à performance de papéis da PEB no tema.

---

<sup>2</sup> De acordo com Bardin (2016) a UR (também chamadas de unidades de análise) é a unidade de significação codificada que identifica o seguimento de conteúdo a ser categorizado, de forma que pode adquirir formas e natureza variáveis, como, por exemplo, uma palavra (pandemia) ou expressão (Acordo Mercosul e União Europeia).

b) *Etapa 2: exploração do material, categorias e variáveis*

Nesta segunda etapa, nos debruçamos sobre o *corpus* limpo a fim de aprimorar as variáveis temáticas e as subcategorias temáticas para a realização da codificação dos dados. Sampaio e Lycarião (2021) explicam que o código é a unidade elementar da ACT, podendo ser entendido como um rótulo aplicado para classificar, registrar, resumir, condensar ou filtrar partes do conteúdo, atendendo aos objetivos de pesquisa. De forma que a lógica relacional entre os elementos da codificação é: o agrupamento de códigos determina as categorias<sup>4</sup>, estas, por sua vez, formam as variáveis (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

De fato, às vezes, a criação das categorias e seu conteúdo (codificação) são construídas ao mesmo tempo (*in vivo*), ou seja, durante a realização da análise, por meio da observação dos dados e insights do pesquisador; outras, têm padrões de categorização estabelecidos previamente à análise, definindo o escopo do que será investigado no material (SILVA; HERNANDEZ, 2020, p. 13).

Nesse sentido, a criação das categorias de códigos ocorreu de forma dedutiva e indutiva e atendeu aos seguintes parâmetros sintetizados por Sampaio e Lycarião (2021): (i) de exclusividades: um mesmo elemento não pode estar em duas categorias diferentes; (ii) de exaustividade: o conjunto de categorias deve abranger todo o conteúdo significativo segundo os objetivos da análise; (iii) de homogeneidade: de forma que as categorias e códigos sejam homogêneas entre si.

Logo, as categorias criadas se caracterizam como abstrações conceituais derivadas do tipo de comportamento da política externa, tomando em conta as perguntas de pesquisa, bem como, os *insights* obtidos durante a pré-análise, que incluem: percepções sobre as iniciativas de integração; percepção do relacionamento bilateral com os países analisados; percepção sobre os países analisados; e percepção sobre a política externa brasileira para o regionalismo.

Categorias são elementos que nos dão meios para descrever o fenômeno sobre investigação, aumentando o conhecimento e gerando conhecimento. Essencialmente, os códigos são agrupados em categorias quando são relacionados em termos de conteúdo ou contexto (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p. 46).

---

<sup>4</sup> Bardin (2016) define as categorias como classes com titulação genérica, nas quais são classificadas as unidades de registro que compartilham características em comum.

Como resultado, chegamos a 50 códigos<sup>5</sup> que conformam os tipos de enfoque atribuídos ao comportamento da política externa, que foram distribuídos em 18 subcategorias, que classificam a natureza do comportamento da política externa, organizados em 4 variáveis temáticas. É importante destacar que os códigos foram sistematizados tendo como base o critério de valência, isto é, percepção positiva, neutra e negativa, que neste caso, substituímos pela nomenclatura de contestação.

Tendo em vista que nosso objetivo com a aplicação da ACT é, sobretudo, identificar a existência de contestação de papéis doméstica, no quadro a seguir são apresentadas nossas definições dos tipos de contestação elaboradas com base tanto no arcabouço teórico-conceitual, quanto pela observação indutiva dos dados.

**Quadro 2 – Definições de contestação**

<b>Tipo de Contestação</b>	<b>Descrição do código</b>
<b>Contestação direta</b>	Falas nas quais se verificam críticas diretas e objetivas ao comportamento, NRC, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais.
<b>Contestação indireta</b>	Falas nas quais se verificam contestação do comportamento, NRC, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais, por meio da: caracterização, adjetivação ou qualificação negativa; abordagem de impactos negativos (internos ou externos) decorrentes do comportamento da PEB no tema; questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação; a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados; e solicitação de esclarecimentos.
<b>Contestação contrapondo outros papéis sem nomear governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica contestação direta ou indireta, contrapondo outros papéis, NRC, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, sem citar governos anteriores.
<b>Contestação contrapondo outros papéis, nomeando governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica contestação direta ou indireta, contrapondo outros papéis, NRC, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, citando governos anteriores.
<b>Contestação indireta com enfoque positivo de governos anteriores</b>	Falas nas quais se verificam enfoque positivo de governos anteriores, abordando papéis, NRC, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

<sup>5</sup> O livro de códigos pode ser acessado integralmente no Apêndice C.

Outro ponto a ser abordado é a distribuição dos códigos entre as variáveis. Neste desenho metodológico, trabalhamos com 4 variáveis temáticas que abordam as principais dimensões de articulação da política externa para a integração regional, definidas conforme o quadro a seguir:

**Quadro 3 – Descrição das variáveis temáticas**

<b>Variável Temática</b>	<b>Descrição</b>
<b>V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais</b>	Verificamos a percepção dos atores quanto às iniciativas de integração regional e outras articulações multilaterais consolidadas ou em negociação. Ou ainda, as percepções dos atores sobre a região, os países, a atuação dos governos, atores governamentais específicos ou as relações bilaterais do Brasil com países sul-americanos, exceto a Venezuela. Podem aparecer na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes das relações regionais.
<b>V2 – Percepção dos atores sobre a política externa brasileira para integração regional</b>	Verificamos a percepção dos atores quanto à política externa brasileira para integração sul-americana e/ou articulações bilaterais, ou multilaterais, para os países da região, exceto a Venezuela. Podendo ser sobre o comportamento, a orientação, o conjunto ideológico do governo, as concepções de papel nacional ou ainda sobre atores governamentais específicos. Podem surgir na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes da operacionalização da política externa.
<b>V3 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com a Venezuela</b>	Verificamos a percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral entre os países, a política externa brasileira para a Venezuela ou o comportamento, orientação, conjunto ideológico ou concepções de papel nacional do governo. Ou ainda, a percepção dos atores sobre a Venezuela, a atuação do governo venezuelano e/ou atores governamentais específicos. Podem aparecer na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes das relações bilaterais.
<b>V4 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com os Estados Unidos</b>	Verificamos a percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral entre os países, a política externa brasileira para os EUA ou o comportamento, orientação, conjunto ideológico ou concepções de papel nacional do governo. Ou ainda, a percepção dos atores sobre os EUA, a atuação do governo estadunidense ou atores governamentais específicos para a região. Podem aparecer na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes das relações bilaterais.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Ainda sobra a operacionalização das variáveis temáticas, algumas esclarecimentos se fazem necessárias. Com relação a V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais: o emprego do termo região refere-se exclusivamente ao espaço geográfico da América do Sul, conformado por 12 países, sendo eles Argentina,

Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela. Nesta pesquisa, desconsideramos a Guiana Francesa, por entendermos que, apesar de estar localizada no continente sul-americano, se constitui como região ultramarina da França.

Sobre a V2 – Percepção dos atores sobre a política externa brasileira para integração regional: o emprego do termo integração regional é utilizado na sua caracterização ampla referindo-se às iniciativas de integração regional consolidadas e em negociação, bem como, às articulações multilaterais como o Grupo de Lima, projetos de infraestrutura como a rota bioceânica e a política externa para os países da região. Em sínteses, consideramos não somente os blocos regionais, mas também iniciativas bilaterais, multilaterais e diplomáticas que envolvam os países do continente sul-americano.

Com relação à V3 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com a Venezuela: é abordado como uma categoria temática a parte dos outros países sul-americanos, por três razões fundamentais, sendo elas (i) a conjuntura de crise política, econômica e social venezuelana que acaba por agregar ao tema um grau de prioridade maior na agenda das relações regionais brasileira; (ii) a Venezuela se configura como um dos principais eixos de integração regional na defesa de modelos explicitamente emancipatórios e que se distanciem das alternativas neoliberais; (iii) a Venezuela também se caracteriza enquanto objeto de referência a ser antagonizado nas NRC e na performance da política externa do governo Bolsonaro.

Por fim, sobre a V4 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com os Estados Unidos: a inclusão da categoria temática dos EUA, embora não sejam um país sul-americano, foi extensivamente justificada ao longo desta pesquisa, mas em síntese se ancora em dois principais pontos (i) a centralidade dos EUA enquanto objeto de referência a ser mimetizado nas NRC e performance da política externa do governo Bolsonaro; (ii) e no lugar que os EUA ocupa na relação triangular com a e Venezuela para a política externa brasileira no tema de integração.

*c) Etapa 3: codificação e livro de códigos*

De forma objetiva, a codificação é a etapa na qual, a partir da definição do elemento básico de análise, ou seja, a UR, as UC são classificadas de acordo com o conjunto de variáveis e as categorias de códigos. De acordo com Silva e Hernández (2020, p. 13), “a codificação consiste na atribuição manual de um código (marca ou categoria) a um fragmento de informação (unidade de análise, ou de registro) extraída das fontes (documentos)”.

(...) o referencial de codificação vai determinar quais são as categorias e códigos a serem aplicados, assim como as regras para a codificação que deverão ser devidamente seguidas pelos codificadores. Portanto, esse referencial de codificação é materializado numa espécie de manual de codificação (codebook) ou simplesmente livro de códigos (SAMPAIO; LYCARIÃO 2021, p. 58).

Logo, a codificação é um processo de sistematização do conteúdo em uma estrutura de classificação previamente definida, permitindo que os dados sejam segregados, reagrupados e reconectados de modo a serem atribuídos sentidos e gerar explicações (SAMPAIO; LYCARIÃO 2021, p. 58). Para tanto, é necessária a construção de um livro de códigos, que consiste em um manual contendo todas as regras e parâmetros para classificar uma determinada unidade textual. O livro de códigos desenvolvido nesta pesquisa está anexado como apêndice A, a fim de agregar transparência à estratégia metodológica aplicada. O último elemento a ser apresentado são os subtemas, que são referentes ao conteúdo presente em cada UC de forma explícita ou implícita. Estes que foram tabulados no quadro da página seguinte.

Quadro 4 – Síntese dos Subtemas

V	C	Subtema	Descrição
V2	ST1	Política externa brasileira para a região	Aborda o comportamento da política externa brasileira para a região com foco nas percepções de papel nacionais.
	ST2	Mercosul	Aborda os desafios e questões que permearam as dinâmicas do bloco no período.
	ST3	Pandemia de Covid-19	Aborda o comportamento de cooperação da política externa brasileira no combate à pandemia de Covid-19.
	ST4	Regionalismo	Aborda as relações bilaterais do Brasil com países sul-americanos.
	ST5	Integração regional	Aborda as iniciativas de integração regional e outras articulações multilaterais consolidadas ou em negociação.
V3	ST6	Política externa brasileira para a Venezuela	Aborda de maneira geral o comportamento da PEB com o vizinho.
	ST7	Política migratória para a Venezuela	Aborda a crise migratória com o crescimento exponencial de venezuelanos migrantes.
	ST8	Intervenção armada na Venezuela	Aborda o agravamento das tensões na região com declarações de atores da ala ideológica do governo, cogitando apoio aos EUA em uma eventual intervenção armada na Venezuela.
	ST9	Fechamento da embaixada brasileira na Venezuela	Aborda o fechamento da embaixada brasileira em Caracas em 6 de abril de 2020.
	ST10	NRC do governo para a Venezuela	Aborda as concepções de papel nacional do governo ou atores específicos do governo para a Venezuela.
V4	ST11	Política externa brasileira para os EUA	Aborda os aspectos gerais da condução da PEB no relacionamento bilateral com os EUA.
	ST12	Relações econômicas e comerciais	Aborda os prejuízos econômicos e comerciais decorrentes da eventual adoção de prescrições oriundas dos EUA.
	ST13	Alinhamento político aos EUA	Aborda os aspectos do alinhamento político dos EUA.
	ST14	Visto para turistas estadunidenses	Aborda o decreto assinado por Bolsonaro em 18 de março de 2019, autorizando a entrada de turistas, dentre eles estadunidenses, sem a necessidade da emissão de vistos.
	ST15	Utilização da base de Alcântara	Aborda o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) que estabelece as regras para uso da base militar de Alcântara pelos EUA, firmado em 2019 pelos governos de Bolsonaro e Trump.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

#### d) Etapa 3: tratamento dos resultados

De acordo com as três etapas gerais propostas por Bardin (2016), a última consiste no tratamento dos resultados e é precisamente quando o pesquisador desenvolve inferências, ou seja, deduções lógicas a partir do conjunto de dados codificados. Nesse sentido, para Silva e Hernández (2020, p. 11), “a inferência em si consiste numa fase intermediária entre a descrição analítica – que funciona segundo procedimentos sistemáticos e descritivos do conteúdo das mensagens – e a interpretação conclusiva do pesquisador”. Logo, os resultados alcançados com a aplicação da ACT serão tratados e apresentados no capítulo 5.

## 2 O DEBATE AGENTE-ESTRUTURA, ROLE THEORY E A CONTESTAÇÃO DE PAPEIS DOMÉSTICA

Este capítulo tem como objetivo debater a Role Theory (RT) destacando suas intersecções com outras teorias das Relações Internacionais (RI) e o subcampo de Análise de Política Externa (APE). Sobretudo, seu potencial analítico de apreensão do processo de contestação doméstica dos *roles* (papéis) que o Brasil performou na área de integração regional durante o governo Bolsonaro (2019 – 2022).

Um dos elementos centrais que a RT aporta é a ampliação compreensiva da dinâmica agente-estrutura no sistema internacional (SI). Tendo isso em vista, primeiramente estabeleceremos uma discussão teórica da RT com ênfase estrutural, cujo desenvolvimento é tangenciado por premissas de diferentes teorias de RI. Em seguida, abordaremos a segunda onda da literatura de RT, cujo foco passa a ser o fator de agência dos atores que integram o processo decisório da política externa e, teoricamente, passa a reaproximar-se do subcampo da APE.

Por fim, empreenderemos uma atenção maior no conceito de *Domestic Role Contestation* (DRC) traduzido para Contestação de Papéis Doméstica enquanto dimensão analítica do conflito de papéis no processo decisório doméstico, a fim de trazer clareza operacional para a análise da disputa de narrativas entre a elite legislativa da política externa brasileira sobre os possíveis papéis que Brasil deve performar no tema de integração regional.

### 2.1 O desenvolvimento da Role Theory com ênfase estrutural

Desde a consolidação do campo das RI, o desenvolvimento teórico da disciplina tem se pautado fundamentalmente por explicações sistêmicas. Historicamente falando, na década de 1970, o debate paradigmático *mainstream* do campo era articulado entre os teóricos das correntes neoliberais e neorrealistas, nos quais os modelos explicativos sobre o comportamento dos Estados SI priorizavam as variáveis estruturais.

Entretanto, esse enfoque apresenta algumas limitações significativas, a saber, como despender pouca ou nenhuma atenção às variáveis domésticas, também chamado de nível micro, além de ser majoritariamente voltado para investigação da

experiência das grandes potências (WALKER, 2011). Em termos analíticos, as perspectivas sistêmicas abordam a relação entre a posição relativa do Estado no SI e suas capacidades materiais como variáveis determinantes. Esse é o cenário no qual a RT passa a compor o campo das RI.

É amplamente aceito na literatura que a RT foi incorporada formalmente nas RI a partir da publicação do artigo “*National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*” de K. J. Holsti em 1970. Nesse trabalho, o autor discute e define os conceitos centrais da RT e, como resultado de sua análise de casos, aporta uma tabela com 17 papéis<sup>6</sup> identificados a partir dos discursos de chefes de Estados de diferentes países.

A RT surge como uma abordagem para o estudo da política externa, orientando o entendimento do processo decisório a partir do ponto de vista do tomador de decisão (BREUNING, 2019). Ao inserir a noção de *role* (papéis) como fator explicativo das relações interestatais, propõe tratar os Estados, como atores alocados em um contexto social (LABRIOLA, 2020).

De acordo com Holsti (1970), na literatura de Política Internacional já eram identificáveis elementos que remetem a concepção de papéis como variáveis explicativas do funcionamento do SI. Um exemplo disso são as descrições de comportamentos estatais como agressor, defensor e mediador (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019). O próprio trabalho do realista Morgenthau (2003), que estrutura uma tipologia de Estados e o modelo de comportamento correspondente a elas, pode ser entendido como tipos de papéis, apesar de a nomenclatura papéis não ser efetivamente aplicada (HOLSTI, 1970).

É importante pontuar que a RT nasce em outros campos das Ciências Sociais e já apresentava um desenvolvimento teórico e analítico bem consolidado. O conceito de papel foi importado da Sociologia, Psicossociologia e Antropologia em meados de 1920. Destacamos as pesquisas de John Dewey e George Herbert Mead, que explicam o comportamento humano como produto da interação entre as necessidades psicológicas pessoais e as expectativas dos outros, em cujo trabalho

---

<sup>6</sup> Sendo eles: *bastion of revolution-liberator* (bastião da revolução-libertadora); *regional leader* (líder regional); *regional protector* (protetor regional); *active independent* (independente ativo); *liberation supporter* (apoiador da libertação); *anti-imperialist agent* (agente anti-imperialista); *defender of the faith* (defensor da fé); *mediator-integrator* (mediador-integrador); *regional-subsystem collaborator* (colaborador do subsistema regional); *developer* (desenvolvedor); *bridge* (ponte); *faithful ally* (aliado fiel); *independent* (independente); *example* (exemplo); *internal development* (desenvolvedor interno); *isolate* (isolacionista); *protected* (protegido).

concebem os conceitos de *self* (eu) e *alter* (outro), que figuram como elementos constitutivos da construção de papéis (HOLSTI, 1970).

Conforme descreve Nabers (2011), nessas disciplinas, a RT já apresentava uma riqueza conceitual e um elevado grau de estruturação teórica. Verificavam-se discussões referentes às diversas abordagens empregadas para o uso do conceito de papel, dentre elas a estrutural, a funcional, a organizacional e o interacionismo simbólico e cognitivo, que posteriormente também entrariam em discussão na RT no campo das RI (NABERS, 2011).

Ao ser integrada nas RI, a noção de papel passa a comportar não somente o nível analítico dos indivíduos, como nas demais Ciências Sociais, mas também o nível dos Estados e do SI (AGGESTAM, 2006). Nesse sentido, os papéis são articulados a partir de dois elementos, o primeiro são os padrões de comportamentos esperados e correspondentes à posição e função social que um ator ocupa em um grupo organizado (BENGTSSON; ELGSTRÖM, 2011; WEHNER; THIES, 2014). Em outras palavras, considera-se a influência da expectativa dos outros atores (o *alter*), conforme a posição relativa que o Estado ocupa no SI e assim como suas capacidades materiais.

O segundo elemento é o fator de agência dos tomadores de decisão, que imbuídos de características sociais, culturais e outras fontes, atuam no processo decisório exercendo sua própria leitura (*self*) dos papéis que a política externa deve assumir (BREUNING, 2011). É importante sublinhar que sobre a interação entre as duas variáveis independentes, o *self* e o *alter*, não há prescrições determinísticas.

Das possibilidades investigativas que a RT viabiliza nas RI, destaca-se a ampliação da compreensão da tomada de decisão na política externa, em função dos modelos teóricos que incorporam fatores materiais e ideacionais (BREUNING, 2019), a viabilidade de identificar e prever o comportamento dos Estados no SI (HOLSTI, 1970), e sobretudo, a “promessa de construir uma ponte empírica entre agente e estrutura nas relações internacionais” (BREUNING, 2011, p. 16, tradução nossa), contribuindo para o debate da questão no campo.

Embora a RT tenha inicialmente sido aplicada no subcampo de Análise de Política Externa (APE) para determinar padrões comportamentais dos Estados inseridos na estrutura da Guerra Fria (HARNISCH, 2011), seu desenvolvimento no campo foi tangenciado por elementos das teorias sistêmicas das RI, dialogando em

grande medida com o neorealismo de Stephen Waltz, o que justifica seu enfoque inicial estruturalista (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019).

Sobre a abordagem estruturalista da RT, Nabers (2011) explica que nela os papéis são entendidos como posições sociais constituídas por normas sociais que geram expectativas de um comportamento compatível. O emprego dessa abordagem conduziu os pesquisadores da RT a concentrarem os esforços na investigação da influência do SI sobre o papel performado pelos Estados, priorizando explicações materialistas e externas em detrimento das fontes de influência domésticas (BREUNING, 2011; 2019).

Na década de 1990, outro debate teórico consolida-se nas RI e as perspectivas construtivistas passam a integrar o conjunto de lentes de apreensão dos fenômenos políticos e sociais. Aqui, concordamos com Guzzini (2000) e Onuf (1998) ao explicarem que os construtivismos podem ser entendidos mais como uma metateoria do que uma teoria causal, isso porque não buscam oferecer explicações generalizadas para os comportamentos sociais.

De acordo com Onuf (1998), a premissa inicial das perspectivas construtivistas é a existência de uma relação recíproca de construção entre a sociedade e os indivíduos, em que as formas pelas quais essa dinâmica ocorre é tanto por meio de ações materiais quanto – e principalmente – pelo discurso.

Portanto, as regras e a normatividade possuem centralidade, tendo em vista constituírem o elemento de conexão entre os atores e as estruturas sociais, cujas funções consistem simultaneamente em apresentar os padrões de conduta e exercer pressão para o ajuste de comportamento às condutas já prescritas (ONUF, 1998).

Dando continuidade a esse raciocínio, Wendt (1999, p. 185, tradução nossa), outro expoente do construtivismo, aponta que a “estrutura existe, tem efeitos e evolui apenas por causa dos agentes e suas práticas”. Isto é, o autor entende o SI enquanto conformado simultaneamente por condições materiais e ideias compartilhadas, reconhecendo a igual importância entre agência e estrutura. Entretanto, ainda emprega uma abordagem fundamentalmente sistêmica.

Porém, ao destacar a influência das ideias, Wendt abre espaço no debate sistêmico para a incorporação de elementos intersubjetivos, especialmente a identidade, suas dimensões e processos constitutivos. Até então, nas RI, prevalecia a concepção de identidade ao nível estatal, caracterizada como homogênea,

ausente de elementos conflitivos e de contestação, pautada pelas premissas realistas de interesse nacional e racionalidade dos atores políticos.

Os desenvolvimentos da categoria identidade, impulsionada pelas perspectivas construtivistas, passaram a integrar os debates de APE oferecendo outra abordagem. Mesquita (2016) explica que a identidade passa a figurar como elemento constitutivo das políticas externas, enquanto produto de uma construção intersubjetiva entre diversos atores e da relação recíproca com a prática. Ou seja, a identidade passa a ser concebida como fenômeno narrativo e prático, cujo significado é construído interdiscursivamente em um processo no qual participa uma pluralidade de atores (MESQUITA, 2016).

Apesar de dialogar com as teorias sistêmicas, a RT e os construtivismos apresentam significativa proximidade em matéria de abordagem e compartilhamento de categorias. Oliveira e Silva e Labriola (2019) destacam como elementos de similaridade a apreensão de fenômenos políticos pautados pela premissa de coconstrução mútua entre agente e estrutura, indo além dos fatores materiais dos Estados, assim como a importância dada aos conceitos de papel e identidade, ainda que resguardadas as diferenças conceituais e analíticas (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019).

Ao avaliar o trabalho de Holsti, Breuning (2011) considera que o autor adota uma perspectiva construtivista, antes mesmo do estabelecimento do paradigma nas RI, isso porque concebe os atores políticos tendo em conta as dimensões de percepções, valores e atitudes dos mesmos. Ao traçar um paralelo entre os construtivismos nas RI e a RT, Breuning destaca as seguintes intersecções:

As normas podem ser vistas como constituindo (um sistema de) prescrições de papel, a agência pode ser semelhante ao desempenho do papel (embora pareça ser usado de forma consistente com as concepções de papel), e a identidade é muitas vezes semelhante à concepção de papel nacional (embora às vezes também seja usada como um elemento constitutivo da concepção de papel) (BREUNING, 2019, p. 22, tradução nossa).

Os aportes do arcabouço construtivista tiveram grande importância teórica e analítica tanto para a APE quanto para a RT. O desenvolvimento da RT a partir do diálogo com os construtivismos despertou um novo caminho a ser trilhado, no sentido de abordagens mais sociológicas na concepção de papéis (BREUNING, 2011).

A redescoberta da categoria identidade pelos construtivismos nas RI – elemento que a RT já trabalhava anteriormente – porém, sem estabelecer limites entre os conceitos de papel e identidade (WEHNER; THIES, 2014), suscitou a necessidade da RT aprimorar essa distinção. Mas, por outro lado, persistiam as lacunas analíticas na dimensão doméstica, que nem as teorias sistêmicas, nem os construtivismos preencheram.

Especialmente o que Zehfuss (2001) aponta como a exclusão do processo doméstico de articulação e formulação identitária, reduzindo a identidade ao nível das relações interestatais. Posto de outra forma, o que a autora aponta é que a identidade do *ego* e do *alter* são dadas e a interação entre eles torna-se o foco da investigação, porém, o processo que institui essas identidades, não é explorado.

Essa omissão, como adverte Merke (2008), pode levar à substituição da reificação de interesses – noção derivada das teorias realistas – pela reificação de identidades, ou seja, mantendo o mesmo problema, mas com nomenclaturas distintas. Nos trabalhos de importantes teóricos construtivistas, como Wendt, é verificada a ausência dos processos domésticos no tratamento da variável identidade. Apesar de o autor reconhecer a dimensão doméstica na formulação da identidade, esta não é explorada tendo em vista que sua estrutura analítica é sistêmica, partindo da antropomorfização do Estado e é justamente nesse espaço de diálogo que a RT busca se desenvolver:

Em suma, a teoria do papel se encaixa sob o guarda-chuva construtivista, mas também critica sua ênfase no nível de análise de sistemas. Embora muitos construtivistas estejam interessados em ideias, normas e seu impacto na mudança no sistema internacional, a mudança, em última análise, deriva de processos ao nível de unidade (BREUNINIG, 2011, p. 26, tradução nossa).

Outra importante questão a ser tratada é a distinção entre a conceituação dos termos centrais da RT e dos construtivismos. Breuninig (2011) sublinha que, apesar do compartilhamento de categorias de análise e premissas equivalentes, os termos associados ao universo de coconstrução assumem nomenclaturas diferentes na RT.

De forma que a RT dispõe de um arcabouço conceitual próprio, no qual categorias como normas, identidades, cultura, autoimagens, estão imbuídos de características distintas, portanto, quando articuladas com perspectivas

construtivistas são termos complementares e não intercambiáveis (BREUNING, 2011).

Tomando como referência a equivalência feita por Breuning entre papel e identidade, Wehner e Thies (2014), exemplificam essa diferenciação conceitual, na medida em que na RT o papel está imbuído de ação, enquanto no construtivismo a identidade é frequentemente abordada sem a característica de agência. Em síntese, podemos dizer que a RT foi desenvolvida aprimorando seu próprio arcabouço teórico nas RI, transitando entre os paradigmas orientadores da disciplina.

O interessante na sobreposição entre a RT e as teorias das RI é que suas proposições permitem dialogar com as mais diversas teorias como neorealismo, neoinstitucionalismo e construtivismo, compartilhando conceitos e premissas (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019), o mesmo sendo válido para outros campos de investigação das Ciências Sociais.

Mas esse diálogo e versatilidade de RT requerem nitidez no tratamento conceitual, portanto, na próxima subseção abordaremos os conceitos-chave da RT, objetivando desambiguar conceitos de outras teorias e, sobretudo, trazer clareza operacional.

### 2.1.1 Definições conceituais e operacionalização das variáveis

Embora os conceitos-chave da RT tenham fundamentos em outros campos da Ciência Política, recentemente os teóricos das RI têm redescoberto essas raízes, reincorporando alguns elementos negligenciados de forma a complexificar os níveis de análise (HARNISCH, 2011). Esse processo resultou em um riquíssimo arcabouço conceitual próprio da RT, mas que compartilha elementos das teorias de RI e outros campos das Ciências Sociais. Diante disso, organizamos sistematicamente o universo de conceitos-chave da RT utilizados ao longo desta pesquisa, apresentando suas definições e operacionalização.

De acordo com Breuning (2019), o conceito central da RT, o *role* (papel), é emprestado do teatro e remete à ideia de que os Estados são os atores que performam papéis no sistema internacional (palco). Já Harnisch (2011) explica que os papéis são simultaneamente posições sociais e categorias de atores socialmente reconhecidos em um grupo organizado. Em que os papéis podem variar de acordo

com a função – das gerais às mais específicas – e são limitados em termos de escopo e período de tempo (HARNISCH, 2011).

Para Holsti (1970), a noção de papel aplicada à relação interestatal é interativa e comportamental, ou seja, é produto da dinâmica entre três elementos fundamentais: (i) as prescrições de papéis (*alter*) que configuram parâmetros normativos e expectativas de atores do sistema; (ii) as concepções de papel (*ego*) do ator político; e (iii) a posição (*status*), ou seja, as prescrições sistêmicas relativas à posição que determinado Estado ocupa no SI.

Com relação ao primeiro elemento, as prescrições de papéis oriundas do *alter*, estas conformam as *roles expectations* (expectativa de papéis), definidas como as normas, crenças e preferências dos atores com relação ao comportamento que a política externa de outros atores do sistema devem desempenhar (BREUNING, 2019), e no qual o conjunto de expectativas “podem variar com base em seu grau de generalidade, escopo, clareza, consenso e formalidade da posição” (THIES, 2014, p. 6, tradução nossa), serem implícitas ou explícitas (HARNISCH, 2011), e ainda; oriundas de atores domésticos ou do plano internacional (LABRIOLA, 2020).

Já o segundo elemento, as concepções de papel do *ego*, também chamado de *self*, são os entendimentos que o tomador de decisão possui a respeito do papel que o Estado deve assumir (BREUNING, 2019). De acordo com Harnisch (2011), ao confrontar seus entendimentos sobre o papel que o Estado deve desempenhar com as expectativas de papéis dos outros atores, o tomador de decisão produz sua *national role conception* (concepção de papel nacional). Aqui vale explicar que, apesar de utilizarmos os conceitos traduzidos, empregamos o acrônimo em inglês NRC para tratar das concepções de papel nacional.

Uma concepção de papel nacional [NRC] inclui as próprias definições dos formuladores de políticas dos tipos gerais de decisões, compromissos, regras e ações adequadas ao seu estado e das funções, se houver, que seu estado deve desempenhar de forma contínua no sistema internacional ou em sistemas regionais subordinados (HOLSTI, 1970, p. 245-246, tradução nossa).

Em síntese, podemos definir as NRC como “as percepções dos decisores de política externa sobre as posições das suas nações no sistema internacional” (WISH, 1980, p. 532, tradução nossa). Isto é, o conjunto das percepções sobre a posição internacional ocupada pelo Estado que informam as decisões gerais de

política externa, o conjunto de regras a serem seguidas, a natureza dos compromissos assumidos e das funções a serem desempenhadas pelo Estado a longo prazo (WISH, 1980).

Para explicar o terceiro elemento, a posição (ou *status*), inserimos as definições de Turner (1956), que distingue entre *enact* (encenar) e *occupy* (ocupar) um papel (HOLSTI, 1970). Ou seja, um Estado pode encenar um papel não correspondente às prescrições sistêmicas da posição que ele ocupa, contribuindo assim para a apreensão da posição enquanto referencial dinâmico e, portanto, não demandando necessariamente correspondência entre as prescrições sistêmicas e a *role performance* (performance do papel) de um Estado (HOLSTI, 1970).

A interação entre as expectativas dos outros atores (*alter*), as NRC e as prescrições relativas à posição no sistema, se materializam na *foreign policy role performance* (desempenho do papel da política externa) ou *national role performance* (desempenho do papel nacional), que Holsti (1970, p. 245, tradução nossa), define "(...) como o comportamento geral de política externa dos governos. Que incluem padrões de atitudes, decisões, respostas, funções e compromissos em relação a outros estados".

Outro termo utilizado é *role enactment* (encenação de papel), que Thies (2014) descreve como o desempenho de um papel selecionado, considerando a quantidade de papéis desempenhados simultaneamente e o esforço e tempo despendidos neles. Um ponto que deve ser mencionado, é que, por se tratar da dimensão da ação, e como consequência da interação de outros fatores, a performance do papel, é comumente abordada nos desenhos de pesquisa como variável dependente (HARNISCH, 2011).

Em nossa análise, utilizaremos os conceitos de desempenho do papel da política externa, desempenho do papel nacional e encenação de papel, como termos equivalentes e intercambiáveis que remetem à dimensão da ação de um papel. Isso porque esta pesquisa visa a aplicação do modelo analítico em um caso empírico e não adentrar nas discussões conceituais, embora elas sejam apontadas em todo o decorrer desta investigação.

Holsti (1970) propõe que para fornecer explicações razoáveis para o comportamento da política externa dos Estados é crucial incorporar as NRC como variável independente. Isto é, a concepção do ator político imbuído de valores e identidade a respeito da posição e funções de seu Estado e o comportamento

adequado a elas. Isso porque o comportamento estatal deriva primariamente das concepções dos próprios atores políticos, portanto; um desenho de pesquisa ideal consideraria simultaneamente as prescrições do *alter* e a NRC como variáveis independentes (HOLSTI, 1970).

Antes de seguir tratando das NRC e dos atores políticos, é importante inserir algumas outras definições conceituais. Abordamos os *policymakers* (tomadores de decisão), como atores ou agentes, que imbuídos de características sociais e culturais, atuam no processo decisório e no exercício da política externa (BREUNING, 2011).

Já em relação ao SI, entendemos este como estrutura que produz oportunidades e constrangimentos para os agentes e na qual os agentes – em determinadas condições – podem dispor de poder para influenciar e alterar a estrutura (BREUNING, 2011). Essa definição é consoante com a perspectiva de Holsti (1970), que entende o SI como produtor de padrões de interação e distribuidor de diversas NRC em determinado espaço de tempo.

Tendo isso em vista e concebendo os atores enquanto sistemas, isto é, tomando em conta as relações intersubjetivas que conformam sua apreensão do mundo e considerando que estes estão simultaneamente inseridos em sistemas sociais, configura-se o que Walker (2011) denomina abordagem dualística. Segundo o autor, essa interpelação é um caminho profícuo que permite investigar o processo de tomada de decisão dos líderes políticos dentro do Estado e entre os Estados.

Muito embora Holsti (1970) saliente que, em determinados casos, é válido enfatizar uma fonte de comportamento em detrimento de outra. Reforçando essa ideia, Breuning (2011) aponta que não há uma resposta objetiva para o problema agente-estrutura, a importância das fontes – nacionais ou internacionais – de comportamento da política externa é determinada levando em conta casos empíricos. A partir da análise de casos individuais, podemos identificar o peso da atuação dos agentes e da estrutura e, sobretudo, os conjuntos de circunstâncias que fornecem uma melhor explicação para a performance de papéis (BREUNING, 2011).

Um exemplo disso são os casos em que as variáveis sistêmicas não fornecem explicações suficientes, isto é, quando um novo papel é performando por um Estado na circunstância de não alteração de sua posição no SI nem das prescrições dos outros atores internacionais. Em tais casos, a RT permite priorizar a investigação sobre a NRC e o processo decisório doméstico.

Com foco na NRC, desenvolvemos a abordagem dualística de Walker (2011), ao explorar as variáveis domésticas que informam as concepções de papéis dos agentes, somadas aos fatores internacionais. O modelo analítico de Holsti (1970, p. 245, tradução nossa) aponta como fontes doméstica que informam as NRC a “localização, recursos das capacidades do estado, necessidades socioeconômicas, valores nacionais, ideologia, papéis tradicionais, personalidade da opinião pública e necessidades políticas”.

Isso dito, acrescentamos outro elemento: a identidade enquanto categoria de análise. Como conceito, a identidade está presente nos construtivismos e na RT (LABRIOLA, 2020), mas apresentando contornos distintos. Aqui, concebemos a identidade como “a incorporação dos significados e expectativas associadas a um papel no *self*” (NABERS, 2011, p. 84, tradução nossa), ou seja, como uma das variáveis dependentes do conjunto que informa as NRC.

Argumentamos que ao incorporar a identidade do ator político no processo decisório (BREUNING, 2019) como ponto de referência para a interpretação da posição que um determinado papel prevê (NABERS, 2011), podemos oferecer elementos explicativos para a escolha, mudança e conflito de papéis ao nível doméstico. Sobretudo, compreender qual o peso da identidade política do ator enquanto categoria que informa suas NRC e como isso é refletido no comportamento da política externa.

Nabers (2011) reforça que combinar a RT e elementos da teoria da identidade é um caminho válido para apreensão de mudanças sociais e políticas, isso porque, como pontuam Cantir e Karboo (2012, p. 19, tradução nossa) “(...) as concepções do papel nacional dizem muito sobre a identidade de um país, suas prioridades e políticas e como ele se relaciona com outros estados”, principalmente quando consideramos o potencial conflitivo entre os vários papéis de um mesmo Estado.

No próprio trabalho de Holsti (1970) já figurava a concepção de um mesmo Estado performar múltiplos papéis, estes, por sua vez, podendo ser contraditórios entre si na medida em que:

Quanto mais ativo um país, maior a probabilidade de ter vários papéis. No entanto, alguns papéis podem ser contraditórios. Se um Estado desempenha esses papéis em diferentes estágios, eles podem coexistir sem interferir um no outro. Contudo, quando os eventos fazem com que diferentes estágios se sobreponham, o estado precisa encontrar um *trade-off* entre seus papéis ou tentar mesclá-los para criar um novo (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 247, tradução nossa).

Porém, outras dimensões conflitivas podem ser verificadas em análises empíricas, como as inconsistências entre a atuação de uma política externa e a NRC assumida pelo Estado (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019), a dissonância entre a NRC e as expectativas dos outros atores do sistema, ou até entre as concepções de papéis dos diferentes atores que integram o processo decisório doméstico (THIES, 2014). Tanto os papéis individualmente quanto o conjunto deles carregam um potencial conflitivo (HARNISCH, 2011).

Conforme descrevem Cantir e Kaarbo (2016), o *role conflict* (conflito de papéis) pode ocorrer entre: elementos de um mesmo papel; entre as percepções do *ego* e as prescrições do *alter*; entre dois papéis prescritos para uma mesma situação; ou até entre os diferentes papéis que o Estado performa em um mesmo recorte temporal.

Ainda com relação aos conflitos de papéis, quando estes ocorrem, e não é raro observar em casos empíricos, retomamos o argumento de Holsti (1970) de que as concepções do *ego* tendem a se sobrepor às prescrições do *alter*.

Por fim, o último ponto a ser trabalhado aqui são os tipos de abordagem empregada na análise de papéis. No desenvolvimento da RT no campo das RI, Breuning (2019) indica que prevalece o emprego da abordagem estrutural e do interacionismo simbólico, que se distinguem na ênfase do peso da estrutura social na modelagem do comportamento humano. Enquanto a primeira abordagem refere-se à socialização dos indivíduos condicionada por papéis sociais predefinidos, a segunda abordagem enfatiza a capacidade humana de redefinir e modificar seus papéis e, conseqüentemente, a estrutura em que estão inseridos (BREUNING, 2019).

Na prática, os desenhos de pesquisas com enfoque estrutural priorizam as prescrições normativas das expectativas do *alter* e as prescrições de papéis originadas da posição que um Estado ocupa no sistema (HOLSTI, 1970). Uma das críticas fundamentais sobre o emprego de abordagens estruturais consiste em desconsiderar que os Estados apresentam distintos graus de envolvimento no sistema internacional.

Por outro lado, o interacionismo simbólico concede maior atenção na interação dos atores políticos e suas motivações com as restrições sistêmicas domésticas e internacionais (BREUNING, 2019), dentre as quais se destacam os

teóricos europeus que “tendem a empregar uma compreensão construtivista que explora a linguagem e a interação social e na qual os papéis fornecem ‘razões para a ação’” (HARNISCH, 2011, p. 7, tradução nossa).

Nessa lógica, Breuning (2019) reforça que a despeito do tipo de abordagem, ou seja, do enfoque das variáveis, a RT mantém seu caráter explicativo da relação agente-estrutura, oferecendo modelos teóricos que consideram simultaneamente as capacidades materiais dos Estados e fatores ideacionais de ordem cognitiva dos atores políticos.

Em síntese, podemos afirmar que “(...) os papéis, ou padrões de comportamento dos agentes, estão relacionados a estruturas sociais e expectativas de seus pares, mas não são determinadas por elas (...)” (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019, p. 74), de forma que reiteramos a importância de trabalhar o peso das variáveis no desenho de pesquisa, conforme os casos empíricos.

As definições aqui apresentadas também sugerem algumas questões para a análise dos papéis: (i) abordar os atores enquanto agentes individuais e pertencentes a estruturas sociais; (ii) diferenciar entre níveis de papéis – globais e regionais – e seu potencial conflitivo; (iii) analisar a fundamentalidade de considerar o fator interativo na formulação das NRC tanto ao nível doméstico quanto internacional (BREUNING, 2019).

Apresentados os conceitos, suas definições e modelos de operacionalização, na próxima subseção faremos um balanço entre as críticas e os avanços do desenvolvimento da RT com ênfase estrutural, destacando as lacunas que conduziram às pesquisas da segunda geração de teóricos da RT.

### 2.1.2 Um balanço das as críticas e avanços: encaminhamentos para a próxima geração da RT

As discussões realizadas até aqui nos permitem constatar o caráter versátil de utilização da RT para fornecer modelos explicativos para as relações comportamentais dos Estados. A RT também é chamada de terceira via das RI, tendo em vista sua capacidade de dialogar com elementos sistêmicos, domésticos e conceitos e premissas das teorias de RI (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019), tais como questões de agência e estrutura, identidade, *status* e socialização, bem como

a exploração das dimensões da percepção dos tomadores de decisão (CANTIR; KAARBO, 2016).

Também cabe destacar a sua intersecção produtiva com os demais subcampos das RI, sendo que, em função disso, a RT passa a figurar como uma ponte entre as teorias de RI e o subcampo de APE (WALKER, 2011), no mesmo sentido, enriquece o próprio arcabouço explicativo da relação agente-estrutura (HOLSTI, 1970).

Apesar da inicial aplicação da RT na APE, observa-se seu distanciamento prático do subcampo em função da influência da abordagem estruturalista das RI no desenvolvimento da RT, tendo em vista que na APE, desde os anos 1960, o processo decisório doméstico já figurava como variável explicativa do comportamento das políticas externas (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Em seu momento de aproximação com as teorias sistêmicas e até no diálogo com os construtivismos, na RT, permaneceu a ênfase no emprego de abordagens estruturais. Essa tendência ainda é muito presente, especialmente entre os teóricos da escola estadunidense, que “tendem a enfatizar os traços materiais ou cognitivos do ator como fatores determinantes e a estabilidade dos papéis como causas para a ação” (HARNISCH, 2011, p. 7, tradução nossa). São diversas as limitações da abordagem estrutural, as quais discutiremos algumas dessas mais a seguir.

Holsti (1970) aponta como um dos maiores problemas da aplicação da RT determinar o grau de impacto das prescrições normativas do *alter*. Isso porque a premissa de soberania como fator constituinte do Estado-nação implica que a definição e performance de papéis deriva primariamente da concepção dos atores políticos internos do Estado (HOLSTI, 1970).

Outra questão é a utilização das capacidades materiais dos Estados como variável. Para Breuning (2011), isso é problemático pela falta de clareza na definição de quais aspectos considerar, sejam econômicos, militares ou geográficos, e pela forma de operacionalização, separadamente ou combinadas. Mas também, por desconsiderar a interação de Estados relativamente menores no sistema global, mas que em subsistemas regionais podem exercer papéis de grande peso nas relações com os vizinhos (BREUNING, 2011).

Tendo essas limitações em conta, a RT estrutural não alcança esclarecer de forma cabal uma porção significativa de casos empíricos que não correspondem a essa lógica da relação das grandes potências. Quanto a esse ponto, Holsti (1970)

sugere que os modelos analíticos estruturais precisaram ser adaptados para comportar atividades e interesses de países subdesenvolvidos como atores significantes no SI.

O autor utiliza como exemplo desse movimento de adaptação a incorporação de novas fontes que informam as NRC como unidade nacional, sentimentos anticoloniais e tradições religiosas, para explicar o posicionamento do grupo dos países denominados não-alinhados<sup>7</sup>, que não respondiam ao modelo de mundo no início da Guerra Fria (HOLSTI, 1970).

Portanto, na medida em que as abordagens estruturais vão perdendo capacidade explicativa sobre novos fenômenos e suas limitações analíticas vão entrando em foco, há uma abertura maior para abordagens não estruturais na RT, especialmente as sociológicas. Embora o estruturalismo continue a pautar muitas análises, passando por processos de renovação, ampliando o diálogo com elementos de outras teorias das RI; o que fica evidente entre os teóricos é “um forte interesse em avaliar empiricamente as circunstâncias sob as quais os agentes podem afetar – e transformar – as estruturas” (BREUNING, 2019, p. 5, tradução nossa).

Esse interesse está diretamente relacionado com uma das críticas mais contundentes da RT estrutural: a desconsideração do peso das variáveis internas, do processo decisório doméstico e suas fontes de NRC. Isso se reflete na pressuposição de que a performance da política externa é produto de consenso entre os diversos atores do processo decisório, ou seja, não há contestação (BREUNING, 2019).

A pouca atenção dada a essa dimensão limita a compreensão do impacto das identidades e outras fontes que informam os atores, assim como subestima as capacidades de agência dos atores de modificar as estruturas (BREUNING, 2011). Todavia, ainda dentro da abordagem estrutural, há pesquisas que se orientam nesse sentido, com destaque para a escola europeia, que foca na linguagem e na interação social (HARNISCH, 2011).

---

<sup>7</sup> O Movimento dos Não Alinhados (MNA) foi formalizado em 1961, na modalidade de fórum, contando com a participação de 120 atores. Dentre eles, Estados como membros permanentes e observadores, e organizações internacionais, que declararam a não intenção de integrar alianças com nenhum dos blocos de poder durante a Guerra Fria. O Brasil na época participou do fórum com o *status* de observador (SAWICKA, 2020).

Logo, o desenvolvimento do arcabouço teórico da RT e o alargamento da análise de casos empíricos conduziu a uma ampliação do número identificável de papéis (HARNISCH, 2011), assim como, colocou em evidência as inconsistências em relação às prescrições normativas sistêmicas, especialmente a premissa de que a estabilidade dos papéis performados pelos Estados é um fator causal para ação (HARNISCH, 2011).

Porém, a alocação da RT em disciplinas mais amplas em função das categorias e conceitos que trabalha, conforme explicam Cantir e Kaarbo (2016), impacta na permanência da grande lacuna em torno da conceitualização do processo doméstico, nas quais as NRC podem ser contestadas. Wehner e Thies (2014) também apontam que, por caracterizar-se como uma teoria de médio alcance, a RT é integrada nas grandes teorias como os construtivismos sem ser creditada por seus aportes explicativos. Os autores complementam que isso impede “o desenvolvimento cumulativo da literatura da teoria dos papéis na análise de política externa” (WEHNER; THIES, 2014, p. 412, tradução nossa).

Tomando em conta os avanços e, sobretudo, as limitações que a RT apresentou no seu desenvolvimento, explorar a dimensão de contestação do processo político doméstico pode oferecer importantes contribuições para a APE e para o campo das RI (CANTIR; KAARBO, 2016). Portanto, a próxima seção aborda a segunda geração de teóricos da RT, que conduz suas pesquisas majoritariamente com foco na dimensão da contestação de papéis doméstica.

## **2.2 A reaproximação do subcampo de Análise de Política Externa e o desempacotamento da dimensão doméstica**

Nesta subseção, discutimos a segunda geração da RT, cuja principal característica compartilhada entre seus teóricos é a investigação das NRC, priorizando as abordagens sociológicas, especialmente a interacionista simbólica. A segunda geração distingue-se do conjunto teórico anterior pela ampliação do escopo de análise ao enfatizar a importância das fontes domésticas que informam os papéis e a capacidade de agência dos atores envolvidos na formulação da política externa.

A virada comportamental nas RI aduba o terreno para a emergência da RT com ênfase no tomador de decisão e as fontes que informam suas NRC (BREUNING, 2019). Isso porque, revelou questões de natureza metodológicas, mas

principalmente, colocou em evidência as limitações do processo decisório como racional e da abordagem cognitivas dos atores políticos (BREUNING, 2019). A partir disso, novas agendas de pesquisa foram delineadas focando, sobretudo, na capacidade de agência dos atores. A fim de “(...) tornar inteligível a perspectiva dos tomadores de decisão dentro do contexto de sua interpretação da autocompreensão coletiva dos cidadãos do Estado” (BREUNING, 2011, p. 20, tradução nossa).

Outro fator que impactou os rumos da segunda geração, foi o processo de assimilação das críticas que a RT estrutural recebeu, contribuindo assim para o aperfeiçoamento do arcabouço teórico. Wehner e Thies (2014) indicam como as críticas mais sintomáticas: (i) a pobreza metodológica, em função da ausência de formas sistemáticas de estudo dos papéis; (ii) a negligência do fator de agência em consequência da predominância de elementos explicativos estruturais e materiais na determinação das NRC; (iii) a abordagem das NRC como unificadas, desconsiderando a dimensão de contestação doméstica.

Os autores salientam que a metodologia ainda é um ponto sensível na RT, que em contraste a sua riqueza conceitual, carece de esforços sistematizados para preencher essa lacuna, embora existam pontos em comum nos métodos utilizados pelos teóricos, especialmente no tratamento e análise dos dados. Sobre essa questão, Breuning (2011), sugere o emprego de *process tracing* como método produtivo para apreensão empírica de mudanças no comportamento da política externa. Além desse, podemos destacar também outros dois métodos frequentemente utilizados pelos teóricos da RT, a análise de conteúdo e a análise histórica (WEHNER; THIES, 2014).

Em relação à negligência do fator de agência, Breuning (2019) aponta que nos novos *designs* de pesquisa permanece o atributo central da RT em considerar a interação entre agente e estrutura ao nível doméstico e internacional. No entanto, a diferença reside no aumento do interesse em examinar empiricamente os limites e potencialidades dos atores enquanto agentes transformadores das estruturas, assim como na ampliação compreensiva da conjuntura em que esse fenômeno ocorre (BREUNING, 2019).

A inclinação atual dos teóricos da RT pela abordagem interacionista simbólica está associado ao próprio reconhecimento da capacidade de agência dos atores. Isso porque esse enfoque permite interpretar a criação de papéis como um processo

de aprendizagem que envolve simultaneamente o constrangimento do *alter* e do próprio julgamento do ator (WEHNER; THIES, 2014).

Breuning (2019) explica que o interacionismo simbólico viabiliza as análises focadas nos agentes, reconhecendo que estes estão inseridos nas instituições e/ou estruturas. Enquanto Wehner e Thies (2014) destacam o potencial explicativo para a investigação de cenários nos quais o comportamento dos papéis é incongruente com as expectativas estruturais, e sugerem a abordagem a fim de ampliar a compreensão das narrativas dos atores no processo de formulação das NRC.

Já a questão da exploração da dimensão doméstica, esta podemos considerar como o fio condutor no desenvolvimento da nova agenda de investigação da RT, estando intimamente associada com a reaproximação do subcampo APE, visto que houve a incorporação de avanços analíticos já estabelecidos no subcampo de APE, especialmente no que tange ao papel dos atores domésticos nos processos decisórios da política externa.

Conforme salientam Milani e Pinheiro (2013), nos anos 1960, na APE, o âmbito doméstico já figurava como variável explicativa do comportamento da política externa dos Estados, considerando o papel dos indivíduos, grupos e instituições. Ainda sobre a questão dos níveis de análise, Walker (2011) propõe que deva ser examinada a interação entre os atores políticos do SI, suas estruturas normativas e constrangimentos, assim como, o processo decisório doméstico no qual o ator político com habilidades cognitivas, emocionais e motivacionais está inserido.

Tendo esses aspectos em conta, somados a admissão do postulado do consenso doméstico sobre questões externas como exceção e não regra, suscitou-se na RT a necessidade de fragmentar o Estado, rompendo com a lógica de ator unitário para encontrar respostas para as novas questões empíricas e teóricas (CANTIR; KAARBO, 2016).

Ainda segundo Cantir e Kaarbo (2016), para os estudos da NRC desempacotar a dimensão do *ego* e especialmente as dinâmicas conflitivas do processo decisório doméstico, oferece um caminho promissor para a compreensão do comportamento internacional dos Estados. Assim como, enseja aportes originais para APE, especialmente no que tange à conceituação de divergências políticas (CANTIR; KAARBO, 2012). Como bem coloca Breuning (2019), a segunda escola teórica de RT preocupou-se, portanto, em atuar sobre as principais lacunas que os

trabalhos da primeira geração deixaram e, com isso, produziu refinamentos teóricos, ampliando tanto a dimensão analítica quanto o conjunto conceitual.

A limitação dos fatores estruturais enquanto variáveis explicativas da performance dos papéis, a contestação do nível de coerência interativa entre as NRC e as percepções do *alter* e o abandono da pressuposição do consenso doméstico (CANTIR; KAARBO, 2016), levaram a um dos desdobramentos mais significativos da segunda geração de RT, o conceito de *Domestic Role Contestation* (DRC)<sup>8</sup>, em tradução livre, Contestação de Papéis Doméstica, que debateremos a seguir.

### 2.2.1 Conflito de papéis e a dimensão de contestação doméstica (DRC)

A *Domestic Role Contestation* (DRC) ou Contestação de Papéis Doméstica, foi desenvolvida por um grupo de pesquisadores dedicados à investigação do processo de formulação de papéis, tomando como variável explicativa central a dimensão doméstica. Conforme apontam Oliveira e Silva e Labriola (2019), a nova tipologia refere-se à dimensão conflitiva no processo de formulação e mudança dos papéis da política externa dos Estados.

Os expoentes na introdução do conceito, Cantir e Kaarbo (2016), explicam que a RT estrutural concebe os papéis como conceitos mais ou menos estáticos, dispondo de certo grau de estabilidade ao longo do tempo e no qual os conflitos e mudanças são admitidos, mas dentro da concepção do *ego* enquanto unitário e unificado. Quando o *ego* é abordado enquanto unitário, implica na suposição tanto de consensos domésticos sobre os papéis, quanto na suposição de características dadas da relação entre os atores do processo político.

Ou seja, é comumente verificado entre os teóricos da RT assumir o consenso sobre um ou vários papéis em duas dimensões: entre os diversos atores das elites decisórias, consenso horizontal, e entre as elites e a população, consenso vertical (KAARBO; CANTIR, 2017). E também que as elites dispõem de poder para manipular a opinião popular, assim como a opinião pública restringe as elites (CANTIR; KAARBO, 2012). Segundo os autores, esses aspectos não são

---

<sup>8</sup> Aqui também utilizaremos o acrônimo em inglês DRC.

necessariamente evidenciados na prática e, quando tomados como pressupostos, nublam a compreensão da dimensão potencial de contestação e conflito doméstico.

Portanto, o que a DRC aporta de inovador é destrinchar o *ego*, isto é, romper com a lógica unitária, identificando os diferentes atores domésticos implicados no processo decisório e caracterizando os conjuntos de ideias que integram o embate sobre a adesão de um papel (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019).

De acordo com Cantir e Kaarbo (2016), a diferença marcante entre o *frame* analítico da DRC e as abordagens estruturais da RT consiste na desagregação do Estado, ou seja, examina-se o processo pelo qual os múltiplos atores domésticos imbuídos de distintas concepções de papéis relacionam-se no processo de formulação de política externa. Os autores acrescentam que, em termos de agentes, consideram-se não somente os funcionários institucionalizados, mas partidos políticos, agências burocráticas, opinião pública e elites individuais, que potencialmente podem expressar diferentes NRC.

Em vista disso, a DRC amplia a compreensão do processo decisório doméstico e, sobretudo, das fontes que informam os atores participantes (BREUNING, 2019). De acordo com Wehner e Thies (2014, p. 413, tradução nossa), “[o foco] na capacidade de agência dos Estados, ou mais precisamente, daqueles que falam em nome dos estados, incluindo as vozes divergentes e a contestação em torno da escolha de um NRC”, viabilizam uma análise pormenorizada dos conflitos internos na formulação de papéis.

Por estar alocada no espectro da abordagem interacionista simbólica, a DRC concebe a política externa como determinada pela NRC, possibilitando a apreensão do debate a respeito da prescrição e mudança de papéis, e no campo da ação, fornecer explicações sobre a reorientação da política externa (WEHNER; THIES, 2014). Isto é, pensar o Estado a partir da “socialização ou ainda os papéis sociais que desempenha e os grupos dos quais fazem parte poderiam ser analisados a partir desta perspectiva através da Role Theory” (LABRIOLA, 2020, p. 20).

A vista disso, é importante frisar duas questões, primeiro, que assumir o potencial contestação de papéis não é substituir a suposição da existência de consenso pela do conflito e sim pontuar que “trata-se de uma questão empírica que precisa ser investigada” (KAARBO; CANTIR, 2017, p. 2, tradução nossa). Segundo, que o foco na dimensão doméstica não significa desconsiderar o impacto dos constrangimentos estruturais internacionais (BREUNING, 2011).

Sobre a dimensão do *alter* na DRC, Cantir e Kaarbo (2012) esclarecem que as estruturas adquirem importância ao serem instrumentalizadas no discurso dos agentes domésticos na contestação de papéis e o impacto da norma internacional e das estruturas não é automático, perpassa pela modelagem dos agentes e estruturas domésticas.

Em vista disso, Kaarbo e Cantir (2017) apontam que a abordagem da DRC se propõe a: (i) identificar os principais atores domésticos que detém NRC; (ii) levantar hipótese sobre a conexão dos papéis e comportamento da política externa por meio do processo político doméstico; (iii) determinar o grau de consenso na dimensão horizontal (intraelite) e vertical (elite-público) como variável explicativa da implementação, bloqueio ou desempenho de papéis; (iv) investigar os limites de imposição de papéis pelas elites detentoras de poderes institucionais significativos; (v) considerar o alcance da possibilidade do público inibir a performance de determinados papéis.

Por se caracterizar como uma vertente relativamente nova da RT, a DRC ainda apresenta muitas limitações e caminhos a serem percorridos. Kaarbo e Cantir (2017) apontam que a própria identificação dos atores que detém e discutem NRC configura-se como área que requer exploração, sobretudo, na investigação sobre o impacto na seleção e atuação dos papéis. Assim como “(...) a pesquisa sobre esse tópico revelou lições importantes sobre como as elites e o público negociam a presença regional ou global de seu país”, destacam Kaarbo e Cantir (2017, p. 12, tradução nossa).

Tomando como orientação essas e outras questões em aberto da RT, a dimensão de análise adotada nesta pesquisa é a contestação doméstica horizontal (DRC). Portanto, na próxima subseção, discutiremos como abordar, delinear e operacionalizar um estudo de caso nessa dimensão.

### 2.2.2 Contestação Horizontal e a participação do Poder Legislativo

Antes de proceder com a discussão, é necessário aclarar que, embora estejamos cientes do desafio de conceitualizar contestação de papel e conflito de papel (KAARBO; CANTIR, 2017), a primeira demanda a determinação de parâmetros para a definição do que se configura como uma contestação. Nesse sentido, aplicada com o objetivo de identificar o grau de consenso interno a respeito

das NRC, a DRC pode oferecer elementos explicativos sobre a formulação e desempenho de papéis (KAARBO; CANTIR, 2017).

Logo, a contestação entendida como desacordo, pode se apresentar em diversas formas, dentre as quais, ações institucionais, mobilizações populares e no ato discursivo; e com as mais diversas características e conteúdos como a qualificação negativa de elementos da política externa, a sugestão de outras vias de ação e comparações a outros governos.

Em função da subjetividade do que pode ser considerado contestação no universo das manifestações de desacordo, para os objetivos desta pesquisa, não exploraremos essa discussão conceitual. O conceito de contestação adquire seus contornos específicos ao serem aplicados às pesquisas e responde às particularidades de cada caso, à conjuntura vigente, à natureza das fontes e dos atores, bem como à dimensão de análise. De forma que a sistematização dos elementos discursivos considerados contestação serão apresentados no capítulo metodológico, visando um melhor entendimento prático das categorias e conceitos aplicados nesta pesquisa.

A literatura de DRC estabelece duas dimensões de análise: a contestação vertical e a horizontal. A primeira abriga os conflitos de papéis entre a elite e a opinião pública – as chamadas massas –, a segunda entre os atores da própria elite – inraelite – que integra o processo decisório (CANTIR; KAARBO, 2012). Aqui abordaremos apenas a segunda dimensão.

É importante destacar que as pesquisas de APE que tratam de questões de conflito entre os tomadores de decisão fornecem bases para a contestação de papéis (CANTIR; KAARBO, 2012), principalmente no mapeamento de atores, caracterização do processo decisório e identificação de impactos na política externa.

Conforme explica Labriola (2020), a análise da contestação horizontal é conduzida de forma muito próxima aos modelos analíticos da APE e abrange os atores governamentais que exercem a contestação, tendo como referência papéis ou orientações gerais de política externa. Breuning (2019) define a contestação horizontal como o debate entre os tomadores de decisão e outras elites políticas sobre a NRC, a necessidade de implementação de um determinado papel e a importância relativa do conjunto de papéis.

Isso posto, apresentamos alguns argumentos levantados por Cantir e Kaarbo (2016) para justificar a importância das pesquisas que realizam o

desempacotamento da elite doméstica no processo de contestação e questões que essa abordagem pode elucidar. O primeiro argumento, ao citar Macleod (2004), os autores explicam a dificuldade de verificar a identidade do tomador de decisão em declarações que codificam uma concepção de papel nacional específica.

O segundo, é desconsiderar que, apesar de os atores estarem inseridos em instituições e serem porta-vozes das mesmas, estes apresentam motivações particulares; em síntese, os estudos demonstram que faz diferença quem está no poder (CANTIR; KAARBO, 2016). Terceiro, os autores retomam o argumento de que embora as elites apresentem uma tendência à mediação e aparentem um grau de consenso, no que tange a existência de conflito e se esse conflito importa na formulação e performance da política externa, é uma questão empírica e não deve ser uma suposição (CANTIR; KAARBO, 2016).

Outros autores da APE também estão em consonância com os argumentos da importância política desses grupos. Milani (2019) aponta que as elites nacionais têm um papel fundamental no processo de formulação da política exterior. Já Bressan (2014, p. 2) afirma que “reconhecer a importância, a influência e atuação das elites na política externa e integração regional, corrobora para a relevância do estudo sobre a percepção destes atores sobre as relações internacionais”.

Adentrando nas questões práticas da contestação horizontal, Cantir e Kaarbo (2016, p. 12, tradução nossa), apontam que os conflitos intraelite podem ser verificados em diversos recortes, como “entre elites governantes e oposição política (institucionalizada e informal), dentro de coalizões governamentais, em pequenos grupos consultivos e de tomada de decisão e entre agências burocráticas”.

Em outras palavras, ocorre “dentro de corpos legislativos, entre os poderes legislativo e executivo, entre diferentes órgãos burocráticos do Poder Executivo e mesmo em pequenos grupos de assessoramento à tomada de decisão” (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 12, tradução nossa). Os tipos de contestação envolvendo diferentes grupos de atores não são verificados em todos os Estados, isso porque a organização política, as estruturas domésticas e os fatores ideacionais influem de forma a moldar os tipos de conflitos no processo político.

Um exemplo é a contestação entre coalizões multipartidárias dentro dos gabinetes, o mais comum em democracias parlamentares, onde a oposição é institucionalizada em partidos e cuja dinâmica pode gerar conflitos de NRC no processo decisório (CANTIR; KAARBO, 2016). Por outro lado, verifica-se com mais

frequência a contestação de papéis entre a elite governante e a oposição política não institucionalizada em Estados não democráticos, em que líderes políticos tendem a instrumentalizar questões de política externa como cortina de fumaça para acobertar conflitos internos e questões de legitimidade (CANTIR; KAARBO, 2012).

Isso nos leva a outra importante questão a ser considerada nas análises: a possibilidade do uso estratégico de papéis, no qual atores políticos podem manipular os papéis para obtenção de benefícios políticos e pessoais (CANTIR; KAARBO, 2012). Recentemente, também, Mccourt (2020, p. 3, tradução nossa), sugere que, para enriquecer as análises de contestação de papéis e aproximá-las dos determinantes domésticos da ação estatal, seria profícuo considerar “contestação não baseada em papéis com implicações para a seleção de papéis”.

Considerando esses aspectos como elementos de complexificação das análises de conflito doméstico, nesta pesquisa focaremos na contestação doméstica horizontal, ou seja, especificamente na relação Executivo-Legislativo. Isso, porque, tomando em conta as características do ordenamento político burocrático brasileiro, reconhecemos o legislativo enquanto atuante na persecução de seus interesses no processo decisório da política externa, especialmente na temática de integração regional (CASTRO NEVES, 2003).

Conforme caracterizam Cantir e Kaarbo (2016), a contestação entre a elite governante e a oposição institucionalizada trabalha a dimensão do legislativo enquanto ator institucional e os feitos de sua atuação na relação com o executivo no processo de formulação e performance de papéis. Isso porque “os parlamentos permitem a representação de uma ampla gama de pontos de vista e, portanto, podem ser um fórum para discurso e contestação de concepções de papel nacional” (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 12, tradução nossa).

No processo de contestação, a questão do poder figura como um elemento determinante, isto é, os atores principais – no geral, presidentes e ministros – além de atuarem como mediadores de conflito, dispõem de capacidade de impor suas preferências de papéis (WEHNER; THIES, 2014). Trazendo essa premissa para nosso objeto de pesquisa e considerando que embora o ordenamento jurídico brasileiro atribua a matéria de política externa ao Poder Executivo (CASTRO NEVES, 2003), ainda figuram cursos de ação disponíveis ao legislativo para atuar para além de um freio ou contrapeso ao executivo na formulação e consecução da política externa (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Especificamente com relação poder ao legislativo, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) a partir de uma análise de caso, defendem que na burocracia brasileira estes atores possuem instrumentos institucionalizados, que permitem intervir *ex ante* e *ex post*, na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira (PEB); e que ao serem utilizados, criam uma complexa rede de interações entre os atores.

Nesse sentido, Riker (1986) explica que a atuação legislativa *ex ante*, abrange duas estratégias de influência política, a primeira sendo a manipulação das dimensões, isto é, quando o legislativo encaminha suas preferências relativas à determinada proposta de política externa oriunda do Executivo antes que esta perpassa pela tramitação no Congresso Federal.

A segunda é o controle de agenda, que consiste no desafio de derrotar a proposta que apresenta maiores chances de vitória em matéria de política externa (RIKER, 1986). Neste caso, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) identificam como as práticas mais comumente utilizadas: a proposição de legislação pelo Congresso Nacional em oposição ao Executivo (Projeto de Lei); a Consulta à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); a utilização de ferramentas do Regimento Interno do Senado e da Câmara; e a proposição de Proposta de Emenda Constitucional (PEC).

Por fim, a atuação legislativa *ex post* consiste no emprego do voto estratégico, com o objetivo de influenciar na decisão das matérias tramitadas, bem como nas decisões finais, utilizando a prerrogativa de veto, visto que, a possibilidade de rejeição das matérias conforma um instrumento institucionalizado de pressão sobre o Executivo (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Logo, a manipulação de dimensões, o controle de agenda e o voto estratégico compõem as estratégias institucionalizadas de manipulação política disponíveis ao Legislativo para influenciar a política externa (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Estes cursos de ação estão sob o guarda-chuva do conceito de *heresthetics* de Ricker (1986), que pode ser entendido como a capacidade dos atores de transformar uma conjuntura desfavorável aos seus interesses em uma situação favorável à consecução de seus objetivos.

Portanto, nesta pesquisa optamos por combinar a mobilização do conceito de *heresthetics*, operacionalizado dentro dos limites das particularidades da burocracia brasileira, como abordagem compreensiva da participação legislativa nos processos

decisórios da política externa, bem como, a aplicação do modelo analítico da DRC. Isto nos permite entender os cursos de ações disponíveis ao legislativo, para, então, testar a hipótese da existência de contestação horizontal sobre os papéis performados pela política externa e as NRC do governo Bolsonaro (2019 – 2022).

Diante de todo o conteúdo teórico-conceitual exposto até aqui, argumentamos que investigar a dimensão de contestação entre Executivo-Legislativo em pesquisas empíricas conjugando ferramentas e modelos da APE pode aportar significativas contribuições sobre a existência de conflitos, tipos de resolução e seu impacto na performance de papéis, ampliando assim a compreensão do comportamento da política externa brasileira no tema de integração regional.

### **3 OS NOVOS PAPÉIS PERFORMADOS PELO BRASIL E OS AGENTES DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO BOLSONARO**

Neste capítulo, temos dois objetivos, a saber: identificar as NRC do governo Bolsonaro, bem como os grupos de atores que compõem a elite política institucional do processo de formulação da política externa do governo. Para tanto, dividimos o capítulo em duas subseções.

Na primeira, contextualizamos a emergência dos governos populistas de extrema direita na América Latina. Em seguida, posicionamos a temática da integração regional neste cenário, dando ênfase no impasse da crise do modelo pós-hegemônico. E por fim, apresentamos algumas variáveis do contexto político doméstico que explicam a ascensão de Bolsonaro no Brasil.

Na segunda subseção, discutimos a caracterização do governo Bolsonaro como populista de extrema direita. Logo depois, identificamos as NRC do governo, focando no impacto da articulação dos elementos neopatriotas e populistas na reorientação da política externa. No decorrer da subseção, também mapeamos os grupos de atores, usualmente chamados de alas, que compõem a elite decisória da política externa do governo Bolsonaro.

#### **3.1 O contexto da ascensão das ultradireitas na América Latina**

Para entender a ascensão de Bolsonaro à Presidência da República e a caracterização de seu governo como populista de extrema direita é necessário contextualizar as circunstâncias em que esse fenômeno se materializa, tanto internacionalmente quanto ao nível doméstico. Ao analisar as matrizes de política exterior e a inserção internacional das direitas neopatriotas latino-americanas, Sanahuja e Burian (2020) oferecem alguns importantes elementos explicativos.

Os autores apontam o ano de 2008 como um marco de mudanças estruturais significativas no SI em função do fim da globalização enquanto ordem hegemônica. Isto é, ocorre o surgimento de um movimento de contestação da ordem internacional liberal (OIL), das normas, instituições e ideias que estruturaram o SI nas últimas décadas (SANAHUJA; BURIAN, 2020).

Nesse contexto, os países latino-americanos deparam-se com o fim do ciclo das matérias-primas, a estagnação da dinâmica de expansão econômica e dos avanços sociais alcançados até então (SANAHUJA, 2010). Esses processos

colocam a região em uma conjuntura de adversidades econômicas, financeiras, de maior vulnerabilidade externa e diminuição do crescimento, gerando um aumento da insatisfação de demandas sociais e do descontentamento social e político doméstico (SANAHUJA; BURIAN, 2020).

O principal argumento dos autores é que os impactos da crise internacional sobre a América Latina contribuíram para o desenho do cenário que propiciou a ascensão da extrema direita ou direitas neopatriotas na região. Para Sanahuja e Burian (2020), essas novas forças políticas emergem como um contramovimento no contexto global e sua institucionalização no superciclo eleitoral de 2017 – 2019 é simultaneamente produto de fatores estruturais e de agência domésticos.

Em outras palavras, o neopatriotismo latino-americano não é um fenômeno isolado, pelo contrário, integra um movimento global que encontra forte correspondência em outros governos de distintas regiões do mundo, especialmente no governo de Donald Trump (2017 – 2021) nos Estados Unidos (EUA).

Portanto, para entender a qualificação do neopatriotismo como fenômeno novo, é necessário distingui-lo das tradicionais direitas liberais-conservadoras.

A característica mais expressiva do neopatriotismo talvez seja a implementação de uma nova clivagem normativa profundamente ideológica entre nacionalismo e cosmopolitanismo (SANAHUJA; BURIAN, 2020). Isso se traduz em uma leitura sistêmica de que as adversidades políticas, sociais e econômicas enfrentadas pelas sociedades são resultados diretos do fracasso do modelo ideológico liberal disseminado pela globalização.

Diante disso, os atores políticos neopatriotas engendram um movimento duplo, voltam-se para dentro de suas sociedades a fim de resgatar códigos morais, valores e símbolos nacionais sobrepujados pela lógica até então vigente. Ao mesmo tempo, pregam e praticam a rejeição ao estrangeiro, ao plural, ao multiculturalismo, porque são fatores entendidos como ameaças à hegemonia e à soberania nacional.

Sobre o contexto do regionalismo latino-americano, este também enfrenta uma crise. Acontece que o modelo de integração pós-hegemônico ou pós-liberal, que figurou como paradigma orientador dos processos de integração entre os anos de 2000 a 2010 (VEIGA; RÍOS, 2007), chegou ao seu esgotamento. Nesse período, caracterizado pela predominância de governos de esquerda na região, a integração foi conduzida sob influência dos projetos bolivarianos e de um entendimento coletivo da instrumentalização do regionalismo para o estímulo da autonomia, melhoria das

condições de inserção econômica dos países da região e distanciamento da ingerência estadunidense (GUIMARÃES FERREIRA, 2015).

Nas palavras de Sanahuja (2010) a esquerda latino-americana abordava o regionalismo pós-hegemônico como simultaneamente resultado e mecanismo de fortalecimento, em que figuram como experiências mais ilustrativas desse momento a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e as revisões do modelo de integração no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Briceño-Ruiz (2021) explica que houve um movimento de transposição do conjunto de valores das sociedades latino-americanas para os processos de integração, que passou a focar nas dimensões políticas, sociais e produtivas do regionalismo. Essa mudança materializou-se na priorização da agenda política; no foco na agenda desenvolvimentista; no aumento da atuação dos Estados em detrimento à participação de entidades privadas; na intensificação da cooperação para a criação de instituições políticas comuns; na proeminência das agendas sociais; e na promoção da participação social (SANAHUJA, 2010).

Entretanto, a partir de 2015, verifica-se um agravamento do enfraquecimento dessas narrativas de integração e a agudização do processo de desgaste social, político e econômico dos governos de esquerda na região (LIMA XAVIER, 2017). Fatores como o resgate do nacionalismo, frustração das sociedades com as instituições, descrédito ao multilateralismo e, inclusive, o fortalecimento do antirregionalismo (NEVES, 2020) começam a dar o tom e a profundidade da crise do modelo pós-hegemônico.

Bárbara Neves (2020) apontou como oito as variáveis centrais que exerceram impacto em maior ou menor grau nos processos de desconstrução dos mecanismos de integração regional latino-americanos: (i) a ausência de liderança regional; (ii) a instabilidade dos governos; (iii) a fragmentação do regionalismo; (iv) a autonomia nacional; (v) a confluência de pressões internas e externas; (vi) os processos cíclicos da região; (vii) o baixo intercâmbio intrarregional; (viii) a reprimarização da economia. As quais Briceño-Ruiz (2021) acrescenta a crise econômica pela queda do preço das *commodities*, a recessão no Brasil e na Argentina e alguns fracassos institucionais dos blocos em suprir as demandas de expectativas.

