



Universidade de Brasília

**Ensaio de Política Externa Brasileira comparada nas gestões
Amorim e Araújo: como entender a busca por autonomia em
duas realidades tão diferentes?**

por

Romulo Fachetti Felisberto

Trabalho de Conclusão de Curso

Submetido ao Instituto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília

Em Cumprimento Parcial dos Requisitos

para o grau de Bacharel em Relações Internacionais

Supervisionado pelo Professor Thiago Gehre Galvão

Setembro 2022

Agradecimentos

A primeira sala de aula que frequentei na Universidade de Brasília foi do curso de Introdução ao Estudo das Relações Internacionais, ministrado pelo professor Thiago Gehre. Por obra do destino, minha despedida da instituição também se dá a partir da presença de Thiago, dessa vez como meu orientador. É impossível não reconhecer seu papel na minha construção como aluno. Só tenho a agradecer por toda sua compreensão, ajuda e apoio. Sua conduta no ofício serve de exemplo por todo o esforço e amor que ele oferece a cada aula ministrada, e a cada conselho que ele dá para seus alunos.

Ainda agradeço também ao Instituto de Relações Internacionais como um todo: seu corpo docente, discente e administrativo. Apesar de ter tido a experiência universitária cortada ao meio por força maior, as histórias e experiências que vivi lá ajudaram a moldar quem sou hoje. Meus agradecimentos ao professor Juliano Cortinhas, com o qual convivi incontáveis vezes em matérias, monitorias e projetos. Às amigas que fiz, com uma citação especial à minha irmã de outra mãe, Ana Luísa Vitali. A todos que estiveram na minha caminhada de amadurecimento pessoal, profissional e acadêmico, um muito obrigado. Me dói muito não poder demonstrar a cada um, individualmente, o seu valor e o carinho que tenho por vocês. As memórias que construí com vocês são insubstituíveis.

Por fim, agradeço à minha família por todo o apoio em cada momento difícil e decisão tomada ao longo destes mais de 4 anos. Sei de todo o sacrifício e energia depositada neste projeto contínuo que é a minha educação. A realização deste sonho que não é só meu, mas também dos meus pais, passa, com toda certeza, pelo esforço deles. À UnB, com esperança, meu até logo.

Resumo

Este artigo aborda as gestões Amorim (2003-10) e Araújo (2019-21) no Ministério das Relações Exteriores do Brasil, buscando comparar ambos a partir do conceito central da autonomia, sob a premissa de que ambos têm este conceito como eixo norteador. A análise principal se separa nas perspectivas ideacional, prática e retórica, abordando, por um lado, a práxis da Política Externa Brasileira e, por outro, o arcabouço conceitual utilizado pelos ministros na construção de suas políticas. Neste contexto, busca-se identificar as diferenças mais marcantes entre essas gestões, enumerando os pontos de conflito e ponderando o porquê de duas gestões tão distintas se abrigarem sob o guarda-chuva de um objetivo comum: dar autonomia ao Brasil.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Análise de Política Externa, Autonomia.

Abstract

This text addresses the Amorim (2003-10) and Araújo (2019-21) administrations at the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, seeking to compare both using autonomy as a central concept in their work, as well as regarding the premise that both share this concept as a guiding axis. The main analysis is separated into ideational, practical and rhetorical perspectives, approaching, on the one hand, the *de facto* making of Brazilian Foreign Policy and, on the other hand, the conceptual framework used by the ministers in the construction of their policies. In this context, we seek to identify the most striking differences between these administrations, enumerating the points of conflict and pondering why two such different profiles may be sheltered under the umbrella of a common objective: to give Brazil autonomy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Foreign Policy Analysis, Autonomy.

Sumário

Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract.....	4
1. Introdução.....	6
1.1 Como pensar o estudo da Política Externa Brasileira (PEB)	7
2. Sobre o papel dos Ministros de Relações Exteriores.....	10
3. Qual o papel da autonomia – estrutura ideacional – na história da PEB?.....	13
4. Como foram elaboradas – estrutura prática – as políticas de Amorim e Araújo?.....	17
4.1 O caso das Relações Bilaterais Brasil – Venezuela	19
5. Qual a posição da comunicação – estrutura retórica – na prática política?.....	22
Disposições Finais	27
Referências	29

1. Introdução

O presente trabalho busca estabelecer uma relação comparativa entre a gestão de Ernesto Araújo, Ministro das Relações Exteriores entre 2019 e 2021 durante o governo Bolsonaro, e a gestão de Celso Amorim, chanceler brasileiro ao longo dos dois mandatos presidenciais de Lula da Silva, entre 2003 e 2010, a partir da interpretação da autonomia na Política Externa Brasileira.

Para este fim, o texto se assenta sobre três bases que estruturam as partes: a primeira delas, caracterizada como *ideacional*, se ocupa em esmiuçar o conceito da autonomia, considerado no decorrer do texto como um ponto focal da PEB num âmbito histórico. Nesta parte, há o momento de maior aproximação entre as duas gestões: o pressuposto de que ambas estão norteadas pela autonomia é uma premissa transversal que coloca algum ponto comum entre duas administrações profundamente distintas. Aqui, uma revisão bibliográfica teórico-conceitual enseja a elaboração de um conceito próprio de autonomia com vistas a utilizá-lo como ferramenta explicativa para o trabalho.

A segunda base estrutural pode ser caracterizada como *prática*, e se ocupa com a análise do *policymaking* sob a chancela de ambos os ministros. Neste ponto, a chave é a definição dos critérios responsáveis pela inserção internacional brasileira sob duas óticas profundamente diferentes, mas sem perder de vista a noção da autonomia, objetivo comum em ambos os cenários. Ainda cabe o destaque de que, nesta parte, pode-se utilizar a Análise da Política Externa (APE) como seara de conhecimento para evoluir, com profundidade, a pesquisa.

A terceira parte, por outro lado, pode ser definida exatamente como a exposição dessas óticas: a estrutura *retórica* deste texto se preocupa com a noção de comunicação dos dois ministros, alcançando então o auge da discrepância entre os dois sujeitos da comparação. É justamente neste aspecto que se diferem com maior intensidade Araújo e Amorim, com retóricas completamente distintas em âmbitos diversos: prioridades políticas, níveis de análise, construção de argumentos, etc. A Análise do Discurso (AdD) se faz útil como metodologia para este tipo de estudo, tratando de atribuir interpretações e significados ao que, à primeira vista, pode ser visto como vazio. Aqui, há uma menor interação de ambos os sujeitos com o conceito

da autonomia, visando abordar mais as características intrínsecas aos ministros para efeito de comparação.

É claro que há uma ponderação a ser feita no que se refere ao exercício da diplomacia como ofício: existem momentos nos quais o *fazer* político se confunde com a oralidade e o discurso. O *policymaking* é, por vezes, o próprio exercício da retórica. Assim, a separação entre as três partes e suas titulações se encontra apenas no domínio analítico, visto que as três abordam os mesmos dois sujeitos, apenas sob óticas ligeiramente distintas. Afinal, toda declaração de um Ministro das Relações Exteriores é, por natureza, uma declaração política. Ainda assim, é possível conjecturarmos, com certa precisão, os momentos nos quais a retórica estará mais ou menos alinhada à prática, e, portanto, dar mais ênfase nos pontos desejados em cada caso.

1.1 Como pensar o estudo da Política Externa Brasileira (PEB)

No exercício da análise acadêmica, é por meio da pesquisa que se constrói qualquer tipo de arquétipo analítico. A partir da revisão bibliográfica é que se dá a amplitude, escopo, foco e metodologia na concepção de um texto. Neste sentido, este breve tópico busca referenciar o estado da arte nos trabalhos que se propõem a analisar a PEB num espectro relevante para a produção deste artigo. Não é possível, em alguns parágrafos, sintetizar toda a produção acadêmica brasileira recente que esteja direta ou indiretamente relacionada ao objeto de estudo, é claro. No entanto, há aqui o esforço por levantar, de maneira diligente, alguns conceitos influentes na concepção do trabalho.