Ao passo que a ascensão de governos de esquerda como fenômeno individual e coletivo foi fundamental para a ressignificação dos modelos de

integração empreendidos na região durante o período do regionalismo pós-hegemônico, também a vitória política de dirigentes de centro-direita nos países latino-americanos engendrou significativas mudanças no contexto regional.

Como destaca Briceño-Ruiz (2021), os governos conservadores que assumiram desde 2015 estancaram o regionalismo pós-hegemônico sem ao menos construir uma alternativa bem-sucedida a ele. Para o autor, permanece o questionamento se estamos retomando o regionalismo aberto ou se o regionalismo latino-americano está em situação de impasse desde 2015, sem plano ou orientação clara (BRICEÑO-RUIZ, 2021). No que tange às mudanças políticas, a América do Sul figura como o caso mais representativo da crise do regionalismo, em função das significativas turbulências políticas na região.

Casos emblemáticos como a guinada política na Argentina e no Paraguai, levando ao poder o conservador liberal Mauricio Macri<sup>9</sup> (2015 – 2019) e o conservador nacionalista Horacio Cartes<sup>10</sup> (2013 – 2018), respectivamente. Na Venezuela, a perda da governabilidade de Nicolás Maduro<sup>11</sup> (2013 – atual), “[a] falta de apoio enfrentada, a deterioração da situação econômica e social, simbolizada principalmente pela escassez de bens essenciais e o fluxo migratório intenso para países vizinhos, fortalece a oposição, gerando uma polarização extrema no país” (TANCREDI, 2020, p. 39), agravando crise política, econômica e social venezuelana.

No Brasil, também houve uma escalada da crise política e social doméstica, na qual a então presidenta Dilma Rousseff<sup>12</sup> (2011 – 2016) foi destituída do cargo via golpe institucional, logo então assumindo seu vice, Michel Temer<sup>13</sup> (2016 – 2018). O caso da guinada política do Brasil é bastante sintomático: o processo que promoveu a emergência da extrema direita na figura de Jair Bolsonaro, apresentando-o como solução para a conjuntura doméstica, se afigura complexo e envolve múltiplos atores.

No entanto, é possível destacar dois momentos cruciais para a compreensão da vitória de Bolsonaro nas urnas: o primeiro é o *impeachment* de Dilma Rousseff,

---

<sup>9</sup> Filiado e fundador do partido Propuesta Republicana (PRO), partido de centro-direita, que se orienta pelo conservadorismo liberal e liberalismo econômico.

<sup>10</sup> Filiado ao Partido Colorado - Asociación Nacional Republicana (ANR), de direita, com bases nacionalistas, conservadoras e de liberalismo econômico.

<sup>11</sup> Filiado ao Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que surge vinculado às ideias da Revolução Bolivariana, anti-imperialista, anticapitalista, populista de esquerda e socialista.

<sup>12</sup> Filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda, se orienta pelo desenvolvimentismo, social-democracia e progressismo.

<sup>13</sup> Filiado ao partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de centro.

que abriu caminho para agentes da extrema direita e intensificou a polarização política. O segundo, a Operação Lava Jato, que sobretudo, em um julgamento controverso, culminou com a prisão de Luís Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) e principal opositor político de Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018.

Sobre os elementos conjunturais que compuseram o cenário da destituição de Dilma, destacam-se as chamadas Jornadas de Julho de 2013, um conjunto de manifestações populares que tomaram as ruas das capitais brasileiras, inicialmente organizadas pelo Movimento Passe Livre (MPL)<sup>14</sup>, pleiteando a redução das tarifas de transporte público em São Paulo (BELFI; DE MELLO, 2023).

Originalmente, as mobilizações foram conduzidas por movimentos sociais que representavam os reclames populares sobre aspectos da qualidade de vida da população. Posteriormente, o escopo de grupos manifestantes foi ampliado e passou a apresentar um caráter extremamente politizado ao incorporar insatisfações de outros setores da sociedade (BELFI; DE MELLO, 2023), que incluíam críticas contundentes principalmente sobre o aumento da inflação e a corrupção generalizada.

De acordo com Casarões (2021), os protestos populares se intensificaram até o *impeachment* de Dilma, transformando as dinâmicas e políticas do país, Belfi e De Mello (2023) acrescentam que outro impacto foi o fomento do ressentimento de setores da sociedade brasileira, ocasionando

(...) a consolidação de um pensamento extremista de direita no Brasil e que esse movimento preparou o terreno perfeito para que uma figura populista tomasse essas demandas para si como pautas de sua campanha, mobilizando significantes vazios e construindo antagonismos no intuito de transformar essas pautas em “interesses nacionais” para benefício próprio (BELFI; DE MELLO, 2023, p. 92).

Casarões (2021) aponta que neste momento, o Brasil enfrentava uma crise econômica; a queda abrupta do comércio e investimentos; os impactos dos efeitos tardios da recessão financeira mundial; as consequências de transformações

---

<sup>14</sup> O MPL se autoqualifica como “um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um transporte público de verdade, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada. O MPL é um grupo de pessoas comuns que se juntam há quase uma década para discutir e lutar por outro projeto de transporte para a cidade. Estamos presentes em várias cidades do Brasil e lutamos pela democratização efetiva do acesso ao espaço urbano e seus serviços a partir da Tarifa Zero!” (MPL, 2023, online).

geopolíticas em regiões sensíveis aos interesses nacionais; o comprometimento da estratégia de cooperação Sul-Sul, em função da escalada de tensões políticas no Oriente Médio, na Ucrânia e, principalmente, na Venezuela.

Entretanto, não foram só nas ruas que o governo Dilma sofreu críticas e reprovações. Somaram-se aos reclames e insatisfações populares manifestados cada vez mais efusivamente e com frequência, acusações de atores da esfera política econômica. Casarões (2021) relata que as principais críticas eram a respeito dos custos políticos e econômicos do ativismo internacional brasileiro, dos gastos exorbitantes com viagens internacionais e sobretudo, a acusação da condução ideológica da política externa, sob o argumento de priorização de parceiros de esquerda e a não tradução em resultados concretos.

Conforme o autor, o processo de *impeachment* de Dilma foi “conduzido por um Congresso indócil, desesperado por sobreviver a numerosas investigações de corrupção e pressionado por manifestações populares cada vez mais numerosas e barulhentas” (CASARÕES, 2021, p. 440, tradução nossa). No processo iniciado em 2 de dezembro de 2015, Dilma foi acusada de cometer “crime de responsabilidade pela prática das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e pela edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso” (BRASIL, 2016, online). O julgamento durou 6 dias e teve como resultado da votação no Senado de 61 favoráveis e 20 contra. Em 31 de agosto de 2016, Dilma teve seu mandato cassado, mas permaneceu com seus direitos políticos (BRASIL, 2016).

O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi sentido por uma parcela da população e da classe política ligada aos movimentos de esquerda como um duro golpe na democracia. Outros seguimentos políticos e sociais vinculados ao conservadorismo e à direita interpretaram a decisão como uma vitória de suas convicções ideológicas e, sobretudo, da luta contra a suposta ameaça comunista e a corrupção que vinha assolando o país nos catorze anos de governos petistas.

Jair Bolsonaro, na época deputado federal pelo Partido Social Cristão<sup>15</sup> (PSC – RJ), votou a favor do *impeachment* com a seguinte justificativa:

---

<sup>15</sup> O Partido Social Cristão (PSC), de direita, tem orientação liberal econômica, conservadorismo social e apoia-se na doutrina social cristã. Tem como missão e valores a liberdade econômica, a redução da maioria penal, a oposição à legalização do aborto e à descriminalização das drogas, e a favor do voto facultativo.

Nesse dia de glória para o povo brasileiro, tem um nome que entrará para a história nessa dada, pela forma como conduziu o trabalho nessa Casa. Parabéns, presidente Eduardo Cunha. Perderam em 64, perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula que o PT nunca teve. Contra o comunismo e pela nossa liberdade, contra o Foro de São Paulo, pela memória do Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff, pelo excesso de caxias, pelas nossas Forças Armadas, por um Brasil acima de tudo e um Deus acima de todos, o meu voto é sim (BOLSONARO, 2016, n. p.).

Ovacionado por muitos de seus pares na ocasião, o ex-militar reformado sintetiza em sua fala, alguns dos principais aspectos da extrema direita como o militarismo, saudosismo da ditadura militar<sup>16</sup>, anticomunismo e vinculação com a fé religiosa, inclusive no lema de origem fascista na frase “Brasil acima de tudo e um Deus acima de todos” que se tornaria *slogan* de sua campanha eleitoral em 2018.

A cadeira da presidência foi preenchida pelo vice de Dilma, Michel Temer, que no âmbito nacional priorizou apaziguar a insatisfação do setor econômico e na dimensão internacional nomeou José Serra<sup>17</sup> (2016 – 2017) como Ministro das Relações Exteriores, designado para conduzir uma política externa “desideologizada” (CASARÕES, 2021). Acontece que a conjuntura política e econômica permaneceu crítica, com crescentes insatisfações populares e o contexto de polarização política entre esquerda e direita, agravado após o *impeachment*.

O segundo fator, para entender a ascensão de Bolsonaro, é a Operação Lava Jato, que, de acordo com o Ministério Público Federal (MPF), foi uma das maiores e mais abrangentes operações de combate à corrupção e lavagem de dinheiro, deflagradas pela Polícia Federal (PF) (MPF, s. d.). Com início em março de 2014, a operação investigou esquemas de desvio de dinheiro envolvendo empreiteiras, funcionários da Petrobras e agentes políticos.

---

<sup>16</sup> Bolsonaro exalta Ustra, um coronel da ativa do Exército Brasileiro, ex-chefe do DOI-CODI do II Exército, um dos órgãos atuantes na repressão política durante o período do regime militar. Ustra foi o primeiro militar reconhecido pela Justiça brasileira como torturador. O Dossiê Ditadura, da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, relaciona o coronel com 60 casos de mortes e desaparecimentos em São Paulo (EXTRA, 2016).

<sup>17</sup> Filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro, com orientação liberal. Serra renunciou ao cargo de ministro em 22 de fevereiro de 2017 em função de problemas de saúde.

Como resultado, a Lava Jato abalou as estruturas do sistema político brasileiro, colocou no banco dos réus dirigentes partidários, parlamentares, ex-ministros e executivos das maiores empreiteiras do país, além de levar à prisão dois ex-presidentes da República: Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi condenado no caso do triplex do Guarujá, que veio à tona em uma das operações; e Michel Temer (MDB), detido provisoriamente em apurações sobre desvios no setor elétrico (OTOBONI; FREIRE, 2020, online).

O ex-presidente Lula foi condenado em primeira instância pelo juiz federal Sergio Moro, que seria posteriormente nomeado Ministro da Justiça e Segurança Pública por Bolsonaro. Segundo a denúncia, “Lula recebeu da Construtora OAS um apartamento triplex no litoral de São Paulo para favorecer a empresa em contratos com a Petrobras” (BRASIL, 2018, online). Após recurso, Lula foi condenado em segunda instância por uma decisão unânime da 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), em Porto Alegre, por corrupção passiva e lavagem de dinheiro (BRASIL, 2018).

O processo de Lula foi marcado por controvérsias que dividiram as opiniões da população e dos atores políticos, senadores ligados ao PT, alegaram a não existência de provas para a condenação de Lula e que houve parcialidade por parte dos desembargadores do processo (BRASIL, 2018) e do juiz Sérgio Moro. Enquanto a oposição política do PT comemorou a condenação como um ato histórico, nas palavras do senador Álvaro Dias (PODE – PR)<sup>18</sup>, “um divisor de águas, um avanço histórico para a consolidação de uma nova justiça onde todos serão iguais perante a lei” (BRASIL, 2018, online).

Lula cumpriu 580 dias de cárcere na sede da Polícia Federal em Curitiba, até abril de 2021, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela anulação das condenações do ex-presidente na Lava Jato, por 8 votos a favor e 3 contra. Segundo o relator do processo, o ministro Edson Fachin, as denúncias do MPF contra Lula não tinham correlação com os desvios de recursos da Petrobras e, portanto, com a Operação Lava Jato (BRASIL, 2021). Embora o desfecho do imbrólio jurídico tenha sido decidido a favor de Lula, as consequências da Lava Jato para o cenário político nacional foram bastante decisivas nas eleições presidenciais de 2018.

Para Casarões e Farias (2021), as principais consequências foram a prisão de Lula por corrupção – opositor político de Bolsonaro – e a radicalização política,

---

<sup>18</sup> Originalmente denominado Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Podemos (PODE) é um partido político brasileiro de centro a centro-direita.

pois o impacto da Lava Jato sobre os partidos políticos tradicionais minou as candidaturas moderadas. Oliveira (2022) acrescenta que a polarização política presente desde 2014, somada aos desdobramentos da Lava Jato, o *impeachment* de Dilma e o governo interino de Temer, engendraram um intenso processo de demonização da gestão petista pela mídia tradicional.

É nessa conjuntura crítica que se fortalece Bolsonaro como candidato à presidência sob o *slogan* “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, fazendo alusão à importância dada à soberania e à vinculação com o que ele denomina tradição judaico-cristã do Brasil. Sua estratégia eleitoral simulava a campanha de Donald Trump nos EUA, o que lhe rendeu o título de “Trump dos Trópicos” por alguns veículos de mídia (CASARÕES; FARIAS, 2021).

A narrativa de Bolsonaro, se fundamentou nas plataformas *antiestablishment*, antipetista, contra as chamadas elites comunistas-globalistas (CASARÕES; FARIAS, 2021) e sobre as promessas de “reconstruir, restaurar, reerguer e libertar o país” (BRASIL..., 2019a) de supostos inimigos da pátria. Bolsonaro também teve como eixo central de sua narrativa de campanha o combate à corrupção, mencionando em diversas vezes a crise ética, moral e econômica que o país atravessa. E sobre a qual aponta como solução a busca por novos caminhos em que “a política externa retomará seu papel na defesa da soberania, na construção da grandeza e no fomento ao desenvolvimento do Brasil” (BRASIL..., 2019a).

É observável também durante sua campanha eleitoral insinuações sobre a transformação da identidade nacional, fundamentalmente pautada pelo nacionalismo religioso e o antiglobalismo (CASARÕES; FARIAS, 2021). Essa transformação na concepção da identidade nacional mencionada na campanha e estabelecida como projeto durante o governo de Bolsonaro, inaugura um fenômeno completamente inédito, “é a primeira vez que tal ideologia encontra expressão política na política externa do país” (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021, p. 352, tradução nossa).

Vemos a mobilização de temas internacionais ainda na campanha de Bolsonaro e uma perpetuação ao longo do seu mandato dessa atitude de vincular a base eleitoral a feitos no âmbito internacional. A história da diplomacia brasileira, que sempre defendeu uma postura pragmática em política externa, agora parece sofrer certa guinada ideológica (MONGELLI, 2021, p. 10).

As promessas de campanha sobre o realinhamento da política externa com países que compartilham de valores ocidentais, especificamente o livre comércio, a democracia e o cristianismo (CASARÕES; FARIAS, 2021) vão se corporificando no comportamento internacional do país. Para Guimarães e Oliveira e Silva (2021), a eleição de Bolsonaro é parte de um movimento global de populistas de extrema direita que chegaram ao poder em diversos países e que pode ser considerada uma marca política da última década. Ainda segundo os autores, a incorporação desses elementos ideológicos na política externa, enquanto fenômeno amplamente verificado, suscita investigações sobre as consequências do comportamento internacional de governos populistas de extrema direita.

### **3.2 A emergência de novos papéis: concepções de papel nacional (NRC), suas fontes e atores**

Nesta subseção, discutimos as particularidades que caracterizam o governo Bolsonaro, focando nos elementos populistas e ultradireitistas e no processo de articulação desses atributos pelo governo no intuito de redesenhar uma identidade nacional. Em seguida, buscamos entender como essa identidade informa as NRC da elite do executivo da política externa de Bolsonaro e seus papéis correspondentes.

#### **3.2.1 Caracterização do Governo Bolsonaro**

O governo de Jair Bolsonaro é frequentemente caracterizado como populista pós-radical ou populista conservador (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022); populista de extrema direita e ultraconservador (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021; CASARÕES; FARIAS, 2021); e neopatriota (SANAHUJA; BURIAN, 2020).

Embora haja nuances que distinguem esses conceitos relacionados à extrema direita, é importante sublinhar que nosso objetivo aqui não é adentrar no debate conceitual, há uma extensa literatura sobre o tema que aprofunda e oferece significativos aportes para o debate. O que propomos aqui é determinar parâmetros pelos quais possamos caracterizar o governo Bolsonaro, portanto, tomamos os conceitos de neopatriota, extrema direita e ultraconservador como intercambiáveis por compartilharem de um conjunto de elementos centrais verificados em maior ou menor medida no governo Bolsonaro.

Abordamos a dimensão populista do governo Bolsonaro partindo das proposições de Brun, Rodrigues e Rico (2022), que sugerem quatro eixos para entender o comportamento de políticas externas estruturadas por governos populistas. Os autores trazem o argumento de Murillo (2008), que enfatiza o populismo como fenômeno político historicamente vivenciado na América Latina, e complementam, que mais além das generalizações, este adquire contornos específicos de acordo com o contexto doméstico e internacional (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022).

Antes de analisar o populismo na política externa, é necessário desenvolver sua conceitualização e características. Embora possa ser compreendido como uma ideologia, o populismo carece de refinamentos de ideias (MUDDE, 2004), portanto, adquire caráter de *thin ideology* (ideologia tênue), justamente por ser conformado por um conjunto particular de ideias restritas em seu escopo, podendo ser articulado com outros conceitos e ideologias, tais como o nacionalismo (GUEDES, 2022).

A tradição de autores *mainstream* que parte de uma abordagem ideacional, isto é, que o populismo é antes de tudo um conjunto de ideias, ao qualificarem este como ideologia tênue, apontam como principais características a articulação discursiva antagônica entre povo e elite, e a oposição ao pluralismo (NEUNER; WRATIL, 2020). Ainda segundo os autores, uma segunda tradição, aborda o populismo como *thick* ou *host ideologies* (ideologias grossas ou anfitriãs), em circunstâncias que a narrativa populista passa a incorporar proposições de anti-imigração, antiglobalização ou pró-redistribuição, por exemplo (NEUNER; WRATIL, 2020).

Em seu levantamento sobre abordagens do populismo, Guimarães e Oliveira e Silva (2021) demonstram que outros autores empregam diversas formas de entendimento do fenômeno, dentre eles, como um estilo político, método de comunicação ou como forma específica de discurso. Apesar das distintas interpelações, os autores destacam que os pesquisadores majoritariamente concordam que um entendimento melhor do populismo ocorre quando combinado com outros conceitos e/ou discursos (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021).

Como explicam Wehner e Thies (2020), o populismo apresenta um conjunto ideacional de conceitos centrais como antielitismo, o povo e a vontade geral, mobilizados pelos atores políticos dentro de sua própria chave interpretativa e combinados com suas orientações ideológicas. Ou seja, o populismo, *per sí*, não

possui um caráter previamente determinado no espectro político, podendo adquirir perfis ideológicos de esquerda ou direita.

Aqui é importante sublinhar que nosso foco não é desenvolver uma extensiva discussão sobre as múltiplas conceitualizações de populismo encontradas na riquíssima literatura, nesse sentido, tomaremos como referência as proposições de Mudde (2004, p. 543, tradução nossa) que define o populismo como uma ideologia que “apresenta a sociedade dividida em dois grupos homogêneos e antagônicos, ‘o povo legítimo (ou verdadeiro)’ em confronto com a ‘elite corrupta’, e que, argumenta que a política deve ser uma expressão da vontade geral do povo”.

Em resumo, ao incorporarmos o conceito de populismo, consideramos simultaneamente as dimensões ideológica, social e cultural, bem como suas particularidades quando manifestado em diferentes contextos políticos e sociais (GUEDES, 2022) e ainda, para um melhor entendimento operacional, deve considerar sua articulação com outras ideologias e conceitos.

A partir dessa complexa relação, os governos populistas constroem um projeto político e concebem as NRC correspondentes a elas (WEHNER; THIES, 2020). A partir dos resultados da pesquisa sobre governos populistas na América Latina de Wajner (2021), Guedes (2022) explica que os líderes populistas latino-americanos tendem a projetar os padrões domésticos para os níveis regional e global, buscando legitimidade internacional. E considerando que “no caso dos sistemas presidencialistas latino-americanos, a preponderância do Poder Executivo na política externa é acentuada quando os atores populistas governam” (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022, p. 5, tradução nossa), as NRC da elite tendem a ser corporificadas na performance da política externa.

Portanto, Brun, Rodriguez e Rico (2022) e Wehner e Thies (2020) afirmam que as políticas externas populistas apresentam diferentes contornos, comportamentos e exercem diferentes papéis em função da combinação ideológica que os líderes políticos empregam.

Já sobre o caráter de extrema direita, precisamos sinalizar que é uma qualificação abrangente, em que os governos ou partidos inseridos apresentam diversas matizes (LÖWY, 2015), e da qual emergem subconjuntos que incorporam graus distintos de nacionalismo, xenofobia e autoritarismo (CASARÕES; FARIAS, 2021). Assim como outros fenômenos políticos e sociais, a conjuntura doméstica e

internacional tem grande impacto, sendo necessário investigar empiricamente cada contexto para fornecer análises e caracterizações precisas.

No caso brasileiro, Casarões e Farias (2021, p. 7, tradução nossa), apontam que o governo Bolsonaro “distingue-se de movimentos de extrema direita como neonazistas ou grupos de supremacia branca por aceitar (embora às vezes com relutância) as regras da democracia liberal”.

Sobre a experiência histórica brasileira com governos de extrema direita, Michael Löwy (2015) faz algumas considerações iniciais: (i) historicamente a extrema direita fascista, na forma do movimento integralista<sup>19</sup>, teve bastante peso nos anos 1930; (ii) os grupos atuais não apresentam relação direta com essa experiência e nem tem como principal bandeira, o racismo explícito; (iii) o combate à corrupção tem sido uma pauta largamente instrumentalizada por esses grupos desde os anos 1940, para justificar oligarquias e legitimar golpes militares; (iv) as manifestações atuais apresentam caráter reacionário, sustentando uma ideologia repressiva, culto à violência policial, intolerância às minorias e apelo aos militares.

Para Sanahuja e Burian (2020) as direitas neopatriotas, das quais o governo Bolsonaro figura como a expressão latino-americana mais significativa, articulam-se domesticamente mobilizando setores das camadas sociais médias e baixas que se sentem ameaçados pela globalização em termos socioeconômicos e socioculturais. Escánez (2019), complementa que a atuação é expressa, sobretudo, na retórica nacionalista e populista, podendo inclusive estabelecer vinculações com líderes religiosos, onde se verifica também uma ampla reivindicação de valores tradicionais, discursos de lei e ordem e tendências a remilitarização da política.

Casarões e Farias (2021) explicam que esse enfoque no ordenamento social incide no caráter autoritário do governo, que faz uso de instituições para disciplinar e punir indivíduos caracterizados como ameaça em termos legais e morais na sociedade. De forma que a tênue distinção entre um governo autoritário e um governo ditatorial reside no grau de punição infligido sobre os infratores do código

---

<sup>19</sup> De acordo com Caldeira Neto (2021) o integralismo pode ser considerado a principal movimento fascista brasileiro, atuando na sociedade e institucionalmente, tendo como seu principal líder Plínio Salgado (1895 — 1975), um político conservador que fundou o partido de extrema direita Ação Integralista Brasileira (1932 — 1937), inspirado no movimento fascista italiano. O autor ainda qualifica o integralismo “como uma ideologia de direita, por seus primados anti-igualitários e pelo desprezo aos princípios de retificação” (CALDEIRA NETO, 2021, p. 9).

coletivo de moralidade, que no primeiro caso ainda se orientam pelas regras da democracia liberal (CASARÕES; FARIAS, 2021).

De acordo com Sanahuja e Burian (2020) o arcabouço identitário neopatriota ao ser transpassados para a política externa, incorpora nesta um perfil ultranacionalista, soberanista, com retórica antiglobalista, de contestação das normas, do regionalismo e do multilateralismo, e no caso dos países latino-americanos, um alinhamento com os EUA. Esses elementos são integralmente verificados no governo autoritário de Bolsonaro, o que o coloca como o principal expoente das direitas neopatriotas na região (SANAHUJA; BURIAN, 2020).

A retórica de transformação da identidade nacional do governo Bolsonaro apresentou significativos impactos na política externa, dentre os quais um fenômeno completamente inédito, a incorporação da ideologia ultradireitista na política externa brasileira (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021). Embora esse seja um fenômeno complexo e produto de várias causalidades, de acordo com Hoffmann (2022, p. 17), “o sucesso da ascensão de lideranças de perfil autoritário em muitas democracias na contemporaneidade se deve ao apelo social e aos discursos de natureza populista”. É justamente essa relação que buscamos aclarar, como a ideologia de extrema direita é utilizada para preencher a identidade do populismo articulado no governo Bolsonaro.

Conforme Guimarães e Oliveira e Silva (2021) o populismo de extrema direita enquanto uma expressão política específica, adquire seus próprios contornos singulares, dentre os quais: (i) tem como base, uma crítica sociológica coerente à globalização que é produto de décadas de desenvolvimento de pensamentos e teorias ancoradas no ressentimento cultural; (ii) a política do ressentimento, isto é, a tradução de perdas econômicas ou ameaças sociais em perda de identidade e *status*; (iii) apresentam caráter reacionário, no qual, a destruição normativa da OIL figura como a solução para a globalização; (iv) o nativismo<sup>20</sup>, que determina que o Estado deve ser habitado apenas pelo povo e quem não se enquadra na caracterização de povo representa uma ameaça latente ao Estado-nação.

---

<sup>20</sup> O nativismo compõe uma das características do Integralismo que se manifesta como uma série de práticas e discursos que buscam valorizar a cultura e a identidade brasileiras em detrimento de influências estrangeiras, bem como, se constitui como uma das formas pelas quais o Integralismo busca se diferenciar de outras ideologias políticas, como o comunismo e o liberalismo, entendidas como incompatíveis com a realidade brasileira (CALDEIRA NETO, 2021).

Também abordada como direita radical populista, Casarões e Farias (2021) explicam que o fenômeno é estruturado a partir de três eixos: (i) o nativismo enquanto combinação de nacionalismo e xenofobia, manifestado em narrativas e políticas de inclusão e exclusão; (ii) o autoritarismo na qualidade de crença em uma sociedade estritamente ordenada; (iii) o populismo que antagoniza povo e elite.

Os autores destacam ainda que governos populistas não necessariamente transpõem esses elementos na condução de suas políticas externas (CASARÕES; FARIAS, 2021). Em vista disso, nos parágrafos seguintes buscaremos entender o que Guimarães e Oliveira e Silva (2021) classificam como a transformação desses aspectos domésticos do populismo em ferramentas de política externa no governo Bolsonaro.

Segundo as proposições de Brun, Rodriguez e Rico (2022) o primeiro eixo de análise do governo populista é a narrativa dicotômica de nós *versus* eles, que emprega no plano doméstico uma distinção moral entre o povo que é virtuoso e uma elite corrupta, mas que transborda para as relações interestatais. Casarões e Farias (2021) apontam que, na chave das direitas radicais, esse aspecto do populismo está imbuído de algum grau de nacionalismo, xenofobia e autoritarismo, e, com a construção de um ideário de comunidades imaginárias, étnicas e/ou etnorreligiosas.

Portanto, na dimensão internacional, verifica-se um comportamento simultâneo de crítica às elites transnacionais e solidariedade a grupos similares em outros países (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022). Trazendo esse aspecto para a chave analítica da RT, as políticas externas são conduzidas tendo como referência os Outros Significativos, seja para imitar ou evitar. Desse modo, para Guimarães e Oliveira e Silva (2021), o governo Bolsonaro assume o governo de Donald Trump nos EUA como principal referencial de governos de extrema direita a ser mimetizado. Assim como Sawicka (2020), também destaca a filiação ao Ocidente, como elemento historicamente central das narrativas da elite brasileira enquanto referencial de pertencimento.

No governo Bolsonaro, a elite a ser combatida que acumula privilégios e poder são os atores que integram o conjunto da OIL manifestada no fenômeno do globalismo, do comunismo e do marxismo (SAWICKA, 2020) e no qual, a nível regional, é personificada no governo de Maduro na Venezuela. Enquanto, a solidariedade é direcionada em particular ao governo de Trump, ao qual Bolsonaro almeja o estreitamento de relações com a finalidade de tornar o Brasil um parceiro

prioritário da potência (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022). Além de Trump, Bolsonaro também manifesta em alguma medida simpatia com outros governos de extrema direita como o de Benjamin Netanyahu (2022 – atual) e Viktor Orbán (2010 – atual), primeiros-ministros de Israel e da Hungria, respectivamente.

Ao analisarem pronunciamentos do então ministro das relações exteriores Ernesto Araújo<sup>21</sup> (2019 – 2021) e do próprio Bolsonaro, alguns autores oferecem significativos aportes. Casarões e Farias (2021) assinalam que o populismo no governo Bolsonaro objetiva proteger o povo de uma suposta elite global teofóbica, em que o povo é composto por uma maioria religiosa cristã não pluralista. Já Sawicka (2020) complementa que a leitura internacional do governo é de um cenário de guerra civilizacional em que o Ocidente, enquanto referência de pertencimento reinterpretado, está em decadência e seus valores são ameaçados pelas elites que agem principalmente por meio das instituições internacionais.

Essa narrativa apresenta também outro componente marcante, a religião, que opera como referencial para a distinção entre quem é o povo e quem é a ameaça. Mas, sobretudo, ressignifica a dicotomia nós e eles, em termos de bem e mal, na qual os atores do governo são os defensores do bem e combatentes do mal (CASARÕES; FARIAS, 2021). De acordo com Sawicka (2020), nessa suposta luta civilizacional, Trump é idealizado como o líder capaz de inibir a decadência do Ocidente e seus valores cristãos e o Brasil é percebido como um importante aliado. Nesse sentido, Hoffmann (2022) elaborou uma tabela com os principais elementos narrativos do governo Bolsonaro, ilustrando bem a articulação dessa lógica binária.

**Tabela 2 – Binarismos da narrativa populista do governo Bolsonaro**

<b>Sagrado</b>	<b>Profano</b>
Cristão / Evangélicos	Não cristãos / Barbárie
Família tradicional	Movimento feminista e LGBT
Nacionalismo	Globalismo
Redes sociais	Mídia tradicional
Propriedade rural	Preservação ambiental
Bandido bom é bandido morto	Direitos humanos
Homem comum	Intelectualismo
Estados Unidos / Israel	O resto do mundo
Anti-PT	PT

Fonte: Hoffmann (2022, p. 12).

<sup>21</sup> Araújo foi Ministro das Relações Exteriores de janeiro de 2019 a março de 2021, quando pediu demissão em função de pressões políticas do Congresso e internas do próprio Itamaraty. Foi substituído pelo diplomata Carlos França em 6 de abril de 2021.

O segundo eixo proposto por Brun, Rodriguez e Rico (2022) é o discurso crítico e não protocolar, composto por uma retórica desafiadora voltada para as audiências domésticas e globais, onde o uso das redes sociais figura como plataforma de projeção dessas lideranças. Os autores trazem como exemplo o desgaste diplomático ocorrido entre os governos brasileiro e chinês no *Twitter* durante a crise da Pandemia do Coronavírus (COVID-19).

O terceiro eixo é a centralização do poder decisório enquanto uma tendência dos governos populistas, isso porque, nessa chave, há a interpretação de que a política externa figura como expressão da voz do povo e o líder político porta-voz (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022). Nessa acepção, é comum o emprego de estratégias de descredibilização e enfraquecimento das instituições. Essa prática discursiva foi largamente utilizada pelo governo Bolsonaro desde sua campanha eleitoral, com ataques direcionados a uma variedade de grupos e atores, dentre os quais: ministros do STF, a própria democracia, ao sistema eleitoral brasileiro, a jornalistas, parlamentares e veículos de informação, para citar alguns.

Um dos exemplos mais recentes foi a reunião realizada em 18 de julho de 2022, com 72 chefes de missões diplomáticas no Brasil, cujo tema era intercâmbio de ideias sobre o processo eleitoral brasileiro (BRASIL, 2022a). Na ocasião, Bolsonaro argumentou a favor da descredibilização do sistema eleitoral brasileiro, levantando dúvidas sobre a confiabilidade das urnas eletrônicas; atacou ministros do STF; fez ameaças de golpe; defendeu a participação mais ativa das Forças Armadas (FA) no processo eleitoral; e apresentou uma narrativa conspiracionista envolvendo os ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e seu principal adversário nas próximas eleições de 2022, Lula (PT). O trecho a seguir exemplifica muito bem esses elementos:

O que nós queremos? Paz, tranquilidade. Agora, por que um grupo de 3 pessoas apenas querem trazer instabilidade para o nosso país? Não aceitam nada, as sugestões das Forças Armadas que foram convidadas são perfeitas. Chega à perfeição absoluta? Talvez não. Que nem um sistema informatizado pode dar garantia de 100% de segurança. As Forças Armadas, a qual sou comandante, ninguém mais do que nós, queremos estabilidade em nosso país. E por que agem de maneira diferente? E nós vemos claramente o ministro Fachin, que foi quem tornou o Lula elegível e agora é presidente do TSE. O ministro Barroso foi advogado do terrorista Battisti, que recebeu aqui o acolhimento do presidente Lula em dezembro de 2010. O ministro Alexandre de Moraes advogou no passado a grupos que, se eu fosse advogado, não advogaria. É um direito dele advogar para quem quer que seja, mas eu não faria esse trabalho. Tem posição de um comportamento que não se adequa ao sistema democrático, uma ameaça (BRASIL..., 2022b).

Especificamente na dimensão da política externa, uma das características é a tendência a menosprezar e enfraquecer o corpo diplomático profissional, pois este é considerado parte da elite a ser combatida (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022). Precisamos pontuar que o Brasil é um caso de diplomacia fortemente institucionalizada, o Itamaraty, como também é conhecido o Ministério das Relações Exteriores (MRE), em sua trajetória apresenta caráter bastante insulado e cuja atuação é reconhecida internacionalmente pela qualidade e competência. Nessas circunstâncias, os autores explicam que a intervenção de governos populistas geralmente ocorre na moderação de iniciativas individuais em matéria de política externa (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022).

Algumas situações bastante ilustrativas são a nomeação de Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores, este que ocupava cargos inferiores em comparação aos demais candidatos (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022), mas que já apresentava um alinhamento ideológico com o presidente. E sobretudo, a manifestação sobre a intenção de indicar seu filho Eduardo Bolsonaro<sup>22</sup>, na época deputado do Partido Social Liberal (PSL-SP), para chefe de missão em uma das embaixadas mais estratégicas do Brasil, em Washington, nos EUA.

No Senado brasileiro, a repercussão da intenção de indicação de Eduardo Bolsonaro dividiu opiniões. Opositores do governo denunciaram o ato como nepotismo e apoiadores afirmaram que a indicação estaria em consonância com a

---

<sup>22</sup> Bolsonaro justifica a possível indicação do filho em função de este ser amigo dos filhos de Donald Trump, falar inglês e espanhol e ter vivência no mundo, o que, segundo ex-presidente, são atributos que qualificam Eduardo para o cargo (MAZUI, 2019). Entretanto, desistiu da indicação alguns meses depois, devido à alegada crise que o partido (PSL) estava vivendo e do papel central de Eduardo para pacificar o conflito interno do partido (VIVAS; ORTIZ, 2019).

Lei 11.440<sup>23</sup> que define os critérios para a escolha de chefes de missões diplomáticas, cujo conteúdo autoriza, de forma excepcional, a indicação de brasileiros que não possuam carreira diplomática, mas que atendam a critérios de mérito e relevância de serviços prestados ao país (BRASIL, 2019b).

Por fim, o quarto eixo sugerido por Brun, Rodriguez e Rico (2022) é a apreensão dos limites de atuação das políticas externas populistas na América Latina, em função de sua posição de atores não dominantes no SI. Ou seja, os discursos desafiadores e agressivos podem não encontrar correspondência prática na mesma intensidade porque as vulnerabilidades – especialmente econômicas – são abrangentes e a margem de manobra de atuação internacional são consideravelmente menores. De forma que os constrangimentos estruturais internacionais podem limitar ou aprofundar as tendências determinadas pelos três eixos anteriores (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022).

A retórica antichina do governo Bolsonaro, por exemplo, encontra suas limitações na condição de dependência brasileira da econômica chinesa (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021). Além disso, verifica-se também a contestação dessa retórica negativa com relação à China por atores do próprio governo, dentre eles o Ministro da Economia Paulo Guedes e a chefe do Ministério da Agricultura Tereza Cristina, representante dos interesses do agronegócio brasileiro (SAWICKA, 2020).

Trazendo essas proposições para nosso recorte de pesquisa, podemos entender o papel das iniciativas multilaterais, especialmente dos organismos de integração regional, nas políticas externas de governos populistas de extrema direita. Considerando os constrangimentos sistêmicos para a performance da política externa, os governos populistas latino-americanos têm incorporado em suas estratégias de projeção o apoio a iniciativas multilaterais, regionais e universais (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022). Embora a atuação em organizações regionais tenha historicamente figurado como uma importante ferramenta para contrapor a atuação das grandes potências, a participação dos governos populistas em

---

<sup>23</sup> A Lei 11.440 de 2006, determina que embaixadores serão escolhidos entre os Ministros de Primeira ou Segunda Classe do Ministério das Relações Exteriores, autorizando em caráter excepcional, a escolha de brasileiros natos, maiores de 35 anos, que sejam de reconhecido mérito e serviços relevantes prestados ao país (BRASIL, 2019b).

iniciativas integracionistas é condicionada pelo espectro ideológico (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022).

No governo Bolsonaro, as condições estruturais de assimetria global limitaram a correspondência prática da narrativa antiglobalista, que se caracteriza como contrária às diretrizes do multilateralismo e do atual desenho da integração regional. Inclusive, este último é considerado um dos pilares da identidade da política externa brasileira (CASARÕES; FARIAS, 2021). Na prática, o governo Bolsonaro foi incapaz prescindir do multilateralismo, portanto, buscou atuar com mais peso em organismos que se orientem pelo regionalismo aberto, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) (BRUN; RODRIGUEZ; RICO, 2022) e afastar-se de iniciativas com alinhamentos ideológicos contrários ou diferentes.

Podemos entender como retratos dessa atuação de distanciamento do multilateralismo regional por motivos ideológicos, a denúncia do Tratado Constitutivo da Unasul pelo Itamaraty em 2019 e a saída da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), no mesmo ano (BRESSAN; MENEZES; RIBEIRO 2021). Talvez, o exemplo mais sintomático dessa guinada ideológica da política externa brasileira para integração seja a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul), em 2019.

Segundo Hernandez e Mesquita (2020), o Prosul figura como um mecanismo de cooperação regional, proposto como alternativa – menos institucional e ideologizada - à Unasul. As autoras avaliam esse novo arranjo como paradoxal, por ser fundamentado em uma retórica profundamente ideologizada que encontra convergência de governos do espectro da direita na região e que pretendem modificar o padrão do regionalismo recente (HERNANDEZ; MESQUITA, 2020). Nesse sentido, Sanahuja e Burian (2020) explicam que as direitas neopatriotas contestam a integração regional e o regionalismo, na prática e no discurso, com uma narrativa em prol do pragmatismo, entretanto, carregado de conteúdo ideológico.

Logo, podemos concluir que o governo Bolsonaro ocupa um lugar no espectro político da extrema direita e sua estratégia de atuação tanto doméstica quanto internacional é caracterizada pela articulação do populismo com a roupagem ideológica do ultradireitismo ou neopatriotismo.

### 3.2.2 O lugar do Brasil no mundo: as concepções de papel nacional (NRC)

A partir das discussões anteriores, pudemos extrair elementos que permitem qualificar o governo Bolsonaro como populista de extrema direita e cuja operacionalização dessas duas chaves de elementos se verifica como estratégia de governo doméstica e internacional. Em vista disso, para entender a leitura da elite do executivo sobre o lugar do Brasil no mundo, ou seja, as NRC, iniciamos abordando a autoimagem nacional do governo Bolsonaro como projeto de identidade nacional. Em seguida, buscamos entender como esse conjunto identitário informa as NRC e, por conseguinte, a performance da política externa.

A identidade nacional é um elemento constitutivo da política externa, um fenômeno simultaneamente narrativo e prático, cuja aquisição de significado ocorre por meio da prática discursiva, sendo coconstruído por uma pluralidade de atores (MESQUITA, 2016). Em outras palavras, a identidade nacional é resultado do processo em que agentes com suas percepções sobre os papéis que o Estado deve assumir, tomando em conta a posição do Estado no SI, dão forma a um conjunto de ideias, finalidades políticas e prescrições de atuação para a condução em termos gerais da política externa (MESQUITA, 2016).

Apesar de apresentar certa estabilidade ao longo do tempo, a identidade nacional não é um conceito estático, isso significa que está sujeita à redefinição em função dos movimentos de contestação dos atores do processo político doméstico. O caráter de estabilidade relativa da identidade nacional de um Estado está atrelado ao processo de correspondência e testes de legitimidade, ou seja, a incorporação de NRC como identidade nacional plena depende dos resultados da performance de uma política externa conduzida sob essas orientações (CASARÕES; FARIAS, 2021).

Em sua análise comparativa sobre a identidade e papéis performados pelas políticas externa dos governos populistas do Primeiro-Ministro Narendra Modi (2014 – atual) da Índia e de Bolsonaro no Brasil, Mongelli (2021, p. 10) chega a algumas conclusões interessantes sobre as NRC, dentre as quais, que “o Brasil pode estar passando por um processo de transformação de seus papéis internacionais, no qual os interesses e a identidade brasileira são revistos”.

O mesmo é sugerido por Casarões e Farias (2021), que ao teorizarem sobre a formação da nova identidade do Brasil, argumentam que Bolsonaro reformulou a política externa, intencionando criar uma autoimagem nacional construída sobre os pilares do antiglobalismo, anticomunismo e nacionalismo religioso. Esse movimento promoveu uma ruptura da tradição diplomática brasileira, que passou de historicamente convergente com a maioria dos princípios da OIL, para opositor e crítico ferrenho, isso porque, as concepções de papel nacional promovidas pelo governo são incompatíveis com a OIL (CASARÕES; FARIAS, 2021).

Portanto, inicialmente, vamos abordar a tríade de NRC que conformam o projeto de identidade nacional articulado pelo governo Bolsonaro, enfatizando suas definições e funções dentro da estrutura narrativa governista.

O primeiro componente, o nacionalismo religioso, informa a divisão entre povo e elite dentro da chave populista e funciona como alternativa à OLI, sugerindo como base a organização de comunidades neonacionalistas independentes (CASARÕES; FARIAS, 2021). Esse elemento que encontra aderência nas tradições políticas nacionais, isso porque, por um lado, o nacionalismo sempre esteve presente em distintos graus e roupagens, e particularmente instrumentalizado durante o regime militar (CASARÕES; FARIAS, 2021). E, por outro lado, porque os valores conservadores estão arraigados nos fundamentos cristãos do Brasil, cuja ilustração mais significativa pode ser considerada a fusão entre Estado e religião na Constituição brasileira de 1824 (CASARÕES; FARIAS, 2021).

O segundo componente, o anticomunismo, também encontra correspondência histórica no período ditatorial brasileiro, onde os perpetradores do golpe militar de 1964, construíram uma idealização do comunismo enquanto ameaça à sobrevivência e soberania do país (CASARÕES; FARIAS, 2021). A instrumentalização da narrativa do comunismo como inimigo permaneceu nos contornos do debate político brasileiro, evocada com maior ou menor intensidade ao longo dos anos.

No governo Bolsonaro, o inimigo comunista é descrito como os conspiracionistas internacionais, nas figuras de burocratas das instituições regionais e globais que visariam enfraquecer o Estado-nação, já na dimensão doméstica, é personificado especialmente no PT (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021), maior oposição política e rival ideológico.

Já o terceiro componente, o antiglobalismo, traduz-se na rejeição à OIL e foi importado das narrativas de governos populistas de extrema direita como os de Trump nos EUA, Benjamin Netanyahu em Israel e Viktor Orbán na Hungria (CASARÕES; FARIAS, 2021). Diferente dos elementos anteriores, este é um conceito inédito no léxico político brasileiro, que rompe com a tradição diplomática brasileira de convergência à OIL (CASARÕES; FARIAS, 2021).

De forma que a combinação entre as narrativas anticomunistas e antiglobalistas funcionam em conjunto no âmbito internacional para minar os fundamentos normativos e institucionais da OIL e, na dimensão doméstica, promover uma rejeição generalizada ao PT (CASARÕES; FARIAS, 2021).

Em seu estudo de caso sobre as características ideativas do governo Bolsonaro e a articulação dessas identidades com outros governos populistas de extrema direita e rivais ideológicos, Guimarães e Oliveira e Silva (2021) apresentam importantes apontamentos. Os autores argumentam que os governos de extrema direita antecipam as expectativas dos Outros Significativos e por isso variam na ênfase de determinadas identidades na política externa.

Guimarães e Oliveira e Silva (2021) explicam que ao se relacionar com governos ultraconservadores, como o de Trump nos EUA, há uma ênfase no conjunto identitário denso e um largo escopo de variedades de NRC, no intuito de imitar o conjunto identitário moral do outro. Enquanto, ao lidar com rivais ideológicos, como a China, há ênfase nas identidades sutis e contraditórias, com foco em apenas uma NRC, a fim de estabelecer um terreno comum para o diálogo e as negociações (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021).

Em síntese, verificam-se três principais eixos na articulação narrativa identitária do governo Bolsonaro: a divisão entre povo e elite, o autoritarismo e a construção amigo-inimigo (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021). Conforme os autores, a divisão entre povo e elite é o fio condutor das narrativas, e é desenvolvida a partir da assunção de conspiradores externos – e seus correspondentes nacionais – agindo por meio das agências internacionais e instituições domésticas para minar as tendências naturais do povo e enfraquecer o Estado-nação (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021).

O segundo eixo, o autoritarismo, assenta-se sobre a defesa da soberania nacional, mais especificamente a soberania do grupo que se enquadra na caracterização de povo, pois estes encontram-se ameaçado pelas elites corruptas

que limitam a margem de manobra dos governos (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021). Consequentemente, tendem a marginalizar e desacreditar tanto determinados conjuntos de instituições internacionais quanto domésticas. No governo Bolsonaro, esses ataques são especialmente direcionados ao corpo legislativo e judiciário.

Por fim, Guimarães e Oliveira e Silva (2021) apontam a narrativa amigo-inimigo como a principal fonte que alimenta o comportamento internacional. Os autores explicam que esta funciona em conjunto com o componente autoritário para a manutenção da ordem, estabilidade e segurança, abrindo espaço para a criação de inimigos fictícios ou conspiratórios, objetivando o fortalecimento da narrativa nacionalista. E complementam que:

A hostilidade contra “estrangeiros” ou contra uma “conspiração globalista” que impede a identidade popular de alcançar seu domínio completo também é direcionado para o inimigo interno, geralmente a esquerda, na tentativa de dividir a população em dois campos de “nós” e “eles” (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021, p. 350-351).

Sobre esses elementos narrativos e ideológicos que informam as NRC do governo Bolsonaro, Guimarães e Oliveira e Silva (2021) identificam como o núcleo identitário denso as seguintes NRC: (i) um papel antiglobalista, composto por narrativas em oposição às instituições internacionais; (ii) um papel nacionalista, composto por narrativas pró-soberania; e (iii) um papel anti-inimigo, composto por narrativas amigo-inimigo.

Nesse ponto, é importante frisar que as NRC são construídas a partir da interação com as expectativas dos *alters* (ou Outros Significativos), sejam eles inimigos, rivais ou aliados, e que o conjunto identitário denso é o que determina os limites da identidade conservadora fina (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021). Isto é, o denominador mínimo comum para o diálogo com um rival, que no governo Bolsonaro costuma ser a ênfase na NRC nacionalista com narrativas pró-soberania.

De forma que, “no final das contas, se por algum motivo um rival ideológico não defende a soberania, princípio fundamental para governos nacionalistas e conservadores, mesmo a convergência mínima não é possível e a rivalidade se torna inimizada” (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021, p. 362).

Dando continuidade à investigação de fatores ideológicos e sua relação com as transformações da política externa, Sawicka (2020) adiciona mais um elemento

para a análise. Argumenta que as narrativas populistas de extrema direita do governo Bolsonaro foram impulsionadas pelas elites do executivo, fundamentadas em uma reinterpretação da relação de pertencimento do Brasil ao Ocidente. Para Sawicka (2020), a chamada ala antiglobalista, ideológica ou olavista<sup>24</sup> do governo tem uma função central na promoção das narrativas que informam as NRC.

Isso posto, é importante mencionar a existência de outros grupos de atores que compõem a elite do processo decisório da política externa do governo Bolsonaro e suas dinâmicas internas. Saraiva (2022) explica que a coalizão da base do governo Bolsonaro é formada por múltiplos atores com distintas perspectivas e demandas – muitos inexperientes na atuação do Executivo – participando ativamente da formulação da política externa.

Essa aglutinação de atores, além de constituir um reflexo da nova dinâmica de forças domésticas passou a incutir um caráter de fragmentação na política externa, no qual as três principais alas do governo – ideológica, pragmática e neopentecostal – disputam influência na consecução da atuação internacional do país. Com relação à composição das alas, Saraiva e Albuquerque (2021, p. 38-39 apud SARAIVA, 2022, p. 10) mapearam os principais grupos de atores e seus interesses:

(i) evangélicos, que legitimam uma política externa de defesa da família tradicional e contra a “ideologia de gênero”, influenciando os votos do Brasil em fóruns como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e a aproximação com Israel; (ii) posseiros, garimpeiros e madeireiros, que têm peso político e conexões no Congresso e atrapalham o desempenho do Brasil nas negociações sobre questões climáticas; (iii) antiglobalistas e negacionistas, responsáveis pela aproximação com o governo Trump e outros governos de extrema direita, e que expressam seu repúdio às organizações multilaterais; (iv) o agronegócio que defende o bom relacionamento com os países árabes e a China, representado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (v) e os (autodenominados) liberais, representados no Ministério da Economia e que defendem a negociação de acordos de livre comércio, especialmente por meio do MERCOSUL, bem como o ingresso na OCDE.

Sobre a ala ideológica, Sawicka (2020) destaca como os principais atores: o então presidente Jair Bolsonaro; o ex-Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo; o Deputado Federal e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro (2015 – atual);

---

<sup>24</sup> O termo olavismo foi cunhado em homenagem ao automeado filósofo estadunidense Olavo de Carvalho, tido como “guru ideológico” da família Bolsonaro. Sua influência é abertamente reconhecida pelos atores do governo e, diversas vezes, Ernesto Araújo expressou a centralidade do pensamento de Olavo nos novos contornos da política externa (SAWICKA, 2020).

o ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub (2019 – 2020); o então Assessor Presidencial de Relações Exteriores Filipe Martins (2019 – 2022); e o ex-Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles (2019 – 2021).

Esse grupo de atores, defende a consecução de uma metapolítica externa<sup>25</sup>, que estaria engajada na luta em defesa de valores e identidades nacionais e, cuja legitimação narrativa ocorre pelo argumento de que a vitória nas urnas de Bolsonaro em 2018 e seu arcabouço ideológico refletem a vontade da população de seguir esses caminhos (SARAIVA; SILVA, 2019).

Podemos dizer que na dinâmica governamental, as demandas da ala ideológica foram mais atendidas no campo doméstico, com a lotação de cargos tendendo aos atores desse grupo e cujos logros importantes foram a substituição do brasão do Mercosul nos passaportes brasileiros e retirada de disciplinas de história da América Latina no curso de formação de diplomatas do Rio Branco (SARAIVA; SILVA, 2019). Vale sublinhar que, embora a ala ideológica não tenha obtido a concretização de muitas de suas demandas na política externa, sua constante manifestação discursiva acarretou diversos prejuízos à imagem externa do país e na relação com seus pares.

Somado à ala ideológica, Saraiva e Silva (2019) apontam a existência da ala pragmática, composta pelos militares, que têm na figura do então vice-presidente Hamilton Mourão (2019 – 2022) o maior vocalizador de seus interesses. Além de outros conjuntos de atores na Câmara dos Deputados, com destaque para Rodrigo Maia<sup>26</sup>; grupos que defendem os interesses do setor agropecuário nacional – também chamados de bancada ruralista –, cuja maior representante é Tereza Cristina (2019 – 2022)<sup>27</sup>, então ministra da Agricultura (SARAIVA; SILVA, 2019). A este grupo, Sawicka (2020) também adiciona os atores com orientações neoliberais, como Paulo Guedes (2019 – 2022), Ministro da Economia na época.

---

<sup>25</sup> Para Araújo, a metapolítica abrange a dimensão das ideias, cultura, filosofia, história e símbolos e se configura como um campo de batalha no qual o Brasil deve atuar sob o comando de Donald Trump na defesa dos valores ocidentais (ARAÚJO, 2017). No próximo capítulo, aprofundaremos o arcabouço ideológico de Araújo e suas consequências para o delineamento da política externa brasileira para a integração regional.

<sup>26</sup> Na época, era filiado aos Democratas (DEM), um partido de centro-direita, com ideologia pautada no conservadorismo e liberalismo econômico. Maia foi presidente da Câmara dos Deputados de julho de 2016 a fevereiro de 2021, sucedido por Arthur Lira, do Partido Progressistas (PP), que segue a mesma linha ideológica do DEM.

<sup>27</sup> Na época, também filiada ao DEM.

Durante o governo Bolsonaro, a ala pragmática funcionou como contrapeso à ala ideológica, especialmente no campo da política externa, onde freou muitas ações e atuou na contenção de danos dos discursos proferidos pelos ideológicos. Esse desempenho ativo ocorreu muito em função das perdas econômicas sofridas pelo grupo com a condução ideológica do governo e na qual Mourão e a bancada ruralista vieram a público diversas vezes defender um pragmatismo na política externa e limitar o grupo ideológico (SARAIVA; SILVA, 2019).

Uma proposição importante é que no âmbito econômico os cursos de ação defendidos pela ala pragmática se sobressaíram, com destaque para três temas da agenda da política externa: as relações com a China, questões ambientais envolvendo a Amazônia e o Acordo de Paris e a mudança da embaixada de Israel para Tel Aviv (SARAIVA; SILVA, 2019).

Sobre a China, Tereza Cristina defendeu paulatinamente os interesses da bancada ruralista na manutenção do bom relacionamento bilateral entre os países e moderou os discursos da ala ideológica sobre Taiwan, isso porque o setor agroexportador encontra na China um dos maiores mercados de exportação de seus produtos (SARAIVA; SILVA, 2019). Já com relação à tecnologia 5G da empresa chinesa Huawei no Brasil, em 2019, Mourão veio a público manifestar oposição ao discurso da ala ideológica defendendo que “(...) o Brasil deveria tirar proveito da guerra comercial entre estadunidenses e chineses, e que o país não proibiria a presença da Huawei e de sua tecnologia 5G no Brasil, apesar de apelos de Trump ao presidente Bolsonaro (...)” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 123).

A agenda ambiental certamente constituiu-se uma das questões mais críticas durante os 4 longos anos de governo Bolsonaro e engendrou diversas consequências negativas para a política externa em função principalmente da gestão interna do tema. É importante destacar que a priorização da questão ambiental na agenda internacional passou a constituir-se como elemento vinculado à agenda econômica-comercial no relacionamento entre os países, portanto, como veremos a seguir, durante a gestão de Bolsonaro, despertou uma atuação mais ativa da ala pragmática.

O aumento dos incêndios na Amazônia se tornou manchete de veículos de comunicação no mundo e alvo de duras críticas de organizações ambientais – nacionais e internacionais – e de políticos de outros Estados. Araújo e Bolsonaro

defenderam que o país estava sendo alvo do chamado climatismo<sup>28</sup> e, na época, desdenharam da suspensão de doações para o Fundo Amazônia anunciados pela Alemanha e Noruega (SARAIVA; SILVA, 2019).

Porém, a ala pragmática do governo manifestou-se de forma contundente contra a postura do grupo ideológico, principalmente nas figuras de Tereza Cristina, preocupada com possíveis entraves comerciais como consequência da negligência governamental e de parlamentares que pressionaram o governo para "para empreender ações de defesa do meio ambiente, assim como de recompor a imagem internacional do país" (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 129).

Conforme destacam Saraiva e Silva (2019) o posicionamento da ala ideológica apoiada pelo setor militar – que defende uma posição de soberania da Amazônia – ainda gerou uma escalada de tensões com o presidente francês, Emmanuel Macron (2017 – atual), que ao anunciar que caso a questão da Amazônia não fosse tratada com seriedade pelo governo brasileiro, iria opor-se à concretização do Acordo Mercosul–União Europeia.

Saraiva e Silva (2019) relatam ainda que a tensão entre Macron e o governo brasileiro envolveu ofensas proferidas por Bolsonaro e, reforçadas pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, à Primeira-Dama francesa, Brigitte Macron, engendrando a participação de outros atores: o movimento popular nas redes sociais de brasileiros que pediam desculpas à Primeira-Dama e no âmbito do Poder Legislativo, a manifestação de Rodrigo Maia que "defendeu a importância da preservação da Amazônia para evitar prejuízos ao agronegócio, e, ao contrário de Bolsonaro, afirmou que o Brasil não poderia 'abrir mão de nenhum real de ajuda externa'" (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 130).

Sobre a ameaça de saída do Brasil do Acordo de Paris sobre o Clima, Ricupero (2019) explica que o posicionamento da ala ideológica repercutiu negativamente na reputação da diplomacia brasileira. Isso porque, o anúncio de retirada do país do Acordo sob as justificativas de que este feria a soberania nacional ao impor metas inatingíveis e que também forçaria a criação do Corredor

---

<sup>28</sup> Entendido como "a captura dos estudos sobre mudanças climáticas por uma ideologia à esquerda, associada ao globalismo" (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 127).

Tríplice, foi argumentado em motivações falsas e *fake news*<sup>29</sup>, alinhando o país à política externa de Trump sobre o tema (RICUPERO, 2019), e sobretudo, rompendo com nosso posicionamentos tradicionais nessa agenda.

Na verdade, uma das características do instrumento e sua principal fraqueza é que as metas são voluntárias e definidas pelos países, por isso mesmo denominadas NDCs (Nationally Determined Contributions) ou Contribuições Determinadas Nacionalmente. Ora, pouco antes da afirmação de Bolsonaro, o então ministro do Meio Ambiente do governo Temer, Edson Duarte, havia anunciado (13/12/2018) que o Brasil se antecipara em dois anos ao cumprimento da meta de redução de emissões, que deveria ser atingida apenas em 2020 (RICUPERO, 2019, p. 6).

Quanto ao Corredor Tríplice<sup>30</sup>, também conhecido como Caminho da Anaconda, esta é uma proposta de Martin von Hildebrand, antropólogo estadunidense naturalizado na Colômbia, que nunca teve caráter de implementação real, sendo mais uma reflexão hipotética ou ficcional, tampouco foi pauta das discussões oficiais do Acordo (RICUPERO, 2019).

A permanência do Brasil no Acordo de Paris se deve muito a intervenção da bancada agroexportadora e da ala pragmática, especialmente atores que representam os interesses dos produtores de café e cacau, que através do Acordo, tinham acesso a grandes montantes de dólares para investimento em projetos de desenvolvimento agropecuário sustentáveis (RICUPERO, 2019). Ou seja, embora houvesse grande pressão da ala ideológica para a saída do Acordo de Paris, a ala pragmática se sobressaiu na decisão e o Brasil permaneceu como signatário, muito a contragosto de membros do governo (SARAIVA; SILVA, 2019).

Por último e em menor número, há também os grupos neopentecostais, que enxergam na ala ideológica parceiros para o avanço de pautas ligadas a religião, e cuja ilustração mais significativa na política externa é a pressão para a transferência da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém (SARAIVA; SILVA, 2019), denotando um alinhamento aos governos de Trump e Netanyahu.

---

<sup>29</sup> De acordo com o Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) o termo é “empregado às notícias fraudulentas que circulam nas mídias sociais e na Internet, o conceito é aplicado principalmente aos portais de comunicação online, como redes sociais, sites e blogs, que são plataformas de fácil acesso e, portanto, mais propícias à propagação de notícias falsas, visto que qualquer cidadão tem autonomia para publicar” (TJPR, 2021, online).

<sup>30</sup> A proposta constitui um plano “para preservar uma faixa de floresta de 200 milhões de hectares dos Andes até o Atlântico pela Amazônia, seguindo o curso do Solimões, através de terras de oito países amazônicos, onde vivem 385 comunidades indígenas e 30 milhões de pessoas”, explica Ricupero (2019, p. 6).

A mudança da embaixada repercutiu negativamente no relacionamento com os países árabes – que se constituem como grandes mercados receptores das exportações de carne brasileira –, situação na qual Tereza Christina, mais uma vez atuou para remediar a situação oferecendo um jantar para representantes diplomáticos de países árabes junto a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (SARAIVA; SILVA, 2019).

Porém, ainda sobre o conflito árabe-israelense, a ala ideológica obteve algumas de suas demandas internacionais atendidas ao incutir mudanças contrárias ao tradicional posicionamento diplomático brasileiro em fóruns multilaterais:

O governo Bolsonaro recentemente tomou a postura de mudar seu voto em duas resoluções sobre o conflito árabe-israelense. No primeiro, sobre cidadãos sírios que tiveram seus direitos violados nas colinas de Golã, optou por ser contrário à condenação dos soldados israelenses. A postura foi diversa daquela feita em outros momentos históricos em que o Brasil teve posicionamento favorável à causa palestina. Ademais, no segundo caso, sobre as Colinas de Golã, absteve-se de criticar os assentamentos israelenses naquela região (OLIVEIRA MOREIRA, 2020, p. 9).

Para Ricupero (2019) a mudança na embaixada não tem vinculação aos objetivos do Estado, não há interesses objetivos em termos políticos, comerciais, de imagem e/ou de *soft power*, tampouco reflete demandas do povo brasileiro, muito pelo contrário, denota riscos eminentes aos setores econômicos do agronegócio.

Isso porque os mercados árabes e iranianos correspondem a 40% do total de exportações brasileiras de proteína animal. Portanto, a mudança da embaixada e do padrão de votação do Brasil, na verdade, atendem aos setores obscurantistas e retrógrados da sociedade que passaram a incorporar seus interesses na política externa (RICUPERO, 2019) dada a ampliação do espaço de atuação concedido pelo governo Bolsonaro.

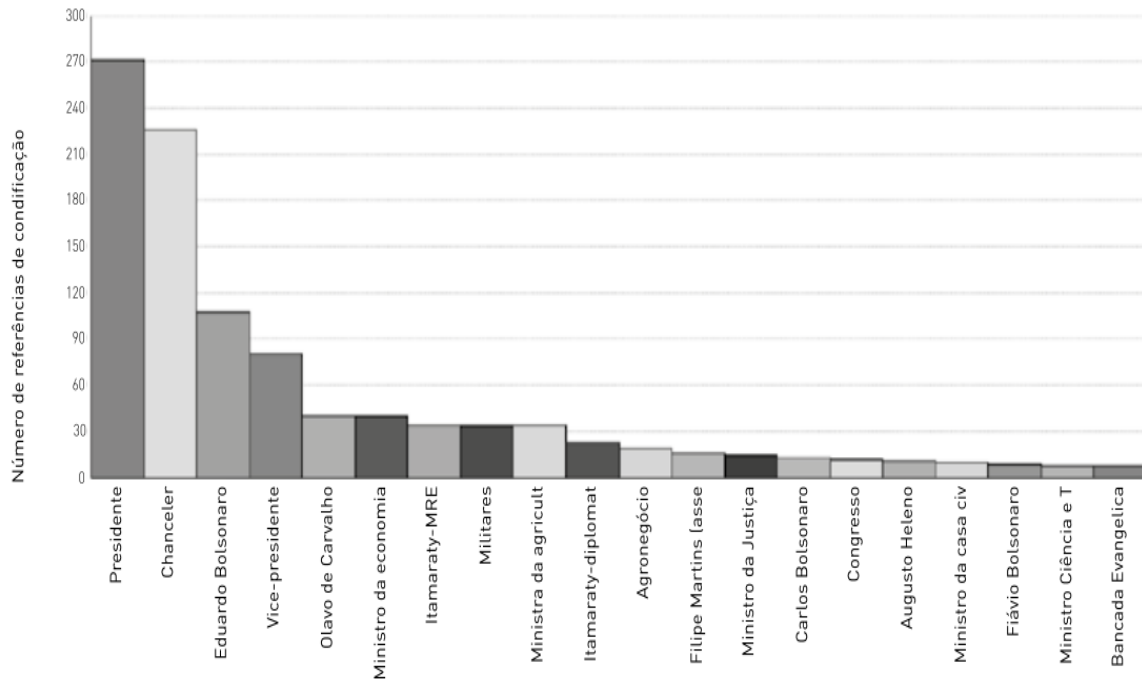
Em função da pluralidade de atores com poder de barganha e capacidade de influência, a condução da política externa ficou marcada pela fragmentação, desacordos e acomodações domésticas, cujas principais implicações foram o adensamento da politização da política externa e a sedimentação do terreno para incorporação de mudanças radicais na atuação diplomática internacional do país (SARAIVA, 2022).

É comum verificar dentro do próprio governo uma pluralidade de atores que integram o processo de formulação da política externa e que tendem a se articular organicamente em termos de afinidades e compatibilidades de interesses e

objetivos. Sobretudo, no caso brasileiro, em que essa característica é acentuada em função do modelo de governança que se convencionou denominar presidencialismo de coalizão<sup>31</sup>.

Nesse sentido, Bárbara Mesquita (2019) elaborou uma síntese dos atores da política externa do governo Bolsonaro, conforme o gráfico a seguir:

**Gráfico 1 - Atores na política externa do governo Bolsonaro**



Fonte: Mesquita (2019).

É importante sublinhar que esses não são os únicos conjuntos de atores que participam da elaboração da política externa. As organizações civis, as organizações não governamentais (ONG) e a oposição política também dispõem de ferramentas e mecanismos para atuar no processo político. Entretanto, o mapeamento e a identificação destes são feitos a partir de cada caso específico, podendo variar em função do tema, como veremos no capítulo 3.

No caso do governo Bolsonaro, os atores da ala ideológica conduziram uma autoarticulação discursiva com intuito de revisar e recriar prioridades, estratégias e conceitos de política externa e cuja densidade dessas mudanças abrange valores,

<sup>31</sup> Segundo Milani e Pinheiro (2013), isso significa que a manutenção da governabilidade é alcançada mediante a construção de uma base de apoio entre os partidos e, por conseguinte, a constituição do corpo ministerial deve refletir essa mesma base.

ideais e desejos nacionais, que se traduzem em novas narrativas e papéis na política externa (SAWICKA, 2020).

A relação com o Ocidente é historicamente um elemento central nas articulações discursivas das elites brasileiras, onde os EUA têm figurado como o principal referencial de *alter*, o que se traduz na incorporação do paradigma americanista<sup>32</sup> em menor ou maior grau na história da política externa brasileira (SAWICKA, 2020).

Desse modo, uma das reorientações mais marcantes da política externa é a retomada do paradigma americanista, associado à chave interpretativa e profundamente ideologizada de que o Ocidente, enquanto Outro Significativo, está vivenciado uma crise civilizacional, na qual os EUA de Trump, são os protagonistas nessa luta e o Brasil seu fiel aliado (SAWICKA, 2020). É importante mencionar também que, de forma inversamente proporcional à aproximação dos EUA, podemos observar um maior distanciamento das relações Sul-Sul na política externa:

Esse afastamento tornou-se ainda mais latente a partir de desavenças diplomáticas que se apresentavam com o presidente e seus ministros como sujeitos centrais, tanto com países de outros continentes – como os atritos com presidente francês, Emmanuel Macron – quanto com os líderes do continente americano, a exemplo de Argentina, Chile, Colômbia, Nicarágua, Cuba, Venezuela e Bolívia (SCUDELLARI, 2022, p. 24).

Logo, Sawicka (2020) qualifica o americanismo do governo Bolsonaro como distinto de versões anteriores por carregar novos significados de nacionalismo e de ocidentalismo, no qual o primeiro é composto por uma identidade de fé cristã, valores conservadores e a reverência a um passado mítico e seus símbolos, funcionando como oposição ao globalismo. E o Brasil, sob essa identidade nacionalista, acentua seu vínculo de autopertencimento ao Ocidente, que por sua vez é assimilado como o epítome desses elementos, ou deveria ser, se não estivesse sendo corrompido pelo globalismo (SAWICKA, 2020).

---

<sup>32</sup> O paradigma americanista, trata-se de um modelo de inserção internacional, que começa a ser desenhado em 1889, visando uma aproximação com os EUA por meio de alianças político comerciais, de modo a fortalecer a inserção brasileira no subsistema regional, a projeção internacional e fazer um contraponto às pressões das potências europeias na região (CERVO, 2003).

Portanto, a noção de autopertencimento ao Ocidente pode ser entendida como o guarda-chuva que intensifica os outros elementos que compõem a reformulação identitária do governo Bolsonaro, como a defesa da soberania, a narrativa amigo-inimigo e a divisão entre povo e elite (SAWICKA, 2020). A articulação desse novo conjunto identitário incide nos objetivos da política externa e na defesa da soberania – com foco no desenvolvimento e na construção de grandeza do país – assim como, no fortalecimento das relações com os EUA e demais governos conservadores de direita e extrema direita (SAWICKA, 2020).

Em consonância à redefinição das NRC, o governo Bolsonaro implementou uma reorientação significativa na política externa, incluindo uma abrupta mudança das agendas e a substituição de seu caráter pragmático por uma atuação profundamente ideologizada, acentuando a tendência já em curso desde o *impeachment* de Dilma Rousseff (MONGELLI, 2021). Ao trazerem as definições de Gardini e Lambert (2011), Saraiva e Sillva (2019) distinguem a política externa ideológica da pragmática no sentido de que a primeira prioriza a compatibilidade com os princípios em detrimento às consequências da ação, enquanto a segunda, foca nos resultados da ação, deixando a compatibilidade em segundo plano.

Com base em uma análise qualitativa do conteúdo dos discursos, entrevistas e mídias sociais dos atores da ala ideológica do governo Bolsonaro, Sawicka (2020), identifica dois principais papéis na performance da política externa brasileira, *faithful ally of the United States* (aliado fiel dos Estados Unidos) e *defender of the faith* (defensor da fé).

Nas definições de Holsti (1970), o papel de aliado fiel é informado por fontes como a percepção de ameaça; capacidades insuficientes; políticas tradicionais; e compatibilidade ideológica. Segundo o autor, a caracterização desse papel ocorre “apenas quando um governo assume um compromisso específico de apoiar as políticas de outro governo” (HOLSTI, 1970, p. 267). Neste caso, o compromisso seria com o governo dos EUA. Já o papel de defensor da fé, este também é informado pelas percepções de ameaça e princípios ideológicos, no qual são adicionados como fonte os papéis nacionais tradicionais (HOLSTI, 1970), sendo, portanto, definido a partir da noção de que:

Alguns governos veem seus objetivos e compromissos políticos em termos de defesa de sistemas de valores (em vez de territórios especificados) de ataques. Aqueles que defendem a concepção do papel nacional do defensor da fé assumem, presumivelmente, responsabilidades especiais para garantir a pureza ideológica de um grupo de outros estados (HOLSTI, 1970, p. 264, tradução nossa).

No caso do governo Bolsonaro, se traduz na atuação na defesa do Ocidente – de acordo com sua interpretação deste – e dos Estados alinhados a esses valores. Segundo Sawicka (2020), a performance desses papéis fundamentalmente ideologizados justifica a orientação americanista radicalizada da política externa brasileira.

Entretanto, o consenso doméstico sobre esses novos papéis não é verificado entre os próprios membros da elite política. A ala pragmática do governo Bolsonaro contesta os papéis de fiel aliado e defensor da fé, assim como a já mencionada atuação negativa com relação à China, isso porque, parte da elite entende que esses papéis ideológicos ameaçam seus interesses (SAWICKA, 2020).

Em sua análise sobre os papéis da política externa de Bolsonaro, Mongelli (2021) explica que as transformações ideológicas impactaram na performance dos papéis da política externa, que foi articulada rebaixando alguns papéis tradicionais como os de país em desenvolvimento, mediador norte-sul e potência emergente, substituindo-os por nação cristã e ocidental e de grande país. Além da reinterpretação do papel de democrata liberal e a implementação de papéis inéditos como anti-inimigo e antiglobalista (MONGELLI, 2021).

Na taxonomia de papéis de Holsti (1970) o papel de país em desenvolvimento é o equivalente ao *internal development* que é informado majoritariamente por fontes de necessidades socioeconômicas; opera com ênfase no desenvolvimento interno do país; incorpora a cooperação internacional, especialmente em temas econômicos; e não está atrelado a nenhuma função específica no sistema internacional.

Por outro lado, o papel de mediador é informado por fontes como papéis nacionais tradicionais, a composição cultural-étnica do Estado, a tradição de não envolvimento em conflitos e a localização geográfica (HOLSTI, 1970). Na prática, implica no comportamento de interposição diplomática em áreas ou questões de conflito (HOLSTI, 1970), neste caso, consiste na capacidade da PEB de mediar os

interesses das grandes potências e dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente nos fóruns de debate internacionais.

Por último, sobre o entendimento dos papéis tradicionais, o de potência emergente pode ser abordado como:

(...) um país com um conjunto de atributos materiais e ideacionais, juntamente com um comportamento político específico, um ativismo reformista ou revisionista na ordem internacional. Reivindicar o protagonismo por si só não é suficiente para definir a categoria; tem que ser acompanhado por um ou mais dos outros atributos materiais que conotam sua eficácia. A especificidade de seu conteúdo costuma ser marcada por não pertencer aos valores hegemônicos do *status quo* (FONSECA; PAES; CUNHA, 2016, p. 16, tradução nossa).

Nesse sentido, a política externa de Bolsonaro é vista por grande parte dos analistas como a mais controversa da história nacional (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021). Alimentada por um projeto ideológico que busca forjar uma identidade nacional de país conservador, antiglobalista, nacionalista, atuante no regaste dos chamados valores verdadeiros e na luta contra o comunismo e o marxismo, e na defesa da fé cristã (GUIMARÃES; OLIVEIRA E SILVA, 2021).

No quadro a seguir, sistematizamos os novos papéis implementados na política externa do governo Bolsonaro, as NRC que os informam e suas fontes, a fim de sintetizar o conteúdo desenvolvido neste capítulo.

**Quadro 5 – NRC e papéis performados pela política externa de Bolsonaro**

Fontes que informam as NRC	Concepções de papel Nacional (NRC)	Papéis performados
<b>Componentes autoritários</b>	Amigo-inimigo	Aliado fiel dos Estados Unidos
	Anticomunista	Defensor da fé
	Antiglobalista	
<b>Povo x Elite</b>	Oposição a OIL	Democracia liberal reinterpretada
	Nacionalista	Grande País
	Pertencimento ao Ocidente	Nação cristã e ocidental

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base na revisão bibliográfica da seção.

Em síntese, podemos dizer que as fontes que informam as NRC da elite decisória da política externa de Bolsonaro apresentam caráter profundamente ideologizado. Dentro dessa chave ideológica de extrema direita há um movimento de incorporação de elementos identitários historicamente presentes na política nacional e alguns novos, como a rejeição à OIL.

Ao combinar o populismo como estratégia política e o conjunto identitário da extrema direita, o governo Bolsonaro deu o tom das NRC, e sobretudo, reorientou a performance da política externa para atender a essas novas concepções de papéis.

Entretanto, um ponto a ser destacado é que os papéis performados pela política externa do governo Bolsonaro são contestados por atores da própria elite decisória, como foi apontado ao longo do capítulo. Não obstante, esses não são os únicos grupos de atores que podem exercer contestação horizontal. A oposição política institucionalizada também dispõe de poder de contestação, especialmente por via da atuação legislativa. É justamente essa dimensão de contestação que exploramos no capítulo 4.

## **4 A POLÍTICA EXTERNA PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO GOVERNO BOLSONARO**

A partir da identificação das NRC e dos papéis performados pela política externa do governo Bolsonaro, neste capítulo temos dois objetivos: analisar a atuação da política externa brasileira para integração regional no referido período, e segundo, caracterizar a Venezuela como Outro Significativo no processo de formulação de papéis.

### **4.1 De Sarney a Bolsonaro: a construção da região sul-americana na política externa brasileira**

O delineamento geopolítico das zonas preferenciais para a política externa brasileira foi sendo redesenhado ao longo dos anos, nesta subseção traçamos uma linha histórica da construção do espaço sul-americano apontando os significativos eventos que marcaram essa trajetória, salientando os interesses estratégicos brasileiros, destacando as NRC, bem como, os papéis performados. Com a finalidade de aclarar a conjuntura da política externa para integração, na qual o governo Bolsonaro assume em 2019.

A América do Sul ganhou esse contorno e importância a partir da redemocratização no Brasil por volta de 1990 (ALMEIDA; FERNANDES, 2022). Esse período inaugura um momento chave na promoção dos processos de cooperação sul-americana (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). E desde então tem figurado como região prioritária desde os governos de José Sarney (PSDB) (1985 – 1990) até Dilma (PT) (2016 – 2016), somando quase 25 anos de continuidade, apesar dos cursos de ação e retóricas distintas (ALMEIDA; FERNANDES, 2022).

A princípio, o pan-americanismo foi o eixo norteador da atuação do chanceler Barão do Rio Branco (1902 – 1912), instrumentalizado para contrabalançar as ameaças oriundas da Europa e do Rio da Prata, mais tarde, foi incorporada a noção de “latino” em detrimento do “pan” (MALAMUD; RORDRIGUEZ, 2013).

Com a derrocada da ditadura militar no Brasil (1964 – 1985), a América do Sul passa a se constituir como elemento essencial do referencial identitário do país – com o ideal de sul-americanismo – e eixo territorial na política externa, onde o Brasil

passa a atuar com protagonismo na consolidação da região como espaço político e econômico (FRENKEL; AZZI, 2021).

Ainda como ministro das relações exteriores no governo de Itamar Franco (1992 – 1995), Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1992 – 1993) “(...) deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica da política regionalista” (VIZENTINI, 2005, p. 383). O caráter prioritário da região segue durante os dois mandatos presidenciais de FHC (1995 – 2003) e nesse sentido, são empreendidas uma série de ações voltadas ao aperfeiçoamento do relacionamento com os países vizinhos.

Dentre elas, o reconhecimento da centralidade da Argentina como parceiro estratégico para a coordenação política e econômica e a incorporação dos avanços do Mercosul como objetivo da política externa (VIZENTINI, 2005). Mas não somente isso, foram viabilizadas propostas de integração de infraestrutura, atrelando o desenvolvimento econômico nacional à lapidação dos processos de integração regional e à alocação do continente como instrumento de alcance dos interesses nacionais (SCUDELLARI, 2022).

Em termos de construção da região como espaço de paz, destaca-se a mediação do Itamaraty no conflito fronteiriço entre Equador e Peru<sup>33</sup>, que remota da época colonial e encerrou-se com a assinatura do Acordo de Paz em outubro de 1998 em Brasília (MRE, s. d.). De acordo com Biato (1999, p. 1), a atuação do corpo diplomático brasileiro “eliminou o último importante conflito territorial na América do Sul com potencial desestabilizante para o continente”.

Já no governo Lula (2003 – 2010) a estratégia para região sul-americana caracterizou-se pela aproximação e adesão de um papel de liderança nos processos de regionalização, na construção de governança regional e na busca pela cooperação em defesa da autonomia na atuação internacional (SARAIVA, 2022).

Em termos comparativos ao governo de FHC, podemos concluir que houve um elevado grau de continuidade das políticas para a região, principalmente no que

---

<sup>33</sup> Em fevereiro de 1995, foi adotada a Declaração de Paz do Itamaraty, nela, o Equador voltou a aceitar a validade e vigência do Protocolo de 1942 e o Peru reconheceu a existência de “impasses subsistentes” na implementação do Protocolo. A Declaração de Paz do Itamaraty foi seguida da instalação da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE). “A Missão, cuja Coordenação-Geral coube ao Brasil durante seus cinco anos de funcionamento, logrou obter a consolidação de um cessar-fogo, a separação de forças no terreno e desmilitarização da zona de conflito” (MRE, 2018, online).

remete aos objetivos de desenvolvimento econômico, embora se verifiquem divergências na forma de condução da política externa (SCUDELLARI, 2022).

Ao implementar uma estratégia de autonomia pela diversificação<sup>34</sup> na atuação internacional, o governo Lula adensou e ampliou a priorização do entorno sul-americano e isso foi possível por dois fatores conjunturais. No âmbito externo, ocorria um fenômeno político na América Latina que ficou conhecido como a Onda Rosa, caracterizado pela ascensão de políticos de esquerda ou centro-esquerda na região, iniciado com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998 e encerrado com sua reeleição em 2006 (GAZZOLA, 2017).

No âmbito interno a atuação internacional autonomista e as estratégias voltadas para a América do Sul obtiveram suporte de múltiplos grupos, dentre os quais, atores públicos e privados, especialmente vinculados ao desenvolvimento de infraestrutura regional; a ala autonomista do Itamaraty, que adotava uma interpretação da região como potencial bloco de poder; e a comunidade epistêmica pró-integração muito ativa nesse período (SARAIVA, 2022).

Esse cenário “favoreceu a consolidação das posições brasileiras de destaque no âmbito regional e internacional” (SCUDELLARI, 2022, p. 10), e pavimentou o caminho para a incorporação do papel de *regional leader* (líder regional) que na tipologia de Holsti (1970), caracteriza-se pelo comportamento de um governo arrogar para si deveres ou responsabilidades especiais a serem desempenhadas na relação com Estados de uma região com a qual se identifica. Em termos práticos, a performance desse papel implicou em:

(...) atuar como pagador, assumindo parcialmente os custos da cooperação regional e estabelecendo uma rede de cooperação com os países vizinhos nas áreas de assistência técnica e financiamento de obras de infraestrutura com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (SARAIVA, 2022, p. 5, tradução nossa).

Isso se traduziu no fortalecimento do Mercosul, no adensamento das relações estratégicas com a Argentina, na estabilização democrática da região e nos avanços na integração de infraestrutura entre os vizinhos (BRESSAN; MENEZES; RIBEIRO, 2021). É importante também mencionar a criação da Unasul em 2008, na Reunião

---

<sup>34</sup> “A chamada autonomia pela diversificação pautava-se pela cooperação Sul-Sul, mas também pela manutenção ativa das relações com as grandes potências. Incluindo a busca por cooperação e participação ativa nos novos temas” (SCUDELLARI, 2022, p. 10).

Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo em Brasília, na qual participaram Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (HERNANDEZ; MESQUITA, 2020).

A Unasul marca uma nova etapa da integração sul-americana, onde a prevalência da agenda econômica e comercial, passa a dar espaço para uma pluralidade de outros temas como desenvolvimento social, saúde e defesa, denotando uma abordagem do regionalismo como instrumento de desenvolvimento mas também de governança em diversas áreas (HERNANDEZ; MESQUITA, 2020).

De acordo com Ricupero (2017) a prevalência da questão ideológica e a atuação do canal diplomático paralelo forneceram as bases para a caracterização dos resultados da política externa de Lula para a região sul-americana mais ideológica e partidária do que essencialmente atreladas aos interesses do país. Como veremos adiante, essa questão se adensará e terá impactos na narrativa do governo Bolsonaro para a diplomacia na região.

Embora seja relevante para esta análise o entendimento da atuação de Lula para o entorno sul-americano nas características apontadas por Ricupero, essa qualificação não compreende o todo da performance da PEB de Lula para a região. É importante frisar que a despeito das continuidades do governo FHC, Lula promoveu um ineditismo em seu mandato, incorporou a região para além de um espaço de projeção estritamente econômica e comercial: tornou-a um espaço de projeção econômica e política articulada, onde o Brasil internacionalizou os interesses de agentes econômicos privados, como o setor das construtoras do país.

Com relação ao primeiro mandato do governo Dilma (2011 – 2014), em termos gerais, verificam-se majoritariamente elementos de continuidade da política externa de Lula, isto é, o foco na manutenção da posição de destaque internacional e na viabilização do desenvolvimento econômico (SCUDELLARI, 2022). Embora com ênfase e densidade menor, se comparada aos governos Lula, os países sul-americanos permaneceram no espectro de relações próximas (BRESSAN; MENEZES; RIBEIRO, 2021).

Porém, a diplomacia de Dilma assumiu um caráter mais discreto, embora o regionalismo sul-americano tenha permanecido como elemento central (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021), pelo menos no âmbito discursivo. Tanto a forma quanto o estilo diplomático da PEB sofreram alterações, percebidas inclusive pela

opinião pública, e cujo distanciamento entre discurso e prática favoreceu uma crise identitária na política externa (RICUPERO, 2017).

Para Saraiva (2022), o governo Dilma ficou marcado pelo declínio da estratégia de atuação regional, muito em função das consequências da crise econômica internacional e da escalada da crise política interna, as quais se somaram restrições de gestão domésticas e novas dinâmicas na política externa. Além disso, a ala autonomista do Itamaraty foi perdendo força e posteriormente a concertação entre a instituição e o Executivo foi substituída por um processo de deterioração das relações e com isso, o Brasil perdeu ativismo e passou a desempenhar um caráter reativo na política externa (SARAIVA, 2022).

Assim como no governo Lula, a conjuntura deu o tom do desempenho regional e internacional, mas no caso de Dilma, de forma a desfavorecer o governo da mandatária. No âmbito internacional, a retração do preço das commodities, agravada desde 2014, intensificou a crise econômica doméstica (BRESSAN; MENEZES; RIBEIRO, 2021). Além disso, Casarões (2021) destaca outras mudanças internacionais que dificultaram o governo Dilma, sendo elas a alteração nas dinâmicas regionais, no equilíbrio de poder entre EUA e China e dos arranjos geoestratégicos de parceiros econômicos do Brasil.

Na conjuntura interna, Scudellari (2022) destaca dois elementos principais que dificultaram a governabilidade de Dilma: (i) a pressão política interna fomentando a não aceitação do resultado do pleito eleitoral que reelegeu Dilma<sup>35</sup>; (ii) a oposição do Congresso Federal que influenciou ativamente limitando a margem de atuação na formulação de políticas domésticas e internacionais do executivo.

Diante dessas circunstâncias, dois impactos diretos podem ser percebidos: a diminuição relativa da importância da América do Sul no âmbito da política externa e um enfraquecimento gradual nas relações com o Mercosul e os vizinhos (SCUDELLARI, 2022). À questão doméstica soma-se a crise política e econômica que desencadeou as Jornadas de Julho de 2013, já abordadas de forma explicativa no capítulo anterior, esse contexto denota a:

---

<sup>35</sup> No pleito eleitoral de 2014, o principal adversário de Dilma, Aécio Neves (PSDB) não aceitou a derrota e solicitou à justiça eleitoral uma auditoria do processo e a recontagem de votos, argumentando com base em desconfianças levantadas na internet e redes sociais, principalmente devido à pequena margem de diferença de votos entre os candidatos (Aécio Neves, teve 51 milhões de votos, totalizando 48,36 e Dilma, 54,5 milhões somando 51,64) (G1, 2014). De acordo com Bressan, Menezes e Ribeiro (2021, p. 36-37), a manobra de Aécio constitui “fato inédito na história política do Brasil desde a redemocratização”.

(...) dificuldade de ação por parte do executivo federal pelos desdobramentos em forma de crise, principalmente na esfera econômica, como o aumento do desemprego, a redução dos investimentos privados no país e a queda do rendimento das famílias brasileiras e a corrupção atribuída ao Partido dos Trabalhadores (SCUDELLARI, 2022, p. 13).

Nesse ínterim, a antiga base de apoio doméstica à política externa sul-americana de Lula também foi impactada, as empresas de infraestrutura imbricadas no processo da Lava Jato foram perdendo poder político; os atores desenvolvimentistas reorientaram o foco para os problemas domésticos; assim como o Itamaraty foi perdendo terreno no processo decisório (SARAIVA, 2022).

No segundo mandato de Dilma (2015 – 2016), intensificou-se o processo de politização tanto doméstica quanto da política externa (SCUDELLARI, 2022) de forma que as divergências que se restringiam a esfera eleitoral, transbordaram para as relações regionais e transformaram-se em confrontos irreconciliáveis, com impactos nos sistemas democráticos e nas dinâmicas dos países sul-americanos (ALMEIDA; FERNANDES, 2022).

Como bem coloca Casarões (2021), o cenário político-econômico global dificultou a retomada do protagonismo da política externa, tanto a nível global quanto regional, onde a soma dos fatores domésticos mencionados acima obstruíram a afetividade diplomática do governo.

A atuação brasileira na América do Sul passou a ser simultaneamente alvo de ataques de atores da sociedade vinculados a extrema direita; de setores econômicos e políticos; bem como, de líderes de oposição que passaram a acusar a presidenta de desempenhar uma atuação internacional ideológica e partidária (SARAIVA, 2022). É importante retomar que críticas dessa natureza já vinham sendo dirigidas ao governo Lula, porém em menor intensidade e abrangência.

Com a consolidação do *impeachment* de Dilma no Congresso, houve uma significativa mudança na política externa brasileira, que passou a focar nas relações com a União Europeia, Estados Unidos e China, em detrimento das iniciativas de cooperação regional (SCUDELLARI, 2022). A ruptura política doméstica, na época, despertou “articulações diplomáticas por parte de países como Venezuela, Cuba, Bolívia, bem como manifestações dos secretários-gerais da Unasul, Ernesto Samper, e da OEA, Luís Almagro, em apoio à presidente Dilma Rousseff” (CASARÕES, 2021, p. 448). Apesar disso, para Magalhães e Thomaz (2021), no

período que remete ao governo Dilma e à eleição de Bolsonaro, não houve avanços significativos no regionalismo sul-americano.

Por outro lado, Oliveira Moreira (2020) sintetiza que as administrações dos governos petistas foram marcadas pela atuação Sul-Sul em foros multilaterais e regionais; pela assinatura de acordos comerciais minimizando prejuízos ao setor industrial nacional; assim como pela priorização da articulação coletiva na negociação de acordos. Além disso, três pontos sobre a atuação dos governos petistas merecem destaque para as análises nas seções seguintes.

Primeiro, o impacto do cenário de crescente desindustrialização nacional na estruturação de prioridades da agenda comercial, que passou a orientar-se principalmente no atendimento das demandas do setor agroexportador em detrimento dos interesses do setor industrial (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

Segundo, no que tange as relações bilaterais entre Brasil e Venezuela foi estabelecida uma parceria prioritária recíproca entre os países, na qual a atuação brasileira foi caracterizada pela busca do diálogo na questão da crise entre as forças políticas domésticas da Venezuela (OLIVEIRA MOREIRA, 2020), embora sempre respeitando a tradição diplomática do Itamaraty de não intervenção e de autodeterminação dos povos.

Terceiro, contrariando o que a narrativa bolsonarista alega, os processos de integração nos governos petistas não buscavam a criação de estruturas de governança supranacionais (SARAIVA, 2022) ou alternativas que pudessem ferir o princípio de soberania nacional.

A eleição de Lula em 2003 e o *impeachment* de Dilma em 2016 marcam respectivamente o início e o fim do regionalismo pós-hegemônico na política externa brasileira. Em síntese, esse período pode ser caracterizado principalmente pelo: estímulo da autonomia, melhoria das condições de inserção econômica dos países da região e distanciamento da ingerência estadunidense (GUIMARÃES FERREIRA, 2015); pela abordagem do regionalismo como simultaneamente resultado e mecanismo de fortalecimento (SANAHUJA, 2010); e pelo foco na dimensão política, social e produtiva do regionalismo (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Após a queda de Dilma, Michel Temer (2016 – 2018) assumiu motivado a incorporar uma nova política externa (OLIVEIRA MOREIRA, 2020) que em outras palavras significou “desfazer-se do legado dos anos Lula-Dilma, não somente na

dimensão ideológica ou partidária, mas também no tocante aos eixos estratégicos fundamentais da inserção brasileira” (CASARÕES, 2021, p. 448).

Porém, como destaca Oliveira Moreira (2020), dada a escalada da crise política e econômica doméstica e a aproximação do pleito eleitoral de 2018, o foco de atuação do governo Temer recaiu mais sobre questões ao nível doméstico do que precisamente sobre temas de ordem internacional. Em termos de política externa, duas agendas foram prioritárias em seu governo, a pauta comercial e as relações com a Venezuela (OLIVEIRA MOREIRA, 2020), alimentando ainda mais a polarização ideológica que constituiu elemento central do processo de destituição de sua antecessora.

Com relação à pauta comercial, o governo Temer favoreceu a captação de investimentos estrangeiros e assinaturas de acordos comerciais (OLIVEIRA MOREIRA, 2020), dentre os quais se destaca a aceleração das negociações do Acordo Mercosul-União Europeia. Associado a isso e sob o mote de desideologizar a política externa, Temer empreendeu medidas de abertura econômica, reformas trabalhistas domésticas, o estreitamento de laços com os EUA e determinou a alocação do regionalismo e da integração sul-americana de forma subordinada à globalização neoliberal (FRENKEL; AZZI, 2021).

Como aponta Casarões (2021), o discurso de posse do chanceler de Temer, José Serra (2016 – 2017), foi o primeiro em vinte anos a não apresentar de forma explícita a América do Sul como região prioritária para a política externa. Com Serra à frente do Itamaraty, foi incorporado o paradigma de autonomia pela participação<sup>36</sup> com um viés profundamente institucional, o mesmo empreendido pelo governo FHC e distinto dos governos Lula (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

Saraiva (2022) explica que a orientação institucionalista prioriza a liberação econômica, endossa a OIL e defende o entendimento de que a estrutura – ou seja, o sistema de regras da política internacional – pode ser instrumentalizada para beneficiar o desenvolvimento econômico nacional. Frenkel (2021, p. 177, tradução nossa) aponta que “houve uma tentativa de estabelecer o lugar tradicional do Itamaraty, apelando a uma suposta desideologização da política exterior, mas que

---

<sup>36</sup> De acordo com Fonseca Jr. (1998, p. 368), a autonomia por participação é caracterizada por “(...) por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional”.

não alcançaram muitos avanços”. Muito embora, há de se destacar que Temer tenha lotado em cargos centrais na instituição, atores vinculados à vertente institucionalista (SARAIVA, 2022).

Por fim, cabe salientar a segunda agenda prioritária do governo Temer, as relações bilaterais com a Venezuela. Nesse tema, o governo adotou uma postura crítica ao governo de Maduro que incluía o afastamento progressivo de países considerados ideológicos, como o vizinho venezuelano (OLIVEIRA MOREIRA, 2020). De forma geral, a desideologização da política externa incluía distanciar-se “[da] suposta frente bolivariana a que o Brasil teria se associado nos últimos anos [e que] deveria ser substituída por relações mais profundas com países da orla do Pacífico, como México, Colômbia, Peru e Chile” (CASARÕES, 2021, p. 448).

Na avaliação de Bressan, Menezes e Ribeiro (2021), a reorientação da política externa na gestão de Temer acarretou um retrocesso na atuação brasileira nos projetos regionais e uma oscilação na relação com os vizinhos. No que diz respeito ao Mercosul, ficou claro na atuação de Serra como chanceler a vontade de reorientar o bloco para sua vocação comercial. Além disso, as contendas com o governo venezuelano incluíram a oposição direta brasileira à presidência *pro-tempore* de Maduro no bloco em 2016.

A mobilização brasileira para isolar a Venezuela atingiu seu auge com a suspensão do vizinho no Mercosul em 2017. De acordo com a decisão proferida pelo bloco, a suspensão dos direitos e deveres do país ocorreu em função da violação da cláusula democrática, estabelecida no Protocolo de Ushuaia de 1998, que defende que rupturas de ordem democráticas nos países-parte se configuram como obstáculo para os processos de integração (MERCOSUL, 2017).

Barros e Gonçalves (2019) explicam que logo à suspensão da Venezuela, em agosto do mesmo ano, foi criado o Grupo de Lima<sup>37</sup> com o propósito de buscar uma solução para o conflito entre o governo de Maduro e a oposição doméstica. Os autores argumentam que a instituição do grupo compõe um marco significativo de substituição dos processos de totalidade pela fragmentação na política externa brasileira para a região, considerando principalmente que “o Brasil não participava e

---

<sup>37</sup> Composto pelos chanceleres da: Argentina (2017 – 2021); Bolívia (2019 – atual); Brasil (2017 – atual); Canadá (2017 – atual); Chile (2017 – atual); Colômbia (2017 – atual); Costa Rica (2017 – atual); Guatemala (2017 – atual); Guiana (2019 – atual); Honduras (2017 – atual); México (2017 – atual); Panamá (2017 – atual); Paraguai (2017 – atual); Peru (2017 – atual); Santa Lúcia (2019 – atual).

nem tem participado, sequer como observador, de iniciativas de integração regional fracionadas” (BARROS; GONÇALVES, 2019, p. 8).

Para concluir o delineamento da política externa do governo Temer, o que precisamos ter em mente para fins de análise deste capítulo é que “Temer definiu os rumos da política de Bolsonaro para a América do Sul” (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021, p. 60, tradução nossa), especialmente no que tange as relações com a Venezuela e a atuação do país no âmbito do Mercosul, como veremos a seguir.

#### 4.1.1 América do Sul para o Brasil: interesses pragmáticos na região

Conforme explica Saraiva (2022), durante os anos 1990, apesar dos diferentes cursos de ação e da alternância entre correntes institucionalistas e autonomistas, o desempenho internacional do Brasil apresentou relativa continuidade em termos de objetivos e estratégias. O que, na prática, se traduziu em uma atuação que buscou protagonismo e ampliação de influência no âmbito global e regional, e na qual a “América do Sul passa a figurar como prioridade e projetos como o Mercosul passam a ter centralidade na agenda da política externa” (SCUDELLARI, 2022, p. 9).

Das características mais evidentes verifica-se a priorização da multilateralidade, a relevância dada as organizações internacionais, o respeito ao princípio da não intervenção resolução pacífica de conflitos, e sobretudo, a deferência sobre a eficiente e tradicional atuação do Itamaraty (SARAIVA, 2022). De acordo com Scudellari (2022), entre o final dos anos 1990 e 2000, houve uma ampliação do relacionamento com os países da América Latina, especialmente com os vizinhos sul-americanos.

Cabe salientar, também, que a presença do elemento ideológico esteve imbricada a um caráter pragmático nos governos do período (SARAIVA, 2022). Onde “o pragmatismo refere-se a políticas orientadas para resultados cuidadosamente planejadas com base na avaliação de custo-benefício e na análise de cenários” (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021, p. 55, tradução nossa).

Frenkel e Azzi (2021) apontam que até 2016 o processo de construção da América do Sul como espaço de autonomia e integração esteve consoante aos objetivos de projeção da atuação global do Brasil. Isso porque, do ponto de vista ideacional para a PEB, a América do Sul constituiu-se como zona de influência e

plataforma sólida para impulsão da vocação internacional do país e sobretudo, fonte de acúmulo de poder e fortalecimento da autonomia frente aos EUA (ALMEIDA; FERNANDES, 2022).

Ainda segundo os autores, no referido período, a estratégia de integração regional ancorou-se em três pilares: (i) a integração comercial, com o Mercosul, fortalecendo a integração nesse tema e visando a gradativa inclusão dos demais países vizinhos; (ii) a integração física com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que favorecia a integração física das estruturas de transporte e energia; (iii) e a concertação política com a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa)<sup>38</sup> e posteriormente com a Unasul, aspirando a manutenção da região enquanto espaço de paz, de prevalência da democracia e de consonância política dos Estados (ALMEIDA; FERNANDES, 2022).

O processo de integração regional na América do Sul como elemento constituinte da PEB tornou-se um dos pilares para o fortalecimento das relações do país com seus próprios vizinhos, permitindo o exercício de um papel de liderança fundamental para o desenvolvimento de pautas regionais relevantes (ALMEIDA; FERNANDES, 2022). Na dimensão internacional, Scudellari (2022) explica que o regionalismo contribuiu para a dilatação da projeção do Brasil como ator capaz de pautar debates e incorporar agendas nas dinâmicas multilaterais:

A agenda regional não se coloca apenas como um objetivo único, fazendo parte, também, de um conjunto de estratégias para a construção de uma posição forte do país internacionalmente. Isso, por sua vez, também não significa que as relações regionais sejam secundárias ou apenas um “meio” para outros objetivos, tendo em vista que, regionalmente, parcerias estratégicas foram constantemente estabelecidas, a exemplo da Itaipu Binacional, da importação do gás boliviano, as relações recíprocas com a Argentina, entre outros fatores (SCUDELLARI, 2022, p. 18).

Há um ponto que precisa ser levantado, de acordo com Magalhães e Thomaz (2021), é largamente aceito entre os analistas, que, a despeito das dimensões territoriais e econômicas do Brasil, nas dinâmicas políticas internacionais, o país carece de força para defender seus interesses de forma autônoma. Alinhado a essa interpretação, retomamos o argumento de Brun, Rodriguez e Rico (2022) sobre as

---

<sup>38</sup> De acordo com Viana (2017), a Casa é produto da III Cúpula Sul-Americana, que, em 2004, emitiram a Declaração de Cusco, que formalizou o grupo como espaço de diálogo entre os 12 Chefes de Estado da região, orientados para o adensamento da cooperação. Ainda segundo a autora, a concertação política no âmbito da Casa estabeleceu as bases para a criação da Unasul em 2008 (VIANA, 2017).

iniciativas de integração regional e articulação multilateral figurarem como uma opção viável para contrapor os constrangimentos sistêmicos e ampliar o escopo de margem de atuação de países não dominantes no sistema internacional.

Além dessa questão mais ampla de projeção internacional, o regionalismo sul-americano para a PEB, revela três eixos de interesses pragmáticos na região, conforme apontam Magalhães e Thomaz (2021): (i) o aumento da participação econômica e influência na agenda multilateral, no qual o Mercosul figura como instrumento que contribui para ambos objetivos; (ii) no tema de segurança, há uma vinculação direta entre a coordenação política e a formação de coalizões regionais em prol do fortalecimento conjunto contra a possibilidade de ingerência de países externos nos assuntos da região; (iii) o tema de infraestrutura e desenvolvimento industrial, na qual a IIRSA, demonstra a estreita relação entre integração regional e desenvolvimento nos países.

Em síntese, os autores apontam que o Mercosul e a Unasul têm sido instrumentalizados para interesses pragmáticos nos temas de autonomia, desenvolvimento e segurança, isso porque: (i) as instituições regionais facilitam a concertação política aumentando o poder de barganha nacional; (ii) a integração regional tem sido essencial para a exportação de manufaturados e o primeiro estágio de internacionalização de empresas nacionais; (iii) as instituições regionais e a construção de confiança assistem os interesses estratégicos do país, especialmente no tema energético (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Entretanto, vale ressaltar que os resultados dessas iniciativas acabaram por denotar os limites da influência regional do Brasil, muito em função de adversidades econômicas, instabilidades políticas domésticas dos vizinhos, relações com os EUA e divergências de orientação política dos Estados (ALMEIDA; FERNANDES, 2022).

Ainda assim, ao traçar um breve panorama da trajetória de construção da região sul-americana como espaço prioritário na PEB, perpassando governos, paradigmas e cursos de ação distintos, é possível afirmar que entre equívocos e acertos, somam-se mais de duas décadas de investimento de capital financeiro e político na região.

Ou seja, uma construção alocada como política de Estado que veio sendo sedimentada por governos de diferentes posições no espectro ideológico, distintos atores políticos, de diferentes poderes e de grupos de interesse econômico, pelo

corpo diplomático institucionalizado e endossado pela comunidade epistêmica nacional e regional.

## 4.2 O lugar da integração regional na política externa de Bolsonaro

Ainda na campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro alocou a política externa como tema central da sua narrativa de campanha, na qual suas promessas envolviam estabelecer uma ruptura nos cursos de ação diplomáticos – da mesma forma que propunha uma reforma no âmbito doméstico –, logo, ao ascender à chefia do executivo, designou uma parcela significativa de esforços nos temas de política externa (BELFI; DE MELLO, 2023).

É necessário destacar também que a coalização que elegeu Bolsonaro, distingue-se de todas as experiências anteriores, refletindo as mudanças nas forças políticas domésticas, isso porque, aglutinou múltiplos setores com diferentes visões e que passaram a influenciar o processo diplomático brasileiro (SARAIVA, 2022).

De forma que a PEB passou a ser condicionada para atender as demandas desses grupos distintos, com interesses diversos, e por isso passou a ser caracterizada como ruidosa, fragmentada e contraditória, afetando diretamente a imagem internacional do país (SARAIVA, 2022).

A fragmentação na formulação de políticas contribuiu para a constante tensão entre a defesa das ideias e seus resultados práticos. Houve constante conciliação e confronto entre as ideias conservadoras e a narrativa populista de Bolsonaro em oposição a diferentes grupos da base governista que buscavam ganhos setoriais nas ações de política externa (SARAIVA, 2022, p. 10, tradução nossa).

Como já explorado com maior profundidade no capítulo anterior, a incorporação de elementos da narrativa da extrema direita na política externa acarretou consequências negativas para a imagem e o posicionamento do Brasil no sistema internacional, isso porque, ao considerar a cooperação e aspectos da governança global sobre os novos temas da política internacional<sup>39</sup> como contrários

---

<sup>39</sup> Os chamados novos temas, emergiram nos debates políticos internacionais com o final da Guerra Fria (1947 – 1991) e passaram a ocupar gradativamente mais espaço nas agendas dos países e nos fóruns multilaterais, com destaque para os direitos humanos, proteção ao meio ambiente, equidade de gênero, entre outros (SCUDELLARI, 2022).

ao desenvolvimento nacional (SCUDELLARI, 2022), dificultou as relações econômicas e políticas do país.

Como aponta Frenkel (2018) em um panorama geral as linhas que contornam o desenho de política externa do governo Bolsonaro, abrangem: (i) a aproximação com os EUA, Israel e Itália, governos de espectro ideológico convergente ao de Bolsonaro; (ii) a postura crítica contra a China e Venezuela, mas que se estenderam a países que ele qualifica como comunistas; (iii) e no âmbito do Mercosul constantes falas de reprovação sobre o caráter ideológico do bloco.

Mas sobretudo, uma característica da condução da política externa explícita não somente no discurso, mas, na prática, foi a adoção de posições antagônicas aos governos que precederam Bolsonaro, especialmente de Lula e Dilma (SCUDELLARI, 2022). Outro aspecto marcante foi o rompimento com a tradição diplomática brasileira, que de acordo com Cervo (2008, p. 34) se qualifica historicamente como “(...) cooperativa e não-confrontacionista, universalista, pacifista, zelosa pela soberania em razão do papel indutor do Estado e da necessidade de planejar o desenvolvimento”.

O que se verifica é uma alteração dos objetivos da diplomacia brasileira, o distanciamento da política Sul-Sul e o trilhar de um caminho que conduziu gradativamente o país para uma situação de isolamento entre seus pares, em função dos aspectos mencionados acima (SCUDELLARI, 2022).

Posto isso, avançamos para uma investigação mais minuciosa da reorientação da PEB sob o comando de Bolsonaro e Araújo. Nesse sentido, o primeiro ponto é estabelecer uma análise comparativa com a condução da política externa de seu antecessor.

Utilizando a metodologia de análise de conteúdo, Oliveira Moreira (2020) investigou as continuidades e discontinuidades dos governos Temer e Bolsonaro, oferecendo alguns aportes interessantes sobre a política externa de ambos. Começando pelas convergências, Bolsonaro manteve o foco nas duas agendas prioritárias de Temer, o estabelecimento de acordos comerciais – com destaque para a assinatura do Acordo Mercosul União Europeia em 2020 – e o distanciamento progressivo da Venezuela sob a perspectiva de desconstrução da agenda política dos governos do PT (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

Sobre a relação com a Venezuela, em termos de estratégia e diretrizes básicas, Bolsonaro manteve os cursos de ação empreendidos por Temer, que

incluem: (i) a manutenção da atuação em temas comerciais; (ii) o adensamento de sanções e medidas de isolamento do vizinho; (iii) a continuidade da suspensão do país no Mercosul; (iv) a utilização do Grupo de Lima como instrumento de pressão diplomática; (v) e o endurecimento da postura crítica ao governo, inclusive, não reconhecendo o governo de Maduro em 2019 (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

Por fim, e não menos importante, é dizer que o Brasil nos últimos quatro anos apostou por uma postura belicosa em relação à Venezuela. Para além de uma retórica mais forte e crítica ao governo Maduro, as constantes ações de pressão, por parte brasileira, deterioraram o papel histórico do Itamaraty em ser o negociador das diferenças políticas entre a situação e a oposição venezuelana. Dessa forma, o país se tornou ator secundário nos destinos da região sul-americana, muito mais afeito a outros centros decisórios, como os EUA, que vêm marcando a pauta nesse assunto (OLIVEIRA MOREIRA, 2020, p. 7).

Já em termos de dissimilaridades, Oliveira Moreira (2020) aponta o pragmatismo de Temer nas questões relativas ao conflito árabe-israelense<sup>40</sup> e no relacionamento bilateral com a China, em detrimento da atuação ideológica de Bolsonaro. Para o autor, ambos os governos se diferenciam em termos de orientação e princípios na condução da política externa e na questão da autonomia, tendo em vista que o paradigma incorporado por Temer de autonomia pela participação foi duramente criticado por Bolsonaro (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

O autor avalia, também, que as posições assumidas pela política externa de Bolsonaro em temas econômicos, nas relações bilaterais com a China e a Venezuela, e no conflito árabe-israelense não suscitaram benefícios econômicos ou políticos para o Brasil (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

Muito pelo contrário, especificamente sobre a Venezuela, a diplomacia brasileira sofreu uma retração no seu papel histórico de atuar na mediação de conflitos entre atores políticos de oposição no continente sul-americano; além dos prejuízos econômicos, haja vista o robusto fluxo comercial que caracterizou a relação entre os países no período de 2003 a 2016, e quem vem perdendo tração em função das crises domésticas de ambos mas também da postura adotada pelo governo brasileiro (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

---

<sup>40</sup> Oliveira Moreira (2020) explica que o governo Bolsonaro reposicionou o papel histórico da diplomacia brasileira, alterando o padrão de votação na Assembleia Geral da ONU em duas ocasiões em 2019, ambas a favor de Israel.

#### 4.2.1 Erosão do regionalismo sul-americano: elementos explicativos

O comportamento do Brasil para a América do Sul foi um dos mais afetados pelas mudanças empreendidas na política externa de Bolsonaro, diferenciando-se significativamente dos padrões de atuação de governos anteriores (SARAIVA, 2022), especialmente dos petistas.

Portanto, para entender como essas transformações ocorreram, tomamos como base os trabalhos de Saraiva e Frenkel e Azzi, que nos oferecem elementos explicativos sobre como foi possível o governo Bolsonaro transformar tão profundamente o perfil e o conteúdo da política externa que vinha sendo mantida com uma certa estabilidade relativa ao longo de décadas.

O primeiro eixo de compreensão é retomar a conjuntura doméstica do governo Dilma e os eventos que se desdobraram, isso porque esse período marca um ponto central no processo de erosão do regionalismo sul-americano na PEB. Para Frenkel e Azzi (2021) e Spektor (2019), a crise política de 2013 encerrou o precário acordo entre Estado e as elites da época, onde prevalecia o entendimento de que “a integração sul-americana constituiu uma oportunidade de negócios para expandir a indústria de defesa e internacionalizar diversas empresas (principalmente construtoras), que receberam crédito barato do BNDS” (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 173, tradução nossa).

Nesse sentido, a deflagração da Operação Lava Jato em 2014, não somente acarretou consequências políticas para a governabilidade de Dilma, mas também incidiu sobre a dinâmica das elites nacionais. Frenkel e Azzi (2021, p. 147, tradução nossa) apontam que “boa parte das empresas e construtoras que eram atores predominantes na conciliação entre Estado e agentes econômicos sobre a priorização da integração sul-americana, foram ‘praticamente destruídas’ pela operação”. Na prática, isso se traduziu na perda de estrutura produtiva e conseqüentemente na diminuição da capacidade desses grupos exercerem influência no processo decisório de política externa (FRENKEL; AZZI, 2021).

Para Saraiva (2022), dois elementos foram fundamentais para a reorganização do processo de formulação da política externa, o conjunto ideológico e a incorporação de novos atores com perfis políticos distintos no decurso. No governo Bolsonaro, o processo de formulação da política externa refletiu a própria fragmentação interna do governo, a centralidade decisória do Itamaraty foi

marginalizada, foram inseridos novos atores no processo decisório e implementada uma mudança na definição de aliados e adversários (SARAIVA, 2022).

Em consonância ao que Saraiva destaca sobre o perfil dos novos formuladores de política externa e a inclusão de novos atores, Frenkel e Azzi (2021) explicam que Bolsonaro estabeleceu uma nova convergência entre americanismo, liberalismo e autoritarismo, estabelecendo um novo consenso neoliberal ancorado:

(...) “[na] retórica do mérito e do empreendedorismo individual”, que, na prática, se traduz como “aprofundamento das medidas de austeridade, retrocessos nos direitos trabalhistas e abertura econômica indiscriminada” iniciadas pelo governo Temer. Dentre elas, destaca-se o programa de privatizações (especialmente no setor de energia), a reforma da previdência e o fim da política de salário mínimo e a promoção do conteúdo industrial nacional (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 174, tradução nossa).

Ou seja, ocorreu uma mudança significativa na dinâmica entre as elites econômicas nacionais com a incorporação de novos atores e a ampliação da participação de outros. Frenkel e Azzi (2021) resumem que, na medida que os setores econômicos que apoiavam o regionalismo sul-americano perderam poder político, emergiram o agronegócio e o capital financeiro transnacionais, que demandam mais abertura econômica e menos integração.

Os autores destacam também a interpelação da crise da Venezuela pelo governo Dilma, que foi importante para a construção de narrativas antipetistas. Isso porque, ao conduzir um curso de ação orientado pelo princípio da não intervenção e apoio a uma mediação diplomática (FRENKEL; AZZI, 2021), despertou um movimento de deslegitimação dessa abordagem por parte da direita (FRENKEL, 2018), especialmente da extrema direita. Alimentando o antipetismo e conseqüentemente suas políticas e projetos:

(...) as iniciativas regionais promovidas pelo PT, como a Unasul, passaram a ser qualificadas pejorativamente “bolivarianas” e socialistas. Ou seja, o contexto em que Bolsonaro chegou à presidência já era marcado por um crescente “americanismo” na sociedade brasileira, o que incluía uma forte rejeição a tudo que pudesse ser associado à esquerda (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 173, tradução nossa).

Diante desse cenário, Frenkel e Azzi (2021) apontam mais dois elementos explicativos para Bolsonaro ter conseguido reorientar a PEB para a integração sul-americana: o americanismo e a marginalização do Itamaraty no processo decisório de política externa.

Quanto ao distanciamento do Itamaraty, primeiro devemos ressaltar três aspectos: a qualidade do corpo diplomático; seu elevado grau de autonomia sustentado ao longo da história; e a centralidade de sua atuação em prol da construção da América do Sul enquanto entorno geopolítico prioritário como um projeto de longo prazo no início dos anos 1990 (FRENKEL; AZZI, 2021).

Embora, seja importante pontuar que, o caráter autônomo e a centralidade de ação do Itamaraty tenha sido debilitada ao longo do tempo por um conjunto de fatores como a ampliação da diplomacia presidencial, de entes subestatais e privados, além de desacordos internos ao próprio corpo diplomático (FRENKEL; AZZI, 2021).

Nesse ponto, Frenkel e Azzi, assim como Saraiva, concordam que o enfraquecimento do Itamaraty, via desmonte burocrático, constituiu um fator necessário para a implementação de mudanças na política externa. Conforme explicam os autores, esse processo foi facilitado pela conjuntura, que permitiu uma atuação sistemática da ala ideológica do governo Bolsonaro (FRENKEL; AZZI, 2021; SARAIVA, 2022).

Minar a autonomia e protagonismo do corpo diplomático favorável à integração sul-americana pareceu figurar como uma estratégia do governo Bolsonaro, ainda mais quando tomamos em conta medidas como:

[a] relegação da região e priorização do vínculo com os Estados Unidos: por um lado, a extinção da subsecretaria para a América Latina e o Caribe e a transferência de suas funções para a nova Secretaria das Américas. E, por outro lado, a decisão de retirar a disciplina História dos Países da América Latina do curso de formação diplomática do Instituto Rio Branco e aumentar a carga horária dos cursos dedicados à "cultura ocidental clássica" (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 178, tradução nossa).

Saraiva (2022) enfatiza outras importantes mudanças empreendidas na instituição que incluem: (i) a ampliação do espaço para a atuação de não diplomatas; (ii) promoções de diplomatas sem padrões explicativos; (iii) a substituição de diplomatas de importantes embaixadas por outros com maior alinhamento ao governo; (iv) e a redução da centralidade do multilateralismo,

priorizando secretarias bilaterais. Como consequência, o Itamaraty deixou de desempenhar o papel central de canalizador de interesses e de formulador da política externa (SARAIVA, 2022). Para a autora:

O envolvimento dos diferentes atores com as questões externas foi ainda mais segmentado com divergências internas ou mesmo paralisia da política externa devido à falta de gestão do comportamento internacional do país e ao estatuto das capacidades estatais da diplomacia (SARAIVA, 2022, p. 11, tradução nossa).

Com a marginalização do Itamaraty, o espaço antes ocupado pela instituição passou a ser preenchido por grupos de apoio ao presidente, influenciando a agenda de política externa e instrumentalizando questões internacionais no âmbito doméstico como parte da estratégia de mobilização da militância engajada com os discursos antiglobalistas e de guerra cultural (SARAIVA, 2022).

Ao chegar à presidência, Bolsonaro radicalizou os cursos de ação empreendidos pelo governo Temer, engendrando profundas alterações na política externa do país, dentre as quais, um desentendimento da região sul-americana (FRENKEL; AZZI, 2021). Em outras palavras, ressignificou o código geopolítico do Brasil na política externa, substituindo a América do Sul como espaço preferencial de projeção internacional pela priorização das relações e interesses dos EUA (FRENKEL; AZZI, 2021).

Scudellari (2022) argumenta que o governo Bolsonaro não somente reorientou, mas rompeu parcialmente com a política externa para a América Latina e isso é verificável na redução dos fluxos comerciais entre os países da região se comparados a períodos anteriores. Para justificar a qualificação de ruptura e não reorientação, Scudellari (2022) explica que esta suscita alteração de meios para atender a objetivos, enquanto a ruptura, no caso de Bolsonaro, remete ao afastamento de objetivos tradicionais da política externa. Um ponto que ilustra muito bem isso é que:

Todos os personagens, líderes, países e regiões associados à diplomacia exercida pelo Partido dos Trabalhadores, em primeiro plano, principalmente a Venezuela, no bojo dos países classificados como “bolivarianos”, foram automaticamente posicionados como “inimigos” e identificados como “ameaças” à soberania nacional e aos interesses brasileiros (BELFI; DE MELLO, 2023, p. 98).

Conforme destacam Frenkel e Azzi (2021), o declínio da política externa sul-americana brasileira consiste em uma das guinadas mais significativas da política externa recente do país, gerando amplas implicações a curto e longo prazo no regionalismo. A ausência de protagonismo é refletida não somente na saída da Unasul e da Celac, mas até mesmo nas iniciativas promovidas pelo governo Bolsonaro, como o Grupo de Lima e o Prosul, nos quais a atuação do país limitou-se a um papel de coadjuvante (FRENKEL; AZZI, 2021), como exemplificaremos no próximo tópico.

#### 4.2.2 Ruptura parcial e postura confrontativa na região

Com relação ao Mercosul, a despeito das falas ameaçando abandonar o bloco, Bolsonaro permaneceu, embora defendendo uma atuação estritamente utilitária e comercial, reduzindo o bloco a sua expressão mínima (FRENKEL; AZZI, 2021), se comparado aos avanços e aplicações em outras agendas.

O governo também defendeu a revogação das diretrizes que impediam o comércio individual com países terceiros, ou seja, externa e internamente, ampliar e aprofundar a liberalização comercial e promover articulação de estratégias coletivas para aumentar o poder de competição (MERCOSUL, 2021). Além das reformas institucionais, denominadas “agenda de modernização”, que visavam: (i) a redução burocrática; (ii) o corte de despesas; (iii) a transparência no funcionamento; (iv) o aprimoramento da participação do setor privado; (v) e a modernização dos métodos de trabalho que têm reduzido os custos do bloco (MERCOSUL, 2021).

Ou seja, o governo Bolsonaro defendeu uma reforma institucional orientada para a redução da estrutura organizacional (FRENKEL; AZZI, 2021), que incidiu também na estagnação dos temas sociais no bloco e que acabou sendo concretizado no plano de ação 2020-2021 (HERNANDEZ, 2023). Para Frenkel e Azzi (2021, p. 180, tradução nossa), “o bloco vive uma crise de identidade, na qual seus países membros devem definir se mantêm o espírito do Tratado de Assunção ou modificam seu leitmotiv para algo semelhante à Aliança do Pacífico”.

No aspecto estritamente econômico, o governo Bolsonaro defendeu a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) em razão do comércio nacional de exportação de manufaturados dispor de vantagens comparativas internacionalmente (SARAIVA, 2022). Nessa questão, o governo brasileiro recebeu apoio de Lacalle

Pou do Uruguai, porém, encontrou resistência do governo argentino e da Confederação Nacional da Indústria do Brasil, que alegou que a redução de tarifas incidiria negativamente sobre o setor industrial nacional (SARAIVA, 2022).

É importante mencionar também que o Brasil “deixou de contribuir para o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o que marca o abandono do Brasil da agenda de desenvolvimento e a redução das assimetrias entre os membros do bloco” (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 179, tradução nossa). Outro fator conjuntural relevante é o impacto da reprimarização das economias, que impactou diretamente as trocas internas do bloco, no caso do Brasil, as exportações para a região sofreram uma queda de 3% de 2018 a 2021 (SARAIVA, 2022).

(...) o comércio entre os países do bloco está em declínio progressivo desde 2011, alimentando uma dinâmica centrífuga e o desinteresse dos atores econômicos em apostar no mercado regional. Nesse sentido, as tendências de abertura e flexibilização – simbolizadas nas proclamações de “convergir” o Mercosul com a Aliança do Pacífico (AP), possibilitar negociações individuais com terceiros países e rever a união aduaneira – também começaram na fase do regionalismo (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 179, tradução nossa).

O governo Temer já havia acelerado as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia e esse tema manteve a centralidade na política externa de Bolsonaro. Oliveira Moreira (2020) avalia que os interesses brasileiros no acordo envolvem a redução dos impostos de importação para produtos agropecuários e industriais e a possibilidade de ampliação da capacidade produtiva de setores primários e secundários.

Em outras palavras, atendem diretamente aos interesses do setor agroexportador nacional, que compõe parte da base de apoio governamental de Bolsonaro. Por outro lado, os efeitos do acordo desagradaram aos setores industriais, especialmente o automotivo, que temia pela concorrência com a entrada de produtos europeus (OLIVEIRA MOREIRA, 2020).

Entretanto, a atuação do governo brasileiro com relação à depredação da Amazônia causou entraves no acordo econômico. Líderes políticos da União Europeia (UE) se manifestaram de forma contundente que, caso o Brasil não demonstrasse um maior compromisso ambiental, os países barrariam a tramitação interna do acordo birregional (FRENKEL; AZZI, 2021).

Apesar da assinatura do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, as relações com os países europeus se deterioraram devido aos incentivos do governo brasileiro para destruir a Amazônia. Por conta disso, a tradução, ratificação e outras dinâmicas jurídicas do acordo comercial ainda carecem de sua validade (SARAIVA, 2022, p. 12, tradução nossa).

Ainda nos temas multilaterais, uma situação muito crítica foi a abordagem negacionista de Bolsonaro na pandemia de Covid-19, recusando-se a facilitar a coordenação política no enfrentamento do vírus (FRENKEL; AZZI, 2021), sobretudo nas regiões de fronteira com os países do Mercosul. Em 18 de março de 2020, logo após o primeiro caso de Covid-19 confirmado na região, os países do bloco se reuniram e elaboraram uma declaração, que ressaltava a importância de posicionar-se frente à situação de risco; estabelecer a cooperação; promover investimento financeiro no combate à Covid-19; e estimular a comunicação e intercâmbio de boas práticas entre os Estados Parte (MERCOSUL, 2020).

A gestão criminosa da crise pandêmica por parte do governo brasileiro apenas serviu para desestimular ainda mais o diálogo. Em junho de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil, indisponibilizou dados de seu site oficial sobre a situação sanitária no país referente à pandemia Covid-19, inviabilizando a transparência de informações, bem como a possível troca de informações e elaboração de estratégias conjuntas com os vizinhos sul-americanos.

A ausência de disposição para coordenação no eixo político, segundo Tobar e Linnger (2020), ocorreu principalmente em função das diferenças ideológicas e políticas entre os países do bloco, dificultando a diplomacia regional. Em termos econômicos, o FOCEM financiou a produção de kits para detecção do vírus, somando um investimento de US\$ 16.000.000 em pesquisas, desenvolvimento e transferência de tecnologia (FOCEM, 2020).

Porém, não houve agilidade na atuação, que ocorreu de forma tardia. As articulações entre presidentes e ministros de saúde ocorreram de forma vaga e as declarações advindas das reuniões do bloco, apesar de manifestarem boas intenções, na prática, não cumpriam o objetivo de estabelecer uma ação regional coordenada (NEVES, 2020).

Por fim, cabe destacar que, em termos de utilização de mecanismos institucionais disponíveis, o RMAGIR<sup>41</sup> foi acionado duas vezes e em nenhuma das reuniões contou com representantes brasileiros. O Brasil também não comunicou as diretrizes implementadas nacionalmente como os demais países porque “a estratégia nacional para a pandemia Covid-19 é realizada diretamente pela Presidência da República e pelo Ministério da Saúde e, por isso, não foi viável fornecer informações a esse respeito” (RMAGIR, 2020, n. p.), assim como não se produziu nenhum tipo de coordenação conjunta por meio desse espaço de diálogo.

Para Frenkel e Azzi (2021, p. 180, tradução nossa) “a posição negacionista do governo brasileiro, as críticas às recomendações da OMS e a recusa à compra de vacinas fabricadas na China marcam um limite concreto às possibilidades de articulação de medidas coordenadas entre os países sul-americanos”.

Com relação à Unasul e ao Prosul, podemos dizer que a saída de um e entrada no outro são processos interligados. Quanto à Unasul, seu processo de dissolução data de 2018, com a suspensão da participação de 6 países<sup>42</sup>, incluindo o Brasil, porém os entraves e dificuldades intrabloco são ainda da época dos governos petistas (FRENKEL; AZZI, 2021). Um exemplo disso é que, desde 2017, não havia mais consenso a respeito da eleição de um secretário-geral (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Argumenta-se também que a presidência *pro-tempore* da Venezuela entre 2016-2017 e sua atuação proeminente, tenham encorajado a oposição popular e política na sociedade quanto a participação brasileira no bloco, isso porque, na época já estava bastante disseminado o sentimento antipetista e sobretudo, pairava nos discursos políticos a ameaça do Brasil vir a se tornar uma Venezuela (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Para Bolsonaro, a Unasul representava o auge do que ele considera a política externa ideológica comunista do PT. Além disso, o fato de a Unasul não ter como eixo prioritário a agenda econômico-comercial suscitou no governo a atitude de desligar-se de forma permanente do agrupamento. Podemos atribuir a formalização

---

<sup>41</sup> Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos de Desastres (RMAGIR), criado em 2009, visa trabalhar para “(...) fortalecer a capacidade dos sistemas nacionais de gestão de riscos dos Estados Partes visando a enfrentar de forma coordenada a problemática da gestão de riscos e a assistência humanitária na região” (MEROCSUL, 2015, online).

<sup>42</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru.

da saída da Unasul em 2019, como consequência de um processo em andamento e resposta efetiva aos setores ideológicos da base governista e da sociedade.

No lugar, em março de 2019, o governo aderiu ao Prosul, projeto encabeçado pelos presidentes do Chile, Sebastián Piñera e da Colômbia, Ivan Duque, que convidaram todos os países do continente a adentrar, com exceção da Venezuela. O Prosul promete ser uma plataforma de democracia, sem partidarismo ou ideologia, com objetivo de estimular o desenvolvimento e a cooperação na América do Sul, com foco na integração de infraestrutura, energia, saúde, defesa e segurança (PROSUL, s. d.).

Embora no discurso do governo Bolsonaro o argumento fosse de que o projeto funcionaria como um substituto da Unasul, na prática, “(...) o Prosul nunca chegou a ocupar um papel relevante no governo brasileiro” (SARAIVA, 2022, p. 12). A desimportância do agrupamento no âmbito da PEB fica bastante evidente no que diz respeito ao tema da pandemia de Covid-19.

Isso porque, desde março de 2020, houve uma mobilização entre os presidentes dos países-membros do bloco para o comprometimento no estabelecimento de “medidas de coordenação e compras conjuntas de insumos médicos, destacando a importância do multilateralismo e o papel das organizações regionais para alcançar o acesso universal à vacina contra a Covid-19” (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 180, tradução nossa), que não se concretizaram na prática. Além disso, nas três reuniões virtuais convocadas por Piñera em 2020, para discussão sobre cooperação no combate à pandemia, Bolsonaro não compareceu a nenhuma (BARROS; GONÇALVES, 2021).

No desempenho bilateral, o relacionamento com a Argentina foi caracterizado por atitudes conflituosas em relação ao país – especialmente no governo de Alberto Fernandez<sup>43</sup> – incluindo medidas como a abertura de importação de trigo para o mercado estadunidense, ocasionando prejuízos econômicos ao vizinho, provedor tradicional e parceiro estratégico do Brasil (FRENKEL; AZZI, 2021).

É importante mencionar que o presidente argentino Mauricio Macri (2015 – 2019) não compareceu à posse de Bolsonaro, por sua vez, na posse de Fernandez

---

<sup>43</sup> Filiado ao Partido Justicialista (PJ), que “faz parte do Movimento Peronista, corrente política fundada por Juan Domingo Perón e María Eva Duarte que inclui sindicatos, movimentos sociais, organizações populares e outros grupos” (PARTIDO JUSTICIALISTA, 2019, online, tradução nossa).

(2019 – atual), o enviado para representar o governo brasileiro foi o vice-presidente Hamilton Mourão (SARAIVA, 2022).

Conforme descreve Saraiva (2022), o governo argentino foi alvo de inúmeras ofensas por parte de Bolsonaro e de sua ala ideológica que criticaram Fernandez durante a campanha presidencial de 2019, além de proferirem falas em apoio ao período ditatorial argentino que deixou muitas marcas na sociedade, com isso, podemos perceber que desde a década de 1980, os países não haviam experienciado um afastamento tão grande.

Vale destacar também a quebra de uma tradição diplomática de longa data, que consiste na primeira visita presidencial do novo governo brasileiro eleito ser à vizinha Argentina, o que não aconteceu com Bolsonaro, que optou por visitar Sebastián Piñera (2018 – 2022) no Chile (FRENKEL; AZZI, 2021). Piñera é líder do Chile Vamos, uma coalizão de partidos de centro-direita e direita, criada em 2015 e cujos princípios programáticos incluem a defesa da família como núcleo da sociedade, da vida desde sua concepção e da economia social de mercado, entre outros elementos (BCN, s. d.).

Durante o pleito eleitoral do vizinho chileno em 2022, Bolsonaro manifestou apoio ao ultraconservador José Antonio Kast, do Partido Republicano<sup>44</sup> e criticou o opositor, Guilherme Boric (2022 – atual)<sup>45</sup>. Apesar de não se considerar de extrema direita, Kast defende as mesmas pautas de Trump e Bolsonaro, temas como políticas anti-imigração, nostalgia do regime de Pinochet, defesa da ordem, a saída do país do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) e a liberdade econômica, foram muito presentes durante sua campanha eleitoral (COHEN, 2021). Com a vitória de Guilherme Boric, Bolsonaro não compareceu à cerimônia de posse do sucessor de Piñera (SARAIVA, 2022).

---

<sup>44</sup> Cujos princípios orientadores são: a defesa da vida desde a concepção até a morte natural; a crença em Deus; na vida em sociedade que promove a família como seu núcleo fundamental; no bem e, na verdade, como realidades objetivas; bem comum, defender e reivindicar o conceito de Pátria; Defendemos a Liberdade das Pessoas e Órgãos Intermediários; Acreditamos na Justiça Social; Acreditamos numa Economia Social de Mercado Promovemos a Descentralização; Acreditamos em um Estado Moderno e Transparente, uma Instituição de Qualidade, Confiável e Firme (PARTIDO REPUBLICANO DE CHILE, s.d., online).

<sup>45</sup> O atual presidente do Chile é um ex-líder estudantil, filiado ao partido Convergencia Social (CS) que se qualifica como "(...) uma organização política de cidadãos comprometidos com a realização de uma sociedade socialista, democrática, libertária e feminista, baseada no fortalecimento e aprofundamento da democracia econômica, social e institucional. Atribuimos a um horizonte de emancipação de todas as formas de exploração e subjugação da vida" (CONVERGENCIA SOCIAL, s. d., online, tradução nossa).

A crise política doméstica na Bolívia, que se desenrolou com um golpe de Estado que destituiu Evo Morales, sob a alegação de fraudes nas eleições, também recebeu atenção de Bolsonaro, que declarou apoio à senadora Jeanine Añez, presidente interina do período. Em março de 2021, Añez foi presa sob a acusação de sedição de terrorismo e conspiração (BBC, 2021).

O apoio de Bolsonaro a Jeanine Añez, foi justificado mais uma vez pela lógica de ruptura com a condução da política externa do PT, tendo em vista que “Evo Morales foi um dos grandes parceiros do Brasil, à época com Luiz Inácio Lula da Silva na presidência, na agenda de estreitamento dos laços entre os países da América Latina” (SCUDELLARI, 2022, p. 20).

Três outras situações que envolvem a atuação brasileira no relacionamento bilateral com os vizinhos merecem ser mencionadas. O apoio de Bolsonaro a Lacalle Pou (2020 – atual)<sup>46</sup>, candidato à presidência uruguaio, que na época recusou o suporte, mas ao assumir o cargo trocou visitas com o então presidente brasileiro (SARAIVA, 2022).

O governo de Abdo Benitez (2018 – atual), do Partido Colorado no Paraguai, também se envolveu em uma polêmica com Bolsonaro, que incluiu a assinatura – sob pressão e com segundas intenções do governo brasileiro – de um tratado para a venda do excedente energético da Itaipu para o Brasil, onde o Paraguai saia prejudicado e cujo acordo posteriormente foi anulado pelo Congresso brasileiro (SARAIVA, 2022).

Das ausências de Bolsonaro, podemos incluir a posse presidencial de Gustavo Petro<sup>47</sup> (2012 – atual) da Colômbia e Pedro Castillo<sup>48</sup> (2021 – 2022) no

---

<sup>46</sup> Filiado ao Partido Nacional (PN), que se qualifica como liberal, nacionalista, pan-americanista e humanista, e que se aproxima da centro-direita no espectro político.

<sup>47</sup> Filiado ao partido de centro-esquerda Colombia Humana, que se caracteriza como “como uma organização política, social e cultural, formada por cidadãos livres. No desenvolvimento do direito fundamental à Participação, milhares de cidadãos foram convocados para a conformação, exercício e controle do poder político a partir de um projeto humanista e pluralista. Somos uma organização política com vocação de permanência na vida democrática do país, e nos organizamos para a constituição de um poder alternativo na Colômbia. Nesse sentido, exigiremos garantias constitucionais para o pleno exercício do direito fundamental à participação” (COLOMBIA HUMANA, s. d., online, tradução nossa).

<sup>48</sup> Filiado ao partido Perú Libre desde 2020, o documento que abriga o ideário e programa do partido apresenta a seguinte definição: “(...) é uma organização de esquerda socialista que reafirma sua corrente ideológica, política e programática. Para ser de esquerda, é preciso abraçar a teoria marxista e, sob sua luz, interpretar todos os fenômenos que ocorrem na sociedade mundial, continental e nacional, suas causas e efeitos, e a partir desse diagnóstico propor critérios de solução que levem à satisfação das maiorias” (PERÚ LIBRE, 2020, p. 7, tradução nossa).

Peru, além de não convidar para sua própria posse Maduro (2013 – atual) da Venezuela e Miguel Diaz-Canel (2019 – atual) do Partido Comunista de Cuba (PCCU) (SARAIVA, 2022). Bolsonaro também não compareceu à 60ª Cúpula de Líderes do Mercosul em julho de 2022, o primeiro encontro presidencial desde o começo da Pandemia, embora tenha enviado um vídeo no qual defendeu a redução da TEC do bloco (MAZUI, 2022).

Com relação à Venezuela o governo Bolsonaro assumiu uma postura de exclusão do vizinho, endurecendo as pressões por meio do Grupo de Lima e, é importante salientar, que a crise no governo de Maduro tornou-se um eixo central da narrativa de Bolsonaro e sua ala ideológica, para fins de articulação doméstica (FRENKEL; AZZI, 2021). Bem como um eixo narrativo no âmbito internacional, na construção de relações de amigos e inimigos e como elemento que informa o processo de formulação dos papéis performados pelo governo durante o governo.

Bolsonaro ainda reconheceu o autoproclamado presidente Juan Guaidó, em detrimento ao presidente Nicolás Maduro, reeleito em 2018 e ainda, quando interpelado pela possibilidade de os EUA empreenderem uma intervenção militar no país, não descartou a hipótese de apoiar tal empreitada, embora seu vice Mourão tenha vindo a público refutar essa possibilidade (SARAIVA; SILVA, 2019).

Essas intenções felizmente não se concretizaram, nem a intervenção liderada por Trump, nem o subsequente apoio do Brasil, muito em função da contraposição das alas pragmáticas do governo, contudo, "o governo brasileiro anunciou o veto à presença de funcionários do governo de Maduro no Brasil" (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 128) e teve uma resposta diplomática equivalente de Caracas.

Para Ricupero (2019) a crise na Venezuela suscitou a oportunidade do Brasil exercer um papel de liderança, fomentando o diálogo entre os países latino-americanos na busca de uma solução, mas a opção do governo Bolsonaro "foi passivamente deixar a iniciativa e a liderança ao governo Trump, aceitando figurar como atores coadjuvantes de uma empresa sobre a qual não exercemos nenhum controle" (RICUPERO, 2019, p. 11).

Especificamente sobre a questão da Venezuela, é verificada uma mudança significativa na postura diplomática, que historicamente é caracterizada pela atuação

mediadora na solução de conflitos e na defesa da autodeterminação dos povos<sup>49</sup> (SCUDELLARI, 2022).

Em vez disso, o presidente aborda os assuntos domésticos de outras nações nas redes sociais semanalmente, sem nenhum compromisso com sua posição como presidente e muitas vezes com declarações agressivas, uma recorrência que causou problemas com governos aliados (SARAIVA, 2022, p. 13, tradução nossa).

É como o título do artigo de Saraiva sugere, a *“América do Sul no centro da política externa brasileira no governo Bolsonaro (2019 - 2022)”*, porém não da forma que têm sido incorporadas na PEB desde os anos 1990. Com as alterações categóricas inseridas pelo governo Bolsonaro nos temas de integração regional, econômicos-comerciais e diplomáticos (SCUDELLARI, 2022), a política externa para a região, quando presente, ficou caracterizada por envolver-se e fomentar entraves diplomáticos e pela postura confortativa.

Por outro lado, as ausências, demarcam simultaneamente um abandono ou redução significativa das relações (SCUDELLARI, 2022) da forma como elas estavam sendo conduzidas pelos governos anteriores e uma sinalização dos novos parâmetros e diretrizes para o estabelecimento de laços e aproximação com os vizinhos. “Não é mera casualidade que, em seu mandato, Bolsonaro tenha tido mais visitas à União Europeia do que a países da América Latina” (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 175, tradução nossa). Houve também a redução da atuação no Mercosul e o abandono da Unasul (SCUDELLARI, 2022).

Por outro lado, ao expressar opiniões sobre questões domésticas dos países vizinhos e tomando em conta os critérios para seu comparecimento em cerimônias diplomáticas de posse, entendemos que para Bolsonaro, a relação bilateral com os países da América do Sul está sujeita ao critério de aproximação ideológica e os vínculos são com governos e não com os Estados. Nesse sentido:

---

<sup>49</sup> “O princípio da autodeterminação dos povos confere aos povos o direito de autogoverno e de decidirem livremente a sua situação política, bem como aos Estados o direito de defender a sua existência e condição de independentes” (HEPP, 2005, p. 4).

(...) o principal impacto vem sendo em termos de afirmação do Estado brasileiro enquanto promotor de uma agenda positiva para a cooperação internacional, para os princípios da paz e do multilateralismo. Há, assim, mais uma política de governo do que propriamente uma política de Estado, estando vinculada às compreensões e interesses dos indivíduos e sujeitos que compõem o governo e sua base de apoio, ampliando tanto o isolamento quanto a possibilidade de instabilidades com governos parceiros ou estrategicamente importantes para os interesses do país (SCUDELLARI, 2022, p. 22).

Em síntese as fronteiras entre o âmbito doméstico e internacional foram permeadas e o governo de Bolsonaro implementou como projeto de governo descontinuar os modelos de condução da diplomacia na América do Sul como região prioritária a partir de suas principais NRC, a saber: amigo-inimigo, anticomunista, antiglobalista, oposição a Ordem Internacional Liberal, nacionalista e de pertencimento ao Ocidente.

Esse fenômeno é precisamente o que Wajner (2021) e Guedes (2022) apontam como uma tendência comportamental de líderes populistas sul-americanos de projetar os padrões domésticos para o nível regional. Assim como, o conteúdo da política externa de Bolsonaro também está em consonância com o que Sanahuja e Burian (2020) indicam como uma característica de governos neopatriotas de incorporar um perfil ultranacionalista, soberanista, com retórica antiglobalista, de contestação das normas, do regionalismo e do multilateralismo.

Para efetivar seu projeto de descontinuação da diplomacia sul-americana, Bolsonaro empreendeu mudanças institucionais no corpo diplomático, redefiniu objetivos de política externa para a região e estabeleceu novos parâmetros para a caracterização de amigos, adversários e inimigos no entorno regional.

### **4.3 A política externa de Bolsonaro: entre a ideologia e a prática**

Ao analisar a política externa de Bolsonaro, Magalhães e Thomaz (2021) elencam três elementos primários para compreensão: (i) há um rompimento com a tradição diplomática brasileira e a incorporação de uma visão alternativa e muitas vezes não científica da história da PEB; (ii) o entendimento dos interesses pragmáticos do Brasil na América do Sul do ex-chanceler Araújo como oposta ao que é concebido pela comunidade epistêmica; (iii) a comunidade de política externa brasileira é ignorada pelo governo Bolsonaro.

Diferentemente de governos anteriores, o quadro diplomático não seguiu nem a alternativa autonomista, nem institucionalista e sim atuou sob uma chave que interpreta a ordem internacional como ameaça à autonomia nacional, adotando uma estratégia retórica agressiva e reativa (SARAIVA, 2022). De forma que a atuação internacional foi orientada por um conjunto inédito de ideias, dentre as quais o antiglobalismo e o conservadorismo, que romperam com a trajetória pragmática e a imagem cooperativa da diplomacia brasileira (SARAIVA, 2022).

Tendo isso em vista, nesta seção buscamos oferecer alguns caminhos analíticos para o entendimento do desempenho prático da política externa do governo Bolsonaro para a América do Sul em termos mais gerais. Para Frenkel (2018), entender como o paradigma americanista e a desamericanização são articulados como eixos na política externa bolsonarista constitui o primeiro ponto de partida para a compreensão.

O americanismo dispôs de características particulares na sua operacionalização pela diplomacia de Bolsonaro, como já demonstrado no capítulo anterior. Entretanto, ainda pode ser caracterizado como uma “uma tradição diplomática cujo princípio central é conseguir uma relação privilegiada com os Estados Unidos. Ao longo da história brasileira, teve diferentes expressões” (FRENKEL, 2018, p. 2, tradução nossa).

Sobre essa questão, Frenkel (2018), afirma que a reivindicação de Bolsonaro sobre o período ditatorial brasileiro está relacionado também a uma forma de ver o mundo, considerando que o americanismo foi um paradigma incorporado nas políticas externa de Castelo Branco (1964 – 1967), que definiu as credenciais ocidentais e anticomunistas do país, e alocou os EUA como parceiro prioritário.

Para Ricupero (2019, p. 7), desde 1985, a diplomacia dos governos que integra esse período pode muito bem ser caracterizada pela busca da autonomia pela via da participação, são 44 anos de continuidade diplomática que Bolsonaro rompe ao estabelecer o alinhamento com os EUA como um eixo central de sua política externa.

Já a desamericanização é uma ideia que remete ao período Imperial brasileiro, que propõe um distanciamento da região em prol de estabelecer vínculos privilegiados com os EUA e a Europa (FRENKEL, 2018). Embora à primeira vista esses elementos possam soar contraditórios, ambos encontram espaço na interpretação das relações internacionais de Bolsonaro.

Frenkel (2018) explica a operacionalização desses paradigmas da seguinte forma: a desamericanização reinterpretada encontra sua expressão no distanciamento dos países vizinhos, pois esse entorno atenta contra os valores da liberdade, livre mercado e família. Em termos narrativos, é expressa nas constantes críticas sobre a ideologização do Mercosul, no esquerdismo latino-americano como ameaça latente e principalmente "na associação do PT com o comunismo e o regime venezuelano" (FRENKEL, 2018, p. 2, tradução nossa).

Já americanização, que neste caso, se materializou no estreitamento de relações com o governo de Trump, preocupou imediatamente os analistas sobre as implicações no relacionamento com a Venezuela (FRENKEL, 2018). Isso porque, as narrativas extraídas de declarações públicas de Bolsonaro e sua ala ideológica sugeriam que o governo iria endurecer o discurso e as sanções contra a Venezuela, e inclusive atuar favorável a uma intervenção militar liderada por Trump (FRENKEL, 2018). Vale destacar que o alinhamento automático aos EUA e à União Europeia não ocasionaram muita tangibilidade em termos de resultados concretos, sendo mais caracterizados como escassos e superficiais (FRENKEL, 2018).

Outro eixo para a compreensão da política externa de Bolsonaro é a dinâmica entre as alas pragmáticas e ideológicas do governo. Apesar de já termos abordado esse tema em um espectro mais amplo no capítulo anterior, aqui vamos analisar as implicações dessa dinâmica especificamente nas relações com os vizinhos sul-americanos.

Saraiva e Silva (2019) identificaram um elevado grau de tensão entre o pragmatismo e a ideologia na política exterior de Bolsonaro, isso porque esta é constituída por múltiplos atores autônomos que se diferenciam entre si pela defesa do tipo de curso de ação preferencial a ser adotado. Logo, a "disputa por poder e influência entre os atores que representam cada grupo tende a determinar os rumos da política externa brasileira" (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 130).

De forma geral, podemos dizer que as narrativas e discursos da ala ideológica, principalmente nas figuras de Bolsonaro, Ernesto Araújo e Eduardo Bolsonaro, acarretaram prejuízos à política externa. Embora, em termos práticos, o discurso tenha sido limitado pela ala pragmática, representada pelo vice-presidente Hamilton Mourão, pelo Legislativo, pelo Rodrigo Maia na Câmara e ainda por representantes da bancada agrária (SARAIVA; SILVA, 2019).

Conforme apontam Saraiva e Silva (2019), nas questões relativas aos EUA e à América Latina, observa-se maior grau de conciliação entre as alas ideológicas e pragmáticas do governo Bolsonaro. O tema do regionalismo foi tratado no âmbito da ala ideológica que orientou a pauta em prol do retorno do foco comercial e como consequência verificou-se o declínio da chamada integração ampliada, que engloba a infraestrutura e os temas sociais (SARAIVA; SILVA, 2019).

No Mercosul, os esforços foram direcionados para a consolidação do acordo com a União Europeia e a defesa da dinamização do bloco, que, em outras palavras, significa a reversão do foco social. Esse tema despertou conflito entre as alas após a vitória de Alberto Fernandez nas eleições presidenciais argentinas, no qual o grupo ideológico pautou uma revisão da participação brasileira no bloco, enquanto a ala pragmática pleiteou fundamentalmente a não adoção de posições precipitadas (SARAIVA; SILVA, 2019).

Com relação a Unasul, a denúncia do Tratado foi anunciada em abril de 2019, sem tramitar em votação no Congresso, sob a justificativa de:

Em 22 de março último, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram documento por meio do qual indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em substituição à UNASUL. O novo foro terá estrutura leve e flexível, com regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões. Terá, ainda, a plena vigência da democracia e o respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros (MRE, 2020, online).

A atitude despertou conflito não somente entre as alas do governo<sup>50</sup>, mas também gerou desaprovação de Sebastián Piñera, presidente chileno e idealizador do Prosul, que por sua vez viria substituir a Unasul no âmbito de arranjos regionais na PEB (SARAIVA; SILVA, 2019).

Outro tema que se tornou foco da ala ideológica foi a questão da Venezuela, que diversas vezes foi incorporada na narrativa governista como uma ameaça latente, em função das divergências ideológicas com o governo vizinho, qualificado por Bolsonaro como "uma ditadura comunista" (SARAIVA; SILVA, 2019).

---

<sup>50</sup> Segundo o grupo ideológico, a Unasul seria um braço do Foro de São Paulo, já o grupo pragmático entende que a ausência do Congresso na tramitação poderia ocasionar questões negativas para a imagem do Brasil (SARAIVA; SILVA, 2019).

De forma geral, as perspectivas e interesses da ala ideológica sobre o tema da Venezuela prevaleceram na dinâmica do governo Bolsonaro, exceto, vale lembrar, na assinalada possibilidade de intervenção militar, que foi rapidamente anulada pela ala pragmática. Ainda que a região não tenha figurado como pauta central de interesse de nenhum grupo de apoio do governo, destaca-se, na questão da Venezuela, o grupo de negacionistas que atacou constantemente o governo de Maduro em função de sua ideologia anticomunista (SARAIVA, 2022).

A partir desses parâmetros e vias de análise, podemos traçar um caminho de compreensão sobre a formulação e a performance de papéis da política externa do governo Bolsonaro na região sul-americana e especificamente nos processos de integração.