Ao vislumbrar uma ideia de oposição entre duas gestões do MRE, deve-se notadamente entender em que sentido isto é relevante: a tradição de manutenção do *status quo* e foco nas continuidades da PEB se trata de algo que está no cerne da produção acadêmica relacionada ao Itamaraty – e no MRE em si. Assim, identificar um processo de ruptura enseja a reflexão de como ocorre este processo: Saraiva (2022) discorre justamente sobre como mudar uma política externa, como intitulado seu artigo. Sua perspectiva defende que há um alto custo para qualquer tipo de mudança extrema em agendas de política externa em um curto espaço de tempo, fator ainda exacerbado pela incorporação de novos atores e complexificação das agendas e relações dos países.

Ainda neste sentido, Saraiva (2022) pondera que um país dificilmente é representado em sua integridade a partir de seus discursos externos. Portanto, seria natural que os debates internos gerem uma narrativa vencedora que acabe por representar a totalidade, sem, é claro, excluir a existência de outras escolas de pensamento. Este é um ponto chave na explicação deste

texto: ainda que o pensamento *mainstream* da PEB resida nas continuidades estabelecidas por suas tradições, a existência de *outsiders* como Ernesto Araújo se configura uma condicionante de possíveis rupturas, estas sempre dependentes do contexto político interno e externo.

Assim, resta saber quais são as variáveis responsáveis pela ascensão do *outsider* à posição de tomador de decisão. A “inércia” (Saraiva 2022) que pautou o Itamaraty na transição entre os governos Rousseff (2011-16) e Temer (2016-2018) se findou com a eleição de um braço da nova *alt-right* (Guimarães e Silva 2019) que representava um discurso antagônico à tradição hegemônica da PEB. Então, o momento de profunda mudança, apoiada no cenário de crise e convulsões sociais enfrentado pelo Brasil ao longo do período 2013-2018 acaba por catalisar a transição para um governo de características profundamente chocantes com o período anterior.

Este contexto, partindo para o ponto mais específico do Itamaraty, ainda é reforçado pela ideia de *overstretch* (Schenoni; Ribeiro; Belém Lopes; Casarões 2022), ideia de que a operacionalização da inserção internacional do Brasil ao longo das últimas duas décadas significou um passo maior que a perna, gerando um custo ao país. Este erro de cálculo, levado à frente justamente pelos atores hegemônicos da PEB, permeia o ganho de força nos discursos oposicionistas. Além disso, este cenário ainda é previsto na análise de que o Brasil, como potência média buscando ascensão, teria colidido com os regimes internacionais em voga, uma das razões pelas quais o país teria chegado a seu teto, se caracterizando como presa de sua própria condição: sua busca por legitimação institucional levou à sua queda (Belém Lopes; Casarões; Gama 2020). Este questionamento quanto à adequação da política externa ao “mito da multipolaridade” (Schenoni; Ribeiro; Belém Lopes; Casarões 2022) é um importante motor de análise para se avaliar os resultados da gestão Amorim, dado que este é um dos grandes contrastes entre os dois ministros.

Já numa perspectiva mais ligada à retórica, a análise da política externa a partir do que Moraes (2022) classifica como “demagogia e populismo” no governo Bolsonaro leva o autor às redes sociais do governo vigente como fonte de pesquisa. Moraes utiliza o perfil do presidente como vetor de explicação para suas hipóteses, demonstrando a enorme fluidez na comunicação de figuras políticas a partir destas novas ferramentas. Este é mais um aspecto a se levar em conta ao se considerar a relação entre rupturas e continuidades dentro da política: a propagação de ideias tem passado por mudanças relevantes no passado recente, algo profundamente disruptivo

no processo político; aqui, novamente, nota-se uma diferença marcante entre não só no caráter das gestões de ambos os ministros, mas também no pano de fundo sobre o qual elas acontecem.

2. Sobre o papel dos Ministros de Relações Exteriores

A ideia de *primeira imagem* (Waltz 1959), pode ser resumida à busca por sintetizar a política internacional a partir do elemento individual: a natureza do ser humano, o psicológico do político ou as relações da alta política. É comum ver correntes historiográficas contemporâneas questionarem este tipo de abordagem, classificando-a como anacrônica ou simplista; relegando-a ao longínquo tempo dos estadistas do *longo século XIX*, como chamado por Hobsbawm: Talleyrand, Castlereagh e Metternich são alguns nomes tradicionalmente tratados como grandes arquitetos do Concerto Europeu a nível pessoal (Hobsbawm 1962). No entanto, o estudo da figura do estadista, do político de alto escalão ainda pode se mostrar frutífero: é necessário ressaltar o papel destes tomadores de decisão dentro do contexto doméstico e internacional, formadores da segunda e da terceira imagem, na medida em que suas características pessoais sejam variáveis relevantes para a análise política ou histórica – e, em algum nível, sempre o são.

Assim, esta perspectiva se alinha com a análise de Rémond (1988) sobre a história política. Sua obra *Pour une histoire politique* ensaia, em diversos momentos, a inserção da história política em contextos mais globais por meio do raciocínio crítico e da união de campos epistemológicos, rejeitando assim o enfoque excessivo na historiografia personalista, assim como o estudo frio da documentação crua. Conquanto, o próprio francês reconhece a amplitude do fazer político e seu efeito cascata na sociedade ao questionar “como sustentar ainda que o político não se refere às verdadeiras realidades, quando ele tem por objetivo geri-las?” (Rémond 1988, 24), ponto que reforça a necessidade de valorização e entendimento da posição de figuras como as duas aqui elencadas no âmbito da historiografia política.

No mais, a escolha – arbitrária, por definição – destes dois momentos históricos torna necessária algumas observações dignas de nota. O primeiro desses detalhes se dá no marco temporal: a discrepância na duração das gestões pode, à primeira vista, gerar algum estranhamento com vistas à condição analítica do texto. Os oito anos de profunda proatividade de Amorim geraram um oceano de fontes de estudo, contra um modelo de gestão completamente diferente, e mais curto. No entanto, este trabalho tende a se debruçar sobre a gestão Araújo com um pouco mais de empenho, devido à produção acadêmica menor sobre este ministro, dado o fim recente de seu mandato.

De qualquer maneira, dois aspectos permitem a criação de uma comparação com pouco prejuízo analítico: o primeiro se encontra no enfoque teórico-conceitual do trabalho, que se

ocupa em grande medida de analisar parâmetros ideacionais, relegando os resultados a uma posição de menor importância; o segundo se dá na interpretação de que ambos os políticos estão inseridos em contextos sócio-históricos específicos, fazendo parte de movimentos políticos mais amplos. Amorim, dentro do crescimento da esquerda em toda a América Latina no início do século XXI (Fiori 2007); e Araújo se caracterizando como mais um braço da *alt-right* que ascendeu a partir da metade da década de 2010 (Guimarães e Silva 2019). Dessa forma, este artigo considera ambos como uma culminação de seus respectivos *zeitgeists* na Política Externa Brasileira. Ainda assim, Araújo ofereceu, em seus tempos de normalidade, um ano de intensa atividade na política brasileira, produzindo material de análise o suficiente para os propósitos deste trabalho, havendo assim conteúdo o bastante para se fazer as comparações específicas propostas mais à frente.

Outro detalhe digno de menção está numa variável interveniente que não pode deixar de ser citada: a pandemia da COVID-19. Este é um evento diretamente disruptivo na gestão Araújo – responsável em parte por seu pedido de demissão –, não podendo ser ignorada a influência deste na análise do processo decisório, escolha de parceiros e níveis de sucesso da gestão Araújo como um todo. A volatilidade de um momento de crise como tal torna, por si só, o trabalho do ministro um vetor de gestão de risco extremamente amplo. No entanto, qualquer juízo de valor sobre a adequação do modelo de gestão de Araújo no contexto pandêmico exige maiores estudos – ou mesmo um trabalho mais amplo sobre a temática.

Feitas estas ressalvas, vale abordar que durante a gestão Amorim, a Política Externa do Brasil se pautou por uma avaliação dos interesses brasileiros e a criação de um planejamento de atuação a partir destes determinados interesses, discriminados como o “aumento das exportações e investimentos produtivos, além de diretrizes que priorizavam acordos comerciais com vantagens comerciais para o país, combate a práticas protecionistas e ampliação de mercados consumidores de bens primários ou semielaborados” (Doratioto 2014).

Assim, o Brasil estabeleceu relações submetidas a uma série de conceitos identificados a partir do Itamaraty como fundamentais para a inserção internacional do país. Neste sentido, o país fez uma reavaliação de seus principais parceiros e fez um *aggiornamento* em suas parcerias. Alguns pontos focais da Política Externa Brasileira de Amorim eram claros: a prioridade da agenda era a reformulação do MERCOSUL, juntamente da solidariedade em relação à África e estreitamento de relações com potências emergentes como Rússia, China e Índia (Visentini 2013, 113). Isso significou uma inflexão em relação à postura brasileira na década de 1990

devido à maior autonomia no processo decisório, pautado pelo novo “Estado Logístico” (Cervo 2003).

De maneira quase oposta, Ernesto Araújo viu como prioridade para a Política Externa Brasileira a luta pela “alma” do país em sua posição fundamentalmente ocidental, como exposto em seu manifesto *Trump e o Ocidente*: “o povo brasileiro parece ser autêntica e profundamente nacionalista e, desse modo, o Brasil não teria por que sentir-se desconfortável diante de um projeto de recuperação da alma do Ocidente a partir do sentimento nacional. (Araújo 2017, 354).

A partir desta ideia, se constrói uma noção de oposição ao sistema multilateral, que seria um dos grandes responsáveis pelo enfraquecimento da “alma” ocidental. Ernesto capitaneou, entre 2018 e 2021, uma luta contra este sistema multilateral vigente sob o pretexto da soberania nacional, reforçando posicionamentos nacionalistas, efetivamente isolando o Brasil no âmbito diplomático – de forma intencional, cabe salientar. O então Chanceler defendeu seu ponto abertamente ao dizer que se a política externa do país “faz de nós um pária internacional, então que sejamos esse pária”¹.

Assim, fica claro o caráter extremamente distinto das duas correntes de Política Externa, cabendo assim fazer comparações e estabelecer conexões que possam ajudar a compreender onde está a gênese de cada posição e quais delas se adequam mais ao país em seus respectivos momentos históricos. Além disso, este projeto ainda pode servir de auxílio na busca por responder uma questão mais ampla: como o país pode ter dado uma guinada tão extrema em apenas uma década? Por meio da identificação dos alicerces do processo decisório na diplomacia brasileira, pode-se explicar como duas iniciativas políticas tão discrepantes podem partir de um mesmo país num espaço de tempo relativamente curto – e ter aparentemente o mesmo objetivo.

¹ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4884035-se-falar-em-liberdade-nos-faz-paria-internacional-que-sejamos-esse-paria-diz-ernesto-araujo.html>. Acesso em: 06/05/2021.

3. Qual o papel da autonomia – estrutura ideacional – na história da PEB?

Uma extensa literatura especializada na área classifica o conceito de autonomia como uma das mais marcantes diretrizes da política externa brasileira a partir da década de 1960. Em um dos mais completos trabalhos sobre o projeto de autonomia da política externa brasileira, Spektor (2015) afirma que a busca por autonomia é um projeto de política externa que guia o comportamento brasileiro nas relações internacionais há cinquenta anos. Mesmo ao longo da década de 1990, período que Pinheiro (2000) aponta como aquele em que ocorre a crise dos paradigmas americanista e globalista, o desejo de autonomia, segundo a autora, manteve-se relativamente intacto. Pinheiro e Lima (2018) ainda destacam a década de 1970 como um marco temporal importante para disseminação da autonomia como ferramenta de análise política na América Latina como um todo.

A definição do conceito de autonomia é ampla e variada na literatura formal. Russell e Tokatlian (2000, apud PINHEIRO, 2000) definem o termo como “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente”. Em uma definição relativamente concisa e mais apropriada para o propósito deste trabalho, Mariano (2015) afirma que a autonomia se refere “à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional, significando, portanto, a ampliação das margens de manobra nas relações internacionais.” A partir destes, este texto também pode engendrar seu próprio do conceito de autonomia, mais adequado para a análise a ser feita: o entendimento de um processo decisório autônomo parte da premissa de que o sujeito é parte de um todo. Se no *man is an island*, de acordo com o poeta inglês John Donne, é possível transmigrar esta ideia para a condição brasileira e para as Relações Internacionais: o mito da Ilha Brasil não se provou verdadeiro, assim como nenhum país está, de fato, isolado. Todo Estado moderno, como ator internacional, está inserido num contexto histórico, geopolítico, econômico, cultural e social. Isso significa que as decisões de outros atores são elementos de consideração em suas formulações políticas.

Da mesma maneira, as decisões do sujeito são também objeto de observação e influência no sistema internacional, em diferentes graus e medidas. Este elemento se torna especialmente relevante no caso do Brasil: com o porte de sua população, economia, mercado e território, o país se configura como uma potência média e regional. Numa perspectiva de análise de política externa, isso limita a margem de manobra do país: levando-se em conta Milner (1997), a coordenação política das instituições do Estado brasileiro responde aos estímulos externos de

maneira intensa, visto que há uma profusão de interesses internacionais localizados no país; na mesma linha, a baixa polaridade (Alons 2007), tanto externa quanto interna, coloca a formulação da política externa brasileira em cheque, atuando sob forte pressão em ambas as frentes.

Isto posto, podemos assumir a autonomia, no caso brasileiro, como uma busca por autodeterminação. A natureza do país, desde sua independência, foi de resposta a estímulos externos, e 200 anos de pressões internacionais têm seu custo. A busca pela capacidade interna de tomar decisões e se autogerenciar acaba por ser fetichizada ao ir de encontro a discursos históricos e noções construídas.

Retornando à afirmação de Mariano (2015), pode-se notar que o autor não define qualquer tipo de policymaking nem limita a autonomia a algum grupo político ou aspecto ideológico, dando, portanto, abertura para diversos caminhos que possivelmente levam um país ao objetivo de proteger sua autonomia no campo internacional. Neste sentido, Fonseca (1998) engendrou as ideias de autonomia pela distância e autonomia pela participação. O primeiro conceito se refere ao contexto de Guerra Fria, no qual o Brasil tentou, em diversos momentos, formular uma política externa de protagonismo e não-alinhamento, reforçado pelas tendências do terceiro-mundismo e da PEI; o segundo conceito já se aproxima mais do contexto pós-1990, momento no qual Lima (2010) suporta a visão de Pinheiro (2000): os paradigmas americanista e universalista já não são capazes de explicar, por si só, a política externa brasileira. Assim, a autonomia pela participação remonta à forma como o Brasil da década de 90 navegou a política internacional sob uma lógica de conformação aos regimes internacionais como forma de angariar vantagens e maior margem de manobra.