#### 4.3.1 A diplomacia de Ernesto Araújo: desempenho e orientação

Conforme apontam Almeida e Fernandes (2022) a falta de protagonismo do Brasil no contexto regional é perceptível desde 2010, mas tornou-se política de governo na gestão de Bolsonaro, onde a política externa para integração passou a ser caracterizada pela ausência e quando atuante causadora de mal-estar entre seus vizinhos.

Para Ricupero (2019), a diplomacia que combina inépcia e excentricidade ideológica, no geral, não produziu resultados positivos para o Brasil, tanto o discurso quanto a prática tiveram implicações negativas no relacionamento com os países da região e fora dela.

Com a mudança radical da política externa trazida pela vitória de Jair Bolsonaro, a principal iniciativa brasileira de política externa para a região naufragou sem deixar legado institucional relevante para a estabilidade da democracia na América Latina ou para a coordenação da ação internacional dos países que a compunham em um mundo que parece caminhar para a bipolaridade. Tampouco produziu reflexão importante sobre grandes desafios regionais: migrações internas, crises humanitárias, ilícitos internacionais ou estratégias para lidar com a presença crescente da China (ALMEIDA; FERNANDES, 2022, p. 139).

Para analisar o desempenho da PEB com Ernesto Araújo no comando do MRE, primeiro traçaremos seu perfil como liderança política e os elementos que informam sua concepção de mundo e conseqüentemente suas NRC.

Diplomata de carreira sem experiência na direção de uma embaixada, Araújo assumiu a chefia do MRE, com uma retórica nacionalista, ancorada na fé cristã e crítica às chamadas elites burocráticas internacionais, passando a condicionar a agenda do Itamaraty a questões morais e instituindo uma lógica de atuação confrontativa (SARAIVA, 2022).

Do repertório de elementos que estruturam as NRC de Araújo estão a retórica antiglobalista, a noção de pertencimento ao Ocidente, o antipetismo e o anticliamatismo. A combinação desses fatores se materializa na narrativa e, na prática, da política externa do chanceler. Para Araújo, o conceito de globalismo se caracteriza como “os padrões liberais antinacionais e antitradicionais na vida social e do mercado globalizado sem fronteiras na vida econômica” (ARAÚJO, 2017, p. 353).

Ricupero (2019) qualifica o globalismo como um conceito difuso e conspiratório que envolve a ONU, organizações internacionais e o multilateralismo para impor comportamentos alheios às tradições e a natureza histórica e cultural dos países, dentre os quais, a ideologia de gênero e a diversidade sexual. “Em termos concretos, a ameaça viria da China e do seu capitalismo anacronicamente chamado de ‘maoísta’” (RICUPERO, 2019, p. 3).

Portanto, a retórica antiglobalista de Araújo, calcada no reacionismo moral e no anticomunismo, incide na mudança da agenda multilateral do país, que passa a ter uma redução da importância (SCUDELLARI, 2022). No âmbito da política externa, esse conjunto de ideias se traduz na narrativa de que o Ocidente está constantemente minado e que as instituições multilaterais são braços do globalismo que ameaçam a soberania nacional (SARAIVA, 2022).

Para Belfi e De Mello (2023, p. 102), “(...) Jair Bolsonaro e, principalmente, Ernesto Araújo criaram significantes vazios – no âmbito discursivo da política externa brasileira – calcados na lógica do antiglobalismo”.

Os antiglobalistas se ressentem das democracias que apoiam o multilateralismo e o regionalismo porque consideram a ONU, a União Europeia, a Organização Mundial do Comércio e outras instituições globalistas impulsionadas pelo marxismo cultural em direção ao fim dos estados-nação e ao surgimento do socialismo sob um governo mundial, apelidado de “a Nova Ordem Mundial” (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021, p. 63, tradução nossa).

Os autores explicam que isso se reflete no desempenho de papel secundário que o Brasil adotou nas relações internacionais, o efeito da rejeição de Araújo e da ala ideológica do governo ao multilateralismo foi a negligência das relações com os BRICS<sup>51</sup>, com as organizações internacionais e no relacionamento com os países da América Latina (BELFI; DE MELLO, 2023). Vale lembrar que o distanciamento dos vizinhos sul-americanos continha exceções que abrangem a Colômbia de Iván Duque, o Chile de Sebastián Piñera e a Argentina de Mauricio Macri, ou seja, figuras que apresentavam algum grau de afinidade ideológica com o governo Bolsonaro (BELFI; DE MELLO, 2023).

Isso nos leva ao segundo elemento que informa as percepções de Araújo, a noção de pertencimento ao Ocidente, que está intimamente ligado à narrativa antiglobalista, como ilustra o trecho a seguir:

Vemos então com grande desconfiança a ideia de integrarmos um Ocidente que necessariamente exclui outras civilizações e que nos deixaria presos a um determinado bloco. Mas esse não alinhamento absoluto não deveria impedir o Brasil de alinhar-se consigo mesmo e com a própria essência de sua nacionalidade, se chegarmos à conclusão de que essa essência é ocidental. (...) Nesta hipótese, o Brasil – mesmo que o não queira – faz parte do Ocidente, e esse Ocidente está – mesmo que não o veja – em um conflito de gigantescas proporções por sua própria sobrevivência. Mas para posicionar-se em tal cenário é preciso não enxergar a realidade apenas pelas lentes da política (ARAÚJO, 2017, p. 354).

Em síntese, Araújo alterou a referência geográfica de pertencimento do Brasil, que agora passa a ser o abrangente e difuso conceito de Ocidente (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021), que está sendo ameaçado e que “somente um Deus poderia ainda salvar o Ocidente, um Deus operando pela nação – inclusive e talvez principalmente a nação americana” (ARAÚJO, 2017, p. 356).

Logo, o multilateralismo, o fortalecimento do papel de potência regional e a diplomacia construtiva foram sendo substituídos por uma noção de uniformidade nacional, na qual os indivíduos compartilham valores e princípios fundamentais para a sobrevivência da sociedade (SCUDELLARI, 2022). Um exemplo dessa mudança foi a atuação brasileira na crise da Venezuela, em que a diplomacia negligenciou o papel das instituições regionais como instrumentos para a resolução dos problemas

---

<sup>51</sup> Acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o agrupamento de países de mercado emergentes, criado em 2009 para a cooperação econômica, política e militar entre os integrantes.

regionais, optando por ceder às pressões de potências externas (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021), nominalmente, à pressão dos EUA.

Para entender o terceiro elemento, a retórica antipetista, é necessário pontuar que o PT foi a primeira ameaça instrumentalizada discursivamente por Bolsonaro e seus apoiadores (BELFI; DE MELLO, 2023). Ao ser difundida e promovida pela extrema direita a retórica antipetista engendrou movimento de ampla rejeição da política externa dos governos Lula e Dilma, pela comunidade política, incluindo as iniciativas de integração sul-americanas (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Embora a princípio o antipetismo denotava um caráter prático de instrumentalização para fins eleitorais, Belfi e De Mello (2023, p. 102) apontam que “(...) mesmo atrelado ao âmbito doméstico, transborda para assuntos internacionais - principalmente nas relações com os países vizinhos ao Brasil, vide Venezuela e Cuba”. Na mesma linha analítica, Magalhães e Thomaz (2021) argumentam que, sobre a integração regional, a polarização e politização que caracterizava o cenário doméstico em 2018, desbordou para a política externa, alimentando debates superficiais sobre o tema.

Em vista disso a integração sul-americana passou a ser fortemente caracterizada como um projeto político ideológico de esquerda – segundo Bolsonaro, um projeto ideológico, comunista, intimamente ligado a corrupção e Foro de São Paulo<sup>52</sup> – afastando-se do seu caráter de interesses pragmáticos (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021). Outro elemento conjuntural que se somou na afirmação do antipetismo foram os escândalos de corrupção que eclodiram no governo Dilma, contribuindo para a percepção de que:

(...) o papel da política externa brasileira na defesa da integração regional foi reduzido a esconder os esquemas por trás de contratos sobrevalorizados pelos quais empresas brasileiras financiadas pelo Estado construíram infraestruturas em países governados por governos de esquerda. (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021, p. 59, tradução nossa).

Os demais elementos retóricos articulados por Araújo, são o anticomunismo, cuja "cruzada contra o marxismo cultural global e os governos de esquerda busca

---

<sup>52</sup> “Nenhuma evidência apoia a influência substancial do Fórum nas comunidades epistêmicas ou de política externa no Brasil. No entanto, temores de conspiração vincularam a integração regional à ideologia de esquerda, que beneficiou à direita nas eleições brasileiras de 2018” (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021, p. 60, tradução nossa).

conectar a militância com ideologias conservadoras, religiosas e autoritárias" (SARAIVA, 2022, p. 8, tradução nossa), como podemos observar no trecho a seguir:

Os EUA defenderam o Ocidente do comunismo e acharam que, quando o comunismo acabou, estava feito o trabalho, fim da história. Mas nada acabou. A partir dos anos 90 foi-se vendo que o niilismo (alimentado pelo marxismo cultural) tinha-se substituído ao inimigo comunista. Na verdade, pode-se argumentar que o comunismo soviético era apenas uma entre tantas máscaras desse niilismo fundamental que precede Lênin e Stálin, precede Marx, precede Nietzsche, que vem dos *philosophes* ateus anticristãos que prepararam a revolução francesa (ARAÚJO, 2017, p. 347).

Por último, o anticliamatismo também figurou como um elemento constante na narrativa da política externa de Araújo (SARAIVA, 2022), para ele, o climatismo se refere a um conjunto conspiratório que visa minar a soberania territorial do país, especialmente na Amazônia, por meio da ingerência externa nos assuntos ambientais e econômicos. Vale lembrar que essa perspectiva recebe apoio de setores da ala pragmática do governo, principalmente dos militares.

Portanto, podemos dizer que o repertório de ideias de Araújo é composto fundamentalmente por elementos a serem combatidos, os inimigos da soberania e autonomia nacional. Em vista disso, o chanceler propõe o que ele chama de nova política externa com caráter fundamentalmente pragmático. Para Magalhães e Thomaz (2021), o pragmatismo de Araújo tem um caráter peculiar, isso porque, mescla a centralidade dos projetos de infraestruturas regionais, ao mesmo tempo, em que defende a fundamentalidade do Cristianismo e do pertencimento ao Ocidente, como elementos intrínsecos ao povo brasileiro.

Para os autores, a nova política externa mudou prioridades, aliados e inimigos (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021) e passou a atribuir um caráter errático, ambíguo e de incertezas na diplomacia brasileira. Outro componente defendido por Araújo é a consecução de uma metapolítica, conforme ele descreve:

De fato, ao lado da política, no sentido normal de processo decisório estatal e tudo o que o cerca, percebe-se cada vez mais a existência e importância de uma metapolítica, ou seja, o conjunto de ideias, cultura, filosofia, história e símbolos que agem tanto no nível racional quanto no nível emotivo da consciência. Assim também, ao lado de uma política externa, o Brasil necessita de uma metapolítica externa, para que possamos situar-nos e atuar naquele plano cultural-espiritual em que, muito mais do que no plano do comércio ou da estratégia diplomático-militar, estão-se definindo os destinos do mundo. Destinos que precisaríamos estudar, não só do ponto de vista da geopolítica, mas também de uma "teopolítica" (ARAÚJO, 2017, p. 354).

Das narrativas de elementos a serem combatidos, ou seja, o conjunto de inimigos no campo das ideias e na prática política, somados às propostas de delineamento da política externa incorporadas por Araújo, emergiu uma diplomacia que prioriza o bilateralismo em detrimento do multilateralismo. Frenkel (2018, p. 2, tradução nossa) explica que “para um país periférico como o Brasil, o bilateralismo costuma ser utilizado como forma de obter relações "especiais" com as potências”.

A interpretação de Ocidente e do papel do Brasil nessa suposta luta civilizacional denota a rejeição pelo multilateralismo e em especial a integração regional que Araújo alimenta, por figurarem como ameaças aos valores e soberania nacional (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021). Nesse sentido, ao determinar a articulação do conjunto de ideias que informam a interpretação do mundo de Araújo e os elementos retóricos que circunscrevem os parâmetros da política externa, podemos estabelecer uma relação de causa e efeito ao analisar o desempenho de sua diplomacia na América do Sul.

Por exemplo, explica a postura brasileira no âmbito do Mercosul e da Unasul e a quantidade de ataques proferidos pela classe política e por apoiadores, acusando os agrupamentos de serem projetos ideológicos, isso porque, a natureza intergovernamental dos blocos e o princípio do consenso no processo decisório, são o que Araújo qualifica como elementos do globalismo (BELFI; DE MELLO, 2023). Explica também a atuação contundente do governo Bolsonaro de inviabilizar a Unasul e a criação do Prosul em seu lugar, assim como a defesa da participação brasileira na Aliança do Pacífico (BELFI; DE MELLO, 2023).

Logo, Magalhães e Thomaz (2021), defendem que o conceito de Diplomacia do Mito da Conspiração retrata a abordagem de Bolsonaro e Araújo para a integração sul-americana, por ser uma política externa mítica e conspiratória, baseada em uma avaliação antiglobalista da realidade e embutida em ideologia e preconceito. Para os autores, essa conduta centrada no antiglobalismo transformou o papel do Brasil para a região e acarretou impactos negativos para o Mercosul e a Unasul (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Muito embora os debates sobre o papel do Brasil na integração regional sejam uma constante, nesse quesito, o que diferencia o governo Bolsonaro é que ele age pautado por um arcabouço ideológico que conduz a uma leitura da realidade distanciada das lideranças políticas anteriores, da comunidade epistêmica e da trajetória da política externa do Brasil (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Antes de adentrar na caracterização da Diplomacia do Mito da Conspiração, é necessário introduzir alguns conceitos e definições. Primeiramente, ressaltar que a política externa é produto de um processo que envolvem múltiplos atores – a comunidade de política externa – que podem ser divididos em três grandes grupos: de os atores essencialmente políticos, a comunidade epistêmica e outro mais diversos com autoridades públicas, parlamentares, acadêmicos, jornalistas e empresários (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021). Segundo, apresentar a definição de comunidade epistêmica:

São redes baseadas no conhecimento definidas pela experiência e não pela agência política (...) seu conhecimento reconhecido também é baseado em métodos científicos de forma ampla, o que significa que deve incluir um acúmulo de verdades científicas relacionadas a teorias e modelos lógicos, mas não se espera que sejam apenas pesquisadores acadêmicos (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021, p. 54, tradução nossa).

Posto isso, Magalhães e Thomaz (2021) explicam que a Diplomacia do Mito da Conspiração, orientada pelo antiglobalismo e a noção de pertencimento ao Ocidente, desassocia-se dos fundamentos históricos, científicos e profissionais, e manifesta-se na ausência da formulação-execução da política externa profissional e no desrespeito aos protocolos internacionais.

De forma que os objetivos brasileiros na região, outrora pragmáticos, ganham contornos vagamente definidos em torno de programas flexíveis de integração com países considerados democráticos, pautados pela liberalização econômica e construção de infraestrutura (MAGALHÃES; THOMAZ, 2021).

Nos dois anos e três meses em que Araújo ficou à frente do MRE, conduziu uma política externa controversa, errática e que despertou incertezas por parte dos países, seja no âmbito global ou regional. Sua destituição do cargo, em abril de 2021, ocorreu pela ativa pressão do corpo legislativo, ampliada pelo agravamento da pandemia e pela incorporação de novos atores que buscavam uma articulação internacional mais cooperativa para o combate do vírus (SARAIVA, 2022).

Araújo foi substituído por Carlos França (2021 – 2022), também embaixador de carreira, que, comparado ao seu antecessor, apresentava caráter explicitamente menos ideológico, pelo menos em termos narrativos. Ao assumir o cargo, França buscou resgatar a centralidade decisória do Itamaraty, procurando distanciar-se dos discursos antiglobalistas e conservadores e moderar atritos com parceiros

tradicionais, em prol de restituir a previsibilidade da PEB (SARAIVA, 2022). Embora não tenha obtido muito êxito, conforme aponta Saraiva:

(...) mas não conseguiu traçar a política externa aos parâmetros anteriores do Itamaraty. Em vez disso, tornou-se ambíguo e sem foco. Além disso, a diplomacia buscava distanciar-se das declarações presidenciais, valendo-se de uma fragmentação do discurso da política externa e de uma dualidade entre ministério e a Presidência da República que impactava as ações de política externa (SARAIVA, 2022, p. 11, tradução nossa).

Em resumo sobre a atuação na América do Sul, Saraiva (2022) destaca que o chanceler demonstrou discursivamente vontade de restaurar a proximidade com a região, na qual o Itamaraty passou a demonstrar disposição de negociar com a Venezuela e estabeleceu uma cordialidade no tratamento com a Argentina.

Ainda assim, o antiglobalismo, anticliamatismo, o anticomunismo, o conservadorismo, o nacionalismo religioso, a fragmentação do processo decisório, a perda da centralidade do Itamaraty e a ruptura com a tradição diplomática brasileira, são os principais traços que caracterizam os quatro anos de política externa do governo Bolsonaro (SARAIVA, 2022).

#### 4.3.2 Síntese analítica do período

Bolsonaro assumiu a presidência em um contexto de crise da integração sul-americana e conduziu a política externa visando o distanciamento dos vizinhos, o desarranjo regional, questionando o imaginário geopolítico construído ao longo dos anos, agudizando a tendência de desintegração em curso e quase levando ao ponto de ruptura (FRENKEL; AZZI, 2021).

Para Saraiva (2022), a América do Sul passa por um período de desintegração que está associado à descontinuação do modelo de regionalismo pós-hegemônico. Essa conjuntura de crise do regionalismo já foi abordada no capítulo anterior em termos de causas, mas vale mencionar no que diz respeito à atuação brasileira: "O Brasil reduziu drasticamente os investimentos na região, o que teve impactos de longo prazo" (SARAIVA, 2022, p. 7, tradução nossa).

A ascensão de governos liberais e conservadores na região junto a Bolsonaro, favoreceu o declínio da PEB ativista na construção de cooperação e

governança regional, que marcou o período anterior a 2003, cujo primeiro marco significativo foi o abandono da Unasul em 2018 (SARAIVA, 2022).

O rebaixamento da América do Sul como região prioritária está associado à incorporação de novos atores no processo de formulação da política externa, tendo em vista que não houve interesse por parte de setores da coalizão de apoio governamental na região (SARAIVA, 2022).

Outro elemento central que influenciou na descontinuação do foco sul-americano foram as transformações na estrutura produtiva nacional, isto é, a ascensão de setores econômicos transnacionalizados, que defendiam uma menor centralidade dos projetos regionais pautados pela autonomia e desenvolvimentismo (FRENKEL; AZZI, 2021).

As mudanças na política externa brasileira durante o governo Bolsonaro estiveram fortemente presentes em suas relações com os países sul-americanos. Mudanças na política interna devem levar a mudanças na política externa e, como em outras transições, a América do Sul é a primeira a sentir (SARAIVA, 2022, p. 16, tradução nossa).

A isso soma-se a propensão de Bolsonaro a definir o contorno das relações a partir de governos ou lideranças políticas em detrimento dos Estados, estreitando ligações com governos de extrema direita e distanciando-se de governos de esquerda ou progressistas (SARAIVA, 2022).

Posteriormente a retomada de lideranças de esquerda no executivo dos países do entorno regional, agravou a situação de isolamento do governo Bolsonaro na região (SARAIVA, 2022), sobretudo após a derrota de Trump nas eleições presidenciais em 2021 para Joe Biden do Partido Democrata, que ocasionou a perda do principal eixo referencial de atuação da política externa do governo Bolsonaro.

Como bem colocam Frenkel e Azzi (2021), a integração sul-americana não depende exclusivamente da liderança brasileira, embora seja um fator que tenha trazido bons resultados ao longo dos anos. Tendo isso claro e pensando nas dinâmicas regionais em um futuro de médio a longo prazo, reverter “a incendiária política de desintegração de Bolsonaro requer também que outros atores – estatais e não estatais – dos países da região avancem para a

construção de algum entendimento regional” (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 181, tradução nossa).

#### **4.4 A Venezuela como eixo de compreensão do regionalismo sul-americano e sua relação com a performance de papéis do Brasil**

Ao longo do desenvolvimento dessa pesquisa, pudemos verificar que a Venezuela e a crise política enfrentada pelo país constituíram um dos elementos centrais da narrativa do governo Bolsonaro, instrumentalizada simultaneamente na dimensão doméstica e na política externa. Mas o que podemos inferir sobre a centralidade da relação bilateral com a Venezuela, as NRC e a performance de papéis da PEB na integração regional? Nesta subseção, buscaremos estabelecer uma interrelação entre esses elementos.

Retomando a explicação de Guimarães e Oliveira e Silva (2021) sobre a chave analítica da RT, as NRC são construídas a partir da interação com as expectativas dos Outros Significativos, sejam eles inimigos, rivais ou aliados. Tendo essa premissa em mente, até o momento, argumentamos que no governo Bolsonaro os EUA figuram como Outro Significativo a ser mimetizado.

Entretanto, há outra dimensão igualmente estrutural que compõe a narrativa governista de Bolsonaro e que informa suas NRC, a Venezuela, que passa a ser incorporada como Outro Significativo a ser evitado, repudiado e combatido, sendo comumente verificado em falas de atores do governo menções a Venezuela que antagonizam os papéis que o Brasil deveria performar.

Portanto, argumentamos que, para entender as NRC do governo Bolsonaro e a subsequente performance de papéis na região, é necessário compreender sua relação simultânea com os EUA e a Venezuela em chaves antagônicas.

##### **4.4.1 A importância da Venezuela para a integração regional e o relacionamento bilateral com o Brasil**

Começamos abordando dois argumentos sustentados por Manduca (2007): de que a Venezuela e o Brasil são atores protagonistas na determinação do ritmo,

das características e da agenda política regional; e que ambos dispõem de capacidade para condicionar os processos de integração.

Partindo dessas premissas, vamos nos debruçar sobre a relação da Venezuela com o regionalismo na América do Sul, focando nas iniciativas multilaterais que o Brasil também integra e determinar os papéis performados pelo país nesse tema, a fim de fornecer elementos suficientes que corroborem a qualificação da Venezuela como eixo da integração sul-americana.

Não há como pensar as questões do subcontinente sem a presença da Venezuela. Nem no aspecto da integração política – cenário no qual a Venezuela tem sido protagonista – nem no cenário das diversas dinâmicas de integração econômica – cenário no qual os hidrocarbonetos venezuelanos desfrutaram de grande importância (MANDUCA, 2007, p. 4).

O caminho percorrido pela Venezuela, de país distante política e economicamente do entorno sul-americano na década de 1980 até o protagonismo nas relações com os vizinhos, pode ser dividido em duas fases. A primeira, considerada como a abertura para a América do Sul, inicia-se no governo Perez (1989 – 1992) que em função da crise econômica enfrentada pelo país, passou a buscar a diversificação de parceiros econômicos mirando nos vizinhos e onde o acordo La Guzmania<sup>53</sup> funcionou como um potencializador dessa reorientação (MANDUCA, 2007).

Já a segunda fase, é marcada pela chegada ao poder de Hugo Chávez em 1999, que já em sua campanha eleitoral anunciou o Brasil como prioridade da política externa, isso porque apesar da vocação caribenha do país e do histórico de dependência dos EUA (MANDUCA, 2007), Chávez tinha como objetivo conduzir uma aproximação dos vizinhos sul-americanos e implementar uma política externa anti-imperialista.

Nesse sentido, Gehre e Arraes (2021, p. 59) caracterizam a Venezuela como “potência sub-regional, em decorrência da decadência econômica de anos contínuos”, enquanto Clemente (2023) e Thies (2014) argumentam que a Venezuela

---

<sup>53</sup> O Protocolo de La Guzmania (1994) foi assinado entre Rafael Caldera (1969 – 1974) e Itamar Franco (1992 – 1995), foi um marco na aproximação entre Brasil e Venezuela e abrangeu diversos temas como: questão de fronteiras e migração; demarcação de terras indígenas; questões ambientais; importação de petróleo; fornecimento de energia elétrica e possibilidade de integração energética; cooperação operacional da Petrobrás com a Petróleos de Venezuela (PDVSA); Odebrecht construção do metrô em Caracas (MANDUCA, 2007).

sob a gestão de Hugo Chávez, performou um papel de líder regional nos processos de integração sul-americanos. Papel este, informado pelo conjunto de crenças e ideias de Simón Bolívar, reinterpretadas para a conjuntura do século XXI e instrumentalizados em um projeto político (CLEMENTE, 2023).

O bolivarianismo enquanto sistema de crenças se configura como eixo norteador do projeto político de Chávez, institucionalizado por meio do batismo do país na Constituinte de 1999 como República Bolivariana da Venezuela e em outras iniciativas domésticas (CLEMENTE, 2023). A aceitação popular da incorporação desse arcabouço ideológico se deu muito em função do carisma de Chávez, mas também do significativo da figura de Bolívar na sociedade venezuelana, isso porque, o líder conhecido como "o libertador", foi um personagem histórico central da emancipação das Américas do jugo Espanhol (CLEMENTE, 2023).

Em termos gerais, Bolívar combatia o imperialismo europeu; era crítico sobre o papel que os povos americanos ocupavam nas relações com a Espanha; defendia a consolidação da autonomia dos povos americanos, visando limitar a ingerência estrangeira na região; priorizava a coordenação doméstica entre os vizinhos e o desenvolvimento de um sentimento nacionalista; assim como a defesa da liberdade e igualdade (CLEMENTE, 2023). Ao mergulhar na fonte do bolivarianismo, Chávez originou seu projeto político para o ambiente externo nos seguintes termos:

(...) o componente de política externa é projetado para "defender a revolução na Venezuela, promover um papel de liderança autônoma e soberana para a Venezuela na América Latina; opor-se à globalização e às políticas econômicas neoliberais; e trabalhar para a emergência de um mundo multipolar no qual a hegemonia dos EUA é controlada (THIES, 2014, p. 13, tradução nossa)

Na prática, incluía libertar não somente a Venezuela, mas os demais vizinhos sul-americanos do imperialismo estadunidense e a conformação de um mundo multipolar, na qual a agenda de integração regional passaria a funcionar como um instrumento central na política externa do país, na consecução da diplomacia bolivariana para a região (CLEMENTE, 2023; CLEMENTE, 2022).

Em termos de papéis, esses elementos se traduziram em quatro eixos centrais de NRC: anti-imperialista, anti-estadunidense, contestações frente à dependência externa do país e da região e a conformação de uma Pátria Grande (CLEMENTE, 2022)

As relações bilaterais [entre Brasil e Venezuela] eram insignificantes dado que até o fim dos anos 80 a Venezuela estava de costas para a América do Sul, com as atenções voltadas para o Caribe e para os Estados Unidos enquanto que o Brasil estava empenhado na constituição do Mercosul com os países da bacia do Prata. (MANDUCA, 2007, p. 21).

Porém, da década de 1990 em diante, se por um lado no Brasil, a condução das políticas externas de FHC e Lula, apresentaram elementos de continuidade em relação ao subcontinente pautadas pela consolidação da democracia, da economia e da segurança regional. Isto é, em um contexto mais amplo o fortalecimento da imagem da região. Por outro lado, havia uma nova centralidade da importância da região para a política de Hugo Chávez.

A convergência desses dois fatores, possibilitou que a Venezuela passasse a ocupar o posto de parceiro essencial nas relações bilaterais brasileiras, em 1998 o comércio entre os dois países passou de 800 milhões para 2 bilhões e a Venezuela tornou-se o segundo maior fornecedor de petróleo do Brasil (MANDUCA, 2007).

Assim como, até 2013, a Venezuela figurou como um dos principais condicionantes do ritmo do processo de integração econômica regional, na qual a aproximação e concertação com o Brasil constituiu um fator potencializador do regionalismo sul-americano, muito em função da importância mútua que compartilhavam e do peso político-econômico de ambos para a região (MANDUCA, 2007). O trecho abaixo do discurso de FHC na Cerimônia de Inauguração da Pavimentação da Rodovia BR-174, retrata bem essa convergência mútua.

Hoje nos sentimos cada vez mais sul-americanos. O que foi um sonho “bolivariano” é um hoje um sentimento que toma conta de nós (...) esse sentimento, essa vinculação crescente da Venezuela com o Brasil, e do Brasil com a Venezuela, constitui alguma coisa importante e característica das transformações que vêm ocorrendo nos nossos países (BRASIL..., 1998, p. 332-333).

Para os objetivos desta pesquisa, é importante destacar outros aspectos positivos da concertação política entre Brasil e Venezuela, elencados por Manduca (2007): (i) a Venezuela enquanto exportadora de petróleo e a terceira maior economia do subcontinente, resguarda uma importância econômica para o Brasil e para a região; (ii) o vizinho recebeu apoio do Brasil ao governo Chávez após a tentativa de golpe sofrida pelo mandatário em 2002 (iii) enquanto país andino, amazônico e caribenho, com grande poder de influência na América Central, a

Venezuela caracteriza-se como um parceiro estratégico para política regional brasileira; (iv) o papel anti-imperialista de Chávez, fortaleceu o redirecionamento das discussões sobre a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA)<sup>54</sup>, que culminaram com a não consolidação do acordo.

Ainda sobre este último ponto, o então governo de Bush (2001 – 2009):

(...) não escondia seu interesse para que Chávez deixasse o governo, não apenas porque ele se aproximara de Fidel Castro e dos chefes de governo do Iraque, Sadam Hussein, e da Líbia, Muammar Kadafi, mas também porque a Venezuela, dentro do Bloco Andino, passara a constituir o contraponto do Brasil, na resistência à implantação à ALCA, e se opunha à intervenção multilateral na Colômbia (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010, p. 338).

Logo, "Brasil e Venezuela são atualmente os países de maior projeção na América do Sul. A agenda regional demonstra a capacidade dos dois países de condicionar os processos de integração" (MANDUCA, 2007, p. 21).

No que diz respeito à inserção regional venezuelana, Clemente (2023) elucida que Chávez buscou participar de agrupamentos já criados como a Celac e Unasul, assim como pleiteou a entrada no Mercosul. Segundo a autora, esse comportamento estava alinhado ao objetivo de luta contra o imperialismo estadunidense, que incluía a diversificação de parcerias regionais e globais, o rompimento com o histórico de aliado dos EUA e a atração de aliados regionais (CLEMENTE, 2023).

Por isso, a coesão dos países latino-americanos e caribenhos, mediante a consolidação e implementação de sua identidade comum, se converterá no mecanismo ideal para ampliar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento da região e melhorar de forma sustentada e equitativa seus níveis de bem-estar social (...) A promoção de um mundo multipolar e a cristalização de uma estrutura internacional mais participativa e democrática significa dar prioridade às iniciativas regionais. Nesse sentido, será promovida a entrada da Venezuela como Membro Associado do MERCOSUL e a associação entre o MERCOSUL e a CAN, ficando as negociações da ALCA condicionadas à prévia conclusão dos acordos latino-americanos. A fim de aprofundar os acordos atuais, promoveremos os acordos voltados para o desenvolvimento da agenda social e integração econômica entre os países (VENEZUELA, 2001, p. 156, tradução nossa).

---

<sup>54</sup> A ALCA foi proposta por Bush em 1994, que visava a eliminação das barreiras tarifárias entre os 34 países americanos, com exceção de Cuba. Entretanto, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) explicam que a iniciativa de integração apresentava implicações problemáticas para o Brasil e demais países sul-americanos, principalmente para as indústrias nacionais, isso porque a ALCA sob o eixo do regionalismo aberto e hegemonia dos EUA poderia se constituir um fator de risco para as economias da região.

É importante destacar que o bolivarianismo como sistema de crenças, pautou a atuação externa da Venezuela (CLEMENTE, 2023). Uma das frentes de atuação regional foi a oficialização do rompimento com a Comunidade Andina (CAN)<sup>55</sup> em 2011, cujos parceiros estavam mais voltados para os EUA e, em contrapartida, o direcionamento dos esforços políticos para integração no Mercosul e criação da Unasul (MANDUCA, 2007). Das outras iniciativas de integração que a Venezuela passou a priorizar, destaca-se a ALBA<sup>56</sup> que contemplava em sua plenitude os ideais bolivarianos, sendo assim, a maior plataforma de projeção do país no fortalecimento da luta anti-imperialista contra os EUA (CLEMENTE, 2023).

No âmbito do Mercosul, Antunes (2017) sintetiza cronologicamente as etapas de incorporação do país como membro do bloco: (i) em 2003, foi estabelecido o Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul; (ii) em 2005, entrou em vigor o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia/Equador/Venezuela; (iii) em 2005, na condição de membro associado a Venezuela faz solicitação formal para passar à condição de membro pleno, e no mesmo ano é estabelecido o Acordo de Entrada do país no Mercosul; (iv) em 2006, é iniciado o processo de saída da CAN, o país passa ao *status* de observador no Mercosul e ocorre a aprovação do Protocolo de Adesão; (v) por fim, em 2012 é oficializada a entrada venezuelana no bloco.

Desde a solicitação para inserção no bloco a Venezuela tem proposto um Mercosul ampliado, isto é trazer os aspectos político-sociais a frente dos econômicos, perspectiva que estava alinhada com os desejos de outros membros do bloco e cujo projeto recebeu a alcunha de "Novo Mercosul" (CLEMENTE, 2023).

Essa conduta convergia com os objetivos propostos no documento emitido pelo governo venezuelano, *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007*, que inclui “participar da construção do novo Mercosul para a formação da Comunidade Sul-americana de Nações, a partir da avaliação, revisão e reorientação dos conteúdos da integração” (VENEZUELA, 2007, p. 48, tradução nossa).

---

<sup>55</sup> A CAN, criada em 1969 com o Acordo de Cartagena e inicialmente nomeada como Pacto Andino, da qual participavam Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O Chile deixou o bloco em 1977 e a Venezuela em 2006.

<sup>56</sup> Criada em 2014, surge como um espaço de cooperação pautada pela integração social, política e econômica entre os países da América Latina e Caribe, de acordo com a Câmara dos Deputados (s. d., online), caracteriza-se como um “contraponto à ALCA, reúne 32 países da América Latina e Caribe, com vistas a acabar com a pobreza dos mesmos”.

Assim como atuou como o maior entusiasta no tema de integração energética no bloco, defendendo projetos como o Gasoduto do Sul<sup>57</sup>, embora tenha encontrado alguma resistência de seus pares muito em função das inseguranças que o estilo estatizante de Chávez despertaria nos investidores (MANDUCA, 2007).

Além disso, a participação no Mercosul estava alinhada com o objetivo de construção de um mundo multipolar e do alargamento da influência e projeção regional (CLEMENTE, 2023). Em síntese, para Chávez, fazia sentido "aderir a algumas das iniciativas que não seguiam o bolivarianismo como princípio ideológico, por enxergá-las como passos no caminho rumo à sua maior influência na região" (CLEMENTE, 2023, p. 154).

Com relação a Unasul, destaca-se o papel proeminente da Venezuela na criação da organização em 2008 e na defesa da ampliação de temas abordados para além da agenda comercial, priorizando novamente a concertação em torno dos temas de infraestrutura, energia e segurança. Comini e Frenkel (2016) concluem que, inicialmente e nos primeiros anos que se seguiram, havia um elevado grau de coesão sobre o modelo concêntrico de inserção internacional, no qual Brasil e Venezuela fizeram valer suas prescrições sobre os rumos do projeto.

Apesar do elevado grau de convergência entre os polos de integração regional sul-americano – Brasília e Caracas – alguns entraves significativos surgiram ao longo do caminho como: (i) a chamada diplomacia do Etanol empreendida pelo governo Lula em 2006, que gerou uma certa aproximação dos EUA e conseqüente distanciamento da Venezuela; (ii) os excessivos gastos militares do governo venezuelano que destoava da política desarmamentista dos vizinhos, e que inclusive, despertou no Departamento de Estado dos EUA a necessidade de contenção do país, em função da caracterização deste como agente desestabilizador na região (MANDUCA, 2007). Além disso:

---

<sup>57</sup> Em 2005, durante a XXIX Cúpula do Mercosul em 2005, Brasil, Argentina e Venezuela assinaram um memorando que simbolizou o entendimento para a construção de um Gasoduto que inicialmente integraria os três países, mas com vistas a incluir os demais (MERCOSUL, 2005). O projeto representaria a vontade política de impulsionar a interconexão gasífera, no âmbito da integração energética, sob o escopo da Petrosur – alternativa bolivariana para a integração energética – a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos povos (MERCOSUL, 2005).

Com a recuperação dos preços do petróleo, Chávez tem podido desde então desempenhar um papel proeminente no cenário da política regional, distribuindo doações ou investimentos, às vezes, disputando influência com o Brasil. Também é notável a expansão da companhia estatal do petróleo pelo subcontinente e vale ressaltar que isso tem desafiado a hegemonia da Petrobrás e o caso mais marcante está em curso na Bolívia (MANDUCA, 2007, p. 22).

Gehre e Arraes (2021) argumentam que a reação anti-hegemônica e anti-imperialista foi fortalecida no entorno sul-americano, principalmente com a diplomacia bolivariana de Caracas. É importante sublinhar que nossa abordagem sobre a performance de papéis da Venezuela não tem o intuito de desenvolver um estudo exaustivo, visto que nosso foco é o governo Bolsonaro.

Entretanto, por trabalharmos com o *frame* analítico da RT, incluir a identificação dos papéis e destacar alguns aspectos torna-se relevante para a compreensão da Venezuela como eixo da integração regional e seu histórico de relações com o Brasil.

Nesse sentido, no que tange à performance de papéis, Gehre e Arraes (2021) esclarecem que a Venezuela de Chávez buscou exercer um papel de liderança regional no vácuo de relativo desinteresse dos governos brasileiros em adotar uma oposição mais contundente em relação aos EUA.

Pode-se especular que o posicionamento de Caracas, voltado para a integração regional com a subida do bolivarianismo há quase um quarto de século, tenha obrigado Brasília, sob auspícios oficialmente trabalhistas entre 2003 e 2016, a se movimentar além do Cone Sul (o Mercosul). Com o declínio gradativo da política externa de extração bolivariana, amparada de modo indevido por muito tempo no preço do petróleo, o Planalto terminou por acomodar-se, ao não vislumbrar rival algum à altura (GEHRE; ARRAES, 2021, p. 60).

Em sua pesquisa aplicando a RT, Thies (2014) apresenta um conjunto de NRC e papéis performados pela Venezuela chavista. O autor identificou como as principais NRC, referentes a atuação regional e global, as seguintes: *Bastion of revolution-liberator* (bastião libertador da revolução), líder regional, *anti-imperialist agent* (agente anti-imperialista), *developer* (desenvolvedor externo), aliado fiel e *liberation supporter* (apoiador da libertação) (THIES, 2014).

De forma geral, Thies (2014) avalia que as NRC de Chávez: (i) agrega ênfase na autonomia nas agendas econômica, política e diplomática; (ii) a articulação de papéis tem caráter simultaneamente pessoal e nacional, como, por exemplo, os de

mártir, salvador e libertador; (iii) as principais fontes que informam os papéis tem origem doméstica, especialmente os de caráter libertador, isso porque Chávez evoca a missão de libertar tanto o povo venezuelano, quanto os vizinhos sul-americanos; (iv) há um amplo espectro de NRC; (v) os EUA representam o principal Outro Significativo na formulação de papéis, na condição de inimigo, e a América do Sul conforma o principal público.

Dos principais papéis performados pela Venezuela – sob os governos de Chávez e Maduro –, o de agente anti-imperialista figura como muito consistente e duradouro no âmbito regional e global. Na taxonomia de Holsti (1970), o papel de agente anti-imperialista pauta-se pela percepção de que o imperialismo constitui uma ameaça grave para o Estado, e na qual o governo ou líder evoca para si a função de agente na luta contra o mal.

Esse papel é comumente performado por países com regime comunista, embora não seja uma experiência exclusiva desse grupo, e cujas principais fontes informativas são princípios ideológicos, a percepção de ameaça e a atitude anticolonial (HOLSTI, 1970). Na prática dos governos venezuelanos, traduz-se na atuação contra a pretensão hegemônica dos EUA (THIES, 2014).

Já o papel de líder regional vem acompanhado de uma combinação de papéis auxiliares, como o de desenvolvedor externo, o de aliado fiel e o de libertador externo, que viabilizam a performance do primeiro ao pavimentar a aceitação dos parceiros latino-americanos (CLEMENTE, 2023). Alguns exemplos ilustrativos de ações condizentes com o papel de líder regional da Venezuela são:

(...) em 2007, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (todos membros do Mercosul) assinaram um acordo para criar o Banco del Sur com base no dinheiro do petróleo da Venezuela. Chávez projetou o Banco do Sul para contornar o Banco Mundial e o FMI. Chávez também lançou a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) em 2004, que é uma alternativa ao Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA). Finalmente, Chávez também criou a Telesur em 2005, um canal de notícias 24 horas para a América Latina projetado para conter a influência excessiva de meios de comunicação americanos como a CNN em espanhol (THIES, 2014, p. 14, tradução nossa).

Um dos elementos que facilitaram a aceitação sul-americana do papel venezuelano de líder regional foi a chamada diplomacia do petróleo, que suscitou uma série de benefícios aos vizinhos (THIES, 2014). Os papéis anti-imperialista e de líder regional refletiram amplamente nas dinâmicas do regionalismo sul-americano e

suas maiores expressões são a participação venezuelana na ALBA, Unasul e Celac. Já no Mercosul, a performance desses papéis foi menos acentuada, embora significativa, como, por exemplo, na proposição do “Novo Mercosul”, isso porque:

A procura por ocupar espaços regionais consolidados é entendida, então, como estratégia da diplomacia bolivariana (...) esses mecanismos se distanciavam das crenças principais do governo, mas era determinante para a Venezuela integrar tais instâncias porque o país possuía a aspiração de ser um líder regional, além destas serem vistas como oportunidades para projetar os princípios integrativos da Revolução Bolivariana. Os elementos que guiaram a política externa venezuelana foram agregados na ALBA, moldados na UNASUL e geraram demanda político-social no MERCOSUL (CLEMENTE, 2023, p. 155).

Nesse sentido, Clemente (2023) argumenta que ambos papéis são informados pelo sistema de crenças bolivarianos em sua essência, o que suscitou ações visando o aumento da influência na região com a finalidade última de conformação da chamada Pátria Grande<sup>58</sup>. Na avaliação da autora, embora o objetivo não tenha sido contemplado em sua totalidade, no exercício desses papéis a Venezuela foi capaz de se constituir como um polo de integração, aglutinar aliados, construir alternativas à hegemonia dos EUA e avançar no objetivo de construção de um mundo multipolar (CLEMENTE, 2023)

De modo que, com base no trabalho de Wehner (2015) a autora explica que a coexistência simultânea da performance de líder regional da Venezuela e do Brasil no mesmo entorno geográfico era perfeitamente possível justamente pela perspectiva da defesa de um mundo multipolar resguardada pelo líder chavista (CLEMENTE, 2023).

Para Manduca (2007, p. 22) o preço favorável do petróleo foi uma condição conjuntural que viabilizou as profundas mudanças empreendidas por Chávez, principalmente na política externa, possibilitando, portanto, o desempenho de “um papel proeminente no cenário da política regional distribuindo doações ou investimentos, às vezes, disputando influência com o Brasil”. Esse modelo de

---

<sup>58</sup> Conceito que José Artigas chamou de a composição regional de “pequenas pátrias”, José Martí chamou de “Nuestra América” e Bolívar definiu-nos enquanto latino-americanos, como “um pequeno gênero humano” (RIBEIRO, 2014), mas cujo coração do conceito que une todas essas definições é a busca pela união da região (CLEMENTE, 2023).

atuação nos leva ao terceiro papel principal exercido pela Venezuela de Chávez, o papel de desenvolvedor externo<sup>59</sup>:

(...) este papel foi aceito pelo público dos estados latino-americanos, bem como por parceiros específicos na região. Chávez interveio para ajudar financeiramente os estados latino-americanos quando surgiu a oportunidade, como na compra de US\$ 1,3 bilhão em dívida argentina reestruturada e US\$ 100 milhões em títulos para o desenvolvimento de infraestrutura paraguaia, ambos em 2006 (THIES, 2014, p. 14, tradução nossa).

Quanto ao papel de aliado fiel, em termos de definição, este já foi abordado de forma mais aprofundada no capítulo dois, isso porque também integra o conjunto de papéis que o governo Bolsonaro performou. Porém, vale lembrar que “a concepção de papel de aliado fiel é usada neste estudo apenas quando um governo assume um compromisso específico de apoiar as políticas de outro governo” (HOLSTI, 1970, p. 267, tradução nossa).

No caso venezuelano, a performance de aliado fiel incluiu alianças formais e informais com Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua, e em alguma medida com a Rússia de Vladimir Putin (2012 – atual), Estados que se opunham à projeção hegemônica dos EUA (THIES, 2014).

Para Holsti (1970, p. 292, tradução nossa) o papel de bastião libertador da revolução é caracterizado pelo envolvimento ativo nos assuntos domésticos de outros Estados, incluindo ações como: “(...) treinar líderes guerrilheiros de outros países, enviar militares e outros suprimentos para forças revolucionárias no exterior, organizar e liderar facções políticas estrangeiras e realizar extensos programas de propaganda ideológica”.

Um exemplo disso foi a atuação da Venezuela no conflito diplomático entre os EUA e a Bolívia em 2008, quando Chávez expulsou o embaixador estadunidense do país como forma de apoio a medida de Evo Morales (2006 – 2019) de classificar Philip Goldberg, embaixador dos EUA na Bolívia, como *persona non grata* sob a acusação do mesmo de “fomentar o separatismo” nas províncias opositoras (G1, 2008, online).

---

<sup>59</sup> Para Holsti (1970, p. 266), “os temas nessa concepção de papel nacional indicam um dever ou obrigação especial de ajudar os países subdesenvolvidos (...) referências a habilidades especiais ou vantagens para realizar tais tarefas contínuas também aparecem com frequência”.

Acabamos de saber que os Estados Unidos anunciaram a expulsão do embaixador boliviano de seu território. A partir deste momento, começamos a rever nossas relações diplomáticas com o governo dos Estados Unidos. Acabei de falar com o chanceler [Nicolás Maduro] sobre a situação e, para que a Bolívia saiba que não está sozinha, a partir deste momento, o embaixador ianque tem 72 horas para deixar a Venezuela. Em solidariedade com a Bolívia, seu povo e seu governo! Sr. Chanceler, traga de volta nosso embaixador da América antes que eles tenham a chance de expulsá-lo. Quando os Estados Unidos tiverem um novo governo, enviaremos um novo embaixador... quando houver um governo que respeite o povo latino-americano e a América de Simón Bolívar! (CHÁVEZ FRÍAS, 2008 apud MCCARTHY-JONES; TURNER, 2011, p. 562, tradução nossa).

Por fim, o papel de apoiador da libertação é classificado como:

Diferente do papel de bastião libertador da revolução, o apoiador da libertação não indica responsabilidades formais para organizar, liderar ou apoiar fisicamente os movimentos de libertação no exterior. A maioria das declarações de apoio aos movimentos de libertação parece rotineira e formal; eles sugerem atitudes pouco estruturadas e vagas sobre as ações necessárias para representar a concepção do papel (HOLSTI, 1970, p. 263, tradução nossa).

Sobre a performance desse papel, Clemente (2023) aponta que é claramente identificável a ideologia bolivariana, especialmente assentada no objetivo de promover a libertação da América do Sul da hegemonia dos EUA, funcionando de forma auxiliar ao papel de líder regional. Para Thies (2014), o conjunto de papéis performados pelo governo de Chávez caracterizou sua política externa a partir da “autonomia pelo confronto” e contribuiu para a Venezuela se conformar como:

(...) um dos polos de liderança regional. Sua maior participação e presença em mecanismos de integração consolidados, bem como a criação de novos, nos quais exercia influência, a configuravam como um Estado líder. Fazia parte de sua atitude diplomática conceder auxílios financeiros para Estados parceiros, o que impulsionou ainda mais seu caminho rumo à liderança regional (CLEMENTE, 2023, p. 154).

Em síntese, ao compreender os principais elementos do processo de conformação do papel de líder regional performado pela Venezuela e como consequência a aquisição do *status* de eixo da integração regional, adquirimos as bases para assimilar a complexa tríade de relações que envolvem o Brasil, EUA e Venezuela e seus impactos no regionalismo sul-americano.

Embora o recorte temporal desta pesquisa compreenda o período do governo Maduro, o foco no antecessor Chávez se justifica por ele ser o responsável pela

institucionalização do bolivarianismo e das mudanças radicais implementadas na política externa do país.

Nesse sentido, no que compete ao governo Maduro, para nossa análise, é suficiente dizer que tanto os papéis performados quanto as orientações bolivarianas da política externa de Chávez foram continuadas. Não houve significativa mudança de papéis ou alteração na combinação dos mesmos, embora o agravamento do colapso político doméstico, a crise do petróleo, as acusações de violações de direitos humanos de sua gestão tenham minado a amplitude da performance desses mesmos papéis.

Outro fator que incidiu negativamente sobre o papel de líder regional da Venezuela no governo Maduro, e sobretudo na sua articulação regional anti-imperialista foi a política de isolamento político empreendida pelo governo Bolsonaro, materializando-se principalmente na suspensão da Venezuela no Mercosul e na alimentação de posturas confrontativas com o vizinho. Essa relação será explorada com maior densidade a seguir.

#### 4.4.2 A incorporação da Venezuela como Outro Significativo: a venezuelização da política brasileira como estratégia política

A Venezuela tornou-se um dos eixos centrais da narrativa da política doméstica e na performance de papéis da política externa do governo Bolsonaro. Conforme argumentado ao longo desta pesquisa, o tema da Venezuela e especificamente a crise política e econômica que atravessa o país foram instrumentalizados narrativamente pelo governo Bolsonaro sob uma lógica de construção antagônica de concepções de papéis nacionais e é essa relação que buscaremos entender aqui.

Argumentamos que a incorporação da Venezuela como Outro Significativo na formulação NRC de Bolsonaro é produto do complexo relacionamento entre Brasil, Venezuela e EUA e as dinâmicas de poder inerentes a ela. E na qual os latinos são importantes interlocutores da América do Sul e cuja relação com os EUA é um eixo estruturante nas relações de política internacional, caracterizado por dinâmicas de conflito e cooperação e aproximação e afastamento (GEHRE; ARRAES, 2021; ARRAES; GENHRE, 2012).

Desse modo, a articulação entre os três países adquire a forma de um triângulo imperfeito que, em termos de desigualdades (GEHRE; ARRAES, 2021), pende negativamente para os sul-americanos. Visualizar esse sistema auxilia na compreensão da dinâmica antagônica entre a incorporação simultânea da Venezuela e dos EUA como Outros Significativos na formulação de papéis do governo Bolsonaro.

Optamos por mobilizar o conceito de hegemonia para tornar inteligível o relacionamento entre Brasil, Venezuela e EUA, onde este último detém a condição de hegemom, exercendo seu domínio pelas vias militar, econômica e cultural, e, na qual a utilização da força visando a manutenção da hegemonia reflete diretamente o grau de contestação dos opositores ao seu status (GEHRE; ARRAES, 2021).

Nessa lógica, ao sugerir uma intervenção militar na Venezuela, o governo Trump, apoiado por Bolsonaro, denota a importância da atuação do vizinho sul-americano no exercício de seu papel anti-imperialista. Mais ainda, reflete o aumento do desequilíbrio da relação triangular, que com a manutenção do posicionamento venezuelano de afronta aos EUA pendeu a balança de poder a favor da maior autonomia da região sul-americana, suscitando um posicionamento mais agressivo dos EUA para a manutenção de sua hegemonia.

As políticas externas empreendidas pelos líderes que compunham a Onda Rosa representaram uma das mais significativas articulações anti-hegemônicas já mobilizadas na região. Sem adentrar na avaliação dos resultados dessas atuações, o que precisamos pontuar é que a governança regional, a busca por mais autonomia internacional e a concertação política refletida nos projetos de integração, passaram a constituir-se como ameaças ao poder hegemônico dos EUA, principalmente o governo bolivariano de Hugo Chávez e de seu sucessor, Nicolás Maduro.

Essa nova composição de forças suscitou no governo dos EUA a necessidade de agir em prol da reiteração de seu *status* e interesse na região, isso porque, enquanto centro do sistema das Américas, este se caracteriza como um polo de acumulação de capital pautado pela dependência dos países sul-americanos e caribenhos (GEHRE; ARRAES, 2021).

Sobre as relações multifacetadas entre os três países na contemporaneidade, Gehre e Arraes (2021) apontam que a sequência de sucessões presidenciais que incluem, a ascensão de Maduro em 2013, o *impeachment* de Dilma e vitória de Trump ambos em 2016, além de alterar as dinâmicas de poder entre os atores

também agregou um contorno mais conservador às relações. Este último fator incidu diretamente na polarização ideológica e na consequente desmobilização do entorno sul-americano.

Logo, os EUA encrudesceram os discursos sobre a Venezuela, tanto nos veículos de comunicação nacionais quanto nas falas de atores do Departamento de Estado e Pentágono, passando a veicular constantemente ideias como "a exagerada 'onda vermelha' ou a suposta existência de um 'eixo do mal latino-americano'" (GEHRE; ARRAES, 2021, p. 57).

Além disso, o ponto mais importante para nossa análise aqui é a estratégia de realinhamento do Brasil aos EUA, que ainda no governo Temer já se desenhavam as diretrizes de aplicação na PEB (GEHRE; ARRAES, 2021), nas palavras do ex-chanceler José Serra "Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão" (BRASIL..., 2016).

No âmbito doméstico, a caracterização da Venezuela como inimigo foi construída ao longo dos anos – principalmente do segundo mandato de Dilma (2014 – 2016) em diante – por múltiplos agentes, dentre os quais veículos de informação, figuras políticas e atores da extrema direita. Mota e Marcelino (2017), venezuelanos residentes no Brasil, realizaram um estudo sobre a representação do país na mídia brasileira, aplicando a análise de discurso nos volumes circulados nacionalmente entre 2012 e 2016 das revistas *Veja* e *Carta Capital*.

Essa pesquisa é interessante para nossa análise porque abrange revistas com orientações políticas opostas e nos auxilia a entender o complexo processo da abordagem do tema da Venezuela na sociedade brasileira. As conclusões a que os autores chegaram é de que ambas as revistas contribuíram para a estereotipação negativa dos venezuelanos em dois principais eixos: a naturalização da miséria e uma conotação pejorativa fundamentalmente política ao tratar do governo de Chávez (MOTA; MARCELINO, 2017).

Ademais, os autores levantam outros aspectos importantes dessa articulação narrativa: (i) a construção de desentendimentos no imaginário coletivo sobre o bolivarianismo enquanto vinculado à extrema esquerda, comunismo e regimes chavista desvirtuando seu sentido original de liberdade anticolonialista; (ii) a estereotipação de Chávez como figura militar, veiculando poucas imagens com ex-presidente trajando roupas civis; (iii) a desinformação sobre as dinâmicas e forças políticas domésticas, retratando o cenário como uma polarização entre opositores –

comumente associados à direita – e chavistas – de esquerda – enquanto há uma complexidade muito maior, que abrange aglutinações partidárias fora desse espectro, inclusive com opositores vinculados a internacional socialista<sup>60</sup>; (iv) a questão da Venezuela é instrumentalizada pelos polos ideológicos da esquerda e da direita para substanciar ou desconstruir argumentos dos adversários ideológicos ao nível doméstico, utilizando-se da estereotipação, naturalização e generalizações pejorativas (MOTA; MARCELINO, 2017).

Apesar desse enquadramento pejorativo da Venezuela não ser um fenômeno recente – seja em tom satírico ou de ameaça – observamos uma intensificação dessa narrativa a partir de 2013, principalmente pela similaridade de elementos que compunham a crise política doméstica enfrentada pelo Brasil e pela Venezuela (CHAGAS et al., 2019). Sobretudo a partir de 2016, quando emergiu uma narrativa estabelecendo relações de causa e efeito entre a crise experienciada no Brasil à gestão ineficaz de Dilma, ao mesmo tempo, em que as comparações com a Venezuela adquiriram contornos mais ameaçadores (CHAGAS et al., 2019).

Já no pleito eleitoral de 2018 para a presidência brasileira, podemos dizer que a narrativa da Venezuela, ou até mesmo a “venezuelização do discurso político brasileiro”, foi largamente difundida no imaginário da sociedade. Conforme demonstram Chagas et al. (2019) em sua pesquisa sobre como o meme “*O Brasil vai virar a Venezuela*” foi articulado como estratégia de campanha na composição retórica de medo e associação negativa com governos do PT.

“Agora é Guerra!!! Ou é agora, ou vira Venezuela!!!” O tom de ultimato, o contraponto imediato e exemplar com o país vizinho, e a percepção de que o Brasil está fadado a uma crise de grandes proporções se nada for feito para mudar os rumos da política nacional serviu de combustível para a mobilização de um enorme contingente de eleitores insatisfeitos com um sem-número de razões apoiassem a candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República, em 2018 (CHAGAS et al., 2019, p. 2).

As mudanças no enquadramento da Venezuela no imaginário societal são produtos de um projeto articulado em dois níveis. Enquanto os atores políticos da

---

<sup>60</sup> “A Internacional Socialista, ou II Internacional, é um fórum de ideias e discussões, que reúne 170 organizações partidárias afins de natureza social e democrática, de 120 países de todos os continentes. Lá estão representados partidos socialistas, social-democratas e trabalhistas. Sua atual organização é originária da II Internacional, que surgiu em 1889, em Paris, a qual, por sua vez, derivava da Associação Internacional do Trabalho, na verdade, a I Internacional, e formada em Londres por Karl Marx e Friedrich Engels, em 1864” (PDT, s. d., online).

extrema direita alargaram seu espaço de atuação doméstico, a acentuação da politização da política externa ampliou a participação social nos debates públicos sobre o comportamento externo do país.

Nas duas esferas – doméstica e internacional – o conteúdo da narrativa estabelecia relação de causa e efeito da crise doméstica do vizinho aos modelos de gestão de esquerda e o tom de ameaça “o Brasil vai virar a Venezuela” passou a integrar os discursos de políticos e o imaginário societal (GEHRE; ARRAES, 2021). Logo, a Venezuela adquiriu contornos de ameaça e passou de parceiro prioritário a inimigo, bem como, referencial negativo de gestões de esquerda.

Ou autores aplicaram a análise de conteúdo nas mensagens trocadas por participantes de grupos de WhatsApp<sup>61</sup> de apoio ao então candidato à presidência Bolsonaro com objetivo de compreender a instrumentalização desse meme<sup>62</sup> nos lócus de debates políticos, os parâmetros de comparação entre os países, os sentidos que reproduzem e a origem geográfica dos emissores das mensagens.

Os resultados alcançados por Chagas et al. (2019) apresentam indícios significativos que corroboram a hipótese de que houve uma operação estratégica utilizando o referido meme como dispositivo de campanha negativa, vinculando o PT à conjuntura de crise venezuelana.

Portanto, o mote “o Brasil vai virar a Venezuela” foi operacionalizado como recurso persuasivo para fins eleitorais no pleito presidencial brasileiro de 2018, associado aos seguintes elementos: (i) fomento dos sentimentos de medo e urgência (ii) a construção retórica da ameaça de virar Venezuela baseada em um imaginário difuso, repleto de imprecisões e falácias; (iii) a constante contraposição entre o regime de esquerda venezuelano e aos valores democráticos do Estado

---

<sup>61</sup> “[o artigo] está ancorado em uma base de dados composta por mais de 1,6 milhão de mensagens trocadas por aproximadamente 12 mil usuários divididos em cerca de 150 grupos de WhatsApp, entre maio e novembro de 2018. A base foi construída a partir de um monitoramento contínuo desenvolvido por pesquisadores do grupo de pesquisa coLAB, a título de uma pesquisa encoberta, isto é, em que os membros dos grupos, por razões de se tratar de um ambiente hostil à pesquisa acadêmica, não foram informados previamente da investigação em andamento” (CHAGAS et al., 2019, p. 8-9).

<sup>62</sup> A despeito da discussão em torno da conceitualização, a definição de meme utilizadas pelos autores é de: “[...] fórmulas discursivas ou artefatos culturais que, a partir de uma interação com seus congêneres, e através de um processo de circulação em diferentes redes sociais, são capazes de despertar ou demonstrar o engajamento político do sujeito ou ainda socializá-lo com o debate público, através de uma linguagem metafórica e orientada à construção de um enredo ou enquadramento próprios, que fazem uso, muitas vezes, de referências da cultura popular” (CHAGAS, 2018, p. 10 apud CHAGAS et al., 2019, p. 8).

brasileiro; (iv) e a abordagem do regime de Maduro como um projeto de esquerda falido (CHAGAS et al., 2019).

Por fim, outro dado importante é de que por meio dos códigos de localidade de origem (DDD e DDI) dos membros dos grupos, os autores levantaram as informações sobre a origem geográfica das mensagens que mencionavam a Venezuela, somando 17 países, dos quais o Brasil figura como o primeiro na lista com mais de 95% do volume total da amostra e em seguida estão os EUA, somando um total de 78 mensagens emitidas (CHAGAS et al., 2019).

Nesse sentido, podemos inferir que a estereotipação da Venezuela no imaginário da sociedade brasileira não é um fenômeno isolado, mas está em alguma medida vinculado ao tipo de retórica produzida nos EUA. De modo que, a articulação da narrativa da Venezuela enquanto inimigo pelos EUA atingiu seu ponto mais alto com os governos de Bolsonaro e Trump; momento em que as relações do Brasil com a Venezuela passaram “da parceria acomodada com o bolivarianismo para a repulsa” (GEHRE; ARRAES, 2021, p. 52).

O bolivarianismo como sistema de crenças é completamente oposto ao arcabouço ideológico do governo Trump, importado por Bolsonaro. Logo, a dinâmica de construção de inimigo que envolve os três países é a mesma. Enquanto os EUA antagonizam a China e a Venezuela como suas principais ameaças latentes no âmbito global e regional, respectivamente, o governo Bolsonaro personifica na Venezuela – e em menor escala na China – o conjunto de ameaças que eles alegam combater, como comunismo e o globalismo.

A diplomacia bolivariana antagoniza a metapolítica ocidentalista de Araújo e Bolsonaro, isso porque, enquanto a primeira prega a emancipação e autonomia relativa aos EUA, a segunda defende um alinhamento automático e subserviente. A partir dessa lógica, as NRC e os papéis performados na política externa sob a gestão de Bolsonaro são informados por duas principais fontes externas (*alters*), a relação com os EUA e com a Venezuela, enquanto Outros Significativos antagônicos.

Aqui, argumentamos que no âmbito da política externa de Bolsonaro ocorre um sistema de retroalimentação simultânea na formulação de papéis: isto é, na medida em que o enquadramento narrativo da “ameaça venezuelana” se intensifica na retórica e na condução diplomática, na mesma medida aumenta-se a

proximidade com os EUA, a ênfase no conjunto identitário denso e a ampliação e intensidade das NRC compartilhadas por ambos.

Os efeitos desse novo perfil de relações incidiram sobre a desmobilização dos projetos regionalistas – principalmente os que não atendem às prescrições neoliberais – nos quais o Brasil passou a comportar-se alinhado aos parâmetros de Washington, ou seja, atuando de forma punitiva com comportamentos considerados desviantes (GEHRE; ARRAES, 2021). E cuja atuação diplomática incluiu a retirada do Brasil de iniciativas onde a Venezuela performava um papel de líder regional – Celac e Unasul – e participação mais ativa na articulação da suspensão da Venezuela no Mercosul.

(...) o ocaso relativo da primazia norte-americana produz um efeito “estilingue”: em uma primeira fase, isto havia gerado maior autonomia do Brasil e Venezuela perante os Estados Unidos, ao resultar em institucionalizações e, por extensão, no fortalecimento do regionalismo; em seguida, isso recuou, em face de um realinhamento vis-à-vis das forças conservadoras, ou melhor, reacionárias nos três países, ao ter como resultante instabilidade, alimentada pela retórica de rivalidade ideológica e de rumores de possíveis intervenções na Venezuela a partir de desejos da América do Norte (GEHRE; ARRAES, 2021, p. 51).

Isolar a Venezuela adquiriu o significado de conter e combater a ameaça à soberania nacional nos termos narrativos do governo Bolsonaro. Por outro lado, o Brasil buscou adensar e ampliar o rol de relacionamentos com organizações regionais que se distanciam dos objetivos de autonomia do bolivarianismo, como a Aliança do Pacífico e o Prosul. Embora o governo justifique essa mudança no comportamento regional como a persecução do abstrato interesse nacional, na prática, consiste em atender às prescrições normativas oriundas dos EUA.

Tanto Brasil quanto Venezuela performaram papéis de líderes regionais que coexistiram em altos níveis de concertação nos governos Chávez e Lula. Embora houvesse divergências quanto aos cursos de ação referentes aos processos de integração, é possível afirmar que havia convergências quanto a priorização do modelo pós-hegemônico.

Ainda que os ideais bolivarianos não fossem contemplados em sua totalidade nas iniciativas que os países participaram conjuntamente (CLEMENTE, 2023), a autonomia regional; a mitigação das assimetrias; a diversificação de parcerias; e os objetivos pragmáticos – integração de infraestrutura, energética e de segurança – prevaleceram como eixos condutores da política externa de ambos os países. Logo,

também é possível afirmar que a Venezuela constitui um eixo fundamental dos processos de integração regional, sobretudo, nos esquemas que visam romper com a lógica neoliberal.

Em um segundo momento, mais precisamente a partir de 2012, o adensamento da crise doméstica nos dois países deteriorou a atuação como líderes regionais de ambos, mas por motivos distintos. No caso brasileiro, relembramos duas causas já exploradas nesse capítulo: as limitações políticas e burocráticas que se impuseram ao governo Dilma e a ascensão dos movimentos de extrema direita que passaram a qualificar a integração regional como projeto partidário, envolto por esquemas de corrupção e que visava ferir a autonomia nacional.

O enquadramento da integração regional como algo oposto ao interesse nacional no governo Bolsonaro, com exceção dos agrupamentos que contassem com convergência ideológica, iniciou-se ainda em sua campanha eleitoral e posteriormente tornou-se um eixo na narrativa da política externa. Como consequência, observamos o papel de liderança regional do Brasil perder tração, visto que as principais iniciativas que o país integrava, como Unasul, Celac e Mercosul, passaram a ser demonizadas e consideradas esquerdistas demais.

Por outro lado, a Venezuela sofreu uma erosão de seu papel como líder regional, por dois principais motivos: (i) a diminuição da margem de governabilidade de Maduro como consequência da crise doméstica; (ii) e o impacto da crise na percepção de seus pares, afinal a performance de papéis está intimamente associada às expectativas que os demais atores do sistema detêm. Gerenciar uma crise doméstica similar ao caso de Dilma esgotou capital político e recursos financeiros, dificultando a atuação externa.

Além disso, a antagonização empreendida pelo governo Bolsonaro constituiu-se como um fator agravante na limitação da Venezuela enquanto líder regional, minando a atuação do defensor mais proeminente de um modelo de integração que se afastasse dos moldes neoliberais. Principalmente porque o isolamento do país não ocorreu apenas no discurso, mas materializou-se em iniciativas regionais como a criação do Grupo de Lima e do Prosul.

A título de conclusão, sobre a estratégia do governo Bolsonaro em alocar a Venezuela no centro de sua narrativa política, podemos inferir dois elementos iniciais: a fundamentalidade do vizinho para a construção de suas NRC e a

importância da Venezuela como eixo condutor da integração em modelos anti-imperialistas.

Bem como, entender que esse novo parâmetro de interpelação das relações com a Venezuela e os EUA, impacta da seguinte forma os três eixos principais das NRC do governo Bolsonaro: (i) no papel antiglobalista, onde a presença da Venezuela nos agrupamentos regionais, reforça a orientação de prescindir esses instrumentos coletivos de inserção internacional; (ii) no papel nacionalista, no qual a retórica sobre o governo bolivariano alimenta a construção narrativa de uma ameaça ideológica constante que visa destruir os valores e tradições do povo brasileiro; (iii) por fim, no papel anti-inimigo, em que essa narrativa figura como a principal fonte que orienta o comportamento internacional, e passa a justificar a implementação de profundas transformações na condução da política externa regional.

Nesse sentido, verifica-se a convergência, ou melhor, a ausência de conflitos entre a combinação de papéis performados pelo Brasil no âmbito global e regional. Os papéis de aliado fiel dos Estados Unidos, defensor da fé, nação cristã e ocidental, grande país, democrata liberal, anti-inimigo e antiglobalista (MONGELLI, 2021) são performados nas duas dimensões, variando apenas no emprego da identidade fina ou densa conforme os interlocutores. Assim, concluímos que esse conjunto de papéis é produto das interações simultâneas com os EUA e a Venezuela, enquanto Outros Significativos.

## **5 A DINÂMICA EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA CONTESTAÇÃO DE PAPÉIS DOMÉSTICA NO TEMA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Este capítulo tem como objetivo analisar se houve contestação dos papéis performados pela política externa de Bolsonaro no tema de integração regional por atores do legislativo federal, ou seja, averiguar o grau de consenso entre os poderes Legislativo e Executivo no tema. De forma que, para isso, inicialmente caracterizamos nosso objeto de estudo, a Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), em seguida apresentamos os resultados alcançados com a utilização da ACT.

### **5.1 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**

Nosso objeto de investigação é a atuação de parlamentares na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal. A CRE é uma das 17 comissões permanentes da chamada câmara alta do Congresso Nacional, sendo composta por 18 senadores e o número equivalente de suplentes, e cujas atribuições estão dispostas a seguir:

À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional compete emitir parecer sobre: I - proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores; II - comércio exterior; III - indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto a governos estrangeiros e das organizações internacionais de que o Brasil faça parte (Const., art. 52, IV); IV - (Revogado); V - Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II); VI - assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza; VII - autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (Const., art. 49, III); VIII - outros assuntos correlatos. § 1º A Comissão integrará, por um de seus membros, as comissões enviadas pelo Senado ao exterior, em assuntos pertinentes à política externa do País. § 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, para prestarem informações no âmbito de suas competências. (Regimento Interno - Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970) (BRASIL, 1970).

Na 56ª Legislatura (2019 – 2023), que compreende o recorte temporal desta pesquisa, presidiram a comissão: Nelsinho Trad (2019 – 2020), Kátia Abreu (2021 – 2022), Margareth Buzetti (2022) e Esperidião Amin (2022) de posicionamentos governistas, independente, governista e independente, respectivamente. No quadro abaixo estão tabulados os senadores que realizaram contestações nas V1, V2 e V3.

**Quadro 6 – Senadores da CRE que realizaram contestações**

Posição	Partido eleito	Senador	Frequência de Contestações
Governista	PHS (MG) – Pode	Carlos Viana	4
	DEM (RR) – União	Chico Rodrigues	10
	PSL (SP)	Major Olímpio	5
	MDB (AC)	Marcio Bittar	6
	Republicanos (RR)	Mecias de Jesus	10
	PTB (MS)	Nelsinho Trad	2
	PSB (MA)	Roberto Rocha	1
Independente	Rede (SE)	Alessandro Viera	2
	PSDB (PR)	Álvaro Dias	1
	PSD (BA)	Angelo Coronel	5
	PSD (MG)	Antonio Anastasia	4
	PP (SC)	Esperidião Amin	7
	Rede (PR)	Flávio Arns	1
	MDB (TO)	Kátia Abreu	28
	PODE (PR)	Oriovisto Guimarães	2
	PTB (RR)	Telmário Mota	19
Oposição	PDT (RO)	Acir Gurgacz	1
	Cidadania (MA)	Eliziane Gama	9
	REDE (ES)	Fabiano Contarato	1
	PT (BA)	Humberto Costa	17
	PT (BA)	Jaques Wagner	33
	PSB (DF)	Leila Barros	2
	PSDB (SP)	Mara Gabrilli	9
	REDE (AP)	Randolfe Rodrigues	15
	PT (SE)	Rogério Carvalho	6
	PSB (PB)	Veneziano Vital do Rêgo	6
	PHS (RN) – Pode	Zenaide Maia	4

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A CRE se configura como um espaço democrático no qual há possibilidade de contestações ocorrerem, isso porque, trata-se sobretudo de um local de debate que incorpora distintos pontos de vista e permite a manifestação não somente dos parlamentares, mas inclusive da população durante as audiências públicas. Nas próximas subseções, iremos apresentar os resultados alcançados e analisaremos a CRE como espaço de contestação nos termos propostos desta pesquisa.

## 5.2 Resultados Alcançados

O objetivo desta subseção é apresentar os resultados alcançados com a aplicação da ACT no universo documental, bem como, testar nossa hipótese de que houve contestação dos papéis performados pelo governo Bolsonaro, por atores tanto da coalizão governamental quanto da oposição política institucionalizada. De modo a ser possível estabelecer em alguma medida uma correlação, que não necessariamente exprima causalidade, entre o conteúdo das contestações e alguns recuos de ações do governo nos temas abordados, bem como aportar elementos explicativos para as limitações práticas das narrativas do governo.

A estrutura desta subseção é organizada da seguinte forma: primeiro apresentamos os resultados quantitativos de frequências de ocorrências das UR e UC e a categorização dos seguimentos textuais; em seguida, analisamos a V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais, isso porque, nos permite entender o contexto de apreensão da realidade regional pelos atores do Senado. Em seguida, analisamos as contestações das variáveis temáticas V2, V3 e V4, nas quais apresentamos os resultados quantitativos de frequências por categoria, subtema e ator, em seguida analisamos o conteúdo das contestações e realizamos inferências.

Como resultado introdutório, apresentamos a nuvem de palavras a seguir, elaborada a partir de um *corpus* composto com as 223 contestações identificadas nas V2, V3 e V4, onde o tamanho das unidades léxicas corresponde à frequência de ocorrência das mesmas.

Figure 1 – Nuvem de palavras de contestações



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Observamos que na imagem acima as palavras brasileiro, venezuelano e americanos aparecem em destaque e muito próximas. Chama a atenção também as palavras ideológico, militar, diplomático, humanitário e histórico que figuram em menor escala. A relação entre essas palavras será explorada nos itens a seguir, de todo modo, podemos evidenciar mais uma vez a relação triangular entre Brasil, Venezuela e EUA no tema da integração regional no governo Bolsonaro.

### 5.2.1 Resultados quantitativos do material analisado

Iniciamos nossa análise com o descritivo dos resultados quantitativos obtidos nesta pesquisa. Como foi informado anteriormente, determinamos 111 unidades léxicas de acordo com as variáveis temáticas, aplicadas como filtro de conteúdo das atas da CRE. Como resultado, obtivemos 9379 UR, cuja distribuição de ocorrência por ano do período<sup>63</sup> pode ser observada a seguir:

**Quadro 7 – Síntese de Frequência das Unidades de Registro (UR)**

V	Subcategoria	2019	2020	2021	2022	Total UR da Subcategoria	Total UR da Variável	Frequência Total
V1	V1.1 – Recorte Geográfico	175	77	295	49	596	5365	9379
	V1.2 – Iniciativas de Integração e Termos Associados	341	138	722	59	1260		
	V1.3 – Estados e Atores Políticos	1123	323	1140	132	2718		
	V1.4 – Cooperação Regional na Pandemia de Covid-19	12	146	513	120	791		
V2	V2.1 – Política Externa	29	25	35	26	115	1254	
	V2.2 – Governo Bolsonaro	363	240	221	127	951		
	V2.3 – Governos anteriores	96	42	40	10	188		
V3	V3.1 – Atores Políticos e Governo	615	390	91	54	1150	1339	
	V3.2 – Atuação Brasileira	86	76	21	6	189		
V4	V4.1 – Governo	586	364	201	101	1252	1421	
	V4.2 – Atores Políticos	52	91	14	12	169		

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

<sup>63</sup> A distribuição detalhada das UR por ano pode ser acessada no Apêndice B.