A partir disso, cabe incluir uma breve ponderação quanto à delimitação temporal abarcada nesta parte. No caso do projeto autonomista brasileiro, entende-se que a autonomia está sendo fortemente apoiada pelo objetivo desenvolvimentista que tem seu início marcado a partir da década de 1960, especialmente com a ascensão da Política Externa Independente (PEI). Nesse sentido, Spektor (2015) percebe que a formulação inicial de uma política externa marcada pela autonomia é uma resposta a dois novos desafios que ascendem no início do período delimitado pela pesquisa; são eles a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica e o processo de rápida modernização doméstica. Segundo o autor, esse par de desafios ainda persiste até a atualidade; ao mesmo tempo, a busca pelo desenvolvimento consolidou-se e ainda é amplamente caracterizada como uma diretriz da política externa

brasileira (Lessa 1998; Corrêa 1999 apud Mariano 2015; Lampreia 1999 apud Mariano 2015). A prevalência da autonomia, desse modo, define muito claramente o período da PEB pós-anos 1960 e o diferencia dos demais períodos anteriores. Para efeitos de classificação, portanto, o recorte desde 1960 representa um universo específico, em que a prática se manifesta sistematicamente.

A associação entre autonomia e desenvolvimento é proveniente da lógica autonomista de que o capitalismo reforçaria velhas assimetrias de poder, condenando o Brasil a uma posição secundária nas relações internacionais (Spektor 2015). A autonomia é, portanto, uma alternativa capaz de oferecer ao Brasil a modernização e o desenvolvimento que não poderiam ocorrer com o país sob a zona de manutenção de grandes potências capitalistas. Spektor (2015) afirma que, com o surgimento do projeto autonomista, a atividade diplomática foi posta a serviço da integração do país aos fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho com vistas a mitigar a assimetria de poder internacional, aumentar-lhe a capacidade de barganha e resguardar o establishment nacional dos potenciais efeitos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país.

Ainda no que tange à compreensão da relação entre autonomia e desenvolvimento, Mariano (2015) afirma que “é da combinação desses dois elementos fundamentais que os diagnósticos sobre a realidade internacional são elaborados, as possibilidades são definidas e as escolhas são realizadas”.

Neste contexto, cabe dizer que durante a gestão Amorim essa relação entre autonomia e desenvolvimento se manteve no centro da formulação política, de certa forma dando continuidade ao processo iniciado nos anos 1990, como denotado por Mariano (2015) no trecho “pelo menos no período correspondente ao primeiro governo Lula da Silva, o esforço diplomático no sentido de construir uma ideia claramente oposta ao período anterior não foi feito”. Ainda assim, deve-se destacar o protagonismo basicamente sem precedentes identificado na inserção internacional brasileira no período, no que Lima (2010) definiu como uma “mudança de patamar na inserção internacional do país”. Esta mudança de patamar pode ser atribuída a diversas razões que este texto não pretende cobrir, mas o governo Lula da Silva, com sua política externa revisionista, como definida por Lima (2003), parece ter tido sucesso dando prosseguimento evoluindo as diretrizes políticas da década anterior. No trecho a seguir, podem ser identificadas as linhas gerais do trabalho de construção da política externa no período:

“Autonomia implica pensar o Brasil no mundo de “dentro para fora”, isto é, a partir de seus interesses específicos e de sua projeção num mundo que também se desenha como mais restritivo. A postura é de afirmação dos interesses nacionais, da necessidade de se articular a ação coletiva de países do Sul com vistas à transformação da ordem por via da mudança das normas internacionais vigentes e à busca do equilíbrio mundial por meio da construção de polos de poder regionais” (Lima 2010, 9)

Estes parâmetros permitem concluir que o conceito da autonomia pela integração (Fonseca 1998) não se distancia na totalidade da política externa realizada na gestão Amorim, porém outras ferramentas analíticas são necessárias para cobrir de fato a inserção internacional brasileira no período, caracterizada por uma ampliação do escopo de atuação do MRE e expansão política do país.

4. Como foram elaboradas – estrutura prática – as políticas de Amorim e Araújo?

A amplitude do debate sobre a inserção internacional brasileira significa que a academia pode abordar o assunto de diversas maneiras, destacando diferentes aspectos. Este contexto, juntamente com a importância da política externa como política pública, provém um rico material de análise que contribui para a construção de uma imagem conceitual tão ampla quanto precisa.

Assim, algumas noções importantes devem ser elucidadas a partir dos pontos abordados na introdução, e este exercício também funciona como um agregador e ferramenta de distinção deste trabalho no âmbito de pesquisa. A primeira delas está no escopo da suposta inflexão da Política Externa Brasileira a partir do governo Bolsonaro: ao longo de toda a gestão Amorim, a cooperação Sul-Sul atuou como carro-chefe das relações internacionais do Brasil segundo Sá e Silva (2019), e não por questões ideológicas; esta atuação internacional trouxe resultados comerciais e diplomáticos (Sá e Silva 2019, 157), além de vantagens menos mensuráveis – relacionadas ao soft power brasileiro, como a própria autora exemplifica na definição de Barack Obama para Lula da Silva: “o político mais popular do mundo”. Esta perspectiva ainda é defendida por Valença e Carvalho (2014) ao delinear as posições e ambições brasileiras no campo internacional.

Em contraste com esta tendência da gestão Amorim pendendo para a cooperação regional, parcerias horizontais e reforço ao sistema multilateral, Sá e Silva (2019) questiona a política externa do governo Bolsonaro a partir do que a autora classifica como uma lógica conservadora, preconceituosa e falaciosa de que a relação com países mais pobres não traria vantagens. Esta hipótese, apesar de ter suas evidências, não contempla a possibilidade de que esse alinhamento com os EUA e distanciamento das políticas petistas na verdade respondem a um estímulo ideológico, atuando como uma resposta antipodal e baseada num contraponto automático às bases políticas apresentadas por Amorim.

De maneira congruente com o que foi dito acima, Lopes e Vellozo Júnior (2004) já abordavam a perspectiva da cooperação Sul-Sul na gestão Amorim e definiam suas estratégias como “contraintuitivas”, devido à percepção da época de que as riquezas estariam concentradas no Norte global, e por isso o investimento de tempo, recursos e pessoas no Sul seria um erro estratégico. Esta proposição já era questionada por alguns especialistas que viam uma “nova

geografia do comércio” (Ricupero apud Lopes 2004, 328) surgindo e davam razão às políticas do então presidente Lula – ideias que chancelam as delineadas no parágrafo anterior.

Outro ponto a ser abordado é a relação entre diplomacia e o poder militar: Valença, Violante e Miranda (2021) utilizam o conceito de “Grande Estratégia” para entender a articulação entre diplomacia e poder militar de Celso Amorim – em comparação com a gestão Rio Branco. Por outro lado, é possível fazer um exercício parecido ao comparar a gestão Amorim à Araújo, devido à proximidade do atual governo com o setor militar, como evidenciado pela massiva presença destes em seu círculo mais próximo.²

Segundo Lima (2010), o país operou seus tratados e alianças tendo em vista uma lógica renovada do terceiro-mundismo, fato observado na criação das iniciativas do BRICS e IBAS, por exemplo. A autora, ao abordar as mudanças na política externa, afirma que sua “base conceitual foi alargada”, demonstrando a maior amplitude e alcance da agenda brasileira na década de 2000 quando comparada à década anterior.