A V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais é composta por 4 subcategorias, sendo elas: recorte geográfico (V1.1); iniciativas de integração e termos associados (V1.2); estados e atores políticos (V1.3); e cooperação regional na Pandemia de Covid-19 (V1.4). Totalizam-se 5365 UR, divididas pelas 4 subcategorias, sendo a V1.3, com a maior frequência total, somando 2718 ocorrências, e V1.1 com a menor, totalizando 596 ocorrências. Vale destacar também os códigos que não apresentaram ocorrências, sendo eles: Luis Arce; Guilherme Boric; Gustavo Petro; Irfaan Ali; Martín Vizcarra; Manuel Merino; Francisco Sagasti; Dina Boluarte; Chan Santokhi; Tabaré Vázquez.

Quanto a V2 – Percepção dos atores sobre a política externa brasileira para integração regional, esta é composta por 3 subcategorias, sendo elas: política externa (V2.1); governo Bolsonaro (V2.2); e governos anteriores (V2.3). Ao total, identificamos 1254 UR, divididas pelas 3 subcategorias, sendo a V2.1 e V2.1, com a menor e maior frequência de ocorrências, respectivamente.

Já a V3 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com a Venezuela, esta é composta por 2 subcategorias, sendo elas: atores políticos e governo (V3.1) e atuação brasileira (V3.2), totalizando 1339 UR, sendo a V3.2 com menor ocorrência e a V3.1 significativamente maior. Por fim, a V4 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com os EUA, que segue a mesma estrutura da V3, tem como subcategorias: governo (V4.1) e atores políticos (V4.2), e soma 1421 UR, na qual o primeiro subgrupo figura com maior frequência de ocorrências.

Outro resultado introdutório é a distribuição das UC por categoria de codificação, ao todo analisamos 4172, das quais 58,60% (o equivalente a 2444 ocorrências) foram classificadas como ausentes ou regimentais, sendo, portanto, desconsideradas em função de seus conteúdos não serem pertinentes aos critérios estabelecidos no livro de códigos. No quadro da página seguinte apresentamos a distribuição das UC por categorias de codificação.

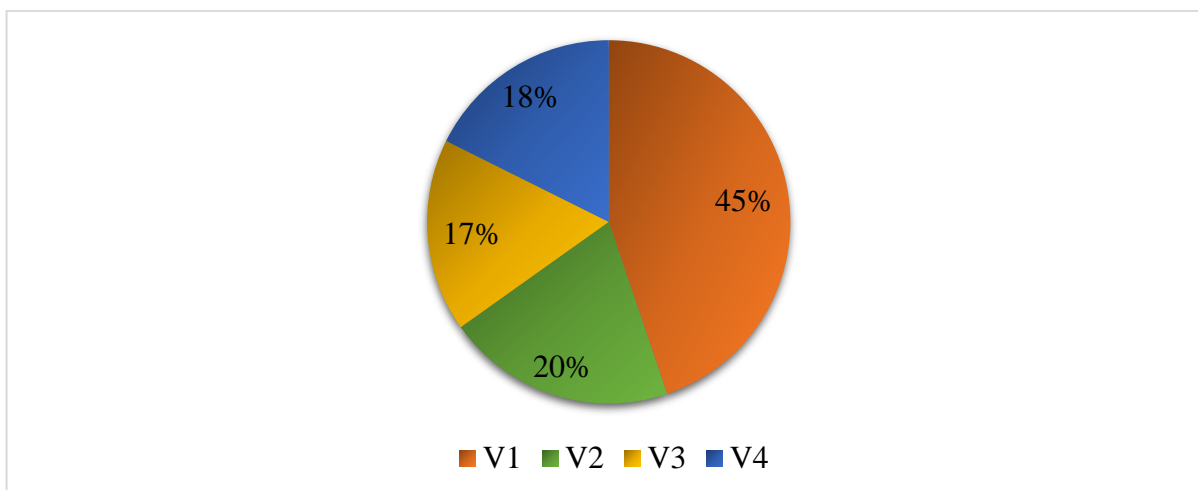
Quadro 8 – Síntese da codificação das unidades de contexto (UC)

V	C	Descrição Resumida	Ocorrência	Total	%
V1	101	Enfoque positivo da região	171	774	18,55%
	102	Enfoque negativo da região	56		
	103	Enfoque neutro da região	139		
	104	Enfoque positivo do relacionamento bilateral	144		
	105	Enfoque negativo do relacionamento bilateral	14		
	106	Enfoque neutro do relacionamento bilateral	79		
	107	Enfoque positivo dos países ou governos sul-americanos	66		
	108	Enfoque negativo dos países ou governos sul-americanos	16		
	109	Enfoque neutro dos países ou governos sul-americanos	89		
V2	201	Enfoque positivo direto da PEB	33	352	8,43%
	202	Enfoque positivo indireto da PEB	65		
	203	Enfoque positivo contrapondo governos anteriores	21		
	204	Contestação direta	13		
	205	Contestação indireta	33		
	206	Contestação contrapondo papéis	1		
	207	Contestação contrapondo papéis e mencionando governos	2		
	208	Contestação com enfoque positivo governos anteriores	2		
	209	Enfoque neutro da PEB	115		
	210	Contestação das NRC da PEB	39		
	211	Enfoque positivo das NRC da PEB	28		
	301	Enfoque positivo do relacionamento bilateral com a VNZ	6		
	302	Enfoque negativo do relacionamento bilateral com a VNZ	6		
	303	Enfoque neutro do relacionamento bilateral com a VNZ	10		
	304	Enfoque positivo direto da PEB em relação à VNZ	44		
	305	Enfoque positivo indireto da PEB em relação à VNZ	32		
	306	Enfoque positivo contrapondo governos anteriores	14		
	307	Contestação direta	23		
	308	Contestação indireta	49		
	309	Contestação abordando outros papéis	4		
	310	Contestações contrapondo outros papéis citando governos	2		
	311	Enfoque neutro da PEB em relação à VNZ	42		
	312	Enfoque positivo da VNZ ou do governo venezuelano	8		
	313	Enfoque negativo da VNZ ou do governo venezuelano	50		
	314	Enfoque neutro da VNZ ou do governo venezuelano	7		
V4	401	Enfoque positivo do relacionamento bilateral com os EUA	39	305	7,31%
	402	Enfoque negativo do relacionamento bilateral com os EUA	13		
	403	Enfoque neutro do relacionamento bilateral com os EUA	37		
	404	Enfoque positivo direto da PEB em relação aos EUA	19		
	405	Enfoque positivo indireto da PEB em relação aos EUA	30		
	406	Enfoque positivo contrapondo governos anteriores	13		
	407	Contestação direta	25		
	408	Contestação indireta	20		
	409	Contestação abordando outros papéis sem citar governos	3		
	410	Contestações contrapondo outros papéis citando governos	7		
	411	Enfoque neutro da PEB em relação aos EUA	27		
	412	Enfoque positivo dos EUA ou do governo estadunidense	20		
	413	Enfoque negativo dos EUA ou do governo estadunidense	36		
414	Enfoque neutro dos EUA ou do governo estadunidense	16			
V0	0	Ausente	1717	2444	58,60%
	100	Regimental	727		
<b>Total</b>				<b>4172</b>	

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quanto às UC denominadas ativas, por estarem dentro dos parâmetros estabelecidos no livro de códigos, estas representam 41,40% do conteúdo analisado, totalizando 1728 ocorrências. De modo que obtivemos a seguinte distribuição por variável: a V1 com 44,79%, a V2 com 20,37%, a V3 com 17,28% e a V4 com 17,65%.

**Gráfico 2 – Distribuição das unidades de contexto ativas**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Apresentados os resultados introdutórios, nos tópicos seguintes analisaremos individualmente cada variável temática, nas dimensões quantitativa e qualitativa, realizando inferências e correlações com o conteúdo teórico e conjuntural desenvolvido nesta pesquisa.

### 5.2.2 Análise da V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais

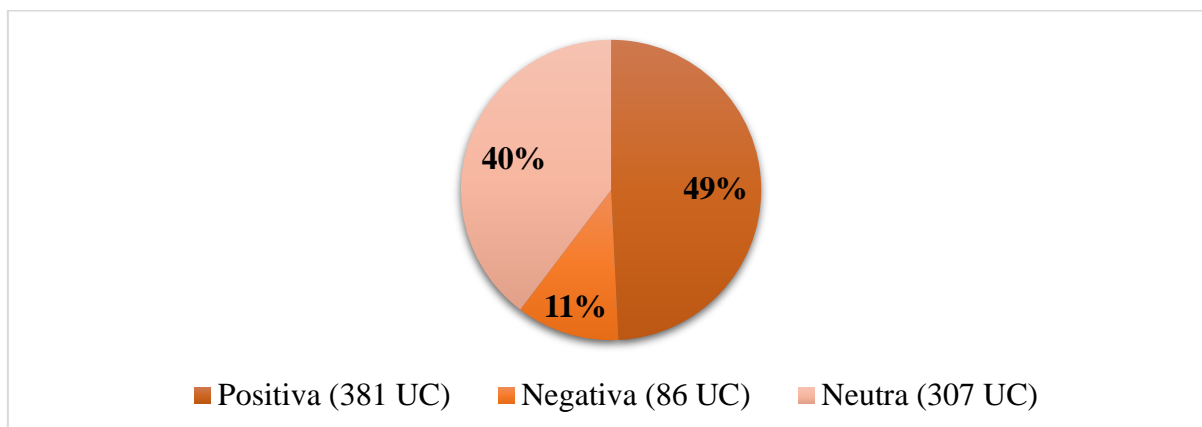
Neste tópico, analisamos a V1, que dentro do escopo dessa pesquisa oferece um resultado subjacente aos objetivos, isso porque a contribuição desta variável é introduzir as percepções gerais dos atores a respeito da conjuntura das relações regionais. Apesar de não aprofundarmos a análise do conteúdo das UC, pois isto demandaria uma pesquisa exclusiva, os resultados quantitativos funcionam como um termômetro para entender o contexto geral das variáveis seguintes. De modo que, a distribuição das UC por categoria pode ser observada no quadro a seguir:

**Quadro 9 – Frequência da V1 por categoria**

C	Categoria	Ocorrências	%
101	Enfoque positivo da região, das iniciativas de integração sul-americanas e/ou articulações multilaterais	171	22,09%
102	Enfoque negativo da região, das iniciativas de integração sul-americanas e/ou articulações multilaterais	56	7,28%
103	Enfoque neutro da região, das iniciativas de integração sul-americanas e/ou articulações multilaterais	139	17,95%
104	Enfoque positivo do relacionamento bilateral com países sul-americanos (exceto Venezuela)	144	18,60%
105	Enfoque negativo do relacionamento bilateral com países sul-americanos (exceto Venezuela)	14	1,80%
106	Enfoque neutro do relacionamento bilateral com países sul-americanos (exceto Venezuela)	79	10,20%
107	Enfoque positivo dos países ou governos sul-americanos (exceto a Venezuela)	66	8,53%
108	Enfoque negativo dos países ou governos sul-americanos (exceto a Venezuela)	16	2,06%
109	Enfoque neutro dos países ou governos sul-americanos (exceto a Venezuela)	89	11,49%
<b>Total</b>		<b>774</b>	

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A partir da estrutura de categorização de valência simples, identificamos que, frente à conjuntura do período analisado, os atores têm uma percepção majoritariamente positiva nas 3 subcategorias abordadas. Isto é, sobre a região, 22% a qualificam positivamente, enquanto o enfoque negativo totaliza apenas 7,28%. Já na subcategoria específica do relacionamento bilateral com os países sul-americanos (com exceção da Venezuela), 18,60% do enfoque das falas é positivo, em detrimento de apenas 1,08% negativo. E por fim, sobre o enquadramento dos países sul-americanos, 8,53% são abordados como positivos e apenas 2,06% enquadrados como negativos.

**Gráfico 3 – Análise de valência da V1**

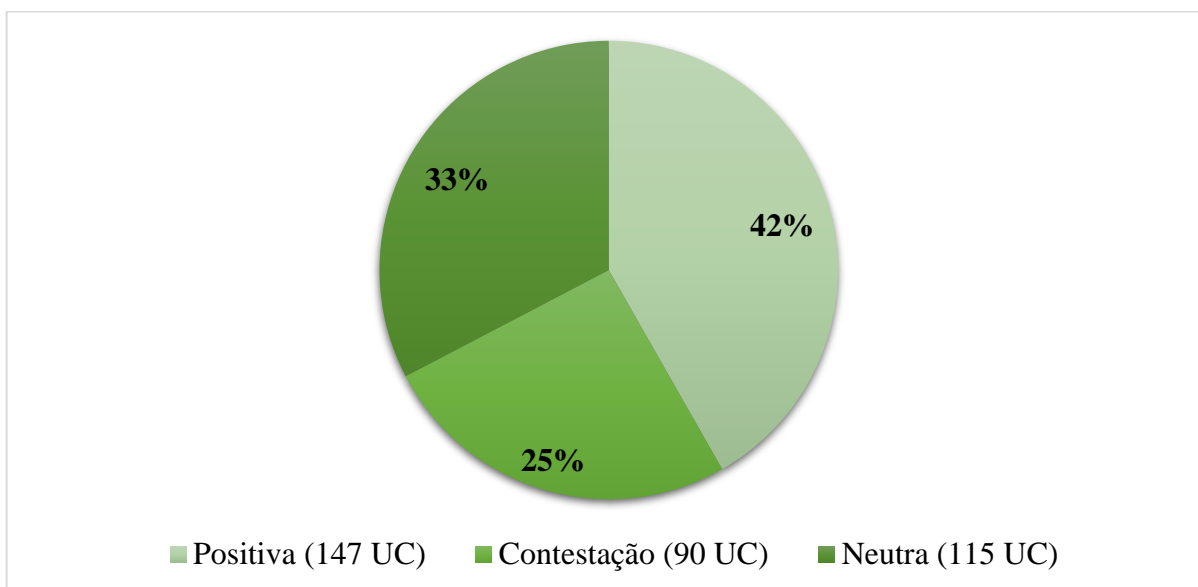
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Com os resultados obtidos podemos inferir que para os atores do legislativo da CRE, de modo geral o regionalismo resguarda uma importância significativa, isso porque dentro do escopo desta pesquisa é o tema com maior frequência de ocorrência e do qual, a maioria expressiva das UC aborda o contexto das relações regionais como positivas, com exceção da Venezuela por constituir um caso particular no contexto do governo Bolsonaro.

### 5.2.3 Análise das contestações da V2 – Política externa brasileira para a integração regional

Nesta variável, verificamos a percepção dos atores quanto à formulação e consecução da política externa brasileira para a integração regional. Nesse sentido, a percepção pode ser sobre o comportamento, a orientação, o conjunto ideológico do governo, as NRC ou ainda sobre atores governamentais específicos. Das 352 UC analisadas, 262 foram classificadas nas categorias de valência positiva e neutra, com frequência de ocorrência 147 e 115, respectivamente, equivalendo a 74,43% do total da variável. Esse primeiro conjunto de resultados introduz o quadro quantitativo das UC, o que permite estabelecer parâmetros relativos para a análise de frequência das contestações.

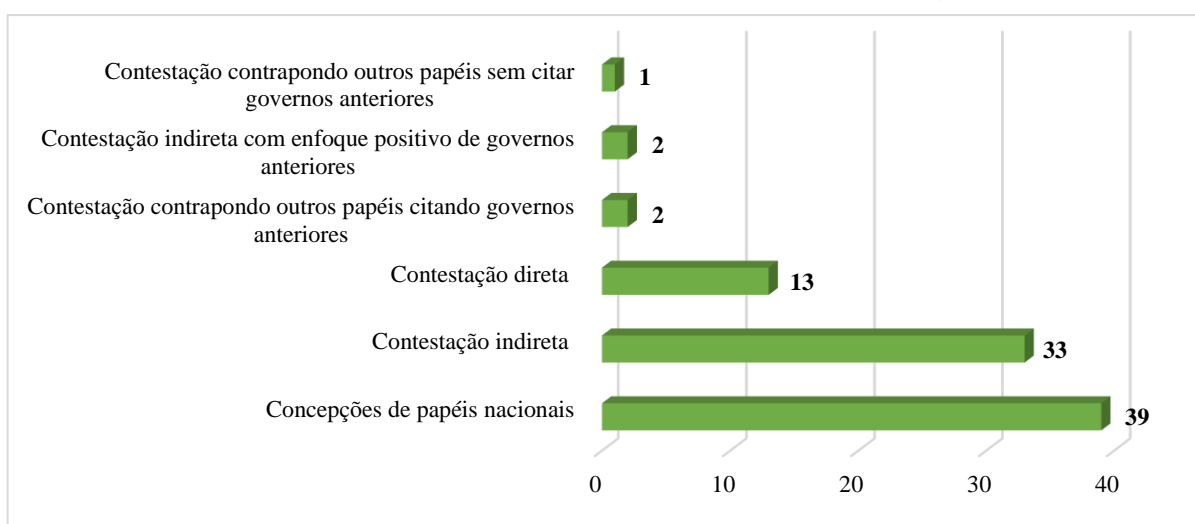
**Gráfico 4 – Análise de valência da V2**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quanto às contestações, estas totalizam 25% das UC totais, uma parcela significativamente menor comparada à porcentagem das percepções positivas dos atores sobre a PEB. Logo, as 90 UC<sup>64</sup> contendo elementos de contestação foram classificadas como: 13 contestações diretas; 33 contestações indiretas; 1 contestação contrapondo outros papéis sem citar governos anteriores; 2 contestações contrapondo outros papéis citando governos anteriores; 2 contestações indiretas com enfoque positivo de governos anteriores; e 39 contestações de NRC. A distribuição por categoria de contestação pode ser observada no gráfico a seguir:

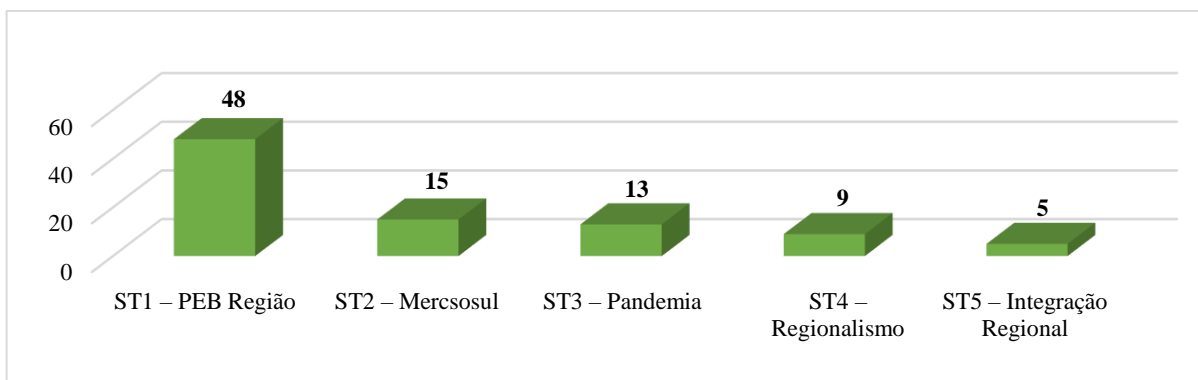
**Gráfico 5 – Frequência da V2 por categoria de contestação**



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Outra dimensão analisada é a relação de contestações por subtemas na qual verificamos a ocorrência do ST1 – PEB Região: aborda o comportamento da política externa brasileira para a região com foco nas NRC; ST2 – Mercosul: aborda os desafios e questões que permeiam as dinâmicas do bloco no período; ST3 – Pandemia: aborda o comportamento de cooperação da política externa brasileira no combate da pandemia de Covid-19; ST4 – Regionalismo: aborda as relações bilaterais com países sul-americanos; e ST5 – Integração regional: aborda as iniciativas de integração regional e outras articulações multilaterais consolidadas ou em negociação. A distribuição de contestação por subtema pode ser observada no gráfico subsequente:

<sup>64</sup> Todas as contestações tabuladas e classificadas podem ser acessadas no apêndice C.

**Gráfico 6 – Frequência da V2 de contestação por subtema**

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

No ST1, obtivemos o maior número com 48 ocorrências das quais: 9 criticam a condução político ideológica da diplomacia; 9 criticam o revisionismo histórico de atores do governo; 9 criticam o rompimento de tradições diplomáticas brasileiras; 6 criticam a condução do MRE pelo chanceler Araújo, incluindo moções de censura e repúdio; 5 questionam posturas e comportamentos que afetam a imagem nacional; 3 contra-argumentam afirmações que inserem o PT como eixo narrativo do governo; 1 critica a condução do MRE pelo chanceler França; 1 sugere focar na questão ambiental para o aumento da relevância regional; 1 aponta o enfraquecimento da liderança brasileira na América Latina; 1 critica o autoritarismo do presidente Bolsonaro; 1 critica a lógica de Guerra Fria utilizada pelo Governo Federal; 1 aponta a contrariedade das ações entre alas pragmática e ideológica do governo; 1 questiona as origens das NRC que informam a política do MRE.

Enquanto no ST2, das 15 contestações verificadas, 13 foram sobre a condução da PEB no Acordo Mercosul-UE que incluem: 8 críticas à gestão omissa e negacionista da questão ambiental impactando na paralisação do acordo; 2 críticas à comunicação governamental agressiva e inapropriada; 2 questionamentos sobre a condução das negociações; e 1 crítica à recusa do embaixador alocado em Genebra de comentar o assunto. As demais duas contestações foram referentes à proposta do Governo Federal para a redução de 10% da TEC do bloco.

Já no ST3, das 13 contestações verificadas, 9 qualificam a gestão federal como omissa, sendo elas: 6 sobre o acesso do entorno regional a medicamentos e a quebra de patentes da produção de vacinas e, 3 sobre a cooperação regional, global e a coordenação de fronteiras. As demais 4 contestações tratam de ações específicas do governo, das quais se verificam críticas: à unilateralidade de atos

executivos como decretos contrários à Lei de Migração e o Estatuto do Refugiado; ao posicionamento considerado atrasado do governo em relação às medidas protetivas e articulações para aquisição de insumos e vacinas; e à comunicação, especialmente as acusações proferidas por atores do Executivo Federal sobre a Covid-19 fazer parte de uma guerra bacteriológica da China.

No ST4, verificamos 9 contestações, das quais 3 sobre o comportamento geral da PEB na região, incluindo críticas: à ausência de liderança do Brasil na América do Sul; às ações contraditórias de atores do Governo Federal e à falta de cooperação regional. Também consta 1 questionamento sobre a alegação do então chanceler Araújo de que houve fraude no processo eleitoral que reelegeu Evo Morales na Bolívia.

Ainda sobre o ST4, 5 contestações são referentes a PEB para o Paraguai, nas quais se questiona a política brasileira de financiamento de infraestrutura no Paraguai (1), a condução diplomática bilateral que sugere a perseguição de interesses particulares em detrimento do interesse nacional (1), bem como a solicitação de esclarecimentos sobre o acordo secreto<sup>65</sup> do preço da tarifa energética da Itaipu e o favorecimento ilegal da empresa brasileira Leros (3).

No ST5, verificamos 5 contestações, das quais: 2 expressões de descontentamento sobre o afastamento do Brasil do Acordo do Pacífico<sup>66</sup>; 1 solicitação de esclarecimento sobre o descaso do Governo Federal na negociação da compra do excedente energético da Itaipu; 1 crítica à falta de cooperação com os Estados amazônicos<sup>67</sup>, principalmente com a Venezuela; e 1 qualificação omissa da gestão federal no tema ambiental.

Por fim, a última dimensão analisada é a relação de contestação por ator, cuja distribuição pode ser verificada no gráfico a seguir:

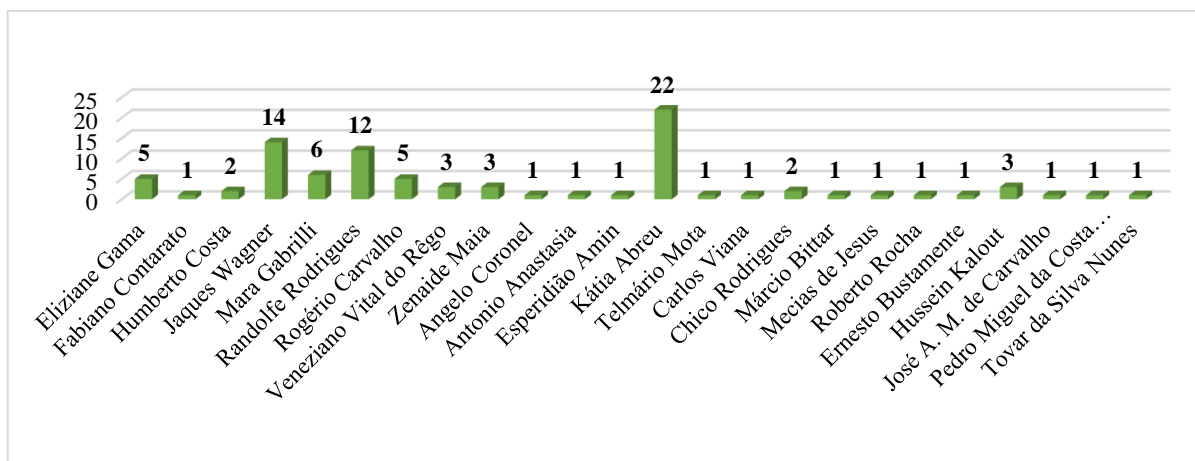
---

<sup>65</sup> Em 12 de março de 2019, os mandatários do Brasil e Paraguai se reuniram em Brasília e um dos temas discutidos foi a revisão dos termos do tratado da Usina Hidrelétrica de Itaipu, na ocasião acertado um acordo secreto que feria a soberania energética do Paraguai e no qual o Brasil pagaria menos pelo excedente energético do vizinho, gerando um prejuízo estimado em USD 200 milhões e que repercutiu como “acordo entreguista” pela mídia paraguaia (REIS OLIVEIRA, 2019).

<sup>66</sup> A Aliança do Pacífico é um bloco de integração econômica entre os países banhados pelo Oceano Pacífico, sendo eles: Peru, México, Colômbia e Chile.

<sup>67</sup> Vale mencionar que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) é uma organização intergovernamental, o único bloco socioambiental da América Latina e principal mecanismo de promoção da cooperação, desenvolvimento sustentável da Região Amazônica e do bem-estar de seus habitantes. Participam Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela (OTCA, 2024).

Gráfico 7 – Frequência de Contestação V2 por ator



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Dos 19 senadores que realizaram contestações, 9 pertencem ao grupo de oposição, 5 à base governista e 5 ao grupo de posicionamento independente. Os senadores somaram 83 contestações, que podem ser verificadas no quadro abaixo:

Quadro 10 – Senadores que realizaram contestação na V2

Senador	Partido eleito	Posição	Contestações	% do total
Carlos Viana	PHS (MG) - Pode	Governista	6	6,66%
Chico Rodrigues	DEM (RR) - União			
Marcio Bittar	MDB (AC)			
Mecias de Jesus	Republicanos (RR)			
Roberto Rocha	PSB (MA)			
Angelo Coronel	PSD (BA)	Independente	26	28,88%
Antonio Anastasia	PSD (MG)			
Esperidião Amin	PP (SC)			
Kátia Abreu	MDB (TO)			
Telmário Mota	PTB (RR)			
Eliziane Gama	Cidadania (MA)	Oposição	51	56,66%
Fabiano Contarato	REDE (ES)			
Humberto Costa	PT (BA)			
Jaques Wagner	PT (BA)			
Mara Gabrielli	PSDB (SP)			
Randolfe Rodrigues	REDE (AP)			
Rogério Carvalho	PT (SE)			
Veneziano Vital do Rêgo	PSB (PB)			
Zenaide Maia	PHS (RN) - Pode			

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

As demais 7 contestações do total da variável foram realizadas por outros atores que participaram das reuniões da comissão, dos quais 3 embaixadores aprovados pelo Senado para ocupar novos cargos, 1 pesquisador das Ciências Sociais e 1 congressista do Peru, conforme disposto no quadro a seguir:

**Quadro 11 – Outros atores que realizaram contestação na V2**

Ator	Cargo	Tema da Reunião	Contestações	% do total
Hussein Kalout	Pesquisador de Harvard e sênior fellow do CEBRI	Audiência Pública com o tema "Agronegócio sustentável: a imagem real do Brasil", do primeiro eixo estruturante do plano de trabalho da CRE	3	3,33%
Ernesto Bustamante	Congressista: Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Peru	Reunião Extraordinária Deliberativa com os presidentes das comissões de relações exteriores da América do Sul	1	1,11%
Pedro Miguel da Costa e Silva	Embaixador: Chefe da Missão do Brasil junto à União Europeia	Reunião Extraordinária para a Indicação de Autoridades	1	1,11%
Tovar da Silva Nunes	Delegado Permanente do Brasil em Genebra		1	1,11%
José A. M. de Carvalho	Embaixador do Brasil no Paraguai		1	1,11%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A partir desses resultados, podemos concluir que o ST1 – PEB Região deteve 53,33% do total de contestações da V2, destes 56,25% se dividiram igualmente (18,75%) em 3 principais eixos de contestação.

O primeiro eixo é a condução ideológica da política externa e seus desdobramentos negativos e no qual se destacam os atores de oposição totalizando 77,78% das contestações do ST1, nominalmente Jaques Wagner (56,56%) e Randolfe Rodrigues (22,22%) e ao qual se soma Kátia Abreu de posição independente com 22,22%. Neste subtema, não obtivemos nenhuma contestação de senadores governistas.

O conteúdo das contestações é direcionado fundamentalmente às NRC que determinam o tom da política externa, nesse sentido, destacam-se críticas sobre a visão polarizada de mundo, a insistência narrativa de uma suposta ameaça comunista, o autoritarismo de Bolsonaro, a utilização de instituições nacionais como

a ABIN para fazer investigação ideológica<sup>68</sup>, os excessos retóricos que causam incidentes diplomáticos, bem como a própria gestão administrativa do MRE.

Para os senadores, algumas das consequências negativas da condução ideológica são falta de serviço exterior em países com crescente comercial, os prejuízos humanitários e ambientais do negacionismo, os incidentes diplomáticos, a não defesa do interesse nacional e a falta de pragmatismo e de multilateralidade.

O segundo eixo de maior contestação é o revisionismo histórico especialmente sobre o período ditatorial brasileiro que foi duramente confrontado apenas por senadores da oposição que totalizaram 100% das contestações, distribuídas entre Zenaide Maia com 33,33%, Eliziane Gama e Randolfe Rodrigues com 22,22% cada e Fabiano Contarato e Rogério Carvalho com 11,11% cada.

Dentre o conteúdo contestado, estão a concepção do chanceler Araújo de que a ditadura militar foi um movimento democrático, uma revolução para impedir a implementação de uma ditadura e sua concepção do nazifascismo como um movimento de esquerda; o relativismo em condenar a ditadura venezuelana, mas destacar Pinochet no Chile e Strossner no Paraguai; e o encorajamento de Bolsonaro a sua base de apoio popular a pedir intervenção militar e o fechamento do Supremo Tribunal Federal<sup>69</sup>.

O terceiro eixo é o rompimento de tradições diplomáticas brasileiras, na qual mais uma vez os senadores da oposição representaram a maioria contestadora com 88,89%, distribuídas entre Jaques Wagner (44,44%), Mara Gabrili (22,22%) e Randolfe Rodrigues e Veneziano Vital do Rêgo, com 11,11% cada. Aos senadores da oposição se somam os 11,11% de Marcio Bittar da base de apoio do governo, que defende o retorno do pragmatismo histórico da diplomacia brasileira como fio condutor da política externa, assim como é feito na China e nos EUA.

O conteúdo das demais contestações inclui críticas à condução ideológica da diplomacia rompendo com o pragmatismo, a multilateralidade e, nesse sentido, o

---

<sup>68</sup> Em janeiro de 2024, a Polícia Federal deflagrou uma operação com o objetivo de investigar a instrumentalização da ABIN para fins políticos pessoais durante o governo Bolsonaro. Até a conclusão desta pesquisa, as investigações seguem em andamento e figuram como investigados Alexandre Ramagem, ex-diretor da ABIN, e Carlos Bolsonaro, filho do ex-presidente e vereador (Republicanos-RJ).

<sup>69</sup> Com a derrota de Bolsonaro para o opositor Lula no pleito eleitoral de 2022, em 8 de janeiro de 2023, apoiadores do ex-presidente se concentraram em Brasília e realizaram atentados antidemocráticos às sedes do Congresso, Palácio do Planalto e STF, depredando as instalações. Até a conclusão desta pesquisa, seguem as investigações e alguns envolvidos nos já identificados e responsabilizados.

estabelecimento de um alinhamento subordinado aos EUA; à condução diplomática que se contrapõe aos princípios da autodeterminação dos povos, ao respeito dos direitos dos indígenas e migrantes; e à consecução de uma política externa agressiva, que se envolve em conflitos em detrimento à tradição conciliadora e pacificadora da PEB.

Os demais assuntos que aparecem em menor frequência foram classificados como outros, totalizando 43,75% do ST1 e incluem a condução do MRE por Araújo e França (33,33%), NRC e performance de papéis (28,57%), identidade e imagem do Brasil (23,80%) e o PT como eixo narrativo (14,28%). Esse eixo apresenta contestações interessantes como a do senador Randolfe Rodrigues, que questiona quem determina e comanda a política do MRE, se é Olavo de Carvalho, Eduardo Bolsonaro ou Hamilton Mourão. Nesse sentido, Mara Gabrili também aponta a contrariedade entre as alas do Governo, onde Mourão segue uma linha pragmática, Araújo, ideológica e Bolsonaro se alinha ao trumpismo dos EUA.

A deterioração da imagem nacional é abordada no exemplo trazido por Rogério Carvalho sobre o discurso do Brasil na Assembleia Geral da ONU em 2020, qualificado pelo senador como uma postura mentirosa, ignorante, agressiva e negacionista científica. Assim como na contestação de Kátia Abreu sobre o enfraquecimento da posição de liderança do Brasil na América Latina e a desarticulação dos países latinos em votações em organismos internacionais. Bem como nas contestações de senadores governistas nas quais, Chico Rodrigues solicita esclarecimentos sobre os valores repassados às embaixadas brasileiras e Carlos Viana critica a lógica de Guerra Fria pela qual se pautava a atuação do governo Bolsonaro.

Em termos de proporção dos eixos de menor ocorrência, a oposição detém 66,67% das contestações, das quais Randolfe Rodrigues com 19,05%, Jaques Wagner e Rogério Carvalho com 14,29% cada e Eliziane Gama e Mara Gabrili com 9,52% cada. A estes se somam Kátia Abreu com 14,29%, Houssein Karlout com 9,52% e ainda os governistas Chico Rodrigues e Carlos Viana com 4,76% cada.

O último ponto que chama a atenção são 3 contestações cujo conteúdo aborda afirmações feitas por atores do governo a respeito do PT e seus membros. Rogério Carvalho argumenta que a Operação Lava Jato perseguiu e retirou Lula da disputa presidencial de 2018 e que os governos petistas fortaleceram a presença internacional do país, já Kátia Abreu defende que a despeito da narrativa que

Bolsonaro fomenta, o financiamento de infraestruturas em outros países é uma prática usual da política externa.

O ST2 – Mercosul é o segundo subtema com maior ocorrência por compreender 16,66% das contestações totais da V2, neste também emergem 3 eixos principais de contestação. Embora não se possa afirmar que o Acordo Mercosul-UE tenha sido o único subtema do ST2, foi certamente o com maior número de constatações, totalizando 86,66%.

O primeiro eixo é a gestão omissa e negacionista da questão ambiental que impactou na paralisação do Acordo Mercosul-UE, equivalendo a 53,33% das contestações. E no qual os senadores de posicionamento independente lideraram na figura de Kátia Abreu com 50%, em seguida figuram opositoristas com Eliziane Gama e Rogério Carvalho com 12,5% cada e ao qual se somam os 25% das contestações de outros atores, os embaixadores Pedro Miguel da Costa e Silva e Tovar da Silva Nunes.

O conteúdo das contestações inclui acusações de que o acordo não foi fechado em função do desmatamento desenfreado no Brasil e do negacionismo climático, gerando grandes prejuízos para a economia brasileira e para os vizinhos do Mercosul. É interessante apontar que os embaixadores mencionam que há uma grande quantidade de interlocutores europeus que têm uma visão negativa do Brasil em temas pertinentes ao acordo, bem como, destacam a necessidade do resgate da imagem brasileira de sustentabilidade, ambos fatores importantes para a consolidação do acordo.

O segundo eixo de contestações é a própria condução das negociações pelo governo, totalizando 33,33% das contestações e no qual novamente os senadores independentes foram maioria, somando 60% distribuídos entre Kátia Abreu e Angelo Coronel com 40% e 20% respectivamente. Também verificamos contestações da oposição, com Randolfe Rodrigues (40%).

Em relação ao conteúdo das contestações, Kátia Abreu e Randolfe Rodrigues apontam a linguagem de atores do governo, nominalmente, mas não exclusivamente, Bolsonaro e Araújo, como um fator dificultador da consolidação do acordo, inclusive o senador cita as agressões verbais proferidas pelo então presidente à primeira dama francesa, Brigitte Macron. As contestações abarcam também questionamentos sobre os reais impactos do acordo, tendo em vista o total

de apenas 18% de representação da UE no total de compras do país, como sinaliza o governista, Angelo Coronel.

Por fim, o último eixo é a proposta de redução da TEC do Mercosul. Apesar de representar apenas 13,33%, é interessante porque é o único assunto contestado que não está diretamente associado ao acordo Mercosul-UE. Para a senadora Kátia Abreu, pecuarista e ex-ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do segundo governo Dilma, a proposta governamental de redução em 10% da TEC é pífia e questiona se a medida seria uma sinalização do governo à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Por fim, o ST3 – Pandemia de Covid-19 foi o tema com a terceira maior ocorrência, totalizando 14,44% do total de contestações da V2 e no qual identificamos 2 principais eixos de contestação: a omissão (69,23%) e a gestão (30,76%) do governo durante a pandemia.

No primeiro eixo, a maioria das contestações (55,56%) são dos senadores de posição independente, sendo eles Kátia Abreu e Esperidião Amin com 44,44% e 11,11% respectivamente. A eles se somam o congressista peruano Ernesto Bustamante e o pesquisador Houssein Kalout com 11,11% cada, bem como os senadores Mecias de Jesus (11,11%), governista, e Veneziano Vital do Rêgo (11,11%) da oposição.

Em termos de omissão, as principais pautas levantadas pelos senadores foram o desestímulo da PEB para cooperação foram a oposições do governo relativa à quebra de patentes e à aquisição de vacinas, que impactaria não apenas o Brasil, mas os países vizinhos, e a política de coordenação de fronteiras.

O conteúdo das contestações denota que o nível de cooperação e coordenação regional foram extremamente baixos, como, por exemplo, na fala do senador governista de Roraima, Mecias de Jesus, sugerindo que o Ministro da Saúde, na época Mandetta e o governo Bolsonaro implementassem políticas de fronteira, especialmente na região da Pacaraima, para barrar a contaminação pelo vírus. Bem como na contestação de Kátia Abreu, que defende que o Brasil atuasse ativamente na atualização do quadro jurídico internacional no contexto da Pandemia e no acesso a medicamentos pelos países vizinhos.

No segundo eixo, que aborda a gestão do governo, ou seja, as ações implementadas, as contestações se dividem em críticas às declarações de Bolsonaro, especialmente envolvendo acusações à China, bem como o

posicionamento do Brasil, considerado atrasado. Nesse eixo, que representa 30,76% das contestações da ST3, a oposição detém a maioria das contestações, com 75% distribuídos igualmente entre Humberto Costa, Mara Gabrili e Veneziano Vital do Rêgo e na qual Kátia Abreu soma os 25% restantes.

Já nos temas ST4 – Regionalismo e ST5 – Integração regional obtivemos frequências de contestação abaixo de 10 ocorrências, equivalente a 10% e 5,5% respectivamente do total da V2.

Na ST4 a oposição liderou com 44,44% e cujo foco das contestações (55,55%) recaiu sobre a PEB para o Paraguai, principalmente solicitações de esclarecimentos sobre o acordo secreto do preço da tarifa energética da Itaipu e o favorecimento ilegal da empresa brasileira Leros. Foi nesse assunto que verificamos as contestações de senadores governistas. As demais incluíram críticas ao comportamento geral da PEB para a região e a ausência de liderança brasileira.

Nesse subtema o total de contestações da oposição foi subdividido entre Jaques Wagner (22,22%) e Humberto Costa e Mara Gabrili com 11,11% cada. A eles se somaram Kátia Abreu com 22,22%, os senadores governistas Chico Rodrigues e Roberto Rocha totalizando 22,22% juntos e o embaixador José A. M. de Carvalho com 11,11%.

Por fim, no subtema com menor ocorrência, o ST5, o grupo de posição independente ao governo deteve 80% das contestações, que se distribuíram entre Kátia Abreu (40%), Antonio Anastasia (20%) e Telmário Mota (20%). Ao que se somaram Randolfe Rodrigues da oposição com 20%.

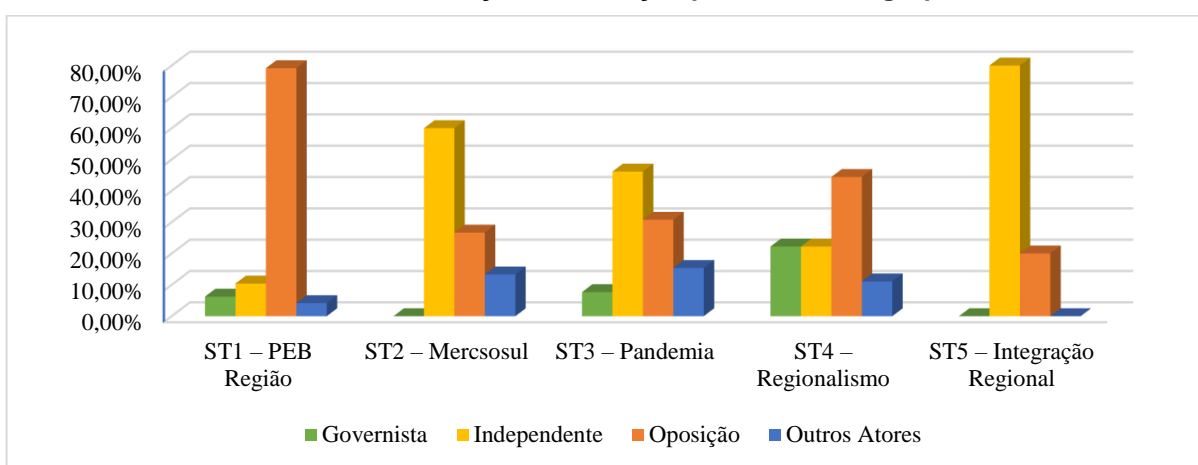
É interessante pontuar que Telmário Mota é um senador de Roraima, estado fronteiro com a Venezuela, portanto sua contestação em um tema de integração não é de todo surpreendente. Em sua fala, o senador critica a condução diplomática no contexto do Brasil dificultar a concertação com o governo venezuelano em prol da cooperação amazônica, citando como exemplo o governo Trump, que negocia com os ditadores da Coreia do Norte. Ademais, o restante das contestações inclui o descaso do Governo Federal com a compra do excedente energético da Itaipu e o afastamento do Brasil do Acordo do Pacífico.

Em termos de ocorrência de subtemas, eixos de contestação e conteúdo das falas, não obtivemos resultados fora da lógica teórica e conjuntural do período. Entretanto, em relação à distribuição de contestações por subtemas e da relação

Executivo-Legislativo, em termos de frequências de contestação de blocos parlamentares e suas posições perante o governo, alguns resultados destoaram.

Nesse sentido, constatamos que os senadores de oposição ao governo não foram maioria em todos os subtemas, isto é, lideraram as contestações no ST1 e no ST4 apenas, enquanto os senadores independentes foram maioria em 3 dos 5 subtemas (ST2, ST3 e ST5). Já o grupo de oposição teve sua maior frequência no ST4 e não contou com nenhuma ocorrência no ST2 e ST5.

**Gráfico 8 – Maioria de Contestação V2: Relação por subtema e grupo de senadores**



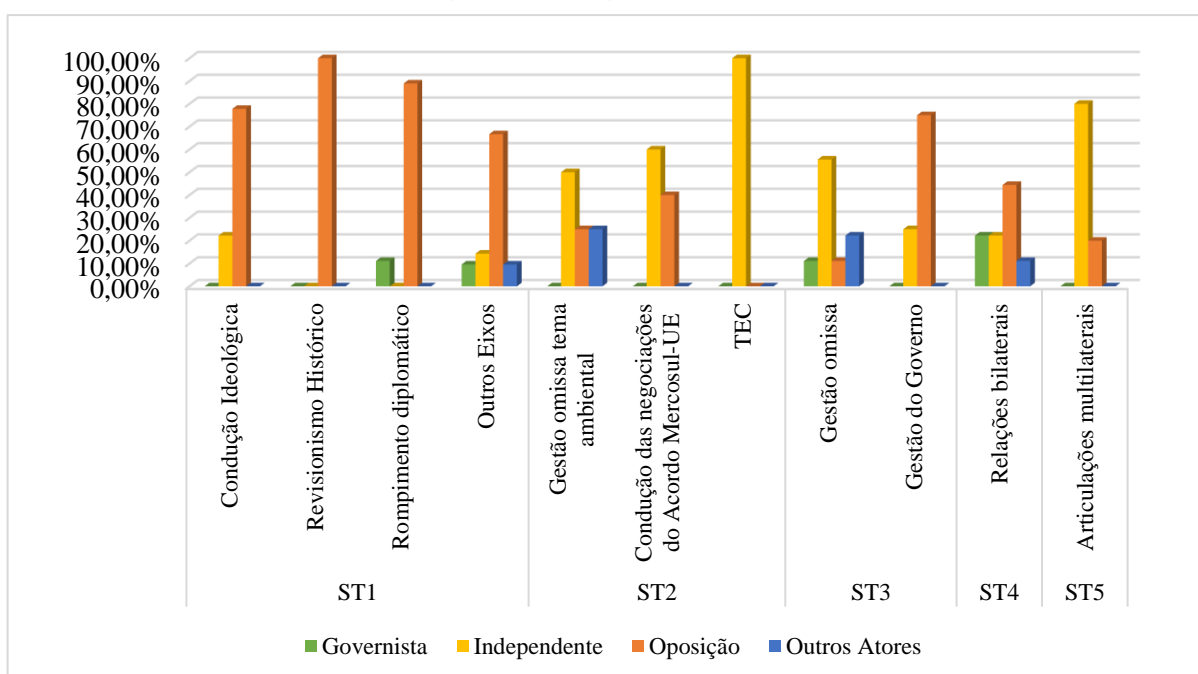
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quanto aos eixos de contestação, que podem ser considerados uma camada de adensamento no entendimento das relações entre os atores, o governo e as contestações, também verificamos alguns resultados interessantes. No ST1, a oposição foi maioria em todos os eixos, inclusive absoluta no eixo de revisionismo histórico. Também obtivemos o mesmo índice de abstenção por eixo de senadores independentes e governistas. Estes últimos apenas levantaram contestações sobre o rompimento de tradições diplomáticas, a gestão administrativa do MRE chefiado por Araújo e uma surpreendente crítica à NRC amigo-inimigo do governo e à utilização de mecanismos comuns a regimes autoritários.

No ST2, a maioria das contestações por eixo foi realizada por senadores independentes com maioria absoluta no eixo da TEC, enquanto os governistas não apresentaram nenhuma contestação e os opositores contestaram em 2 de 3 eixos, sendo eles a gestão omissa do tema ambiental e a condução das negociações do Acordo Mercosul-UE.

Por outro lado, na ST3 os senadores independentes e opositores lideraram respectivamente os eixos gestão omissa e gestão do governo na Pandemia. Enquanto os governistas contestaram apenas no primeiro eixo. Já no ST4 a maioria das contestações foi dos opositores e os senadores independentes e governistas somaram a mesma porcentagem de contestação. Por fim, na ST5 os senadores independentes lideraram as contestações e, em uma escala muito menor, figuraram os opositores, não havendo contestação de governistas. Em síntese, dos 11 eixos de contestação da V2, a oposição foi maioria em 6, seguido pelos independentes com 5 e com participação dos governistas em apenas 4 eixos.

**Gráfico 9 – Maioria de Contestação V2: Relação por subtema, eixo e grupo de senadores**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Antes de dar seguimento à análise da relação entre as contestações e os papéis performados, algumas pontuações sobre os subtemas se fazem necessárias.

Durante a gestão de Bolsonaro, a integração regional perdeu relevância, ficou marcada pela dificuldade de cooperação com os vizinhos e sobretudo pela saída da Unasul e da Celac. De modo que a agenda pautada pelo governo focou em dois temas principais, a reforma do Mercosul em uma perspectiva neoliberal, que segundo Araújo se pautaria pela liberdade política e econômica, democracia e abertura econômica em prol da manutenção do bloco enquanto instrumento útil (MERCOSUL, 2021). Já, o segundo, sendo o Acordo Mercosul-UE, portanto, não

surpreende a frequência de ocorrência deste subtema e tampouco a ausência dos demais que compõem a agenda de integração.

Quanto a cooperação regional durante a Pandemia de Covid-19, é importante destacar a ausência de convergência para elaboração de estratégias coordenadas, agravada em função da má gestão doméstica do combate à Pandemia pelo governo Bolsonaro. Este último fator, somado às ações contraditórias do governo incidiu desestimulando e inviabilizando o diálogo, a troca de informações e de boas práticas entre os países vizinhos, logo, o Mercosul não obteve êxito na coordenação e implementação de ações conjuntas, apesar do discurso de cooperação (PESSOTTI; CHIOQUETTA, 2021).

Quanto à distribuição relativa das UC analisadas pelas categorias da variável, se focarmos apenas no conjunto com valência positiva e negativa (as contestações), desconsiderando os seguimentos textuais descritivos, estas totalizam 237 UC das quais, 62,02% apresentam elementos que permitem qualificar como positiva a percepção da PEB em detrimento aos 37,97% das contestações. Portanto, podemos inferir em termos relativos que os atores da CRE detêm uma visão majoritariamente positiva da PEB para a integração regional durante o governo. Embora o objetivo desta pesquisa não seja analisar o conteúdo dos enfoques positivos, este se apresenta como um caminho interessante para pesquisas subsequentes.

Já, sobre o conteúdo das contestações, estas abordaram questionamentos sobre as fontes que informam as NRC de atores específicos do governo, assim como as seguintes NRC: a lógica amigo-inimigo (ao criticarem a visão polarizada de mundo, a lógica de guerra fria e o relativismo abordar as ditaduras da Venezuela, Chile e Paraguai); a noção anticomunista e o autoritarismo no comportamento de atores do governo; o antiglobalismo e a oposição a OIL (ao criticarem a falta de multilateralidade e o desestímulo para a cooperação durante a Pandemia).

De modo que os papéis de aliado fiel dos EUA e defensor da fé também foram contestados, ao criticarem o alinhamento subordinado e a condução ideológica da diplomacia brasileira. Outros aspectos contestados incluem comportamentos característicos de líderes populistas de extrema direita na América Latina como: os exercícios retóricos agressivos e o linguajar inapropriado; a agressividade de ações; o enfraquecimento da liderança regional; o revisionismo histórico (abordagem da ditadura como movimento democrático e nazifascismo no espectro da esquerda); apoio à intervenção militar; e a descredibilização de

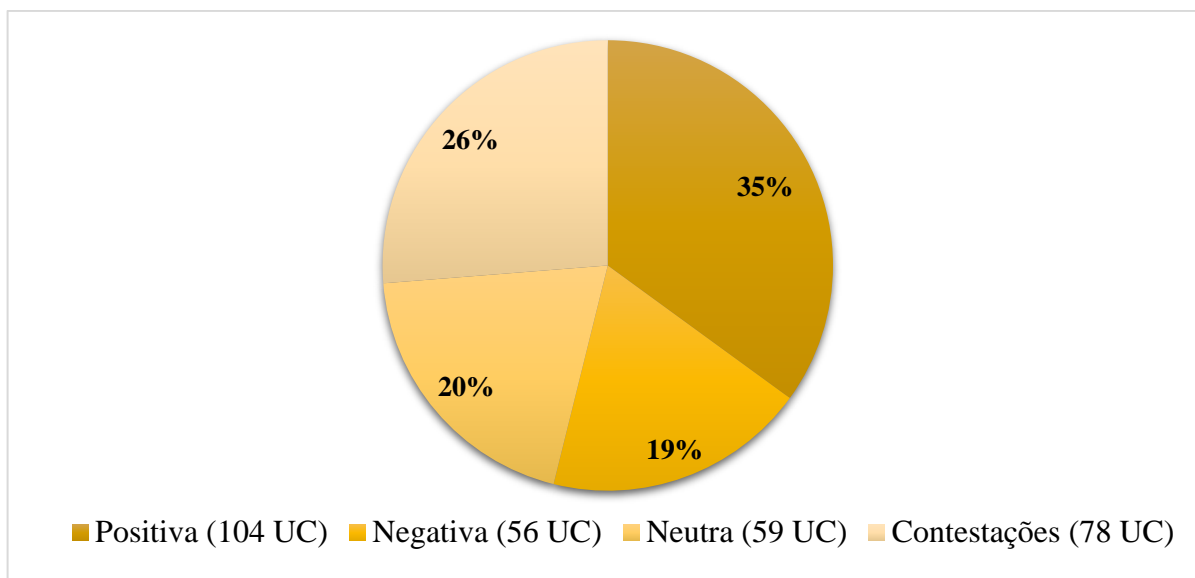
instituições democráticas (pedidos de fechamento do STF) e a utilização das mesmas para fins políticos e pessoais (instrumentalizar a ABIN para investigação ideológica).

Além disso, identificamos sugestões de outros papéis e NRC, que se opõe diretamente aos performado pelo governo Bolsonaro, dentre os quais: o resgate do pragmatismo e da multilateralidade, o respeito à autodeterminação dos povos e dos direitos indígenas e dos migrantes; e o respeito à tradição conciliadora e pacificadora da PEB. Vale destacar que as menções a outros papéis anteriormente performados pela PEB apresentaram o índice de 5 ocorrências, das quais 1 mencionava os governos Lula e Dilma como referência de fortalecimento da presença internacional brasileira.

De modo geral, podemos concluir que os papéis performados pela PEB de Bolsonaro para a integração regional não se diferem dos performados no contexto global, embora não abranjam a todos. Em termos de conteúdo das contestações, concluimos que as NRC e os papéis performados pelo governo Bolsonaro não dispõem de consenso entre os atores do legislativo, ou seja, há incidência de contestações horizontais e cuja discordância se verifica não apenas no grupo de oposição, mas entre os senadores governistas e independentes também. Bem como podemos assumir que há conflitos de concepções de papéis na dinâmica Executivo-Legislativo, tendo em vista que os papéis sugeridos são necessariamente opostos aos performados pelo governo Bolsonaro.

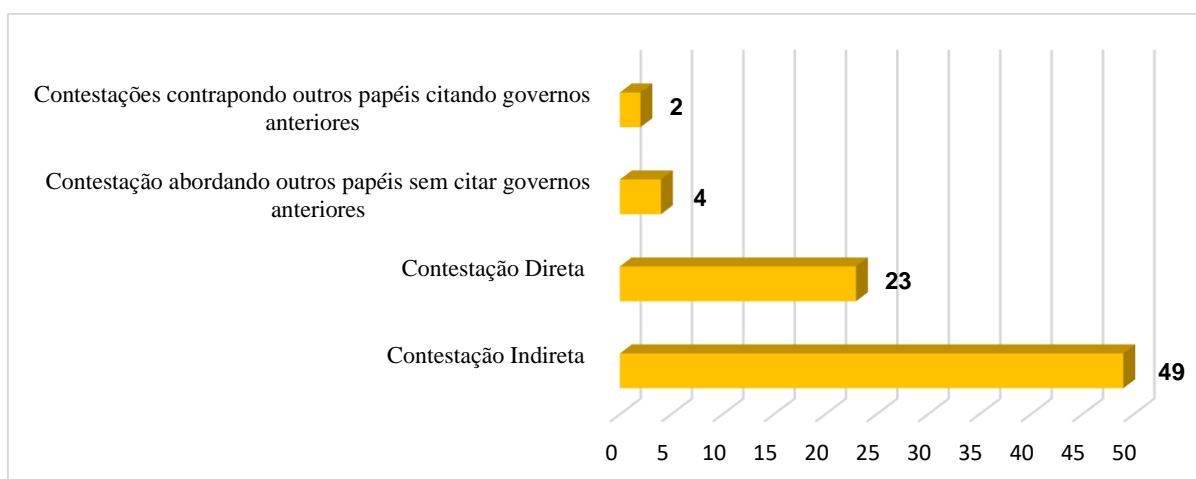
#### 5.2.4 Análise das contestações da V3 – Relacionamento bilateral com a Venezuela

Nesta variável, verificamos a percepção dos atores quanto à formulação e consecução da política externa brasileira para a Venezuela. Nesse sentido, a percepção pode ser sobre o relacionamento bilateral entre os países, a PEB para a Venezuela ou o comportamento, orientação, conjunto ideológico ou concepções de papel nacional do governo. Ou ainda, a percepção dos atores sobre a Venezuela, a atuação do governo venezuelano ou atores governamentais específicos. Das 297 UC analisadas, 104 foram classificadas nas categorias de valência positiva, 59 como neutras e 56 como negativas.

**Gráfico 10 – Análise de valência da V3**

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quanto as contestações, estas totalizam 26% das UC totais, somando 78 unidades de registro (UR)<sup>70</sup> contendo elementos de contestação classificadas como: 23 contestações diretas; 49 contestações indiretas; 4 contestação contrapondo outros papéis sem citar governos anteriores; e 2 contestações contrapondo outros papéis citando governos anteriores. A distribuição por categoria de contestação pode ser observada no gráfico a seguir:

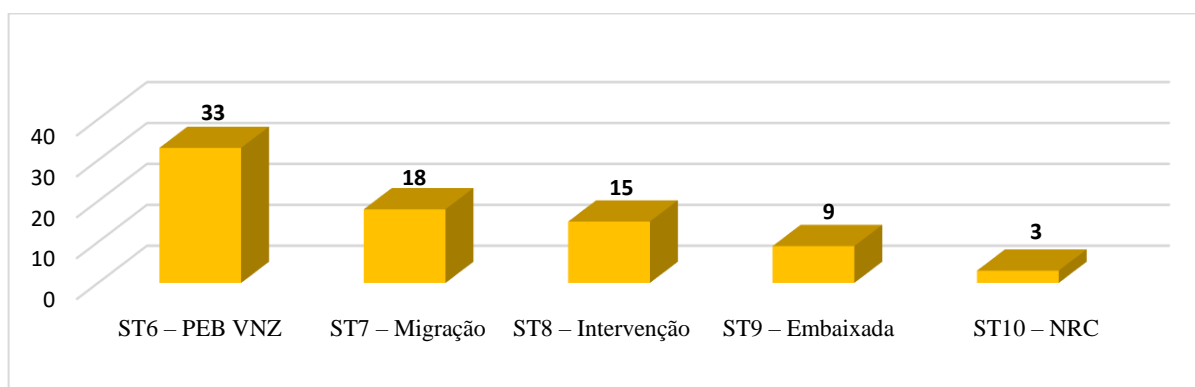
**Gráfico 11 – Frequência da V3 por categoria de contestação**

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

<sup>70</sup> Todas as contestações tabuladas e classificadas podem ser acessadas no apêndice C.

Outra dimensão analisada é a ocorrência dos subtemas na qual verificamos: ST6 – Política externa brasileira para a Venezuela, que aborda de maneira geral o comportamento da PEB com o vizinho; ST7 – Política migratória para a Venezuela; ST8 – Intervenção armada na Venezuela; ST9 – Fechamento da embaixada brasileira na Venezuela; e ST10 – NRC do governo para a Venezuela. E cuja distribuição de contestação por tema pode ser observada no gráfico subsequente:

**Gráfico 12 – Frequência da V3 de contestação por subtema**



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Com relação ao conteúdo das contestações por subtema, no ST6 encontramos 33 contestações das quais: 16 sugestões de outros caminhos de atuação como diálogo, aproximação econômica e parlamentar, pragmatismo, protagonismo e cautela; 3 críticas sobre a condução da PEB, com menções a impactos negativos da migração em Roraima e ao rompimento de princípios diplomáticos; 3 críticas sobre a diplomacia ideológica e a dinâmica interna entre os poderes; 3 críticas a respeito da postura conflituosa do governo; 2 críticas à condução da PEB em relação à ajuda humanitária; 2 críticas à visita de Mike Pompeo à Boa Vista<sup>71</sup>; 1 crítica ao corte de relações diplomáticas; 1 crítica a

<sup>71</sup> Em 18 de setembro de 2020 o secretário de estado estadunidense Mike Pompeo visitou a cidade de Boa Vista em Roraima, com a finalidade oficial de conhecer as instalações da Operação Acolhida, entretanto, chama a atenção o *timing* da visita – a campanha à reeleição de Donald Trump – e as declarações proferidas e endossadas por Araújo, que incluíram a acusação de que o presidente venezuelano era traficante e deveria ser retirado do poder. A visita acirrou os ânimos na região e despertou consternação de diversos atores políticos, dentre eles o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, que emitiu nota criticando a visita.

culpabilização da Venezuela pelo derramamento de óleo na costa brasileira<sup>72</sup>; 1 acusação sobre a utilização do Grupo de Lima como instrumento dos EUA; e 1 crítica à política de fronteiras.

No ST7 verificamos 18 contestações, das quais: 11 críticas sobre o impacto da Operação Acolhida<sup>73</sup> no aumento do fluxo migratório nos estados de fronteira; 4 críticas à política de fronteiras e migração; 3 sugestões de outros caminhos de ação quanto ao fluxo migratório da fronteira com a Venezuela.

Quanto ao ST8 as 15 contestações tiveram como foco a condenação de uma possível intervenção armada na Venezuela, dentre os argumentos citados estavam os prejuízos econômicos decorrentes, a evocações do princípio da soberania dos Estados e da tradição diplomática brasileira de não intervenção e autodeterminação dos povos, bem como, elogios à ala militar do governo que assumiu uma posição moderada se opondo à possibilidade de intervenção.

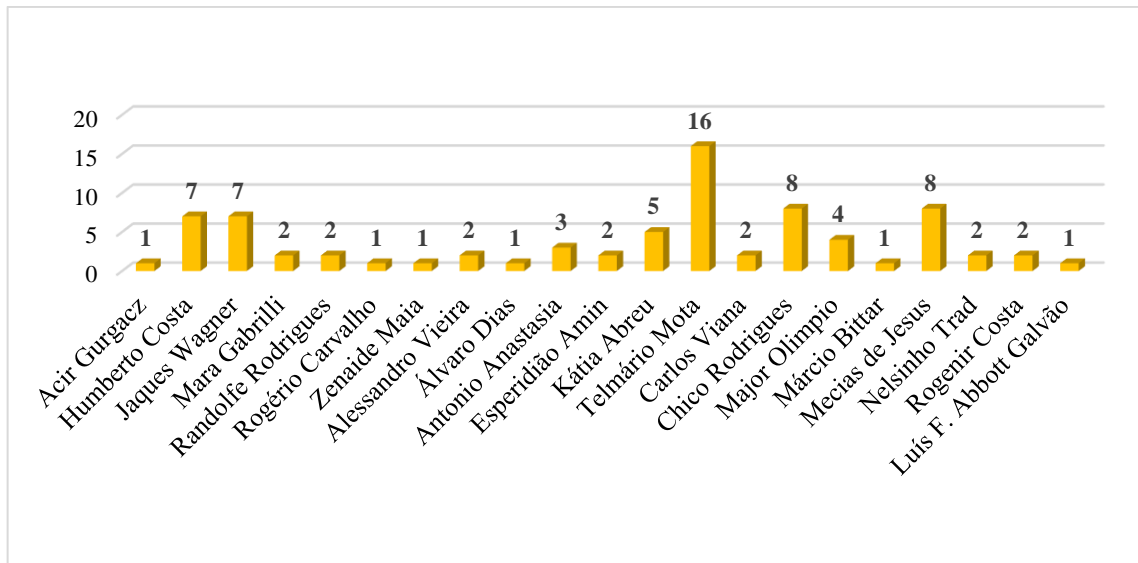
Já no ST9 verificamos 9 contestações condenando o fechamento da embaixada brasileira em Caracas, com argumentos que incluem o rompimento da tradição diplomática brasileira e os prejuízos econômicos e comerciais. E por fim, no ST10 as 3 contestações contemplam 1 a sugestão de abordar a Venezuela como amigo e não inimigo; 1 questionamento sobre a concepção de Araújo sobre as violação dos direitos humanos no vizinho; e 1 crítica ao foco excessivo sobre a questão da Venezuela em detrimento dos problemas domésticos do Brasil.

A terceira e última dimensão abordada é a análise da relação de contestação por ator, cuja distribuição pode ser verificada no gráfico da próxima página:

---

<sup>72</sup> Em agosto de 2019, manchas de óleo se espalharam pela costa brasileira e à época análises do centro de pesquisa da Petrobras indicaram que havia significativa similaridade com o petróleo venezuelano, embora não houvesse provas suficientes o governo brasileiro passou a responsabilizar publicamente a Venezuela. Quase três anos depois, a Polícia Federal apontou um navio petroleiro grego, o Bouboulina, como o responsável pelo derramamento do óleo no mar (UOL, 2022).

<sup>73</sup> A Operação Acolhida, criada em 2018, consiste em uma resposta humanitária do Governo Federal ao fluxo de migrantes venezuelanos na fronteira com Roraima. Seu objetivo é garantir atendimento à interiorização voluntária, segura, ordenada e gratuita aos refugiados e migrantes (MDS, s. d.).

**Gráfico 13 – Frequência de Contestação V3 por ator**

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Assim como na V2, 19 senadores foram autores de contestação, dos quais 6 pertencentes ao grupo governista, 7 à oposição e 6 ao grupo de posicionamento independente. Os senadores somaram 75 contestações, cuja distribuição por posicionamento frente ao governo Bolsonaro está tabulada no quadro abaixo:

**Quadro 12 – Senadores que realizaram contestação na V3**

Senador	Partido eleito	Posição	Contestações	% do total
Carlos Viana	PHS (MG) – Pode	Governista	25	32,05%
Chico Rodrigues	DEM (RR) – União			
Major Olímpio	PSL (SP)			
Marcio Bittar	MDB (AC)			
Mecias de Jesus	Republicanos (RR)			
Nelsinho Trad	PTB (MS)			
Alessandro Viera	Rede (SE)	Independente	29	37,17%
Álvaro Dias	PSDB (PR)			
Antonio Anastasia	PSD (MG)			
Esperidião Amin	PP (SC)			
Kátia Abreu	MDB (TO)			
Telmário Mota	PTB (RR)			
Acir Gurgacz	PDT (RO)	Oposição	21	26,92%
Humberto Costa	PT (BA)			
Jaques Wagner	PT (BA)			
Mara Gabrilli	PSDB (SP)			
Randolfe Rodrigues	REDE (AP)			
Rogério Carvalho	PT (SE)			
Zenaide Maia	PHS (RN) – Pode			

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

As demais 3 contestações do total da V3 foram realizadas por outros atores que participaram das reuniões da comissão, sendo eles a Representante do Instituto Migrações e Direitos Humanos e o embaixador brasileiro que ocupa o cargo de Diretor do Departamento de Nações Unidas, conforme disposto no quadro abaixo:

**Quadro 13 – Outros atores que realizaram contestação na V3**

Ator	Cargo	Tema da Reunião	Contestações	% do total
Rogenir Costa	Representante do Instituto Migrações e Direitos Humanos	Debater o cenário atual dos refugiados recebidos no Brasil	2	2,56%
Luís Fernando Abbott Galvão	Diretor do Departamento de Nações Unidas	Debater o cenário atual dos refugiados recebidos no Brasil	1	1,28%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A partir desses resultados concluímos que há três subtemas com contestação acima de 10 ocorrências na V3. Sendo eles, o ST6 – PEB para a Venezuela, obtendo 42,30% do total de contestações, o ST7 – Política migratória para a Venezuela com 23,07% e o ST8 – Intervenção armada na Venezuela com 19,23%. No ST6 há 3 eixos de contestações com valores de ocorrência distintos.

O primeiro eixo é a condução da PEB e sugestões de outros caminhos de atuação, com 48,48%, e na qual os senadores governistas apresentam a maioria das contestações com 50%, divididos entre Major Olímpio (25%), Nelsinho Trad (6,25%) e Carlos Viana, Chico Rodrigues e Márcio Bittar com 6,25% cada. Já os senadores de posição independente somaram 31,25% distribuídos entre Antonio Anastasia e Telmário Mota com 12,50% cada e Alessandro Vieira com 6,25%. Por fim, a oposição foi o grupo com menos contestações (18,75%), onde Jaques Wagner e Acir Gurgacz aportaram 12,50% e 6,25% respectivamente.

Sobre o conteúdo das contestações os senadores: sugerem uma menor interferência brasileira na Venezuela; apontam a dependência energética de Roraima e sugerem negociações entre a PDVSA e a Petrobras; alertam sobre interesses externos no acirramento de ânimos na região e, portanto, sugerindo que o Brasil agisse com cautela e entender seus verdadeiros interesses; sugerem que a diplomacia brasileira atue como negociadora mediadora e altiva; recriam o posicionamento incendiário da PEB que poderia levar a situações de violência e sugerem que a despeito das convicções ideológicas, o Brasil deveria se portar como um negociador; defendem que a PEB seja pragmática e atue dentro dos princípios

diplomáticos exercendo sua liderança regional; apontam a disparidade de posicionamentos entre as alas pragmáticas e ideológicas do governo e na qual, elogiam o vice-presidente Mourão por moderar as expectativas, priorizando o canal diplomático e de pressão política; e sugerem a criação de uma comissão do senado para acompanhar o Governo Federal.

O segundo eixo aborda a condução da PEB com 45,45% das contestações da ST6 e na qual senadores da oposição e independentes detêm a mesma porcentagem (40%). Estes últimos representados por Telmário Mota (33,33%) e Esperidião Amin (6,67%), enquanto os primeiros por Humberto Costa (26,67%) e Jaques Wagner (13,33%). Por fim, os governistas somam 13,33% distribuídos entre Chico Rodrigues e Mecias de Jesus, ambos de Roraima, com 6,67% cada.

Dentre o conteúdo contestado pelos governistas está a preocupação com o acirramento de ânimos e o clima de guerra na fronteira, a condenação do corte das relações diplomáticas e o fechamento de fronteiras, argumentando que o vizinho é importante economicamente e que o papel que cabe à diplomacia é estabelecer pontes entre os países.

Ademais, verificamos outras contestações que incluem: argumentações de que a PEB está atuando contra os princípios tradicionais da diplomacia e afrontando ao Congresso; críticas à dinâmica entre os poderes, considerando o Executivo desrespeitoso com o Senado, mencionando a negativa do Executivo ao pedido dos senadores de concessão de um avião para os parlamentares se dirigirem à Caracas para estabelecer um diálogo com suas contrapartes; qualificação como ideológica e incendiária a PEB de Araújo; condenação da participação em articulações que não estejam vinculadas a ONU, citando o Grupo de Lima como um instrumento dos EUA; e apontamentos sobre a forma como está sendo oferecida a ajuda humanitária à Venezuela, que está criando desconforto e constrangimento entre os países.

O terceiro eixo é a visita de Mike Pompeo a Boa Vista com 6,06% da ST6 e na qual Kátia Abreu e Antonio Anastasia, ambos de posicionamento independente, apontam que a visita diplomática repercutiu negativamente na situação e solicitam que Araújo compareça à comissão para prestar esclarecimentos sobre o ocorrido.

O segundo subtema com maior ocorrência é o ST7 – Política migratória para a Venezuela, representando 23,07% da V3, que também abrange 3 eixos de contestações. O primeiro aborda a Operação Acolhida com 61,11% das contestações do subtema. Nesse eixo, os governistas foram maioria com os 45,45%

de Mecias de Jesus, os independentes somaram 36,36% com Telmário Mota e os 18,18% restantes foram aportados por Rogenir Costa, a representante do Instituto Migrações e Direitos Humanos.

Quanto ao conteúdo das contestações do senador governista, Mecias de Jesus, este critica os excessivos gastos com ajuda humanitária para os venezuelanos em detrimento do desamparo do Governo Federal aos roraimenses que enfrentam uma crise e a falência do estado, em função do fluxo massivo de migrantes atraídos pela Operação Acolhida.

As demais contestações incluem: oposição a continuidade da operação em função dos impactos negativos sobre a população roraimense; a defesa de que a ajuda humanitária deve ser oferecida em território venezuelano e que as fronteiras sejam reabertas; acusações de que o governo instrumentaliza política e ideologicamente a situação migratória, para substanciar o argumento de que governos socialistas destroem a população; sugestões de aprimoramento do trabalho da operação na etapa de triagem, acolhimento e deslocamento e a implementação de políticas públicas coordenadas para a integração dos migrantes na sociedade brasileira.

O segundo eixo de contestações é a política de fronteiras do Governo Federal com 22,22% da ST7 e no qual se destaca Mara Gabrili de oposição com 50% das contestações e ao qual se somam o senador independente Telmário Mota (25%) e o embaixador e Diretor do Departamento de Nações Unidas, Luís Fernando Abott Galvão (25%).

Nesse sentido, as contestações abordam críticas ao fechamento de fronteiras<sup>74</sup> e às sanções desproporcionais e ilegais previstas em portaria<sup>75</sup> emitida pelo Governo Federal isso porque: contradizem o discurso de solidariedade aos venezuelanos; apontam que há arbitrariedade na justificativa de ordem sanitária do fechamento da fronteira venezuelana tendo em vista que as fronteiras com o Paraguai seguiram abertas; defendem que o fechamento da fronteira prejudica a população brasileira; e destacam que adoção de medidas restritivas em relação aos

---

<sup>74</sup> As fronteiras com a Venezuela foram fechadas em 22/02/2019.

<sup>75</sup> A Portaria nº 419 de 17 de março de 2020, “Estabelece medidas temporárias de prevenção à infecção e propagação do novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito da Fundação Nacional do Índio – FUNAI” (FUNAI, 2020).

migrantes e a fronteira são ineficazes e, sugerem o aperfeiçoamento da política de resposta nacional ao fluxo migratório de venezuelanos.

Por fim, o terceiro eixo é outros caminhos com 16,66% e no qual o senador governista Mecias de Jesus com 100% das contestações argumenta que a ajuda humanitária fornecida pelo governo aos venezuelanos deveria ser oferecida no próprio país de origem, considerando que a densidade do fluxo de migrantes está gerando amplos impactos negativos ao estado de Roraima.

O último subtema com maior ocorrência é o ST8 – Intervenção armada na Venezuela, com 19,23% das contestações da V3 e na qual a oposição destaca-se com 53,33% distribuídos entre Humberto Costa (20%), Jaques Wagner (13,33%) e Randolfe Rodrigues e Zenaide Maia com 6,67% cada. Já os senadores independentes somam 40%, com Telmário Mota (20%), Alessandro Viera, Álvaro Dias e Esperidião Amin com 6,67% cada. E por fim, o governista Carlos Viana aporta 6,67%, argumentando que, apesar da desaprovação sobre o regime venezuelano, defende a não intervenção em um estado soberano.

Quanto ao conteúdo das demais contestações, verificamos: apontamentos sobre os prejuízos econômicos decorrentes de um conflito armado; acusações de que o governo tenta agir fora da orientação do parlamento; acusações de introdução artificial de ideologia no tema; alegações de que uma eventual intervenção armada rompe com tradições diplomáticas brasileiras; críticas objetivas acompanhadas do reconhecimento da posição moderada assumida pelos militares, mais uma vez revelando a dissonância entre as alas governamentais.

Por fim, os dois subtemas com o menor ocorrência são ST9 – Fechamento da embaixada brasileira na Venezuela com 11,53% e T10 – NRC do governo para a Venezuela com apenas 3,84% das contestações da V3. No ST9, o senador governista Chico Rodrigues lidera com 55,56% das contestações, enquanto Kátia Abreu, de posição independente, aporta 44,44%. Já no ST10 a oposição soma 66,67% das contestações, distribuídas igualmente entre Jaques Wagner e Randolfe Rodrigues, enquanto o governista Chico Rodrigues aporta os demais 33,33% do total do subtema.

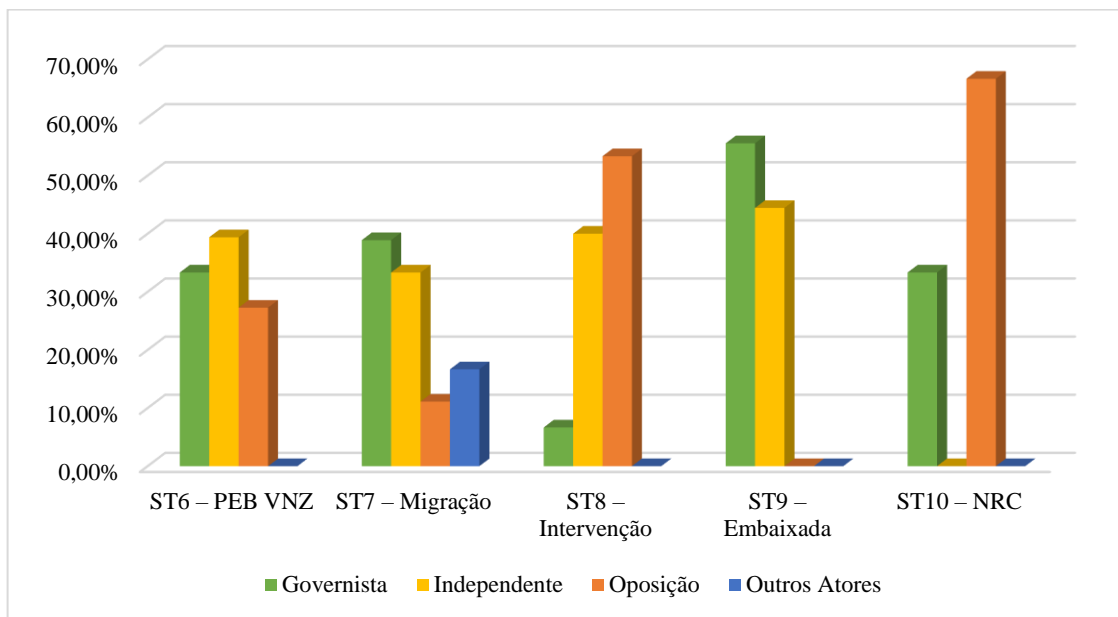
Quanto ao fechamento da embaixada, o senador governista, Chico Rodrigues, critica a falta de uma instituição diplomática brasileira para prestar apoio à ajuda humanitária oferecida por Roraima à Venezuela e defende a reabertura da embaixada, mencionando que já solicitou diversas vezes, inclusive dialogando com

os dois chanceleres do período, Araújo e França. Bem como, argumenta a necessidade de o governo olhar a Venezuela com outros olhos, em função da significativa importância econômica do vizinho e pela boa vontade, confiança e carinho das autoridades venezuelanas pelo Brasil.

As demais contestações questionam as percepções de violações de direitos humanos do chanceler Araújo; manifestam repulsa à ideia de uma nação se comportar como tutora da democracia internacional; sugerem que as preocupações de Araújo se voltem mais para o narcotráfico brasileiro que vitimou Marielle Franco do que com os problemas da Venezuela; ironizam o argumento de Araújo para o fechamento da embaixada brasileira (a falta de liberdade de imprensa e eleições democráticas); apontam que não há justificativa plausível para tal comportamento, sendo um absurdo essa atitude em um momento de crise.

Assim como na V2 não obtivemos subtemas, elementos de fala ou comportamentos dos senadores, fugindo da dinâmica Executivo-Legislativo esperada, nem em termos de frequências de contestação de blocos parlamentares e suas posições perante o governo. Embora à primeira vista a preponderância de contestação de senadores governistas possa parecer contraditória, ao contextualizarmos o estado o qual representam, Roraima que faz fronteira com a Venezuela, entendemos que as contestações estão dentro dos parâmetros esperados, tendo em vista que é o estado mais impactado diretamente com a condução da PEB no tema.

Com relação à distribuição de contestações da V3 por grupos de senadores, os governistas tiveram uma participação expressiva, contestando em todos os subtemas e sendo maioria em 2, no ST7 e no ST9. Já a oposição também atingiu maioria em 2 subtemas, sendo eles o ST8 e o ST10 e não apresentou contestações no ST10, enquanto os senadores independentes foram maioria no ST6 e não contestaram no ST10.

**Gráfico 14 – Maioria de Contestação V3: Relação por subtema e grupo de senadores**

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

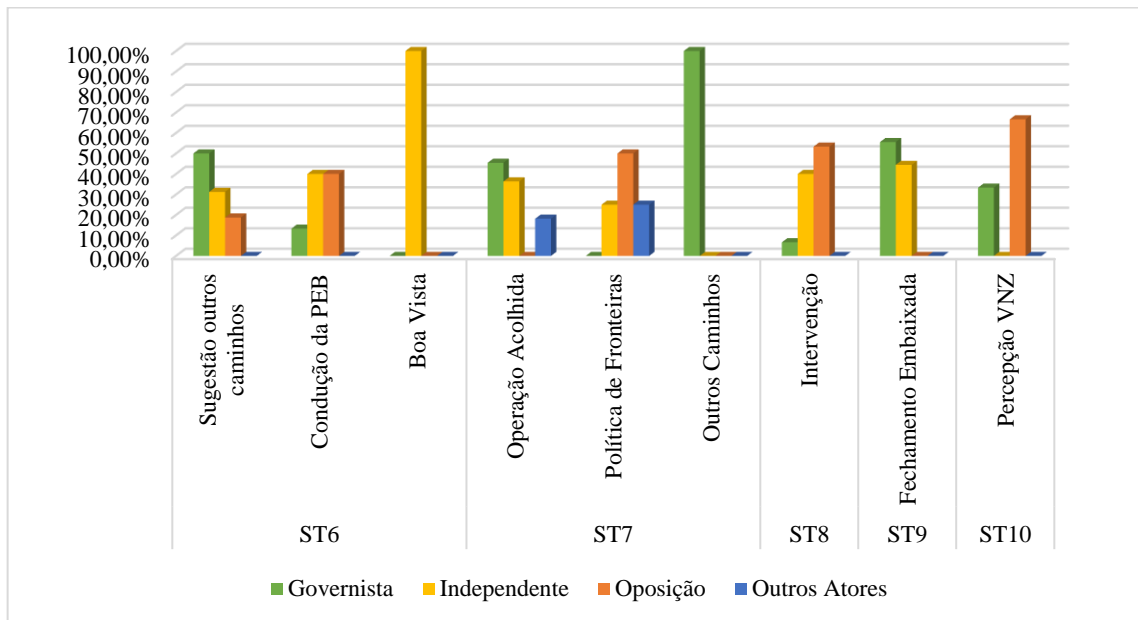
Quanto aos eixos de conteúdo, no ST6 os governistas foram maioria nas contestações que sugeriam outros caminhos de atuação da PEB e não apresentaram contestações quanto a situação de Boa Vista. Já os senadores independentes, exibiram contestações em todos os eixos, atingiram maioria sobre o ocorrido em Boa Vista e obtiveram uma porcentagem equivalente aos opositores (40%) no tratamento da condução da PEB. Enquanto os governistas, além da participação no eixo sobre a PEB, contestaram apenas na sugestão de outros caminhos de atuação da PEB.

Já no ST7, os governistas foram maioria no eixo Operação Acolhida e sugestão de outros caminhos de atuação da PEB, não apresentando contestação no eixo política de fronteiras. Por outro lado, a oposição, apesar de maioria no eixo de política de fronteiras, não contestou nos demais. Enquanto os senadores independentes contestaram apenas nos eixos da Operação Acolhida e de política de fronteiras.

No ST8, todos os grupos de senadores apresentaram contestações, mas a maioria ficou a cargo da oposição. Quanto ao ST9, novamente os senadores de oposição foram maioria, os independentes participaram e a oposição se absteve. Por fim, no ST10 a oposição foi maioria, os governistas também contestaram e os senadores independentes não contestaram.

Em síntese, concluímos que quanto aos 5 subtemas, os senadores governistas foram maioria em 2, a posição em 2 e os independentes em apenas 1. Estes últimos não apresentaram contestação em 2 subtemas. Sobre os 9 eixos de contestação, os governistas foram maioria em 4 e se abstiveram em 2. Já os opositores alcançaram maioria em 3 eixos e empataram com os independentes no eixo de condução da PEB, bem como, não apresentaram contestações em 4. Por fim, os senadores independentes foram maioria em apenas 1 eixo e não contestaram em 2.

**Gráfico 15 – Maioria de Contestação V3: Relação por subtema, eixo e grupo de senadores**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

De modo geral, entendemos que o tema da Venezuela pode ser considerado o mais sensível dentre os relacionamentos bilaterais com vizinhos sul-americanos durante o governo Bolsonaro. Isso porque está imbricado na própria construção de papéis nacionais como elemento de antagonismo e, ao longo do período, foi instrumentalizado discursiva e pragmaticamente por atores do Executivo. Essa correlação foi abordada objetivamente por Telmário Mota ao acusar o Governo Federal de instrumentalizar política e ideologicamente a crise migratória venezuelana em sua narrativa anticomunista.

Por outro lado, identificamos que na CRE há uma percepção compartilhada de que a Venezuela é um vizinho importante, por questões fronteiriças, econômicas e pelos laços e relações entre ambas as populações. Verificamos também que há

alguns pontos de convergência interessantes entre o conteúdo das contestações dos três grupos de senadores, a dizer, a defesa de uma PEB que respeite os princípios diplomáticos, um entendimento muito lúcido de que há interesses de potências na região, a ênfase na diplomacia parlamentar como um caminho viável para o diálogo e elementos que indicam descontentamento em relação ao tratamento despendido pelo Executivo ao Congresso.

Além disso, é necessário destacar que das contestações de senadores governistas (32% do total) 64% foram dos senadores do estado de Roraima, Chico Rodrigues e Mecias de Jesus. O território que faz fronteira com a Venezuela, absorve a maioria do fluxo de migrantes do país vizinho, sofreu os impactos mais severos do corte de relações e do comportamento da PEB no tema.

Esse contexto explica em grande medida a frequência de contestações de senadores governistas na V3 e também a maioria no eixo Operação Acolhida, esta reconhecida pela ONU pelo seu trabalho de resposta humanitária coordenada pelo Governo Federal. Apesar disso, os senadores de Roraima defendem uma posição muito dura em relação à operação, argumentando que esta deveria ser realizada no próprio território venezuelano e inclusive sugerindo que parte do orçamento seja direcionado ao estado de Roraima que enfrenta uma situação de falência dos serviços públicos.

O conteúdo das contestações aborda as NRC de amigo-inimigo com acusações de posicionamentos incendiários da PEB e do clima de guerra decorrente e mais objetivamente ao criticarem o corte das relações diplomáticas, o fechamento de fronteiras. O ponto de convergência entre os 3 grupos de senadores, foi defesa da não intervenção em um Estado soberano.

Também é contestado a NRC anticomunista, nas críticas à condução ideológica da PEB e a introdução artificial de ideologia no tema, verificada explicitamente na acusação de Telmário Mota sobre a instrumentalização política e ideológica da situação migratória pelo governo para substanciar o argumento de que governos socialistas destroem as populações.

Assim como os papéis de aliado fiel dos EUA, com o alerta de interesses externos no acirramento de ânimos na região e especificamente nas contestações que criticam a PEB por estar atuando como instrumento dos EUA em detrimento da defesa dos interesses nacionais. O papel de democracia liberal reinterpretada, também foi contestado, a partir da noção de atuação de tutela da democracia na

região e da priorização da utilização do Grupo de Lima como ferramenta multilateral para solução da crise venezuelana em detrimento de organizações vinculadas a ONU. O terceiro papel contestado foi o defensor da fé, com as críticas às políticas de fronteiras para a Venezuela, consideradas desproporcionais, ilegais e arbitrárias, isso porque, este papel é informado pelas NRC anticomunistas e antiglobalistas e os senadores apontaram arbitrariedade no tratamento das fronteiras com a Venezuela e outros vizinhos como o Paraguai.

Ainda sobre o comportamento da PEB, chama a atenção as contestações de descontentamento de parlamentares quanto a dinâmica interna dos poderes, com acusações sobre o governo tentar agir fora da orientação do parlamento e confrontando o Congresso, bem como, críticas objetivas sobre o Executivo tratar desrespeitosamente o Senado, como aponta Telmário Mota com a negativa de concessão de um avião da FAB para uma missão diplomática parlamentar. Podemos entender essas condutas como elementos de um processo de descredibilização das instituições e de autoritarismo, portanto, qualificáveis como comportamentos característicos de líderes populistas de extrema direita.

Além disso, identificamos sugestões de outros papéis e NRC que se opõe diretamente aos performados pelo governo Bolsonaro, dentre os quais: a relativização das convicções ideológicas em prol de uma postura negociadora, acompanhada da apreciação da ala pragmática na figura de Mourão por moderar as expectativas; o retorno às tradições diplomáticas do diálogo e da postura ativa; a sugestão de menor interferência na Venezuela e a priorização do canal diplomático de pressão política; e a construção de pontes com o vizinho cuja importância foi reconhecida em vários âmbitos.

E outras NRC e papéis propostos de maneira mais direta como estabelecer negociações entre a PDVSA e a Petrobras, a criação de uma comissão do Senado para acompanhar o Governo Federal e talvez a mais expressiva, a contestação do governista Chico Rodrigues, que sugeriu uma NRC que rompesse com a lógica amigo-inimigo, abordando a Venezuela com outros olhos pela importância significativa do vizinho.

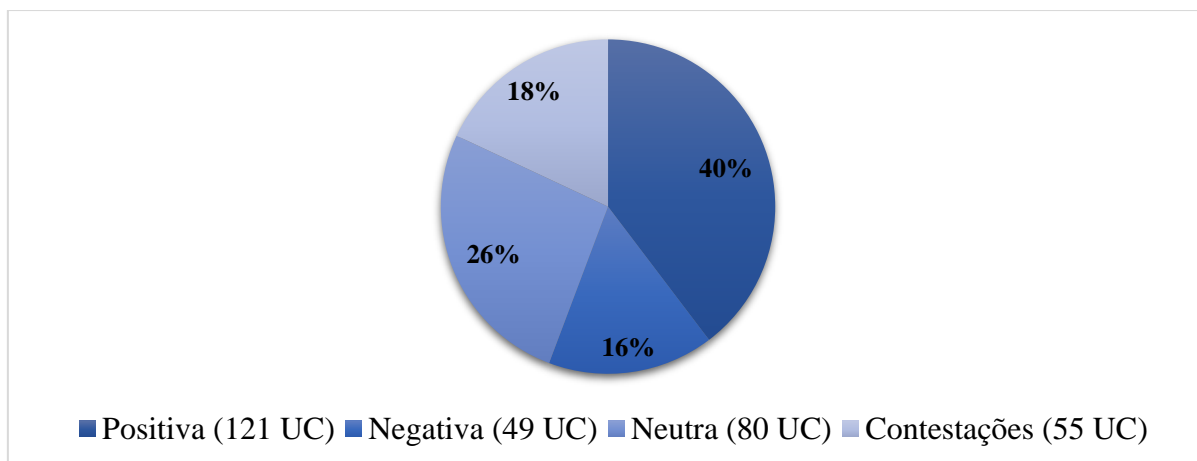
Em síntese, não observamos papéis performados para além dos já sistematizados ao longo desta pesquisa, de forma que cada variável se difere pela proeminência de algum/ns ou abrangência de vários, neste caso, as contestações são majoritariamente voltadas para o papel de aliado fiel dos EUA, democracia

liberal reinterpretada e defensor da fé. A respeito do conteúdo das contestações, concluímos que as NRC do governo Bolsonaro não dispõem de consenso entre os atores do legislativo, havendo, portanto, contestações horizontais, e cuja discordância se verifica não apenas no grupo de oposição, mas entre os senadores governistas e independentes. De modo que podemos concluir que há também conflitos explícitos de concepções de papéis nacionais entre os atores do legislativo de todos os grupos da CRE e o governo Bolsonaro.

#### 5.2.5 Análise das contestações da V4 – Relacionamento bilateral com os EUA

Nesta variável, verificamos a percepção dos atores quanto à formulação e consecução da política externa brasileira para os EUA. Nesse sentido, a percepção pode ser sobre o relacionamento bilateral entre os países, a PEB para os EUA ou o comportamento, orientação, conjunto ideológico ou NRC do governo. Ou ainda, a percepção dos atores sobre os EUA, a atuação do governo estadunidense ou atores governamentais específicos. Das 305 UC analisadas, 121 foram classificadas nas categorias de valência positiva, 80 como neutras e 49 como negativas.

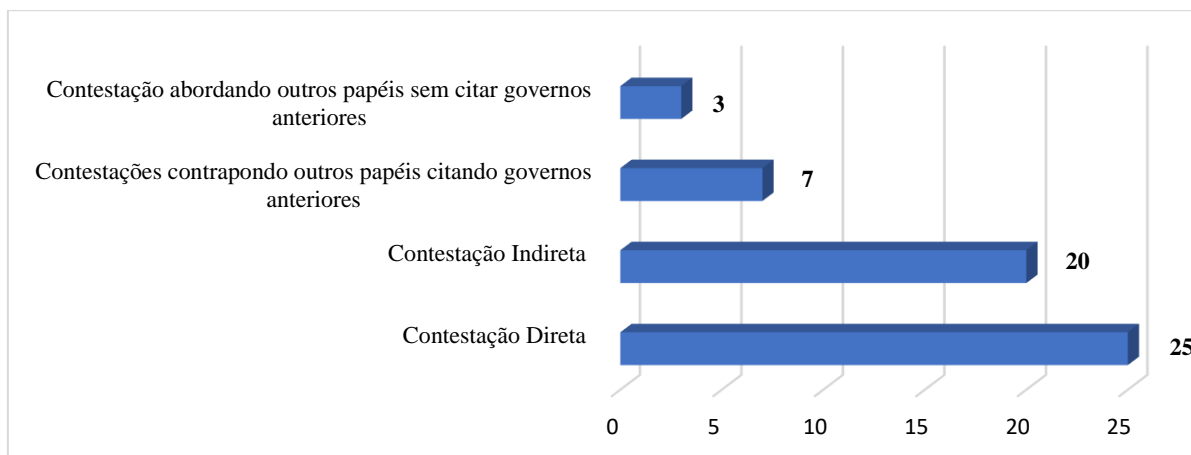
**Gráfico 16 – Análise de valência da V4**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Como resultado identificamos 55 unidades de registro (UR)<sup>76</sup> contendo elementos de contestação classificadas como: 25 contestações diretas; 20 contestações indiretas; 3 contestações indiretas; 3 contestação contrapondo outros papéis sem citar governos anteriores; e 7 contestações contrapondo outros papéis citando governos anteriores. A distribuição por categoria de contestação pode ser observada no gráfico a seguir:

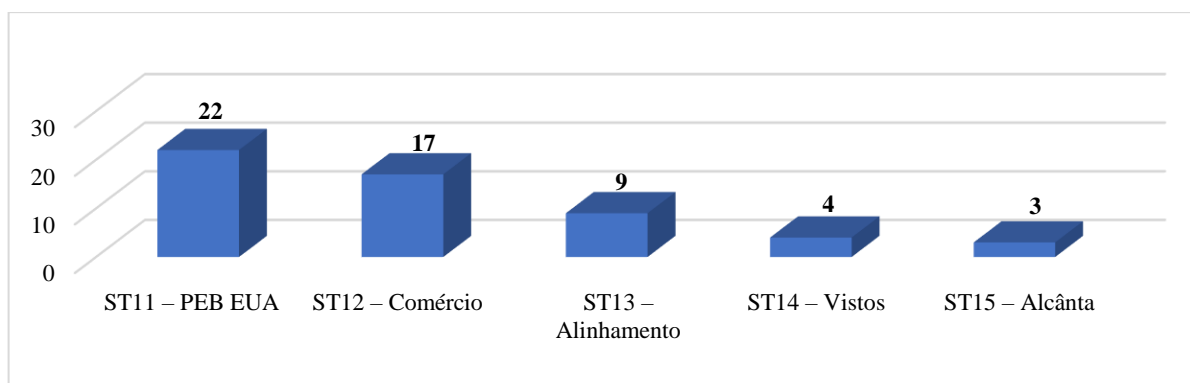
**Gráfico 17 – Frequência da V4 por categoria de contestação**



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A segunda dimensão analisada é da relação de contestações por subtemas na qual verificamos a ocorrência do: ST11 – PEB para os EUA, que de aborda de maneira geral o comportamento diplomático; ST12 – Relações econômicas e comerciais, ST13 – Alinhamento político aos EUA; ST9 – Vistos para turistas estadunidenses; e ST10 – Utilização da Base de Alcântara. E cuja distribuição de contestação por tema pode ser observada no gráfico a seguir:

**Gráfico 18 – Frequência da V4 de contestação por subtema**



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

<sup>76</sup> Todas as contestações tabuladas e classificadas podem ser acessadas no apêndice C.

Com relação ao conteúdo das contestações por subtema, no ST11 verificamos 22 contestações, das quais: 8 críticas à condução ideológica no relacionamento bilateral, mais especificamente o alinhamento com o governo Trump e a não defesa do interesse nacional; 6 críticas à PEB conduzida pelo então chanceler Araújo, incluindo a solicitação de votos de censura e repúdio pela atuação do mesmo na questão de Boa Vista; 4 críticas a não defesa do interesse nacional na relação bilateral e na qual são mencionadas principalmente a falta de reciprocidade; 2 citam prejuízos econômicos e comerciais decorrentes da implementação de eventuais prescrições comportamentais oriundas dos EUA; e 2 críticas à indicação de Eduardo Bolsonaro para ocupar o cargo de embaixador em Washington.

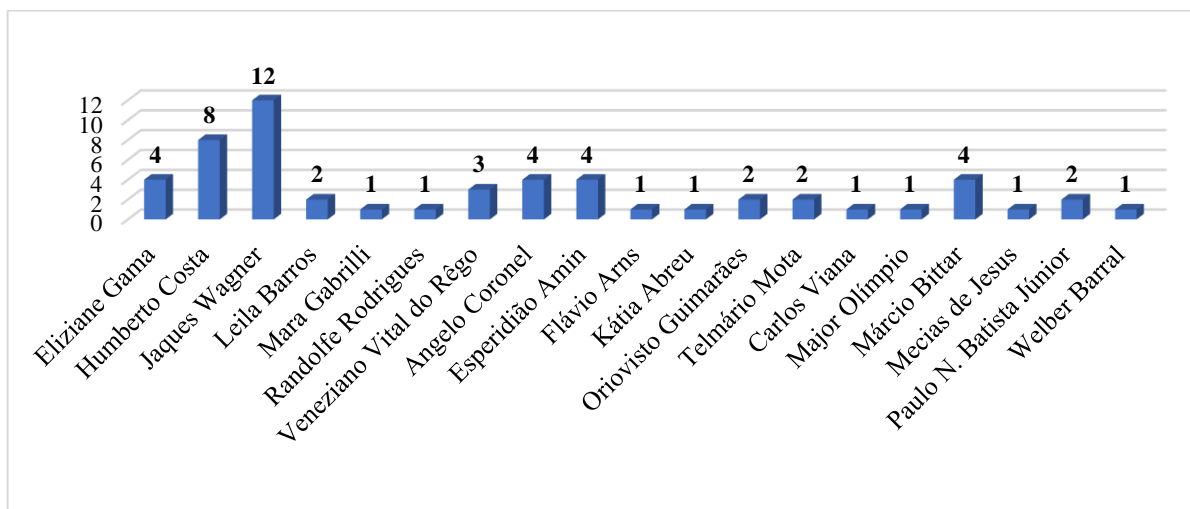
No ST12, das 17 contestações, 15 tiveram como foco a abordagem de prejuízos econômicos e comerciais decorrentes da eventual implementação de prescrições comportamentais oriundas dos EUA, como a tecnologia 5G, a relação bilateral com a China, a entrada na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o apoio no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e a não defesa do interesse nacional no comércio bilateral, com menção de impactos negativos para o setor do agronegócio.

Já no ST13 das 9 contestações, 5 criticam a condução ideológica, especialmente a aproximação, considerada subordinada ao governo Trump, esboçando preocupações sobre o futuro com uma eventual não reeleição deste, bem como, citam prejuízos políticos e econômicos na relação com outros países decorrentes do alinhamento; e 4 criticam o alinhamento político, incluindo a não defesa do interesse nacional, sugerindo o distanciamento da disputa entre China e EUA e acusando a PEB de Araújo de ter tornado o Brasil um pária nas relações internacionais.

No ST14, as 4 contestações são referentes à não defesa do interesse nacional, argumentando que a flexibilização de Bolsonaro dos vistos a turistas estadunidenses não atende ao princípio de reciprocidade. Por fim, no ST15, as 3 contestações questionam os termos do acordo de Salvaguardas Tecnológicas: em especial a condução das negociações, questionando a inclusão de comunidades quilombolas e do governo maranhense, a restrição da utilização de recursos e as inspeções estadunidenses sem prévia autorização do governo brasileiro.

A terceira e última dimensão analisada é a relação de contestação por ator, cuja distribuição pode ser verificada no gráfico a seguir:

**Gráfico 19 – Frequência de Contestação V4 por ator**



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Dos 38 senadores que compuseram a 56ª Legislatura (2019 – 2023) como membros da CRE, diferente das variáveis anteriores, nesta 17 foram autores de contestação, dos quais 4 pertencentes ao grupo governista, 7 à oposição e 6 ao grupo de posicionamento independente. Os senadores somaram 52 contestações, cuja distribuição está tabulada no quadro abaixo:

**Quadro 14 – Senadores que realizaram contestação na V4**

Senador	Partido eleito	Posição	Contestações	% do total
Carlos Viana	PHS (MG) - Pode	Governista	7	12,72%
Major Olímpio	PSL (SP)			
Marcio Bittar	MDB (AC)			
Mecias de Jesus	Republicanos (RR)			
Angelo Coronel	PSB (BA)	Independente	14	25,45%
Esperidião Amin	PP (SC)			
Flávio Arns	Rede (PR)			
Kátia Abreu	MDB (TO)			
Oriovisto Guimarães	PODE (PR)			
Telmário Mota	PTB (RR)			
Eliziane Gama	Cidadania (MA)	Oposição	31	56,36%
Humberto Costa	PT (BA)			
Jaques Wagner	PT (BA)			
Leila Barros	PSB (DF)			
Mara Gabrielli	PSDB (SP)			
Randolfe Rodrigues	REDE (AP)			
Veneziano Vital do Rêgo	PSB (PB)			

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

As demais 3 contestações do total da V4 foram realizadas por outros atores que participaram das reuniões da CRE, sendo eles o ex-Diretor Executivo do FMI e o ex-Vice-Presidente do Banco dos BRICS e o Sócio da BMJ Consultores Associados, conforme disposto no quadro a seguir:

**Quadro 15 – Outros atores que realizaram contestação na V4**

Ator	Cargo	Tema da Reunião	Contestações	% do total
Paulo N. Batista Júnior	Ex-Diretor Executivo do FMI e ex-Vice-Presidente do Banco dos BRICS.	Consequências diplomáticas, econômicas e geopolíticas da condição - imposta ao Brasil pelo Governo Trump como contrapartida ao apoio dos EUA à pretensão brasileira de ingresso na OCDE.	2	3,63%
Welber Barral	Sócio da BMJ Consultores Associados.		1	1,81%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A partir desses resultados concluímos que há 2 subtemas com contestação acima de 10 ocorrências na V4, sendo eles o ST11 – PEB para os EUA correspondendo a 40% e o ST12 – Relações econômicas e comerciais com 30,90%.

No ST11 há quatro eixos de contestações com valores de ocorrência distintos. O primeiro eixo é a condução ideológica da PEB com 36,36%, e no qual a oposição totaliza 100% das contestações, distribuídas entre Jaques Wagner com 37,50%, Humberto Costa e Veneziano Vital do Rêgo com 25% cada e Mara Gabrili com os demais 12,5%.

Sobre o conteúdo das contestações os senadores: apontam que o governo reduziu o país a uma posição envergada de subserviência e subalternidade, fazendo concessões em troca de apenas sinalizações; ironizam que o lema do Brasil passará a ser “Estados Unidos acima de tudo, Donald Trump acima de Todos”; criticam a condução diplomática no âmbito das mudanças radicais implementadas de alinhamento automático ao que consideram uma facção do partido republicano; acusam o chanceler Ernesto Araújo de instrumentalizar o MRE para a difusão de suas próprias ideias e não defender o interesse brasileiro; e defendem que a despeito das alegações de atores do governo, durante os mandatos dos petistas Lula e Dilma as relações com os EUA eram boas e inclusive houve encontros históricos entre os mandatários do período.

O segundo eixo aborda as ações práticas da PEB conduzida pelo então chanceler Ernesto Araújo em relação aos EUA, totalizando 27,27% das contestações do ST11 e no qual a oposição constituiu maioria com 66,67%, distribuída entre os senadores Humberto Costa (33,33%) e Eliziane Gama e Randolfe Rodrigues com 16,67% cada. A estes se somam os senadores de posicionamento independente, totalizando 33,33% das contestações, onde Kátia Abreu e Telmário Mota aportam 16,67% cada.

O conteúdo das contestações inclui: votos de censura e repúdio e a convocação de Araújo para prestar esclarecimentos, especialmente sobre o caso da visita de Mike Pompeo à Boa Vista que, os senadores acusam de ter se aproveitado da situação com a Venezuela e utilizado território brasileiro, com anuência do chanceler, para fazer palanque político para Trump na corrida eleitoral estadunidense; qualificam o episódio como vergonhoso, extrapolando todos os limites aceitáveis de interferência estadunidense; qualificam como constrangedora a posição em que o Brasil foi colado na tentativa estadunidense de acirrar os ânimos com os países da América Latina, despertado indignação de todos os ministros de relações exteriores de governos anteriores; e criticam o argumento da visita enquanto a primazia dos direitos humanos, questionando a defesa destes princípios pelo MRE no golpe de estado na Bolívia, nos posicionamentos brasileiros recentes na ONU e no alinhamento a repúblicas atrasadas que discriminam as mulheres e a comunidade LGBTQIAP+.

O terceiro eixo contempla a não defesa dos interesses nacionais no relacionamento bilateral, totalizando 18,18% da ST11 e no qual o grupo independente soma 50% das contestações distribuídas igualmente entre Flávio Arns e Telmário Mota. Já os opositores somam 25% com Jaques Wagner e os governistas 25% com Mecias de Jesus.

Com relação ao conteúdo das contestações: sugerem uma distância controlada no relacionamento com os EUA em função do olhar periférico que estes têm sobre a América do Sul; alertam o governo sobre as consequências de um excesso de aproximação dos EUA, como, por exemplo, perder parcerias importantes como a Venezuela; destacam a tradição diplomática brasileira de estabelecer diálogo e a necessidade de exercer esse pilar de atuação para manter o protagonismo do país e sugerem que apesar de seguir os EUA a relação deve atender interesse da população e não deve haver submissão ou quebra de

reciprocidade; apontam que o Brasil não é possessão ou base militar dos EUA e que o bom relacionamento bilateral estabelecido nos governos Lula e Dilma não deve ser maculado, logo, defendem que o Brasil deve atuar de forma altaneira e independente não se deixando transformar em um quintal da potência; e por fim, o senador governista, Mecias de Jesus, apoia a convocação de Araújo para prestar esclarecimentos sobre as concessões com ausência de reciprocidade que o governo tem feito aos EUA e questiona se esse continuará sendo o caminho bilateral trilhado.

O último eixo, abarca alguns assuntos distintos com menor ocorrência e também totaliza 18,18% da ST11, onde o senador independente Oriovisto Guimarães lidera com 50% das contestações, em seguida figuram Humberto Costa, da oposição, e Márcio Bittar, governista, com 25% cada.

Logo, conteúdo das contestações inclui: questionamentos sarcásticos se Araújo despreza a carreira diplomática e o próprio instituto Rio Branco ao defender a nomeação de Eduardo Bolsonaro para a embaixada brasileira em Washington; citam prejuízos objetivos da relação de proximidade aos EUA, dentre os quais, a assunção de posicionamento de párea internacional; criticam o apoio brasileiro à presidência estadunidense no BID alegando que Trump utilizará o cargo para fazer geopolítica de modo a condicionar empréstimos e financiamentos a posicionamentos políticos dos países, prejudicando a América do Sul; e por fim, o senador governista argumenta que a despeito da similaridade de valores defendidos pelos países, critica o alinhamento automático, principalmente porque os setores agrícolas de ambos países rivalizam no comércio internacional.

O segundo subtema com maior ocorrência é o ST12, equivalendo a 30,90% da V4, que abrange dois eixos de contestações. O primeiro aborda os prejuízos econômicos e comerciais decorrentes da eventual adoção de prescrições oriundas dos EUA, com 88,23% das contestações. Destas, 46,67% ficaram por conta da oposição, com Jaques Wagner (26,67%), Humberto Costa (13,33%) e Veneziano Vital do Rêgo (6,67%). Já os senadores independentes aportaram 20% distribuídos entre Esperidião Amin (13,33%) e Angelo Coronel (6,67%), enquanto os governistas também somam 20% com Márcio Bittar (13,33%) e Carlos Viana (6,67%). Por fim, o Ex-Diretor Executivo do FMI e ex-Vice-Presidente do Banco dos BRICS, Paulo Nogueira Batista Júnior, e o Sócio da BMJ Consultores Associados, Welber Barral, somaram 6,67% cada.

Sobre o conteúdo das contestações verificamos que em relação à tomada de posição a favor dos EUA na disputa geoeconômica com a China, os senadores: desaprovam o alinhamento acrítico ao governo Trump argumentando que a disputa entre as duas potências não é ideológica e, que a China é nosso maior parceiro comercial; questionam se o MRE elaborou algum estudo prospectivo que indique os potenciais prejuízos da postura adotada pelo governo no tema; apontam que se o governo seguir fazendo briga ideológica e não atuar pragmaticamente irá perder na corrida tecnológica; argumentam que manter uma equidistância da corrida tecnológica entre EUA e China pode trazer benefícios ao Brasil como a efusão de tecnologias derivadas; e defendem que o governo brasileiro não deve se alinhar automaticamente, não deve tomar partido, mas sim tirar proveito da conjuntura, algo que não tem acontecido.

Na dimensão do comércio bilateral entre os países, os senadores: solicitam que o MRE consulte os interesses do setor industrial nacional, que certamente não são o de importar produtos de alto valor agregado; acusam o governo de atuar sem reciprocidade apenas para atender aos interesses políticos e eleitorais de Trump; questionam se com a abertura do diálogo para o aumento da relação comercial entre os países, os termos dessa relação não incidiriam negativamente na relação econômica com a China.

Em relação à possibilidade de ingresso do Brasil na OCDE: argumentam que renunciar o tratamento especial e diferenciado na OMC como contrapartida rompe com um compromisso histórico da defesa dos países em desenvolvimento; argumentam que o apadrinhamento estadunidense na organização não derrogará vetos da comunidade europeia e nem as questões contra produtos de interesse brasileiros; apontam que o Brasil já é líder na OMC e recebe tratamento diferenciado na OCDE, portanto, questionam se valeria a pena adentrar na organização acatando as imposições dos EUA; abordam a extensão de possíveis prejuízos econômicos que afetariam todos os setores econômicos e especialmente o agronegócio; citam um possível problema adicional envolvendo novas negociações no âmbito do Mercosul em função das pressões insustentáveis para a redução da proteção tarifária na TEC; e defendem que nos governos Lula e Dilma, a OCDE buscava ativamente o Brasil e que estes consideravam que adentrar na organização implicaria em abdicar da soberania e da definição de políticas públicas em diversas

áreas e agora o país foi apequenado e transformado em um pedinte para ingressar na organização.

O segundo eixo trata da não defesa do interesse nacional nas relações comerciais bilaterais, com 11,76% da ST12 e no qual Leila Barros, da oposição, e o governista Márcio Bittar totalizam as contestações com 50% cada.

Nesse sentido, as contestações mencionam casos específicos como a exclusão da cota do aço das importações do Brasil, a extensão da isenção de importação do etanol dos EUA e rivalidade entre os setores do agronegócio de ambos os países, na qual, segundo os senadores, o governo deveria agir em defesa do interesse nacional.

Com relação aos subtemas com menor ocorrência, temos o ST13 – Alinhamento político com os EUA, com 16,36% das contestações da V4, subdivididos em dois eixos. O primeiro aborda a condução ideológica da PEB, com 55,55%, dos quais a oposição lidera com 60% das contestações, nas figuras de Jaques Wagner com 40% e Leila Barros com 20%, em seguida os senadores Esperidião Amin, independente, e Major Olímpio, governista, aportam 20% cada.

O conteúdo das contestações inclui: a defesa de que a relação com os EUA deve pautar-se pelo interesse nacional brasileiro e problematizam o alinhamento personificado com Trump, questionando o futuro das relações com uma eventual vitória de Biden na corrida eleitoral, principalmente pelo candidato ter posições distintas em relação à Venezuela; opõem-se ao alinhamento automático e apontam haver um processo de ideologização da PEB; acusam Bolsonaro de conduzir uma diplomacia ideológica que implica em consequências negativas no relacionamento com o China; esboçam preocupação com a submissão dos interesses nacionais à figura política de Trump; e qualificam a diplomacia de Araújo como subserviente aos EUA e irresponsável, assim como acusam Bolsonaro de conduzir uma política distorcida e composta de revezes ideológicos. Esta última chama a atenção por ser realizada pelo senador governista Major Olímpio.

Já o segundo eixo contempla as concepções dos atores a respeito do alinhamento aos EUA, com 44,44% do ST13. Destes, 75% ficaram a cargo da oposição nas figuras de Jaques Wagner (50%) e Humberto Costa (25%), a qual se somam 25% de Paulo Nogueira Batista Júnior.

Sobre o conteúdo das contestações: ironizam que o *slogan* do Brasil passaria de "Brasil acima de tudo" para "*USA over all*"; esboçam preocupações com o

alinhamento automático e argumentam que o Brasil deve defender o interesse da população nacional assim como Trump faz; defendem um distanciamento da disputa China e EUA e sugerem que aderir aos pontos de vista dos estadunidenses poderia ser prejudicial ao país; e por fim, lamentam o abandono da posição de referência política nas relações internacionais para tornar-se um pária, principalmente pela diplomacia de subserviência do ministro e do Executivo Federal.

Ademais, os dois subtemas com menor ocorrência são o ST14 – Concessão de vistos para turistas estadunidenses, com 7,27% da V4 e no qual os senadores independentes totalizam 100% das contestações com Angelo Coronel (75%) e Esperidião Amin (25%). E o ST10 – Utilização da Base de Alcântara com 5,45% do total da variável, totalizando 100% de contestações da senadora maranhense de oposição Eliziane Gama.

Sobre o conteúdo das contestações, os senadores criticam a concessão de vistos para turistas estadunidenses argumentando sobretudo, a falta de reciprocidade mas também que o baixo fluxo de turistas não é consequência do processo para aquisição dos vistos, mas pela criminalidade e pela falta de infraestrutura do país; contestam o argumento de que a liberação traria benefícios financeiros, isso porque os EUA é um país da OCDE com um dos mais altos níveis de pobreza e desigualdade e com cerca de 20 milhões de pessoas com histórico criminal; qualificam como conflagrada essa política e defendem o princípio da reciprocidade, pois este aumenta o poder de barganha junto aos consulares e desperta respeito dos países.

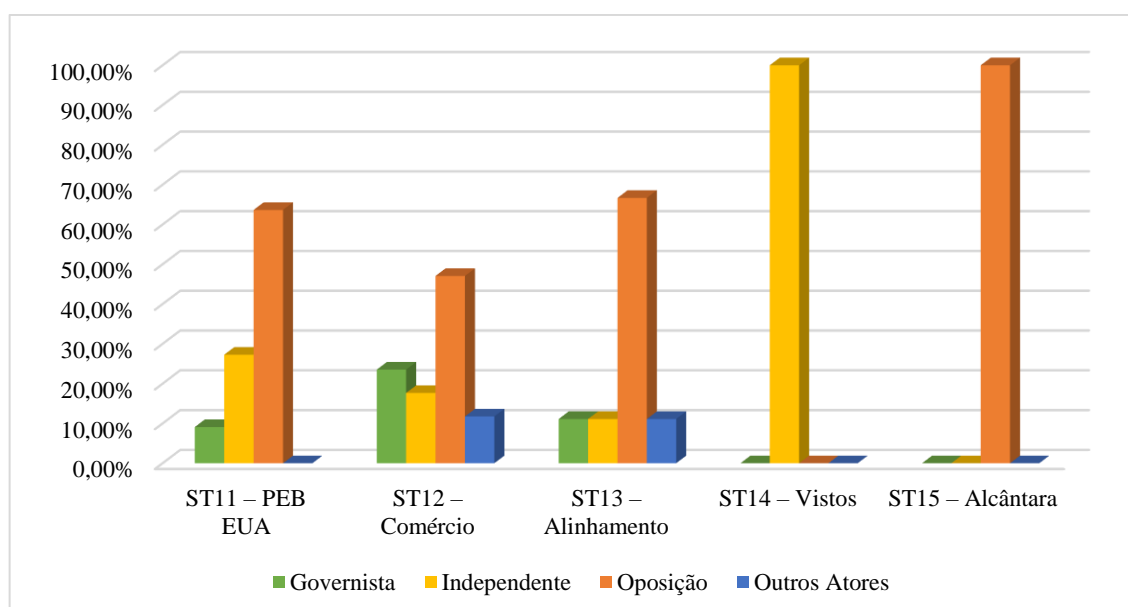
Por fim, quanto a utilização da base de Alcântara pelo governo estadunidense, a senadora Eliziane Gama requer explicações detalhadas sobre o acordo, especialmente nos pontos sobre as restrições da utilização dos recursos advindos, a realização de inspeções e verificações do governo estadunidense sem a prévia autorização do governo brasileiro, bem como, questiona a ausência de participação abrangente das comunidades quilombolas do entorno e do próprio governo do Maranhão.

De todo o conteúdo da V4, podemos afirmar que os subtemas e o comportamento dos senadores não fugiram da dinâmica Executivo-Legislativo esperada, nem termos de frequências de contestação de blocos parlamentares e suas posições perante o governo. Entretanto, é notável que os elementos discursivos das contestações de senadores da oposição adquiriram caráter mais

incisivo e direto, especialmente no ST12 – Relações econômicas e comerciais e no ST13 – Alinhamento político aos EUA, em que Mecias de Jesus critica diretamente tanto a diplomacia de Araújo quando a condução do governo por Bolsonaro.

Com relação à distribuição de contestações da V4 por grupos de senadores, a oposição obteve maioria das contestações em 4 dos 5 subtemas, sendo a exceção o ST14, em que os senadores de posicionamento independente somaram 100% das contestações. Embora não tenha sido expressiva no sentido de maioria e frequência, as contestações dos senadores governistas foram significativas em termos de conteúdo, bem como, contestaram em 3 dos 5 subtemas, se ausentando apenas no ST14 e ST15.

**Gráfico 20 – Maioria de Contestação V4: relação por subtema e grupo de senadores**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

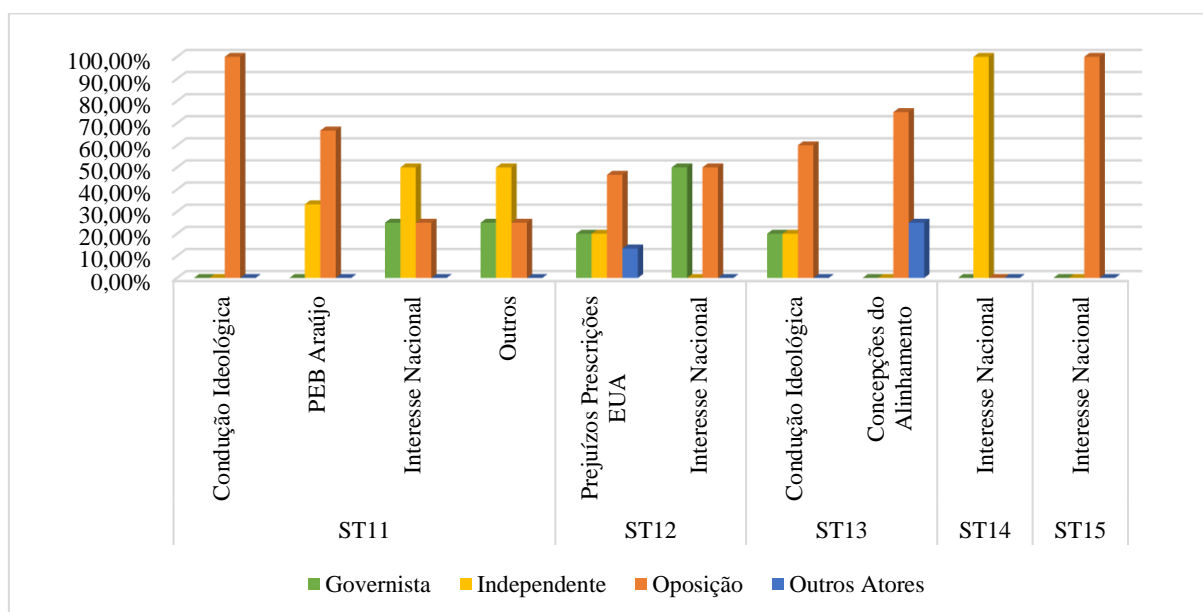
Quanto aos eixos de conteúdo, no ST11 a oposição foi maioria nas contestações de críticas à condução ideológica e à PEB de Araújo, enquanto nos demais eixos os senadores independentes foram maioria. Chama a atenção que, no ST12, os senadores governistas e da oposição, obtiveram a mesma porcentagem (50%) de contestações sobre a não defesa do interesse nacional, já no eixo de prejuízos na adoção das prescrições dos EUA, mais uma vez a oposição liderou. Quanto ao ST13, a oposição foi maioria nos 2 eixos, enquanto os senadores governistas e independentes apresentaram a mesma porcentagem de participação,

sendo 20% no eixo de condução ideológica e 20% de ausência no subtema de alinhamento aos EUA.

Já no ST14 os senadores independentes foram maioria absoluta com 100% das contestações sobre a não defesa do interesse nacional. E por fim, no ST15 a oposição também foi maioria absoluta com 100% das contestações.

Em síntese, concluímos que a oposição foi maioria nos subtemas e nos eixos de contestação, com 6 do total de 10 e empatando com a oposição no eixo de interesse nacional da ST12. Os independentes alcançaram maioria em 3 dos 10 eixos de contestação, por outro lado, os governistas não apresentaram contestações em 5 dos 10 eixos.

**Gráfico 21 – Maioria de Contestação V4: Relação por subtema, eixo e grupo de senadores**



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Esta variável se estrutura a partir de duas justificativas, sendo elas a importância do relacionamento bilateral com os EUA, não somente pelo peso que o país detém no SI como potência, mas principalmente nessa conjuntura onde foi incorporado como Outro Significativo a ser mimetizado no processo de formulação de papéis do governo Bolsonaro. Como também, compõe o argumento que buscamos construir ao longo dessa pesquisa sobre a existência de uma relação triangular entre Brasil, EUA e Venezuela que impacta diretamente na performance de papéis e na consecução da PEB no âmbito da integração regional.

Nesse sentido, cabe destacar que essa correlação foi abordada por senadores em suas contestações pontuando prejuízos e consequências da relação de alinhamento acrítico com os EUA não só para o Brasil, mas para a América do Sul na totalidade, considerando o peso que as ações e comportamentos brasileiros têm, por se tratar de uma potência regional.

De modo a sugerirem que uma aproximação excessiva dos EUA impactaria negativamente nas relações com parceiros regionais, especialmente a Venezuela; ao argumentarem que Araújo permitiu a utilização do território brasileiro, no caso de Boa Vista, para acirrar os ânimos com países da América Latina; bem como ao citarem um problema objetivo de acatar prescrições comerciais dos EUA sobre a entrada na OCDE, que desencadeariam novas negociações no Mercosul em função das pressões insustentáveis para a redução da proteção tarifária na TEC do bloco.

O conteúdo das contestações aborda as NRC de amigo-inimigo, ao criticarem o alinhamento personificado aos EUA e a adoção de posicionamentos que colocariam países como China e Venezuela, parceiros importantíssimos para o Brasil, no rol de inimigos. De uma forma menos objetiva, verificamos também críticas às NRC de oposição à OIL, presentes nas contestações sobre a dinâmica comercial com os EUA e na possibilidade de entrada do Brasil na OCDE. Logo, também podemos afirmar que as NRC não dispõem de consenso na elite legislativa.

O próprio papel de aliado fiel dos EUA é duramente criticado a partir de uma perspectiva de abandono da soberania nacional, permissividade à interferência estadunidense (utilizado território brasileiro, com anuência do chanceler, para fazer palanque político) e colocando o Brasil em uma posição envergada, subserviente e subalterna (com a noção de “Estados Unidos acima de tudo, Donald Trump acima de Todos”). É interessante notar que o papel de aliado fiel dos EUA foi contestado por atores tanto da coalizão governamental quanto da oposição política. Nesta variável, não pudemos estabelecer correlações entre o conteúdo das contestações e demais papéis identificados nesta pesquisa.

Ainda sobre o comportamento da PEB, chama a atenção as contestações sobre as mudanças radicais e rompimento com tradições diplomáticas como a defesa histórica dos países em desenvolvimento (em uma eventual renúncia do tratamento diferenciado na OMC), a atuação internacional independente e guiada pelo princípio da reciprocidade (a concessão de vistos) e pelo pragmatismo (em contraposição à PEB ideologizada). Que foram substituídas, de acordo com os

senadores, por uma PEB constrangedora, irresponsável, distorcida e ideologizada, colocando o Brasil em uma posição de párea internacional e de instrumento dos interesses dos EUA.

Outros aspectos contestados incluem comportamentos característicos de líderes populistas de extrema direita na América Latina, como a descredibilização das instituições com a indicação de Eduardo Bolsonaro para exercer o cargo de embaixador em Washington e a instrumentalização do MRE para a difusão de suas próprias ideias.

Além disso, identificamos sugestões de outros papéis e NRC, que se opõem diretamente ao performado pelo governo Bolsonaro, dentre os quais: o retorno da tradição diplomática do diálogo, do protagonismo, do pragmatismo, da independência, da equidistância em relação aos EUA e da posição de referência política nas relações internacionais.

Vale destacar que as menções a outros papéis anteriormente performados pela PEB apresentaram o índice de 10 ocorrências, das quais 7 delas mencionavam governos anteriores, majoritariamente Lula e Dilma, mas também FHC, como referência de PEB independentes e altaneiras. Portanto, podemos assumir que houve conflitos de concepções de papéis na dinâmica Executivo-Legislativo do governo Bolsonaro.

Assim como nas variáveis anteriores, não observamos papéis performados para além dos já sistematizados ao longo desta pesquisa, de forma que cada variável se difere pela proeminência de algum ou abrangência de vários, neste caso, as contestações são majoritariamente voltadas para o papel de aliado fiel dos EUA.

A respeito do conteúdo das contestações, concluímos que as NRC do governo Bolsonaro não dispõem de consenso entre os atores do legislativo, ou seja, há incidência de contestações horizontais e cuja discordância se verifica não apenas no grupo de oposição, mas entre os senadores governistas e independentes também. De modo que podemos concluir que há também conflitos explícitos de concepções de papéis nacionais entre os atores do Legislativo de todos os grupos da CRE e o governo Bolsonaro.

## 6 CONCLUSÃO

A ascensão da extrema direita na chefia do executivo nos mais diversos países do mundo é um fenômeno observado atenciosamente durante a última década. Nesse cenário, a América Latina, especialmente o Brasil, somou-se ao escopo de casos a serem analisados. É neste contexto amplo que esta pesquisa está alocada, pela proposta de assimilar aspectos da política externa brasileira (PEB) do governo Bolsonaro, enquanto informada por uma chave ultranacionalista e populista – algo até então inédito na história diplomática brasileira – sobretudo na verificação de uma potencial dissonância entre os poderes Legislativo e Executivo a respeito dessa mudança.

O objetivo desta pesquisa é entender o processo de contestação doméstica horizontal dos papéis performados pela política externa do governo Bolsonaro no tema de integração regional. Logo, para identificar as concepções de papéis nacionais (NRC) do governo e mapear os grupos de atores da elite institucional que dispõem de poder de contestação no processo de formulação da política externa, nos debruçamos sobre dois grupos de literatura.

Iniciamos debatendo a Role Theory, seus parâmetros teóricos e definições conceituais a fim de explorar seu potencial de análise da dimensão de contestação doméstica (DRC). Em seguida, abordamos a literatura de análise de política externa (APE) sobre populismo, extrema direita e sobre especificamente o governo Bolsonaro, da qual pudemos reunir argumentos para sustentar não somente sua caracterização enquanto populista de extrema direita, mas identificar suas NRC, os papéis performados pela PEB e mapear as alas do governo e sua dinâmica inerente.

Em um segundo momento, tomamos como base a literatura de integração regional para apresentar um panorama da construção da região sul-americana como referencial geopolítico na PEB, bem como reunir elementos analíticos que caracterizem a atuação do governo Bolsonaro no tema. Ademais, argumentamos a favor da qualificação da Venezuela como Outro Significativo, antagonizando os EUA no processo de formulação de papéis do governo Bolsonaro, ancorada em uma leitura do vizinho enquanto polo de integração regional informado pelo arcabouço ideológico bolivariano.

Por fim, verificamos se houve contestação dos papéis performados pela política externa de Bolsonaro no tema de integração regional por atores do

legislativo, aplicando a metodologia de Análise Categorical Temática (ACT) nas 111 atas da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) correspondentes aos quatro anos de governo.

A escolha da ACT para o tratamento e análise dos dados se justifica pela sua versatilidade, adaptabilidade, mas sobretudo, por permitir a sistematização e replicabilidade do estudo. Haja vista que, a despeito da riqueza conceitual da RT, algumas de suas críticas mais contundentes são a falta de sistematização do estudo de papéis. Portanto, visamos aportar caminhos viáveis de análise de papéis na estrutura burocrática brasileira, somando às pesquisas recentes que optaram pela mesma alternativa metodológica.

Para entender a emergência dos governos populistas de extrema direita na América Latina enquanto integrante de um movimento global e as subsequentes transformações em suas políticas externas, é necessário considerar três recortes conjunturais prévios, que embora atrelados, para fins de compreensão são tratados separadamente, sendo eles: as mudanças no sistema internacional (SI) na última década, o cenário do regionalismo sul-americano e a crise doméstica no Brasil.

No âmbito internacional, a literatura levantou duas principais variáveis explicativas para as mudanças ocorridas, sendo elas o fim da globalização enquanto ordem hegemônica e o surgimento de um movimento de contestação da ordem internacional liberal (OIL); e o fim do ciclo das matérias-primas ocasionando a estagnação da expansão econômica e os avanços sociais, especialmente nos países latino-americanos.

A combinação dos fatores estruturais e de agência domésticos, ou seja, as adversidades decorrentes das sucessivas crises e transformações econômicas globais e o aumento da insatisfação de demandas e descontentamento social e político nacionais, propiciaram a eclosão da extrema direita como contramovimento global, institucionalizado entre os anos 2017 e 2019 na América Latina.

Por outro lado, o regionalismo pós-hegemônico enquanto modelo norteador da integração, caracterizado pelo foco nas agendas política, desenvolvimentista, social e na maior atuação do Estado em detrimento da iniciativa privada, perdeu tração. A crise do regionalismo pós-hegemônico pode ser entendida como um momento de estagnação associado a uma onda de resignificação do regionalismo a partir da chave ideológica dos governos de direita da região.

Bem como, pode ser explicada pela afluência do elevado grau de impasses a qual chegaram os projetos de integração em curso; do desgaste dos governos de esquerda; das crises econômicas globais; da frustração das sociedades com as instituições; e da ausência de uma proposta de integração estruturada para substituir modelo pós-hegemônico. É importante destacar que, na dimensão das ideias, verificou-se o resgate do nacionalismo, o descrédito ao multilateralismo e, inclusive, o fortalecimento do antirregionalismo.

Já na dimensão doméstica, Bolsonaro desponta como líder capaz de promover a solução para a crise doméstica ao se posicionar *anti-establishment*, contra a corrupção e as elites e, com a promessa de reconstruir, restaurar e reerguer o país. O processo que promoveu sua emergência como principal figura política da extrema direita se afigura complexo e envolve múltiplos atores. Entretanto, identificamos dois momentos cruciais para a compreensão da vitória de Bolsonaro nas urnas e o rompimento parcial com o regionalismo sul-americano implementado por sua política externa.

O primeiro foi o golpe institucional sofrido por Dilma Rousseff em 2016, que, dentre outras consequências, abriu caminho para agentes da extrema direita e intensificou a polarização política doméstica. O agravamento do antipetismo como eixo narrativo da oposição transbordou para as relações estatais de modo que as diretrizes gerais da PEB, os cursos de ação implementados pelos governos Lula e Dilma e os projetos de integração regional passaram a ser duramente criticados e qualificados pejorativamente como bolivarianos e socialistas.

Já o segundo momento foi a deflagração da Operação Lava Jato, que prendeu Lula, principal opositor político de Bolsonaro nas eleições de 2018. Além disso, incidiu alterando a dinâmica de forças das elites econômicas nacionais. Isso porque, a condução controversa da operação acarretou significativos prejuízos às grandes empresas de infraestrutura, setor econômico motriz da integração sul-americana. De forma que estes agentes perderam estrutura produtiva e poder de influência no processo decisório da PEB e cujo vácuo relativo de poder foi sendo preenchido pelo agronegócio e pelo capital financeiro transnacional, que demandam mais abertura econômica e menos integração.

Logo, podemos afirmar que os três cenários de crise abordados estão imbricados e, sobretudo, que os fatores ideacionais e econômicos foram as forças fundamentais para a criação das condições que levaram à eleição de Bolsonaro em

2018 e a pavimentação do caminho para a implementação do projeto de alteração da identidade nacional promovido por seu governo.

Ao analisarmos o governo Bolsonaro, reunimos evidências suficientes para caracterizá-lo como populista de extrema direita. Elementos como o caráter reacionário, a promoção de uma ideologia repressiva, o culto à violência policial, a intolerância às minorias e o apelo aos militares são características verificadas ao longo de todo o seu governo.

Na narrativa de Bolsonaro, são mobilizados o conjunto ideacional de conceitos centrais do populismo, sendo o antielitismo, na crítica às elites corruptas internacionais e seus correspondentes domésticos, como o PT e as organizações internacionais. Assim como o antagonismo entre povo e elite, onde o primeiro consiste em uma sociedade homogênea pautada por valores tradicionais, conservadores e religiosos, especialmente neopentecostais, estes que compõem sua base de apoio e ala do governo.

Para Bolsonaro, as elites são os atores que integram o conjunto da OIL manifestada no fenômeno do globalismo, do comunismo, do marxismo e na defesa do pluralismo, ameaçando constantemente a abstração de povo enquanto comunidade imaginada. Logo, o populismo na narrativa governista objetiva proteger o povo das elites no contexto de uma guerra civilizacional, na qual a filiação ao Ocidente figura como referência de pertencimento reinterpretado e Bolsonaro como líder representante da voz do povo ameaçado.

Embora o populismo na América Latina seja um fenômeno historicamente vivenciado, o que distingue Bolsonaro das experiências anteriores é o caráter ideológico de extrema direita que preenche seu populismo. Ao abordar o populismo enquanto ideologia tênue, pressupõe-se que, no âmbito dessa abstração ideacional, os parâmetros pelos quais o povo e a elite serão diferenciados entre si, fundamentam-se em um conjunto de ideias robustas que determinam a interpretação da coconstrução da realidade.

A despeito da ampla definição do conceito de extrema direita que acomoda diversas matizes e graus de incorporação de nacionalismo, xenofobia e autoritarismo. Para grande parte da literatura, o que distingue essas novas expressões contemporâneas das direitas tradicionais, é a inserção de uma nova clivagem normativa profundamente ideológica entre nacionalismo e cosmopolitanismo, ancorada em uma crítica sociológica coerente à globalização.

Portanto, os eixos estruturantes da expressão do populismo de extrema direita são: o nativismo, enquanto combinação de nacionalismo e xenofobia, manifestado na dinâmica de inclusão e exclusão; o autoritarismo, na qualidade de crença em uma sociedade estritamente ordenada; a política do ressentimento que transpõe as perdas econômicas ou ameaças sociais em perda de identidade e *status*; e o populismo, que antagoniza povo e elite. De modo a se materializar em uma leitura sistêmica de que as adversidades políticas, sociais e econômicas enfrentadas pelas sociedades são resultados diretos do fracasso do modelo ideológico liberal disseminado pela globalização.

Portanto, a utilização da ideologia de extrema direita para preencher a identidade do populismo articulado no governo Bolsonaro intercorreu em duas dimensões. No âmbito doméstico, a retórica incluiu elementos nacionalistas, populistas, a reivindicação de valores tradicionais, discursos de lei e ordem e tendências a remilitarização da política. Na prática, atuou mobilizando setores das camadas sociais médias e baixas que se sentiram ameaçados pela globalização em termos socioeconômicos e socioculturais, adquiriu caráter autoritário e fez uso de instituições para disciplinar e punir indivíduos caracterizados como ameaça em termos legais e morais na sociedade.

Embora a transposição do populismo para a diplomacia não seja regra, no caso de Bolsonaro, este foi instrumentalizado como ferramenta de política externa. De modo que, a narrativa de transformação da identidade nacional calcada na retórica antiglobalista, de contestação das normas, do regionalismo e do multilateralismo determinou o perfil ultranacionalista, soberanista e de alinhamento subserviente aos EUA da diplomacia.

Além disso, verificaram-se também outros comportamentos como crítica às elites transnacionais e solidariedade a grupos similares em outros países; discurso crítico e não protocolar com retórica desafiadora; e a centralização do poder decisório, incluindo estratégias de desacreditação e enfraquecimento das instituições, dentre as quais o próprio Itamaraty.

Neste ponto, é importante destacar que, haja vista a transposição do populismo de extrema direita na política externa, a condição de país latino-americano impôs limites para essa expressão. Especialmente quanto ao multilateralismo e ao regionalismo, que tem composto as estratégias de inserção internacional dos países latino-americanos, isso explica em alguma medida a

incapacidade do governo Bolsonaro de prescindir do multilateralismo, embora tenha buscado atuar com mais peso em organismos que se orientem pelo regionalismo aberto, como a OEA e afastar-se de iniciativas com alinhamentos ideológicos contrários ou diferentes, como a Celac e a Unasul.

Em síntese, Bolsonaro reformulou a política externa, intencionando criar uma autoimagem nacional construída sobre os pilares do antiglobalismo, anticomunismo e nacionalismo religioso. Promovendo uma ruptura da tradição diplomática brasileira – de historicamente convergente com a OIL para opositora – para acomodar a política externa às suas NRC e os subsequentes papéis informados por estas.

Nesse sentido, os principais eixos de articulação identitária de Bolsonaro, a dizer: a divisão entre povo e elite, determinada pelo nacionalismo religioso; o autoritarismo assentado no conceito de soberania; e a construção amigo-inimigo, informam suas NRC de amigo-inimigo, anticomunista, antiglobalista, de oposição a OIL, nacionalista e de pertencimento ao Ocidente. Cabe destaque aos atores da ala ideológica que conduziram uma autoarticulação discursiva com intuito de revisar e recriar prioridades, estratégias e conceitos de política externa e cuja densidade dessas mudanças abrange valores, ideais e desejos nacionais, que se traduzem em novas narrativas e papéis na política externa.

No âmbito da performance de papéis, o governo Bolsonaro rebaixou alguns tradicionais, como os de país em desenvolvimento, mediador norte-sul, potência emergente. E implementou novos como o de aliado fiel dos EUA, defensor da fé, democracia liberal reinterpretada, grande país e nação cristã ocidental. Nesse sentido, argumentamos que, no *frame* analítico da RT, esse novo conjunto de papéis performado é produto de uma complexa dinâmica triangular entre os governos de Bolsonaro, Trump e Maduro.

Nessa lógica, os EUA e a Venezuela figuram como os principais referentes de *alter* a ser mimetizado e combatido, respectivamente. A tríade relacional entre os países adquire caráter mais significativo no tema do regionalismo, tendo em vista que a Venezuela figura como um polo de integração sul-americana informada pelo bolivarianismo que suscita a performance de papéis de agente anti-imperialista, libertador externo, apoiador da libertação e líder regional.

Essa relação é evidenciada na estratégia do governo Bolsonaro em alocar a Venezuela no centro de sua narrativa política pautando o vizinho como inimigo: estabelecendo relações entre o antipetismo – primeira ameaça discursivamente

incorporada pelo governo – e o bolivarianismo; instrumentalizando a crise doméstica venezuelana como ameaça, através do mote “o Brasil vai virar a Venezuela”; e promovendo a estereotipação da Venezuela no imaginário da sociedade brasileira através da naturalização da miséria e da conotação pejorativa dos governos Chávez e Maduro. Enquanto, por outro lado, os EUA de Trump figuram como o bastião da luta civilizacional e Bolsonaro seu braço aliado.

A dinâmica de construção de inimigo que envolve os três países atende a uma lógica similar. Enquanto os EUA antagonizam a China e a Venezuela como suas principais ameaças latentes no âmbito global e regional, Bolsonaro personifica na Venezuela – e em menor escala na China – o conjunto de ameaças que eles alegam combater, como comunismo e o globalismo. A diplomacia bolivariana antagoniza a metapolítica ocidentalista de Bolsonaro, isso porque, enquanto a primeira prega a emancipação e autonomia relativa aos EUA, a segunda defende um alinhamento automático e subserviente.

Posto isto, depreendemos três importantes correlações: que o conjunto papéis identificados na política externa de Bolsonaro é performado no âmbito global e regional, variando apenas no emprego da identidade fina ou densa de acordo com os interlocutores; que estes são produto das interações simultâneas com os EUA e a Venezuela enquanto Outros Significativos; e que a antagonização entre os dois países constituiu um eixo central tanto da narrativa doméstica quanto da política externa do governo.

Adentrando no tema da PEB para a integração regional, somamos aos argumentamos de que o governo Bolsonaro empreendeu uma diplomacia caracterizada pela ruptura parcial com a região e a adoção de uma postura confrontativa com os vizinhos. Baseado no entendimento da reorientação enquanto alteração dos meios para atender aos objetivos e da ruptura, no caso de Bolsonaro, enquanto afastamento de objetivos tradicionais da PEB.

Partimos da leitura de que o entorno sul-americano foi sendo construído como espaço prioritário PEB como política de Estado por governos de distintas matizes ideológicas, atores de diversas burocracias e interesses econômicos, pelo corpo diplomático institucionalizado e pela comunidade epistêmica.

A literatura aponta que a coalizão de forças que elegeu Bolsonaro aglutinou múltiplos setores com diferentes visões que passaram a influenciar o processo de política externa, incidindo em seu caráter fragmentado e contraditório. Para a

integração regional, essa lógica não foi diferente, tendo em vista que a América do Sul, permaneceu no centro da PEB, mas com contornos muito distintos de governos anteriores. Nesse sentido, a dinâmica de aproximação e distanciamento dos países sul-americanos passou a ser determinada pelo critério de compatibilidade ideológica.

A condução da PEB para a região ficou marcada pela postura confrontativa, pelas ausências e entraves diplomáticos, denotando simultaneamente um abandono e redução significativa das relações. Isso pôde ser verificado em comportamentos como: adoção de posições antagônicas as dos governos petistas; rompimento com tradições e alteração de objetivos diplomáticos; distanciamento da política Sul-Sul; rebaixamento da América do Sul como região prioritária; postura confrontativa com os países sul-americanos; conduta isolacionista com a Venezuela; redução de investimentos na região; ausência de protagonismo refletida na saída da Unasul e Celac e no papel de coadjuvante nas iniciativas promovidas pelo próprio governo como o Grupo de Lima e o Prosul; adensamento de tendências em curso como o foco nas agendas comerciais, especialmente, no projeto de reforma institucional de caráter neoliberal do Mercosul.

Para efetivar seu projeto de descontinuação dos modelos de condução da diplomacia na América do Sul como região prioritária, Bolsonaro empreendeu mudanças institucionais no corpo diplomático, redefiniu objetivos de política externa para a região, assim como, estabeleceu novos parâmetros para a caracterização de amigos, adversários e inimigos no entorno regional, em consonância às suas NRC.

Embora à primeira vista a percepção possa ser de que a integração regional e o contexto de relações sul-americanas ficaram em segundo plano no governo Bolsonaro, analisando o comportamento de sua PEB verificamos que o tema esteve muito presente, mas com contornos distintos. Logo, considerando a centralidade do entorno sul-americano, as características do ordenamento político burocrático brasileiro e a já verificada presença de conflito entre as alas do governo a questão que emergiu foi: será possível verificar também dissonância intraelite na relação Executivo-Legislativo sobre a PEB para a região.

Nesse sentido, tomamos a CRE como objeto de estudo, baseado na literatura de DRC e APE que caracteriza os parlamentos como: espaços potenciais de contestação de NRC; o legislativo brasileiro enquanto atuante na persecução de seus interesses no processo decisório da política externa, especialmente na temática de integração regional; e os cursos de ação disponíveis ao Legislativo para

atuar para além de um freio ou contrapeso ao Executivo na formulação e consecução da política externa.

Adentrando na questão metodológica de aplicação da ACT, nosso universo documental consistiu em 111 atas correspondentes às reuniões da CRE durante os quatro anos de governo Bolsonaro (2019 – 2022), que conformaram o corpus inicial. Simultaneamente aos tratamentos preliminares dos dados coletados, elaboramos um conjunto de 111 unidades de registro (UR), ou seja, formas léxicas pertinentes à pesquisa. Estas foram aplicadas como filtro no corpus inicial submetido ao *software* Iramuteq, do qual obtivemos um subcorpus, que foi tratado novamente e resultou em 9379 ocorrências de UR em 4172 seguimentos textuais.

Assim como, criamos um livro de códigos com 50 categorias que conformam os tipos de enfoque atribuídos ao comportamento da PEB. Estes foram distribuídos em 18 subcategorias mutualmente excludentes que classificam a natureza do comportamento da PEB baseadas no critério de valência simples e composta. Para os conceitos de contestação, tomamos como base a própria dinâmica legislativa, o arcabouço teórico-conceitual e a observação indutiva dos dados, resultando em 4 definições: contestação direta; contestação indireta; contestação contrapondo outros papéis sem nomear governos anteriores; contestação contrapondo outros papéis nomeando governos anteriores; e contestação indireta com enfoque positivo de governos anteriores.

Em paralelo, determinamos as variáveis temáticas em conformidade aos objetivos de pesquisa, o conteúdo do universo documental e os parâmetros teóricos e conceituais abordados, sendo elas: V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais; V2 – Percepção dos atores sobre a PEB para integração regional; V3 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com a Venezuela; e V4 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com os EUA. Destas, também mapeamos 15 subtemas, sendo eles: ST1 – PEB para a região; ST2 – Mercosul; ST3 – Pandemia de Covi19; ST4 – Regionalismo; ST5 – Integração regional; ST6 – PEB para a Venezuela; ST7 – Política migratória para a Venezuela; ST8 – Intervenção armada na Venezuela; ST9 – Fechamento da embaixada brasileira na Venezuela; ST10 – NRC do governo para a Venezuela; PEB para os EUA; ST11 – PEB para os EUA; ST12 – Relações econômicas e comerciais; ST13 – Alinhamento político aos EUA; ST14 – Visto para turistas estadunidenses; ST15 – Utilização da base de Alcântara.

Com relação aos resultados introdutórios da análise quantitativa, em termos de frequência, das 1728 UR ativas por variável temática, a distribuição foi de: 774 ocorrências na V1; 352 ocorrências na V2; 297 ocorrências na V3; e 305 ocorrências na V4. As demais 2444 UR foram classificadas como ausente (1717) e regimental (729), portanto, desconsideradas em função dos parâmetros estabelecidos no livro de códigos. Concluímos, portanto, que a V1 obteve 45% das ocorrências, a V2 com 20%, a V3 com 17% e a V4 com 18%.

Especificamente sobre a V1, esta oferece resultados subjacentes aos objetivos da pesquisa, isso porque a contribuição desta variável é introduzir as percepções gerais dos atores a respeito da conjuntura das relações regionais. A análise de valência simples resultou na distribuição de ocorrência em 49% positiva, 40% neutra e 11% negativa. Com isso, podemos inferir que para os atores do legislativo da CRE o regionalismo resguarda uma importância significativa, isso porque dentro do escopo desta pesquisa é o tema com maior frequência de ocorrência e do qual, a maioria expressiva das UC aborda o contexto das relações regionais como positivas.

Acerca da V2 que aborda a percepção dos atores quanto a formulação e consecução da PEB para a integração regional, o resultado da análise de valência foi de 42% positivo, 33% neutro e 25% contestações. Estas, por sua vez, totalizaram 90 ocorrências distribuídas por subtema: ST1 com 48 contestações (53,33%); ST2 com 15 contestações (16,16%), ST3 com 13 contestações (14,44%), ST4 com 9 contestações (10%) e ST5 com 5 contestações (5,5%).

Com relação à distribuição de contestações da V2 por grupo parlamentar, a oposição totalizou 51 contestações (56,66%), os independentes 26 (28,88%) e os governistas 6 (6,66%). Os senadores com ocorrência de contestação maior que 10 foram Kátia Abreu, independente, com 22; Jaques Wagner e Randolfe Rodrigues, opositores, com 14 e 12, respectivamente.