Em contraste com esta tendência da gestão Amorim para a cooperação regional, parcerias horizontais e reforço ao sistema multilateral, Ernesto Araújo capitaneou uma política externa de alinhamento com os EUA e rejeição multilateral, como exposto em sua publicação Trump e o Ocidente, de 2017. O chanceler também fez questão de criticar a política externa prévia, abordando a maneira como o projeto autônomo brasileiro da década de 2000 teria sido um erro: “E, no nosso caso, a política externa fez parte desse projeto. Um projeto que, no meu entendimento, fracassou. Um projeto de autonomia que gerou estagnação econômica, criminalidade crescente, corrupção e tantos outros problemas” (Araújo 2020).

Ainda se deve destacar que Araújo erigiu em suas falas uma lógica de luta contra o sistema multilateral vigente sob o pretexto da soberania nacional e posicionamentos nacionalistas, efetivamente isolando o Brasil no âmbito diplomático – de forma intencional, cabe salientar. O então Chanceler defendeu seu ponto abertamente ao dizer que se a política externa do país “faz de nós um pária internacional, então que sejamos esse pária.” (Araújo 2020). Isolado de seus parceiros tradicionais – à exceção dos EUA – o Brasil recorreu a parceiros menos complementares e naturais, mas que possuem mais afinidade ideológica e reforçaram as mesmas pautas que o governo brasileiro.

² Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml/>. Acesso em: 22/05/2021.

Neste sentido, Guimarães e Silva (2021) expõem o método pelo qual Araújo e Bolsonaro construíram uma rede de alianças formada por lideranças de extrema-direita para reforçar seus discursos anti-globalistas e narrativas populistas. O espelho de comportamentos, declarações e apoio mútuo – com fronteiras muito claras – configurou as amistosas relações entre Brasil, Estados Unidos (sob o governo Trump), Hungria, Índia e alguns outros parceiros com similaridades em seu teor nacionalista de governo.

Esta se trata de uma maneira completamente nova de angariar parceiros na política externa brasileira. Contudo, o importante neste ponto é demonstrar como este comportamento, apesar de configurar uma ruptura quase completa com as diretrizes do Itamaraty sob Amorim, ainda mantém a busca por autonomia e desenvolvimento no centro da formulação da política externa brasileira. Por caminhos profundamente diferentes, ainda se vê a busca pela autodeterminação e busca por aliados e um posicionamento defensivo em relação a ingerências.

Com uma perspectiva basicamente oposta à de Amorim e diversas rupturas na práxis do Itamaraty, Araújo (2020) identificou no sistema multilateral e na inserção internacional brasileira dos anos 2000 amarras que puseram em xeque a autonomia e a soberania brasileira, e, por isso, deveriam ser combatidas. Amorim, no entanto, engendrou estratégias que visavam colocar o Brasil como um player central dentro da rede cooperativa do Sul global – e possível contender entre as grandes potências, dando ao país maior margem de manobra.

Com isso, nota-se que independentemente da interpretação do sistema internacional ou do posicionamento do governo brasileiro perante o sistema internacional, o princípio da formulação de política externa tendo em vista a autonomia do país nunca foge do escopo do Ministério das Relações Exteriores. Isto reforça a interpretação de que os setores políticos brasileiros identificam uma relação indissociável entre a autonomia e o desenvolvimento, caracterizando ambos como um fim em si mesmo na formulação política.

4.1 O caso das Relações Bilaterais Brasil – Venezuela

Postas as bases da práxis de cada chanceler, é possível utilizar brevemente a relação bilateral Brasil-Venezuela como uma espécie de termômetro comparativo: apesar de ser um vizinho de aparente menor relevância do ponto de vista econômico hoje em dia, – em 2021,

foi apenas o 45º destino de exportações brasileiras³ – este é um país profundamente relevante no âmbito da política interna brasileira, tanto pela numerosa entrada de venezuelanos no Brasil, que exigiu a construção de uma política migratória específica (Martino; Moreira 2020), quanto pela força de discursos populistas escorados na crise venezuelana.

A construção de uma aliança estratégica entre 2003 e 2006 (Gehre 2011) tornou os venezuelanos receptores de altos investimentos brasileiros e ganhou holofotes como um parceiro importante na região. A sequência de crises venezuelanas na década seguinte tornou o país um cabo eleitoral em 2018, sendo utilizado como exemplo negativo ao longo das eleições e colocando uma pauta de política externa no centro do processo – algo relativamente incomum.

Neste contexto, Ernesto Araújo assumiu sob um momento profundamente conturbado: as eleições venezuelanas foram conflagradas por polêmicas e questionamentos quanto à sua validade. Ao longo das convulsões sociais e crise humanitária vigente, o Brasil, em meio ao Grupo de Lima, reconheceu o governo de Juan Guaidó (MRE 2019) em 23 de janeiro de 2019, ainda no início da gestão Araújo.

Este evento remonta à crise da governabilidade da Venezuela em 2002, com diversas repercussões em 2003 (e no resto da gestão Amorim), onde a atuação brasileira se provou fundamental na resolução da questão: o princípio da não-indiferença, segundo Amorim, foi o que moveu o Brasil se engajar de maneira tão ativa para garantir a estabilidade venezuelana (Gehre 2010), se utilizando de ferramentas como o Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela (Amorim 2005), uma das diversas demonstrações de fomento e apoio da gestão Amorim a soluções de conflito baseadas em sistemas multilaterais. Esta característica anda paralela ao constante esforço de Celso Amorim – e do PT, como um todo – em ampliar a integração sul-americana (Nery 2021) numa abrangência sem precedentes.

Por óbvio, são duas situações absolutamente diferentes em contexto, lidando com problemáticas distintas e que exigiam comportamentos específicos da diplomacia brasileira, por isto este texto não busca fazer uma comparação direta da atuação diplomática brasileira em ambas as crises venezuelanas. Ainda assim, deve-se destacar que uma das diferenças mais marcantes é justamente a atuação do governo brasileiro. Se a primeira se caracterizou como um prenúncio do que seria a PEB ao longo de 2003-2010, a segunda também entregou muito do caráter da gestão Araújo/Bolsonaro. Enquanto Amorim e Lula buscavam a construção de uma

³ MDIC, Comexvis. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 12/09/2022.

América Latina unida sob a liderança brasileira, Bolsonaro e Araújo rejeitaram esta possibilidade, priorizando outras parcerias e outros valores.

Ademais, o contraste entre os dois ministros ainda vai além da ideologia e discurso: enquanto Araújo reforçou a não-indiferença de maneira retórica e prática, buscando o tradicional caminho brasileiro da solução pacífica de controvérsias, o chanceler de Bolsonaro atacou, por diversas ocasiões, o governo venezuelano, defendendo que o Brasil não ficaria “silente em nome do princípio da não-ingerência” (Araújo 2020) em seu discurso na OEA, em 2020. Ainda complementou, acusando a OEA de uma “conivência inaceitável com os crimes de Maduro” e denunciando a “falta de consenso para combater o bom combate”. Estes termos são sintomáticos da agressividade característica do discurso de Ernesto Araújo.

Contudo, em nenhum momento o governo brasileiro foi além da retórica exacerbada de Araújo no que diz respeito à Venezuela: o princípio da não-ingerência se manteve relativamente intacto, Maduro seguiu no poder e, por respeito a uma série de condições externas e internas, o Brasil manteve seus protestos quanto à legalidade do governo Maduro no plano diplomático: “O Brasil prontamente reconheceu o novo governo e passou a tratar o governo Maduro como ilegítimo, proibiu a entrada de representantes de seu governo no Brasil, retirou as credenciais dos diplomatas da Venezuela em fins de 2019 e fechou a embaixada em Caracas e os consulados em todo o país e retirou integralmente o corpo diplomático e de outras agências brasileiras da Venezuela em 2020. Desse modo, além de acirrar o tom com relação ao governo anterior, o Brasil também rompeu os contatos diplomáticos tradicionais tanto com o regime chavista como perdeu o contato presencial com todos os demais atores nacionais e representantes dos outros países que mantêm representação em Caracas” (Barros; Lima; Carneiro 2022).