Na relação de contestação por subtema e grupo de senadores, identificamos que os senadores de oposição não foram maioria em todos os subtemas, lideraram apenas no ST1 e ST4, enquanto os senadores independentes foram maioria em 3 dos 5 subtemas (ST2, ST3 e ST5). Já o grupo de oposição, teve sua maior frequência no ST4 e não contou com nenhuma contestação no ST2 e ST5. Enquanto na relação por subtema, eixo e grupo de senadores, em síntese, dos 11

eixos de contestação da V2, a oposição foi maioria em 6, seguido pelos independentes com 5 e com participação dos governistas em apenas 4 eixos.

Sobre o conteúdo das contestações, das NRC inclui: a lógica amigo-inimigo; a noção anticomunista e o autoritarismo no comportamento de atores do governo; o antiglobalismo e a oposição a OIL. Dos papéis contestados identificamos o de aliado fiel dos EUA e defensor da fé ao criticarem o alinhamento subordinado e a condução ideológica de diplomacia brasileira.

Outros aspectos contestados foram comportamentos típicos de líderes populistas de extrema direita: a agressividade retórica, o linguajar inapropriado e a hostilidade de ações; o enfraquecimento da liderança regional; o revisionismo histórico; o apoio à intervenção militar; e a descredibilização de instituições democráticas e a utilização das mesmas para fins políticos e pessoais. Também verificamos sugestões de outros papéis e NRC como: o resgate do pragmatismo e da multilateralidade; o respeito à autodeterminação dos povos e dos direitos indígenas e dos migrantes; e o respeito à tradição conciliadora e pacificadora da diplomacia brasileira.

Portanto, na V2 concluímos que houve incidência de contestações horizontais e cuja discordância se verificou nos três grupos da CRE, oposição, governistas e independentes. Bem como, podemos assumir que houve conflitos de NRC na dinâmica Executivo-Legislativo, tendo em vista que os papéis sugeridos pelos senadores são necessariamente opostos aos performados pela PEB durante o governo Bolsonaro.

Acerca da V3 que aborda a percepção dos atores quanto a formulação e consecução da PEB para a Venezuela, o resultado da análise de valência foi de 35% positivo, 20% neutro, 19% negativo e 26% contestações. Estas, por sua vez, totalizaram 78 ocorrências distribuídas por subtema: ST6 com 33 contestações (42,30%); ST7 com 18 contestações (23,07%), ST8 com 15 contestações (19,23%), ST9 com 9 contestações (11,53%) e ST10 com 3 contestações (3,84%).

Com relação a distribuição de contestações por grupo parlamentar, a oposição totalizou 21 contestações (26,92%), os independentes 29 (37,17%) e os governistas 25 (32,05%). Os senadores com ocorrência de contestação maior que 5 foram Telmário Mota, independente, com 16; Chico Rodrigues e Mecias de Jesus, governistas, com 8 cada, Jaques Wagner e Humberto Costa, opositores, com 7, respectivamente.

Já na relação de distribuição de contestações por subtema e grupos de senadores, os governistas tiveram uma participação expressiva contestando em todos os subtemas e sendo maioria em 2 (ST7 e no ST9). A oposição também atingiu maioria em 2 subtemas (ST8 e ST10) e não apresentou contestações no ST10, enquanto os senadores independentes foram maioria no ST6 e não contestaram no ST10.

Ao passo que na relação por subtema, eixo e grupo de senadores, dos 5 subtemas, os governistas e a oposição foram maioria em 2 e os independentes em apenas 1 e não apresentaram contestação em 2 subtemas. Sobre os 9 eixos de contestação, os governistas foram maioria em 4 e se abstiveram em 2. Já os opositores alcançaram maioria em 3 eixos e empataram com os independentes no eixo de condução da PEB, bem como, não apresentaram contestações em 4. Por fim, os senadores independentes foram maioria em apenas 1 eixo e não contestaram em 2.

Sobre o conteúdo das contestações, as NRC incluem: amigo-inimigo, com destaque para o ponto de convergência entre os 3 grupos de senadores, a não intervenção em um estado soberano; anticomunismo, nas críticas à introdução artificial de ideologia no tema. Dos papéis contestados, identificamos: aliado fiel dos EUA; democracia liberal reinterpretada; e defensor da fé.

Outros aspectos contestados foram: acusações sobre o governo tentar agir fora da orientação do parlamento e confrontar o Congresso, bem como, críticas objetivas sobre o Executivo tratar desrespeitosamente o Senado. Podemos entender essas condutas como elementos de um processo de descrédibilização das instituições e de autoritarismo, podendo, portanto, serem qualificados como comportamentos característicos de líderes populistas de extrema direita.

Também verificamos sugestões de outros papéis e NRC como: a defesa da relativização das convicções ideológicas em prol de uma conduta negociadora; o retorno às tradições diplomáticas do diálogo e da postura ativa; a sugestão de menor interferência na Venezuela e a priorização do canal diplomático de pressão política; e a construção de pontes com o vizinho cuja importância foi reconhecida em vários âmbitos. Com destaque para sugestões mais objetivas como: estabelecer negociações entre a PDVSA e a Petrobras; a criação de uma comissão do senado para acompanhar o Governo Federal; e talvez a mais expressiva, na fala do

governista Chico Rodrigues, que sugeriu uma NRC que rompesse com a lógica amigo-inimigo no trato com a Venezuela.

Deste modo, na V3 concluímos que houve incidência de contestações horizontais e cuja discordância se verificou nos três grupos da CRE, oposição, governistas e independentes. Também que a proeminência de contestação de governistas ocorreu muito em função dos senadores contestadores representarem o estado de Roraima que faz fronteira com a Venezuela. Bem como, podemos assumir que há conflitos de NRC na dinâmica Executivo-Legislativo, tendo em vista que os papéis sugeridos pelos senadores são necessariamente opostos aos performados pelo governo Bolsonaro.

Por fim, na V4, a percepção dos atores quanto à formulação e consecução da política externa brasileira para os EUA, o resultado da análise de valência foi de 40% positivo, 26% neutro, 16% negativo e 18% contestações. Estas, por sua vez, totalizaram 55 ocorrências distribuídas por subtema: ST11 com 22 contestações (40%); ST12 com 17 contestações (30,90%), ST13 com 9 contestações (16,36%), ST14 com 4 contestações (7,27%); e ST15 com 3 contestações (5,45%).

Com relação à distribuição de contestações da V4 por grupo parlamentar, a oposição totalizou 31 contestações (56,36%), os independentes 14 (25,45%) e os governistas 7 (12,72%). Os senadores com ocorrência de contestação maior que 5 foram Jaques Wagner e Humberto Costa, opositores, com 12 e 8 respectivamente.

Acerca da distribuição de contestações por subtema e grupos de senadores, a oposição obteve maioria das contestações em 4 dos 5 subtemas, sendo a exceção o ST14, no qual os independentes somaram 100% das contestações. Embora não tenha sido expressiva no sentido de maioria e frequência, as contestações dos senadores governistas foram significativas em termos de conteúdo, bem como, contestaram em 3 dos 5 subtemas, se ausentando apenas no ST14 e ST15.

Enquanto na relação por subtema, eixo e grupo de senadores, em síntese, concluímos que a oposição foi maioria nos subtemas e nos eixos de contestação, com 6 do total de 10 e empatando com a oposição no eixo de interesse nacional da ST12. Os independentes alcançaram maioria em 3 dos 10 eixos de contestação, por outro lado, os governistas não apresentaram contestações em 5 dos 10 eixos.

O conteúdo das contestações aborda as NRC de: amigo-inimigo, ao criticarem o alinhamento personificado aos EUA de modo a adotar posicionamentos que colocariam países como China e Venezuela, parceiros importantíssimos para o

Brasil, no rol de inimigos. De uma forma menos objetiva, verificamos também críticas às NRC de oposição à OIL, presentes nas contestações sobre a dinâmica comercial com os EUA e na possibilidade de entrada do Brasil na OCDE.

Dos papéis contestados, o de aliado fiel dos EUA é duramente criticado sob a perspectiva de abandono da soberania nacional ao permitir interferência estadunidense e colocando o Brasil em uma posição envergada, subserviente e subalterna. É interessante notar que o papel de aliado fiel dos EUA foi contestado por atores tanto da coalizão governamental quanto da oposição política. Nesta variável, não pudemos estabelecer correlações entre o conteúdo das contestações e demais papéis identificados nesta pesquisa.

Outros aspectos contestados foram as mudanças radicais e o rompimento com tradições diplomáticas como: a defesa histórica dos países em desenvolvimento; a atuação internacional independente e guiada pelo princípio da reciprocidade e pelo pragmatismo. Estas, que foram substituídas, por uma PEB constrangedora, irresponsável, distorcida e ideologizada, colocando o Brasil em uma posição de párea internacional e de instrumento dos interesses dos EUA. Bem como, verificamos críticas à indicação de Eduardo Bolsonaro para exercer o cargo de embaixador em Washington e a instrumentalização do MRE para a difusão de ideias particulares, aspectos que se enquadram no movimento de descredibilização das instituições, característicos de líderes populistas de extrema direita.

Também verificamos sugestões de outros papéis e NRC como: o retorno da tradição diplomática do diálogo, do protagonismo, do pragmatismo, da independência, da equidistância em relação aos EUA e da posição de referência política nas relações internacionais. Logo, na V4 concluímos que há incidência de contestações horizontais e cuja discordância se verificou nos três grupos do senado, oposição, governistas e independentes e que, houve conflitos explícitos de concepções de papéis nacionais entre os atores da CRE e o governo Bolsonaro.

Portanto, pudemos validar os dois elementos que compõe a nossa hipótese, pois verificamos contestações tanto da coalizão governamental quanto da oposição política institucionalizada. Assim como, a possibilidade de estabelecer alguma medida de correlação, entre o conteúdo das contestações e alguns recuos de ações do governo nos temas abordados, bem como, aportar elementos explicativos para as limitações práticas das narrativas do governo.

Isso porque, inferimos que os recuos significativos como a substituição de Araújo por Carlos França no MRE; a própria ala pragmática do governo moderando as expectativas em relação à crise na Venezuela; o não abandono do Mercosul, a despeito das ameaças; e a advertência de não aprovação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas caso os interesses brasileiros são sobressaíssem aos estadunidenses, estão relacionados à falta de consenso sobre as NRC e os papéis performados pela PEB do governo.

Embora, sublinhemos não ser possível estabelecer uma relação objetiva de causalidade, principalmente porque esta não é a única fonte de contestações domésticas. Mas também porque há fatores estruturais relacionados à posição de país latino-americano no SI, que limitam o adensamento de tendências como a bilateralização em detrimento do multilateralismo ou mesmo às ameaças de saída do Mercosul proferidas por Bolsonaro.

Nesse sentido, podemos concluir também que as contestações dos senadores governistas, ao serem contextualizadas, denotam que a CRE figurou como mais uma dimensão de fragmentação da base governista e da aglutinação de interesses múltiplos de seus atores. Outro ponto que merece destaque é a resiliência democrática da burocracia brasileira na dinâmica entre os poderes Legislativo e Executivo, enquanto este, orientado por um arcabouço ideológico da extrema direita e com comportamentos autoritários. Na qual os senadores da CRE manifestaram-se consideravelmente na defesa de caminhos de ação orientados pela tradição diplomática brasileira

Ao atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, nossas principais contribuições são de ordens variadas. Primeiramente, ao conjugar o *frame* teórico da DRC com a metodologia de ACT em um estudo de caso empírico, pudemos oferecer parâmetros sistemáticos para a apreensão do processo de contestação doméstica horizontal, aprofundando o entendimento da dinâmica Executivo-Legislativo no processo de formulação de política externa brasileira.

Por outro lado, a identificação das NRC e papéis performados pelo governo Bolsonaro e seu comportamento internacional, assim como o mapeamento dos grupos de atores da elite institucional que dispõem de poder de contestação, aporta ao subcampo de APE elementos analíticos de um governo recente, caracterizado por alterações inéditas na PEB.

A despeito da impossibilidade de inferir se o índice de contestações verificadas neste estudo é maior ou menor, se comparados a períodos anteriores, em função da ausência de parâmetros, a própria identificação da existência das contestações, contribui para a ampliação da compreensão do comportamento da PEB para a integração regional do período.

Assim sendo, a contribuição que buscamos agregar ao subcampo de integração regional são dados demonstrativos da presença resiliente do entorno sul-americano na PEB, não obstante a alteração da América do Sul enquanto região prioritária da PEB e da lógica amigo-inimigo que passou a determinar o relacionamento com os vizinhos. Concluímos esta pesquisa afirmando que houve resistência no Senado na defesa da importância estratégica da multilateralidade na região e da relação com os países que compõem o entorno.

## REFERÊNCIAS

AGGESTAM, Lisbeth. Role theory and European foreign policy: a framework of analysis. In: ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael (eds.). **The European Union's Roles in International Politics: concepts and analysis**. 1ª ed. London: Routledge, 2006, p. 11-29.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FERNANDES, Ivan Filipe. O Brasil e a América do Sul: notas sobre um passado recente. **Revista CEBRI**, n. 1, p. 130-147, 2022.

ANASTASIA, Fátima.; MENDONÇA, Christopher.; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.

ANTUNES, Roberta Pacheco. **Brasil e Venezuela: do desinteresse mútuo aos acordos bilaterais**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, p. 172. 2017.

ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. In: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (org.). **Cadernos de Política Exterior**. Brasília: FUNAG, 1º ed, v. 3, p. 323-358, 2017.

ARRAES, Virgílio; GEHRE, Thiago. O Brasil entre Washington e Caracas: história e política externa (1902-2012). In: AVILA, Carlos Federico Dominguez (org.). **Política, cultura e sociedade na América Latina: estudos interdisciplinares e comparativos**. Curitiba: CRV, v. 1, p. 220-248, 2012.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, [1977] 2016.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021.

BAUER, Martin W. *Análise de conteúdo clássica: uma revisão*. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Editora Vozes, p.189-217, 2003.

BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile). **Partidos, movimientos y coaliciones: Vamos Chile**. Historia Política. Chile, [s. d.]. Disponível em: <[https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos\\_politicos/wiki/Chile\\_Vamos](https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Chile_Vamos)>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BELFI, Lucca Giannini Palermo Moreno; MELLO, Beatriz Bandeira de. In: SARAIVA, Miriam Gomes; HERNANDEZ, Lorena Granja (org.). **Estudos de Política Externa: o Brasil e a América do Sul**. Belo Horizonte: Lemos Mídia, 1ª ed., 2023.

BENGTSSON, Rikard; ELGSTROM, Ole. Reconsidering the European Union's roles in international relations: self-conceptions, expectations, and performance. In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. (eds.). **Role Theory in International Relations: approaches and analyses**. New York: Routledge, 2011, p. 113-130.

BIATO, Marcel Fotuna. O Processo de Paz Peru-Ecuador. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, p. 241-247, 1999.

BOLSONARO, JAIR MESSIAS. **Transcrição do discurso do deputado Jair Bolsonaro, na votação do processo de impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados**. Brasília: 17 abr., 2016. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=WvN7nYxbH-o&ab\\_channel=Poder360](https://www.youtube.com/watch?v=WvN7nYxbH-o&ab_channel=Poder360)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**. ALBA. Brasília: [s. d.] Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/siglas/alba.html>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Presidente (1995 – 2003: Fernando Henrique Cardoso). **Discurso na cerimônia de inauguração da pavimentação da rodovia BR-174**. Biblioteca da Presidência da República. Boa Vista, 23 de nov., p. 332-335, 1998.

BRASIL. Presidente (2018 – 2022: Jair Messias Bolsonaro). **Transcrição de fala do Presidente da República, a reunião com chefes de missões diplomáticas no Palácio da Alvorada**. Brasília, 18 jul., 2022b.

BRASIL. Presidente (2018 – 2022: Jair Bolsonaro). **Discurso de posse**. Brasília, 1 jan. 2019a. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/no-discurso-de-posse-bolsonaro-pede-apoio-para-reconstruir-o-pais>>. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Regimento Interno - Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970**. Brasília: 1970. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=1936>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil.** Brasília: 28 de dez., 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Senadores comentam condenação de Lula.** Brasília: 5 jan., 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/25/senadores-comentam-condenacao-de-lula>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Indicação de Eduardo Bolsonaro para embaixada nos EUA repercute no Senado.** Brasília: 17 de jul., 2019b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/17/indicacao-de-eduardo-bolsonaro-para-embaixada-nos-eua-repercute-no-senado>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Planalto. Notícias. **Presidente recebe chefes de missões diplomáticas no Palácio da Alvorada.** Brasília: 19 de jul., 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias-2/07/presidente-recebe-chefes-de-missoes-diplomaticas-no-palacio-da-alvorada>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. STF (Supremo Tribunal Eleitoral). **STF confirma anulação de condenações do ex-presidente Lula.** Brasília. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASÍLIA: MDS (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome). **Operação Acolhida.** Brasília: [s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>>. Acesso em 5 jul. de 2022.

BRASÍLIA: MPF (Ministério Público Federal). **Caso Lava Jato: Entenda o caso.** Brasília: [s. d.]. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso/entenda-o-caso>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASÍLIA: MRE (Ministério das Relações Exteriores). **20 anos de assinatura do Acordo de Paz entre Equador e Peru.** Brasília: 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/19614-20-anos-de-assinatura-do-acordo-de-paz-entre-equador-e-peru>>. Acesso em: 4 dez. 2019.

BRASÍLIA: MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).** Brasília: 23 de abr., 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt->

br/canais\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRESSAN, REGIANE NITSCH. Elites, Processos de Integração Regional e Política Externa: um estudo teórico. **IX Encontro da ABCP**, p. 1-27, 2014.

BRESSAN, REGIANE NITSCH; MENEZES, Roberto Goulart Menezes; RIBEIRO, Alina da Silva Ribeiro. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na política externa brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

BREUNING, Marijke. Role theory research in international relations: state of the art and blind spots. In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. (eds.). **Role Theory in International Relations: approaches and analyses**. New York: Routledge, 2011, p. 16-35.

BREUNING, Marijke. Role Theory in Politics and International Relations. In: MINTZ, Alex; TERRIS, Lesley (org.). **The Oxford Handbook of Behavioral Political Science**. Oxford University Press. p.1-23, 2019.

BRICEÑO-RUIZ, José. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19: o impasse do regionalismo latino-americano. **Rev. Cadernos de Campo**, v. 29, n. jul./dez., p. 21-39, 2021.

BRUN, Élodie; RODRÍGUEZ, Carlos Heras; RICO, Juan José Montiel. Y América Latina? Una propuesta analítica sobre populismo y política exterior. **Revista de Ciência Política**, v. 42, n. 1, p. 81-103, 2022.

CALDEIRA NETO, Odilon. Neointegralismo: do debate historiográfico a uma possível definição. **L'Ordinaire des Amériques**, n. 226, 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/orda/5853>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CANTIR, Cristian; KAARBO, Juliet. Contested Roles and Domestic Politics: reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 5-24, 2012.

CANTIR, Cristian; KAARBO, Juliet (org.). **Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations**. New York: Routledge, 2016.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis**, n. 70, p. 439-473, 2021.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e; FARIAS, Déborah Barros Leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, p. 1-21, 2021.

CASTRO NEVES, João Augusto de. O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 103-138, 2003.

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

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional do Brasil: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2008.

CHAGAS, Viktor; MODESTO, Michelle; MAGALHÃES, Dandara. O Brasil vai virar Venezuela: medo, memes e enquadramentos emocionais no WhatsApp pró-Bolsonaro. **Esferas**, n. 14, p. 1-17, 2019.

CLEMENTE, Stephanie Braun. **Hugo Chávez Frías: um comandante nas relações exteriores com os Estados Unidos**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 187, 2022.

CLEMENTE, Stephanie Braun. O lugar da integração regional para o chavismo: operacionalização das ideias de Simón Bolívar. In: SARAIVA, Miriam Gomes; HERNANDEZ, Lorena Granja (org.). **Estudos de Política Externa: o Brasil e a América do Sul**. Belo Horizonte: Lemos Mídia, 1ª ed. , 2023.

COHEN, Sandra. Impopularidade de Piñera facilitou a ascensão do ultradireitista Kast no Chile. **G1**, [s. l.], 18 de nov., 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/blog/sandra-cohen/post/2021/11/18/impopularidade-de-pinera-facilitou-a-ascensao-do-ultradireitista-kast-no-chile.ghtml>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

COLOMBIA HUMANA. **Estatutos del movimiento político y social Colombia Humana**. Estatutos. Colômbia: [s. d.]. Disponível em: <<https://www.colombiahumana.co/estatutos/>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

COMINI, Nicolás; FRENKEL, Alejandro. Unasur, de proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit. **Anuário der la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, n. 13, p. 181-207, 2016.

CONVERGENCIA SOCIAL. **Principios del partido convergencia social**. Pincípios. Chile: [s. d.]. Disponível em: <<https://convergenciasocial.cl/principios/>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

Coronel Ustra, homenageado por Bolsonaro como 'o pavor de Dilma Rousseff', era um dos mais temidos da ditadura. **EXTRA**, [s. l.], 18 de abr., 2016. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/coronel-ustra-homenageado-por-bolsonaro-como-pavor-de-dilma-rousseff-era-um-dos-mais-temidos-da-ditadura-19112449.html>>. Acesso em: 9 nov. 2022.

Em apoio à Bolívia, Chávez expulsa embaixador americano na Venezuela. **G1**, [s. l.], 11 de set., 2008. Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL757093-5602,00-EM+APOIO+A+BOLIVIA+CHAVEZ+EXPULSA+EMBAIXADOR+AMERICANO+NA+VENEZUELA.html>>. Acesso em: 18 de fev. 2023.

ESCÁNEZ, Francisco J. Verdes-Montenegro. La (re) militarización de la política latinoamericana: origen y consecuencias para las democracias de la región. Documento de trabajo n.º 14. **Madrid: Fundación Carolina**, 2019.

FOCEM. **O Mercosul aprova mais recursos para o projeto FOCEM sobre biotecnologias aplicadas à saúde, destinados à luta contra o COVID-19**. [s. l.], 2020. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/noticia/o-mercossul-aprova-mais-recursos-para-projeto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-saude-destinados-a-luta-contra-o-covid-19/>>. Acesso em: 06 maio 2021.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; PAES, Lucas de Oliveira; CUNHA, André Moreira. The concept of emerging power in international politics and economy. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 1 (142), p. 46-69, January-March/2016.

FRENKEL, Alejandro. El mundo según Bolsonaro: La nueva política exterior de Brasil. **Nueva Sociedad**, [online], 2018. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?. **Nueva Sociedad**, v. 291, enero-febrero/ 2021, p. 169-181.

GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. **O Mercosul em dois momentos: uma análise a partir das revisões institucionais de 1994 e 2004**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Unesp: Unicamp: PUC-SP, São Paulo, p. 97, 2017.

GEHRE, Thiago; ARRAES, Virgílio Caixeta. Relações Centro-Periféricas: a imperfeição de poderes entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela. **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 50-62, 2021.

GUEDES, Manoel. A Influência do Populismo sobre as ações de política externa: estudo comparativo entre os governos de Jair Bolsonaro e López Obrador. In: **Anais do Seminário de Graduação e Pós-graduação em Relações Internacionais**. Anais, São Paulo, IRI-USP, 2022.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; OLIVEIRA E SILVA, Irmã Dutra de. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, march/2021, p. 345-363.

GUIMARÃES FERREIRA, Guilherme Augusto. O Regionalismo pós-liberal e o resgate da agenda do desenvolvimento. **III Semana de Ciência Política**, 2015. São Paulo.

GUZZINI, Stefano. A reconstruction of constructivism in international relations. **European Journal of International Relations**, v. 6, n. 147, p. 147-182, 2000.

HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. Conclusion: role theory, role change, and the international social order. In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. (orgs.). **Role Theory in International Relations: approaches and analyses**. New York: Routledge, 2011, p. 252-261.

HEPP, Carmen. **O princípio da autodeterminação dos povos e sua aplicação aos Palestinos**. Monografia – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 84, 2005.

HERNANDEZ, Lorena Granja. A reforma institucional do Mercosul (2015-2022): eficiência ou desmonte? In: SARAIVA, Miriam Gomes; HERNANDEZ, Lorena Granja (org.). **Estudos de Política Externa: O Brasil e a América do Sul**. Belo Horizonte: Lemos Mídia, 1ª ed., 2023.

HERNANDEZ, Lorena Granja; MESQUITA, Bárbara de Castro Moreira. Da Unasul ao Prosul: dinâmicas das convergências ideológicas regionais. **Monções**, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020.

HOFFMANN, Fábio. A extrema direita no poder, o Bolsonaro e o bolsonarismo. **Revista Orbis Latina**, v. 12, n. 1, p. 4-20, 2022.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, sep./1970, p. 233-309.

KAARBO, Juliet; CANTIR, Cristian. Domestic Role Contestation and Foreign Policy. **Oxford Research Encyclopedias**. Oxford University Press. jun./2017, p. 1-17.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis: an introduction to its methodology**. London: Sage, [1980] 2004.

LABRIOLA, Pedro. **O papel do Brasil no mundo: um estudo da disputa doméstica pela concepção do papel do Brasil durante o governo Lula** Dissertação Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 94, 2020.

LIMA XAVIER, Jackson Francisco de. Fases de Integração e o Século XXI. **XVI Congresso Internacional FoMerco**, 2017, p. 1-17.

LÖWY, Michael. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, v. 124, out./dez., 2015, p. 652-664.

MAGALHÃES, Diego Trindade D'ávilla; THOMAZ, Laís Forti. The Conspiracy-Myth Diplomacy: anti-globalism vs pragmatism in Bolsonaro's foreign policy for South American integration. **Revista OIKOS**, v. 20, n. 798, p. 52-73, 2021.

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio C. Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2 jul.-dez., 2013, p. 167–184.

MANDUCA, Paulo. As relações Brasil-Venezuela e a nova fase da integração regional. **XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, p. 0-22, 2007.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro diz que cogita nomear o filho Eduardo embaixador do Brasil nos EUA. **G1**, Brasília, 11 de jul., 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/11/bolsonaro-diz-que-cogita-nomear-o-filho-eduardo-embaixador-do-brasil-nos-eua.ghtml>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro manda vídeo pela redução da tarifa comum , mas não vai à reunião do Mercosul. **G1**, Brasília, 21 de jul., 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/07/21/bolsonaro-nao-vai-a-reuniao-do-mercosul-mas-manda-video-a-favor-reducao-da-tarifa-comum-do-bloco.ghtml>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MCCARTHY-JONES, Anthea; TURNER, Mark. Explaining radical policy change: the case of Venezuelan foreign policy. **Policy Studies**, v. 32, n. 5, p. 549-567, 2011.

MCCOURT, David M. Domestic contestation over foreign policy, role-based and otherwise: three cautionary cases. **Politics**, p. 1-16, 2020.

MERCOSUL. **Memorando de Entendimento sobre a Interconexão Gasífera entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil, O Ministério de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela, e o Ministério de Planejamento Federal, Investment.** Uruguai, 2005.

MERCOSUL. **Cria-se a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integral de Riscos de Desastres (RMAGIR).** [s. l.], 13 de janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/cria-se-a-reuniao-de-ministros-e-altas-autoridades-de-gestao-integral-de-riscos-de-desastres/>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul.** São Paulo, 5 de ago., 2017. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

MERCOSUL. **Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto.** [online], 18 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-lospresidentes-del-mercosur-covid19>>. Acesso em: 4 maio 2021.

MERCOSUL. **Mercosul 30 anos 1991-2021.** Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (org.). Edição Comemorativa, 26 mar., 2021.

MERKE, Federico. **Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil.** Tese Doutorado – Programa de Doctorado em Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, p. 501, 2008.

MESQUITA, Rafael. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. **Carta Internacional**, v. 11, n. 3, p. 5-31, 2016.

MESQUITA, Bárbara de Castro Moreira. **Atores da Política Externa Brasileira do Governo Bolsonaro – da eleição em outubro/2018 a maio/2019.** Rio de Janeiro: Semic, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Pôster de Iniciação Científica.

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

MILANI, Carlos. La política exterior brasileña en el diván. **El Observador**, [s. l.] 8 de ago., 2019. Disponível em: <<https://www.observador.com.uy/nota/la-politica-exterior-brasilena-en-el-divan-201987144521>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

MONGELLI, Letícia Godinho. **A Identidade Populista em Política Externa Comparada: uma comparação dos National Role Conceptions dos governos de**

**Jair Bolsonaro e Narendra Modi.** Dissertação Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo 2021.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz da. **As Relações Internacionais da América Latina.** Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2010.

MORGENTHAU, Hans. J. **A política entre as Nações.** Brasília: UNB, [1948] 2003.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. Foreign Policy Analysis: a tool box. In: MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan (org.); **Foreign policy analysis: a toolbox.** Canada: Palgrave Macmillan, 2018, p. 271-275.

MOTA, Alexander Jose Figueira de Abreu; MARCELINO, Rosilene Moraes Alves. A representação da Venezuela na Mídia Brasileira: uma análise do discurso das revistas Veja e Carta Capital. **Anais eletrônico do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, n. 40, Rio de Janeiro, 2017, p. 1-12.

MPL (Movimento Passe Livre). **Carta de princípios.** Disponível em: <[http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta de principios/](http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/)>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MUDDE, Cas. The Populist Zeitgeist. **Government and Opposition**, v. 39, n. 4, p. 541-563, 2004.

NABERS, DIRK. Identity and role changing international politics. In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. (orgs.). **Role Theory in International Relations: approaches and analyses.** New York: Routledge, 2011, p. 74-92.

NEUENDORF, Kimbely A. The content analysis guidebook. Londres: Sage, 2002.

NEUNER, Fabian. G.; WRATIL, Christophe. The Populist Marketplace: unpacking the Role of “Thin” and “Thick” Ideology. **Political Behavior**, 4 jul., 2020.

NEVES, Bárbara Carvalho. A Crise do Regionalismo: fatores e perspectivas. **Observatório de Regionalismo**, [s. l.], 11 ago., 2020. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2020/08/11/a-crise-do-regionalismo-fatores-e-perspectivas/>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

O ministério do óleo: Venezuela? Navio grego? Investigação sigilosa não responde quem derramou óleo no litoral brasileiro. **UOL**, São Paulo, 1º de jul., 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/o-misterio-por-tras-dos-vazamentos-de-oleo-no-nordeste-em-2019/#cover>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

OLIVEIRA, Isabela Amorim. **Política Externa do Governo Bolsonaro: uma análise sobre a participação brasileira no desmantelamento institucional da Unasul e na criação do Prosul**. Monografia – Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 79, 2022.

OLIVEIRA E SILVA, Irma Dutra Gomes de; LABRIOLA, Pedro. Role Theory como terceira via nas Relações Internacionais. **Monções**, v. 8, n. 15, jan./jun., 2019, p. 73-102.

OLIVEIRA MOREIRA, Danilo Sorato. Continuidades e discontinuidades nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020). **Mural Internacional**, v. 11, p. 1-17, 2020.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLVOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (eds.). **International Relations in a Constructed World**. London, 1998, p.58-78.

OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica). **Quem somos?**. Disponível em: <<https://otca.org/pt/quem-somos/>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

OTOBONI, Jéssica; FREIRE, Diego. Relembre todas as 79 fases da operação Lava Jato, que chegou ao fim. **CNN**. São Paulo, 7 de mar., 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/seis-anos-da-lava-jato-relembre-todas-as-fases-da-operacao/>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

PARTIDO JUSTICIALISTA. **El Partido**. [online], 2019. Disponível em: <<https://www.pj.org.ar/>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

PARTIDO REPUBLICANO DE CHILE. **Nuestros principios**. Conócenos, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <[https://partidorepublicanodechile.cl/?page\\_id=11](https://partidorepublicanodechile.cl/?page_id=11)>. Acesso em: 17 ago. 2022.

PDT (Partido Democrático Trabalhista). Internacional Socialista. [online], [s. d.]. Disponível em: <<https://pdt.org.br/index.php/internacional-socialista/>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

PERÚ LIBRE. Ideario Y Programa. Perú, 2020.

PESSOTTI, Raissa; CHIOQUETTA, Gabriela Dotti. Regionalismo no contexto de Pandemia: a atuação do Mercosul e da Caricom no enfrentamento ao Covid-19. In: **8º Encontro Nacional da ABRI**. Evento Online, 2021.

PROSUL (Foro para el Progreso e Integración de América del Sur). **Sobre Prosul**. [s. d.]. Disponível em: <<https://foroprosul.org/sobre-prosur/>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

Por que a ex-presidente interina da Bolívia é acusada de "golpe de Estado". **BBC**, Brasil, 14 de mar., 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56390485>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

FUNAI (Fundação Nacional do Índio). **Portaria nº 419, de 17 de março de 2020**. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de março de 2020. Seção 1, p. 46. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/03/2020&jornal=515&pagina=46&totalArquivos=84>>. Acesso em: 23 jun. 2023.

PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. **G1**. Brasília, 30 de out., 2014. Disponível: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>>. Acesso em: 9 maio 2022.

REIS OLIVEIRA, Thais. Escândalo de Itaipu extrapola o Paraguai e ronda PSL e os Bolsonaro. **Carta Capital**, 20 de ago., 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/escandalo-de-itaipu-extrapola-o-paraguai-e-envolve-psl-e-os-bolsonaro/>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

RIBEIRO, Darcy. **América Latina: A pátria grande**. Brasília: UNB, 2014.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal, 1ª ed ed., 2017.

RICUPERO, Rubens. Política externa: desafios e contradições. CEBRI, 2019, p. 1-12.

RIKER, William H. **The Art of Political Manipulation**. New Haven: Yale University Press, 1986.

RMAGIR. videoconferência. Mercosur. **XXI Reunión Ordinaria de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Mercosur (RMAGIR)**, [online], 11 ago., 2020. Disponível em: <[https://www.rmagir-mercosur.org/application/files/4916/0079/5169/Acta\\_RMAGIR\\_XXI.pdf](https://www.rmagir-mercosur.org/application/files/4916/0079/5169/Acta_RMAGIR_XXI.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: ENAP, 2021.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (eds.). **Una región en construcción**: UNASUR y la integración en América del Sur. CIDOB, 2010, p. 87-134.

SANAHUJA, José Antonio; BURIAN, Camilo López. Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, v. 126, diciembre/2020, p. 41-63.

SARAIVA, Miriam Gomes. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). **Revi. Bras. Pol. Int.**, v. 65, n. 2, p. 1-20, 2022.

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

SAWICKA, Monika. Burning bridges and defending the faith: the troubled Brazil-China partnership in the Bolsonaro era. **Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, v. 10, n. 1, p. 121-146, 2020.

SCUDELLARI, Theo Peixoto. A política externa brasileira para a América Latina no governo de Jair Bolsonaro: reorientação e rompimento. **6º Seminário de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais da ABRI**, p. 2-27, 2022.

SILVA, Danielle Costa da; HERNÁNDEZ, Lorena Granja. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, p. 1-47, 2020.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: ABRANCHES, Sérgio et al. **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 324-338.

TANCREDI, Letícia di Maio. Unasul em crise: aspectos políticos e fraquezas institucionais. In: DE SOUZA, Hanna Guedes; SCHWENDENWEIN, Goodfred; HOLANDA, Mariani Ferrari de; GUALDA, Suyai Malen García (org.). *América Latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região*. Campos dos Goytacazes: Associação latino-americana de Ciência Política, 2020, p. 28-46.

THIES, Cameron G. Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. **Foreign Policy Analysis**, p. 1-20, 2014.

TJPR (Tribunal de Justiça do Estado do Paraná). **O perigo das fake news**. [online], 2021. Disponível em: <[https://www.tjpr.jus.br/noticias-2-vice/-/asset\\_publisher/sTrhoYRKnIQe/content/o-perigo-das-fake-news/14797](https://www.tjpr.jus.br/noticias-2-vice/-/asset_publisher/sTrhoYRKnIQe/content/o-perigo-das-fake-news/14797)>. Acesso em: 11 abr. 2023.

TOBAR, Sebastián; LINGER, Carlos. América Latina e Caribe: entre a Covid-19 e a crise econômica e social. In: BUSS, P. M.; FONSECA, L. E. (eds.). **Diplomacia da**

**saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho.** Rio de Janeiro: Observatório Covid-19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, p. 199-212.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** Santiago: CEPAL, 2007.

VENEZUELA. **Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.** Caracas, 2001.

VENEZUELA. **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.** Caracas, 2007.

VIANA, Alyne. Unasul – União das Nações Sul- Americanas. **Observatório do Regionalismo**, [online], 2017. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/glossary/unasul-uniao-das-nacoes-sul-americanas/>>. Acesso em: 27 set. 2022.

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

VIVAS, Fernanda; ORTIZ, Delis. Eduardo Bolsonaro anuncia desistência da indicação para embaixador do Brasil nos EUA. **G1**, [s. l.], 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/22/eduardo-bolsonaro-anuncia-desistencia-da-indicacao-para-embaixador-do-brasil-nos-eua.ghtml>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, jul.-dez., p. 381-397, 2005.

WALKER, Stephen G. Foreign Policy Analysis and Behavioral International Relations. In: WALKER, Stephen G.; MALICI, Akan; SCHAFER, Mark (org.). **Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations.** New York/ Oxon: Routledge, 1º ed., 2011.

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

WEHNER, Leslie E.; THIES, Cameron G. The nexus of populism and foreign policy: the case of Latin America. **SAGE**, p. 1-21, 2020.

WENDT, Alexander. **Social Theory of international politics.** Cambridge University Press, 1999.

WISH, Naomi Bailin. Foreign policy makers and their national role conceptions. **International Studies Quarterly**, v. 24, n. 4, december/1980, p. 532-554.

ZEHFUSS, Maja. Constructivism and identity: a dangerous liaison. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 3, p. 315-348, 2001.

## APÊNDICE A – LIVRO DE CÓDIGOS

V0 – Não pertinentes				
A recomendação de tratamento aparece quando o tema central da fala não contém temas ou subtemas pertinentes ao escopo da pesquisa.				
Sub- categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Ausentes e Regimentais	0	Ausente	Falas nas quais os códigos aparecem <b>fora do contexto da política externa brasileira para a integração regional; das relações regionais; do relacionamento bilateral com a Venezuela ou Estados Unidos; ou ainda que não envolvam o Brasil</b> . Podem aparecer no contexto da relação entre os países da região e países de outras regiões, no tratamento de matérias domésticas; abordando outros recortes temporais ou qualquer assunto fora do escopo do tema.	<b>Esperidião Amin:</b> “Nada mais havendo a tratar, mas não custa nada fazer o registro, para consolo da Argentina o Japão ganhou da Alemanha, então, nós estamos vivendo tempos estranhos, não apenas domesticamente, mas globalmente, o eixo Roma-Berlim já não vinha muito bem agora o Roma-Berlim-Tóquio sofre mais uma afronta”.
	100	Regimental	Falas nas quais os códigos aparecem em <b>contexto protocolar ou regimental</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer na indicação de cargos, indicação de próximas falas, organização da reunião, etc.	<b>Kátia Abreu:</b> “Muito obrigada, senador, muito obrigada por suas palavras e pelo total apoio que tem sempre dado a esta comissão. Concedo a palavra ao Exmo. s.r. senador Adolfo Rodríguez Saá, presidente da Comissão Unicameral de Relações Exteriores do Senado da nação argentina, por gentileza seja muito bem-vindo à nossa reunião”.

V1 – Percepção dos atores sobre as relações regionais				
A recomendação de tratamento aparece quando o tema central da fala aborda as relações regionais. Podendo ser sobre iniciativas de integração regional e outras articulações multilaterais consolidadas ou em negociação. Ou ainda, as percepções dos atores sobre a região, os países, a atuação dos governos, atores governamentais específicos ou as relações bilaterais do Brasil com países sul-americanos, <b>exceto a Venezuela</b> . Podem aparecer na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes das relações regionais.				
Sub- categoria	C	Classificação	Descrição	Exemplo
Percepção sobre a região e as iniciativas	101	<b>Enfoque positivo da região, das iniciativas de integração sul-americanas e/ou articulações multilaterais</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>positiva</b> da região, das iniciativas de integração sul-americanas ou articulações multilaterais;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes do relacionamento multilateral;</li> <li>• a indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Carlos França:</b> “Muito se fala sobre a importância do Mercosul para a indústria brasileira e ouvimos lá uma brilhante apresentação do Dr. Fabrício Panzini da confederação nacional da indústria, mas é um fato também que o Mercosul é uma força também e pode ser realmente muito útil na defesa dos nossos interesses aqui também, no setor agropecuário”.

Sub-categoria	C	Classificação	Descrição	Exemplo
Percepção sobre a região e as iniciativas	102	<b>Enfoque negativo da região, das iniciativas de integração sul-americanas e/ou articulações multilaterais</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> da região, das iniciativas de integração sul-americanas ou articulações multilaterais;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do relacionamento multilateral;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados.</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Ernesto Araújo:</b> “Já tenho dito que a integração latino-americana não pode ser a integração dos cartéis da droga, tem que ser a integração de países democráticos. Enquanto houver países dominados por cartéis da droga, por exemplo, não se pode, de acordo com o próprio protocolo de Ushuaia aprovado pelo Congresso Nacional, trabalhar pela integração ou obter uma integração”.
	103	<b>Enfoque neutro da região, das iniciativas de integração sul-americanas e/ou articulações multilaterais</b>	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Kátia Abreu:</b> “Aqui são os oito países que ocupam a Amazônia, o Brasil tem a maior parte com 61 por cento; Peru, 11 por cento; Colômbia, 7 por cento; Bolívia, quase 7 por cento; Venezuela, quase 7 por cento; Guiana, 3,7 por cento; Suriname, 2 por cento; Equador 1,5 por cento. É assim que está dividido o território da Amazônia”.
Percepção sobre o relacionamento bilateral com os países sul-americanos	104	<b>Enfoque positivo do relacionamento bilateral com países sul-americanos (exceto a Venezuela)</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>positiva</b> do relacionamento bilateral com países sul-americanos;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes do relacionamento entre os países;</li> <li>• a indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Marlon Faisal Mohamed Houssein:</b> “O Suriname é historicamente um país caribenho, mas entendemos que temos um futuro no continente, nesse sentido, queremos nos integrar totalmente com o Brasil, física e economicamente”.
	105	<b>Enfoque negativo do relacionamento bilateral com países sul-americanos (exceto a Venezuela)</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> do relacionamento bilateral com países sul-americanos;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do relacionamento entre os países;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados;</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Angelo Coronel:</b> “Nós temos a situação do contrabando de cigarros, não tenho a menor dúvida disso, nós temos a situação do contrabando de cigarro que já é também uma grande praga no Brasil, principalmente oriundo do Paraguai e não há uma fiscalização efetiva”.

Sub-categoria	C	Classificação	Descrição	Exemplo
Idem	106	<b>Enfoque neutro do relacionamento bilateral com países sul-americanos (exceto a Venezuela)</b>	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Pompeu Andreucci Neto:</b> “Na área de investimentos, também, naturalmente, apoiar as empresas brasileiras que já foram mencionadas, que estão lá e, trabalhar aqui junto com o Congresso Brasileiro para a aprovação do ACFI. A deputada Soraya Santos teve a gentileza, inclusive, de se dispor a trabalhar nessa matéria para levar adiante a aprovação desse acordo, os equatorianos já ratificaram o acordo”.
Percepção sobre os países sul-americanos	107	<b>Enfoque positivo dos países ou governos sul-americanos (exceto a Venezuela)</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>positiva</b> dos países, governos ou atores governamentais sul-americanos;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento dos países, governos ou atores governamentais sul-americanos;</li> <li>• a indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Marcos Troyjo:</b> “Ao embaixador Guilherme Valles, quero dizer da satisfação em ter o Uruguai como primeiro país latino-americano novo membro do NDB, a contribuição e o pioneirismo do Uruguai são muito apreciados”.
	108	<b>Enfoque negativo dos países ou governos sul-americanos (exceto a Venezuela)</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> dos países, governos ou atores governamentais sul-americanos;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento de governos sul-americanos;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados.</li> </ul>	<b>Paulo Guedes:</b> “Só para terminar, em uma observação também tópica, quem é que dificulta mais um acordo com a Índia? A Argentina. Só para ficar essa observação, mas nós somos amigos tolerantes, irmãos e vamos avançar juntos com a Argentina, só temos que ser um pouco mais firmes no nosso posicionamento”.
	109	<b>Enfoque neutro dos países ou governos sul-americanos (exceto a Venezuela)</b>	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Nilda Gondim:</b> “Não menos relevante foi a decretação de estado de sítio em outubro de 2021 pelo presidente do Equador, em razão da insegurança e da necessidade de combater o narcotráfico. Segundo dados divulgados pelo ministério do interior do Equador, entre janeiro e agosto desse ano foram registrados 1427 assassinatos no país, 55 a mais do que em todo o ano de 2020”.

V2 – Percepção dos atores sobre a política externa brasileira para integração regional				
A recomendação de tratamento aparece quando o tema central da fala aborda a política externa brasileira para integração sul-americana e/ou articulações bilaterais, ou multilaterais para os países da região, <b>exceto a Venezuela</b> . Podendo ser sobre o comportamento, a orientação, o conjunto ideológico do governo, as concepções de papel nacional ou ainda sobre atores governamentais específicos. Podem surgir na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes da operacionalização da política externa.				
Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção positiva da política externa brasileira	201	<b>Enfoque positivo direto</b> da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela)	Falas nas quais se verifica a <b>defesa clara e objetiva</b> do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou atores governamentais em relação à integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela).	<b>Ernesto Araújo:</b> “Além disso, também ainda falando do art. 4, é interessante porque o protocolo de Ushuaia aprovado pelo Congresso Nacional aqui diz que a democracia é a condição para os processos de integração, entre no caso, os países do Mercosul, então condiciona a integração regional à democracia. O art. 4 diz também que um dos nossos propósitos é promover a integração latino-americana, então ao assegurar a democracia que o próprio Congresso Nacional reconheceu que é uma condição, uma pré-condição para a integração regional, nós estamos trabalhando para cumprir o art. 4 no sentido da integração regional latino-americana”.
	202	<b>Enfoque positivo indireto</b> da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela)	Falas nas quais se verifica a <b>defesa subjetiva</b> do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais, por meio da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterização, adjetivação ou <b>qualificação positiva;</b></li> <li>• <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes da atuação da PEB no tema;</li> <li>• indicação de <b>elementos de continuidade;</b></li> <li>• <b>Aprovação de matérias tramitadas.</b></li> </ul>	<b>Carlos França:</b> “Integração... Eu tive oportunidade de dizer a V. Exa. e aqui eu concluo, nós no MRE, no governo do Jair Bolsonaro fazemos na prática, não é apenas aqui no Mercosul com Uruguai, com Paraguai, com Argentina, mas também com o Suriname, que o presidente visitou recentemente e a Guiana, país que o presidente, agora com a aquiescência das autoridades guianenses, eu posso aqui já dizer, visitará agora no dia 6 de maio. Há um imenso leque de oportunidades e ganha o Brasil se estiver integrado a esses países no chamado arco norte”.
	203	<b>Enfoque positivo</b> (direto ou indireto) para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela) <b>contrapondo governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica a <b>contraposição a governos anteriores</b> como argumento para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterizar, adjetivar ou qualificar <b>positivamente</b> o comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais;</li> <li>• abordar <b>impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes da atuação da PEB no tema;</li> <li>• indicação de <b>elementos de continuidade.</b></li> </ul>	<b>Ernesto Araújo:</b> “Para concluir o último raciocínio, eu vi claramente em vários países sul-americanos como o Brasil era considerado um país que exportou corrupção vi isso no Peru, vi isso na Colômbia, inclusive durante minha atividade anterior no departamento de assuntos interamericanos do MRE, ficou bastante clara qual era a imagem que o Brasil passava na América do Sul e ao redor do mundo”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção negativa da política externa brasileira	204	<b>Contestação direta</b> da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela)	Falas nas quais se verificam <b>críticas diretas e objetivas</b> ao comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais em relação à integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela).	<b>Humberto Costa:</b> “E os militares com uma sábia avaliação têm procurado manter uma posição de moderação, felizmente o próprio vice-presidente da república assumiu esse papel, teve uma posição importante nessa reunião desse Grupo de Lima, que, na verdade, tem atuado, na minha opinião, não no interesse dos seus países, mas no interesse dos Estados Unidos”.
	205	<b>Contestação indireta</b> da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela)	Falas nas quais se verifica contestação do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais, por meio da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterização, adjetivação ou <b>qualificação negativa;</b></li> <li>• <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento da PEB no tema;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados;</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Jaques Wagner:</b> “E por fim, ministro, permita-me um pouco de ironia para relaxar, mas a depender de como continue sendo conduzida a nossa política exterior e o governo mais do que a própria política exterior, já que V. Exa. começou com um erro de tradução das palavras de Mike Pompeo, temos que tomar cuidado para que o <i>slogan</i> do Brasil acima de tudo não seja traduzido para o inglês como <i>USA over all</i> , então é só para a gente se cuidar, muito obrigado”.
	206	<b>Contestação</b> (direta ou indireta) da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela) contrapondo <b>outros papéis sem citar governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis</b> , concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, <b>sem citar governos anteriores</b> .	<b>Eliziane Gama:</b> “Eu vejo que se ultrapassaram os limites aceitáveis da interferência americana no Brasil com a vinda do secretário de estado Mike Pompeo ao nosso país. Nós precisamos entender que a soberania nacional é algo de que nós não podemos jamais abrir mão e infelizmente uma rotina histórica brasileira de mediar conflitos, de intermediar momentos realmente tensos na história mundial começa a ser quebrada quando se coloca o Brasil numa situação constrangedora”.
	207	<b>Contestação</b> (direta ou indireta) da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela), contrapondo <b>outros papéis, citando governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis</b> , concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, citando <b>governos anteriores</b> .	<b>Rogério Carvalho:</b> “Veja, eu acho que a gente tem que manter o nível do debate, o Brasil não foi pária durante o governo do presidente Lula, o governo do presidente Lula e da Dilma Rousseff quadruplicou o comércio externo, estabeleceu relações com todos os países do hemisfério sul, pacificou e rearticulou com todos os países do continente americano, fortaleceu o então, V. Exa. respeite para ser respeitado, o PT não é pária”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção negativa da política externa brasileira	208	<b>Contestação indireta com enfoque positivo de governos anteriores</b> para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela)	Falas nas quais se verificam <b>enfoque positivo de governos anteriores</b> , abordando papéis, concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema.	<b>Rogério Carvalho:</b> “Obrigado, sr. Presidente, primeiro eu quero dizer que o nosso ex-presidente Lula foi considerado uma das personalidades mais importantes do mundo e mais influentes do mundo ao final do seu governo. Reconhecido no mundo inteiro e até hoje é reconhecido por isso, merecedor de vários títulos de doutor <i>honoris causa</i> pelo mundo afora. Segundo, esse mesmo ex-presidente só não foi inocentado ainda nos processos da Operação Lava Jato de Curitiba porque tinha a finalidade de persegui-lo e de retirá-lo da disputa eleitoral, nos outros todos ele já foi inocentado”
Percepção neutra	209	<b>Enfoque neutro</b> da política externa brasileira para a integração sul-americana, articulações bilaterais ou multilaterais com os países da região (exceto a Venezuela)	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Sérgio França:</b> “Nós teremos então um trabalho importante de promoção comercial, que é o de promoção dos produtos brasileiros, mas é também o de estarmos atentos para barreiras que possam surgir de qualquer tipo, que sejam injustificadas e que devam merecer uma atenção da diplomacia do governo brasileiro na relação com o Peru”.
Percepções Gerais	210	<b>Contestação</b> (direta ou indireta), das <b>concepções de papéis nacionais gerais</b> da política externa brasileira	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta das <b>concepções de papéis nacionais</b> , comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais, <b>de forma geral</b> .	<b>Zenaide Maia:</b> “Ministro, foi uma ditadura, sim, não há como contestar, eu tenho familiares que foram torturados, foram mortos e não era porque eram comunistas, isso ou aquilo, bastava fazer um discurso numa universidade. Então me preocupei, como um ministro e um país que se preocupam tanto com a ditadura do país vizinho, não prezam, vem dizer que não é isso, me preocupa, o senhor ainda pensa assim, que não tivemos uma ditadura, que não tivemos uma ditadura durante 21 anos”.
	211	<b>Enfoque positivo</b> (direto ou indireto) das <b>concepções de papéis nacionais gerais</b> da política externa brasileira	Falas nas quais se verifica a <b>defesa objetiva ou subjetiva</b> das <b>concepções de papéis nacionais</b> , comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais, <b>de forma geral</b> .	<b>Flávio Arns:</b> “Quero colocar o seguinte, quando o presidente Jair Bolsonaro foi eleito, eu acho que duas palavras representaram a mudança, foi o sentido de esperança e de mudança tanto aqui no Congresso quanto na sociedade e, as pessoas no Brasil querem que as coisas deem certo, eu também quero e eu acho que o sentimento aqui no senado federal é o sentimento de contribuir de colaborar para que o Brasil dê certo nós queremos o Brasil tem que dar certo porque os desafios são muito grandes”.

V3 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com a Venezuela				
A recomendação de tratamento aparece quando o tema central da fala aborda as relações entre Brasil e Venezuela. Podendo ser sobre o relacionamento bilateral entre os países, a política externa brasileira para a Venezuela ou o comportamento, orientação, conjunto ideológico ou concepções de papel nacional do governo. Ou ainda, a percepção dos atores sobre a Venezuela, a atuação do governo venezuelano e/ou atores governamentais específicos. Podem aparecer na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes das relações bilaterais.				
Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção sobre o relacionamento bilateral com a Venezuela	301	<b>Enfoque positivo do relacionamento bilateral com a Venezuela</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a caracterização, adjetivação ou qualificação positiva do relacionamento <b>bilateral</b> com a Venezuela;</li> <li>• a abordagem de impactos positivos (internos ou externos) decorrentes do relacionamento bilateral;</li> <li>• a indicação de elementos de continuidade.</li> </ul>	<b>Chico Rodrigues:</b> “Então, são números que assustam e mostram essa importância, inclusive com o gesto e a sinalização do próprio governo venezuelano de abrir novamente as relações com o Brasil, nós percebemos nas palavras claras como uma janela sem vidros o interesse que eles têm, o sentimento que eles têm de angústia por conta dessa quebra dessas relações”.
	302	<b>Enfoque negativo do relacionamento bilateral com a Venezuela</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> do relacionamento bilateral com a Venezuela;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do relacionamento bilateral;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados;</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Carlos Viana:</b> “Quero aproveitar aqui em primeiro lugar para dar bom dia a V. Exa., bom dia aos colegas senadores e a todos os presentes e saudar aqui com muita satisfação o fato de que ontem nós, na comissão mista de orçamento, aprovamos uma medida provisória que já está na prática sendo executada, mas que mostra mais uma vez o espírito brasileiro em receber bem os estrangeiros, os imigrantes, Trata-se da questão do nosso estado de Rondônia que passa por um momento muito delicado com a chegada diária de centenas de venezuelanos em busca de ajuda”.
	303	<b>Enfoque neutro do relacionamento bilateral com a Venezuela</b>	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Antonio Anastasia:</b> “Como o senador Telmário expôs muito bem e, da mesma forma o senador Carlos Viana, é um problema que hoje preocupa a nós todos não só pela relação umbilical que o estado de Roraima, que já tive a honra de visitar tantas vezes, senador Telmário, e pelo qual tenho muito apreço, tem com a Venezuela, mas também pela questão geopolítica da América Latina. Brasil e Venezuela são nações importantíssimas, têm um relacionamento mais que histórico e é evidente que essa crise política que acontece lá com o seu desdobramento humanitário preocupa muito, até porque recebemos também refugiados”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção positiva da política externa brasileira para a Venezuela	304	<b>Enfoque positivo direto da política externa brasileira em relação à Venezuela</b>	Falas nas quais se verifica a <b>defesa clara e objetiva</b> do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou atores governamentais em relação à Venezuela.	<b>Braga Netto:</b> “Nós temos a Operação Acolhida, um sucesso, a ONU já reconheceu a Operação Acolhida como um sucesso, com mais de 265 mil refugiados venezuelanos, com 890 mil atendimentos realizados na fronteira, nós já interiorizamos 43 mil”.
	305	<b>Enfoque positivo indireto da política externa brasileira em relação à Venezuela</b>	Falas nas quais se verifica a <b>defesa subjetiva</b> do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais, por meio da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterização, adjetivação ou <b>qualificação positiva</b>;</li> <li>• <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes da atuação da PEB no tema;</li> <li>• indicação de <b>elementos de continuidade</b>;</li> <li>• <b>aprovação de matérias tramitadas</b>.</li> </ul>	<b>Marcio Bittar:</b> “Vários colegas com relação à Venezuela dizem que isso não é assunto nosso, mas esses mesmos colegas com seus partidos participaram do Foro de São Paulo em que estava a FARC colombiana e, era um movimento internacional, uma tentativa de fazer na América Latina o novo continente da teoria marxista, na prática, veja bem, por questão humanitária é sim um assunto em que o Brasil tem de se envolver. Outra, os direitos fundamentais consagrados pela ONU a partir do fim da Segunda Guerra Mundial estão sendo atingidos na Venezuela”.
	306	<b>Enfoque positivo (direto ou indireto) da política externa brasileira em relação à Venezuela contrapondo governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica a <b>contraposição a governos anteriores</b> como argumento para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterizar, adjetivar ou qualificar <b>positivamente</b> o comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais;</li> <li>• abordar <b>impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes da atuação da PEB no tema;</li> <li>• indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Ernesto Araújo:</b> “Instruções dadas a subordinados, como dizia o senador Humberto Costa, acho que era o que muitas vezes acontecia entre o presidente Hugo Chávez e o então presidente Lula. Bom, acho que já esclareci a questão de documentos, foi a preparação normal de qualquer visita, são documentos do MRE enfim que preparam nossas posições”.
Percepção negativa da Política Externa Brasileira para a Venezuela	307	<b>Contestação direta da política externa brasileira em relação à Venezuela</b>	Falas nas quais se verificam <b>críticas diretas e objetivas</b> ao comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais em relação à Venezuela.	<b>Rogério Carvalho:</b> “Em relação à Venezuela, o que fazer com o Livro Branco aprovado aqui por este parlamento, de não agressão e de não intervenção militar, essa é uma decisão desta casa e o governo agora tenta agir fora da orientação do parlamento brasileiro”.

Sub-Categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção negativa da Política Externa Brasileira para a Venezuela	308	<b>Contestação indireta</b> da política externa brasileira em relação à Venezuela	Falas nas quais se verifica contestação do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais por meio da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterização, adjetivação ou <b>qualificação negativa</b>;</li> <li>• <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento da PEB no tema;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados;</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Esperidião Amin:</b> “O Brasil e vários outros países não podem se omitir diante do arbítrio dos abusos praticados na casa deste vizinho, mas não é por isso que nós vamos intervir lá, como já foi sugerido. Há seis meses, estava se discutindo se o Brasil deveria tomar alguma ação concreta estimulada pelo governo dos Estados Unidos em face do regime venezuelano”.
	309	<b>Contestação</b> (direta ou indireta), abordando <b>outros papéis sem citar governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis</b> , concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, <b>sem citar governos anteriores</b> .	<b>Telmário Mota:</b> “A população da Venezuela é de 30 milhões, 26 milhões de venezuelanos, aí chegam dois caminhõezinhos 3/4 pela metade de mantimentos. Isso é uma afronta, é uma provocação, é uma provocação. E foi e aí está aí o resultado, lamentável sangue derramado, todo um confronto... Então, eu sou a favor de que o Brasil realmente mantenha a sua tradição de um país que luta pela mediação pela paz pela boa vizinhança nós temos mais de 100 anos que não nos envolvemos em nenhum tipo de atrito internacional e essa briga não é nossa claro que nós torcemos e lutamos para restabelecer a democracia dentro da Venezuela”.
	310	<b>Contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis, citando governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis</b> , concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, citando <b>governos anteriores</b> .	<b>Humberto Costa:</b> “E, por outro lado, fazer a colocação de que o Brasil ao longo desse período do governo Lula foi um seguidor do chavismo é como se V. Exa. estivesse dizendo que o rabo balança o cachorro, na verdade, o Brasil em todas as crises que aconteceram na Venezuela teve o posicionamento exatamente de ser um apaziguador, de tentar ser um instrumento de encontro, digamos assim, de saídas pacíficas, graças a deus que nós temos o exército nacional, as forças militares que impediram que a posição do MRE sobre a atual crise na Venezuela não fosse transformada numa guerra”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção neutra da PEB para a Venezuela	311	<b>Enfoque neutro da política externa brasileira em relação à Venezuela</b>	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Nelsinho Trad:</b> “O governo brasileiro, numa força tarefa humanitária coordenada com os Estados Unidos, vai permitir o uso pacífico do nosso território para viabilizar a logística de entrega de alimentos e medicamentos à Venezuela. Caminhões com suprimentos serão conduzidos por venezuelanos da oposição ao atual governo, a partir de postos instalados nas cidades de Pacaraima e boa vista todos em Roraima”.
Percepção sobre a Venezuela	312	<b>Enfoque positivo da Venezuela ou do governo venezuelano</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>positiva</b> do país, governo ou atores governamentais venezuelanos;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento do país, governos ou atores governamentais venezuelanos;</li> <li>• a indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Telmário Mota:</b> “Senadores, nós abrimos o diálogo com o presidente Nicolás Maduro, nós falamos com ele, que muito solícito ficou sem entender a posição do presidente Jair Bolsonaro de acatar essas sanções, esses boicotes que estão sendo feitos pelos Estados Unidos e, de tratar os seus parceiros da América do Sul no interesse geopolítico. Então, ele realmente tem uma consideração grande pelo Brasil e estendeu a mão e eu falei para ele da questão energética que nós precisávamos restabelecer”.
	313	<b>Enfoque negativo da Venezuela ou do governo venezuelano</b>	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> do país, governos ou atores governamentais venezuelanos;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento do país, governos ou atores governamentais venezuelanos;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados.</li> </ul>	<b>Mecias de Jesus:</b> “Para nós em Roraima, o presidente Nicolás Maduro é sim um tirano, um ditador, que desagrada ao seu povo, que humilha a sua gente e, que de forma ilegítima, humilha o próprio exército venezuelano. Ele promoveu lá cerca de 1,3 mil generais, eu não sei quantos generais tem o exército brasileiro, mas talvez chegue aí a menos de 300. Eu iria dizer que há de 200 a 300, mas o exército venezuelano, que tem menos homens que o exército brasileiro, tem mais de 1,3 mil generais”.
	314	<b>Enfoque neutro da Venezuela ou do governo venezuelano</b>	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Olivia Lozano:</b> “A Venezuela hoje tem a maior inflação do mundo, o salário mínimo é de US\$ 3 por mês, coloca 75 por cento da nossa população abaixo do nível da pobreza extrema e, três de cada cinco crianças menores de cinco anos em estado crítico”.

V4 – Percepção dos atores sobre o relacionamento bilateral com os Estados Unidos				
A recomendação de tratamento aparece quando o tema central da fala aborda as relações entre o Brasil e os Estados Unidos (EUA). Podendo ser sobre o relacionamento bilateral entre os países, a política externa brasileira para os EUA ou o comportamento, orientação, conjunto ideológico ou concepções de papel nacional do governo. Ou ainda, a percepção dos atores sobre os EUA, a atuação do governo estadunidense ou atores governamentais específicos para a região. Podem aparecer na forma de avaliação, qualificação, caracterização, adjetivação, opinião, sugestão, crítica, bem como na menção de impactos positivos ou negativos decorrentes das relações bilaterais.				
Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção sobre o relacionamento bilateral com os EUA	401	Enfoque positivo do relacionamento bilateral com os EUA	<p>Falas nas quais se verificam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a caracterização, adjetivação ou qualificação positiva do relacionamento <b>bilateral</b> com os EUA;</li> <li>• a abordagem de impactos positivos (internos ou externos) decorrentes do relacionamento bilateral;</li> <li>• a indicação de elementos de continuidade.</li> </ul>	<b>Fernando Bezerra Coelho:</b> “Além da situação venezuelana, o ministro Ernesto Araújo e o secretário Mike Pompeo trataram de diversos outros temas de interesse da agenda bilateral: o esforço coordenado de combate à pandemia da coronavírus, o adensamento da cooperação na área de meio ambiente, inclusive por meio do lançamento próximo do diálogo quadro sobre meio ambiente que permitirá a cooperação bilateral ampliada em múltiplos temas, mediante a busca de parcerias com o setor privado no campo do desenvolvimento sustentável e, a adoção de esforços conjuntos para lutar contra crimes ambientais as negociações avançadas sobre facilitação de comércio boas práticas regulatórias e combate à corrupção”.
	402	Enfoque negativo do relacionamento bilateral com os EUA	<p>Falas nas quais se verificam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> do relacionamento bilateral com os EUA;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do relacionamento bilateral;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados;</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Jaques Wagner:</b> “Bom dia presidente, bom dia ministro, foi bom suceder ao querido colega Chico Rodrigues para lhe dizer que eu antecipo alguns dos desinvestimentos dos americanos aqui, a Ford retirou a sua fábrica de caminhões daqui por ordem do governo dos Estados Unidos, a Embraer foi abandonada depois daquela parceria com a Boeing, além da Sony agora que acaba de anunciar que suspende depois de muitos anos o seu investimento no Brasil”.
	403	Enfoque neutro do relacionamento bilateral com os EUA	<p>Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b>, não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.</p>	<b>Nelsinho Trad:</b> “No tocante ao trânsito de nacionais, os estadunidenses constituem o segundo maior contingente de turistas estrangeiros que visitam o Brasil todos os anos, ficam atrás apenas dos argentinos. Os Estados Unidos recebem, por sua vez, expressivo deslocamento de turistas brasileiros representamos ainda o 9 principal país de origem de estudantes estrangeiros nos Estados Unidos”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção positiva da política externa brasileira para os EUA	404	Enfoque positivo direto da política externa brasileira em relação aos EUA	Falas nas quais se verifica a <b>defesa clara e objetiva</b> do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou atores governamentais em relação aos EUA.	<b>Oriovisto Guimarães:</b> “Primeiro quero cumprimentar o nosso chanceler Ernesto Araújo, agradecer sua presença e, no primeiro momento, dizer que sou um fã, que eu aplaudo o alinhamento brasileiro com a democracia americana, admiro os Estados Unidos, admiro a democracia americana, gosto da democracia”.
	405	Enfoque positivo indireto da política externa brasileira em relação aos EUA	Falas nas quais se verifica a <b>defesa subjetiva</b> do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais, por meio da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterização, adjetivação ou <b>qualificação positiva</b>;</li> <li>• <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes da atuação da PEB no tema;</li> <li>• indicação de <b>elementos de continuidade</b>;</li> <li>• <b>aprovação de matérias tramitadas</b>.</li> </ul>	<b>Ernesto Araújo:</b> “Então, eu acho que nós precisamos, talvez, enriquecer um pouco esse conceito do pragmatismo, concordo com V. Exa. quando diz que o Brasil incomoda muita gente, por exemplo, quando se capacita na área tecnológica e isso certamente faz parte do nosso projeto de adensamento com dois países-chave na área tecnológica, que são Estados Unidos e Israel. Se nós quisermos esse desenvolvimento tecnológico que ficou subaproveitado parado muito tempo, precisamos desses parceiros que têm tecnologia e que estão dispostos a compartilhar essa tecnologia dentro do quadro de um relacionamento mais amplo”.
	406	Enfoque positivo (direto ou indireto) da política externa brasileira em relação aos EUA <b>contrapondo governos anteriores</b>	Falas nas quais se verifica a <b>contraposição a governos anteriores</b> como argumento para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterizar, adjetivar ou qualificar <b>positivamente</b> o comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais;</li> <li>• abordar <b>impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes da atuação da PEB no tema;</li> <li>• indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Ernesto Araújo:</b> “No passado o que aconteceu foi a partir de um certo momento, uma opção ideológica por se afastar dos Estados Unidos, isto nós podemos até argumentar que é antigo, que isso é algo dos anos 50-60, mas esse afastamento produziu uma opção primeiro pelo terceiro mundismo e depois por países que não tinham a mesma capacidade de ser nossos parceiros no desenvolvimento tecnológico, portanto, o que nós estamos é justamente recuperando o tempo perdido 20, 30 talvez 50 anos de tempo perdido com os Estados Unidos e não fazendo uma opção preferencial nem nada desse tipo”.
Percepção negativa da Política Externa Brasileira para os EUA	407	<b>Contestação direta</b> da política externa brasileira em relação aos EUA	Falas nas quais se verificam <b>críticas diretas e objetivas</b> ao comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa, ou de atores governamentais em relação aos EUA.	<b>Leila Barros:</b> “E eu me senti na obrigação de participar um pouco desta reunião desta sabatina primeiro porque dois temas de certa forma me afligem, primeiramente um alinhamento personificado que a diplomacia brasileira adotou com o atual governo dos Estados Unidos, não se trata de criticar a adoção de uma aliança quase exclusiva com aquele país, mas sim a relação de submissão dos interesses do Brasil em defesa de um presidente específico isso para mim é muito claro”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Idem	408	Contestação indireta da política externa brasileira em relação aos EUA	Falas nas quais se verificam contestação do comportamento, concepções de papéis nacionais, orientação ou conjunto ideológico da política externa ou de atores governamentais, por meio da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• caracterização, adjetivação ou <b>qualificação negativa</b>;</li> <li>• <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento da PEB no tema;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados;</li> <li>• Solicitação de esclarecimentos.</li> </ul>	<b>Mara Gabrilli:</b> “É muito importante a gente esclarecer que a proximidade do Brasil é com o Donald Trump e não com os Estados Unidos. O Brasil está preparado caso o seu aliado não vença as eleições? Que medidas o MRE vai tomar isolado do resto do mundo e sem o Donald Trump?”.
	409	Contestação (direta ou indireta), abordando outros papéis sem mencionar governos anteriores	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis</b> , concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, <b>sem citar governos anteriores</b> .	<b>Humberto Costa:</b> “E acho que houve uma mudança radical nessa política de estado com a assunção de V. Exa. à condição de ministro das relações exteriores. O Brasil passou a ter um alinhamento automático não com os Estados Unidos mas com uma facção do partido republicano que hoje governa os Estados Unidos”.
	410	Contestação (direta ou indireta) abordando outros papéis contrapondo governos anteriores	Falas nas quais se verifica <b>contestação</b> direta ou indireta, contrapondo <b>outros papéis</b> , concepções de papéis nacionais, comportamentos ou orientações da política externa, ou de atores governamentais no tema, citando <b>governos anteriores</b> .	<b>Esperidião Amin:</b> “Eu queria também fazer uma rápida incursão sobre a personalidade do Brasil e o que nós aprendemos com os outros. Eu estava aqui quando o MRE foi afetado pelas incursões do presidente Clinton, para ele vender ele procurou o presidente Fernando Henrique para vender todo o aparato eletrônico e até de obras civis do Sivan, portanto, ninguém tem nos ensinado mais pragmatismo do que a presidência dos Estados Unidos”.
Percepção neutra da PEB para os EUA	411	Enfoque neutro da política externa brasileira em relação aos EUA	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Nelsinho Trad:</b> “Viagem do presidente Jair Bolsonaro aos Estados Unidos no próximo domingo, terei a satisfação, convidado que fui pela Presidência da República, de acompanhar o presidente Jair Bolsonaro e sua comitiva em viagem aos Estados Unidos, representando esta casa e esta comissão, onde serão tratados acordos bilaterais, especialmente a cooperação na área da defesa as políticas comerciais o combate ao crime transnacional e, a crise na Venezuela”.

Sub-categoria	C	Avaliação	Descrição	Exemplo
Percepção sobre os EUA	412	<b>Enfoque positivo</b> dos EUA ou do governo estadunidense	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>positiva</b> do país, governo ou atores governamentais estadunidenses;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos positivos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento do país, governos ou atores governamentais estadunidenses;</li> <li>• a indicação de <b>elementos de continuidade</b>.</li> </ul>	<b>Fernando Bezerra Coelho:</b> “Tendo em vista a contribuição efetiva dos EUA no gerenciamento da crise humanitária venezuelana, a visita de trabalho do secretário Mike Pompeo não causa surpresa”.
	413	<b>Enfoque negativo</b> dos EUA ou do governo estadunidense para a região	Falas nas quais se verificam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a <b>caracterização</b>, adjetivação ou qualificação <b>negativa</b> do país, governos ou atores governamentais estadunidenses;</li> <li>• a <b>abordagem de impactos negativos</b> (internos ou externos) decorrentes do comportamento do país, governos ou atores governamentais estadunidenses;</li> <li>• questionamentos, sugestões de mudanças na abordagem ou atuação;</li> <li>• a indicação de desafios ou problemas a serem solucionados.</li> </ul>	<b>Zenaide Maia:</b> “Eu particularmente acho que a gente passou aqui 21 anos, não é que eu não queira dizer que os países não possam ajudar internacionalmente, até porque é verídico que a maioria desse êxodo da Venezuela é a restrição dos EUA. A gente sabe, eu ouvi Mike Pompeo ontem dando uma entrevista, 30 bilhões bloqueados, então se há aí esse interesse humanitário, por que não libera o dinheiro para esse povo que está faminto? É uma coisa difícil de entender e acho que a gente está muito unilateral, nada contra se aliar ao estado americano à União Europeia agora os direitos humanos da gente não estão respeitados”.
	414	<b>Enfoque neutro</b> dos EUA ou do governo estadunidense	Falas nas quais o <b>contexto é descritivo</b> , não sendo verificado juízo de valor, avaliação ou qualificação por parte do interlocutor. Podem aparecer no contexto de apresentação de dados históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos, etc.	<b>Chico Rodrigues:</b> “Quero cumprimentar o presidente Nelsinho Trad e o ministro Ernesto Araújo e, registrar aqui que recebemos ontem a explicação da embaixada dos Estados Unidos acerca daquilo a que se referiu o nobre ministro, a contextualização do pronunciamento e das manifestações do secretário de estado Mike Pompeo fazendo uma correção naquelas informações”.