Este é um ponto de destaque na análise da comunicação de ambos os ministros: a proximidade entre discurso e realidade. Amorim, em suas falas aqui expostas, tendeu mais à sobriedade e tecnicidade, se atendo aos limites de sua atuação como chanceler. Por outro lado, Araújo, em suas referências pernósticas e acusações populistas, pareceu ultrapassar a linha de seu cargo ao instar atitudes inadequadas com o plano de governo sendo executado por seu presidente, trazendo em seus discursos um tom ambigualmente belicoso que coloca em xeque a atuação internacional brasileira.

5. Qual a posição da comunicação – estrutura retórica – na prática política?

Neste ponto, o enfoque do trabalho recai diretamente sobre a comunicação. Por razões de espaço, tempo hábil e escopo do trabalho, não seria profícuo coletar uma massa de dados muito grande para fazer uma análise detalhada, visto que sob a perspectiva da AdD, se tornaria um trabalho profundamente extenso. No entanto, alguns exemplos das formas de comunicação escolhidas, especialmente pelo ministro Ernesto Araújo, podem ser explorados para gerar ponderações interessantes.

Para tal fim, alguns pontos relacionados à AdD devem ser determinados antes de prosseguirmos. Analisar um discurso não significa fazer uma mera interpretação das palavras ali colocadas: o local, o contexto, o tempo, os interlocutores, o canal, todos os elementos que formam aquela troca de informações influenciam no resultado final do que será entendido a partir daquele discurso. O próprio conceito do discurso é algo que pode ser posto em pauta, e por isso este texto se prende à ideia de Orlandi sobre a AdD e seu objeto de estudo: “palavra em movimento, prática de linguagem: como o estudo do discurso observa-se o homem falando.” (Orlandi 2015)

Isto implica, então, na comunicação como um vetor de construção e destruição política: a partir do momento em que o discurso é visto como uma extensão constitutiva do mundo social (Nogueira 2001), a palavra de um Ministro de Estado se torna fundamental para a compreensão da conjuntura sociopolítica do país. Por isso, este ponto do trabalho busca levantar perguntas sobre o porquê das diferenças tão marcantes entre Araújo e Amorim em suas retóricas, e como isto afeta a PEB.

Para tal, o embasamento desta parte se encontra na análise dos discursos de posse de Amorim e Araújo, realizada na tese de pós-graduação de Igor Leal Pinto (2019): o autor esmiuça as primeiras falas dos dois ministros, elencando características, classificando e interpretando tópicos e analisando quantitativa e qualitativamente os pronunciamentos. Por ter sido escrito em 2019, o texto não dá conta de colocar em perspectiva o discurso de Ernesto em relação à sua prática, ao contrário de Celso Amorim. Este texto busca ainda fazer esta ponderação, olhando para a gestão Araújo a partir de seu discurso de posse.

Dando prosseguimento, o primeiro ponto a se levantar é a diferença na abordagem estilística de ambos: Amorim faz um pronunciamento muito mais simples (Pinto 2019), dotado de menos referências literárias e culturais, porém com maior densidade no que diz respeito ao

Itamaraty. Enquanto este utiliza 87% de seu discurso falando do Ministério e assuntos pertinentes a ele, Araújo utiliza 72% do total espelhando este comportamento (Pinto 2019). Amorim destacou, no plano internacional, organismos multilaterais e ainda citou nominalmente países como Argentina, EUA, China, Japão, Rússia, Índia e México, todos parceiros comerciais relevantes e/ou países com ambições políticas conectadas ao Brasil. Em contraste, Araújo levantou nominalmente as bandeiras de EUA, Itália, Hungria, Polônia e Israel. Este é um exemplo que acena diretamente à hipótese de Guimarães e Silva, citada na parte 2, de angariação de aliados por meio da aproximação ideológica dos governos vigentes.

Toda essa discrepância reside, também, na referência de Ernesto a questões religiosas, morais e socioculturais, trazendo pontos pouco comuns à PEB tradicional para seu discurso, segundo Pinto. Isto reverbera como um aspecto intencional da construção política do ministro de Bolsonaro de maneira clara: a coletânea de discursos de Araújo, publicada pela FUNAG, intitulada “Nova Política Externa Brasileira”, é representativa. O então ministro reforçou este ponto ao defender que “agora podemos falar de Deus em público” (Araújo 2020). A mudança desejada por ele no caráter da PEB era, em grande medida, uma extensão de todo o governo no qual ele esteve inserido, como exposto em seu artigo na Bloomberg intitulado “Bolsonaro Was Not Elected to Take Brazil as He Found It”, ao dizer que “a política externa brasileira deve mudar: isso é parte do mandato sagrado do povo confiado a Jair Bolsonaro” (Araújo 2020, 38; tradução do autor).

Contudo, apesar de uma retórica tão contrastante com a fala conteudista e sóbria de Amorim, Araújo se viu frente a uma parede de tradições no ministério mais característico do país: criar uma Nova Política Externa Brasileira não seria tão fácil assim, como notamos. Isso se fez especialmente claro no meio da crise da pandemia da COVID-19, quando a pressão em cima de Ernesto se intensificou. A declaração de Rodrigo Pacheco, então presidente do Senado brasileiro, remete à insatisfação de setores com a mudança nas diretrizes da PEB: “Nós tivemos muitos erros no enfrentamento dessa pandemia e um deles foi o não estabelecimento de uma relação diplomática de produtividade com diversos países que poderiam ser colaboradores nesse momento agudo de crise que temos no Brasil” (Pacheco 2020)⁴.

Na esteira deste comentário sobre relações diplomáticas, outro ponto que sempre chamou atenção na retórica de Ernesto se tratou dos Estados Unidos. Não são poucas as

4 BBC, 2021. Por que o Congresso quer demissão de Ernesto Araújo?. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56532188>. Acesso em: 13/09/2022.

referências aos estadunidenses – em especial, a Trump e seus correligionários – já vistas aqui mesmo no texto. No entanto, uma expressão proferida pelo então ministro merece destaque: o “relacionamento especial”⁵ com os Estados Unidos. Em entrevista concedida ao Terça Livre TV, Araújo demonstrou sua sempre presente erudição ao referenciar Bradford Burns (1966) e sua obra de análise das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no início do século XX, “A Aliança Não Escrita”.

Ainda assim, é curioso que o então ministro afirme que “houve um abandono das boas tradições do Itamaraty”⁶, se referindo a essa entente cordiale ocorrida há mais de um século como uma tradição dogmática. A primeira parte deste texto defende, por exemplo, uma tradição autonomista que tem sido perpetuada desde a década de 1960 que contradiz, em certa medida, a ideia de que seria necessário um alinhamento “especial” entre Brasil e Estados Unidos para nosso desenvolvimento.

Ainda se mantendo nas relações do eixo vertical, há a ambiguidade de Araújo em seus discursos relacionados à China. Em suas posições oficiais sobre as relações sino-brasileiras, o ex-ministro quase sempre manteve um discurso cauteloso, caracterizando-as como “relações muito sólidas, maduras” (Araújo 2021); com um baixo perfil, basicamente contrário às suas contundentes posições em temas mais espinhosos, foi comum ver um Ernesto Araújo muito diferente do comum ao tratar dos chineses. Este comportamento errático chama a atenção, considerando a importância da China enquanto parceiro comercial brasileiro.

Porém, alguns elementos não podem deixar de ser destacados: este texto trabalha com a premissa de que a condução da Política Externa Brasileira ao longo de 2019 e 2020 teve grande influência de figuras próximas a Araújo, como Filipe Martins – Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, segundo sua própria descrição em sua página pessoal do Twitter⁷, além de redator de alguns discursos importantes do presidente⁸ e Eduardo Bolsonaro – Deputado Federal, filho do Presidente, então Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara e uma das pessoas mais influentes na cúpula do governo no que tange às relações exteriores, como pode ser evidenciado por uma série de fatores, como a situação de

⁵ FUNAG, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/entrevista-do-ministro-ernesto-araujo-sobre-a-venezuela-e-o-brasil-no-cenario-mundial-concedida-ao-terca-livre-tv>. Acesso em: 20/09/2022.

⁶ *Ibid*, 2021.

⁷ Disponível em: <https://twitter.com/filgmartin>. Acesso em: 20/09/2022.

⁸ Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/o-autor-do-discurso-de-bolsonaro-em-davos-23393169>. Acesso em: 06/05/2021.

sua indicação a embaixador do Brasil nos EUA (com apoio norte-americano)⁹ e sua atuação na visita presidencial aos EUA em 2019¹⁰.

Assim sendo, os posicionamentos destas figuras, assumidamente próximas de Araújo, podem ser considerados relevantes numa análise da PEB ao longo do governo Bolsonaro. Retornando à metodologia da análise do discurso, mesmo o silêncio pode ser interpretado como parte do discurso (Orlandi 2015). Neste contexto, a reação do Itamaraty frente às diversas polêmicas envolvendo Eduardo Bolsonaro e declarações em relação à China chama a atenção: silêncios ocasionais e pedidos de retratação ao embaixador chinês são exemplos do que pode ser visto como uma concordância tácita às acusações do deputado à China; dentre elas, de espionagem¹¹; e de que a China teria escondido informações relacionadas à pandemia da COVID-19¹².

Ainda assim, ao ser acusado de ter feito declarações e ter se posicionado de maneira “anti-chinesa” na CPI da Pandemia, Ernesto Araújo negou todas acusações e afirmou nunca ter feito declarações anti-China. É notável a maneira pela qual o ministro tentou ao máximo manter algum nível de neutralidade e comportamento virtuoso no que se refere à relação sino-brasileira, quando comparado à contundência de suas posições em relação a outros países ideologicamente distantes da extrema-direita representada por Araújo. No entanto, um dos grandes motivos de sua queda foi justamente sua incapacidade de diálogo com o maior parceiro comercial brasileiro.

Por outro lado, no âmbito das relações do eixo horizontal, o já reconhecido esvaziamento das relações multilaterais brasileiras foi, repetidas vezes, de encontro ao discurso do ex-ministro. Ao falar sobre a denúncia brasileira do acordo da Unasul, Araújo defendeu que “é preciso que continue existindo um organismo que, de forma flexível, atenda a uma região (América do Sul) que precisa se integrar”, referindo-se à criação da Prosul. O baixo nível de atividade do Brasil neste foro demonstra a inverossimilhança da declaração quando contrastada com a realidade.

⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/09/eua-formalizam-aval-para-indicacao-de-eduardo-bolsonaro-para-a-embaixada-de-washington.ghtml>. Acesso em: 06/05/2021.

¹⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/17/bolsonaro-embarca-para-os-eua-para-se-reunir-com-donald-trump.ghtml>. Acesso em: 21/05/2021.

¹¹ ESTADAO, 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-bolsonaro-apaga-publicacao-em-que-fala-sobre-5g-e-espionagem-chinesa,70003526656>. Acesso em: 20/09/2022.

¹² Carta Capital, 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/relembre-momentos-em-que-araujo-provocou-criises-diplomaticas-com-a-china/>. Acesso em: 20/09/2022.

Já em relação ao BRICS, Araújo parece fazer uma análise um pouco mais realista em entrevista à TV Brasil ao reconhecer que, hoje, o BRICS não “pretende ser um foro de coordenação de posições em todos os foros”. Este caráter definido como um bloco “focado em objetivos específicos de cada presidência” se alinha perfeitamente com o que se pode notar da participação brasileira no grupo, claramente menos relevante nas agendas internacionais de seus participantes, se comparado há uma década atrás – no entanto, esta tendência já podia ser notada antes do governo Bolsonaro em si.

A partir dos resultados da retórica – e prática – da PEB ao longo de 2019-21, pode-se concluir que uma tentativa de ruptura foi feita, porém esbarrou na inelasticidade do Itamaraty – e na expectativa de outros setores postada no MRE. À possibilidade de Araújo ter tido maior sucesso não fosse a pandemia, fica a conjectura. Na realidade, podemos apenas fazer análises a partir dos fatos, pessoas e informações disponíveis.

Disposições Finais

Findado o corpo principal do trabalho, fica claro que este não é um texto que se propõe a entregar uma resposta fechada sobre a pergunta especificada no título. A minha intenção, ao escrever este trabalho, era a de perpassar alguns pontos relevantes na PEB em duas gestões profundamente diferentes, e refletir sobre o panorama geral destas no continuum da política externa brasileira. Cada parte deste texto poderia ser, em si, um trabalho completo – e tranquilamente mais extenso que este.

A relativa superficialidade que perpassa o texto está justamente ancorada no desejo por uma análise mais ampla, multifacetada. São diversos os pontos levantados ao longo do trabalho que ensejam – e até exigem – um estudo mais detalhado para tirar conclusões mais assertivas. Alguns exemplos dos tipos de ponderações levantadas são: a relação entre autonomia e desenvolvimento; os resultados práticos da PEB sob os dois ministros sob o ponto de vista da Análise de Política Externa; o posicionamento dos dois ministros em assuntos chave na inserção internacional brasileira, como o meio-ambiente; e inúmeras outras questões específicas do texto que poderiam ser respondidas por uma pesquisa focada no tópico. Fica como sugestão ao leitor.

Contudo, este trabalho se debruça sobre ponderações: como pensar a autonomia em duas gestões tão diferentes? Ambas as gestões realmente se ancoraram na autonomia? É possível dizer que elas serviram a um mesmo propósito? Estes são alguns dos questionamentos que nortearam este trabalho, mas que não tive a pretensão de responder de maneira definitiva. Ironicamente, finalizo esta pesquisa com ainda mais questões em aberto.

De qualquer maneira, alguns esclarecimentos são claros: as discrepâncias entre Amorim e Araújo são um elemento de uma política externa disruptiva trazida pelo ministro de Bolsonaro, indo de encontro com o que pode ser chamado de “tradição diplomática brasileira”. Contudo, apesar das diversas rupturas, especialmente ideológico-retóricas, ainda são encontrados elementos de continuidade em sua prática que podem ser caracterizados como pragmáticos, demonstrando a dificuldade na realização de mudanças bruscas num ambiente tão marcado pela corporativização, com tradições tão arraigadas quanto o Itamaraty.

Enfim, seguindo a cartilha internacionalista, o que procurei fazer neste trabalho foi, a priori, utilizar a ideia de primeira imagem de Waltz (1959) para comparar duas figuras antagônicas na história recente brasileira e tentar colocá-los sob o mesmo guarda-chuva: o da tradição autonomista da PEB pós-PEI. Ainda que Ernesto Araújo tenha buscado reconstruir

velhas tradições da PEB e tenha promovido uma série de rupturas relevantes, o projeto autonomista, ancorado na noção de autodeterminação e nacionalização do processo decisório se manteve no centro da formulação política. Sob uma ótica profundamente diferente da de Amorim – e de qualquer outro ministro anterior -, seus posicionamentos nacionalistas buscavam, assim como sua contraparte petista, aumentar a liberdade de decisão e focalizar o processo decisório dos assuntos internacionais dentro dos atores brasileiros. Definitivamente há uma divergência sobre qual caminho a percorrer, mas é possível interpretar ambas com um fim em comum: autonomia brasileira.