## APÊNDICE B – DISTRIBUIÇÃO DA FREQUÊNCIA DAS UR POR ANO

Distribuição de frequência das unidades de registro da V1							
Subcategoria	UR	2019	2020	2021	2022	Total	Total Subcategoria
<b>V1.1 – Recorte geográfico</b>	América do Sul	60	27	176	13	276	<b>596</b>
	América Latina	73	23	86	18	200	
	Latino	1	2	5	0	8	
	Latino-americano	23	18	13	16	70	
	Sul-americana	18	7	15	2	42	
<b>V1.2 – Iniciativas de integração e termos associados</b>	Aliança do Pacífico	13	2	14	1	30	<b>1260</b>
	Acordo do Pacífico	1	0	0	0	1	
	Acordo Mercosul-União Europeia	21	23	29	0	73	
	ALADI	56	3	59	1	119	
	ALALC	4	0	7	0	11	
	Comunidade Andina	0	0	6	0	6	
	CELAC	2	3	0	0	5	
	Corredor bioceânico	54	4	0	0	58	
	Prosul	6	2	2	0	10	
	Grupo de Lima	14	11	1	0	26	
	Integração regional	5	10	22	2	39	
	Itaipu	35	1	12	22	70	
	Mercosul	99	74	549	31	753	
	Parlasul	12	4	14	0	30	
	Parlatino	8	0	2	1	11	
	Parlamento Sul-americano	0	0	1	0	1	
	Regionalismo	1	0	2	1	4	
	Tratado de Livre Comércio	3	1	1	0	5	
	Unasul	7	0	1	0	8	
	<b>V1.3 – Estados e atores políticos</b>	Argentina	125	73	178	12	
Alberto Fernandez		4	2	1	0	7	
Bolívia		102	28	49	31	210	
Boliviano		43	3	3	5	54	
Chile		117	53	89	15	274	
Chileno		24	15	3	2	44	
Colômbia		168	12	109	6	295	
Colombiano		36	2	13	1	52	
David Granger		3	0	0	0	3	
Dési Bouterse		0	1	0	0	1	
Equador		28	5	83	6	122	
Equatoriano		1	10	0	0	11	
Evo Morales		9	4	0	0	13	
Guiana		104	32	23	2	161	
Guianeses		15	0	0	1	16	
Guillermo Lasso		0	0	4	0	4	
Iván Duque		2	0	2	0	4	
Jeanine Áñez		1	0	0	0	1	
Lenín Moreno		2	0	1	0	3	
Lacalle Pou		0	3	3	0	6	
Mario Benítez		5	1	1	0	7	
Maurício Macri		1	0	2	0	3	
Paraguai		216	10	172	20	418	
Paraguaio	35	0	23	15	73		

Subcategoria	UR	2019	2020	2021	2022	Total	Total Subcategoria
<b>V1.3 – Estados e Atores Políticos</b>	Pedro Castillo	0	0	1	0	1	<b>Idem</b>
	Peru	33	8	109	4	154	
	Peruano	4	18	0	0	22	
	Sebastián Piñera	3	2	0	0	5	
	Suriname	8	33	28	4	73	
	Uruguai	33	8	225	8	274	
	Uruguaio	1	0	18	0	19	
<b>V1.4 – cooperação regional na Pandemia de Covid-19</b>	Pandemia	0	57	238	61	356	<b>791</b>
	Coronavírus	0	64	104	35	203	
	Pós-coronavírus	0	0	3	1	4	
	Vacina	12	25	168	23	228	
<b>Total por ano</b>		<b>1651</b>	<b>684</b>	<b>2670</b>	<b>360</b>	<b>5365</b>	<b>5365</b>

<b>Distribuição de frequência das unidades de registro da V2</b>							
Subcategorias	UR	2019	2020	2021	2022	Total	Total Subcategoria
<b>V2.1 – Política externa</b>	Diplomacia Brasileira	15	11	19	17	62	<b>115</b>
	Política Externa Brasileira	14	14	16	9	53	
<b>V2.2 – Governo Bolsonaro</b>	Ernesto Araújo	30	93	4	1	128	<b>951</b>
	Carlos França	0	0	40	26	66	
	Governo Bolsonaro	12	8	6	1	27	
	Imagem Nacional	6	11	23	8	48	
	Jair Bolsonaro	133	41	57	26	257	
	Operação Lava Jato	5	1	1	0	7	
	Presidente da República	151	84	88	59	382	
<b>V2.3 – Governos anteriores</b>	Soberania Nacional	26	2	2	6	36	<b>188</b>
	Dilma Rousseff	17	5	5	2	29	
	Lula	23	14	2	5	44	
	Michel Temer	12	4	13	1	30	
	Partido dos Trabalhadores	11	5	3	0	19	
Pragmático	33	14	17	2	66		
<b>Total por ano</b>		<b>488</b>	<b>307</b>	<b>296</b>	<b>163</b>	<b>1254</b>	<b>1254</b>

Distribuição de frequência das unidades de registro da V3							
Subcategorias	UR	2019	2020	2021	2022	Total	Total Subcategoria
V3.1 – Atores políticos e governo	Bolivariano	2	2	0	0	4	1150
	Chavismo	3	0	0	0	3	
	Governo ilegítimo	1	1	0	0	2	
	Governo venezuelano	1	8	0	2	11	
	Hugo Chávez	7	9	1	0	17	
	Imigrantes venezuelanos	2	2	3	0	7	
	Juan Guaidó	17	15	0	1	33	
	Migrantes venezuelanos	4	2	0	0	6	
	Nicolás Maduro	40	37	0	3	80	
	Povo venezuelano	12	9	0	0	21	
	Refugiados venezuelanos	4	3	1	0	8	
	Regime ditatorial	2	2	0	1	5	
	Regime ilegítimo	3	5	0	0	8	
	Regime venezuelano	1	6	0	0	7	
	Venezuela	307	220	71	38	636	
Venezuelano	209	69	15	9	302		
V3.2 – Atuação brasileira	Ditador	7	0	0	0	7	189
	Ditadura	37	32	7	2	78	
	Ditadura militar	3	0	1	0	4	
	Ditatorial	4	2	0	1	7	
	Intervenção armada	1	0	0	0	1	
	Intervenção brasileira	1	0	0	0	1	
	Intervenção militar	1	2	1	0	4	
	Intervenção na Venezuela	1	1	0	0	2	
	Não Intervenção	6	5	1	2	14	
	Operação Acolhida	25	34	11	1	71	
<b>Total por ano</b>		<b>701</b>	<b>466</b>	<b>112</b>	<b>60</b>	<b>1339</b>	<b>1339</b>

Distribuição de frequência das unidades de registro da V4							
Subcategorias	UR	2019	2020	2021	2022	Total	Total Subcategoria
V4.1 – Governo	América do Norte	7	4	8	0	19	1252
	Estados Unidos	548	331	182	87	1148	
	Estadunidense	31	29	11	14	85	
V4.2 – Atores políticos	Antony Blinken	0	0	0	6	6	169
	Donald Trump	50	34	3	0	87	
	Joe Biden	0	1	11	6	18	
	Mike Pompeo	2	56	0	0	58	
<b>Total por ano</b>		<b>638</b>	<b>455</b>	<b>215</b>	<b>113</b>	<b>1421</b>	<b>1421</b>

## APÊNDICE C – TABULAÇÃO DAS UC DE CONTESTAÇÃO

V2 – Percepção dos atores sobre a Política Externa Brasileira para Integração Regional							
Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
1	Rogério Carvalho	Oposição	204	400	ST2 Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Crítica os impactos do negacionismo climático, da irresponsabilidade e omissão frente à devastação ambiental que impacta negativamente no acordo.
2	Hussein Kalout	Outros	204	607	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Aponta a falta de estímulos da PEB para o processo de cooperação transversal entre os países durante a Pandemia de Covid19.
3	Randolfe Rodrigues	Oposição	204	631	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Crítica a reinterpretação do Golpe de 1964 como uma revolução para impedir que o Brasil se tornasse uma ditadura, bem como a arbitrariedade do ministro Araújo de condenar apenas o regime venezuelano, mas não de outras ditaduras na região.
4	Mara Gabrielli	Oposição	204	1172	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB Região	Crítica a atuação ambígua do Ministério da Defesa que promove a Operação Acolhida e simultaneamente implementa uma política de Estado de Fronteiras de repressão e atenta contra os direitos humanos de imigrantes e refugiados.
5	Randolfe Rodrigues	Oposição	204	1228	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Condução	Crítica o impacto das agressões verbais proferidas por Bolsonaro à primeira dama francesa, bem como as falas de Araújo e do General Heleno, retaliando países europeus como Finlândia, Noruega, Suécia e Alemanha, criando empecilhos para o acordo Mercosul-UE.
6	Eliziane Gama	Oposição	204	1238	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Aponta que a política de gestão ambiental do Governo Federal gera impactos negativos domésticos e na consolidação do acordo Mercosul-UE.
7	Randolfe Rodrigues	Oposição	204	1646	ST1 - PEB	NRC - MRE Araújo	Requer a convocação do Ministro Ernesto Araújo para prestação de esclarecimentos, bem como a apreciação dos requerimentos que existem de censura e de repúdio, direcionados ao ministro.
8	Mara Gabrielli	Oposição	204	2031	ST3 - Pandemia	Pandemia - Atuação	Crítica a emissão unilateral de atos executivos, como portarias e decretos qualificados, como absolutamente contrários à Lei de Migração e ao Estatuto do Refugiado, desde o início da Pandemia de Covid-19.
9	Rogério Carvalho	Oposição	204	2169	ST1 - PEB	NRC - Identidade e Imagem	Crítica a postura considerada mentirosa, ignorante, agressiva e negacionista científica do executivo federal que prejudica a imagem exterior do Brasil, tomando como referência o discurso da Assembleia Geral da ONU do Brasil em 2020.
10	Kátia Abreu	Independente	204	2817	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Crítica o desmatamento desenfreado do Brasil, que incide negativamente na consolidação do acordo Mercosul-UE, bem como nos países vizinhos. De forma que responsabiliza diretamente o executivo federal pelo impasse.
11	Humberto Costa	Oposição	204	3279	ST3 - Pandemia	Pandemia - Atuação	Crítica o posicionamento do Brasil frente à Pandemia de Covid-19, qualificando-o como atrasado.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
12	Jaques Wagner	Oposição	204	3336	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB PY	Solicita a formalização de uma comissão para analisar e exigir esclarecimentos sobre o chamado acordo secreto entre Brasil e Paraguai sobre o preço da tarifa energética comprada, tendo em vista a repercussão negativa do assunto na mídia.
13	Kátia Abreu	Independente	204	3665	ST2 - Mercosul	Mercosul - TEC	Crítica a redução da TEC em apenas 10% sugerida pelo governo federal.
14	Antonio Anastasia	Independente	205	1	ST5 - Integração	Integração - Pacífico	Aponta o afastamento do Brasil do Acordo do Pacífico e questiona se em um futuro próximo o país poderia avançar nesse tema, tendo em vista o impacto positivo significativo para a inserção internacional do país.
15	Telmário Mota	Independente	205	88	ST5 - Integração	Integração - Amazônia	Crítica o discernimento da diplomacia brasileira ao dificultar a concertação com o governo venezuelano no tema da cooperação amazônica, citando como exemplo o governo Trump, que negocia com os ditadores da Coreia do Norte.
16	Humberto Costa	Oposição	205	194	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB BOL	Crítica o posicionamento de Araújo em relação à Bolívia, afirmando que as eleições no vizinho não foram fraudadas e que houve um golpe de Estado para impedir que Evo Morales continuasse no poder.
17	Randolfe Rodrigues	Oposição	205	227	ST1 - PEB	NRC - Outros	Aponta que apesar de Bolsonaro criticar os governos chavistas venezuelanos, o presidente deseja agir exatamente igual no âmbito do outro extremo ideológico e, portanto, aponta que ele se inspira em Maduro, pois os comportamentos são os mesmos.
18	Randolfe Rodrigues	Oposição	205	233	ST5 - Integração	Integração - Amazônia	Crítica a ineficiência do governo brasileiro em impedir e resolver os problemas de desmatamento ilegal, incêndios criminosos, grilagem e invasão de terras.
19	Hussein Kalout	Outros	205	239	ST1 - PEB	NRC - Outros	Aponta a necessidade de equilibrar as relações com os EUA e a China, mas sobretudo, a necessidade de o Brasil focar na questão ambiental e na bioeconomia como uma variável indispensável para o desenvolvimento e aumento da relevância regional.
20	Márcio Bittar	Governista	205	298	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Aponta o pragmatismo histórico da diplomacia brasileira na defesa do interesse nacional, especialmente na atuação do Barão do Rio Branco, defendendo que este deve ser o fio condutor da política externa, assim como é de grandes potências como China e Estados Unidos.
21	Kátia Abreu	Independente	205	451	ST5 - Integração	Integração - Pacífico	Lamenta a não inclusão ativa do Brasil na Aliança do Pacífico.
22	Kátia Abreu	Independente	205	1140	ST5 - Integração	Integração - Itaipu	Solicita esclarecimentos sobre as negociações da energia produzida pela Itaipu frente ao aparente descaso do Governo Federal na negociação de compra do excedente energético do Paraguai.
23	Kátia Abreu	Independente	205	1194	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Condução	Aponta a dificuldade de linguagem e expressão do governo como um fator dificultador no processo de consolidação do Acordo Mercosul-UE.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
24	Kátia Abreu	Independente	205	1198	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Condução	Crítica o embaixador Fábio Méndez Marzano, indicado pelo executivo para assumir um posto em Genebra, por se recusar a comentar sobre o Acordo Mercosul-UE, pois acredita que ele poderia entregar alguma contribuição no tema em sua futura atuação como delegado permanente.
25	Pedro Miguel da Costa e Silva	Outros	205	1213	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Aponta a abundância de interlocutores europeus que têm uma visão negativa do Brasil nos temas que competem à consolidação do Acordo Mercosul-UE, especialmente na questão ambiental.
26	Randolfe Rodrigues	Oposição	205	1226	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Condução	Questiona ao ministro Araújo sua opinião sobre as negociações e o que está sendo feito pelo MRE para viabilizar a consolidação do Acordo Mercosul-UE.
27	Ernesto Bustamente	Outros	205	1544	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Destaca a necessidade de realização de políticas públicas de fronteira respeitando a soberania das nações, mas promovendo harmonia, especialmente tomando em conta a emergência sanitária imposta pela Pandemia de Covid-19.
28	Chico Rodrigues	Governista	205	1760	ST1 - PEB	NRC - MRE Araújo	Solicita que sejam esclarecidos os valores repassados às embaixadas e organismos internacionais, tendo em vista as dívidas com a ONU e com a Guiana, relatadas pelos embaixadores.
29	Kátia Abreu	Independente	205	1836	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB Região	Aponta a falta de protagonismo e liderança do Brasil no entorno sul-americano e questiona como as Forças Armadas Nacionais podem contribuir para a aproximação e desenvolvimento dos vizinhos, bem como na retomada da liderança brasileira na América Latina.
30	Kátia Abreu	Independente	205	1932	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Sugere que o Brasil, seguindo sua tradicional linha de defesa ao acesso a medicamentos, atuasse mais ativamente na atualização do quadro jurídico internacional no contexto da Pandemia, bem como no acesso a medicamentos pelos países vizinhos.
31	Kátia Abreu	Independente	205	1998	ST3 - Pandemia	Pandemia - Atuação	Condena as falas de Bolsonaro com relação à Pandemia de Covid-19, envolvendo acusações gravíssimas sobre o vírus ser parte de uma guerra química bacteriológica, bem como sobre o papel dos militares.
32	Mecias de Jesus	Governista	205	2012	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Sugere que o Ministro da Saúde, Mandetta e o governo Bolsonaro implementem políticas de fronteira, especialmente na região da Pacaraima, para barrar a contaminação pelo Coronavírus.
33	Esperidião Amin	Independente	205	2463	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Sugere que o governo Bolsonaro foque em autonomia no tema de aquisição de vacinas na pandemia de Covid-19.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
34	Kátia Abreu	Independente	205	2724	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB Região	Crítica a falta de cooperação da EMBRAPA com os países da América do Sul para agricultura de baixo carbono, argumentando que isso fortaleceria a região.
35	Kátia Abreu	Independente	205	2829	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Aponta que o Acordo Mercosul-UE não se firmou exclusivamente por conta do desmatamento brasileiro e isso tem prejudicado não só o Brasil, mas os países vizinhos como Argentina, Paraguai e Uruguai.
36	Kátia Abreu	Independente	205	3267	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Sugere a importância da mudança do comportamento da PEB em relação à quebra de patentes, por considerar fundamental no contexto da Pandemia.
37	José Antônio Marcondes de Carvalho	Outros	205	3310	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB PY	Defende que os interesses permanentes brasileiros no Paraguai sejam perseguidos nos termos de relações estatais e que ultrapassem os interesses apenas governamentais.
38	Jaques Wagner	Oposição	205	3335	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB PY	Requer a criação de uma subcomissão temporária para averiguar a tentativa de favorecimento ilegal da empresa brasileira da área energética, a Leros, à qual fora prometida a venda de energia excedente do Paraguai gerando grande sensibilidade política no contexto das relações bilaterais entre os países. Bem como, fazer gestões junto ao senado paraguaio no sentido de distender o clima de apreensão e desconfiança criado pelas negociações sigilosas e malconduzidas.
39	Chico Rodrigues	Governista	205	3337	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB PY	Apoia o requerimento da subcomissão para averiguar a tentativa de favorecimento ilegal a uma empresa brasileira na compra de energia do Paraguai, argumentando que essa situação se constitui como uma certa cortina de fumaça entre as decisões que foram tomadas e o que vem sendo discutido e noticiado pela imprensa.
40	Roberto Rocha	Governista	205	3343	ST4 - Regionalismo	Regionalismo - PEB PY	Crítica o financiamento brasileiro da nova ordem política, econômica e social no Paraguai, o que o senador chama de "política de Robin Hood às avessas", ou seja, é um país pobre enviando dinheiro para outro país pobre.
41	Eliziane Gama	Oposição	205	3518	ST1 - PEB	NRC - Identidade e Imagem	Questiona o posicionamento do ministro Araújo em relação aos países sem fronteira, especificamente no Mercosul, quanto à questão dos passaportes que não teriam o brasão da República Federativa do Brasil.
42	Angelo Coronel	Independente	205	3537	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Condução	Questiona os impactos reais do Acordo Mercosul-UE na economia, no PIB e nos setores econômicos mais influentes no acordo, tendo em vista que a União Europeia soma apenas 18% das compras totais do país.
43	Kátia Abreu	Independente	205	3578	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Crítica o aumento do desmatamento no Brasil e aponta esse fator como o principal responsável pela não consolidação do acordo.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
44	Kátia Abreu	Independente	205	3593	ST2 - Mercosul	Mercosul - TEC	Crítica a proposta de redução da TEC em apenas 10%, considerando esse reajuste pífio e questionando se essa seria uma sinalização à OCDE.
45	Tovar da Silva Nunes	Outros	205	3598	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Aponta a mudança na postura brasileira em prol do resgate da imagem de sustentabilidade como um fator importante para a ratificação do acordo.
46	Kátia Abreu	Independente	205	3703	ST2 - Mercosul	Mercosul-UE - Omissão	Aponta o problema do desmatamento no Brasil como um fator determinante para a não concretização do acordo Mercosul-UE, gerando enormes prejuízos para a economia brasileira.
47	Kátia Abreu	Independente	206	1879	ST1 - PEB	NRC - Outros	Aponta o enfraquecimento da posição de liderança do Brasil na América Latina, onde há desarticulação dos países latinos em votações em organismos internacionais. Também pontua que a perda de liderança não é consequência apenas do atual governo.
48	Randolfe Rodrigues	Oposição	207	89	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Cita os princípios da autodeterminação dos povos, da defesa da democracia e da multilateralidade seguidos por chanceleres que ocuparam a pasta do MRE anteriormente, para criticar que Araújo condena a ditadura na Venezuela, mas ressalta o papel dos ditadores Stroessner no Paraguai e Pinochet no Chile.
49	Randolfe Rodrigues	Oposição	207	2579	ST1 - PEB	NRC - MRE Araújo	Cita grandes chanceleres da história da diplomacia brasileira para criticar ironicamente as NRC do ministro Araújo, bem como sugere uma reflexão do mesmo sobre o cargo que ocupa.
50	Rogério Carvalho	Oposição	208	121	ST1 - PEB	NRC - PT	Argumenta que Lula foi considerado uma das personalidades mais influentes e importantes do mundo e acusa a Operação Lava-Jato de persegui-lo para retirá-lo da disputa presidencial de 2018.
51	Rogério Carvalho	Oposição	208	280	ST1 - PEB	NRC - PT	Argumenta que, durante os governos Lula e Dilma, o Brasil fortaleceu sua presença internacional e que os governos do PT não transformaram o Brasil em pária internacional.
52	Eliziane Gama	Oposição	210	26	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Crítica a perspectiva do ministro Araújo de que a ditadura militar foi um movimento democrático.
53	Fabiano Contarato	Oposição	210	27	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Crítica o encorajamento de Bolsonaro e parte de sua base de apoio a pedir intervenção militar no país e o fechamento do Supremo, bem como as manifestações de saudosismo à ditadura militar.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
54	Eliziane Gama	Oposição	210	28	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Aponta que, diante das denúncias de comunidades quilombolas em Genebra sobre a expansão da Base de Alcântara, o acordo não passará com facilidade no Congresso. Nesse sentido, questiona o chanceler Araújo, caso o acordo não seja aprovado, ele agirá respeitando a Constituição, tendo em vista as suas convicções e declarações. Também critica a modificação da abordagem acerca da ditadura militar no Brasil no currículo escolar e questiona se o chanceler concorda que o nazifascismo é um movimento de extrema direita.
55	Kátia Abreu	Independente	210	56	ST1 - PEB	NRC - PT	Aborda as críticas fomentadas pelo governo Bolsonaro, quanto ao financiamento de infraestruturas em outros países de governos anteriores. Nesse sentido, defende que essa é uma prática usual na política externa e o Brasil deve continuar exercendo.
56	Carlos Viana	Governista	210	96	ST1 - PEB	NRC - Outros	Defende que a política de preservação ambiental no Brasil não deve atender a uma lógica de Guerra Fria que envolve a invasão de países com tropas, bem como, argumenta que a desinformação é um mecanismo de regimes ditatoriais.
57	Jaques Wagner	Oposição	210	288	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Defende que o diretor da ABIN respeite o papel da instituição e não atue para fazer investigação ideológica, sobretudo atue em prol do interesse do povo brasileiro na totalidade, pois não se governa apenas com ideologia para tirar o país da situação em que se encontra.
58	Mara Gabrilli	Oposição	210	408	ST1 - PEB	NRC - MRE Araújo	Crítica o orçamento de defesa nacional que não se traduziu em uma melhora da inserção internacional, enquanto os gastos com missões de paz da ONU atingiram um mínimo histórico.
59	Mara Gabrilli	Oposição	210	410	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Contra-argumenta o chanceler Araújo argumentando que o Brasil tem uma história de atuação pacificadora em temas como o desarmamento, na defesa dos indígenas, das pessoas com deficiência e dos migrantes e, lamenta que atualmente o governo esteja conduzindo o país na direção contrária.
60	Jaques Wagner	Oposição	210	430	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Defende que o papel da oposição é mitigar danos da atuação governamental e não interditar o governo como Dilma, nesse sentido, aponta que há um problema de confusão entre ferramentas de gestão e ideologia que empobrece a democracia. Logo, defende o multilateralismo nas relações em detrimento de um alinhamento preponderante independente da corrente ideológica.
61	Jaques Wagner	Oposição	210	668	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Aponta que, em 100 dias de governo, Bolsonaro comprou briga com países árabes e muçulmanos, bem como argumenta que as relações com os Estados não devem ser dependentes de governos, visto que estes são passageiros. Nesse sentido, defende que a diplomacia deve ser como algodão entre cristais e não como elefantes em cristaleiras. Além disso, critica o fato de os generais brasileiros pedirem paz enquanto o chanceler aposta em conflito.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
62	Jaques Wagner	Oposição	210	677	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Aponta que o papel de protagonista do Brasil sempre foi importante e que isso se relaciona com a tradição de multilateralidade, citando sua experiência como governador nos governos Lula. Também ressalta que, apesar das defesas argumentadas por atores do governo, considera que Bolsonaro tem um "cacoete ideológico" que se reflete em ser ati aquilo e a favor disso e, para ele, a democracia exige conciliação de ideias.
63	Kátia Abreu	Independente	210	680	ST1 - PEB	NRC - Identidade e Imagem	Aponta a necessidade de melhorar a imagem nacional, deteriorada principalmente devido à questão ambiental, para ampliar o acesso do Brasil a mercados.
64	Jaques Wagner	Oposição	210	683	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Questiona quais os ganhos da política externa nos dois anos de governo ideológico e aponta que a imagem nacional foi impactada negativamente.
65	Jaques Wagner	Oposição	210	703	ST1 - PEB	NRC - Identidade e Imagem	Aponta que a imagem nacional precisa ser recuperada e que o Brasil está em processo de isolamento.
66	Jaques Wagner	Oposição	210	728	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Crítica a tentativa de pautar a condução política pela lógica da Guerra Fria, ideologizando a política. Sugere que a diplomacia seja mais parecida com a diplomacia estadunidense, ou seja, pragmática.
67	Jaques Wagner	Oposição	210	729	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Qualifica o processo de ideologização da diplomacia brasileira como inconveniente, se opõe ao alinhamento automático e defende a diplomacia pragmática.
68	Mara Gabrilli	Oposição	210	734	ST1 - PEB	NRC - Outros	Aponta a dificuldade de saber quem chefia o governo, tendo em conta que Mourão segue uma linha pragmática sinalizando interesse em obras de infraestrutura, contrariando os EUA e Itália; Ernesto Araújo, se posiciona contra a integração europeia e a imigração; e Bolsonaro se alinha automaticamente com os EUA de Trump.
69	Veneziano Vital do Rêgo	Oposição	210	771	ST3 - Pandemia	Pandemia - Atuação	Crítica declarações infelizes de Bolsonaro sobre a China, esta que é um grande parceiro comercial e provê alento na questão da vacinação no Brasil.
70	Veneziano Vital do Rêgo	Oposição	210	790	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Crítica a atuação do governo federal em relação à vacinação, aponta a falta de um cronograma e de iniciativas concretas e confiáveis.
71	Randolfê Rodrigues	Oposição	210	843	ST1 - PEB	NRC - Outros	Questiona de onde vem e quem comanda a política do MRE, se é Olavo de Carvalho, Eduardo Bolsonaro ou Hamilton Mourão.
72	Kátia Abreu	Independente	210	863	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Aponta os excessos retóricos, desvios ideológicos e incidentes diplomáticos da política externa de Araújo e defende que a diplomacia precisa voltar às suas raízes tradicionais e atuar na defesa do interessa nacional conforme o art.º 4º da Constituição.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
73	Jaques Wagner	Oposição	210	964	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Defende que a diplomacia deve ser mais negociadora e conciliadora e critica o alinhamento com grandes potências.
74	Kátia Abreu	Independente	210	983	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Critica a distribuição de diplomatas brasileiros no mundo e sugere que sejam tomadas providências para modificar, ampliar ou redirecionar diplomatas para países que sejam crescentes nas relações comerciais.
75	Hussein Kalout	Outros	210	1042	ST1 - PEB	NRC - MRE Araújo	Qualifica a diplomacia de Araújo como torpe e atribui o crescimento do comércio com a Ásia a um planejamento diplomático de governos anteriores.
76	Jaques Wagner	Oposição	210	1221	ST1 - PEB	NRC - MRE França	Critica a diplomacia da França, apontando que não houve avanços em vários problemas sérios em 100 dias de governo.
77	Rogério Carvalho	Oposição	210	1337	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Questiona Araújo se ele considera o golpe de 1964 como um movimento destinado a evitar que o Brasil se tornasse uma ditadura e se ele é favorável à censura na imprensa e ao fechamento do Congresso.
78	Randolfe Rodrigues	Oposição	210	1338	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Aponta que, segundo relatório da ONU, o Brasil está em um caminho de declínio em termos de direitos humanos e gestão ambiental.
79	Zenaide Maia	Oposição	210	1339	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Esboça preocupação com as falas de Araújo referentes à sua concepção sobre o período ditatorial no Brasil.
80	Zenaide Maia	Oposição	210	1350	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Afirma que Mike Pompeo veio ao Brasil para fins políticos e condena a fala de Araújo sobre a ditadura no Brasil como mais uma forma de interpretar o fato histórico.
81	Zenaide Maia	Oposição	210	1352	ST1 - PEB	NRC - Revisionismo	Contra-argumenta Araújo, afirmando que o Brasil viveu uma ditadura sim.
82	Eliziane Gama	Oposição	210	1615	ST1 - PEB	NRC - MRE Araújo	Registra seu repúdio em relação ao histórico de posicionamentos de Araújo, em especial sobre o coronavírus ser coisa da China e a banalização do estupro.
83	Mara Gabrilli	Oposição	210	1666	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Destaca o histórico pacificador da diplomacia brasileira e questiona a mudança dessa postura.
84	Randolfe Rodrigues	Oposição	210	1687	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Considera que Araújo ofende a tradição histórica do MRE e a política de relações internacionais.
85	Randolfe Rodrigues	Oposição	210	2397	ST1 - PEB	NRC - Condução Ideológica	Questiona o lastro histórico das afirmações de Araújo sobre uma ameaça comunista e aponta que tanto o chanceler quanto o presidente deseducam.
86	Veneziano Vital do Rêgo	Oposição	210	2438	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Questiona o chanceler Araújo sobre os rumos da política externa sob sua gestão e acusa Bolsonaro de ter uma visão distorcida sobre o multilateralismo.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Síntese do conteúdo da contestação
87	Jaques Wagner	Oposição	210	2580	ST1 - PEB	NRC - Rompimento	Crítica a política externa ideológica do governo que se contrapõe à tradição da diplomacia brasileira em termos de autodeterminação dos povos e multilateralismo.
88	Kátia Abreu	Independente	210	2682	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Aponta que o Brasil está cada vez mais isolado e critica a escolha de se alinhar com a Europa e os EUA na questão da quebra de patentes da vacina e, em contrapartida, não recebendo nenhum benefício com esse posicionamento, além de ter criado uma indisposição com os países do grupo a favor da quebra de patentes.
89	Kátia Abreu	Independente	210	2683	ST3 - Pandemia	Pandemia - Omissão	Crítica o isolamento brasileiro no tema da quebra de patentes das vacinas.
90	Jaques Wagner	Oposição	210	3494	ST1 - PEB	NRC - Identidade e Imagem	Aponta que a busca de Araújo por uma identidade nacional não se traduz em resultados efetivos.

V3 – Percepção dos atores sobre o Relacionamento Bilateral com a Venezuela							
Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
1	Humberto Costa	Oposição	307	3	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Afirma que uma intervenção armada na Venezuela apenas acarretaria impactos negativos para o Brasil, especialmente no setor econômico.
2	Esperidião Amin	Independente	307	161	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Crítica a dinâmica interna dos poderes em relação ao tema.
3	Humberto Costa	Oposição	307	175	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Crítica o posicionamento do governo brasileiro culpabilizando a Venezuela pelo derramamento de óleo na costa brasileira.
4	Jaques Wagner	Oposição	307	176	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Sugere a instalação de uma comissão parlamentar aceita pelo governo venezuelano para acompanhar as eleições no país vizinho e qualifica a política externa de Araújo no tema como "um elefante em uma cristaleira".
5	Rogério Carvalho	Oposição	307	198	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Aponta que uma intervenção armada na Venezuela iria contra os princípios do Livro Branco aprovado pelo Senado e acusa o governo de estar tentando agir fora da orientação do parlamento.
6	Humberto Costa	Oposição	307	267	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Aponta o histórico recente pacífico da região latino-americana para argumentar que o Brasil não pode entrar em uma guerra que venha incendiar a região. Ressalta que o PT, independente do aspecto ideológico, está comprometido na busca por uma solução pacífica.
7	Mara Gabrili	Oposição	307	344	ST7 - Migração	Migração - Política de Fronteiras	Crítica simultaneamente o fechamento das fronteiras e a aplicação de sanções desproporcionais e ilegais previstas em portaria, no tema de migrantes e refugiados na fronteira. Para a senadora, essas ações contradizem o discurso do governo federal de solidariedade com os venezuelanos.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
8	Humberto Costa	Oposição	307	382	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Elogia a posição moderadora da ala pragmática do governo, na figura de Mourão, com relação ao tema, e acusa o Grupo de Lima de atender aos interesses dos EUA.
9	Kátia Abreu	Independente	307	952	ST9 - Embaixada	Embaixada - Critica Fechamento	Argumenta que não há justificativa para o fechamento da embaixada em um momento de crise na Venezuela e aponta que está recebendo diplomatas e parlamentares venezuelanos pedindo apoio para reabri-la. Complementa que essa política rompe com a tradição diplomática brasileira.
10	Chico Rodrigues	Governista	307	969	ST9 - Embaixada	Embaixada - Critica Fechamento	Afirma que o governo de Roraima tem enviado toneladas de mercadorias, especialmente comida, para os venezuelanos e critica o fechamento da embaixada e a não existência de instituição diplomática brasileira para prestar apoio.
11	Jaques Wagner	Oposição	307	980	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Acusa Araújo de conduzir uma PEB ideológica que atende à lógica da Guerra Fria e defende que o Brasil não deve participar de articulações que visem tratar da crise venezuelana que não estejam sob o guarda-chuva da ONU.
12	Kátia Abreu	Independente	307	1805	ST9 - Embaixada	Embaixada - Critica Fechamento	Ironiza o argumento de Araújo para fechar a embaixada na Venezuela (a falta de liberdade de imprensa e eleições democráticas) e defende que o Brasil deve manter laços com o vizinho e colaborar com a resolução dos problemas.
13	Mecias de Jesus	Governista	307	2294	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Aponta preocupação com o acirramento do clima tenso e de guerra na fronteira entre a Venezuela e Roraima, que segundo o senador foi intensificado com a chamada ajuda humanitária que o governo federal propôs. Nesse sentido, argumenta que a ajuda humanitária do governo seja direcionada ao estado de Roraima.
14	Chico Rodrigues	Governista	307	2308	ST6 - PEB VNZ	PEB VNZ - Condução	Condena o corte das relações diplomáticas com a Venezuela, qualificando como um grande erro por considerar o país um vizinho importante e entender que o papel da diplomacia é estabelecer pontes entre os países.
15	Telmário Mota	Independente	307	2312	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Se posicionam contra a Operação Acolhida, argumentando que o governo instrumentaliza a situação "mostrando como um governo socialista destrói uma população" e apontando que trazer um enorme contingente de venezuelanos para Roraima tira a qualidade de vida dos brasileiros.
16	Telmário Mota	Independente	307	2322	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Embora seja contra a Acolhida por considerar que a ajuda aos venezuelanos deveria ser realizada dentro da Venezuela, como foi feito no Haiti, elogia o desempenho dos militares na Operação e questiona sobre o que pode ser feito a respeito dos impactos negativos do fluxo migratório em Roraima.
17	Telmário Mota	Independente	307	3445	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Aponta que Roraima depende do ferro, da gasolina e principalmente da energia advinda da Venezuela, bem como destaca que o vizinho é um importante comprador do Brasil. Nesse sentido, condena como o governo tem se envolvido na questão.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
18	Telmário Mota	Independente	307	3446	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Argumenta que não há razão para o Brasil entrar em conflitos desnecessários em relação à Venezuela.
19	Kátia Abreu	Independente	307	3461	ST9 - Embaixada	Embaixada - Crítica Fechamento	Considera inexplicável o fechamento da embaixada brasileira na Venezuela.
20	Telmário Mota	Independente	307	3462	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Critica a Operação Acolhida, argumentando que a ajuda empreendida deveria ser realizada dentro da Venezuela, assim como foi feito no Haiti.
21	Telmário Mota	Independente	307	3467	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Critica a Operação Acolhida, argumentando que a ajuda empreendida deveria ser realizada dentro da Venezuela, assim como foi feito no Haiti.
22	Humberto Costa	Oposição	307	3472	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Aponta que o posicionamento da PEB em relação à Venezuela afronta o Congresso e vai contra os princípios tradicionais da diplomacia brasileira como a autodeterminação dos povos, a negociação e o não enfrentamento, nesse sentido, sugere que o governo deva focar em ajudar a suspender o bloqueio econômico imposto à Venezuela.
23	Chico Rodrigues	Governista	307	3482	ST9 - Embaixada	Embaixada - Crítica Fechamento	Solicita a reabertura da embaixada brasileira na Venezuela.
24	Álvaro Dias	Independente	308	10	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Defende que não há como o Brasil estabelecer um comportamento de prepotência e falar em intervenção na Venezuela, além de apontar problemas decorrentes das relações diplomáticas na região da fronteira entre os dois países.
25	Zenaide Maia	Oposição	308	11	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Questiona qual o plano do Brasil para intervenção na Venezuela e aponta que a ajuda humanitária do governo tem que ser direcionada aos 14 milhões de famintos do Brasil e, quando direcionadas aos vizinhos, ocorrer dentro do próprio território venezuelano.
26	Rogenir Costa	Outros	308	80	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Destaca a necessidade de implementação de políticas públicas coordenadas para a integração dos migrantes venezuelanos na sociedade brasileira, com ênfase nos indígenas, e sugere que se implemente uma política nacional de migração com a participação da sociedade civil.
27	Luís F. A. Galvão	Outros	308	83	ST7 - Migração	Migração - Política de Fronteiras	Aponta que a adoção de medidas restritivas em relação aos migrantes e o fechamento de fronteiras são ineficazes e sugere o aperfeiçoamento da política de resposta nacional ao fluxo migratório de venezuelanos.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
28	Esperidião Amin	Independente	308	129	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Embora admita a retirada de um país de organismos internacionais por não cumprimento de cláusulas democráticas e que o Brasil não deva se omitir frente aos abusos cometidos pelo governo venezuelano, condena a sugestão estimulada pelos EUA de intervir no vizinho.
29	Antonio Anastasia	Independente	308	132	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Boa Vista	Apesar de entender que o atual regime na Venezuela não é uma democracia, considera que a situação causada pela visita de Mike Pompeo à Boa Vista não é digna de elogio.
30	Chico Rodrigues	Governista	308	178	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Sugere que o governo invista para que a Petrobras negocie com a PDVSA.
31	Alessandro Vieira	Independente	308	278	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Defende que não cabe ao Brasil participar de nenhum conflito armado, pela conjuntura na totalidade e pelo histórico da diplomacia brasileira. Pontua que é curioso a bancada do PT elogiar os militares.
32	Carlos Viana	Governista	308	331	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Aponta que, além das relações diplomáticas, há uma relação de amizade entre os povos brasileiro e venezuelano. Nesse sentido, sugere que os problemas internos do vizinho devam ser resolvidos por eles mesmos e que o Brasil deve colaborar a partir do diálogo e estar pronto para isso.
33	Jaques Wagner	Oposição	308	339	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Defende que a diplomacia brasileira seja mais pragmática e aponta que o petróleo é o ponto fulcral do conflito doméstico que está ocorrendo na Venezuela.
34	Carlos Viana	Governista	308	340	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Sublinha que a Comissão é importante para que o Brasil possa oferecer uma resposta imediata à Venezuela, mas que não devemos intervir em um Estado soberano.
35	Telmário Mota	Independente	308	341	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Esclarece que, entre uma ditadura de esquerda e outra de direita, fica com a democracia e que se compadece com o sofrimento do povo venezuelano, mas que o nosso papel não é intervir no vizinho.
36	Nelsinho Trad	Governista	308	392	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Aponta que a missão de entrega do carregamento com itens de ajuda humanitária falhou em toda sua dimensão ao não cruzar a fronteira até o posto de controle venezuelano, para ocasionar uma radicalização de posições. Ademais, complementa que se verificaram incidentes graves dentro da Venezuela e que "aparentemente os incidentes no lado brasileiro não foram espontâneos, mas provocados com o intuito de engajar o Brasil em uma possível situação militar, convocado o Grupo de Lima".
37	Telmário Mota	Independente	308	928	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Aponta que o estado de Roraima está à beira do colapso por depender econômica e energeticamente da Venezuela e, portanto, clama que Bolsonaro e Mike Pompeo resolvam a questão energética do município via interligação.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
38	Alessandro Vieira	Independente	308	951	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Sugere que o Senado convide os parlamentares da assembleia venezuelana para reunir-se e encontrar soluções próximas à realidade e estejam dentro dos princípios da diplomacia brasileira.
39	Chico Rodrigues	Governista	308	1006	ST9 - Embaixada	Embaixada - Crítica Fechamento	Argumenta que está há meses solicitando a reabertura da embaixada brasileira na Venezuela, complementa que já se reuniu diversas vezes com os chanceleres Araújo e França e reitera a necessidade da convivência diária com o país irmão.
40	Mecias de Jesus	Governista	308	1150	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Sublinha que a crise enfrentada por Roraima é consequência do fluxo migratório dos venezuelanos atraídos pela Operação Acolhida e pede para que o Governo Federal dê atenção aos brasileiros que sofrem as consequências na região.
41	Rogenir Costa	Outros	308	1153	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Apesar de reconhecer a importância da Operação Acolhida, sugere que sejam direcionados investimentos na capacidade de triagem, de acolhimento e deslocamento com a assistência mínima, incluindo o partimento de responsabilidades no nível federal, estadual e municipal.
42	Mecias de Jesus	Governista	308	1160	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Crítica o aumento de orçamento para a Operação Acolhida enquanto o estado de Roraima e a população local se encontram desamparadas pelo Governo Federal
43	Mecias de Jesus	Governista	308	1161	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Apesar de elogiar a decisão de Bolsonaro de iniciar o linhão de Tucuruí, aponta que Roraima está falida e em crise, nesse sentido, critica a ajuda depreendida na Operação Acolhida em detrimento dos nacionais roraimenses.
44	Mecias de Jesus	Governista	308	1183	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Aponta que Roraima está falida e em crise, nesse sentido, critica a ajuda depreendida na Operação Acolhida em detrimento dos nacionais roraimenses.
45	Nelsinho Trad	Governista	308	1368	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Aponta que em detrimento dos posicionamentos de atores do executivo, o General Mourão moderou as expectativas em relação à Venezuela a fim de evitar um conflito armado, dando enfoque ao canal diplomático e de pressão política.
46	Antonio Anastasia	Independente	308	1370	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Elogia a atuação do parlamentar Telmário Mota ao se reunir com Maduro para tratar das questões referentes a fronteira entre os países e os problemas de Roraima. Logo, defende que o único caminho para a solução do conflito na Venezuela é o diálogo e a negociação.
47	Major Olímpio	Governista	308	1372	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Qualifica o governo de Maduro como ilegítimo, aponta a dependência de combustível e energia de Roraima à Venezuela e defende que o Brasil deva levar ajuda humanitária ao vizinho, mas tratar a situação com muito cuidado porque há um desejo de várias partes de acirramento das tensões na região.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
48	Chico Rodrigues	Governista	308	1831	ST10 - NRC	NRC - Percepção VNZ	Defende que o Brasil deva olhar a Venezuela com outros olhos em função da significativa importância econômica do vizinho, especialmente pelo petróleo, mas também pela boa vontade, confiança e carinho das autoridades venezuelanas pelo Brasil.
49	Acir Gurgacz	Oposição	308	1862	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Defende que o Brasil deva ser protagonista na América Latina e que, a partir dessa posição, assuma a obrigação de ajudar os vizinhos porque isso futuramente impactará positivamente em nossa balança comercial. Nesse sentido, relata que passamos por disputas políticas entre EUA e Rússia, utilizando a Venezuela, e defende que nós sejamos protagonistas desse diálogo, mas com cautela.
50	Mecias de Jesus	Governista	308	2139	ST7 - Migração	Migração - Outros Caminhos	Argumenta que a ajuda humanitária enviada à Venezuela deveria ser direcionada a Roraima porque muitos venezuelanos estão na cidade.
51	Mecias de Jesus	Governista	308	2150	ST7 - Migração	Migração - Outros Caminhos	Argumenta que a ajuda humanitária enviada à Venezuela deveria ser direcionada a Roraima porque muitos venezuelanos estão na cidade.
52	Jaques Wagner	Oposição	308	2195	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Posiciona-se contra a intervenção na Venezuela e a favor do posicionamento da ala militar no assunto.
53	Telmário Mota	Independente	308	2290	ST7 - Migração	Migração - Outros Caminhos	Aponta os altos gastos da Operação Acolhida e sugere que o Brasil deveria oferecer ajuda humanitária aos venezuelanos em seu próprio território, bem como, destaca os impactos negativos para Roraima do fechamento da fronteira com os vizinhos e pede que sejam reabertas.
54	Jaques Wagner	Oposição	308	2316	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Aponta a necessidade de o Brasil entender seus verdadeiros interesses na Venezuela ao invés de ser utilizado como instrumento em algo que não nos diz respeito.
55	Chico Rodrigues	Governista	308	2330	ST9 - Embaixada	Embaixada - Critica Fechamento	Solicita a reabertura da embaixada brasileira na Venezuela.
56	Mecias de Jesus	Governista	308	2354	ST7 - Migração	Migração - Operação Acolhida	Afirma que o estado de Roraima não suporta mais receber os venezuelanos e lista as consequências negativas do acolhimento.
57	Antonio Anastasia	Independente	308	2506	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Se posiciona contra soluções de força e destaca positivamente o canal de diálogo com o vizinho aberto pela diplomacia parlamentar.
58	Mara Gabrili	Oposição	308	3385	ST7 - Migração	Migração - Política de Fronteiras	Critica o fechamento das fronteiras com a Venezuela e aponta que o argumento sanitário não se sustenta porque se manteve aberta a fronteira com o Paraguai, ou seja, é uma política arbitrária.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
59	Telmário Mota	Independente	308	3411	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Se posiciona a favor do comportamento histórico da diplomacia brasileira de não interferência e elogia a atuação da ala militar no assunto.
60	Chico Rodrigues	Governista	308	3419	ST9 - Embaixada	Embaixada - Crítica Fechamento	Advoga a favor da reabertura da embaixada brasileira na Venezuela, argumentando a importância do vizinho, sobretudo economicamente.
61	Kátia Abreu	Independente	308	3422	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Boa Vista	Solicita a aprovação da convocação de Araújo para prestar esclarecimentos sobre a visita de Mike Pompeo à Roraima.
62	Randolfe Rodrigues	Oposição	308	3427	ST10 - NRC	NRC - Percepção VNZ	Questiona Araújo em relação ao grau de condenação às violações de direitos humanos na Venezuela.
63	Telmário Mota	Independente	308	3439	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Aponta que a ajuda humanitária que o Brasil ofereceu à Venezuela criou um clima de desconforto e constrangimento entre os países e ambos detêm um bom histórico de relacionamento harmônico.
64	Major Olímpio	Governista	308	3450	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Argumenta que em relação à Venezuela o comportamento do Brasil deve ser o de negociador, como um algodão entre cristais.
65	Major Olímpio	Governista	308	3451	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Defende que, independente das convicções ideológicas, o caminho deve ser o do diálogo e da cautela.
66	Major Olímpio	Governista	308	3452	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Defende que o Brasil deva ter uma atuação ativa, mediadora e de diálogo, considerando que uma posição mais exacerbada e irracional pode levar a corpos no chão.
67	Marcio Bittar	Governista	308	3454	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Sugere a criação de uma comissão no senado que possa acompanhar de perto o governo federal e argumenta que o Brasil precisa atuar como um mediador do conflito e não como incendiário.
68	Telmário Mota	Independente	308	3464	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Advoga contra o fechamento das fronteiras e argumenta sobre a importância econômica da Venezuela para o estado de Roraima.
69	Telmário Mota	Independente	308	3465	ST7 - Migração	Migração - Política de Fronteiras	Argumenta que o fechamento das fronteiras prejudica a população brasileira na Venezuela.
70	Telmário Mota	Independente	308	3466	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Outros Caminhos	Argumenta que o Brasil deveria focar em resolver seus problemas domésticos e se envolver menos na crise da Venezuela.
71	Jaques Wagner	Oposição	308	3475	ST10 - NRC	NRC - Percepção VNZ	Afirma sentir repulsa à tentativa de uma nação de ser tutora da democracia internacional e sugere que o Araújo deveria se preocupar mais com o narcotráfico no Brasil que vitimou Marielle Franco do que na Venezuela.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
72	Kátia Abreu	Independente	308	3848	ST9 - Embaixada	Embaixada - Critica Fechamento	Aponta que não há justificativa para o fechamento da embaixada.
73	Jaques Wagner	Oposição	309	204	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Apoia a não intervenção do Brasil na Venezuela e aponta que esse tem sido o papel historicamente performado pela diplomacia em diversas ocasiões anteriores. Bem como, acusa o governo de fazer uma introdução artificial da ideologia no tema.
74	Humberto Costa	Oposição	309	209	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Defende manter o atlântico sul como zona de paz, evoca as tradições diplomáticas brasileiras de autodeterminação dos povos, não intervenção, da paz, solução pacífica dos conflitos, diálogo e negociações para a solução das controvérsias. Critica o MRE, por considerar que este está se posicionando a favor do conflito.
75	Telmário Mota	Independente	309	334	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Argumenta que o Brasil deva seguir sua tradição diplomática de mediação pela paz e boa vizinhança, ressaltando que há 100 anos o país não se envolve em conflitos armados. Defende também que o Brasil deve manter um distanciamento seguro e que quem deve restabelecer a democracia no país é o próprio povo venezuelano.
76	Randolfe Rodrigues	Oposição	309	950	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Argumenta que as forças armadas não podem ser porta-vozes de uma aventura bélica na Venezuela e que a tradição diplomática brasileira se pauta pelo pacifismo, multilateralismo e na busca incessante pela paz, concluindo que o papel que cabe ao Brasil na resolução da ditadura do vizinho é atuar via pressão diplomática.
77	Humberto Costa	Oposição	310	13	ST8 - Intervenção	Intervenção - Condena	Argumenta que as forças armadas impediram, em oposição ao MRE, que a crise na Venezuela se tornasse uma guerra. Rebate as críticas de que o governo Lula fora um apoiador do chavismo e pontua que, ao longo desses governos, em todas as crises que ocorreram no vizinho, o país se portou como apaziguador e um instrumento de encontro e de saídas pacíficas.
78	Telmário Mota	Independente	310	425	ST6 - PEB Venezuela	PEB VNZ - Condução	Queixa-se de ter solicitado junto a outros parlamentares um avião para encontrar-se com suas contrapartes venezuelanos e teve o pedido negado pelo executivo, considerando esse gesto como desrespeitoso ao legislativo. Contrapõe que no governo Dilma, quando parlamentares da oposição solicitaram um avião para ir à Venezuela, o pedido foi acatado.

V4 – Percepção dos atores sobre o Relacionamento Bilateral com os Estados Unidos							
Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
1	Eliziane Gama	Oposição	407	548	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - MRE Araújo	Afirma a visita de Mike Pompeo à Boa Vista ultrapassou todos os limites aceitáveis de interferência estadunidense no Brasil. A senadora considera que o histórico de intermediação de tensões do Brasil tem sido rompido e o país foi colado em uma situação constrangedora na tentativa estadunidense de acirrar os ânimos com os países da América Latina. Nesse sentido, cumprimenta o colegiado pela aprovação das moções de repúdio e pela convocação do então ministro Araújo para prestar esclarecimentos.
2	Jaques Wagner	Oposição	407	943	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Concepção	Ironiza que devido a um erro de tradução cometido pelo por Araújo, o <i>slogan</i> do Brasil correria o risco de passar de "Brasil acima de tudo" para "USA <i>over all</i> ".
3	Esperidião Amin	Independente	407	130	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Condução Ideológica	Aponta que o Brasil tem um claro alinhamento com os EUA, este que nas eleições presidenciais futuras poderiam eleger um democrata, Joe Biden, que defende posições distintas de Trump a respeito da Venezuela. Nesse sentido, defende que o alinhamento ou concordância do Brasil com os EUA deve pautar-se pelos interesses fundamentais do país e não transparecer um alinhamento com alguma candidatura.
4	Jaques Wagner	Oposição	407	254	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Condução Ideológica	Opõe-se ao alinhamento automático aos EUA, aponta que há um processo de ideologização da diplomacia brasileira, verificável em falas do ministro Araújo e do presidente Bolsonaro. Nesse sentido, defende que a relação do Brasil, enquanto maior economia da América Latina, com os EUA seja aberta.
5	Oriovisto Guimarães	Independente	407	412	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Eduardo Bolsonaro	Questiona se Araújo despreza a carreira diplomática e os ensinamentos adquiridos no Instituto Rio Branco ao proferir frases em defesa da nomeação de Eduardo Bolsonaro para a embaixada brasileira em Washington.
6	Leila Barros	Oposição	407	550	ST12 - Comércio	Comércio - Interesse Nacional	Demonstra preocupação com as ações do governo federal que não atendem aos interesses do país, dentre as quais a exclusão da cota do aço das importações do Brasil e a extensão da isenção de importação do etanol dos EUA. Bem como, acusa o governo brasileiro de oferecer um palanque para Mike Pompeo realizar um ato político contra a Venezuela em Boa Vista. Conclui que esses comportamentos denotam submissão e ausência de soberania nacional do Brasil.
7	Jaques Wagner	Oposição	407	735	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Condução Ideológica	Acusa Bolsonaro de conduzir uma diplomacia ideológica com os EUA e aponta como exemplo um jantar no qual o então presidente e sua equipe se reuniram com contrapartes estadunidenses que não eram representantes do governo, evento que o senador qualifica como um jantar de afirmações ideológicas que atrapalham o relacionamento com a China.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
8	Randolfe Rodrigues	Oposição	407	926	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - MRE Araújo	Solicita a convocação de Araújo para prestar esclarecimentos e a aprovação dos diferentes votos de repúdio e censura, ademais solicita que sejam apreciados os votos de censura e repúdio à conduta de Araújo pelo seu comportamento na visita de Mike Pompeo à Boa Vista.
9	Leila Barros	Oposição	407	956	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Condução Ideológica	Esboça preocupação com o alinhamento personificado do Brasil a Trump e esclarece que sua crítica não é com a aliança quase exclusiva com os EUA, mas com a submissão dos interesses nacionais aos interesses de uma figura política.
10	Major Olímpio	Governista	407	977	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Condução Ideológica	Aponta que o governo federal tem conduzido uma diplomacia subserviente aos EUA e qualifica a atuação do então ministro Araújo como irresponsável e de Jair Bolsonaro como políticas distorcidas e compostas por revés ideológicos. Destaca que os governos são transitórios, mas as instituições são permanentes.
11	Oriovisto Guimarães	Independente	407	985	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Eduardo Bolsonaro	Questiona se Araújo despreza a carreira diplomática e os ensinamentos adquiridos no Instituto Rio Branco ao proferir frases em defesa da nomeação de Eduardo Bolsonaro para a embaixada brasileira em Washington ou suas declarações tinham apenas o intuito de agradar Jair Bolsonaro.
12	Jaques Wagner	Oposição	407	1395	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Concepção	Expressa preocupação com a tendência da diplomacia do MRE a um eventual alinhamento automático aos EUA, nesse sentido, argumenta que o país deva defender os interesses da população nacional, assim como Trump faz nos EUA.
13	Márcio Bittar	Governista	407	1414	ST12 - Comércio	Comércio - Interesse Nacional	Defende que os governos brasileiros, incluindo o de Bolsonaro, pautem sua atuação internacional na defesa quase que exclusiva dos interesses nacionais. Nesse sentido, aponta que não deve haver um alinhamento automático aos EUA. Ademais, explica que o setor do agronegócio da Europa e dos EUA são inimigos brasileiros e afirma que diversas ONGs que atuam no Brasil criando embaraços para o setor são financiadas com recursos do agronegócio estadunidense. Por fim, sugere que seja convidado algum representante do setor econômico brasileiro para tratar das preocupações em relação a uma possível saída brasileira da OMC.
14	Angelo Coronel	Independente	407	1431	ST14 - Vistos	Vistos - Interesse Nacional	Questiona a liberação de vistos aos estadunidense, entre outros países, e argumenta que o processo para concessão de vistos para pessoas dessa nacionalidade já é facilitado, é rápido, inclusive teve a taxa reduzida. O senador argumenta que é necessário acabar com o mito de que os turistas estadunidenses não vêm ao Brasil em função do processo de vistos, mas que isso ocorre pela criminalidade e pela falta de infraestrutura do país. Argumenta também que a característica mais persistente do brasileiro é a síndrome de vira-lata e acusa o deputado Eduardo Bolsonaro de ter realizado uma visita vexaminosa à agência de espionagem estadunidense, reunindo-se, inclusive, com a diretora acusada de tortura.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
15	Paulo Nogueira Batista Júnior	Outros	407	1440	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Concepção	Defende que o Brasil não deve tomar partido na disputa entre EUA e China e sim permanecer com um distanciamento. Ademais, aponta que o abandono da diplomacia brasileira da posição tradicional de país emergente impacta negativamente em grandes parceiros de negociações, como China e Índia, e essa tendência de aderir ao ponto de vista estadunidense pode ser prejudicial ao país.
16	Humberto Costa	Oposição	407	1445	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Questiona os benefícios do alinhamento acrítico do governo brasileiro com Trump e a postura crítica em relação à China na disputa geoeconômica entre as duas economias, tendo em vista que a China é o nosso maior parceiro comercial e maior absorvente de exportações agrícolas. Ademais, questiona se o MRE realizou algum estudo prospectivo para avaliar os potenciais prejuízos da postura adotada pelo governo no tema.
17	Esperidião Amin	Independente	407	1457	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Destaca que a OCDE tem levantado questões contra produtos de interesse brasileiros, bem como o país tem enfrentado vetos da comunidade europeia, que não serão derogados com o apadrinhamento dos EUA na instituição. Nesse sentido, aponta que a embaixada em Jerusalém trará dificuldades no Oriente Médio e recentemente o governo foi informado de que a China não credenciará mais nenhum frigorífico brasileiro, segundo ele, porque o presidente estava nos EUA. Ele conclui que a atuação econômica alinhada aos EUA tem acarretado prejuízos econômicos e podem gerar ainda mais, especialmente ao agronegócio.
18	Angelo Coronel	Independente	407	1460	ST14 - Vistos	Vistos - Interesse Nacional	Expressa repúdio à liberação dos vistos e defende que a reciprocidade deva ser o princípio que impera nas relações internacionais. Com relação aos EUA, ele critica que o argumento de um suposto benefício financeiro é incerto e precário, tendo em vista que os EUA é o país da OCDE com um dos mais altos níveis de pobreza e desigualdade e com certa de 20 milhões de pessoas com histórico criminal. Para o senador, é lamentável que o Brasil tenha baixado a cabeça para o império norte-americano, abandonando a política altaneira e de reciprocidade na diplomacia.
19	Humberto Costa	Oposição	407	1463	ST13 - Alinhamento	Alinhamento - Concepção	Lamenta que o Brasil tenha abandonado uma posição de referência política nas relações internacionais para tornar-se um pária, nesse sentido, questiona ao então ministro Araújo sobre a política de subserviência aos EUA que está sendo desempenhada pelo Governo Federal e coordenada pelo ministro.
20	Humberto Costa	Oposição	407	1464	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - MRE Araújo	Solicita a convocação do então ministro Araújo para prestar esclarecimentos e a aprovação dos diferentes votos de repúdio e censura. Ademais, se mostra temerário com a votação dos embaixadores, principalmente pela presença do embaixador do Brasil nos EUA, o Sr. Forster, que é um dos pupilos do Olavo de Carvalho e aliado político do governo Trump, que será embaixador em um possível governo democrata no país.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
21	Kátia Abreu	Independente	407	1479	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - MRE Araújo	Aponta que há acordos internacionais e regras rígidas impostas pela Constituição a respeito da intromissão em outros países, diante disso, acusa Mike Pompeo, em sua visita à Boa Vista, de interferência em solo brasileiro se aproveitando da situação na Venezuela para fazer palanque político durante o período eleitoral nos EUA. A senadora entende que Pompeo utilizou o governo brasileiro para fazer favorecimento eleitoral ao candidato Donald Trump. Nesse sentido, solicita a convocação do então ministro Araújo para se justificar e prestar esclarecimentos ao Senado.
22	Veneziano Vital do Rêgo	Oposição	407	1483	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Aponta que o Governo Federal conduziu uma nação com 206 milhões de brasileiros para uma posição de subalternidade e subserviência e complementa que para ele, o presidente Bolsonaro vê o mundo reduzido aos EUA e ironiza que até o final do governo o lema passará de "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos" para "Estados Unidos acima de tudo, Donald Trump acima de Todos".
23	Humberto Costa	Oposição	407	1484	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Acusa o Governo Federal de atuar sem reciprocidade, importando álcool derivado de milho e causando uma crise no setor sucroalcooleiro no nordeste brasileiro apenas para atender aos interesses políticos e eleitorais de Donald Trump.
24	Veneziano Vital do Rêgo	Oposição	407	2409	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Aponta que a visita da comitiva presidencial aos EUA, a despeito do que foi argumentado pelos mesmos e por atores do legislativo, não foi positiva, mas caracterizou-se por uma postura brasileira envergada, fazendo concessões consumativas e, em contrapartida, aceitando dos EUA apenas sinalizações.
25	Jaques Wagner	Oposição	407	3836	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Argumenta que os diplomatas não devem trabalhar para si, mas em prol do interesse dos brasileiros, dentre os quais estão sair da pobreza, emprego, desenvolvimento e prosperidade e, não se envolver em embates desnecessários. Nesse sentido aponta que a condução da diplomacia brasileira por Araújo, tem sido ideológica e subalterna e a despeito dos problemas pré-existentes no relacionamento bilateral com os EUA, o mercado americano segue fechado às exportações brasileiras de carne bovina e frutas e com altas tarifas para o açúcar.
26	Eliziane Gama	Oposição	408	569	ST15 - Base de Alcântara	Alcântara - Interesse Nacional	Requer explicações com clareza e detalhamento sobre o acordo de instalação da base de Alcântara, sobre especificamente as restrições da utilização dos recursos advindos do acordo para o programa espacial brasileiro, bem como, sobre a realização de inspeções e verificações do governo estadunidense sem a prévia autorização do governo brasileiro, tendo em conta os princípios e garantias da soberania nacional.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
27	Telmário Mota	Independente	408	721	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Interesse Nacional	Aponta que no relacionamento com os EUA deve-se ter cuidado e manter uma distância controlada, nem muito próximo, nem muito distante, isso porque estes têm um olhar periférico para a América do Sul e são pragmáticos em seus relacionamentos internacionais. Nesse sentido, o senador sugere que o governo precisa ter cuidado para não perder parceiros importantes construídos a duras penas, como a Venezuela, que foi uma grande importadora do Brasil, mesmo que hoje a balança comercial tenha caído substancialmente. Por fim, conclui destacando a importância do convite ao então ministro Araújo para prestar esclarecimentos.
28	Esperidião Amin	Independente	408	1449	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Solicita que o MRE consulte os interesses da indústria nacional que não é o de importar produtos de alto valor agregado, assim como, a questão das cautelas de Trump a respeito da tecnologia do 5g porque segundo ele, a corrida tecnológica entre China e EUA poderia trazer benefícios pragmáticos ao Brasil por meio da efusão de produtos e tecnologias derivadas.
29	Mara Gabrilli	Oposição	408	1452	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Afirma que a proximidade do Brasil é com o governo de Trump e não com os EUA, nesse sentido, questiona se o MRE está preparado caso Trump não seja reeleito e quais medidas serão tomadas na atual situação de isolamento do Brasil do resto do mundo.
30	Carlos Viana	Governista	408	1456	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Aponta que na relação econômica com os EUA o governo Trump tem pautado o Brasil como um país não em desenvolvimento, o que é um elogio, mas que incrementa o desafio do comércio internacional do país, podendo se tornar um problema para os empresários e para a indústria nacional que carecem de regras necessárias para seu desenvolvimento e modernização.
31	Eliziane Gama	Oposição	408	3778	ST15 - Base de Alcântara	Alcântara - Interesse Nacional	Questiona se o governo tem interesse em envolver o governo do Maranhão no debate sobre a utilização da base de Alcântara pelos EUA, se vai chamar e quando, considerando o princípio da primazia dos estados. Bem como, questiona também qual a atenção e as deliberações do governo a respeito das comunidades quilombolas do entorno que serão afetadas com o acordo.
32	Jaques Wagner	Oposição	408	1474	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Aponta que a briga entre os EUA e a China é comercial e não ideológica e que Trump está agindo de maneira a proteger suas fronteiras comerciais no tema do 5g ao impor restrições e assim poder ampliar o parque de empregos estadunidense. Nesse sentido, o senador argumenta que, se o Brasil ficar fazendo briga ideológica, vai perder nessa corrida tecnológica porque a briga é comercial. O senador cita também que, no escândalo do WikiLeaks, o presidente da república e da Petrobrás estavam sendo monitorados pelos EUA.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
33	Flávio Arns	Independente	408	3852	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Interesse Nacional	Destaca a tradição diplomática brasileira de estabelecer o diálogo e nesse sentido defende que, para o Brasil ser protagonista, o desejo da população, precisamos manter o diálogo e, apesar de seguir os EUA, deve agir sem submissão ou quebra de reciprocidade. O senador conclui que essa não é uma pergunta, tampouco uma crítica.
34	Jaques Wagner	Oposição	408	2372	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Defende que não deve haver nenhum alinhamento automático na política externa brasileira e na briga econômica e comercial entre os gigantes China e EUA, o Brasil não deve tomar partido e sim tirar proveito da conjuntura. Ele complementa que há a criação de inconvenientes constantes e que o governo não deve ser ideológico, mas sim trabalhar pragmaticamente, porque os EUA estão trabalhando para proteger os seus produtos e mercados.
35	Mecias de Jesus	Governista	408	3854	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Interesse Nacional	Opina favorável ao requerimento do senador Jaques Wagner para discutir a entrada do Brasil na OCDE e considera que a vinda do então ministro Araújo será esclarecedora. O senador complementa que o governo brasileiro foi aos EUA fazendo várias concessões como a liberação do visto turístico sem a reciprocidade exigida e, portanto, seria necessário que Araújo pudesse prestar esclarecimentos quanto a esse tema em questões como, se receberemos o mesmo tratamento e se vamos continuar fazendo essas concessões.
36	Angelo Coronel	Independente	408	1477	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Questiona se o Brasil adentrar na OCDE acatando as imposições dos EUA e tomar o lado estadunidense comprando briga com a China, o maior parceiro comercial do país, valeria a pena. Isso porque, considerando que o Brasil está na paz, tendo êxito nas exportações, é líder na OMC e já recebe tratamento diferenciado na OCDE.
37	Welber Barral	Outros	408	4049	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Argumenta que, embora o Brasil esteja em uma posição difícil entre seus dois maiores parceiros comerciais, defende que o país assumira uma posição de equidistância na guerra comercial entre China e EUA, isso porque se aliar a algum lado implicaria em poucas vantagens e má vontade do outro lado. Destaca que, embora a guerra comercial tenha aumentado as tarifas de muitos produtos, fora o aumento no preço da soja, o Brasil não teve grandes vantagens derivadas.
38	Veneziano Vital do Rêgo	Oposição	408	2410	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Com relação à possibilidade de ingresso do Brasil na OCDE e à saída da OMC, o senador traz a fala da ministra Tereza Cristina, que levantou dúvidas e apontou possíveis prejuízos, especialmente para o agronegócio.
39	Telmário Mota	Independente	408	1664	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - MRE Araújo	Requer o adiamento da sabatina dos embaixadores até que o então ministro Araújo possa comparecer para prestar esclarecimentos sobre a condução da visita de Mike Pompeo à Boa Vista para ameaçar a Venezuela, bem como o subsequente recebimento de US\$ 30 milhões, quantia que o senador considera miserável, para as operações humanitárias na fronteira com a Venezuela.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
40	Esperidião Amin	Independente	408	4105	ST14 - Vistos	Vistos - Interesse Nacional	Requer que seja revista a situação discrepante da concessão de vistos com os EUA, tendo em vista que desde março de 2019 o governo federal dispensou a necessidade de visto na modalidade de turismo para os cidadãos estadunidenses. O senador considera a situação constrangedoramente desequilibrada e sugere que seja negociada a celeridade para a concessão de vistos turísticos para brasileiros.
41	Angelo Coronel	Independente	408	2455	ST14 - Vistos	Vistos - Interesse Nacional	Esboça preocupação com as declarações de Bolsonaro sobre a flexibilização dos vistos, especialmente para turistas dos EUA, isso porque, para o senador, o princípio da reciprocidade deve imperar, pois aumenta o poder de barganha junto aos consulares e desperta respeito dos países.
42	Jaques Wagner	Oposição	408	3724	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Aponta que o governo renunciar ao tratamento especial e diferenciado na OMC como contrapartida para um apoio duvidoso dos EUA para entrar na OCDE rompe com um compromisso histórico da defesa dos países em desenvolvimento. O senador complementa que em termos de prejuízos econômicos, apesar da dificuldade de mensurá-los, argumenta que serão extensos a médio e longo prazo afetando todos os setores econômicos e cita as pressões insustentáveis para a redução da proteção tarifária na TEC, que desencadeará um problema adicional envolvendo novas negociações no âmbito do Mercosul.
43	Márcio Bittar	Governista	408	3741	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Prejuízo	Argumenta que, a despeito da similaridade dos valores defendidos pelo Brasil e pelos EUA, a relação não pode ser automática ou total e dentre os motivos está o fato de o agronegócio de ambos os países rivalizar no comércio internacional. O senador conclui que o desafio para o MRE e o governo é equilibrar e ter uma posição cada vez mais clara a favor do direito.
44	Márcio Bittar	Governista	408	3742	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Questiona se com a ida da comitiva presidencial aos EUA e abertura do diálogo para o aumento da relação comercial entre os países, se os termos dessa relação não incidiriam negativamente na relação econômica do Brasil com a China, tendo em vista que este é um importante mercado que não pode ser desconsiderado.
45	Márcio Bittar	Governista	408	3743	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Questiona como a aproximação comercial com os EUA prejudica a relação com a China e também, como a entrada na OCDE, ainda que considere importante, prejudicaria ou não o desempenho comercial brasileiro, tendo em vista a imposição de prescindir do tratamento diferenciado da OMC.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
46	Humberto Costa	Oposição	409	1444	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Prejuízo	Solicita que o então ministro Ernesto Araújo compareça ao Senado para prestar esclarecimentos, tendo em vista que a sua condução da política externa está levando o Brasil a uma posição de párea a ponto de se tornar um instrumento de vergonha para a população. Como exemplo, ele cita o apoio brasileiro à presidência estadunidense no BID, que historicamente tem sido presidido por países da América do Sul ou da América Central, justamente para a manutenção do equilíbrio das políticas regionais de investimento. O senador ainda afirma que agora o BID sob o controle de Trump será utilizado para fazer geopolítica de modo a condicionar empréstimos e financiamentos a posicionamentos políticos dos países.
47	Jaques Wagner	Oposição	409	3072	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Aponta que, como democrata, valoriza a pluralidade das ideias, mas defende que fatos são fatos. Nesse sentido, contra-argumenta as afirmações do então ministro Araújo de que as políticas externas de seus antecessores não trouxeram desenvolvimento. O senador indica que, em 2011 (governo Dilma), as exportações saltaram de U\$ 60 bilhões para U\$ 255, traduzindo em emprego, desenvolvimento e tecnologia no agronegócio e no setor industrial, bem como havíamos nos tornado credores do FMI, algo considerado importante do ponto de vista da soberania. Por outro lado, o senador aponta que o governo Bolsonaro está optando por renunciar a uma condição benéfica para o país em detrimento da participação na OCDE, onde os EUA são os donos, nos envolvendo em uma briga que é dos EUA e com a China.
48	Humberto Costa	Oposição	409	3831	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Aponta que houve uma mudança radical na política de estado com Araújo como ministro do MRE na qual o Brasil passou a ter um alinhamento automático com o que o senador considera uma facção do partido republicano nos EUA. Nesse sentido, questiona a Araújo como ficará a política externa brasileira caso Trump não seja reeleito.
49	Jaques Wagner	Oposição	410	337	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Interesse Nacional	Aponta que o Brasil não é possessão ou base militar dos EUA e que o bom relacionamento com a potência durante os governos Lulas e Dilma não deve ser maculada ao admitir um monitoramento que transforma o país em uma espécie de quintal e defende que a posição do Brasil deva ser altaneira e de absoluta independência. Ademais se posiciona a favor da convocação do então ministro Araújo e do voto de censura em relação à visita de Mike Pompeo à Boa Vista, que segundo o senador, foi inapropriada e utilizou solo nacional para ameaçar o povo venezuelano.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
50	Paulo Nogueira Batista Júnior	Outros	410	398	ST12 - Comércio	Comércio - Prejuízo prescrições	Aponta que nos governos Lula e Dilma era a OCDE que procurava ativamente o Brasil para ingressar no grupo e, à época, os governos consideravam que não era vantajoso entrar porque implicaria em prescindir da soberania e da definição de políticas públicas em diversas áreas. Já no governo Temer e agora no governo Bolsonaro, o Brasil foi apequenado e transformado em um pedinte para ingressar na OCDE, que não é um clube confortável, mas sim normativo, com regras restritas e severas à aplicação de políticas de desenvolvimento convenientes para o Brasil.
51	Jaques Wagner	Oposição	410	439	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Aponta que o Trump está colocando os estadunidenses em primeiro lugar e sugere que o Brasil faça o mesmo. Nesse sentido, o senador pede ao então ministro Araújo que trabalhe efetivamente pelos interesses do povo e não na difusão de suas próprias ideias, isso porque considera que essa postura não traz consequências positivas, pelo contrário, está atraindo conflitos que não são nossos. Também acusa haver um trabalho para isolar o Brasil e ter um alinhamento único e automático com os EUA. Ademais, sublinha que a relação comercial e diplomáticas com os EUA nos governos Lula e Dilma não eram ruins.
52	Humberto Costa	Oposição	410	469	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - MRE Araújo	Qualifica como vergonhoso o episódio da visita de Mike Pompeo à Boa Vista, que gerou surpresa e indignação e manifestações contrárias de todos os ministros de relações exteriores desde o governo Itamar ao governo Temer pela forma como foi realizada a visita. O senador aponta que embora a visita seja justificada pela primazia dos direitos humanos, questiona onde está a defesa dos mesmos pelo MRE no golpe de estado na Bolívia ou mesmo, no alinhamento às repúblicas atrasadas que discriminam as mulheres e a comunidade LGBTQIAP+ e mesmo nos posicionamentos brasileiro na ONU.
53	Eliziane Gama	Oposição	410	570	ST15 - Base de Alcântara	Alcântara - Interesse Nacional	Questiona Araújo a respeito das questões de soberania nacional em relação às inspeções estadunidenses, sobre o que será feito para as comunidades locais de Alcântara que não dispõem de nenhum tipo de ação econômico do governo federal; e dos termos pelos quais será pautada a transferência de tecnologia. A senadora destaca que esses três pontos não foram considerados no acordo estabelecido no governo de Fernando Henrique Cardoso.
54	Jaques Wagner	Oposição	410	660	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Argumenta que a visita aos EUA do governo Bush durante o governo Lula foi igualmente histórica, mas por motivos diferentes da visita realizada pelo governo Bolsonaro aos EUA de Trump e que Araújo qualificou como transcendental.

Nº	Ator	Posição	C	UC	Subtema	Eixo	Conteúdo da Contestação
55	Humberto Costa	Oposição	410	2140	ST11 - PEB EUA	PEB EUA - Condução ideológica	Aponta que os argumentos apresentados por Araújo estão repletos de preconceitos políticos ideológicos e que ele tem uma tendência a agredir a realidade e cita que a política externa brasileira no governo FHC teve um grau de alinhamento com os EUA, mas manteve muitas posições de independência diferente do seguidismo que existe hoje. O senador ainda afirma que o governo Bolsonaro irá destruir o setor do agronegócio, inclusive, o primeiro a apoiá-lo na candidatura presidencial de 2018, isso porque não considera os aspectos econômicos intrínsecos a tomada de posições políticas, para desconsiderar interesses nacionais importantes como emprego, desenvolvimento e tecnologia.