Referências

- ALONS, Gerry. 2007. Predicting a state's foreign policy: state preferences between domestic and international constraints. *Foreign Policy Analysis*, 3, 211–232.
- AMORIM, Celso. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.
- AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel; LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2003.
- ARAÚJO, Ernesto. *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores*. FUNAG, Brasília, 2020.
- AMORIM, Celso. 2005. *Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos*. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 4, março.
- ARAÚJO, Ernesto. 2017. Trump e o Ocidente. *Cadernos de Política Exterior*. IPRI, FUNAG. Ano III, p. 323-354.
- ARAÚJO, Ernesto. 2020. *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019*. Brasília: FUNAG.
- ARAÚJO, Ernesto. 2020. *Política Externa: Soberania, Democracia e Liberdade: coletânea de discursos, artigos e entrevistas do ministro das relações exteriores – 2020*. Brasília: FUNAG.
- BARROS, Pedro et al. *Brasil-Venezuela: Evolução Das Relações Bilaterais E Implicações Da Crise Venezuelana Para A Inserção Regional Brasileira (1999-2021)*. IN: IPEA. 2022. *Textos para Discussão*. Rio de Janeiro, abril. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2761>.
- BBC, 2021. Por que o Congresso quer demissão de Ernesto Araújo?. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56532188>. Acesso em: 13/09/2022.
- BELÉM LOPES, David; CASARÕES, Guilherme; GAMA, Carlos. 2020. *A Tragedy of Middle Power Politics: Traps in Brazil's Quest for Institutional Revisionism*. IN: P. Esteves et al. (eds.), *Status and the Rise of Brazil*, cap. 4.
- CERVO, Amado Luiz. 2003. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 46, n. 2 (dezembro), 5-25.
- CORREIO BRAZILIENSE. "Que sejamos pária", afirma Ernesto Araújo sobre o papel do Brasil no mundo. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4884035-se-falar-em-liberdade-nos-faz-pariainternacional-que-sejamos-esse-paria-diz-ernesto-araujo.html>. Acesso em: 02/11/2021.

FIORI, José Luís. 2007. Olhando para a Esquerda Latino-Americana. In: Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio. DINIZ, Eli. Editora FGV, Capítulo 3, Rio de Janeiro.

FONSECA JR., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998

FUNAG. Resenhas de Política Exterior do Brasil. Número 124, 1º semestre de 2019. Brasília, 2019.

FUNAG. 2021. Celso Luiz Nunes Amorim - Discurso de Posse. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim-discurso-de-posse>. Acesso em: 12/09/2022.

FUNAG. 2021. Ernesto Araújo – Discurso de Posse. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>. Acesso em: 12/09/2022.

FUNAG. 2021. Entrevista do Ministro Ernesto Araújo sobre a Venezuela e o Brasil no cenário mundial, concedida ao Terça Livre TV. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/entrevista-do-ministro-ernesto-araujo-sobre-a-venezuela-e-o-brasil-no-cenario-mundial-concedida-ao-terca-livre-tv>. Acesso em: 20/09/2022.

GEHRE, Thiago. 2010. O significado da parceria Brasil-Venezuela. Carta Internacional, 5(2), 26–36.

GEHRE, Thiago. 2011. Brasil - Venezuela: uma parceria relutante? Mural Internacional, v. 2, n. 2. Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Irma Dutra de Oliveira. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs* 97: 2 (2021), p. 345–363.

HOBSBAWM, Eric. 1981. A Era das Revoluções: Europa 1789-1848. 1ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 41, n. esp. 40 anos, p. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da Cidadania (Relatório)*, v. 7, n. 1, p. 94-100, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. Plataforma Democrática. Working Paper nº 3, julho/2010.

LOPES, Dawisson Belém; VELLOZO JUNIOR, Joelson. 2004. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 317-353. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292004000200003>. Acesso em: 21/08/2022.

MARIANO, Marcelo. “Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira”. In: A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 37-65. ISBN 978-85-68334-63-8. Available from SciELO Books.

MARTINO, Andressa; MOREIRA, Júlia. 2020. A Política Migratória Brasileira Para Venezuelanos: do “Rótulo” da Autorização de Residência Temporária ao do Refúgio (2017-2019). REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 28, n. 60 (dez): 151-166. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006009>.

MILNER, Helen. 1997. Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton Paperbacks.

MIRANDA, Walter; VALENÇA, Marcelo; VIOLANTE, Alexandre. 2021. A articulação entre diplomacia e poder militar nas grandes estratégias do Barão do Rio Branco e Amorim. Coleção Meira Mattos, v. 15 n. 53, 185.

MORAES, Rodrigo. 2022. Demagoguery, populism, and foreign policy rhetoric: evidence from Jair Bolsonaro’s tweets, Contemporary Politics, DOI: 10.1080/13569775.2022.2126155

NERY, Tiago. 2021. A política externa brasileira e a UNASUL: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. Rio de Janeiro: EDUERJ.

NOGUEIRA, Conceição. A análise do discurso. Em L. Almeida e E. Fernandes (Edts), Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a pratica e investigação. Braga: CEEP, 2001.

ORLANDI, Eni. Análise de Discurso: princípios e procedimentos. 12ª Ed. Campinas: Pontes Editores, 2015.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro 2000, pp. 305-335.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. Brazilian Political Science Review. Ed. 12, nº 3, 2018.

PINTO, Igor. O fim da ideologia? Análise dos discursos de posse dos chanceleres Celso Amorim e Ernesto Araújo. Tese de pós-Graduação. Repositório Institucional da UnB. Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2019.

REMOND, René. 2003. Por uma História Política. Editora FGV, 2ª edição, Rio de Janeiro.

SÁ E SILVA, Michelle. 2019. Cap. 10: Brazilian Foreign Policy and The Global South IN: FOLEY, Conor. In Spite of You: Bolsonaro and the New Brazilian Resistance. 1ª ed., OR Books, 2019.

SARAIVA, Miriam; ALBUQUERQUE, Felipe. 2022. Como mudar uma política externa?. CEBRI, ano 1, nº 1, jan-mar.

SCHENONI, Luis. et al. 2022. Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. Foreign Policy Analysis.

SPEKTOR, Matias. "O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira". In: Política Externa, Espaço e Desenvolvimento - Livro 3. Aristides Monteiro Neto. Brasília, 2015.

TV Brasil. 2021. Ministro Ernesto Araújo fala sobre relação com a China. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=AncuWHDFqtk&ab_channel=TVBrasil. Acesso em: 20/09/2022.

TV Brasil. 2019. Ernesto Araújo defende a extinção da Unasul. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IYqnaxpvZ50&ab_channel=TVBrasil. Acesso em: 20/09/2022.

TV Brasil. 2020. Brasil em Pauta | Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2e3Ntwg6klM&ab_channel=TVBrasil. Acesso em: 20/09/2022.

TV Senado. 2021. Ernesto Araújo nega ter feito declarações contra a China e é contestado na CPI da Pandemia. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3-C55QN11pU&ab_channel=TVSenado. Acesso em: 20/09/2022.

TV Senado. 2021. Ao vivo: CRE ouve Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores - 05/03/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/03/ao-vivo-na-cre-audiencia-com-o-ministro-das-relacoes-exteriores-ernesto-araujo>. Acesso em: 20/09/2022.

VALENCA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: The Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. Bras. Political Sci. Rev., São Paulo, v. 8, n. 3, p. 66-94, Dec. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100021>. Acesso em: 15/05/2021.

VISENTINI, Paulo. A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro. Elsevier, 2013.
